

ZESZYTY NAUKOWE

Wydawnictwo Wyższej Szkoły Agrobiznesu
w Łomży

Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Agrobiznesu w Łomży - nr 53



Wydawnictwo Wyższej Szkoły Agrobiznesu w Łomży

Seria:

Zeszyty Naukowe

Nr 53

Łomża 2014

**WYŻSZA SZKOŁA AGROBIZNESU W ŁOMŻY
ACADEMY OF AGROBUSINESS IN LOMZA**

RECENZENCI

dr Marcin Górnikiewicz
dr Artur Konopacki

REDAKCJA TECHNICZNA

Marek Pawłowski

Skład wykonano z gotowych materiałów dostarczonych przez Autorów.
Wydawca nie ponosi odpowiedzialności za dostarczony materiał graficzny.

ISSN 2300-3170

**Copyright © by Wyższa Szkoła Agrobiznesu w Łomży
Łomża 2014**

Wszelkie prawa zastrzeżone. Publikowanie lub kopiowanie w części lub w całości
wyłącznie za zgodą Wydawcy.

Wydawnictwo Wyższej Szkoły Agrobiznesu w Łomży
18-402 Łomża, ul. Studencka 19
Tel. +48 (86) 216 94 97, fax +48 (86) 215 11 89
E-mail: rektorat@wsa.edu.pl

SPIS TREŚCI

1. Jacek Cholewicki	
Ewolucja budżetu państwa w ujęciu zasobowym w latach 2006 - 2012.....	5
2. Jacek Cholewicki	
Pojęcie, powstanie i przemiany instytucji budżetu	27
3. Piotr Mazuruk	
The Institution of The Ombudsman (The Commissioner for Human Rights):	
The perspectives of its establishment in the Republic of Belarus.....	41
4. Grzegorz Olszewski	
Zarządzanie w polskiej Policji	51
5. Mirosław Rosak	
Standardy bezpieczeństwa kryminalistycznych baz danych	63
6. Artur Daniel Śledziwski	
Prawne i socjologiczne aspekty działalności Podlaskiej Sieci Pomocy	
Ofiarom Przepęstw.....	83
Nota o autorach, afiliacje	98
Regulamin nadsyłania i publikowania prac w Zeszytach Naukowych WSA	99
Wymagania wydawnicze - Zeszyty Naukowe WSA	100
Procedura recenzowania prac naukowych nadsyłanych do publikacji	
w Zeszytach Naukowych Wyższej Szkoły Agrobiznesu	101
Załącznik nr 1 - oświadczenie autora	102
Załącznik nr 2 - deklaracja konfliktu interesów	103

Jacek CHOLEWICKI

EWOLUCJA BUDŻETU PAŃSTWA W UJĘCIU ZASOBOWYM W LATACH 2006-2012

Streszczenie

Autor prezentuje budżet jako kategorię ekonomiczną i jeden z podstawowych planów finansowych państwa. Przytacza dominujące definicje kluczowych pojęć z zakresu finansów publicznych i prawa finansowego. Przedstawia ewolucję struktury wpływów budżetowych, dochodów budżetu państwa z wyeksponowaniem znaczenia dochodów podatkowych, od wejścia w życie uregulowań dostosowujących polskie finanse publiczne do warunków wynikających z akcesji Polski do Unii Europejskiej. Omawia także problem wykonywania ustaw budżetowych w poszczególnych latach

Słowa kluczowe: budżet, struktura, podatki.

Abstract

Title: The evolution of the state budget institution within resources in 2006 – 2012

Key words: budget, structure, taxes

The object of the study is the budget as an economic category and one of the primary financial plans of Poland. There are the most significant definitions of the key words referred to the public finances and the financial law. The author presents the evolution of the structure of the budget resources and revenues emphasizing the importance of the tax income, from introducing the regulations adjusting the Polish public finances according to the conditions of the European Union after Poland's accession. The problem of performing the budget acts is also outlined in the particular years.

Wprowadzenie

Przepisy prawa karnego skarbowego, szczególnej gałęzi prawa karnego o daleko posuniętej autonomii, chronią interes finansowy Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz, po akcesji Polski do Unii Europejskiej, również Wspólnot Europejskich. Krajowymi komponentami

przedmiotu ochrony tej dziedziny prawa są przede wszystkim budżety związków publicznoprawnych, tj. budżet państwa i jednostek samorządu terytorialnego¹, definiowane w ujęciu zasobowym. Budżet państwa jako kategoria ekonomiczna jest scentralizowanym zasobem środków pieniężnych, gromadzonych i wykorzystywanych przez organy państwa na realizację określonych powinności i zadań². Jest jednym z podstawowych, obok wieloletnich³, planów finansowych państwa, obejmującym scentralizowane zasoby pieniężne stanowiące materialną podstawę realizacji wielu zadań państwa⁴. Obowiązująca ustawa o finansach publicznych określa (w art.109 i art.110 pkt 1-10) budżet państwa min. jako roczny plan przychodów i rozchodów oraz wydatków państwa a także roczną prognozę dochodów podatkowych i niepodatkowych. W oparciu o art. 219 ust.1 Konstytucji RP, definiuje się budżet państwa jako podstawę gospodarki finansowej państwa zaś akt budżetowy jako stały i powtarzalny sposób jej prowadzenia.⁵ W dominującym w nauce finansów publicznych i prawa finansowego ujęciu formalnoprawnym budżet publiczny jest przedstawiany jako dokument⁶ władz publicznych, posiadający określone cechy i formę, powstający w wyniku przeprowadzenia specjalnej procedury⁷. Istotę budżetu jako planu finansowego w pełni oddaje jego powiązanie z ujęciem funkcjonalnym, obejmującym opracowanie i wykonywanie budżetu⁸.

Strukturę wpływów budżetowych determinują środki publiczne, definiowane jako mające charakter pieniężny wszelkie wpływy zasilające jednostki sektora finansów publicznych. Literatura przedmiotu zna różne klasyfikacje środków publicznych. Obejmują one zwłaszcza środki podatkowe

¹ Budżet państwa określa także min. łączną kwotę prognozowanych dochodów i planowanych wydatków a także wynik budżetu środków europejskich, który jest rocznym planem dochodów i podlegających refundacji wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych ze środków europejskich. Uwzględnia się w nim dochody z tytułu realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz wydatki na ich realizowanie, w części podlegającej refundacji. Natomiast w planie wydatków bieżących j.s.t. zgodnie z art. 236 ust. 3 ustawy o finansach publicznych wyodrębnia się min. wydatki na programy finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu UE, z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu oraz ze środków pochodzących z innych źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, w części dotyczącej realizacji zadań j.s.t. A.Mikos-Sitek, P.Zapadka „Prawo finansów publicznych” Warszawa 2011 s. 87-88, 129

² C. Kosikowski E. Ruśkowski (red.) „Finanse publiczne i prawo publiczne” Warszawa 2008 str.301 i nast.

³ Ustawa o finansach publicznych z 2009 roku wprowadziła sporządzany przez Radę Ministrów począwszy od 2010 roku Wieloletni Plan Finansowy Państwa, obejmujący kolejne cztery lata budżetowe.

⁴ Zob.J.Głuchowski „Charakterystyka budżetu państwa” (w) J.Głuchowski, R.Huterski, J.Patyk, J.Wisniewski „Finanse publiczne” Toruń 2005 str. 33

⁵ T. Dębowska-Romanowska „Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną” Warszawa 2010 str.185 i nast.

⁶ Budżet jest w rzeczywistości zbiorem poszczególnych planów dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów ujętych w odrębnych dokumentach stanowiących załączniki do części głównej aktu normatywnego (ustawy), pozostających ze sobą w merytorycznej korelacji. Zob.J.M.Salachna „Odpowiedzialność za nieprzestrzeganie procedury tworzenia i wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego” Warszawa 2008 str. 160.

⁷ J Harasimowicz „Finanse i prawo finansowe” PWE Warszawa 1980 str.48-51, L.Kurowski „Wstęp do nauki prawa finansowego” PWN Warszawa 1976 str. 78-79, M.Weralski „Polskie prawo finansowe” PWN Warszawa 1976 str. 88-90 i 108 – 110. Ten ostatni autor rozróżnia budżety jednostkowe, do których zalicza budżety miast, gmin, województw i budżet centralny obejmujący dochody i wydatki naczelnych organów władzy i administracji państwowej oraz budżety zbiorcze, w skład których wchodzi budżety jednostkowe. Tak rozumiany zbiorczy charakter ma budżet państwa obejmujący budżet centralny i zbiorcze budżety województw. Podział ten zachowuje aktualność przy uwzględnieniu dokonanych zmian ustrojowych.

⁸ Chodzi tu o funkcjonowanie budżetu w rzeczywistości, recepcja „budżetu w działaniu”. Zob.J.M.Salachna *op.cit.* s. 37 – 40.

i niepodatkowe, przymusowe i dobrowolne, budżetowe i pozabudżetowe, krajowe i zagraniczne⁹. Podstawową kategorią środków publicznych są, zgodnie z treścią art.5 ust. 2 pkt. 1 ustawy o finansach publicznych, dochody publiczne, do których należą daniny publiczne, na które składają się podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw. W ustawie o finansach publicznych wymieniono rodzaje dochodów budżetu państwa, które dzielą się na podatkowe i niepodatkowe¹⁰. Podstawowym źródłem dochodów podatkowych są oczywiście poszczególne kategorie podatków. Według art. 111 u.f.p. dochodami niepodatkowymi są opłaty w części nie stanowiącej dochodów jednostek samorządu terytorialnego, przychodów państwowych funduszy celowych i innych jednostek sektora finansów publicznych, cła, wpłaty z zysków przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, wpłaty z tytułu dywidendy, z zysku Narodowego Banku Polskiego i nadwyżki środków finansowych agencji wykonawczych, dochody państwowych jednostek budżetowych a także z najmu i dzierżawy oraz innych umów o podobnym charakterze dotyczących składników majątkowych Skarbu Państwa, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej, dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw nie stanowiące przychodów z tytułu sprzedaży papierów wartościowych oraz prywatyzacji majątku, odsetki od udzielonych z budżetu państwa pożyczek krajowych i zagranicznych, od lokat terminowych ustanowionych ze środków zgromadzonych na centralnym rachunku bieżącym budżetu państwa oraz na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych lub organów władzy wykonawczej, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej, odsetki wykupywane przez nabywców obligacji skarbowych lub nadwyżka wynikająca z różnicy pomiędzy ceną emisyjną a wartością nominalną zbywanych obligacji skarbowych, grzywny, mandaty i inne kary pieniężne, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej, spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej na rzecz Skarbu Państwa oraz inne dochody określone w odrębnych ustawach i umowach międzynarodowych. Dochodami niepodatkowymi są również środki europejskie i przeznaczone na realizację programów związanych z ustanowieniem Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2004 – 2009, Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004 – 2009 i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa oraz w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna.

Jak wyżej wskazano, podstawowym źródłem dochodów podatkowych są podatki, czyli daniny publiczne o charakterze pieniężnym świadczone przez zobowiązane do tego podmioty na rzecz ogółu.

⁹ Zob P.Panfil (w) A.Drwiłło, D.Maśniak „*Leksykon prawa finansowego.100 podstawowych pojęć*” Warszawa 2009 s. 440 i nast.

¹⁰ J.Stankiewicz dokonał klasyfikacji i systematyzacji dochodów budżetowych w oparciu o różne cechy ich źródeł wyodrębniając dochody zasadnicze i uboczne, zwrotne i bezzwrotne, odpłatne i nieodpłatne, dobrowolne i przymusowe, zwyczajne i nadzwyczajne, publicznoprawne i prywatnogospodarcze, ze źródeł krajowych i zagranicznych. Zob J.Stankiewicz (w) C. Kosikowski E. Ruśkowski (red.) „*Finanse publiczne i prawo publiczne*” Warszawa 2008 str.313 i nast. Tamże przywołano różne klasyfikacje wynikające z kryteriów ekonomicznych, prawnych i organizacyjnych dokonane przez J.Harasimowicza w „*Finanse i prawo finansowe*”.

Podatek jest nieodpłatnym, przymusowym, bezzwrotnym i pieniężnym świadczeniem o charakterze ogólnym, nakładanym jednostronnie przez związek publicznoprawny¹¹. Podmiotami zobowiązanymi do uiszczenia podatków są podatnicy, przymusowo wypełniający świadczenia pieniężne na rzecz podmiotu uprawnionego jakimi są Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Legitymacja prawna państwa uprawniająca je do żądania od podatników spełniania obowiązku podatkowego znajduje się w art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym „każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie”. Uchylenie się od podatków początkowo nie było uważane za przestępstwo, podobnie jak niewywiązywanie się z obowiązku uiszczenia innych danin na cele publiczne czy na rzecz władcy. Digesta justyniańskie zawierają pogląd, iż nie jest przestępstwem zachowanie wymierzone w fiskus¹². Powstanie takiej opinii interpretowane jest jako rezultat braku społecznego potępienia dla unikania bądź zmniejszania ciężarów podatkowych, będących udziałem ogółu. Ponadto tego rodzaju działanie, nie skierowane bezpośrednio przeciwko obywatelom, nie wzbudzało poczucia realnego zagrożenia¹³.

Opodatkowanie spełnia różne funkcje i cele. Podstawowymi wyróżnianymi w literaturze są funkcje fiskalne – podatek jest narzędziem pozyskiwania środków pieniężnych z przeznaczeniem na pokrycie potrzeb publicznych, gospodarcze – podatek generuje określone zjawiska ekonomiczne zaplanowane przez państwo, aktywizując bądź hibernując określone dziedziny i obszary gospodarcze, oraz społeczne – podatek jest instrumentem polityki społecznej państwa decydującego o uwolnieniu bądź obciążeniu fiskalnym wybranych grup podatników i wywołującego zamierzone (lub nie) pozagospodarcze skutki decyzji podatkowych¹⁴. Z funkcją społeczną związana jest powszechność opodatkowania tj. objęcie obciążeniem daninami publicznymi szerokiego kręgu podatników oraz równość opodatkowania oznaczającą jednakowe traktowanie podatników jako adresatów tych samych norm prawnopodatkowych¹⁵. W literaturze przedmiotu istnieje szereg klasyfikacji podatków. Dla potrzeb niniejszego artykułu posłużono się podstawowym podziałem podatków na pośrednie

¹¹ J.Głuchowski (w) C. Kosikowski E. Ruśkowski (red.) „*Finanse publiczne i prawo publiczne*” Warszawa 2008 s. 465. Ustawowa definicja podatku znajduje się w art. 6 ustawy z dn. 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.Dz.U.z 2005 r. Nr 8, poz.60 ze zm.), który określa podatek jako publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, które wynika z ustawy podatkowej.

¹² Digesta Justyniana stanowią, sporządzone z woli cesarza Justyniana I Wielkiego, zbiór cytatów z wyselekcjonowanych pism 38 rzymskich wybitnych prawników z okresu od I wieku. p.n.e. do III wieku n.e., wypowiadających się w różnych dziedzinach prawa. Zbiór podzielono na 50 ksiąg, z których dwie (47 i 48) dotyczą prawa karnego. W.Litewski „*Rzymskie prawo prywatne*” Warszawa 1990, s.107-109, K.Kolańczyk „*Prawo rzymskie*” Warszawa 1997 s. 84, 86. Proces kształtowania się prawa karnego skarbowego we współczesnym rozumieniu przypada na I połowę XIX wieku. Szerzej o tym piszę w IV rozdziale rozprawy.

¹³ C.Beccaria „*O przestępstwach i karach*” Warszawa 1959, s. 181

¹⁴ J.Głuchowski wyróżnia funkcję redystrybucyjną bowiem dzięki podatkowi następuje redystrybucja dochodu i majątku narodowego między podatnikami a związkami publicznoprawnymi, której zakres zależy od struktury gospodarki i wielości jej sektorów (państwowego, spółdzielczego i prywatnego). Część dochodu wytworzonego w sektorach pozapaństwowych jest przejmowana do budżetu i za jego pośrednictwem przeznaczana na pokrycie zadań społecznych, oświatowych czy obronnych. Ponadto wyróżnia funkcję stymulacyjną, łączącą cechy przedstawionych funkcji gospodarczej i społecznej. *ibidem* s. 471- 472

¹⁵ P.Zapadka (w) A.Mikos-Sitek, P.Zapadka „*Prawo finansów publicznych*” Warszawa 2011 s. 142

i bezpośrednio jako najbardziej przydatnym do przejrzystego wyeksponowania pozycji pierwszej z wymienionych grup podatków w strukturze wpływów budżetowych. Podatki bezpośrednie wprost obciążają przychód, dochód lub majątek podatnika jako podmiotu podatku natomiast podatki pośrednie uiszczane są za pośrednictwem ceny płaconej przez nabywców określonych dóbr i usług. Podatkami pośrednimi są podatek od towarów i usług, od gier i akcyzowy. Podatkami bezpośrednimi są pozostałe podatki.

Struktura wpływów budżetowych w latach 2006 - 2012

Temat niniejszego artykułu wymaga przedstawienia, w możliwie najbardziej syntetycznej formie, ewolucji struktury wpływów budżetu państwa w ujęciu zasobowym, z wyeksponowaniem wzrastającego znaczenia dochodów podatkowych w całości dochodów budżetowych. Za najbardziej przydatne uznano przedstawienie struktury budżetów w proponowanym ujęciu w latach 2006 – 2012. Jednym z powodów przyjęcia takich ram czasowych, było wejście w życie od dnia 1 stycznia 2006 r. regulacji¹⁶ dostosowujących polskie finanse publiczne do warunków wynikających z akcesji Polski do Unii Europejskiej. Innym powodem był zamiar zobrazowania uwarunkowań budżetowych, zwłaszcza wykonywania budżetu, w okresie wzrostu gospodarczego bezpośrednio poprzedzającym spowolnienie wynikające z ogólnoswiatowego kryzysu gospodarczego, w okresie spowolnienia gospodarczego dostrzegalnego w latach 2009 – 2010 oraz następnie, w okresie stopniowego powrotu na ścieżkę systematycznego rozwoju gospodarki. Istotną okolicznością przemawiającą za przyjęciem określonego okresu rozważań była, wynikająca ze stale rosnącej gospodarki narodowej, porównywalna wielkość przedstawianych budżetów. Dochody wcześniejszych budżetów oscylują bowiem wokół połowy dochodów budżetu państwa zrealizowanych w roku 2012. Wiarygodność i rzetelność dokonanych spostrzeżeń i ocen nakazuje ich usytuowanie w realiach budżetowych o zbliżonej skali¹⁷.

Dochody budżetu państwa w roku **2006** wyniosły 197,639,8 mln zł i były wyższe do zaplanowanych w ustawie budżetowej o 1,2 % (2,4 mld zł)¹⁸ a w porównaniu z rokiem 2005 wyższe o 9,9 %. Było to przede wszystkim konsekwencją sprzyjającej koniunktury gospodarczej. Wzrost gospodarczy był wyższy niż zakładano o 1,8 % i wyniósł 6,1 % PKB, czemu towarzyszyła niska inflacja na poziomie 1 %. Kluczowe dla wzrostu PKB było zwiększenie inwestycji i ożywienie na rynku pracy skutkujące wzrostem zatrudnienia o 250 000 osób w stosunku do poprzedniego roku. Stopa bezrobocia spadła poniżej 15 %. Przekroczenie zakładanych dochodów było także efektem wyższych dochodów niepodatkowych, głównie w postaci wpływów z dywidend i wpłat z zysku.

¹⁶ Ustawa z dn. 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r., nr 249, poz. 2104 ze zm.)

¹⁷ Dochody budżetowe zrealizowane w roku 2005 wyniosły 179,8 mln zł, w roku 2004 – 156,3 mln zł, w roku 2003 – 152,1 mln zł itd.

¹⁸ Ustawa z dn. 17 lutego 2006 r. ustawa budżetowa na rok 2006 (Dz.U. z 2006 r. nr 35, poz. 244)

W omawianym okresie zrealizowano dochody podatkowe w wysokości 174.876,0 mln zł, wyższe od projektowanych w ustawie budżetowej o 0,2 % (427,5 mln zł) oraz od uzyskanych w poprzednim roku o 12,2 % (19.016,5 mln zł). Przekroczono o 7,2 % planowane dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych natomiast nie udało się wykonać założonych dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych, akcyzowego, od gier i od towarów i usług. W porównaniu z rokiem 2005 wzrósł o 1,8 % udział dochodów podatkowych w łącznych dochodach budżetu państwa.¹⁹

Podatek od towarów i usług przyniósł w 2006 roku 84.439,5 mln zł tj. 99,9 % zaplanowanej kwoty. Dochody z tytułu tego podatku były wyższe od zrealizowanych w poprzednim roku o 12 %. Dochody z podatku akcyzowego w wysokości 42.078,0 zł także były niższe od zaplanowanych (o 1,4%) i wyższe od ubiegłorocznych o 6,6 % (2.598,9 mln zł). Najwyższe dochody uzyskano z akcyzy od paliw silnikowych – 17.667,7 mln zł, wyrobów tytoniowych – 11.248,0 mln zł i wyrobów spirytusowych – 4.610,9 mln zł jednak kwoty te były niższe od określonych w ustawie budżetowej. Spowodowane to było min. innymi od założonych skutkami finansowymi wprowadzonych podwyżek stawek podatkowych na wyroby tytoniowe. Wyższe od planowanych były jedynie dochody z akcyzy od gazu²⁰ - 1.203,3 mln zł wobec zakładanych w wysokości 1.166,0 mln zł. Dochody z podatku od gier zostały zrealizowane w 99,4 % planowanych w ustawie budżetowej i wyniosły 894,9 mln zł i były wyższe o 13,0 % od wykonania w 2005 roku. Dochody z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych wykonano w 96,1 %. Wyniosły 19.337,5 mln zł. W porównaniu do ubiegłorocznych były wyższe o 22,7 %.

Tabela 1. Dochody podatkowe w latach 2005-2006

Podstawowe źródła dochodów podatkowych	2005	2006	
	wykonanie	ustawa budżetowa	wykonanie
	mln zł		
dochody podatkowe łącznie	155.859,5	174.448,5	174.876,0
podatek od towarów i usług	75.401,0	84.509,4	84.439,5
podatek akcyzowy	39.479,1	42.687,1	42.078,0
podatek od gier	791,6	900,0	894,9
podatek dochodowy od osób prawnych	15.762,4	20.126,0	19.337,5
podatek dochodowy od osób fizycznych	24.423,0	26.226,0	28.125,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK w Ministerstwie Finansów (w) „Analiza wykonania w 2006 roku budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej” NIK Warszawa 2007 s. 47

Jak wskazano wyżej, jedynie dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych przekroczyły próg wyznaczony w ustawie budżetowej. Zostały zrealizowane w 107,2 % i wyniosły 28.125,3 mln zł. Przekroczenie prognozowanego progu było głównie spowodowane wyższym

¹⁹ NIK „Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2006 roku” Warszawa 2007 s. 5,7, 47-48

²⁰ Tabela 17. Wpływy z podatku akcyzowego w latach 2005-2006. *Ibidem* s. 49

o 27,8 % wykonaniem dochodów z tytułu opodatkowania działalności gospodarczej według stawki 19 % oraz wyższym o 23,2 % wykonaniem dochodów z tytułu opodatkowania podatkiem zryczałtowanym²¹.

Dochody niepodatkowe na rok 2006 zostały ustalone w ustawie budżetowej na kwotę 18.682,6 mln zł. Była niższa o 11,3 % od wykonania w roku poprzednim. Wykonanie tych dochodów wyniosło 20.054,1 mln zł, stanowiąc 107,3 % kwoty określonej w ustawie. Dochody niepodatkowe w roku 2006 stanowiły 10,1 % całości dochodów budżetu państwa i były niższe o 4,8 % niż w roku poprzedzającym.²²

W 2007 roku dochody budżetu państwa wyniosły 236.367,5 mln zł i przewyższały zaplanowane, w kwocie 228.952,5 mln zł w ustawie budżetowej,²³ o 3,2 % (7.415,0 mln zł) oraz o 19,6 % (38.727,7 mln zł) dochody ubiegłoroczne. W ustawie budżetowej na 2007 rok wprowadzono po raz pierwszy grupę dochodów w postaci środków z Unii Europejskiej i z innych źródeł nie podlegających zwrotowi. Wysokość dochodów z tej grupy prognozowano na 14,7 mld zł, przy czym wykonano jedynie 51,3 % prognozy. Po odliczeniu środków uzyskanych z budżetu Unii Europejskiej, wzrost dochodów budżetu w porównaniu do poprzedniego roku zmniejszył się do 15,8 %.

Wśród dochodów budżetowych dominującą pozycję stanowiły dochody podatkowe. W ustawie budżetowej określono je na kwotę 192.188,2 mln zł, wyższą od wykonania w roku 2006 o 9,9 %. W rzeczywistości zrealizowano je w wysokości 206.385,2 mln zł, co pozwoliło na przekroczenie planu o 7,4 % (14.197,0 mln zł). W stosunku do 2006 roku uzyskane dochody podatkowe były wyższe o 18,0 % (31.509,2 mln zł)²⁴. Wykonanie dochodów podatkowych powyżej kwot prognozowanych w ustawie wynikało generalnie z niedoszacowania wskaźników makroekonomicznych, stanowiących podstawę do konstruowania prognoz, które okazały się korzystniejsze od zakładanych. Dochody z tytułu podatku od towarów i usług zostały zrealizowane w wysokości 96.349,8 mln zł, wyższej od planowanej o 4,3 % (3.960,8 mln zł) i wyższej od uzyskanych rok wcześniej o 11.910, 0 mln zł. Zwiększyły się o 5,1 % zaległości podatkowe w tym podatku wynoszące 9.659,5 mln zł. Podatek akcyzowy przyniósł dochody w wysokości 49.025,5 mln zł, co stanowiło 108,5 % kwoty zaplanowanej w ustawie. Dochody te były o 16,5 % wyższe (6.947,5 mln zł) od uzyskanych z tytułu tego podatku w roku ubiegłym. Spośród towarów objętych tym podatkiem największe dochody uzyskano z akcyzy na paliwa silnikowe – 21.257,3 mln zł, wyroby tytoniowe – 13.483,0 mln zł a także wyroby spirytusowe – 5.309,7 mln zł, piwo – 3.011,9 mln zł i energię elektryczną – 2.630,8 mln zł. Wykonanie wyższych dochodów wynikało ze zwiększonej

²¹ *Ibidem* s. 50

²² *Ibidem* s. 51

²³ Ustawa budżetowa na rok 2007 z dnia 25 stycznia 2007 r. (Dz.U. z 2007 r., Nr 15, poz.90)

²⁴ NIK „Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2007 roku” Warszawa 2008 s. 7-9, 51, także „Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007 r.” z dn. 27 maja 2008 r. <https://www.premier.gov.pl> (dostęp 12.03.2014)

sprzedaży tych wyrobów. Po upływie roku zwiększyły się też o 10,2 % zaległości podatkowe w podatku akcyzowym, wynoszące w 2006 r. – 3.301,7 mln zł a w 2007 r. – 3.638,5 mln zł. Dochody z podatku od gier wyniosły 1.106,7 mln zł stanowiąc 116,7 % kwoty prognozowanej. Były wyższe od uzyskanych w 2006 roku o 23,7 % (211,8 mln zł).

Zaplanowane dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych wykonano w 111,9 % uzyskując kwotę 35.358,5 mln zł. Przewyższały dochody ubiegłoroczne o 25,7 % (7.233,2 mln zł). Wynikało to z niedoszacowania tempa wzrostu funduszu wynagrodzeń, dobrej koniunktury na giełdzie oraz wyższego niż planowano zatrudnienia w gospodarce narodowej. Niższe o 9,4 % od ubiegłorocznych były zaległości podatkowe, które wyniosły 2.864,0 mln zł. Podatek dochodowy od osób prawnych wygenerował w roku 2007 dochody w wysokości 24.540,2 mln zł, stanowiące 111,2 % wykonania kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej (22.066 mln zł). Decydujący wpływ na taki wynik miała dobra sytuacja finansowa przedsiębiorstw i korzystniejsze od ubiegłorocznych wyniki finansowe banków. Zaległości wynikające z tego podatku wyniosły 998,8 mln zł zmniejszając się o 11,7 % (154 mln zł) w stosunku do 2006 roku.²⁵

Wykonanie dochodów niepodatkowych wyniosło 22.448,2 mln zł, będąc wyższym od złożonego w planie o 1,7 % (370,4 mln zł) i o 8 % od ubiegłorocznego (1.669,1 mln zł).²⁶

Rok **2008** był drugim, w którym do dochodów budżetu państwa włączono środki pochodzące z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej. Był także pierwszym, w którym było dostrzegalne spowolnienie gospodarcze wynikające z dotyczącego Polski ogólnoswiatowego kryzysu gospodarczego. Nie wykonano dochodów budżetowych ustalonych w ustawie budżetowej w kwocie 281.892,1 mln zł²⁷. Uzyskane dochody wyniosły 253.547,3 mln zł i były niższe od zaplanowanych o 10,1 % (28.344,8 mln zł). Jednocześnie były o 7,3 % (17.179,8 mln zł) wyższe od zrealizowanych w roku poprzednim. Podstawowymi przyczynami niewykonania planu dochodów budżetowych było niższe (na poziomie 41,1 %) od planowanych wykonanie dochodów z tytułu wpłat środków z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej oraz mniejsze o 8.695,0 mln zł (o 3,8 %) od planowanych dochody podatkowe²⁸.

Dochody podatkowe zostały zrealizowane w wysokości 219.499,4 mln zł i jak wskazano wyżej były niższe od prognozowanych w ustawie budżetowej (228.194,4 mln zł). W stosunku do wykonania w roku poprzednim dochody te były wyższe o 6,4 % (13.114,2 mln zł). Złożyło się na to niewykonanie planu dochodów z tytułu podatków pośrednich. Dochody uzyskane z podatku od towarów i usług były niższe o 8,9 % (9.917,3 mln zł) od planowanych w ustawie budżetowej i wyniosły 101.782,7 mln zł. W stosunku do roku poprzedniego były wyższe o 5,6 % (5.432,9 mln zł).

²⁵ *Ibidem* s. 51-54

²⁶ *Ibidem* s. 55

²⁷ Ustawa budżetowa na rok 2008 z dn. 23 stycznia 2008 r. (Dz.U. z 2008 r., Nr 19, poz.117)

²⁸ NIK „Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2008 roku” Warszawa 2009 s. 6, 43, także „Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2008 r.” z dn. 29 maja 2009 r <http://www.archbip.mf.gov.pl> (dostęp 17.03.2014)

Niezrealizowanie dochodów z tego podatku wynikało z przeszacowania wykonania dochodów w 2007 roku i dodatkowych dochodów z zakładanej poprawy efektywności podatkowej gospodarki oraz niedoszacowania skali zwrotów tego podatku w okresie przejściowym i w budownictwie mieszkaniowym. Wzrosły w porównaniu z 2007 rokiem zaległości podatkowe z tytułu tego podatku o 3,1 % (9.958,4 mln zł)²⁹. Podatek akcyzowy przyniósł dochody w kwocie 50.490,1 mln zł, co stanowiło 96,7 % prognozy. Podstawą do jej opracowania było optymistyczne założenie o dodatkowych dochodach z tytułu wzrostu (o 23,3 %) stawki podatku od wyrobów tytoniowych. Dochody były wyższe od ubiegłorocznych o 3,0 % (1.464,6 mln zł). Wykonano jedynie plan w zakresie podatku od samochodów i energii elektrycznej³⁰. W stosunku do pozostałych wyrobów objętych podatkiem akcyzowym planu dochodów nie wykonano, co obrazuje tabela.

Tabela 2. Dochody z podatku akcyzowego w latach 2007-2008

Źródła dochodów z podatku akcyzowego	2007	2008	
	wykonanie	ustawa budżetowa	wykonanie
	mln zł		
dochody z podatku akcyzowego łącznie	49.025,5	52.200,0	50.490,1
wyroby spirytusowe	5.309,7	5.358,2	5.880,7
wino	499,1	545,9	454,7
piwo	3.011,9	3.440,6	2.984,2
paliwa silnikowe	21.257,3	22.624,1	21.949,6
samochody	1.159,1	1.056,4	1.536,6
wyroby tytoniowe	13.483,0	14.895,0	13.460,1
energia elektryczna	2.630,8	2.420,3	2.665,0
oleje opałowe	450,6	474,8	379,5
gaz	1.227,1	1.292,4	1.172,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK w Ministerstwie Finansów (w) „Analiza wykonania w 2008 roku budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej” NIK Warszawa 2009 s. 53

Niższe niż zakładano dochody z tego podatku od wyrobów tytoniowych wynikały ze zwiększonej sprzedaży tańszych gatunków papierosów. Mniejsza od planowanej sprzedaż paliw o podwyższonej w połowie roku cenie oraz pogarszająca się w końcu roku sytuacja gospodarcza skutkowały zrealizowaniem niższych (96,9 %) od prognozowanych dochodów z akcyzy od paliw silnikowych.³¹

²⁹ *Ibidem* s. 51-52

³⁰ *Ibidem* s.52-53

³¹ W analizie NIK pominięto dochody podatkowe z tytułu podatku od gier. *Ibidem* s. 51-53

W omawianym roku zrealizowano dochody z podatku dochodowego od osób prawnych w kwocie 27.159,7 mln zł, co było wielkością zbliżoną do planowanej i o 10,7 % (2.619,5 mln zł) przewyższającą ubiegłoroczne dochody z tego tytułu. Wzrost był skutkiem przede wszystkim czynników makroekonomicznych, dobrej kondycji finansowej przedsiębiorstw oraz zmniejszenia (z 15,9 % do 14,0 %) udziału województw we wpływach z tytułu tego podatku³². Zaległości podatkowe zwiększyły się w stosunku do 2007 roku o 12,2 % (1.120,4 mln zł). Podatek dochodowy od osób fizycznych przyniósł kwotę 38.658,5 mln zł, wyższą od zaplanowanej w ustawie budżetowej o 6,9 % (2.504,5 mln zł). W porównaniu do ubiegłorocznego wykonania uzyskano wzrost o 9,3 %. Przekroczenie kwoty prognozowanej w ustawie wynikało z niedoszacowania przy jej opracowywaniu przeciętnego wynagrodzenia i zatrudnienia w gospodarce narodowej oraz wyższych (o 18%) wpływów z podatku od odpłatnego zbycia papierów wartościowych lub pochodnych instrumentów finansowych. Zaległości podatkowe wynikające z tego podatku wzrosły o 13,2 % wynosząc 3.022,7 mln zł.

Dochody niepodatkowe zrealizowane w roku 2008 wyniosły 19.308,9 mln zł i w stosunku do wielkości określonej w ustawie budżetowej (18.415,6 mln zł) były wyższe o 4,9 % (893,3 mln zł) natomiast w porównaniu do roku poprzedniego niższe o 14,0 % (3.139,3 mln zł).

Rok **2009** był pierwszym, w którym ewidentnie odczuwalny był globalny kryzys gospodarczy. Już w drugiej połowie poprzedniego roku, w czasie opracowywania projektu budżetu wystąpiło spowolnienie wzrostu gospodarczego. Spowodowało to sformułowanie ostrożnych założeń makroekonomicznych do przygotowywanej ustawy budżetowej, w której planowane dochody ustalono na 303. mln zł³³. Na początku 2009 roku, kiedy ustawa budżetowa była już wykonywana, tempo wzrostu gospodarczego było najniższe. Kryzys finansowy na świecie oddziałujący na gospodarkę Polski uzasadniał obawy o osiągnięcie nakreślonej skali dochodów budżetowych. W ich konsekwencji a także wobec stale zmniejszających się w kolejnych miesiącach roku wpływów z podatków pośrednich i podatku dochodowego od osób prawnych, konieczne było uchwalenie nowej ustawy budżetowej zawierające bardziej realistyczne wskaźniki i cele. W drugiej połowie roku uchwalono nowelizację ustawy, w której prognozę dochodów obniżono o 30.123,3 mln zł³⁴. Zrealizowano dochody w wysokości 274.183,5 mln zł, nieznacznie (o 1.272 mln zł) przekraczając górny próg określony w znowelizowanej ustawie budżetowej.

Dochody podatkowe w znowelizowanej ustawie podatkowej ustalono na kwotę 205.812,3 mln zł, o 18,1 % niższej (45.621,9 mln zł) od określonej w pierwotnie uchwalonej ustawie oraz o 6,2 % (13.687,1 mln zł) niższej od wykonania w roku poprzednim. Zrealizowano dochody w wysokości 214.878,8 mln zł były wyższe od założonych o 4,4 % jednak niższe o 2,1 % (4.620,6 mln zł)

³² Ustawa z dn. 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. z 2007 r., Nr 191, poz. 1370 ze zm.)

³³ Ustawa budżetowa na 2009 rok z dn. 9 stycznia 2009 r. (Dz.U. z 2009 r., Nr 10, poz. 58)

³⁴ Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na 2009 r. (Dz.U. z 2009 r., Nr 128, poz. 1057)

od uzyskanych w 2008 roku. Jako istotną przyczynę spadku dochodów podatkowych wskazywane jest wprowadzenie w 2009 roku zmian systemowych w podatku od osób fizycznych oraz podatku od towarów i usług³⁵. Po nowelizacji ustawy, określone w niej prognozy dochodów podatkowych zostały przekroczone w zakresie wszystkich podatków.

W porównaniu do wykonania z roku poprzedniego, w roku 2009 zmniejszył się o 8,2 % udział dochodów podatkowych w dochodach budżetu państwa.³⁶

W stosunku do znowelizowanej prognozy zawartej w ustawie budżetowej zrealizowane dochody z tytułu podatku od towarów i usług były wyższe o 5,8 % i wyniosły 99.454,7 mln zł, a w porównaniu do wykonania w 2008 roku były niższe o 2,3 % (2.328,0 mln zł). Obniżenie to wynikało ze wskazanych wyżej zmian systemowych, mniejszej skłonności do ujawniania zobowiązań podatkowych i co oczywiste, z niższego tempa wzrostu gospodarczego. Zaległości podatkowe były wyższe od ubiegłorocznych o 1,0 % wynosząc 10.060,9 mln zł.³⁷ Podatek akcyzowy przyniósł 53.926,9 mln zł dochodów, o 3,9 % przekraczając znowelizowaną prognozę oraz o 6,8 % (3.436,8 mln zł) wykonanie sprzed roku. Wyższe o 2,6 % (580,3 mln zł) były dochody z akcyzy od paliw silnikowych i aż o 19,3 % (2.597,7 mln zł) z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych. Wyższe od ubiegłorocznych były również dochody z akcyzy na wyroby spirytusowe, wino, piwo i oleje opałowe. Ilustruje to tabela.

Zaległości z tytułu podatku akcyzowego zwiększyły się w porównaniu z rokiem 2008 o 8,6 % (368,8 mln zł). Dochody z tytułu podatku od gier wyniosły 1.576,1 mln zł o 0,9 % przekraczając kwotę zaplanowaną w zmienionej ustawie.

Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych o 4,1 % przekroczyły znowelizowaną w ustawie prognozę i wyniosły 35.763,7 mln zł, co w porównaniu do ubiegłego roku było kwotą niższą o 7,5 % (2.894,8 mln zł). Wynikało to przede wszystkim z wprowadzenia sygnalizowanych wyżej zmian systemowych, polegających na wprowadzeniu dwustopniowej skali podatkowej (18 i 32 %) oraz podwyższeniu progu podatkowego³⁸. Zaległości podatkowe zwiększyły się o 10,8 %.

Podatek dochodowy od osób prawnych przyniósł dochody w wysokości 24.156,6 mln zł, o 0,7 % przekraczające kwotę zaplanowaną w znowelizowanej ustawie. Dochody te były niższe

³⁵ Zmiany dotyczyły min. wprowadzenie korzystniejszej dla podatnika skali podatkowej w PIT, skrócenie terminu zwrotów podatku VAT ze 180 do 60 dni oraz umożliwienie rozliczenia podatku należnego z tytułu importu na deklaracji podatkowej, w przypadku niektórych procedur uproszczonych. Przyspieszenie realizacji zwrotów i rozliczenia podatku spowodowało jednorazowe obniżenie wpływów do budżetu. („Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej w układzie zadaniowym”. Min.Fin. W-wa 2009.10.01)

³⁶ NIK „Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2009 roku” Warszawa 2010 s. 6, 53-55, także „Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r.” z dn. 31 maja 2010 r <http://www.archbip.mf.gov.pl> (dostęp 17.03.2014)

³⁷ *Ibidem* s.54

³⁸ Próg ten określono na 85.528 zł. Istotne znaczenie miały także gorsze wyniki na giełdzie papierów wartościowych w roku 2008, niższe o 9,8 % wpływy z pobieranego według stawki 19 % podatku z pozarolniczej działalności gospodarczej i działów specjalnych produkcji rolnej oraz niższe o 44,8 % wpływy z podatku z odpłatnego zbycia papierów wartościowych lub pochodnych instrumentów finansowych. *Ibidem* s.57

o 11,1 % od wykonanych w roku 2008 (3.003,1 mln zł). Zmniejszył się natomiast o 16,0 % stan zaległości podatkowych z tytułu tego podatku.³⁹

Dochody niepodatkowe, ustalone w pierwotnej wersji ustawy budżetowej na 2009 roku w wysokości 17.999,1 mln zł, zostały ostatecznie określone w kwocie 25.335,7 mln zł. Dochody zrealizowane wyniosły 27.433,4 mln zł co stanowiło przekroczenie planu o 8,3 % (2.097,7 mln zł).⁴⁰

Ustawa budżetowa na **2010** roku przewidywała dochody budżetu państwa na kwotę 249,0 mln zł⁴¹. Rzeczywiste dochody budżetowe osiągnęły kwotę 250,302,8 mln zł o 0,5 % przekraczając pułap określony w ustawie. Wykonanie ustawy budżetowej było możliwe dzięki wyższemu niż zakładano wzrostowi gospodarczemu, lepszej sytuacji na rynku pracy i stabilnemu złotemu. Z nadwyżką zrealizowano dochody z tytułu podatku od towarów i usług i akcyzy, uzyskano też nieplanowane wpłaty z zysku NBP. Natomiast nie wykonano ujętych w ustawie budżetowej dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych oraz opłat, grzywien, odsetek i innych dochodów niepodatkowych. W budżecie państwa określono też kwotę dochodów środków europejskich w wysokości 41,8 mln zł (również wydatków-56,3 mln zł i deficytu budżetu tych środków-14,4 mln zł), co wynikało z przepisu art.110 ustawy z dn. 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴². Dochody łączne budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 288.011,5 mln zł i były wyższe od dochodów uzyskanych w 2009 roku o 5,0 % (13.828,0 mln zł).⁴³

Dochody podatkowe w roku 2010 wyniosły 222.552,7 mln zł i były niższe od prognozowanych o 0,3 %, były jednak wyższe od zrealizowanych w 2009 roku o 3,6 % (7.673,9 mln zł). Najwyższe dochody przyniosły podatki od towarów i usług – 107.880,3 mln zł oraz podatki akcyzowe – 55.684,5 mln zł. Prognozowane dla tych podatków pułapy zostały przekroczone odpowiednio o 1,6 % i 4,9 %. Wyższe dochody z podatków pośrednich były głównym powodem nieznacznego przekroczenia zaplanowanego pułapu dochodów budżetu państwa. Na wykonanie planu w zakresie akcyzy niewątpliwy wpływ miało podniesienie stawki tego podatku na wyroby tytoniowe. Nie wykonano określonych na kwotę 35.592,6 mln zł dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych, realizując 92,2 % prognozowanej wielkości a także dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych, uzyskując 82,8 % zaplanowanej kwoty 21.769,9 mln zł. W porównaniu do 2009 roku zaległości podatkowe zwiększyły się o 7,8 % (1,5 mld zł) i wyniosły 20,6 mld zł. Największy udział w tej kwocie miały zaległości z tytułu podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego.

Dochody niepodatkowe były wyższe od zaplanowanych o 9,3 % i wyniosły 24,501,6 mln zł jednak przede wszystkim z powodu uzyskania nieplanowanej wpłaty z zysku NBP w kwocie 3.957,3

³⁹ *Ibidem* s. 58-59

⁴⁰ *Ibidem* s. 60

⁴¹ Ustawa budżetowa na rok 2010 z dn. 22 stycznia 2010 r. (Dz.U. z 2010 r., Nr 19, poz.102)

⁴² Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz.1240 ze zm.

⁴³ NIK „*Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2010 roku*” Warszawa 2011 s. 41

mln zł, bowiem inne dochody niepodatkowe, jak wyżej sygnalizowano, pochodzące z opłat, grzywien, odsetek i innych dochodów wykonano w wysokości 81,8 % wielkości prognozowanej.⁴⁴

W ustawie budżetowej na 2011 rok dochody budżetu państwa zostały ustalone w wysokości 273.144,4 mln zł. Zrealizowano dochody wyższe o 1,6 % od zaplanowanych osiągając kwotę 277.557,2 mln zł. Najistotniejszy wpływ na uzyskanie dochodów wyższych od planowanych była wyższa od prognozowanej o 4.485,7 mln zł wpłata z zysku Narodowego Banku Polskiego (kwotowo różnica dochodów uzyskanych od planowanych wynosiła 4.412,8 mln zł). W stosunku do poprzedniego roku dochody budżetowe były wyższe o 10,9 % (27.254,4 mln zł). W strukturze budżetu dochody podatkowe stanowiły 87,6 %, niepodatkowe 11,6 % natomiast dochody ze środków UE i bezzwrotnej pomocy zagranicznej 0,8 %.

Dochody podatkowe wyniosły we wskazanym roku 243.210,9 mln zł i były wyższe od określonych w ustawie budżetowej o 0,2 % (540,9 mln zł) oraz od wykonanych w roku poprzednim o 9,3 % (20.658,3 mln zł). Podstawowymi przyczynami wzrostu tych dochodów było zamrożenie skali podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych, podwyższenie akcyzy na wyroby tytoniowe, wygaśnięcie ulg na paliwa o wyższej niż 2 % zawartości biokomponentów i na samoistne paliwa biokomponentowe a przede wszystkim podwyższenie stawek w podatku od towarów i usług. W stosunku do dwóch poprzednich lat, w strukturze dochodów budżetu nastąpił wzrost udziału podatku od towarów i usług do 49,7 % (w 2010 r. - 48,5 %, 2009 r. - 46,3 %) oraz zmniejszył się do 23,8 % udział podatku akcyzowego (2010 r. - 25,0 %, 2009 r. - 25,1 %). Głównym źródłem dochodów podatkowych były podatki pośrednie. Przepisy dotyczące podatku akcyzowego i od towarów i usług budziły zastrzeżenia Komisji Europejskiej⁴⁵, jako niezgodne z dyrektywami Rady, co miało swoje konsekwencje dla budżetu⁴⁶.

⁴⁴ *Ibidem.* s.43-44

⁴⁵ W latach 2006 – 2011 w związku z naruszeniem przez RP zobowiązań traktatowych dotyczących tych podatków KE wszczęła 19 oficjalnych postępowań. Przepisy ograniczające możliwość odliczania VAT przy zakupie samochodów o nośności poniżej 3,5 tony, używanych w działalności gospodarczej a także zakazujące odliczania VAT od paliwa do takich pojazdów zostały uchylone z dniem 1 stycznia 2011 r. ustawą z dn. 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy o transporcie drogowym (Dz.U. 2010, Nr 247, poz.1652), po ponad czterech latach od przedstawienia zarzutów przez KE i po dwóch latach od wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Opóźnienie w dostosowaniu przepisów do uregulowań europejskich skutkowało wypłaceniem podatnikom z tytułu odsetek kwoty 49 mln zł. NIK „*Analiza wykonania w 2011 roku budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej*” Warszawa 2012 s. 58-59

⁴⁶ Chodzi o dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U.UE.L.06.347.1) oraz dyrektywą Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej, tzw. dyrektywa energetyczna (Dz.U.UE.L.03.283.51). Dyrektywę tą wdrożono do systemu opodatkowania akcyzą energii elektrycznej z trzyletnim opóźnieniem w dniu 1 marca 2009 r. kiedy weszły w życie przepisy ustawy z dn. 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2009 r., Nr 3 poz.11). Niezgodność uregulowań w opodatkowaniu akcyzą energii elektrycznej skutkowałą skierowaniem przez producentów tej energii, w okresie od 2007 r. do czerwca 2001 r., 791 wniosków o zwrot zapłaconego podatku akcyzowego sięgających łącznie kwoty ok. 7 mld zł (kwotę odsetek szacowano na ponad 2,5 mld zł). Orzeczenia wydawane w tym okresie przez sądy administracyjne były zwykle niekorzystne dla organów podatkowych odmawiających zwrotu akcyzy. Kres roszczeniom z tego tytułu położyła uchwała NSA z dn. 22 czerwca 2011 r. stwierdzająca, iż nie jest nadpłatą kwota podatku akcyzowego uiszczona z tytułu sprzedaży

Dochody z podatku od towarów i usług były wyższe od zaplanowanych o 1,3 % i wyniosły 120.832,0 mln zł. Były też wyższe od dochodów osiągniętych w 2010 r. o 12,0 % (12.951,7 mln zł). Wzrost dochodów był min. wynikiem podwyżki stawek VAT 22 % i 7 % o jeden punkt procentowy i opodatkowania stawką 5 % nieprzetworzonych artykułów spożywczych oraz książek i czasopism specjalistycznych⁴⁷. Dochody z podatku akcyzowego wyniosły 57.963,7 mln zł, stanowiąc 98,7 % planowanej do uzyskania kwoty, jednak były wyższe od uzyskanych w poprzednim roku o 4,1 % (2.279,2 mln zł).

Podatek od gier wygenerował dochody budżetowe w wysokości 1.477,0 mln zł, stanowiące 88,4 % zaplanowanej kwoty. Dochody z tego podatku były niższe od uzyskanych w roku 2010 o 9,1 % (147,9 mln zł), co wynikało ze spadku liczby automatów o niskich wygranych. Najwyższy udział w ogólnej wielkości dochodów miały podatki od gier liczbowych.

Zrealizowano 99,7 % zaplanowanych dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych, uzyskując kwotę 38.074,9 mln zł. W stosunku do poprzedniego roku dochody te były wyższe o 7,0 %. W oparciu o kontrole przeprowadzone w urzędach kontroli skarbowej i urzędach skarbowych ujawniły, że organy te, częściej niż w poprzednich okresach, stosowały wobec osób naruszających przepisy podatkowe sankcje karne zawarte w kks⁴⁸. W zakresie tego podatku pojawił się problem możliwości prowadzenia postępowań karnych skarbowych o uchylanie się od obowiązku podatkowego (art.54 kks) przeciwko podatnikom, którym wymierzono zryczałtowany podatek dochodowy w wysokości 75 % od dochodów z nieujawnionych źródeł lub nie znajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach, na podstawie art. 30 ust. 1 pkt. 7 ustawy z dn. 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁴⁹. Orzecznictwo sądów powszechnych, kwestionujących dopuszczalność prowadzenia takich postępowań i umarzających wszczęte postępowania oraz Sądu Najwyższego⁵⁰ było odmienne od stanowiska Trybunału Konstytucyjnego o braku kolizji obu wskazanych przepisów i ich zgodności z art. 2 Konstytucji RP⁵¹. W roku 2011 o 11,2 % w stosunku do roku poprzedniego zwiększyły się należności z tytułu zaległości w ściąganiu podatku dochodowego od osób fizycznych i wyniosły 4.530,2 mln zł.

energii elektrycznej w przypadku gdy podatnik nie poniósł z tego tytułu uszczerbku majątkowego (wyrok pełnego składu Izby Gospodarczej NSA – I GPS 1/11). *Ibidem* s. 59

⁴⁷ Uregulowania te wprowadzono ustawą z dn. 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz.U. z 2010 r., Nr 238 poz. 1578) przewidującą w art. 19 pkt.2 zmianę art. 41 ustawy o podatku od towarów i usług (Dz.U.z 2004 r. Nr 54 poz.535 z późn. zm.) poprzez dodanie ust. 2a odsyłającego do załącznika nr. 10 zawierającego listę towarów objętych zmienioną stawką podatkową.

⁴⁸ „Informacja o wynikach kontroli postępowań urzędów skarbowych i urzędów kontroli skarbowej w sprawach o wykroczenia i przestępstwa skarbowe”. Nr ewid. 21/2012/P/11024/KBF NIK Warszawa 2012 r. oraz „Informacja o wynikach kontroli realizacji przez urzędy skarbowe zadań w zakresie prowadzenia postępowań w sprawach o wykroczenia i przestępstwa skarbowe oraz opodatkowania przychodów nie znajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach”. Nr ewid. 17/ 2003/P/02/017/KBF Warszawa 2003 r.

⁴⁹ Dz.U.z 2010 r. Nr 51 poz.307

⁵⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dn. 10 czerwca 2009 r., sygn. II KK 20/09 (OSNKW 2009/11/95) a także Wyrok Sądu Najwyższego z dn. 20 października 2011 r., sygn. V KK 340/11

⁵¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 90/08 (Dz.U. Nr 87 poz.493)

Dochody z tytułu podatku od dochodowego od osób prawnych zostały zrealizowane w kwocie 24.861,9 mln zł i nieznacznie przekroczyły wielkość prognozowaną. Były o 14,2 % (3.092,1 mln zł) wyższe od dochodów uzyskanych w 2010 roku. Wzrosły także o 13,0 % wobec poprzedniego roku należności pozostałe do zapłaty w ramach tego podatku, wynosząc 1.257,0 mln zł.

Zrealizowane dochody niepodatkowe wyniosły 32.274,5 mln zł i były wyższe od zaplanowanych o 15,1 % (4.225,1 mln zł) i o 31,7 % (7.772,9 mln zł) wyższe od uzyskanych w 2010 roku.⁵²

W roku **2012** spowolnienie wzrostu gospodarczego miało ograniczony wpływ na realizację budżetu państwa. W ustawie budżetowej na ten rok przewidziano dochody budżetowe w wysokości 293.766,0 mln zł⁵³. Zrealizowano dochody były niższe od prognozowanych o 2,1 % (6.171,0 mln zł), wyniosły 287.595,0 mln zł i były wyższe od ubiegłorocznych o 3,6 % (10.038,0 mln zł). Wpływ na taki wynik miała utrzymująca się w Europie (i w Polsce) niekorzystna sytuacja gospodarcza i niezrealizowanie planu dochodów podatkowych, stąd też istotne znaczenie dla uzyskania dochodów bliskich zaplanowanym, miała, podobnie jak w roku poprzednim, nieplanowana wpłata z zysku NBP w wysokości 8.205,3 mln zł. Łączne dochody budżetu państwa i środków europejskich wyniosły 352.250,0 mln zł i były wyższe od uzyskanych w poprzednim roku o 8,0 % (26.102,0 mln zł). W strukturze dochodów budżetowych dochody podatkowe stanowiły 86,3 % dochodów ogółem, dochody niepodatkowe 12,9 % (37.143,2 mln zł), dochody ze środków UE i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej 0,8 %.⁵⁴

Tabela 3. Struktura dochodów budżetu państwa w 2012 r.

Źródło dochodów	% udziału w dochodach budżetowych
podatek od towarów i usług	41,7
podatek akcyzowy	21,0
podatek dochodowy od osób fizycznych	13,8
podatek dochodowy od osób prawnych	8,7
wpłata z zysku NBP	2,9
dywidendy i wpłaty z zysku	2,9
pozostałe	9,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Analizy wykonania w 2012 roku budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej” NIK Warszawa 2013 s. 68

⁵² „Analiza...” op.cit. s. 60-63

⁵³ Ustawa budżetowa na rok 2012 z dn. 2 marca 2012 r., (Dz.U. z 2012 r. poz. 273)

⁵⁴ NIK „Analiza wykonania w 2012 roku budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej” Warszawa 2013 s. 48-59 a także „Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r.” z dn. 31 maja 2013 r <http://www.archbip.mf.gov.pl> (dostęp 19.03.2014)

Dochody podatkowe określono w ustawie budżetowej na kwotę 264.803,0 mln zł. Wykonano dochody w wysokości 248.274,6 mln zł, niższe od zaplanowanych o 6,2 % (16.528,4 mln zł). W stosunku do poprzedniego roku dochody podatkowe były wyższe o 2,1 % (5.063,7 mln zł). Jedynie dochody podatkowe z tytułu podatku od gier były wyższe od prognozowanych o 6,6 % (88,6 mln zł). Pozostałe podstawowe źródła podatkowe nie przyniosły spodziewanych dochodów. Dochody z podatku od towarów i usług okazały się niższe od planowanych o 9,2 %, z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych o 5,6 %, z podatku akcyzowego o 3,4 % i z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych o 1,1 %. Dochody z poszczególnych podatków przedstawia tabela.

Tabela 4. Dochody podatkowe w 2012 r. wg źródeł (dane w mln zł)

Rodzaj źródeł dochodów podatkowych	Ustawa budżetowa	Wykonanie
Podatek od towarów i usług	132.165,0	120.000,7
Podatek akcyzowy	62.600,0	60.449,9
Podatek od gier	1.353,0	1.441,6
Podatek dochodowy od osób prawnych	26.635,0	25.145,7
Podatek dochodowy od osób fizycznych	40.250,0	39.809,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Analizy wykonania w 2012 roku budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej” NIK Warszawa 2013 s. 69

Niższe od prognozowanych dochody podatkowe wynikały z mniej korzystnych od spodziewanych warunków makroekonomicznych, przeszacowania skutków zmian regulacji prawnych mających wpływ na dochody podatkowe oraz zmniejszenia skuteczności poboru podatków⁵⁵. W stosunku do 2011 roku o 0,7 % (831,3 mln zł) zmniejszyły się dochody z podatku od towarów i usług oraz o 2,4 % (35,4 mln zł) z podatku od gier. Wyższe do ubiegłorocznych o 4,3 % (2.486,2 mln zł) były dochody z akcyzy, o 4,6 % (1.734,5 mln zł) z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych oraz o 1,1 % (283,8 mln zł) z tytułu podatku od osób prawnych⁵⁶. Skalę dochodów podatkowych według poszczególnych źródeł podatkowych ilustruje tabela obejmująca lata 2006-2012.

⁵⁵ Sytuacja makroekonomiczna odbiegała od założeń przyjętych do opracowania projektu ustawy budżetowej. Niższy od planowanego był wzrost PKB, inflacja, nominalny wzrost spożycia indywidualnego, fundusz wynagrodzeń w gospodarce narodowej oraz emerytur i rent, obniżeniu uległy inwestycje sektora finansów publicznych, niższe niż w roku 2011 było również zatrudnienie. Zmiany regulacji prawnych uwzględnione w projektowanych dochodach podatkowych obejmowały podwyższenie o 14,1 % akcyzy na olej napędowy i o 4 % na wyroby tytoniowe, wprowadzenie podatku akcyzowego na wyroby węglowe i od wydobycia miedzi i srebra (ustawa z dnia 2 marca 2012 o podatku od wydobycia niektórych kopalin Dz.U.). Zmianą nieplanowaną na etapie opracowywania ustawy budżetowej była zmiana sposobu rozliczania zwrotów z tytułu podatku od towarów i usług w okresie od 1 do 21 stycznia 2013 r. wprowadzona rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2012 r. o zmianie rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz.U. z 2012 r. poz.1546).- *Ibidem* s.71-72

⁵⁶ Wyliczenia własne na podstawie danych zawartych w „Analizie wykonania w 2012 roku budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej” NIK Warszawa 2013 s. 69, „Analizie wykonania w 2011 roku budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej” Warszawa 2012 s. 58 a także w „Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania

Tabela 5. Dochody podatkowe wg źródeł w latach 2006-2012 (dane zaokrąglone do 1 mln zł)

Rodzaje źródeł podatkowych	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
dochody podatkowe ogółem	174.876	206.385	219.499	214.879	222.553	243.211	248.275
podatek od towarów i usług	84.439	96.350	101.783	99.455	107.880	120.832	120.000
podatek akcyzowy	42.078	49.025	50.490	53.927	55.685	57.964	60.450
podatek od gier	895	1.107	1.405	1.576	1.625	1.477	1.442
podatek dochodowy od osób fizycznych	19.337	24.540	27.160	24.157	21.770	24.862	25.146
podatek dochodowy od osób prawnych	28.125	35.359	38.659	35.764	35.597	38.075	39.809

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokonywanych przez NIK analiz wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz sprawozdań Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa we wskazanych latach.

Na przestrzeni trzech ostatnich badanych lat zmniejszył się udział podatków pośrednich w dochodach podatkowych oraz w dochodach budżetu państwa ogółem. Ilustruje to poniższa tabela.

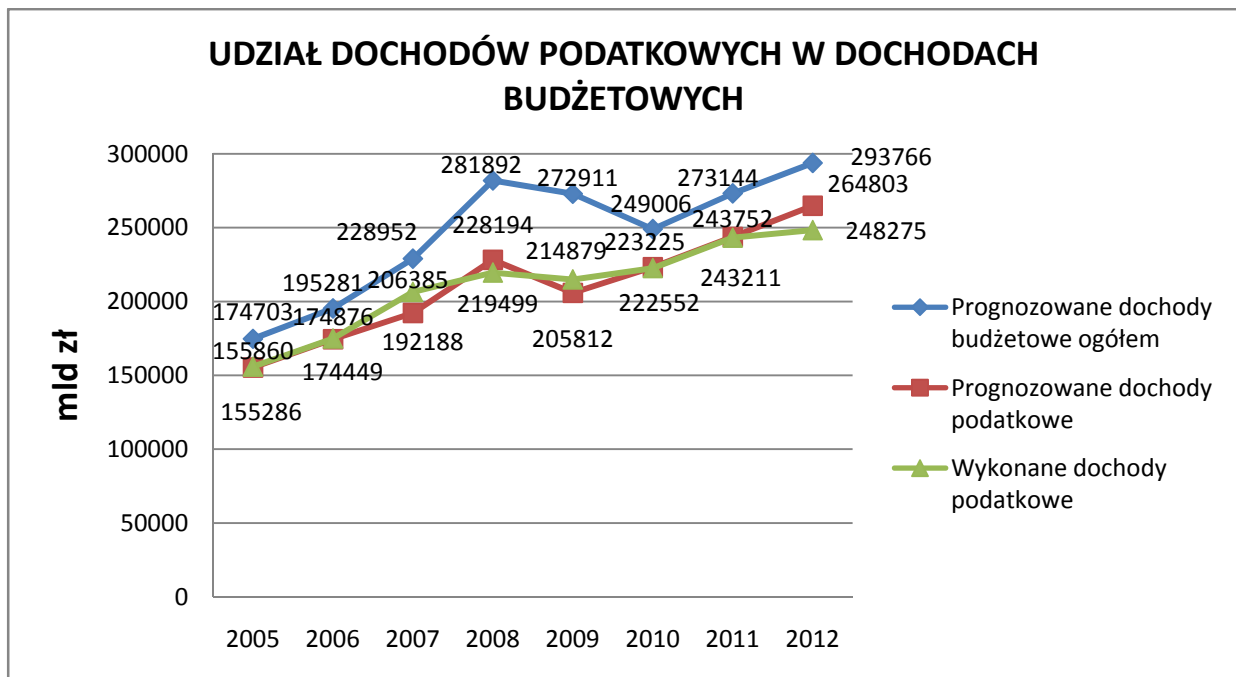
Tabela 6. Udział podatków w dochodach podatkowych i dochodach budżetu państwa w latach 2010-2012

Wyszczególnienie	Udział w dochodach podatkowych			Udział w dochodach budżetu państwa		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
	%					
Dochody podatkowe	100	100	100	88,9	87,6	86,3
Podatki pośrednie, w tym:	74,2	74,1	73,3	66,0	64,9	63,2
od towarów i usług	48,5	49,7	48,3	43,1	43,5	41,7
akcyzowy	25,0	23,8	24,3	22,2	20,9	21,0
Podatek dochodowy						
od osób prawnych	9,8	10,2	10,1	8,7	9,0	8,7
od osób fizycznych	16,0	15,7	16,0	14,2	13,7	13,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Analizy wykonania w 2012 roku budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej” NIK Warszawa 2013 s.76

Tabela 7. Udział dochodów podatkowych w dochodach budżetowych w latach 2005 - 2012

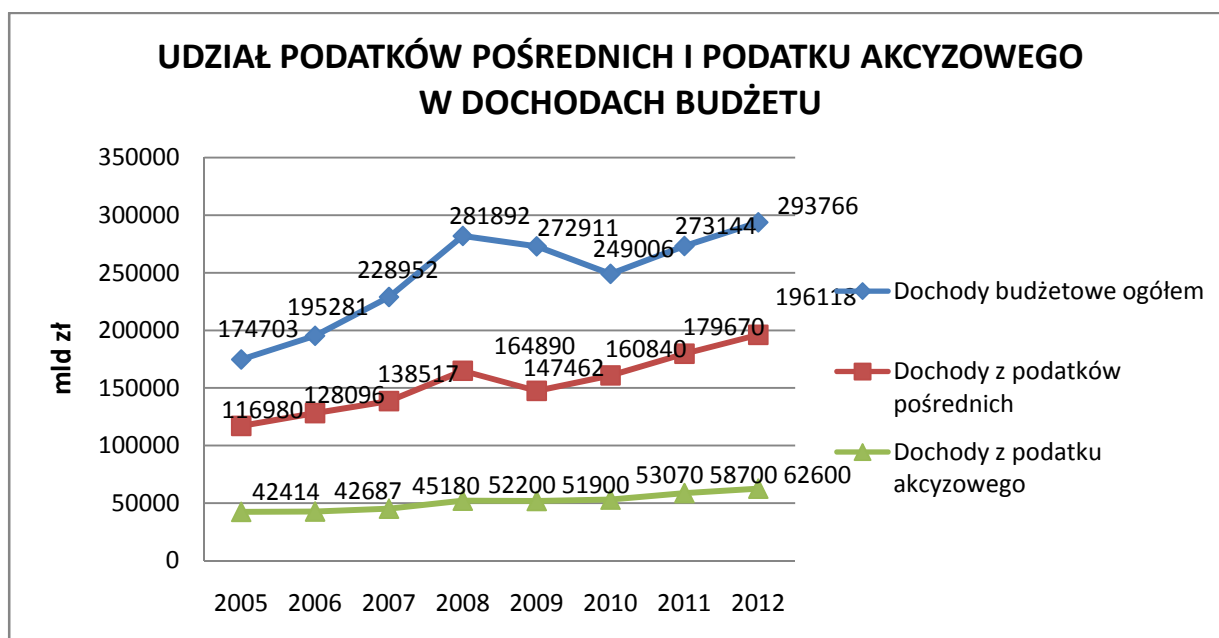
Wyszczególnienie mln zł	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Prognozowane dochody budżetowe ogółem	174.703	195.281	228.952	281.892	272.911	249.006	273.144	293.766
Prognozowane dochody podatkowe	155.286	174.449	192.188	228.194	205.812	223.225	243.752	264.803
Wykonane dochody podatkowe	155.860	174.876	206.385	219.499	214.879	222.552	243.211	248.275



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokonywanych przez NIK analiz wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz sprawozdań Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa we wskazanych latach

Tabela 8. Prognozowany w ustawach budżetowych (w dochodach budżetu) udział podatków pośrednich i podatku akcyzowego

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
dochody budżetowe ogółem	174.703	195.281	228.952	281.892	272.911	249.006	273.144	293.766
dochody z podatków pośrednich	116.980	128.096	138.517	164.890	147.462	160.840	179.670	196.118
dochody z podatku akcyzowego	42.414	42.687	45.180	52.200	51.900	53.070	58.700	62.600



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokonywanych przez NIK analiz wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz sprawozdań Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa we wskazanych latach

W roku 2012 zmniejszył się podobnie jak w latach poprzednich udział dochodów podatkowych w całości dochodów budżetowych. Wzrost tego udziału odnotowano jedynie w roku 2010 w stosunku do poprzedniego, którym był rokiem największego spowolnienia gospodarczego. Następnie powróciła zarysowana przed spowolnieniem tendencja do stałego zmniejszania się udziału dochodów podatkowych w dochodach budżetowych.

Tabela 9. Procentowy udział dochodów podatkowych w dochodach budżetowych w latach 2006 – 2012

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
dochody budżetowe ogółem	100 %						
dochody podatkowe	88,5	87,3	86,6	78,3	88,9	87,6	86,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokonywanych przez NIK analiz wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz sprawozdań Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa we wskazanych latach

W omawianym roku wzrosły o 4.184,9 mln zł w stosunku do 2011 roku zaległości podatkowe. W okresie dwóch ostatnich lat najwyższy, o 23,8 % był wzrost zaległości z tytułu podatku od towarów i usług oraz o 17,1 % z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych⁵⁷.

Tabela 10. Zaległości podatkowe budżetu państwa w latach 2010-2012 (w mln zł)

źródło zaległości	2010	2011	2012
zaległości ogółem	29.449,5	32.872,6	38.237,3
zaległości z tytułu dochodów podatkowych, w tym:	20.567,6	22.915,2	27.100,1
podatek od towarów i usług	10.862,1	12.352,8	15.298,3
podatek akcyzowy	5.043,5	5.402,4	5.816,3
podatek dochodowy od osób prawnych	978,7	1.032,0	1.162,7
podatek dochodowy od osób fizycznych	3.631,9	4.060,8	4.757,2
zaległości pozostałych dochodów	8.881,9	9.957,4	11.137,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Analizy wykonania w 2012 roku budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej” NIK Warszawa 2013 s.84

Wzrost bieżących zaległości podatkowych wynikał głównie ze zwiększenia zobowiązań spowodowanych decyzjami wymiarowymi, podejmowanymi wskutek kontroli urzędów kontroli skarbowej i urzędów skarbowych.

W badanym okresie odnotowano malejącą skłonność podatników, szczególnie przedsiębiorców, do wywiązywania się z zobowiązań podatkowych. Kontrole przeprowadzone przez urzędy kontroli skarbowej stwierdziły występowanie ryzyka oszustw podatkowych. Wykryto ponad 150 000 faktur dokumentujących fikcyjne transakcje gospodarcze, opiewające na kwotę 15,5 mld zł, wyższą niż w 2011 r. o 9,7 mld zł⁵⁸

Wskazane wyżej dochody niepodatkowe uzyskane w roku 2012 w porównaniu do prognozowanych w ustawie budżetowej były wyższe o 36,9 % (10.018,0 mln zł) zaś w stosunku do roku poprzedniego wyższe o 15,1 % (4.868,7 mln zł). Opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody

⁵⁷ NIK „Analiza wykonania w 2012 roku budżetu państwa...” op. cit. s.84

⁵⁸ ibidem

niepodatkowe stanowiły najważniejszą pozycję (44,0 %) a ponadto dochody z dywidendy i wpłat z zysku oraz wspomniana wcześniej wpłata z zysku NBP (po 22,1 %).⁵⁹

Reasumując, w okresie objętym badaniem, rosła dochody budżetowe w liczbach bezwzględnych, co obiektywnie wynika z rosnącej systematycznie gospodarki. Jednak od 2008 roku (z wyjątkiem roku 2011) zrealizowane dochody podatkowe są niższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej. Zwłaszcza w ostatnich trzech latach spada udział podatków pośrednich w dochodach podatkowych i w ogólnych dochodach budżetu państwa a także udział dochodów podatkowych w dochodach budżetu państwa. Wzrosły natomiast znacznie ogólne zaległości podatkowe budżetu państwa, w tym zaległości z tytułu dochodów podatkowych pochodzących zarówno z podatków pośrednich jak i bezpośrednich. Uzasadnia to potrzebę zdiagnozowania przedstawionych zjawisk i zarysowania możliwości ich skutecznego ograniczenia i przeciwdziałania.

Literatura

1. Dębowska-Romanowska T., *„Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną”* Warszawa 2010.
2. Drwiłło A., Maśniak D., *„Leksykon prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć”* Warszawa 2009.
3. Głuchowski J., Huterski R., Patyk J., Wiśniewski J., *„Finanse publiczne”* Toruń 2005.
4. Harasimowicz J., *„Finanse i prawo finansowe”* Warszawa 1980.
5. Kolańczyk K., *„Prawo rzymskie”* Warszawa 1997.
6. Kosikowski C., Ruśkowski E. (red.), *„Finanse publiczne i prawo publiczne”* Warszawa 2008.
7. Kurowski L., *„Wstęp do nauki prawa finansowego”* Warszawa 1976 .
8. Litewski W., *„Rzymskie prawo prywatne”* Warszawa 1990.
9. Mikos-Sitek A., Zapadka P., *„Prawo finansów publicznych”* Warszawa 2011.
10. Ruśkowski E. (red.), *„System prawa finansowego. Tom II. Prawo finansowe sektora finansów publicznych”* Warszawa 2010.
11. Ruśkowski E., Salachna J.M., *„Finanse lokalne po akcesji”* Warszawa 2007.
12. Salachna J.M. , *„Odpowiedzialność za nieprzestrzeganie procedury tworzenia i wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego”* Warszawa 2008.
13. Salachna J.M., *„Granice samodzielności legislacyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Studium prawno finansowe na gruncie ustrojowym”* Gdańsk 2012.

⁵⁹ *ibidem.* s. 77

14. Weralski M., „Polskie prawo finansowe” Warszawa 1976.

Inne źródła

W publikacji wykorzystano dokonywane przez NIK „Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w latach 2006-2012” Warszawa 2007-2013, „Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu Państwa” we wskazanych latach, uzasadnienia do projektów ustaw budżetowych i ustawy budżetowe dla wskazanych lat,¹ „Informacja o wynikach kontroli postępowań urzędów skarbowych i urzędów kontroli skarbowej w sprawach o wykroczenia i przestępstwa skarbowe”. NIK Warszawa 2012, „Informacja o wynikach kontroli realizacji przez urzędy skarbowe zadań w zakresie prowadzenia postępowań w sprawach o wykroczenia i przestępstwa skarbowe oraz opodatkowania przychodów nie znajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach”. KBF Warszawa 2003, Wyrok Sądu Najwyższego z dn. 10 czerwca 2009 r., sygn. II KK 20/09 (OSNKW 2009/11/95), Wyrok Sądu Najwyższego z dn. 20 października 2011 r., sygn. V KK 340/11 oraz Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 90/08 (Dz.U. Nr 87 poz.493).

Jacek CHOLEWICKI

POJĘCIE, POWSTANIE I PRZEMIANY INSTYTUCJI BUDŻETU

Streszczenie

Autor przedstawia genezę własności publicznej, skarbu państwa i budżetu. Wskazuje wynikające z rozwoju cywilizacyjnego, zachodzące na siebie i przenikające się zjawiska ekonomiczne, społeczne i polityczne składające się na historyczny proces kształtowania się instytucji budżetu państwa. Opisuje początek formowania się budżetu państwa polskiego i jego ewolucję do utraty niepodległości oraz tworzenie polskiej administracji skarbowej. Omawia budżety dotyczące ziem polskich w okresie zaborów, tryb uchwalania budżetu w okresie II Rzeczypospolitej, PRL i we współczesnej Polsce.

Słowa kluczowe: budżet, geneza, ewolucja

Abstract

Title: The concept, genesis and evolution of the budget institution

Key words: budget, genesis, evolution

The author presents the genesis of the public property, state treasury and budget; and also points - as a result of the civilisational development - the pervading economical, social and political phenomena constituting the historical process of the developing the state budget institution. Furthermore, the author describes the origins of forming the government budget in Poland, its evolution to the loss of independence, and creating the Polish treasury administration. Finally, other aspects are mentioned: the budgets in the period of partitions, the mode of enacting the budget in the Second Polish Republic, the Polish People's Republic and the Third Polish Republic (1989 – today).

Wprowadzenie

Etymologie słowa „budżet” powszechnie wywodzi się od łacińskiego słowa „*bulga*”, oznaczającego worek do zbierania dochodów¹. Znaczenie tego słowa ewoluowało, przyjmując się w wielu językach (ang. „*the budget*”, fr. „*le budget*”, wł. „*budget*”, ukr. „*bjudżet*”, lit. „*bjudżetas*”), na określenie, najogólniej mówiąc, zasobu pieniężnego pozwalającego realizować zaplanowane

¹ J.Sondel „Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków” Kraków 1997, s.115

przedsięwzięcia. Spośród definiowanych współcześnie budżetów związków publicznoprawnych, tj. budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego², przedmiotem niniejszego artykułu jest geneza i ewolucja pierwszego z nich.

Budżet państwa jako instytucja prawna jest uchwalanym przez parlament aktem normatywnym, z określonym rocznym okresem obowiązywania, przy zachowaniu określonej, specjalnej procedury. Jego współczesny kształt jest skutkiem długotrwałego, historycznego procesu, zawierającego szereg zachodzących na siebie, przenikających się, wynikających z rozwoju cywilizacyjnego zjawisk ekonomicznych, społecznych i politycznych.

Historyczno-prawne uwarunkowania instytucji budżetu państwa

Własność publiczna, skarb państwa i budżet państwa są instytucjami i pojęciami ściśle łączącymi się ze sobą, wszakże o różnym charakterze, przesłankach powstania i okresach kształtowania się. Najwcześniej, wraz z rozwojem państwa niewolniczego, powstała własność publiczna, która wygenerowała instytucję skarbu państwa. Najpóźniej, w czasach nowożytnych powstał budżet państwa³.

W państwach starożytnego świata śródziemnomorskiego dokonywano różnorodnych obliczeń i szacunków podejmowanych przez nie przedsięwzięć, przede wszystkim o charakterze ewidencyjnym i kontrolnym. Czynności te nie posiadały atrybutu planowości i odnosiły się głównie do zaistniałych zdarzeń. Pierwsze znane dokumenty planistyczne zawierające zestawienia dochodów i wydatków powstały w Rzymie w okresie panowania Oktawiana Augusta. Nie były to akty prawnie zobowiązujące. W starożytnym Rzymie wyodrębniono również z dobra publicznego prywatny majątek władcy, co w konsekwencji doprowadziło do rozdzielenia skarbu cesarskiego i publicznego⁴. W okresie średniowiecza wyodrębnienie to zanikło, w państwie patrymonialnym pojęcie skarbu publicznego było tożsame ze skarbem królewskim⁵.

Geneza budżetu jest wynikiem splotu czynników politycznych i ekonomicznych, w tym szczególnie nałożenia się wzajemnie w niektórych państwach dwóch równolegle występujących

² Budżet państwa określa także min. łączną kwotę prognozowanych dochodów i planowanych wydatków a także wynik budżetu środków europejskich, który jest rocznym planem dochodów i podlegających refundacji wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych ze środków europejskich. Uwzględnia się w nim dochody z tytułu realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz wydatki na ich realizowanie, w części podlegającej refundacji. Natomiast w planie wydatków bieżących j.s.t. zgodnie z art. 236 ust. 3 ustawy o *finansach publicznych* wyodrębnia się min. wydatki na programy finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu UE, z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu oraz ze środków pochodzących z innych źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, w części dotyczącej realizacji zadań j.s.t. A.Mikos-Sitek, P.Zapadka „*Prawo finansów publicznych*” Warszawa 2011 s. 87-88, 129

³ N.Gajl „*Skarb Państwa*” Warszawa 1996 s. 9 i nast., s. 20 i nast.

⁴ N.Gajl „*Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*” Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa 1993 s.12-14, także B.Brzeziński „*Zarys prawa finansów publicznych*” Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora” Toruń 1997 s. 24-25

⁵ S.Głabiński „*Nauka skarbowości*” Drukarnia „Słowa Polskiego” Warszawa-Lwów 1925 s.43

zjawisk, jakimi były rozwój parlamentaryzmu i rozdzielenie majątku państwowego od majątku prywatnego feudalnego władcy. Podkreśla się także znaczenie ugruntowania pieniądza jako środka płatniczego w gospodarce oraz społeczne przemiany w pojmowaniu funkcji państwa⁶. Zakres zadań feudalnego państwa obejmował głównie obronność, dyplomację i utrzymanie dworu panującego, który finansował je z własnych dochodów. Składały się na nie wpływy z posiadłości ziemskich, regaliów i opłat, głównie ceł i myt. Wpływy te systematycznie kurczyły się w następstwie nadań i przywilejów udzielanych szlachcie, duchowieństwu i mieszczaństwu. Skarb panującego nie był w stanie udźwignąć stale rosnących wraz ze wzrostem liczby ludności i rozwojem gospodarczym zadań państwa, wymagających angażowania zwiększonych środków pieniężnych. Wymuszało to konieczność sięgnięcia do dochodów wymienionych grup społecznych, które domagały się prawa współdecydowania o źródłach, formach i skali dochodów państwowych. Niezbędne było uzyskanie akceptacji ciał przedstawicielskich tych środowisk, uzależniających opodatkowanie się od wyrażenia zgody i uzyskania prawa wpływania na cel i sposób wydatkowania zgromadzonych środków finansowych. Zmagania między panującym a reprezentującym część poddanych przedstawicielstwem (parlamentem) były rozciągnięte w czasie i przebiegały odmiennie w różnych krajach.

Instytucja budżetu narodziła się w średniowiecznej Anglii. Zasadę nakładania podatków jedynie za zgodą osób je płacących po raz pierwszy sformułował w 1215 roku król Anglii Jan bez Ziemi, umieszczając ją w akcie zatytułowanym Wielka Karta Wolności (łac. *Magna Charta Libertatum*). Przywilej ten ograniczał władzę monarchy przede wszystkim w dziedzinie nakładania podatków (także w sądownictwie), uzależniając je od zgody rady królewskiej. Zasada ta, wielokrotnie później potwierdzana, przetrwała do początków XVII wieku, kiedy nastąpił kilkudziesięcioletni okres walk dynastii Stuartów z parlamentem o wyższość władzy królewskiej. Parlament w uchwalonej w 1625 roku Petycji Praw (ang. *Petition of Rights*), sprzeciwiał się głoszonemu przez króla wyłącznemu jego prawu do nakładania podatków. Uprawnienia parlamentu w zakresie stanowienia o podatkach i wydatkach państwa zostały ponownie podkreślone i utrwalone w 1688 roku w Deklaracji Praw (ang. *Bill of Rights*), w której sformułowano podstawy angielskiego budżetu.⁷

Kształtowanie się budżetu we Francji przebiegało dłużej jednak i tam poprzedziło je dokonanie podobnych procesów społecznych. Prowadzenie przez króla Filipa IV Pięknego licznych wojen generowało wciąż rosnące koszty, których nie pokryły doraźne, nadzwyczajne i jednorazowe posunięcia, takie jak rozwiązanie i konfiskata majątku zakonu Templariuszy czy wypędzenie z kraju i zagarnięcie kapitału francuskich Żydów. Władca zmuszony był odwołać się do reprezentacji szlachty, kleru i mieszczan, co dało w 1302 roku początek Stanom Generalnym. We Francji stanowe przywileje podatkowe były stopniowo, na przestrzeni kilkuset lat, znoszone przez kolejnych monarchów dążących do umocnienia absolutyzmu. Zadawalające efekty fiskalne tych przedsięwzięć

⁶ S.Owsiak „*Finanse publiczne. Teoria i praktyka*” Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa 1997 s. 83

⁷ A.Komar W.Łączkowski „*Finanse i prawo finansowe*” Państwowe Wydawnictwo Naukowe Warszawa 1972 str. 60

opóźniły powstanie budżetu w nowożytnym znaczeniu tego słowa. Nastąpiło to w trakcie rewolucyjnych reform, w art. 14 Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 26 sierpnia 1789 roku, który stwierdzał, iż wszyscy obywatele republiki mają prawo określić niezbędność podatku publicznego, jego wysokość, podstawy wymiaru, sposób pobierania i czas trwania. Stanowiło to fundament obywatelskich praw budżetowych.

Geneza budżetu polskiego

Za początek budżetu polskiego powszechnie uważa się w literaturze przywilej koszycki ustanowiony w 1374 roku przez Ludwika Węgierskiego, który ograniczył władzę królewską w dziedzinie podatkowej. Monarcha zwalniał szlachtę Królestwa Polskiego od podatku poradnego (z wyjątkiem 2 groszy rocznie z łąnu chłopskiego) oraz uzależnił nakładanie nowych podatków od każdorazowej zgody sejmu wymagającego należytego ich uzasadnienia.⁸ Przywilej ten inicjował proces ewolucyjnego wyłaniania się budżetu. W Polsce na potrzebę istnienia instytucji stałego skarbu publicznego wskazywali wybitni przedstawiciele XVI – wiecznych elit szlacheckich, Jan Ostroróg, Stanisław Zaborowski⁹, Jan Łaski i Andrzej Frycz Modrzewski. W roku 1504 na sejmie w Piotrkowie uchwalono ustawę o uporządkowaniu wyższych urzędów koronnych i nadwornych, która zawierała rozgraniczenie kompetencji podskarbiego koronnego i nadwornego. Formalnie oddzielono tym samym skarb publiczny od skarbu królewskiego¹⁰. Zagrożenie systematycznymi najazdami tatarskimi południowo-wschodnich prowincji państwa nakazywało zasilanie skarbu publicznego stałymi dochodami na cele obronne, bez potrzeby uchwalania poboru nadzwyczajnych podatków. Osobny skarb publiczny z przeznaczeniem na utrzymanie wojska¹¹ utworzono uchwałą sejmiku w Piotrkowie w 1563 roku, zobowiązującą podskarbiego do przedstawiania posłom i senatorom sprawozdania w zakresie uzyskanych wpływów i dokonanych wydatków. Dochody skarbu publicznego stanowiły kwarta i annaty¹². Kwartą była czwarta część¹³ dochodów pochodzących z majątku królewskiego, przeznaczonych na potrzeby dworu. W celu zapobieżenia nadużyciom w wydatkowaniu zebranych środków przez władcę i jego otoczenie, na sejmie w Lublinie w 1569 roku zdecydowano o przechowywaniu gromadzonych pieniędzy na zamku w Rawie (skarb rawski). Annatami nazywano świadczenia pieniężne wyższego duchowieństwa na rzecz kurii rzymskiej.

⁸ J. Stankiewicz wskazuje, że przywilej koszycki nie był pierwszym zwalniającym szlachtę od obciążeń podatkowych. Pierwszym był przywilej wydany w 1291 roku w Lutomyślu przez Wacława II, w którym król Czech, późniejszy król Polski zobowiązywał się nie żądać nowych podatków. Podobne zobowiązanie przyjął Ludwik Węgierski w przywileju wydanym w 1355 roku w Budzie. *op.cit.* str. 284

⁹ B. Markowski „*Administracja skarbowa w Polsce*” nakładem Wyższej Szkoły Handlowej w Warszawie Warszawa 1931 s. 23

¹⁰ B. Markowski *ibidem* s. 14 i 23

¹¹ S. Grzybowski „*Dzieje Polski i Litwy (1506-1648)*” Fogra Oficyna Wydawnicza, Kraków 2000 s. 130

¹² J. Stankiewicz, *op.cit.* s. 285

¹³ w rzeczywistości była to czwarta część 80% dochodów z królewszczyzn bowiem 1/5 całego dochodu przejmował starosta lub dzierżawca dóbr królewskich.

Ustawą sejmową z 1567 roku postanowiono o przeznaczeniu tych opłat na obronność państwa. Bieżący zarząd nad skarbem publicznym (pospolitym) sprawował podskarbi.

W ostatnich dziesięcioleciach XVI i w XVII wieku administracja skarbowa i działalność uchwałodawcza w sprawach skarbowych uległa decentralizacji, przechodząc na sejmiki ziemskie. Tworzonych jest wówczas kilkadziesiąt równoległe istniejących, niezależnych lokalnych skarbów publicznych¹⁴. Instytucją mającą łączyć je w jeden organizm skarbowy i koordynować, zapobiegając szkodliwym następstwom tego rozwiązania był powołany do życia w 1613 roku w miejsce dotychczasowej Komisji Skarbowej, Trybunał Skarbowy Koronny (Radomski)¹⁵. Jego odpowiednikiem dla Litwy był Trybunał Skarbowy Wileński. Składający się posłów i senatorów obradujących pod przewodnictwem podskarbiego, trybunał kontrolował wydatki skarbu publicznego oraz rozpoznawał skargi na urzędników skarbowych i dzierżawców. Po roku 1764 kompetencje trybunałów przejęła Komisja Wielka Skarbowa.

Kolejnym istotnym wydarzeniem w procesie formowania się budżetu było uchwalenie przez sejm, tzw. "niemy" w 1717 roku stałych podatków, pogłównego dla Korony i podymnego dla Litwy, z przeznaczeniem na utrzymywanie stałej liczby („porcji”) wojska¹⁶. W literaturze przyjmuje się, że był to pierwszy uchwalony w Polsce akt o cechach budżetu, wszakże o ograniczonym zakresie merytorycznym¹⁷.

Pierwszy polski budżet został uchwalony w 1768 roku w Warszawie przez sejm obradujący od kilku miesięcy w otoczeniu wojsk rosyjskich, wywierających presję na uregulowanie kwestii równouprawnienia dysydentów religijnych w Rzeczpospolitej. Ustawa sejmowa składa się z dwóch części. Pierwsza reguluje pobór podatków i dokonywanie wydatków, uzależniając uruchomienie wydatków nadzwyczajnych od wpływu podatków przeznaczonych na dany cel oraz ograniczając czas poboru takich podatków. W drugiej znajdują się zestawienia planowanych odrębnie dla Korony i Litwy dochodów i wydatków zwyczajnych i nadzwyczajnych. Budżet ten mimo pewnych podobieństw w zakresie elementów składowych (krótka część opisowa i szczegółowe załączniki zawierające dochody i wydatki), różni się od współczesnych budżetów brakiem kategorycznego zakreszenia rocznego okresu obowiązywania. Budżetu nie uchwalano corocznie¹⁸, jednak powoli,

¹⁴ Sejmiki ziemskie różnicowały się w zależności od funkcji. Istniały min. sejmiki relacyjne, przedsejmowe, elekcyjne, deputackie, kapturowe i generalne. Od II połowy XVII wieku pojawiły się sejmiki gospodarcze uchwalające podatki lokalne, którymi same rozporządzały, opłacając ze skarbu ziemskiego min. zaciąg żołnierzy. Władzę sejmików ziemskich, faktycznie kontrolowanych przez magnatów, ograniczyła w zakresie uprawnień skarbowych konstytucja (uchwała) sejmowa z 1717 roku. Jednak dopiero Sejm Czteroletni w ustawie o sejmikach z 1791 roku, uznanej za część Konstytucji 3 Maja zakazał sejmikom nakładania podatków. Zob. J.Tazbir „*Historia Polski. Tom 6. Polska 1586-1831*” w serii „*Historia powszechna/Historia Polski*” Biblioteka Gazety Wyborczej, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007 s. 34-35

¹⁵ B.Markowski, *op.cit.* s.16

¹⁶ H.Samsonowicz „*Historia Polski do roku 1795*” Państwowe Zakłady Wydawnictw Szkolnych Warszawa 1973 s.258

¹⁷ A.Komar W.Łączkowski *op.cit.* s.60

¹⁸ Niektórzy autorzy wyrażają pogląd, iż budżet z 1768 roku stanowi pierwszy w dziejach Polski przejaw planowej gospodarki finansowej państwa. Zob.E.Ruśkowski (red.) „*Finanse publiczne i prawo finansowe*” t.1

zwłaszcza od sejmu 1776 roku, wykształcała się praktyka sporządzania rocznych zestawień preliminowanych dochodów i wydatków na określone cele państwowe¹⁹. Do treści uchwały budżetowej 1768 roku po raz pierwszy włączono koszty utrzymania urzędów centralnych, co spowodowało zmniejszenie wydatków wojskowych do wysokości połowy wszystkich wydatków państwa. Rzeczpospolita jako pierwsze kontynentalne państwo europejskie (poza Anglią), zastosowała taki system kreowania i kontrolowania finansów państwa. Kolejny budżet uchwalono na sejmie zwołanym w Grodnie w 1793 roku²⁰.

Reguły polskiego systemu budżetowego znalazły się postanowieniach Konstytucji 3 Maja 1791 roku. Przyznawały one wyłączne prawo do uchwalania budżetu, decydowania o podatkach, zaciągania kredytów, kontrolowania wykonywania ustawy budżetowej oraz kreowania polityki monetarnej. Utworzono wspólną dla całego kraju Komisję Skarbową, posiadającą prerogatywy do składania dezyderatów i propozycji projektu budżetu. Władzę skarbową przekazano administracji prowincji podatkowych, na które podzielono państwo w 1792 roku²¹. Ugruntowanie zasad budżetowych w konstytucji majowej, podobnie jak uchwalenie innych reform Sejmu Czteroletniego, nie przyniosło długofalowego wymiernego rezultatu wskutek przerwania procesu modernizowania Rzeczpospolitej przez rozbiory dokonane przez sąsiednie państwa.

Budżet w okresie zaborów

Likwidacja państwa w konsekwencji oznaczała atrofie jakichkolwiek jego suwerennych funkcji, w tym oczywiście prowadzenia polityki finansowej. Ziemie polskie zostały objęte regulacjami skarbowymi państw zaborczych. Odrębne budżety pojawiły się w powstałych w różnych okresach tworach państwowych o zróżnicowanym stopniu zależności od państw obcych.

W okresie istnienia Księstwa Warszawskiego kompetencje w zakresie stanowienia podatków należały do nielicznych uprawnień sejmu. Projekty ustaw opracowywano w łonie rady stanu, decyzją królewską przesyłano do uchwalenia sejmowi, po czym przekazywano je senatowi. Następnie ustawę budżetową zatwierdzał król²². Podkreślić należy, iż sejm księstwa obradował co dwa lata (w roku 1809 i 1811), sporadycznie uchwalając budżet. Zaprzeszał działalność po klęsce Napoleona w kampanii 1812 roku i zajęciu terytorium Księstwa Warszawskiego przez Rosjan²³.

Warszawa 2000 s.146 i n. także M Pietrzak „Gospodarka budżetowa w Polsce w latach 1768-1792.Między tradycją a nowoczesnością” Przegląd Sejmowy 1999 nr 5 s.12

¹⁹ S.Grodziski „Polska w czasach przełomu (1764-1815)” Fogra Oficyna Wydawnicza, Kraków 1999 s. 72-73

²⁰ J.Stankiewicz *op.cit.* s. 286

²¹ M.Pietrzak *op.cit.* s.16-17

²² Kompetencje poszczególnych organów władzy w przedstawionym zakresie regulowały min. przepisy art.18, 21 i 34 Konstytucji Księstwa Warszawskiego nadaną przez cesarza Napoleona w Dreźnie w dniu 22 lipca 1807 roku. Art. 88 Konstytucji stwierdzał „Podatki jakie są teraz, będą wybierane aż do 1 stycznia 1809”.Można zatem ostrożnie przyjąć, iż Konstytucja ta była jednocześnie ustawą budżetową Księstwa na 1808 rok. S.Grodziski „Polska w czasach przełomu (1764-1815)” Kraków 1999 s. 247-250

²³ T.Kizwalter „1795-1831” (w) „Historia Polski 1586-1831” t. 6 Warszawa 2007 s.516, 526

Planowa polityka budżetowa miała miejsce w powstałym w 1815 roku Królestwie Polskim, posiadającym dość szeroką autonomię, także w sprawach budżetowych. Wzorowana na konstytucji Księstwa Warszawskiego, konstytucja Królestwa Polskiego również powierzała uchwalanie budżetu sejmowi. Król następnie go zatwierdzał i rozporządzał zapisanymi w nim wydatkami. Budżet stanowił filar większości przedsięwzięć gospodarczych władz królestwa. Projekty corocznych budżetów były opracowywane przez ministra skarbu po wcześniejszych konsultacjach z przedstawicielami pozostałych resortów (Komisji Rządowych)²⁴. W pierwszych latach istnienia tego autonomicznego organizmu państwowego występowało zjawisko znacznego deficytu budżetowego²⁵. Tendencja ta została powstrzymana w roku 1821, po objęciu teki ministra skarbu przez Ksawerego Druckiego-Lubeckiego, dla którego dyscyplina budżetowa stanowiła podstawową zasadę polityki²⁶. Bezwzględnie egzekwowano podatki oraz rozbudowano podatki konsumpcyjne i monopole skarbowe (np. solny). Książę minister posuwał się też do nagięcia prawa, przedstawiając nowe regulacje nie jako nowe podatki lecz nowe sposoby egzekwowania dotychczas istniejących zobowiązań. Pozwoliło to na uniknięcie, zawsze nieprzewidywalnej w skutkach, dyskusji sejmowej na temat polityki budżetowej. Działania te usprawiedliwiał potrzebą pozyskania środków na program unowocześnienia kraju poprzez budowę przemysłu włókienniczego, sieci dróg bitych czy modernizację Zagłębia Staropolskiego²⁷. Po upadku powstania listopadowego nastąpiła stopniowa unifikacja królestwa kongresowego z polityką skarbową Rosji.

W zaborze austriackim, w konsekwencji nadania szerszej autonomii prowincjom cesarstwa, od 1867 roku budżet krajowy dla Galicji uchwalał Sejm Krajowy. Ustrojowe ustawodawstwo austriackie nie precyzowało szczegółowo zakresu przedmiotowego galicyjskiego budżetu, co skutkowało istnieniem poza nim licznych odrębnych funduszy. Uchwały o budżecie krajowym nie były rozbudowane, zawierały upoważnienie władzy wykonawczej (Wydziału Krajowego) do dokonywania wydatków bez określania konkretnych kwot oraz po upływie roku, na który uchwalono budżet. Jednakże uchwały budżetowe zawierały zakazy czynienia przesunięć wewnątrz przyjętego budżetu. Wydział Krajowy w przypadku nie uchwalenia budżetu krajowego przed rozpoczęciem roku budżetowego, po uzyskaniu zgody cesarskiej, mógł realizować gospodarkę finansową prowincji na podstawie ostatniego uchwalonego budżetu.²⁸

²⁴ J.Zdzitowiecki „*Xiąże minister Franciszek Xawery Drucki-Lubecki 1778-1846*” Warszawa 1948, s. 146

²⁵ T.Kizwalter *op.cit.* s. 540

²⁶ S.Smolka „*Polityka Lubeckiego przed powstaniem listopadowym*” Kraków 1907, s. 105-152, 159

²⁷ W.Morawski „*Pierwsze lata Banku Polskiego*” *Mówią Wieki* Nr.12/2013 s. 52-53

²⁸ A.Krzyżanowski „*Krajowe budżety i zamknięcia rachunkowe*” Kraków 1913 s. 3 i nast. także S.Głabiński *op.cit.* s. 619

Budżet w II Rzeczypospolitej

Pierwsza po odzyskaniu niepodległości ustawa budżetowa została uchwalona przez Sejm w 1924 roku²⁹. Wcześniej, od 1918 do 1923 roku gospodarkę finansową państwa regulowano oparciu o preliminarze budżetowe, które nie były uchwalane przez Sejm. W roku 1926 nie uchwalono całościowego budżetu, opierając gospodarkę finansową na pięciu prowizoriach budżetowych. Dokonano również zmiany okresu obowiązywania regulacji budżetowych, przechodząc na tzw. łamany rok budżetowy, rozpoczynający się 1 kwietnia a kończący 31 marca następnego roku kalendarzowego. W okresie od 1927 do 1939 roku ustawy budżetowe noszące nazwę ustaw skarbowych uchwalano przed rozpoczęciem roku budżetowego.³⁰ Ostatnią przed wybuchem wojny ustawę uchwalono na okres budżetowy od 1 kwietnia 1939 roku do 31 marca 1940 roku. Prezydent RP w dniu 2 września 1939 roku dokonał w drodze dekretu jej nowelizacji, dostosowując ustawodawstwo budżetowe do warunków wynikających z rozpoczęcia działań wojennych.³¹ W latach II wojny światowej dochody i wydatki państwowe ustalano na podstawie dekretów wydawanych przez Prezydenta RP na wychodźstwie.

Budżet w okresie powojennym

Po zakończeniu działań wojennych funkcjonowanie gospodarki budżetowej oparto na zasadach wypracowanych w okresie międzywojennym. Budżet państwa i budżety organów samorządu terytorialnego³², ograniczone przedmiotowo, początkowo (do roku 1947) uchwalano na kilkumiesięczne okresy obowiązywania³³, przez co trafniej należałoby je nazywać prowizoriami budżetowymi. Formalne podstawy gospodarki budżetowej regulowała tzw. Mała Konstytucja. Określała stosunki między sejmem a rządem w zakresie terminów uchwalania budżetu oraz kontroli jego wykonywania. Budżet mógł być utworzony jedynie w drodze corocznie uchwalanej przez sejm ustawy (skarbowej), normującej zasady jego wykonywania. Jednakże gdyby sejm nie uchwalił

²⁹ Ustawa skarbowa na rok 1924 z dnia 29 lipca 1924 r. (Dz.U. z dn. 31 sierpnia 1924 r. Nr 76 poz. 747)

³⁰ Początkowy krótki okres odrodzonej Polski był objęty częściowym budżetem uchwalonym przez Radę Regencyjną na II półroczu 1918 roku. Ustawę budżetową (skarbową) na roku budżetowy 1928/29 uchwalono po rozpoczęciu roku budżetowego tj. 22 czerwca 1928 r. T. Grodyński „Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym” Kraków 1932 s. 33-35

³¹ ustawa skarbowa na okres od 1 kwietnia 1939 do 31 marca 1940. (Dz.U. nr 27 poz. 177 z dn. 31 marca 1939 r.) oraz dekret Prezydenta Rzeczypospolitej o kredytach wojennych w okresie do dnia 31 marca 1940r. – art. 1 (Dz.U. Nr 87 poz. 546 z dn. 2 września 1939 r.)

³² Do 1950 roku prawo budżetowe samorządu terytorialnego tworzyły trzy akty prawne: rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne (Dz.U. Nr 51 poz. 522 z dnia 21 czerwca 1924 r.), wydane na jego podstawie w porozumieniu z ministrem skarbu rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r. o sporządzaniu i ustalaniu budżetów związków komunalnych (Dz.U. Nr 11 poz. 71 z dnia 22 lutego 1933 r.) oraz okólnik ministra spraw wewnętrznych z dnia 19 stycznia 1938 r. instrukcja budżetowa dla związków samorządowych (Dz.U. MSW z 1938 r. Nr 3 poz. 9)

³³ Zasady sporządzania, uchwalania i wykonywania budżetów okresowych regulowały niepublikowane uchwały PKWN z dn. 10 października i 12 grudnia 1944 r. o tymczasowej gospodarce budżetowej

budżetu w ciągu trzech miesięcy od złożenia przez rząd jego projektu, zyskiwałby on rangę ustawy i byłby ogłaszany przez prezydenta (za zgodą rady państwa) jako obowiązujący³⁴. Do roku 1960 ustawy budżetowe były uchwalane w czasie trwania roku budżetowego, którego dotyczyły, w oparciu o projekty przedkładane w roku poprzednim. Okres ten cechuje się znaczną ogólnikowością projektów a w konsekwencji także ustaw budżetowych. Charakterystyczna jest też krótkotrwałość (od 1 do 3 dni) sejmowej debaty budżetowej, biorąc pod uwagę rangę i złożoność regulowanej problematyki³⁵. Poczynając od roku 1960 rządowe projekty ustaw budżetowych (powiązane od 1957 roku z narodowymi planami gospodarczymi)³⁶ były przedkładane zwykle w listopadzie roku poprzedzającego rok budżetowy. Sejm uchwalał te ustawy przed rozpoczęciem roku budżetowego³⁷. Monopolizacji przez państwo życia gospodarczego towarzyszył wzrost znaczenia budżetu jako centralnego rachunku całej gospodarki. Stronę dochodową budżetu stanowiły rosnące podatki obu sektorów, tzw. uspołecznionego i prywatnego (przedsiębiorców i rolników indywidualnych), wpłaty przedsiębiorstw państwowych oraz monopole skarbowe. Większość wydatków przeznaczano na wojsko, policję i wspieranie przedsiębiorstw państwowych³⁸. W 1950 roku dokonano przebudowy struktury budżetu poprzez rozszerzenie jego zakresu i ustalenie nowych metod jego uchwalania i wykonywania. Założenia reformy budżetowej uregulowała Konstytucja PRL z 1952 roku, określająca w sposób ramowy i ogólny ustrój budżetowy państwa w nowej rzeczywistości politycznej i ekonomicznej. Konstytucja ta wiązała ustawy budżetowe z narodowymi planami gospodarczymi, co w warunkach gospodarki centralnie planowanej powodowało niekorzystne skutki gospodarcze. Prawo budżetowe wyraźnie określało, że podstawą ustalania zadań budżetowych są zadania planu gospodarczego, sytuując budżet jako narzędzie finansowania tych zadań³⁹. Rozwinięcie nowych zasad znalazło się w kolejnych aktach normatywnych niższej rangi. Ograniczały one uprawnienia sejmu, przekazując szereg spraw z zakresu gospodarki budżetowej rządowi⁴⁰. Uchwalone w 1958 roku prawo

³⁴ ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej – art. 4 ust.1 i art.8 (Dz.U. Nr 18, poz.71 z dnia 20 lutego 1947 r.)

³⁵ K Nowak „*Sejm a rząd w Polsce Ludowej*” Warszawa 1972 r. s 156, 158. Wyjątkiem jest ustawa budżetowa na rok 1957, która jest bardziej obszerna i nad którą prace sejmowe trwały kilka tygodni. por. A. Madej „*Uprawnienia budżetowe Sejmu PRL*” (w) „*Aktualne problemy konstytucyjne PRL*” Lublin 1972 r. s.15-16, 18-20

³⁶ A.Komar „*System budżetowy*” (w) „*Źródła prawa finansowego. Wybór ważniejszych tekstów.*” N.Gajl (red.) Warszawa 1979 s. 16,

³⁷ Praktyka ta nie dotyczy ustawy budżetowej na rok 1982 uchwalonej w dniu 6 lipca 1982 r. (Dz.U. Nr 20 poz. 148)

³⁸ W 1947 r. na gospodarkę państwową wydatkowano 52 mld zł, na wojsko 25 mld zł, na bezpieczeństwo 17 mld zł. Wobec inflacyjnego finansowania przez państwo wydatków bilansowanie budżetu było możliwe tylko przy pomocy długu publicznego i emisji banknotów. A.Albert „*Najnowsza historia Polski 1914 – 1993*” Warszawa 1995 s.168

³⁹ W literaturze wskazywano na istnienie jedynie wzajemnych współzależności między budżetem a narodowym planem gospodarczym. A.Komar *op.cit.* s. 16, przyp.3

⁴⁰ Dekret z dnia 17 grudnia 1952 r. o uchwalaniu i wykonywaniu budżetu państwa (Dz.U. Nr 50 poz.334 z dnia 1952 r.) oraz uchwała nr 325 Rady Ministrów z dn. 29 kwietnia 1953 r. w sprawie zasad i trybu wykonywania budżetu państwa (M.P. z 1953 r. Nr 53 poz. 592) i uchwała nr 324 Rady Ministrów z dn. 29 kwietnia 1953 w sprawie zasad i trybu uchwalania i rozpatrywania budżetów terenowych (M.P. z 1953 r. Nr 53 poz. 591 i z 1954 r. Nr 51 poz. 689)

budżetowe,⁴¹ rozszerzyło zakres uprawnień budżetowych ówczesnych organów przedstawicielskich tj. sejmu i rad narodowych oraz utrwaliło zmiany dokonane w gospodarce budżetowej w dziedzinie planowania i wykonywania budżetu, zwłaszcza powiązania go z rocznymi narodowymi planami gospodarczymi.

Począwszy od lat siedemdziesiątych XX wieku ustawy budżetowe stopniowo się rozrastały, stając się bardziej szczegółowe. Było to w dużym stopniu związane z przeprowadzanymi reformami terenowych organów władzy i administracji. Charakterystycznym zabiegiem było umieszczanie w ustawach budżetowych przepisów podatkowych, co spotykało się z krytyką doktryny prawa finansowego⁴². Ustawą na 1975 rok uchwalono jednorazowy podatek majątkowy, ustawy na lata 1979-1981 wprowadzały podatki od wynagrodzeń wypłacanych przez uspołecznione zakłady pracy natomiast ustawy budżetowe uchwalane w latach 1974-1985 zawierały szereg dodatkowych obciążeń o charakterze podatkowym⁴³. Ustawy budżetowe lat osiemdziesiątych były odzwierciedleniem realiów ustrojowych państwa, determinowanych przez centralnie planowaną gospodarkę, monopol i dominacja państwa w najistotniejszych dziedzinach życia społeczno-ekonomicznego oraz sukcesywne pogarszanie się sytuacji gospodarczej kraju. W ostatnim dziesięcioleciu ubiegłego wieku tylko raz wykorzystano prowizorium budżetowe, obejmując nim okres od 1 stycznia do 31 marca 1992 roku. Ukształtowała się praktyka uchwalania ustaw budżetowych w lutym trwającego roku budżetowego oraz nie zamieszczania w nich postanowień nie stanowiących materii budżetowej.⁴⁴

Konstytucja RP z 1997 roku⁴⁵ powierza uchwalenie projektu budżetu państwa tj. preliminarza budżetowego Radzie Ministrów. Ministrem bezpośrednio odpowiedzialnym za budżet jest Minister Finansów⁴⁶. W Ministerstwie Finansów we współpracy z Narodowym Bankiem Polskim, Rządowym Centrum Studiów Strategicznych i Głównym Urzędem Statystycznym formułowany jest preliminarz budżetowy uwzględniający planowane na nadchodzący rok wielkości makroekonomiczne tj. min. PKB, wzrost cen, podaż pieniądza, stan zatrudnienia, stopa bezrobocia czy stopy procentowe. Prognozowana jest też wysokość dochodów budżetu państwa z tytułu podatków, wpływów z ceł oraz z zysków NBP i innych wpływów⁴⁷. Dane te stanowią podstawę do opracowania przez Ministra Finansów wstępnego planu dochodów i wydatków państwa. Następnie Minister Finansów przedstawia

⁴¹ Ustawa z dn.1 lipca 1958 r. o prawie budżetowym (Dz.U. z 1958 r. Nr 53 poz. 221)

⁴² W.Nykiel „*Ustawa budżetowa*” Łódź 1987 s.52-54

⁴³ Ustawy te zawierały regulacje dotyczące jednorazowego podatku stabilizacyjnego, obciążenia wynagrodzeń na rzecz Państwowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej, składek na ubezpieczenie społeczne, dodatkowej wpłaty podatku dochodowego i in. A.Perlakowski, M.Zubik „*Budżet państwa i prawo budżetowe (ujęcie prawnohistoryczne)*” Warszawa 2000 s. 17-18

⁴⁴ Wyjątki stanowią dwie ustawy budżetowe: na rok 1994 uchwalona 25 marca tego roku i na rok 1992 uchwalona 5 czerwca tego roku. *Ibidem* str.18

⁴⁵ Art.146 ust.4 pkt 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, Nr 78 poz.483, sprost. Dz.U. 2001, Nr 28 poz.319, zm. Dz.U. 2006, Nr 200, poz.1471, Dz.U. 2009, Nr 114, poz.946)

⁴⁶ Ustawa z dn. 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz o urzędach i izbach skarbowych (Dz.U. 1996, Nr106, poz.489) została zmieniona ustawą z dn. 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. 1997, Nr 141, poz.943 ze zm.) Aktualnie ustawa ta nosi tytuł: o urzędach i izbach skarbowych, jej art. 1-4 i 9 skreślono.

⁴⁷ W.Misiąg „*Finanse publiczne w Polsce. Przewodnik*” Warszawa 1996, s.105

Radzie Ministrów założenia do projektu budżetu, zawierające opis kierunków polityki gospodarczej i społecznej, prognozy makroekonomiczne, założenia systemowe i projekt preliminarza dochodów i wydatków budżetowych, propozycje sposobu finansowania deficytu budżetowego a także limity wydatków przewidywanych dla poszczególnych części budżetowych⁴⁸. Zatwierdzenie przez Radę Ministrów przekształca limity w imperatywną składową założeń do budżetu⁴⁹. Minister Finansów kieruje do poszczególnych resortów tzw. notę budżetową, szczegółowo określającą tryb, zakres, zasady i terminy opracowania przedbudżetowych dokumentów finansowych dotyczących ich właściwości. W wykonaniu noty budżetowej dysponentami części budżetowych przedstawiają min. plany dochodów i wydatków, zestawienia programów wieloletnich, plany rzeczowe zadań finansowanych z budżetu państwa⁵⁰ a także preliminarze resortowe, uwzględniające limity określone w założeniach do budżetu i zalecenia wynikające z noty budżetowej. Minister Finansów negocjuje z resortami ostateczną wysokość ich wydatków, decydując o zamieszczeniu danych pozycji w projekcie ustawy budżetowej. W wypadku rozbieżności stanowisk z kierownikami resortów, ostateczną decyzję podejmuje Rada Ministrów. Rada Ministrów uchwała przygotowany przez Ministra Finansów projekt ustawy budżetowej i przedkłada go Sejmowi wraz z uzasadnieniem,⁵¹ w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy objęty projektem. W Sejmie projekt ustawy budżetowej rozpatruje się w trzech czytaniach na odrębnych posiedzeniach. W ich trakcie, po przedstawieniu uzasadnienia projektu przez wnioskodawcę na pierwszym posiedzeniu plenarnym, zadawane są pytania i składane propozycje poprawek. Projekt jest kierowany do Komisji Finansów

⁴⁸ Ustawa budżetowa składa się z części określających budżety organów władzy państwowej, ochrony prawa, sądów i trybunałów, kontroli i administracji rządowej, których dysponentami są właściwi ministrowie i kierownicy tych instytucji. Ponadto zawiera części określające subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, rezerwę ogólną w wysokości nie przekraczającej 0.2% ogólnej kwoty wydatków budżetowych, rezerwy celowe, których wysokość łącznie z rezerwą ogólną może dochodzić do 5 % wydatków, obsługę długu Skarbu Państwa a także przychody i rozchody wynikające z finansowania deficytu i rozdysponowania ewentualnej nadwyżki budżetowej. Odrębne części ustawy budżetowej mogą dotyczyć budżetów państwowych jednostek organizacyjnych nie będących organami władzy lub administracji rządowej oraz dla wyodrębnionych zadań ogólnych – art.114 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z dn.24 września 2009 r. Nr 157 poz. 1240)

⁴⁹ W.Misiąg *op.cit.* s. 97. Limitowanie części budżetowych (resortowych) jest praktykowane w procedurach budżetowych państw zachodnich. Od 1991 roku wstępne stosowanie limitów jest stosowane w procedurze polskiej i zapobiega wnioskowaniu przez poszczególnych ministrów wygórowanych wydatków.

⁵⁰ Nota budżetowa ma formę rozporządzenia Ministra Finansów. Do roku 1999 miała formę zarządzenia wydawanego na podstawie art. 31 ust. 3 pkt. 1 ustawy – Prawo budżetowe.

⁵¹ Uzasadnienie projektu ustawy budżetowej zawiera w szczególności główne cele polityki społecznej i gospodarczej zgodne z Wieloletnim Planem Finansowym Państwa, założenia makroekonomiczne dotyczące prognozy produktu krajowego brutto, poziomu cen towarów i usług konsumpcyjnych, kursu walutowego, przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej, poziomu zatrudnienia i bezrobocia, salda obrotów bieżących a także określające kierunki polityki fiskalnej, przewidywane wykonanie budżetu państwa za poprzedni rok budżetowy, omówienie przewidywanych dochodów i wydatków, nadwyżki lub deficytu oraz długu sektora finansów publicznych i wielkości środków własnych Unii Europejskiej oraz środków ujętych w budżecie środków europejskich, kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa, zestawienie zadań i celów priorytetowych na dany rok budżetowy i sporządzany w układzie zadaniowym, skonsolidowany plan wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych – art. 142 ustawy o finansach publicznych.

Publicznych, której poszczególne komisje sejmowe przekazują wnioski, opinie i propozycje poprawek wraz z uzasadnieniem. Wspólne rozpatrywanie projektu ustawy budżetowej przez przedstawicieli różnych komisji sejmowych, rozdzielone drugim czytaniem, kończy przygotowanie przez Komisję Finansów Publicznych sprawozdania z tych prac wraz z wnioskiem o przyjęcie projektu z poprawkami bądź bez poprawek. Ostatnim etapem trzeciego czytania jest głosowanie nad projektem ustawy budżetowej, którą Sejm uchwała zwykłą większością głosów przy obecności połowy ustawowej liczby posłów. Ustawa zostaje przekazana do Senatu, gdzie jest rozpatrywana w komisjach. Senacka Komisja Budżetu i Finansów Publicznych opracowuje projekt uchwały o przyjęciu ustawy bez poprawek lub zawierającej wnioski o dokonanie w niej poprawek.. Propozycje Senatu trafiają do sejmowej Komisji Finansów Publicznych, która przedstawia swoje sprawozdanie i stanowisko w tym zakresie Sejmowi. Sejm może odrzucić poprawki Senatu bezwzględną większością głosów. Następnie ustawa budżetowa jest przedłożona Prezydentowi, który po podpisaniu zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw.

Uchwalaniu ustawy budżetowej służy szczególny tryb ustawodawczy, odróżniający się od ogólnego trybu ustawodawczego. Specyfika budżetowego postępowania legislacyjnego wynika głównie z rangi i znaczenia budżetu dla funkcjonowania państwa. Odrębności dotyczą przede wszystkim precyzyjnym określeniu terminów dotyczących poszczególnych faz postępowania budżetowego oraz ustanowienia restrykcji związanych z ich nie dotrzymaniem. Najpoważniejszą z nich jest możliwość rozwiązania parlamentu i zarządzenia przez Prezydenta nowych wyborów parlamentarnych, w przypadku nie uchwalenia budżetu w ciągu czterech miesięcy od złożenia projektu ustawy budżetowej. Szersze omówienie tych zagadnień wykracza poza ramy niniejszego artykułu.⁵²

Literatura

1. Albert A., „Najnowsza historia Polski 1914 – 1993” Warszawa 1995.
2. Brzeziński B., „Zarys prawa finansów publicznych” Toruń 1997.
3. Gajl N., „Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego” Warszawa 1993.
4. Gajl N., „Skarb Państwa” Warszawa 1996.
5. Głabiński S., „Nauka skarbowości” Warszawa-Lwów 1925.
6. Grodyński T., „Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym” Kraków 1932.
7. Grodziski S., „Polska w czasach przełomu (1764-1815)” Kraków 1999.

⁵² Procedurę uchwalania ustawy budżetowej w sposób zamierzony przedstawiono skrótowo, co wydaje się być wystarczające dla potrzeb niniejszej rozprawy. Postępowanie ustawodawcze w tym zakresie jest uregulowane w czterech podstawowych aktach prawnych: Konstytucji RP z dn. 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz.483), ustawy z dn. 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157 poz.1240), uchwała Sejmu RP z dn. 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu RP (M.P. z 1998 r. nr. 44 poz. 618 ze zm.) i uchwała Senatu RP z dn. 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu (M.P. z 2010 r. Nr 39 poz.542 i Nr 57 poz. 771, z 2011 r. Nr 6 poz.62 oraz z dn. 5 lipca 2013 r. poz. 558)

8. Grzybowski S., „Dzieje Polski i Litwy (1506-1648)” Kraków 2000.
9. Kizwalter T., „1795-1831” (w) „*Historia Polski 1586-1831*” t. 6 Warszawa 2007.
10. Komar A., „*System budżetowy*” (w) „*Źródła prawa finansowego. Wybór ważniejszych tekstów.*” Gajl N., (red.) Warszawa 1979.
11. Komar A., Łączkowski W., „*Finanse i prawo finansowe*” Warszawa 1972.
12. Krzyżanowski A., „*Krajowe budżety i zamknięcia rachunkowe*” Kraków 1913.
13. Madej A., „*Uprawnienia budżetowe Sejmu PRL*” (w) „*Aktualne problemy konstytucyjne PRL*” Lublin 1972.
14. Markowski B., „*Administracja skarbowa w Polsce*” Warszawa 1931.
15. Mikos-Sitek A., Zapadka P., „*Prawo finansów publicznych*” Warszawa 2011.
16. Misiąg W., „*Finanse publiczne w Polsce. Przewodnik*” Warszawa 1996.
17. Morawski W., „*Pierwsze lata Banku Polskiego*” Warszawa 2013.
18. Nowak K., „*Sejm a rząd w Polsce Ludowej*” Warszawa 1972.
19. Nykiel W., „*Ustawa budżetowa*” Łódź 1987.
20. Owsiak S., „*Finanse publiczne. Teoria i praktyka*” Warszawa 1997.
21. Perłakowski A., Zubik M., „*Budżet państwa i prawo budżetowe (ujęcie prawno-historyczne)*” Warszawa 2000.
22. Pietrzak M., „*Gospodarka budżetowa w Polsce w latach 1768-1792. Między tradycją a nowoczesnością*”, Warszawa 1999.
23. Ruśkowski E. (red.), „*Finanse publiczne i prawo finansowe*” t.1 Warszawa 2000.
24. Samsonowicz H., „*Historia Polski do roku 1795*” Warszawa 1973.
25. Smolka S., „*Polityka Lubeckiego przed powstaniem listopadowym*” Kraków 1907.
26. Sondel J., „*Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*” Kraków 1997.
27. Tazbir J., „*Historia Polski. Tom 6. Polska 1586-1831*” Warszawa 2007.
28. Zdzitowiecki J., „*Xiąże minister Franciszek Xawery Drucki-Lubecki 1778-1846*” Warszawa 1948.

Piotr MAZURUK

**THE INSTITUTION OF THE OMBUDSMAN
(THE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS): THE PERSPECTIVES
OF ITS ESTABLISHMENT IN THE REPUBLIC OF BELARUS**

**Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich (Komisarza ds. Praw
Człowieka): Perspektywy jej utworzenia w Republice Białorusi**

Streszczenie

Doświadczenia większości krajów europejskich wykazały, że jednym z najważniejszych mechanizmów ochrony praw i wolności człowieka jest obecność instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich lub Komisarza Praw Człowieka w kraju. Pierwsza instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich została założona w Szwecji na początku XIX wieku. Rzecznik Praw Człowieka otworzył nowy rozdział w stosunkach między państwem a obywatelem, między osobami piastującymi władzę i społeczeństwem. Instytucja ta jest uważana za dość ważny czynnik w umacnianiu legalności i podstaw prawnych władzy wykonawczej, jest to ważny mechanizm ochrony praw i wolności jednostki. Jednak obecnie Republika Białoruś jest jednym z niewielu krajów europejskich, w których instytucja ta znalazła swoje logiczne uzasadnienie. Potrzeba stworzenia Instytucji Komisarza do spraw Praw Człowieka w Republice Białorusi spowodowana jest wynikiem pełniejszej interpretacji artykułu 2 Konstytucji Republiki Białorusi w dziedzinie ochrony praw człowieka odnośnie realizacji praw, wolności jako gwarancja osiągnięcia najwyższego celu i wartości w społeczeństwie.

Celem artykułu jest analiza modelu i perspektyw ustanowienia instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Republice Białorusi. Zdaniem autora utworzenie instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Republice Białorusi musi być traktowane za priorytet ochrony przestrzegania praw człowieka na najwyższym szczeblu politycznym.

Słowa kluczowe: Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Człowieka, Konstytucja- prawa człowieka, porządek konstytucyjny, Republika Białorusi, indywidualne wolności gwarantowane społeczeństwu

Abstract

The experience of most European countries has shown that one of the most important mechanisms of protecting human rights and freedoms is the presence of the Ombudsman institution or the Commissioner for Human Rights in the state. The first institution of Ombudsman was founded in Sweden at the beginning of the XIX century. The Ombudsman opened a new chapter in the relations between the state and the citizen, between the persons allocated with the power and the society. This institution is fairly considered to be an important factor in strengthening legality and a legal basis in the executive branch, an important mechanism for protecting rights and freedoms of an individual. However at present the Republic of Belarus is one of the few European countries where this institution hasn't found its logical fixing. The need for a law on the Commissioner for Human Rights in Belarus is caused by demands to create the conditions for a fuller realization of Article 2 of the Constitution of the Republic of Belarus in the field of human rights, which states that the individual, his rights, freedoms and guarantees for their attainment manifest the supreme goal and value of society and the State and civil rights over the interests of the state at the highest political level.

The purpose of the article is to study the model and perspectives of the establishment of the Ombudsman institution in the Republic of Belarus. In the opinion of the author the establishment of the Ombudsman institution in the Republic of Belarus will testify the priority of human.

Keywords: Ombudsman, Commissioner for Human Rights, Constitution- human rights, constitutional legality, the Republic of Belarus, the individual, freedoms, guarantees, the society

The perspectives of its establishment in The Republic of Belarus

The duty of ensuring and protecting human rights is an attribute of any democratic state. In the context of human rights globalization the tendency to "nationalization" of human rights, i.e. implementation of the international standards into the field of human rights in the national legislation, creation and expansion of national human rights mechanisms is manifested more and more distinctly.

The constitution of the Republic of Belarus accepted the basic principles and standards in the field of human rights. The basis of the constitutional provision on inherency and inalienability of human rights is Sec.1 Art. 2 of the Constitution of the Republic of Belarus according to which "the individual, his rights, freedoms and guarantees for their attainment manifest the supreme goal and value of society and the State"¹. However, the establishment of constitutional rights and freedoms doesn't mean their effective implementation in practice since the implementation of the constitutional

¹ Ивашкевич Е.Ф. Белорусская государственность и развитие национальной правовой системы: от Статута 1588 года до современной Конституции, Минск, 2008, с. 93.

provisions is impossible without the existence of an effective mechanism of protecting individual rights by the state.

The experience of most European countries has shown that one of the most important mechanisms for protecting human rights and freedoms is the presence of the Ombudsman institution or the Commissioner for Human Rights in the state. However at present the Republic of Belarus is one of the few European countries where this institution hasn't found its logical fixing. In this regard it seems relevant to study the model and perspectives of the establishment of the Ombudsman institution in the Republic of Belarus.

Some questions of organization and functioning of the Ombudsman institution in the Republic of Belarus are reflected in the works of such Belarusian authors as K. Akimenko, S. Artemyev, A. Vashkevich, V. Brileva, G. Vasilevich, A. Shavtsova, etc. Particularly noteworthy is the thesis "Theoretical bases of the Ombudsman institution in the Republic of Belarus" by a Belarusian author V. Brileva which was written for the degree of master of laws and defended in 2006.² In this paper the author made an attempt to shift approaches and the concepts that were formed in foreign legal science (particularly Russian) on Belarusian political and legal reality.

Despite the existence of theoretical justification for the Ombudsman institution the latest practical steps towards the implementation of the post of the Commissioner for Human Rights were made only in the late nineties.

Currently in the Republic of Belarus there are several ways of protecting citizens' rights: administrative way (an administrative complaint), judicial control, public prosecutor's supervision, etc. The institution of the Ombudsman could become an addition to other human rights mechanisms. In the world practice the Ombudsman takes an important place in system of organs exercising control of management personnel activity and effectively protects the rights of an individual. According to Y. Kulakovsky, the contents and activity the Ombudsman opened a new chapter in the relations between the state and the citizen, between the persons allocated with the power and the society.³ This institution is fairly considered an important factor in strengthening the legality and a legal basis in the executive branch, an important mechanism for protecting rights and freedoms of a person.⁴

In state and legal sense the Ombudsman is understood as an independent trust worthy person authorized by the Parliament to protect the rights of citizens and make mediated parliamentary control in the form of an extensive supervision of all state officials, but without the right of changing decisions made by them. The task of a body which is not included into any power structure by its legal status

² Брилева В.А. Теоретические основы института уполномоченного по правам человека в Республике Беларусь, Гомель, 2005. с. 82.

³ <http://evolutio.info/content/view/33/38/>. – Дата доступа: 16.04.2014.

⁴ <http://kc.gov.by/main.aspx?guid=19955>. – Дата доступа: 17.04.2014.

is "to promote justice and humanity in the actions of government institutions, excluding mandatory sanctions, using only the right to offer".⁵

The organization and ways of its functioning are various, as well as its names (the Ombudsman, a mediator, a Commissioner, a public defender, etc.).⁶

In scientific literature it is accepted to mark out some fundamental features, characteristic for the institution of the Ombudsman:

- an independent state body which is connected neither with administrative, nor judicial system; it is usually located at the central level (though this rule is widely disputed);
- it is most often associated with the Parliament since it is usually established by it, and its tasks are closely related to the monitoring function of the Parliament;
- it is authorized for citizens in the cases connected with maladministration (sometimes the judicial system); undertakes certain legal actions, which aim is to eliminate violations; moreover, informs the Parliament about malfunctioning of state bodies and is interested not only in legality but also in compliance, appropriateness and effectiveness of public bodies;
- acts without excessive formalities and it is easily available to citizens; it doesn't replace the public authorities competent in the solution of problems of the complaining.⁷

It is believed that the first institution of Ombudsman was founded in Sweden at the beginning of the XIX century, and from the middle of the XX century it firmly entrenched into political and legal systems of European countries (Norway – in 1952, Denmark – in 1953, Great Britain – in 1967, France – in 1973, Austria – in 1977, Poland – in 1987, etc.).

A call for the establishment the Commissioner for Human Rights at legislative level in the Republic of Belarus was set forth by the Constitutional Court of the Republic of Belarus in 1996 in its annual address "On constitutional legality in the Republic of Belarus in 1995".⁸ Subsequently, it was also confirmed by the Constitutional Court of the Republic of Belarus and in the epistles of 1999,⁹

⁵ Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск: Амалфея, 2005. – 48 с.

⁶ Гулякевич, А.В. О необходимости введения института уполномоченного по правам человека в Республике Беларусь / А.В. Гулякевич // Вопросы современной юриспруденции. – 2013. – № 30. – С. 68–74.

⁷ Сергеенко Л.Ю. Институт уполномоченного по правам человека в Республике Беларусь – реальная необходимость / Л.Ю. Сергеенко // Национальная государственность и европейские интеграционные процессы: сб. науч. тр.: в 2 т. / Белорус. гос. ун-т, юрид. фак.; редкол.: С.А. Балашенко [и др.]. – Минск: Изд. центр БГУ, 2008. – Т. 1. Национальное законодательство и его гармонизация с правом Европейского Союза. – С. 145–150.

⁸ О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 1995 году: послание Конституционного Суда Республики Беларусь, 9 февраля 1996 г. // Конституционный Суд Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://kc.gov.by/main.aspx?guid=19995>. – Дата доступа: 17.04.2014.

⁹ О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 1998 году: послание Конституционного Суда Республики Беларусь, 29 января 1999 г. // Конституционный Суд Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://kc.gov.by/main.aspx?guid=19975>. – Дата доступа: 17.04.2014.

2000,¹⁰ and 2001¹¹. At the same time, according to the Constitutional Court, "the improvement of constitutional legality in the state, creation of an effective mechanism of protecting the rights and freedoms of an individual would be promoted by adoption of the law " On the Commissioner for Human Rights, "and giving the official the right to appeal to the Constitutional Court in order to initiate constitutional proceedings as it is accepted in the international practice ".

It should be noted that the draft law of the Republic of Belarus "On the Commissioner for Human Rights in the Republic of Belarus" was developed and even approved in the first reading of the Supreme Council of the thirteenth convocation. However, as A. Shavtsova notes, "for many organizational and legal reasons" the law has not been adopted yet. The called reason served as a prerequisite for active development of a scientific basis for the future bill. So, on July 23d-24th, 2000 Minsk hosted an international seminar devoted to the problem of establishment the institution of the Ombudsman in the Republic of Belarus¹². At the same time several projects of the proposed law different from the so-called "Official bill" were developed and submitted to scientific community, which indicated the deep interest in this issue. Among the most well-known authors there are prominent Belarusian scientists such as B. Kulakovsky, V. Kivel, G. Vasilevich, A. Vashkevich, M. Pastukhov, A. Vanin, etc. K. Akimenko, in particular, proposed to include the restoration of violated rights, improvement of legislation of the Republic of Belarus on human and civil rights to the functions of the Commissioner for Human Rights and to bring it into conformity with the generally recognized principles and norms of international law, the development of the international cooperation in the field of human rights and also legal education on human rights and freedoms, forms and methods of their protection.¹³ It would allow, in his opinion, the Belarusian Ombudsman not only to carry out activity in the field of protection of human rights, but also to have impact on process of improving legislation and observance the international standards on human rights.

The Institution of the Commissioner for Human Rights (and later the Commissioner for the Rights of the Child) in the Russian Federation prompted the return to the problem of the desirability of introducing a similar institution in the Republic of Belarus. An attempt of a complex research was undertaken, in particular by V.A. Brileva who noted that " including the draft law on the Commissioner for Human Rights into the plan of lawmaking activity in the Republic of Belarus is

¹⁰ О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 1999 году: послание Конституционного Суда Республики Беларусь, 31 января 2000 г. // Конституционный Суд Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://kc.gov.by/main.aspx?guid=19965>. – Дата доступа: 17.04.2014.

¹¹ Там же, послание Конституционного Суда Республики Беларусь, 22 января 2001 г. // Конституционный Суд Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://kc.gov.by/main.aspx?guid=19955>. – Дата доступа: 17.04.2014.

¹² Шавцова, А.В. Формирование института Уполномоченного по правам человека в Республике Беларусь / А.В. Шавцова // Право и демократия: сб. науч. тр / редкол.: В. Н. Бибило (отв. ред.) [и др.]. – Минск: БГУ, 2003. – Вып. 14. – С. 89–101.

¹³ Акименко, К.В. О совершенствовании законодательства Республики Беларусь в области защиты прав человека / К.В. Акименко // Юстиция Беларуси. – 2002. – № 4. – С. 47.

fully consistent with the contemporary needs and interests of the Belarusian state and civil society".¹⁴ There are works by Belarusian authors who are interested in studying the activities of the Ombudsman institution abroad. Thus, by analyzing the work of the Commissioner for Human Rights in the Republic of Poland, A. Vashkevich identifies a number of factors contributed to successful establishment of Polish Institution of the Ombudsman: active social position of the first ombudsman, good financing to hire highly qualified lawyers as specialists, the level of cooperation between the constitutional and legal science and the authorities.¹⁵

The Ombudsman institution has often been examined through the prism of the issue of widening the circle of persons entitled to appealing to the Constitutional Court of the Republic of Belarus. The Ombudsman supporters vesting the right to appeal to the Constitutional Court are V. Brilev, A. Vashkevich, G. Vasilevich, and A. Shavtsova. Other authors (e.g., K. Akimenko) take a position according to which the Commissioner for Human Rights shouldn't have the right of independent appeal to the Constitutional Court of Republic of Belarus.¹⁶ The opponents' main argument of empowering the Commissioner for Human Rights is the need of constitutional framework for this right. However, the possibility of granting the Ombudsman the right to appeal to the Constitutional Court in order to initiate constitutional proceedings is in full compliance with the Constitution of Belarus (Article 116), which can further determine the competence of the Constitutional Court of the relevant law.¹⁷ A similar position was voiced by the Constitutional Court in annual messages regarding the status of constitutional law in the country. This is fully consistent with international practice and functioning of the institution. Thus, the right for appealing to the Constitutional Court has the Ombudsman in Georgia, Latvia, Moldova, Poland, Portugal, Estonia, Slovakia and others. Notable in this regard looks the practice of the Republic of Poland. So, in 2006, from 121 complaints received by the Constitutional Tribunal of the Republic of Poland, 20 were filed by the Commissioner.¹⁸

In 2012 during a working meeting of the President of the Republic of Belarus Alexander Lukashenko with the Chairman of the Constitutional Court of the Republic of Belarus P. Miklashevich the question of the Ombudsman institution in the Republic of Belarus was raised again. So it was

¹⁴ Брилева, В.А. Теоретические основы института омбудсмана в Республике Беларусь, Белорус. гос. ун-т. – Минск, 2006. – 21 с.

¹⁵ Вашкевич, А.Е. Эволюция института омбудсмана в Республике Польша / А.Е. Вашкевич // Сравнительное конституционное обозрение. – 2006. – № 1. – С. 28–32.

¹⁶ Акименко, К.В. О совершенствовании законодательства Республики Беларусь в области защиты прав человека / К.В. Акименко // Юстиция Беларуси. – 2002. – № 4. – С. 48.

¹⁷ Ивашкевич Е.Ф. Институт омбудсмана и его значение в зарубежных странах / Е.Ф. Ивашкевич // Белорусская государственность и развитие национальной правовой системы: от Статута 1588 года до современной Конституции: материалы республиканской научно-практической конференции, Минск, 11–12 марта 2008 г. / редкол.: Г.А. Василевич (отв. ред.) [и др.]. – Минск: БГУ, 2008. – С. 94.

¹⁸ Вашкевич, А.Е. Доступ к конституционной юстиции: европейский опыт и законодательство Республики Беларусь / А.Е. Вашкевич // Актуальные проблемы международного публичного и международного частного права: сб. науч. тр. / редкол.: Е.В. Бабкина, Ю.А. Лепешков (отв. редакторы) [и др.]. – Минск: БГУ, 2009. – Вып. 1. – С. 45–50.

suggested a possible return to the establishment of institution of the Commissioner for human rights in the nearest future. In this case, as explained by the Chairman of the Constitutional Court, citizens could appeal to the Commissioner on the most important issues affecting constitutional rights and freedoms of citizens, and the Commissioner for Human Rights could then appeal to the Constitutional Court.¹⁹

The latest draft law "On the Commissioner for Human Rights in the Republic of Belarus" was developed by a prominent Belarusian scientist, Doctor of Law, G. Vasilevich and found consolidation in the concept of the National Human Rights Institution in Belarus [6]. The Concept defines the organizational and legal issues relating to the establishment and functioning of the National institution for human rights in Belarus. Particular attention is given to the order of appointment of the Commissioner for Human Rights, his functions and powers, working methods, as well as guarantees of independence.²⁰

It should be mentioned that some of the provisions proposed by G. Vasilevich, were previously included in the official bill. Thus, the Commissioner for Human Rights should be appointed by the President of the Republic of Belarus with the prior consent of the House of Representatives of the National Assembly of the Republic of Belarus. The similar rule was contained in Art. 8 of the bill, according to which the Commissioner is appointed by the President of the Republic of Belarus from the candidates proposed by the House of Representatives and approved by the Council of the Republic of the National Assembly of the Republic of Belarus. This approach to the problem of formation of the Ombudsman is evidently due to the need to harmonize the Institute of President. Thus, according to the definition (Art. 1 of the official draft of the Act) the Commissioner is established to protect the rights and freedoms of citizens, promoting their observance and respect of public authorities and officials, the president is proclaimed as a guarantor of the rights and liberties, according to Art. 79 of the Constitution of the Republic of Belarus. At the same time, it is obvious that in constitutional and legal sense the Commissioner is understood as the independent person authorized by the Parliament for protecting citizens' rights and having the right for indirect parliamentary control in the form of supervision of government bodies, but without changing the decisions made by them. In most countries where there is the institution of the Commissioner, the candidate for the position is appointed by the Parliament. Therefore it would be more correct to choose a parliamentary way of appointing to the post of a Commissioner. The same opinion was expressed by A. Shavtsova and V. Kivel.

¹⁹ Состоялась рабочая встреча Президента Республики Беларусь А.Г. Лукашенко с председателем Конституционного Суда Республики Беларусь П.П. Миклашевичем // Конституционный Суд Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: <http://kc.gov.by/main.aspx?guid=26163>. – Дата доступа: 15.04.2014.

²⁰ Василевич, Г.А. Концепция Национального учреждения по правам человека в Беларуси: концепция предполагаемого проекта Закона об Уполномоченном по правам человека в Беларуси / Г. А. Василевич. – Минск: БГУ, 2013. – 29 с.

The term of office of 7 years for the Commissioner is not quite logical, according to G.Vasiljevic. ²¹It looks unclear taking to account the fact that the term of office of the Belarusian president is 5 years, the Belarusian parliament - 4 years, judges of the Constitutional Court - 11 years. It seems that the term of office of the Ombudsman should be equated to the term of the Parliament (i.e. 4 years) with the possibility of extension. It would fully reflect the existing international practice.

Conclusion

Belarus has declared its commitment to international law, respect for human and civil rights since the early days of independence. However, the legal reality is that the establishing the post of the Commissioner for Human Rights would be an important step in protecting the rights and legitimate interests of citizens of the Republic of Belarus. Despite the positive attitude to the institution of the Ombudsman, which can be traced both in the positions of senior officials, government agencies and legal science, the latter has not been created yet.

The need for a law on the Commissioner for Human Rights in Belarus is caused by demands to create the conditions for a fuller realization of Article 2 of the Constitution of the Republic of Belarus in the field of human rights, which states that the individual, his rights, freedoms and guarantees for their attainment manifest the supreme goal and value of society and the State. The establishment of the Ombudsman institution in the Republic of Belarus will testify the priority of human and civil rights over the interests of the state at the highest political level. It seems necessary to use the experience of the world's leading states, including the countries of the European Union and the developments of this issue in the Republic of Belarus are already available.

Literature

1. Акименко, К.В. О совершенствовании законодательства Республики Беларусь в области защиты прав человека / К.В. Акименко // Юстиция Беларуси. – 2002. – № 4. – С. 47–48.
2. Артемьев, С.Ю. О проблеме учреждения института омбудсмана в Республике Беларусь / С.Ю. Артемьев // Национальная государственность и европейские интеграционные процессы: сб. науч. тр.: в 2 т. / Белорус. гос. ун-т, юрид. фак.; редкол.: С.А. Балашенко [и др.]. – Минск: Изд. центр БГУ, 2008. – Т. 2. Проблемы унификации законодательства в Содружестве Независимых Государств и Европейском Союзе. – С. 135–138.
3. Брилева, В.А. О разработке концепции Закона об уполномоченном по правам человека в Республике Беларусь / В.А. Брилева // Журнал международного права и международных отношений. – 2005. – № 2. – С. 3–8.

²¹Tamże;с. – 31.

4. Брилева, В.А. Теоретические основы института уполномоченного по правам человека в Республике Беларусь: монография / В. А. Брилева. – Гомель: ГГУ, 2005. – 82 с.
5. Брилева, В.А. Теоретические основы института омбудсмана в Республике Беларусь; Белорус. гос. ун-т. – Минск, 2006. – 21 с.
6. Василевич, Г.А. Концепция Национального учреждения по правам человека в Беларуси: концепция предполагаемого проекта Закона об Уполномоченном по правам человека в Беларуси / Г. А. Василевич. – Минск: БГУ, 2013. – 29 с.
7. Василевич, Г.А. Концепция Национального учреждения по правам человека в Беларуси: концепция предполагаемого проекта Закона об Уполномоченном по правам человека в Беларуси / Г. А. Василевич. – Минск: БГУ, 2013. – 31.
8. Вашкевич, А.Е. Доступ к конституционной юстиции: европейский опыт и законодательство Республики Беларусь / А.Е. Вашкевич // Актуальные проблемы международного публичного и международного частного права: сб. науч. тр. / редкол.: Е.В. Бабкина, Ю.А. Лепешков (отв. редакторы) [и др.]. – Минск: БГУ, 2009. – Вып. 1. – С. 45–50.
9. Вашкевич, А.Е. Эволюция института омбудсмана в Республике Польша / А.Е. Вашкевич // Сравнительное конституционное обозрение. – 2006. – № 1. – С. 28–32.
10. Гулякевич, А.В. О необходимости введения института уполномоченного по правам человека в Республике Беларусь / А.В. Гулякевич // Вопросы современной юриспруденции. – 2013. – № 30. – С. 68–74.
11. 1 Ивашкевич, Е.Ф. Институт омбудсмана и его значение в зарубежных странах / Е.Ф. Ивашкевич // Белорусская государственность и развитие национальной правовой системы: от Статута 1588 года до современной Конституции: материалы республиканской научно-практической конференции, Минск, 11–12 марта 2008 г. / редкол.: Г.А. Василевич (отв. ред.) [и др.]. – Минск: БГУ, 2008. – С. 93–95.
12. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск: Амалфея, 2005. – 48 с.
13. Кулаковский, Ю. Уполномоченный по правам человека в Республике Беларусь: проблемы и перспективы / Ю. Кулаковский // Международное общественное объединение «Развитие» [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://evolutio.info/content/view/33/38/>. – Дата доступа: 16.04.2014.
14. Лаевская, О.В. К вопросу о правовом статусе омбудсмана (уполномоченного по правам человека) / О.В. Лаевская // Актуальные вопросы современной правовой науки: материалы Междунар. науч. конф. студентов, магистрантов и аспирантов и секции «Юрид. науки» Респ. науч. конф. студентов и аспирантов вузов Респ. Беларусь «НИРС

- 2011», Минск, 4–5 нояб. 2011 г. / редкол.: О.И. Чуприс (отв. ред.) [и др.]. – Минск: Изд. центр БГУ, 2012. – С. 40–41.
15. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 1995 году: послание Конституционного Суда Республики Беларусь, 9 февраля 1996 г. // Конституционный Суд Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://kc.gov.by/main.aspx?guid=19995>. – Дата доступа: 17.04.2014.
16. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 1998 году: послание Конституционного Суда Республики Беларусь, 29 января 1999 г. // Конституционный Суд Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://kc.gov.by/main.aspx?guid=19975>. – Дата доступа: 17.04.2014.
17. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 1999 году: послание Конституционного Суда Республики Беларусь, 31 января 2000 г. // Конституционный Суд Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://kc.gov.by/main.aspx?guid=19965>. – Дата доступа: 17.04.2014.
18. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2000 году: послание Конституционного Суда Республики Беларусь, 22 января 2001 г. // Конституционный Суд Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://kc.gov.by/main.aspx?guid=19955>. – Дата доступа: 17.04.2014.
19. Сергеенко, Л.Ю. Институт уполномоченного по правам человека в Республике Беларусь – реальная необходимость / Л.Ю. Сергеенко // Национальная государственность и европейские интеграционные процессы: сб. науч. тр.: в 2 т. / Белорус. гос. ун-т, юрид. фак.; редкол.: С.А. Балашенко [и др.]. – Минск: Изд. центр БГУ, 2008. – Т. 1. Национальное законодательство и его гармонизация с правом Европейского Союза. – С. 145–150.
20. Сержанова, В. Уполномоченный по правам человека / В. Сержанова // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2010. – № 2. – С. 33–43.
21. Состоялась рабочая встреча Президента Республики Беларусь А.Г. Лукашенко с председателем Конституционного Суда Республики Беларусь П.П. Миклашевичем // Конституционный Суд Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: <http://kc.gov.by/main.aspx?guid=26163>. – Дата доступа: 15.04.2014.
22. Шавцова, А.В. Формирование института Уполномоченного по правам человека в Республике Беларусь / А.В. Шавцова // Право и демократия: сб. науч. тр. / редкол.: В. Н. Бибило (отв. ред.) [и др.]. – Минск: БГУ, 2003. – Вып. 14. – С. 89–101.

Grzegorz OLSZEWSKI

ZARZĄDZANIE W POLSKIEJ POLICJI

Streszczenie

Pomimo przyjęcia koncepcji doskonalenia zasobów ludzkich, dotychczas nie wypracowano i nie wdrożono jednolitego systemu zarządzania zasobami ludzkimi w polskiej Policji. Jedynie podczas rekrutacji i selekcji oraz oceniania, w niewielkim stopniu wykorzystuje się kompetencje. Występujące w Ustawie o Policji zapisy dotyczące wykształcenia, predyspozycji fizycznych i psychicznych oraz warunków uzyskania kwalifikacji zawodowych, są zbyt ogólne i mogą jedynie stanowić podstawę do określenia szczegółowych zasad oceny przydatności kandydata do służby. Kompetencje wymienione w Rozporządzenie MSWiA z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie opiniowania służbowego Policjantów, to kompetencje z natury rzeczy kluczowe. Kryteria i mierniki oceny tych kompetencji są bardzo nieprecyzyjne, a w zasadzie nie są określone. Osoby oceniające nie są z reguły dobrze przygotowane i nie posiadają odpowiednich narzędzi do oceny kompetencji. Ocenianie nabycia przez policjantów na wszystkich szczeblach hierarchii w Policji tych samych kluczowych kompetencji, jest niewłaściwe i mija się z celem. Nie każdy bowiem policjant powinien wykazywać te same kluczowe kompetencje. Występowanie kompetencji w niektórych obszarach funkcjonowania polskiej Policji nie oznacza, że w którymkolwiek obszarze i w jakimkolwiek stopniu funkcjonuje system zarządzania kompetencjami.

Abstract

Title: Management in the Polish Police

Key words: the Police, management, human resources

Although the concept of improving human resources was accepted, so far in the Polish Police the homogeneous and common system of human resource management has not been worked and implemented. Only during the recruitment, selection and assessment, competences are used to some extent. Records in the Police Act referring to education, physical and mental abilities, conditions to gain the occupational qualifications, are too general and they can only form the base to determine the specific assessment rules if the candidate is suitable or not to do a service. Competences which are mentioned in the government act from 30th August, 2010 in the issue of giving opinions to policemen, are very significant. The evaluation criteria and standards of these competences are not very clear, and even they are not entirely defined. People who attempt to assess, are not well prepared and they do not

have appropriate tools to evaluate the competences. The evaluation of the same key competences acquired by policemen in all ranks of the Police hierarchy is improper and has no sense. In fact, not each policeman should demonstrate the same key competences. Appearing competences in some areas of functioning the Polish Police does not mean, that the competence management system works remotely in some area.

Wprowadzenie

Odpowiedzialność za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa spoczywa w Polsce na wielu podmiotach. Można ją przypisać wszystkim organom administracji rządowej i samorządowej. W zakresie swoich kompetencji odpowiedzialność taką ponoszą również instytucje publiczne, organizacje i stowarzyszenia. Częścią tej odpowiedzialności obciążone jest społeczeństwo – obywatele naszego państwa funkcjonujący w różnego rodzaju grupach, wspólnotach, społecznościach oraz instytucjach¹. Niewątpliwie jednak w „obszarze” bezpieczeństwa wewnętrznego państwa mieści się „ochrona bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego”². Do realizacji tych zadań w dniu 6 kwietnia 1990 r. została powołana Policja.

Rozmiary przestępczości i stale ujawniane nowe zagrożenia powodują, iż przy obecnym potencjale Policji i zaangażowaniu środków finansowych na dotychczasowym poziomie oraz bez zmiany sposobu zarządzania Policją nie nastąpi wyraźny wzrost poczucia bezpieczeństwa. Systematycznie wzrasta liczba zadań realizowanych przez jednostki Policji. Stan ten jest pochodną przyjmowanych ustaw, podpisywanych porozumień i umów w tym umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską, nakładających na Policję nowe zadania. Wzrost obciążeń nowymi obowiązkami nie znajduje odzwierciedlenia w wysokości nakładów na Policję.³ Uwarunkowania te powodują, że Policja musi poszukiwać wewnętrznych rezerw, stale usprawniać zarządzanie jednostkami, pozyskiwać i doskonalić kadry, które powinny być motywowane w celu stałego zaangażowania i identyfikowania się ze służbą. Tym większą rolę powinno stanowić zarządzanie zasobami ludzkimi.

W efekcie rozwinięcia Strategii Policji na lata 2003-2007 było opracowanie Strategii rozwoju Policji w latach 2005-2010. Podstawą do jej budowy była wcześniejsza szczegółowa analiza przeprowadzona metodą SWOT. W wyniku analizy ustalono słabe strony i zagrożenia dla Policji, jej mocne strony i istniejące szanse. Pomijając dane analityczne dotyczące sfery finansowej i logistycznej

¹ J. Fiebig, (Redakcja), M. Róg, A. Tyburska, *Bezpieczeństwo to wspólna sprawa. Ochrona bezpieczeństwa publicznego – rozwiązania systemowe w skali kraju i regionu*, materiały poseminaryjne, Wydawnictwo WSPol., Szczytno 2002, s. 3-4.

² Art.1 ust.1 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

³ Strategia rozwoju Policji w latach 2005 – 2010, KGP, Warszawa 2004 r. oraz Priorytety Komendanta Głównego Policji na lata 2013 – 2015, KGP, Warszawa 2013 r.

oraz obszaru zwalczania przestępczości, można wyodrębnić zbiór słabych i mocnych stron dotyczący zasobów ludzkich⁴.

Wyniki analizy wyraźnie wskazywały na pilną potrzebę prowadzenia intensywnych prac w kierunku poprawy zarządzania samą organizacją, jak i zasobami ludzkimi, w których tkwił największy potencjał pozwalający zwiększyć efektywność działania Policji. Zakładano m.in., że Policja:

- wykształci kadry, zdolne do umiejętnego i kreatywnego wykorzystywania wszystkich zasobów pozostających w jej dyspozycji,
- stanie się organizacją „uczącą się”.⁵

Założenia te świadczyły o uznaniu rozwoju zasobów ludzkich w Policji za jedno z priorytetowych zadań realizowanych w najbliższej przyszłości.

Właściwe warunki do rozwoju zasobów ludzkich w organizacji stwarza kształtowanie i rozwijanie potencjału kompetencyjnego pracowników, który jest ściśle związany z aspektem zarządzania zasobami ludzkimi odnoszącym się do inwestowania w ludzi i zwiększania kapitału ludzkiego organizacji. Już w roku 1989 Keep stwierdził: „Jednym z podstawowych celów zarządzania zasobami ludzkimi jest stworzenie warunków sprzyjających wykorzystaniu ukrytego potencjału pracowników oraz zapewnieniu ich zaangażowania w sprawy firmy. Ukryty potencjał oznacza możliwość nabywania i wykorzystywania nie tylko nowych umiejętności i wiedzy, ale również niewykorzystanego dotychczas zasobu pomysłów (myśli, inicjatyw) na udoskonalenie funkcjonowania organizacji”⁶. Uznane dotychczas znaczenie kompetencji w zarządzaniu zasobami ludzkimi, spowodowało gwałtowny rozwój badań nad ich wykorzystaniem do zwiększenia efektywności działań organizacji. Według T. Oleksyna zarządzanie kompetencjami stanowi nawet podstawę całego systemu zarządzania zasobami ludzkimi⁷. Potrzeba wzmocnienia kluczowych kompetencji istnieje w każdej organizacji, także *non profit*. Kluczowe kompetencje w tych organizacjach⁸ to te, które są najważniejsze w osiągnięciu statutowych (ustawowych) celów.

Realizując założenia strategii Policji wdrażano szereg rozwiązań zmierzających głównie do usprawnienia systemów planowania i oceniania. Podwyższenie potencjału kompetencyjnego policjantów starano się uzyskać na przykład: przez odpowiednią politykę naboru, alokację kadr czy w końcu przez odpowiednią politykę rozwoju (szkolenie i doskonalenie zawodowe). Bardzo ważnym problemem związanym z przyszłością polskiej Policji było kształcenie i doskonalenie kadry kierowniczej. W tej dziedzinie po 1990 r. nie podjęto żadnych programowych i organizacyjnych

⁴ Tamże.

⁵ Tamże.

⁶ E. Keep, *Corporate training strategies: the vital component?*, w: J. Storey, (redakcja), *New perspectives on Human Resource Management*, Blackwell, Oxford 1989, s. 112.

⁷ T. Oleksyn, *Zarządzanie kompetencjami – teoria i praktyka*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006, s. 10.

⁸ Kluczowe kompetencje organizacji tworzone są przez rzeczywiste (posiadane) kompetencje pracowników - G. Olszewski, *Zarządzanie kluczowymi kompetencjami w policji*, w: *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa* nr 8, IOiZWP „ORGMASZ”, Warszawa 2008.

działań, a nawet zaniedbano posiadany dorobek. Można przypuszczać, że taka sytuacja była skutkiem dość niejasnego rozumienia przez wiele lat funkcji i roli jaką powinni spełniać w strukturach Policji oficerowie kształceni w Wyższej Szkole Policji⁹. Stan ten w zasadzie istnieje do dzisiaj.

Pomimo wielu przedsięwzięć organizacyjnych nie usprawniono w wystarczającym stopniu zarządzania w jednostkach organizacyjnych Policji. Nie został wdrożony i nie funkcjonuje w polskiej Policji system zarządzania zasobami ludzkimi, ani też system zarządzania kompetencjami. Poszczególne procesy personalne¹⁰: planowanie zatrudnienia, pozyskiwanie (rekrutacja, selekcja, adaptacja), rozwój (szkolenie, doskonalenie zawodowe) oraz ocenianie i motywowanie nie są zintegrowane, nie tworzą jednolitego ciągłego systemu (ani też jego części) zarządzania zasobami ludzkimi¹¹. Przyczyny takiego stanu to między innymi:

- brak jednolitych podstaw prawnych do stworzenia systemowych rozwiązań zarządzania ludźmi¹²,
- brak odpowiednio przeszkolonej kadry w komórkach organizacyjnych zajmujących się sprawami personalnymi, szczególnie w jednostkach Policji szczebla podstawowego,
- nie dość obszerna wiedza kierowników jednostek Policji szczebla podstawowego¹³ na temat zarządzania zasobami ludzkimi.

Pomimo braku zintegrowanego systemu zarządzania zasobami ludzkimi, w niektórych obszarach funkcjonowania Policji występują i są stosowane kompetencje lub ich komponenty. Przedstawiona tu problematyka jest wynikiem dogłębnej analizy treści obowiązujących aktów prawnych dotyczących Policji oraz działań praktycznych wynikających ze stosowania tych rozwiązań prawnych.

Formalne wymagania do służby w Policji określa Ustawa o Policji¹⁴, gdzie między innymi podaje się warunki jakie stawiane są kandydatom do służby oraz kandydatom na poszczególne stanowiska służbowe w Policji:

- służbę w Policji może pełnić obywatel polski o nieposzlakowanej opinii, nie karany, korzystający z pełni praw publicznych, posiadający co najmniej średnie wykształcenie oraz zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych, podległych szczególnej dyscyplinie służbowej, której gotów jest się podporządkować,
- komendant wojewódzki Policji może wyrazić zgodę na przyjęcie do służby w oddziałach prewencji Policji kandydata, który nie ma wykształcenia średniego, jeżeli w toku

⁹ A. Misiuk, *W poszukiwaniu modelu. Kształcenie i doskonalenie kadr kierowniczych w policji*, Nauka o zarządzaniu a praktyka policyjna, WSPol 10-11 września 2001, s. 5.

¹⁰ G. Olszewski, *Obszary wykorzystania kompetencji w zarządzaniu zasobami ludzkimi w jednostce Policji*, w: *Przegląd Policyjny* nr 3(99)2010, WSPol, Szczytno 2010.

¹¹ Swój pogląd autor opiera m.in. na wynikach analizy aktów prawnych dotyczących Policji (w tym wewnętrznych Policji) oraz na ponad dziesięcioletnim doświadczeniu na stanowiskach kierowniczych w Policji.

¹² Te rozwiązania praktyczne, które są wdrożone, traktują poszczególne obszary zarządzania zasobami ludzkimi nie dość dogłębnie, w sposób wybiórczy i niejednolity.

¹³ Komendy Rejonowe, Miejskie i Powiatowe Policji.

¹⁴ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179, z późn. zm.

postępowania kwalifikacyjnego stwierdzono, że kandydat wykazuje szczególne predyspozycje do służby w Policji,

- mianowanie lub powołanie na stanowisko służbowe jest uzależnione od posiadanego przez policjanta wykształcenia, uzyskania określonych kwalifikacji zawodowych¹⁵, a także stażu służby w Policji,
- w szczególnie uzasadnionych przypadkach Komendant Główny Policji może wyrazić zgodę na mianowanie na stanowisko służbowe policjanta, także w służbie przygotowawczej, przed uzyskaniem przez niego kwalifikacji zawodowych oraz stażu służby wymaganych na tym stanowisku, przy spełnieniu wymagań w zakresie wykształcenia. Kwalifikacje zawodowe policjant jest obowiązany uzyskać przed mianowaniem na stałe,
- warunkiem uzyskania kwalifikacji zawodowych niezbędnych do mianowania na stanowisko służbowe jest ukończenie przez policjanta: szkolenia zawodowego podstawowego, szkolenia zawodowego dla absolwentów szkół wyższych, Wyższej Szkoły Policji.

Istotną rolę z punktu widzenia kompetencji niezbędnych do pracy w Policji stanowią zapisy dotyczące wykształcenia, predyspozycji fizycznych i psychicznych oraz warunków uzyskania kwalifikacji zawodowych. Chociaż siłą rzeczy są one zbyt ogólne, to jednak mogłyby stanowić podstawę do określenia szczegółowych zasad oceny przydatności kandydata do służby w Policji.

Jak już wspomniano, bardzo ważnym krokiem w doskonaleniu zasobów ludzkich w Policji było opracowanie Strategii rozwoju Policji w latach 2005-2010, w której między innymi zakładano wykształcenie kadry, zdolnej do umiejętnego i kreatywnego wykorzystywania wszystkich zasobów pozostających w dyspozycji Policji¹⁶ co znalazło odzwierciedlenie w Strategii Szkolnictwa Policyjnego na lata 2007-2009¹⁷. Jednak zapisy wspomnianych strategii nie zostały wdrożone i nie znalazły dotychczas zastosowania w praktyce zarządzania w Policji.

Dokumentem precyzującym zasady postępowania kwalifikacyjnego wobec osób ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji jest Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁸. Konkretyzuje ono zapisy ustawowe w tej kwestii i stanowi między innymi:

1. Postępowanie kwalifikacyjne składa się z następujących etapów:
 - oceny dokumentów złożonych przez kandydata do służby w zakresie ich zgodności z wymaganiami zawartymi w ogłoszeniu¹⁹ oraz przeprowadzenia rozmowy wstępnej,

¹⁵ Zdefiniowane w Rozporządzeniu MSWiA z dnia z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim powinni odpowiadać policjanci na stanowiskach komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych oraz warunków ich mianowania na wyższe stanowiska służbowe, Dz.U. z 2007 r., nr 123, poz. 857.

¹⁶ Strategia rozwoju Policji w latach 2005-2010, KGP, Warszawa 2004.

¹⁷ Strategia Szkolnictwa Policyjnego na lata 2007-2009, KGP, Warszawa 2008.

¹⁸ Rozporządzenie MSWiA z dnia z dnia 30 sierpnia 2007 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do osób ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji, Dz.U. z 2007 r., nr 170, poz. 1202.

¹⁹ Każdorazowo ogłaszane na: <http://www.policja.pl/rekrutacja>.

- sprawdzenia w ewidencjach, rejestrach i kartotekach prawdziwości danych zawartych w kwestionariuszu osobowym kandydata do służby,
- przeprowadzenia testu wiedzy kandydata do służby z zakresu funkcjonowania administracji publicznej, w tym Policji, oraz bezpieczeństwa publicznego,
- oceny sprawności fizycznej kandydata do służby,
- przeprowadzenia testu psychologicznego określającego predyspozycje intelektualne i osobowościowe kandydata do służby,
- przeprowadzenia wywiadu zorganizowanego, mającego na celu w szczególności ocenę umiejętności formułowania wypowiedzi, nawiązywania i podtrzymywania kontaktu werbalnego i niewerbalnego oraz autoprezentacji kandydata do służby, a także ustalenie jego motywacji do podjęcia służby w Policji,
- ustalenia przez komisję lekarską, podległą ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, zdolności fizycznej i psychicznej kandydata do służby.

Aktem prawnym określającym wymagania niezbędne do mianowania na stanowiska w Policji jest wydane w tej sprawie Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji²⁰. Podane w dokumencie wymagania kompetencyjne dotyczą wiedzy formalnej, udokumentowanej: dyplomem, świadectwem albo zaświadczeniem, tak zwanych kwalifikacji zawodowych²¹ oraz stażu służby (utożsamianego z doświadczeniem zawodowym).

Dla przykładu przedstawiono kilka charakterystycznych stanowisk (tab. 1) w Policji i wymagań stawianych kandydatom do ich objęcia.

Dość precyzyjnie oceniane są kwalifikacje (kompetencje) lub ich komponenty w procesie doboru kandydatów do służby w Policji. Zasady i zbiór badanych kwalifikacji (kompetencji) określone są przez Komendanta Głównego Policji²².

²⁰ Rozporządzenie MSWiA z dnia z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim powinni odpowiadać policjanci na stanowiskach komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych oraz warunków ich mianowania na wyższe stanowiska służbowe, Dz.U. z 2007 r., nr 123, poz. 857.

²¹ Tamże. Policjant uzyskuje kwalifikacje zawodowe podstawowe po ukończeniu szkolenia zawodowego podstawowego, a kwalifikacje zawodowe wyższe uzyskuje po ukończeniu wymaganych do mianowania na pierwszy stopień policyjny w korpusie oficerów młodszych: wyższych studiów zawodowych w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie, albo szkolenia zawodowego dla absolwentów szkół wyższych.

²² Decyzja nr 478 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 września 2005 r. w sprawie prowadzenia badań psychologicznych testem MultiSelect osób ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji oraz oceny tych badań.

Tabela 1. Przykłady stanowisk w Policji i wymagań stawianych kandydatom do ich objęcia

Lp.	Stanowisko	Wykształcenie	Kwalifikacje zawodowe	Staż służby w latach
1	Komendant Główny Policji	wyższe z tytułem zawodowym magistra lub innym równorzędnym	wyższe	7
2	komendant wojewódzki (Stołeczny) Policji	wyższe z tytułem zawodowym magistra lub innym równorzędnym	wyższe	7
3	komendant powiatowy (miejski) i rejonowy Policji	wyższe z tytułem zawodowym magistra lub innym równorzędnym	wyższe	6
4	naczelnik wydziału	wyższe z tytułem zawodowym magistra lub innym równorzędnym	wyższe	5
5	kierownik posterunku Policji	średnie	podstawowe	3
6	policjant	średnie	podstawowe	
7	kursant	średnie		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Rozporządzenia MSWiA z dnia z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim powinni odpowiadać policjanci na stanowiskach komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych oraz warunków ich mianowania na wyższe stanowiska służbowe.

Test Multiselect jest testem psychologicznym, określającym predyspozycje do służby w Policji, dlatego też zarówno pytania jak i odpowiedzi nie są publikowane. Test psychologiczny przeprowadzany jest przez psychologa metodą MultiSelect i składa się z dwóch części: indywidualnego badania kandydata przed komputerem oraz rozmowy. Uzyskane wyniki porównywane są do profilu wymagań (profilu kompetencyjnego) kandydata do służby w Policji, który opracowany został przez sędziów kompetentnych²³ (ekspertów). W trakcie testu sprawdzane są:

1. Zdolności intelektualne, w tym:
 - inteligencja werbalna,
 - inteligencja niewerbalna,
 - pamięć i spostrzeganie,
 - kreatywność,
 - umiejętność całościowego ujmowania problemów.
2. Zachowania społeczne i podstawowe umiejętności interpersonalne, w tym:
 - zdolność rozumienia ludzi,
 - empatia,
 - zdolność porozumiewania się i wywierania wpływu,

²³ Tamże.

- umiejętność rozwiązywania konfliktów,
 - motywacja do pracy z ludźmi,
 - umiejętność nawiązywania kontaktów.
3. Stabilność i cechy osobowości, w tym:
- odporność na trudne sytuacje zawodowe,
 - zdolność samokrytycyzmu i samokontroli,
 - wiara we własne kompetencje i możliwości.
4. Postawa w pracy, w tym:
- poziom aspiracji,
 - utożsamianie się z rolą zawodową,
 - styl funkcjonowania zawodowego.

Pozytywny wynik testu psychologicznego, tj. spełnienie określonych wymagań w aspekcie osobowościowo-intelektualnym, umożliwi kandydatowi przystąpienie do kolejnego etapu – wywiadu zorganizowanego.

We wrześniu 2007 r. Komendant Główny Policji wprowadził karty opisu stanowiska pracy, zastępujące dotychczasowe zakresy obowiązków²⁴. W określonej zarządzeniem instrukcji do karty opisu stanowiska pracy podano zestaw przykładowych umiejętności. Umiejętności te w kontekście definicji kompetencji określanej w literaturze, są w istocie kompetencjami. Podano też najistotniejsze kompetencje, które należało dostosować do roli i zadań wykonywanych przez policjanta na opisywanym stanowisku.

Jako przykładowe kompetencje zaprezentowano umiejętności: komunikowania się, współpracy, pracy zespołowej, organizacji pracy własnej, oceniania, analizy lub syntezy, przewidywania, prognozowania, rozwiązywania problemów, negocjacji, koordynowania, organizowania, egzekwowania poleceń, obsługi komputera, interpretacji przepisów, szybkiego uczenia się, liczenia, manualne, redakcyjne, szybkiego działania i podejmowania decyzji.

Kolejnym dokumentem w którym wykorzystuje się kompetencje w celu oceniania policjantów jest Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie opiniowania służbowego funkcjonariuszy Policji oraz wzoru formularza opinii służbowej²⁵.

Według Rozporządzenia opiniowanie policjanta, ma w szczególności:

- motywować do sprawnego wykonywania zadań i czynności na zajmowanym stanowisku służbowym,
- ustalać przydatność na zajmowanym stanowisku służbowym oraz przydatność do służby,

²⁴ Zarządzenie nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji, z późn. zm.

²⁵ Rozporządzenie MSWiA z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie opiniowania służbowego policjantów, Dz.U. z 2010 r., nr 170, poz. 1145.

- wyłaniać najlepszych kandydatów do mianowania lub powołania na wyższe stanowisko służbowe oraz na wyższy stopień policyjny,
- stanowić podstawę do określenia indywidualnego programu rozwoju zawodowego.

Określając w rozporządzeniu zasady opiniowania, wskazano jednocześnie na zespół pewnych cech według których ocenia się policjanta. Cechy te są w rzeczywistości kompetencjami, których stopień nabycia przez policjanta oceniany jest w procesie opiniowania. Te same kompetencje umieszczono też w karcie oceny okresowej. Oceniając potencjał kompetencyjny, opiniujący dysponuje trzema stanami nabycia (kryteriami oceny) kompetencji: poniżej wymagań, zgodnie z wymaganiami oraz powyżej wymagań.

Do oceny nabycia (posiadanych, rzeczywistych kompetencji) wyszczególniono następujące kryteria²⁶:

1. Realizację zadań i czynności, w tym:
 - jakość,
 - samodzielność i inicjatywę,
 - terminowość,
 - planowanie i organizowanie pracy.
2. Kompetencje ogólne, w tym:
 - rozwój własny i podnoszenie kwalifikacji,
 - umiejętność współpracy,
 - kulturę osobistą,
 - dyspozycyjność.
3. Kompetencje kierownicze, w tym:
 - dbałość o relacje międzyludzkie,
 - radzenie sobie w sytuacjach kryzysowych,
 - kreatywność.

Trzeba podkreślić, że ocenianie nabycia wszystkich kompetencji z pkt. 1 i 2 w praktyce dotyczy wszystkich policjantów na stanowiskach wykonawczych. Kompetencje określone w pkt. 3 dotyczą oceny wszystkich policjantów zajmujących stanowiska kierownicze w Policji – tak samo kierownika pięcioosobowego posterunku Policji, jak i na przykład Z-cy Komendanta Głównego Policji. Ponieważ brak jest szczegółowego opisu kompetencji dla poszczególnych stanowisk (lub chociaż grup stanowisk), nie jest to rozwiązanie pozwalające na właściwą i obiektywną ocenę potencjału kompetencyjnego.

Warto wspomnieć, że 01.12.2002 r. w Instytucie Organizacji i Zarządzania w Przemysle „ORGMASZ” rozpoczęto prace badawczo-rozwojowe w ramach projektu celowego zamawianego nr 09-25 pod tytułem „Opracowanie modeli struktury organizacyjnej komend Policji szczebla

²⁶ Tamże.

wojewódzkiego i powiatowego²⁷. W grudniu 2004 r. zakończono prace nad powstaniem modelu struktury organizacyjnej Komendy Miejskiej Policji w Suwałkach. Tworząc model struktury organizacyjnej opracowano między innymi zadania komórek organizacyjnych komendy, karty opisu stanowisk pracy dla wszystkich policjantów i pracowników cywilnych jednostki oraz strukturę organizacyjną komendy i jej komórek organizacyjnych. Po dokonaniu dodatkowych uzgodnień z Komendami: Wojewódzką Policji w Białymstoku i Główną Policji oraz wprowadzeniu niezbędnych korekt, wdrożono w całości program pilotażowy w Komendzie Miejskiej Policji w Suwałkach w dniu 01.04.2005 r.²⁸.

W opracowanych i wdrożonych, kartach opisu stanowiska pracy, umieszczono wymagania kwalifikacyjne oraz umiejętności pożądane na poszczególnych stanowiskach²⁹.

Były to na przykład:

- dla Komendanta Miejskiego Policji – umiejętność pracy samodzielnej i pracy w zespole, kreatywność, odporność na stres, umiejętność wywierania wpływu na innych, umiejętność działania w sytuacjach nietypowych,
- dla zastępców komendanta miejskiego Policji – umiejętność pracy samodzielnej i pracy w zespole, kreatywność, odporność na stres, umiejętność wywierania wpływu na innych, umiejętności działania w sytuacjach nietypowych oraz wykorzystania systemów informatycznych i obsługi komputera,
- dla naczelników wydziałów – umiejętności: pracy w zespole, działania w sytuacjach nietypowych oraz stresowych, wykorzystania systemów informatycznych, obsługi komputera,
- dla policjantów wykonawczych (operacyjnych) – umiejętności: analityczne, pracy w zespole, obsługi systemów informatycznych, radzenie sobie w sytuacjach nietypowych i stresowych, korzystania ze środków techniki policyjnej czy nawiązywania kontaktów z ludźmi.

Kompetencje wymienione w Rozporządzeniu MSWiA z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie opiniowania służbowego Policjantów, to dotychczas jedyna sprecyzowana w akcie normatywnym rangi rozporządzenia grupa kompetencji i stosowany sposób oceny ich nabycia. Jest to sposób dalece niedoskonały, niepozwalający na określenie rzeczywistego potencjału kompetencyjnego policjanta, a co za tym idzie, nie wiele daje w praktycznym zarządzaniu zasobami ludzkimi.

Kryteria i mierniki oceny są bardzo nieprecyzyjne – w zasadzie nie są określone w ogóle, a osoby oceniające nie są z reguły dobrze przygotowane i nie posiadają odpowiednich narzędzi do oceny kompetencji. Podkreślić też należy, że nazewnictwo wyszczególnionych kompetencji jest dość ogólne i nie do końca zrozumiałe. Z istoty podanych kompetencji wynika, że są to kluczowe kompetencje. Oznacza to, że nie można wymagać od jednego policjanta wszystkich kompetencji

²⁷ Autor artykułu współpracował z zespołem tworzącym projekt.

²⁸ Więcej w: G. Olszewski, *Służby zewnętrzne w powiatowych jednostkach policji*, w: *Ekonomia i Organizacja Przedsiębiorstwa* nr 8, IOiZwP „ORGMAZ”, Warszawa 2006, s. 76.

²⁹ Można je zaliczyć do kwalifikacji formalnych i kompetencji.

w równym stopniu. Posiadanie takiego obszernego i wysokiego potencjału kompetencyjnego jest mało prawdopodobne, a najprościej rzecz ujmując – zupełnie zbędne.

Warto podkreślić, że w określonej w Zarządzeniu³⁰ instrukcji do karty opisu stanowiska pracy podano zestaw przykładowych kompetencji, spośród których przełożony mógłby sprecyzować zestaw kompetencji pożądaných dla danego stanowiska. Jeśli byłby to zestaw właściwie dobrany, to w procesie oceniania tylko ten zbiór kompetencji powinien być brany pod uwagę. Oczywiście do takiego procesu niezbędne jest wcześniejsze wdrożenie precyzyjnych metod, kryteriów oraz mierników, a takich w polskiej Policji nie opracowano.

Kompetencje, chociaż często są inaczej nazywane, są uwzględniane w omawianych aktach prawnych. Są też brane pod uwagę w działaniach praktycznych dotyczących niektórych obszarów zarządzania zasobami ludzkimi w Policji. Jednak występowanie i wykorzystywanie kompetencji w różnych dziedzinach funkcjonowania Policji polskiej, nie daje podstaw do stwierdzenia, że w którymkolwiek obszarze zarządzania zasobami ludzkimi i w jakimkolwiek stopniu funkcjonuje system zarządzania kompetencjami.

Literatura i akty prawne

1. Fiebig J., (Redakcja), M. Róg, A. Tyburska, *Bezpieczeństwo to wspólna sprawa. Ochrona bezpieczeństwa publicznego – rozwiązania systemowe w skali kraju i regionu*, materiały poseminaryjne, Wydawnictwo WSPol., Szczytno 2002.
2. Keep E., *Corporate training strategies: the vital component?*, w: J. Storey, (redakcja), *New perspectives on Human Resource Management*, Blackwell, Oxford 1989.
3. Misiuk A., *W poszukiwaniu modelu. Kształcenie i doskonalenie kadr kierowniczych w policji*, Nauka o zarządzaniu a praktyka policyjna, WSPol 10-11 września 2001.
4. Oleksyn T., *Zarządzanie kompetencjami – teoria i praktyka*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006.
5. Olszewski G., *Obszary wykorzystania kompetencji w zarządzaniu zasobami ludzkimi w jednostce Policji*, w: Przegląd Policyjny nr 3(99)2010, WSPol, Szczytno 2010.
6. Olszewski G., *Służby zewnętrzne w powiatowych jednostkach policji*, w: *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa* nr 8, IOiZwP „ORGMAZ”, Warszawa 2006.
7. Olszewski G., *Zarządzanie kluczowymi kompetencjami w policji*, w: *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa* nr 8, IOiZwP „ORGMAZ”, Warszawa 2008.
8. Decyzja nr 478 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 września 2005 r. w sprawie prowadzenia badań psychologicznych testem MultiSelect osób ubiegających się o przyjęcie

³⁰ Zarządzenie nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji, z późn. zm.

do służby w Policji oraz oceny tych badań.

9. Priorytety Komendanta Głównego Policji na lata 2013–2015, KGP, Warszawa 2013 r.
10. Rozporządzenie MSWiA z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie opiniowania służbowego policjantów, Dz.U. z 2010 r., nr 170, poz. 1145.
11. Rozporządzenie MSWiA z dnia z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim powinni odpowiadać policjanci na stanowiskach komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych oraz warunków ich mianowania na wyższe stanowiska służbowe, Dz.U. z 2007 r., nr 123, poz. 857.
12. Rozporządzenie MSWiA z dnia z dnia 30 sierpnia 2007 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do osób ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji, Dz.U. z 2007 r., nr 170, poz. 1202.
13. Strategia rozwoju Policji w latach 2005-2010, KGP, Warszawa 2004.
14. Strategia Szkolnictwa Policyjnego na lata 2007-2009, KGP, Warszawa 2008.
15. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179, z późn. zm.
16. Zarządzenie nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji, z późn. zm.

Mirosław ROSAK

STANDARDY BEZPIECZEŃSTWA KRYMINALISTYCZNYCH BAZ DANYCH

Streszczenie

Artykuł porusza problematykę zabezpieczania danych kryminalistycznych w kontekście wdrażania rozwiązań dotyczących obszaru zarządzania bazami danych, stosowania odpowiednich polityk bezpieczeństwa, procedur oraz międzynarodowych standardów zmierzających do ochrony informacji w nich zawartych. Jako cel opracowania przyjęto prezentację rozwiązań systemowych stosowanych w praktyce kryminalistycznej, spełniających międzynarodowe wymagania dotyczące ochrony bazodanowych informacji. Autor czyni to w oparciu o systemy zarządzania jakością implementowane do praktyki laboratoriów kryminalistycznych, w których spełnienie wymagań norm ISO staje się w ostatnich czasach kluczowym obszarem.

Niniejsze opracowanie wskazało na złożoność problemu oraz na wiele aspektów związanych z poziomem dostępności do informacji. Skumulowano w nim wiedzę na temat najważniejszych baz funkcjonujących w policyjnych laboratoriach. Zobrazowano również problem bezpieczeństwa danych, który należy doskonalić poprzez implementowanie do ich praktyki systemów zarządzania bezpieczeństwem informacji.

Słowa kluczowe: kryminalistyka, informacje, bazy danych, standardy bezpieczeństwa, normy ISO

Abstract

Title: Safety standards of forensic databases

Key words: Forensic science, information, database, safety standards, ISO standards

The article refers to the security of forensic database issue in terms of implementation of solutions. These solutions concern the area of database management , using appropriate security policy, procedures and international standards which are to protect the information included. The purpose of the analysis is to present systemic solution used in practice, which meets international requirements for the protection of database information. The author does that on the basis of quality management systems, which have been implemented to forensic laboratories, where the fulfillment of ISO requirements has recently become a crucial issue.

This analysis indicated how complex the problem is and how many aspects of the level of accessibility to the information there are. The knowledge of most important databases which operate in police laboratories are accumulated here. Moreover, a problem of the security of information has been illustrated. That problem can be solved by implementation of practice in the laboratories. And this practice should be based on quality management systems.

Wprowadzenie

Wraz z rozwojem technologii teleinformatycznych wzrosło ich wykorzystanie jako narzędzi w walce z przestępczością. Równocześnie pojawił się problem zapewnienia ochrony kryminalistycznych baz danych w taki sposób, aby wytwarzane, przetwarzane, przekazywane, przechowywane w nich informacje i świadczone usługi, można było uważać jednocześnie za użyteczne i bezpieczne. Ogólną definicję pojęcia bezpieczeństwa rozumianą jako stan spokoju, brak zagrożenia, niezakłóconego funkcjonowania, możemy odnieść wprost do człowieka, obiektów lub procesów, w tym także tych związanych ze ściganiem sprawców przestępstw. Biorąc pod uwagę współczesne narzędzia walki z przestępczością nie sposób nie zwrócić uwagi na nowoczesne technologie informatyczne wspierające walkę ze światem przestępczym, czyli kryminalistyczne bazy danych. Dane zgromadzone w nich stanowią szczególny rodzaj informacji, które muszą być poddawane procesom przetwarzania, a tym samym ochrony przed dostępem osób nieuprawnionych. Szczególną rolę w tym procesie odgrywają standardy bezpieczeństwa koncentrujące się zarówno na wykorzystaniu samych danych, jak i zarządzania nimi.

Opracowanie koncentruje się na próbie zdefiniowania kwestii zabezpieczania danych zawartych w bazach kryminalistycznych w kontekście stosowanych rozwiązań dotyczących obszaru zarządzania, stosowania odpowiednich polityk bezpieczeństwa, procedur oraz międzynarodowych standardów zmierzających do ochrony bezpieczeństwa informacji w nich zawartych. Jako cel przyjęto także prezentację rozwiązań systemowych stosowanych w praktyce kryminalistycznej, spełniających międzynarodowe wymagania dotyczące ochrony bazodanowych informacji. Autor czyni to w oparciu o systemy zarządzania jakością implementowane do praktyki laboratoriów kryminalistycznych, w których spełnienie wymagań norm ISO staje się w ostatnich czasach kluczowym obszarem.

Informacja w kryminalistyce

Informacja z łacińskiego *informatio* to element wiedzy, przekazywany komuś za pomocą języka lub innego kodu; także to, co w danej sytuacji może dostarczyć jakiejś wiedzy; wiadomość, komunikat, wskazówka¹.

¹ B. Dunaj (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, Warszawa 1996, s. 322.

W literaturze przedmiotu pojęcia informacje, wiadomości i dane często używa się zamiennie. Przyjmuje się, że informacja to treść zaczerpnięta ze świata zewnętrznego w procesie dostosowywania się do niego². Treść ta wyrażona w określonych językach, czy też systemach znakowych nazywana jest danymi. Jako dane surowe określa się natomiast niepoddane analizie liczby i fakty dotyczące zjawisk i wydarzeń. W związku z powyższym dane są taką postacią informacji, którą można przetwarzać z użyciem sprzętu komputerowego. Mianem wiadomości określa się uporządkowane zbiory danych, zawierające informacje dotyczące zjawiska, procesu, bądź wydarzenia.

W rozumieniu nauki kryminalistyki informacjami nazywamy wszelkie dane o świecie zewnętrznym, które uzyskujemy albo przez bezpośrednie poznanie zmysłowe, albo przez podawany przez inną osobę, opis jakiegoś stanu rzeczy lub zjawisk. W tym uproszczonym rozumieniu pojęcie informacji jest jednak znacznie szersze od pojęcia dowodu, również istotnego dla nauki kryminalistyki, a przede wszystkim dla nauki procesu karnego. W przedstawionym wyżej rozumieniu każdy dowód zawiera treści informacyjne, lecz nie każda informacja ma znaczenie dowodowe.

Jest rzeczą oczywistą, że efektywność procesu karnego uwarunkowana jest przede wszystkim jakością właściwego materiału dowodowego zebranego podczas oględzin miejsca przestępstwa. Dowód fizyczny zabezpieczony w trakcie oględzin, niesie w sobie określone informacje związane z samą osobą sprawcy oraz jego „*modus operandi*”. Zdarza się, że informacje te docierają do organów procesowych w postaci fragmentarycznej i nieczytelnej (zakodowanej). Towarzyszy im mnóstwo zbędnych danych, tworzących swoisty szum komunikacyjny. Teoretycznie, technik czy ekspert kryminalistyki, wykonujący czynności oględzinowe na miejscu zaistniałego przestępstwa, dysponuje określonym zbiorem informacji – śladów kryminalistycznych, które z punktu widzenia procesu wykrywczego mogą być bezużyteczne. Z drugiej strony odrzucanie wszelkich zbieranych informacji (śladów kryminalistycznych), bez wydobywania tych wartościowych, dających możliwość identyfikacji sprawcy, mogłoby narazić cały proces na niepowodzenie. Według Martinet i Marti, aby uniknąć takiego uproszczenia, zebrane na miejscu oględzin informacje powinny się przetwarzać i archiwizować. Można tego dokonać podejmując odpowiednie działania takie jak:

1. Ocenianie informacji (na ile wiarygodna jest uzyskana informacja).
2. Selekcjonowanie informacji (oddzielanie informacji użytecznych od bezużytecznych).
3. Analizowanie informacji (nadawanie im znaczeń).
4. Syntetyzowanie informacji (składanie ich w logiczne całości).
5. Rekonstruowanie informacji (nadawanie informacjom odpowiedniej formy)³.

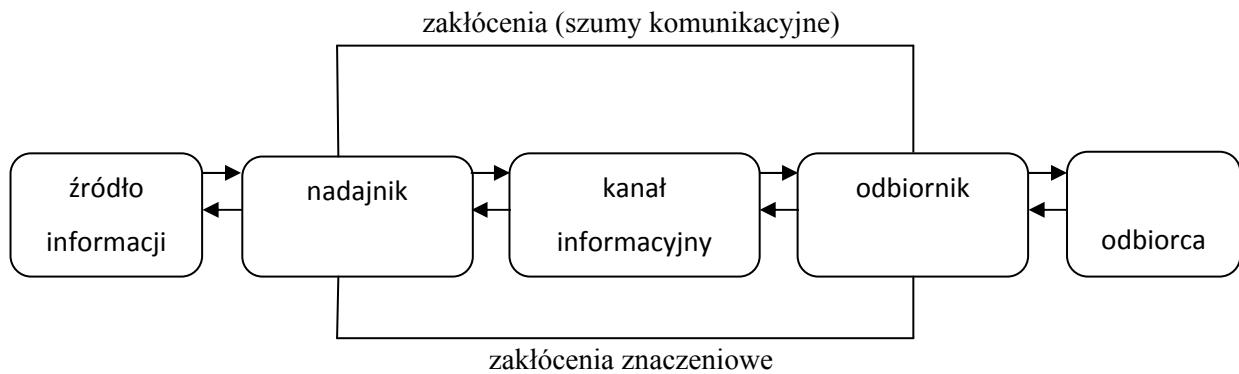
Podstawowym celem przetwarzania informacji w kryminalistyce jest nadawanie im wartości dowodowej. W świetle nauki o sprawnym działaniu, informacja, jako przekaz, nabiera znaczenia w momencie gdy nadajemy jej cechy użyteczności (skuteczności). Informacja, jeśli nie nadaje się do

² E. Skrzypek: Rola wiedzy i informacji w zintegrowanym systemie zarządzania, w Przedsiębiorstwo w procesie transformacji, Przemysł, 2000, s. 31-58.

³ Martinet B., Marti Y-M.. Wywiad gospodarczy. 1999, PWE Warszawa, s 73

wykorzystania, jest bezużyteczna. Możemy zatem założyć, że pomiędzy sprawcą przestępstwa, a organami ścigania tworzy się pewnego rodzaju łącze komunikacyjne, które może przybrać formę przedstawioną na ryc. nr 1⁴.

Ryc. 1. Pomędzy sprawcą przestępstwa, a organami procesowymi tworzy się łącze komunikacyjne. Strzałkami oznaczono kierunki przesyłania komunikatów



Źródło: opracowanie własne

Źródłem informacji – nadawcą – w ujęciu kryminalistycznym, jest osoba dokonująca przestępstwa. Funkcję nadajnika przejmuje nośnik śladu, którym może być substancja potowo – tłuszczowa, tworząca obraz linii papilarnych pozostawiona w trakcie dokonywania czynu przestępczego. Kanał informacyjny możemy zdefiniować jako zespół czynności, zamierzeń i ruchów, które sprawca wykonuje w miejscu popełnionego przestępstwa, a więc jego „*modus operandi*”. Z drugiej strony będą to metody i techniki stosowane podczas oględzin przez służby kryminalistyczne, mające na celu efektywne zabezpieczenie materiału dowodowego. Środki kryminalistyczne, służące ujawnieniu, wizualizacji i zabezpieczeniu technicznemu i procesowemu śladów, możemy odnieść do pewnego rodzaju odbiornika, dekodera czy też rejestratora informacji pozostawionych przez sprawcę na miejscu popełnionego przestępstwa. Końcowym odbiorcą tych szczególnych informacji pozostawionych przez sprawcę, jest zawsze organ procesowy, a więc ekspert (biegły), służby dochodzeniowo – śledcze czy prokurator. Wyselekcjonowane i poddane analizie informacje (ślady kryminalistyczne), kierowane są przeciwko osobie sprawcy, jako dowody popełnienia przestępstwa. Następuje to w trakcie prowadzonego postępowania przygotowawczego i procesu sądowego. W fazie przepływu informacji pomiędzy organami procesowymi a podejrzanym mogą wystąpić zakłócenia co do znaczenia zebranych dowodów – informacji. Należy więc uznać, że jakość i użyteczność zgromadzonych informacji – śladów, są czynnikami najwyższej wagi.

⁴ Piasecki B. *Ekonomika i zarządzanie małą firmą*. 1998 Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa – Łódź, s. 199

Z powyższych rozważań wynika, iż pomiędzy źródłem informacji czyli sprawcą przestępstwa, a jej odbiorcą – organem procesowym występuje pewien rodzaj sprzężenia zwrotnego - komunikacji dwukierunkowej.

Sprawca, działając na miejscu przestępstwa, w sposób świadomy, poprzez zacieranie, niszczenie śladów, używanie różnych zabezpieczeń, stara się nadać pozostawionej informacji (śladom kryminalistycznym), cechy bezużyteczności. Może to również czynić w sposób nieświadomy, będąc w określonym stanie emocjonalnym. Powstaje, więc rodzaj szumu komunikacyjnego, zakodowania informacji (śladu), co czyni przekaz mniej wartościowym.

Taki sam punkt odniesienia możemy przyjąć w stosunku do wielu rodzajów śladów pozostawionych na miejscu przestępstwa. Nadanie, niewidzialnym dla ludzkiego oka śladom, właśnie cech użyteczności, pożądanej wartości kryminalistycznej, jest głównym celem działalności ekspertów kryminalistyki zajmujących się ujawnianiem ukrytych śladów.

Dla przykładu większość śladów daktyloskopijnych pozostawionych przez sprawców na miejscu popełnionego przestępstwa, są śladami ukrytymi. Stąd też obok sprawnej i wnikliwej identyfikacji, ujawnianie śladów linii papilarnych na miejscu oględzin czy w laboratorium, jest głównym priorytetem kryminalistyki. Ślady kryminalistyczne ujawnione i zabezpieczone prawidłowo pod względem technicznym i procesowym, pozostają nadal głównym fizycznym dowodem w procesie wykrywczym.

Dostępność informacji - jawność i niejawnosc

Informacją jawną nazywa się informację, do której ma prawo każdy obywatel. Przykładem informacji jawnej jest informacja publiczna.

Podawany przez Staweckiego zestaw elementów składających się na jawność formalną – przyjęty i stosowany w doktrynie prawa – pochodzi z opracowania przygotowanego w 1935 r⁵. Obejmuje on przede wszystkim uprawnienie do wglądu do zbioru i bezpośredniego zapoznania się z treścią dokonanych wpisów oraz złożonych dokumentów (tj. prawo do poznania danych). Dodatkowo, wspomniane opracowanie mówi o uprawnieniu do samodzielnego sporządzania odpisów i notatek (tj. prawo do prywatnego utrwalenia danych), uprawnieniu do żądania wydania odpisów, wyciągów i zaświadczeń potwierdzających urzędowo treść wpisu w danym zbiorze (rejestrze), bądź treść dokumentów złożonych do zbioru lub towarzyszących mu akt (tj. prawo do otrzymania urzędowego dokumentu potwierdzającego dane zawarte w zbiorze), oraz obowiązku ogłaszania niektórych danych w gazetach lub przeznaczonych do tego celu publikacjach (obowiązek zapewnienia publicznej wiedzy o faktach opisanych w zbiorze).

⁵ por. Z. Fenichel, *Księgi gruntowe a rejestr handlowy. Próba zestawienia porównawczego*, „Przegląd Notarialny” 1935, nr 10, s. 11 [227].

Informacja jawna oznacza, że każdy obywatel jest uprawniony do jej pozyskania, przetwarzania i wykorzystania - oczywiście z uwzględnieniem przepisów i ograniczeń wynikających z norm prawnych. Dostęp do informacji jest nieograniczony ze względu na podmioty mogące żądać informacji. Każdy ma prawo do informacji jawnej, ważne jedynie, aby jego żądanie było zrozumiałe dla podmiotu, który ma obowiązek udostępnić informacji. Nie ma znaczenia czy informacji żąda obywatel, mieszkaniec innego kraju, czy osoba prawna – jest to prawo wszystkich. Zasada „każdy” realizowana jest również w postaci aktywnego obowiązku informowania, informacja może dotrzeć do wszystkich niezależnie czy otrzyma ją osoba fizyczna czy prawna i bez względu na miejsca przebywania.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 05.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych, tajemnice niejawne zostały poklasyfikowane na następujące kategorie. Są to dane ściśle tajne, tajne, poufne, oraz zastrzeżone⁶.

Do informacji ściśle tajnych ustawodawca zaliczył następujące informacje, jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje wyjątkowo poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że zostaną spełnione określone warunki⁷.

- po pierwsze, musi zaistnieć groźba bezpośredniego zamachu na niepodległość, suwerenność lub integralność terytorialną Rzeczypospolitej Polskiej;
- po drugie, musi zaistnieć zagrożenie wobec bezpieczeństwa wewnętrznego lub porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej;
- kolejnym jest sytuacja zagrożenia względem sojuszy lub pozycji międzynarodowej Rzeczypospolitej Polskiej. Mowa jest również o osłabieniu gotowości obronnej Rzeczypospolitej Polskiej.

Klauzula tajności zachodzi również w przypadku, gdy ujawnienie informacji doprowadzi lub może doprowadzić do identyfikacji funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników służb odpowiedzialnych za realizację zadań wywiadu lub kontrwywiadu, którzy wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze, jeżeli zagrozi to bezpieczeństwu wykonywanych czynności lub może doprowadzić do identyfikacji osób udzielających im pomocy w tym zakresie.

Inną okolicznością jest stan potencjalnego lub realnego zagrożenia życia lub zdrowia funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników, którzy wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze, lub osób udzielających im pomocy w tym zakresie.

Ostatnim z wymienionych elementów jest sytuacja, w której ujawnienie danych ściśle tajnych zagrozi lub może zagrozić życiu lub zdrowiu świadków koronnych lub osób dla nich najbliższych albo świadków, o których mowa w art. 184 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, lub osób dla nich najbliższych.

⁶ Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst pierwotny -Dz. U. Nr 11, poz. 95).

⁷ Tamże

Informacjom niejawnym nadaje się klauzulę „tajne”, jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że⁸ zaistnieją okoliczności enumeratywnie wskazane przez przepis.

Po pierwsze, ujawnienie uniemożliwi realizację zadań związanych z ochroną suwerenności lub porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej. Po drugie, pogorszy stosunki Rzeczypospolitej Polskiej z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi. Po trzecie, zakłóci przygotowania obronne państwa lub funkcjonowanie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Kolejnym aspektem wskazanym w ustawie jest utrudnienie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub ścigania sprawców zbrodni przez służby lub instytucje do tego uprawnione.

Dane są tajne również wtedy, gdy ich ujawnienie w istotny sposób zakłóci funkcjonowanie organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, lub też przyniesie stratę znacznych rozmiarów w interesach ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej.

Informacjom niejawnym nadaje się klauzulę „poufne”, jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej. Taka sytuacja może wpłynąć negatywnie poprzez utrudnienie prowadzenia bieżącej polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej, jak też utrudnienie realizacji przedsięwzięć obronnych lub wywarcie negatywnego wpływu na zdolność bojową Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Ujawnienie poufnych danych może także zakłócić porządek publiczny lub zagrozić bezpieczeństwu obywateli.

Ustawa mówi również o konsekwencji w postaci utrudnienia wykonywania zadań służbom lub instytucjom odpowiedzialnym za ochronę bezpieczeństwa lub podstawowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej.

Okolicznością jest również utrudnienie wykonywania zadań służbom lub instytucjom odpowiedzialnym za ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli lub ścigania sprawców przestępstw i przestępstw skarbowych oraz organom wymiaru sprawiedliwości.

Oczywiście dane poufne są chronione, ponieważ mogą wpływać na stabilność systemu finansowego Rzeczypospolitej Polskiej, zaś ich ujawnienie wpłynie niekorzystnie na funkcjonowanie gospodarki narodowej.

Informacjom niejawnym nadaje się klauzulę „zastrzeżone”, jeżeli nie nadano im wyższej klauzuli tajności, a ich nieuprawnione ujawnienie może mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie przez organy władzy publicznej lub inne jednostki organizacyjne zadań w zakresie obrony narodowej, polityki zagranicznej, bezpieczeństwa publicznego, przestrzegania praw i wolności obywateli, wymiaru sprawiedliwości albo interesów ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej⁹.

⁸ Tamże.

⁹ Kędzierska G.(red.) *Technika kryminalistyczna*, t. II., Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2007.

Wynika stąd że, klasyfikowanie informacji niejawnej oznacza przyznanie informacji (materiałowi) w sposób wyraźny jednej z klauzul tajności. Informacje niejawne zaklasyfikowane, jako stanowiące tajemnicę państwową oznacza się klauzulą „Ścisłe Tajne” lub „Tajne”, natomiast informacje niejawne uznane za stanowiące tajemnicę służbową oznacza się klauzulą „Poufne” lub „Zastrzeżone”.

Materiały otrzymywane z zagranicy oraz wysyłane za granicę w celu wykonania umów międzynarodowych oznacza się odpowiednią do treści materiałów klauzulą tajności, określoną w ustawie oraz jej zagranicznym odpowiedniku¹⁰.

Oznaczanie materiału niejawnego klauzulą tajności polega na umieszczeniu na nim odpowiedniej klauzuli tajności. Klauzulę tajności należy nanieść w sposób wyraźny

i w pełnym brzmieniu. Wprowadzono następujące skróty w oznaczaniu klauzul tajności:

- „00” – dla klauzuli „Ścisłe Tajne”,
- „0” – dla klauzuli „Tajne”,
- „Pf” – dla klauzuli „Poufne”,
- „Z” – dla klauzuli „Zastrzeżone”.

Szczegóły są zawarte w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 5 października 2005r. w sprawie sposobu oznaczania materiałów, umieszczania na nich klauzul tajności, a także zmiany nadanej klauzuli tajności¹¹.

Warto wspomnieć, iż obowiązujące w Polsce rozporządzenie w sprawie oznaczania materiałów i umieszczania na nich klauzul tajności nie wyjaśnia wielu wątpliwości, głównie, gdy chodzi o oznaczanie informacji elektronicznych. W polskim systemie nie wprowadzono pojęcia kategorii informacji i nie określono sposobów jej oznaczania, zaś informacje elektroniczne potraktowano powierzchownie, ograniczając się jedynie do oznaczania elektronicznych i papierowych nośników informacji.

Kwestie związane z informacją jawną oraz niejawną muszą dotyczyć w znacznej mierze bezpieczeństwa. Praktyczna realizacja zadań w obszarze bezpieczeństwa informacyjnego, zdefiniowanych w strategii bezpieczeństwa narodowego zależy, od jakości obowiązującego prawa.

Bezpieczeństwo systemów i baz kryminalistycznych

Pod pojęciem bezpieczeństwa teleinformatycznego w tym zasobów mających znacznie dla procesu dochodzeniowo-śledczego, należy rozumieć ochronę informacji, które są gromadzone, przetwarzane i udostępniane w systemach i sieciach teleinformatycznych. Za bezpieczeństwo przetwarzania informacji niejawnych w systemach i sieciach teleinformatycznych odpowiada kierownik jednostki organizacyjnej wraz z podległą mu strukturą. Bezpieczeństwo

¹⁰ Art. 24 wspomnianej już Ustawy o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 11, poz. 95).

¹¹ Dz. U. 2005, Nr 205, poz. 1696.

teleinformatyczne powinno być zapewnione zarówno przed rozpoczęciem, jak i w trakcie przetwarzania informacji określanych jako niejawne.

Zgodnie z wymogami ustawy o ochronie informacji niejawnych, kierownik jednostki organizacyjnej powinien zorganizować opiekę nad bazami danych w taki sposób, aby gwarantowała ona bezpieczeństwo informacji. Każdy system lub też sieć teleinformatyczna, powinna posiadać administratora systemu i inspektora bezpieczeństwa teleinformatycznego. Administrator, zgodnie z zapisami ustawy, odpowiada za całość funkcjonowania systemu oraz za przestrzeganie podstawowych reguł gwarantujących bezpieczeństwo sieci teleinformatycznej. Inspektor bezpieczeństwa teleinformatycznego odpowiada zaś za kontrolowanie zgodności funkcjonowania systemu lub sieci teleinformatycznej ze szczególnymi wymaganiami bezpieczeństwa. Inspektor kontroluje poziom przestrzegania procedur bezpiecznej eksploatacji.

Kandydaci na administratorów systemu albo inspektorów bezpieczeństwa teleinformatycznego muszą bezwzględnie posiadać obywatelstwo polskie, poświadczenie bezpieczeństwa odpowiednie do klauzuli informacji niejawnych przetwarzanych w systemach lub sieciach teleinformatycznych. Muszą również odbyć przeszkolenie w zakresie ochrony informacji niejawnych - analogicznie do funkcji Pełnomocnika ochrony. Dodatkowo wymagane jest tu specjalistyczne szkolenie z zakresu bezpieczeństwa teleinformatycznego prowadzonego przez służby ochrony państwa.

Bezpieczeństwo teleinformatyczne informacji niejawnych przetwarzanych w systemach lub sieciach teleinformatycznych zapewnia się poprzez: ochronę fizyczną, ochronę elektromagnetyczną, ochronę kryptograficzną, niezawodność transmisji i kontrolę dostępu do urządzeń systemu lub sieci teleinformatycznej. Ochronę fizyczną informacji niejawnych zapewnia się poprzez utworzenie stref kontrolowanego dostępu (strefa administracyjna, strefa bezpieczeństwa, specjalna strefa bezpieczeństwa) oraz zastosowanie środków ochrony zabezpieczających pomieszczenia w tych strefach. Środki ochrony fizycznej powinny zapewniać ochronę fizyczną pomieszczeń przed: nieuprawnionym dostępem, podsłuchem i podglądem. Przy stosowaniu środków ochrony fizycznej obowiązuje zasada adekwatności, tzn. środki ochrony fizycznej powinny odpowiadać klauzuli tajności i ilości informacji niejawnych, liczbie i poziomowi dostępu do tych informacji zatrudnionych osób oraz uwzględniać wytyczne służb ochrony państwa przed zagrożeniami ze strony obcych służb specjalnych (w tym także w stosunku do państwa sojuszniczego). Strefa administracyjna powinna zapewniać kontrolę osób i pojazdów, natomiast w strefie bezpieczeństwa należy zapewnić kontrolę wejść i wyjść oraz kontrolę przebywania. W tym celu należy wprowadzić system przepustek lub inny system kontroli dostępu uprawniający do wejścia do strefy bezpieczeństwa, a także zorganizować system przechowywania kluczy do pomieszczeń chronionych, szaf pancernych i innych pojemników służących do przechowywania informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową. Środki ochrony fizycznej powinny posiadać certyfikaty i świadectwa kwalifikacyjne przyznane na podstawie innych przepisów, np. w oparciu o polskie normy. Informacje niejawne o klauzuli zastrzeżone można przetwarzać w strefie administracyjnej, natomiast informacje stanowiące tajemnicę

państwową i służbową o klauzuli poufne można przetwarzać w strefie bezpieczeństwa. Przetwarzanie informacji niejawnych o klauzuli zastrzeżone wiąże się z zapewnieniem ochrony fizycznej, kontroli dostępu do urządzeń systemu lub sieci teleinformatycznej oraz z zapewnieniem niezawodności transmisji.

Sieci teleinformatyczne zawierające dane niejawne są również chronione innymi metodami. Może to być ochrona elektromagnetyczna, którą zapewnia się przez umieszczanie urządzeń teleinformatycznych, połączeń i linii w strefach kontrolowanego dostępu spełniających wymagania w zakresie tłumienia elektromagnetycznej lub przez zastosowanie odpowiednich urządzeń teleinformatycznych. Inną metodą jest ochrona kryptograficzna, którą stosuje się w przypadku przekazywania informacji niejawnych – w formie transmisji lub utwalonych na elektronicznych nośnikach informacji – poza strefę kontrolowanego dostępu.

W celu zapewnienia kontroli dostępu do systemu lub sieci teleinformatycznej kierownik jednostki organizacyjnej lub osoba przez niego upoważniona powinna ustalić warunki i sposób przydzielania uprawnień osobom uprawnionym do pracy w systemie lub sieci teleinformatycznej¹².

Administrowanie kryminalistycznymi bazami danych

Kryminalistyczne bazy danych to zbiory informacji o charakterze szczególnym, bo gromadzone i wykorzystywane operacyjnie w celu prowadzenia postępowań. Dane, które są gromadzone w takich bazach, mają charakter niejawny i opatrzone są różnymi klauzulami, ograniczającymi dostęp do nich. Wymogi współczesności sprawiają, iż większość baz danych prowadzona jest w formie elektronicznej, jako twory teleinformatyczne. Gospodarowanie, przetwarzanie, udostępnianie informacji o charakterze niejawnym odbywa się w oparciu o zasady odnoszące się do ochrony i bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych. Kryminalistyczne bazy danych również są chronione przez administratorów, którzy mają za zadanie gwarantować pełną ochronę danych - zgodnie z wymogami ustawy o ochronie informacji niejawnych.

Administrator kryminalistycznej bazy danych musi spełniać wymogi stawiane przez prawo, czyli posiadać poświadczenie bezpieczeństwa po pozytywnym przejściu postępowania sprawdzającego.

Administrowanie odbywa się na podstawie prawa i w granicach prawa. Oznacza to, iż jedynie osoby posiadające określone uprawnienia mają dostęp do danych umieszczonych w bazie danych. Musi być to uprawnienie na poziomie klasyfikacji tajności danej informacji.

¹² A. Guzik, Bezpieczeństwo informatyczne informacji niejawnych. Art. opublikowany w www.securitymag.pl, dostęp dn. 27.02.2013.

Wybrane - kryminalistyczne bazy danych

System Automatycznej Identyfikacji Daktyloskopijnej AFIS

Ekspertyza daktyloskopijna w hierarchii dowodów procesowych zajmuje zasadnicze miejsce i od ponad stu lat niepodważalne. Pozwala ona na bezpośrednią identyfikację osoby, która pozostawiła ślady linii papilarnych oraz w wielu przypadkach na poznanie okoliczności związanych z ich powstaniem.

Daktyloskopia jako jeden z podstawowych działów techniki kryminalistycznej zawsze wspierała i wspiera pracę dochodzeniowo-śledczą Policji. Głównym jej zadaniem jest ustalanie tożsamości osób na podstawie obrazów odbitek linii papilarnych palców oraz identyfikacja śladów zabezpieczonych na miejscu popełnienia przestępstwa. Nowoczesne metody rejestracji obrazów, przechowywania ich, katalogowania i wykorzystania w przeszukaniach oraz szybki rozwój techniki doprowadziły do powstania wielu prostych w obsłudze urządzeń wspomagających pracę ekspertów daktyloskopii.

Obowiązki związane z gromadzeniem, magazynowaniem i przetwarzaniem danych daktyloskopijnych znajdują się w kompetencji policji. Od roku 2000 działania w tym zakresie prowadzone są w oparciu o nowoczesny system informatyczny, w sposób kompleksowy odpowiadający na większość potrzeb operacyjnych kryminalistyki. Automatyczny System Identyfikacji Daktyloskopijnej (AFIS)¹³ to system komputerowy umożliwiający szybkie wykrywanie sprawców przestępstw na podstawie pozostawionych przez nich na miejscu zdarzenia śladów linii papilarnych. System wykorzystywany jest także do ustalania tożsamości osób zatrzymanych przez policję, kontroli na przejściach granicznych oraz do identyfikacji zwłok. Istotę systemu AFIS stanowi możliwość automatycznego zakodowania pojedynczego śladu z miejsca przestępstwa i porównania go w ciągu kilku minut z odciskami palców milionów osób. System umożliwia również porównywanie odcisków dłoni.

Zaletą programu jest szybkie wyszukiwanie danych w bazie połączonej w sieć. Czas przeszukiwania bazy to zaledwie kilka minut, zaś serwery mieszczą w chwili obecnej ponad trzy miliony danych.

Baza daktyloskopijna jest połączeniem funkcjonujących już wcześniej baz danych, gromadzących materiały kryminalistyczne do porównań. Technologia informatyczna, która zdołała połączyć lokalne bazy w jeden centralny system, do którego wgląd ma każda osoba potrzebująca materiału z bazy.

¹³ ang. Automated Fingerprint Identification System

W AFIS gromadzone są jedynie obrazy odbitek linii papilarnych i następujące dane referencyjne: numer AFIS, płeć, rodzaj karty, województwo oraz data rejestracji karty w systemie. Każdy taki komplet informacji, opatrzony jednym niepowtarzalnym numerem AFIS, tworzony jest zgodnie z zasadą: jeden zestaw obrazów odbitek linii papilarnych dla jednej osoby fizycznej. Karty daktyloskopijne (określane w AFIS symbolem TP) rejestrowane są w systemie, w dużej mierze, w sposób automatyczny. Jednak w kluczowych momentach tego procesu decyzję podejmuje odpowiednio przeszkolony personel. Wprowadza on dane referencyjne i skanuje obrazy odbitek linii papilarnych z kart daktyloskopijnych.

Początkowy przyrost baz danych był znaczny. Zmniejszony wpływ kart daktyloskopijnych został spowodowany zmianą przepisów dotyczących ich wytwarzania. Niemniej jednak do połowy 2012 r. zgromadzono w AFIS obrazy odbitek linii papilarnych palców z ponad trzech i pół miliona kart daktyloskopijnych i prawie tysiąca obrazów dłoni.

Równoległe z wprowadzaniem kart rozpoczęto proces wprowadzania obrazów śladów palców (LT) i śladów dłoni (LPP) zabezpieczonych na miejscach zdarzeń. W systemie każdy taki ślad identyfikowany jest poprzez następujące dane referencyjne: numer sprawy, datę zabezpieczenia śladu, kategorię przestępstwa, województwo, okres przechowywania i numer śladu w sprawie. Do jednego numeru sprawy może być przypisanych wiele śladów. Po wprowadzeniu tych danych i zeskanowaniu śladów operator wysyła je w celu przeszukania ze zbiorem kart (śląd/karta – LT/TP) lub ze zbiorem nieznanymi śladów NN.

Początkowo proces wprowadzania śladów odbywał się tylko centralnie w Wydziale Daktyloskopii CLK KGP, ale już w 2001 r. zakupiono i rozmieszczono 28 pełnofunkcyjnych stanowisk roboczych we wszystkich laboratoriach kryminalistycznych KWP i KSP. Stanowiska te pracują z AFIS w trybie on-line. Proces wprowadzenia śladu, przeszukania go i zweryfikowania odpowiedzi odbywa się w czasie nie dłuższym niż 1,5 godziny. Zatem identyfikacja przestępcy, który pozostawił ślady na miejscu zdarzenia odbywa się bardzo szybko, jeżeli tylko jego karta jest już w zbiorach AFIS. Bardzo dobre efekty w procesie wykrywczym przynoszą masowe przeszukania TP/UL (karta/śląd NN), które od 2005 r. prowadzone są również na stanowiskach zdalnych w terenie¹⁴.

Automatyczny System Identyfikacji Broni ASIB

Technika kryminalistyczna opiera się współcześnie na kilku nowoczesnych bazach informatycznych, które znacznie usprawniają działania operacyjne. Jednym z takich narzędzi jest system identyfikacji broni. Chodzi o weryfikację zgodności łuski z bronią, z jakiej może ona pochodzić. Obecnie proces tego sprawdzania odbywa się w sposób sprawny i szybki, właśnie dzięki Automatycznemu Systemowi Identyfikacji Broni.

¹⁴ B. Krzemińska, Kompetencje Wydziału Daktyloskopii CLK KGP we współpracy międzynarodowej. Problemy Kryminalistyki Nr 262 (październik-grudzień) 2008.

System ten jest narzędziem dla biegłych z zakresu balistyki służącym usprawnieniu procesu badań porównawczych. System ten jest produkcji rosyjskiej. Składa się on ze stacji centralnej (komputera typu „serwer” pełniącego funkcję bazy danych) oraz stacji roboczych (komputerów typu „klient” wyposażonych w skanery balistyczne, PAPILON, które umożliwiają przeglądanie bazy danych oraz rejestrację śladów) wraz ze stosownym oprogramowaniem komputerowym¹⁵.

System o nazwie ARSENAŁ jest przeznaczony do rejestracji cech identyfikacyjnych broni znajdującej się w legalnym użytkowaniu, rejestracji cech identyfikacyjnych nieustalonej broni użytej do popełnienia przestępstwa, automatycznego przeszukiwania bazy danych dla ustalania, czy dana jednostka broni jest już zarejestrowana i czy nie była użyta do popełnienia przestępstwa oraz dla ustalania, czy dowodowa łuska lub pocisk nie zostały wystrzelone z jednostek broni zarejestrowanych w bazie lub z niezidentyfikowanej broni użytej wcześniej do popełnienia przestępstwa. W systemie tym rejestrowane są układy cech występujące na poszczególnych łuskach i pociskach, co umożliwia dalsze automatyczne porównywanie tych układów cech na odpowiednich elementach amunicji. Zakres poszukiwań zależy od statusu zarejestrowanego elementu. Jeżeli podczas rejestracji nadano mu status „do porównania”, zostanie on porównany jedynie z elementami zarejestrowanymi, jako „dowodowe”, natomiast elementy „dowodowe” ulegają porównaniu ze wszystkimi elementami z bazy danych.

Przy pomocy systemu ARSENAŁ można porównywać łuski i pociski ze sobą nawzajem, jak i z pociskami i łuskami odstrzelonymi ze znanych jednostek broni. Porównanie takie powoduje wyznaczenie przez system współczynnika zgodności układu cech oraz wytypowanie wyników najbardziej zbliżonych w formie listy. Takie uporządkowanie wyników umożliwia biegłemu szybką orientację w zakresie ich podobieństwa lub braku podobieństwa i przez to zawężenie pola bezpośrednich badań porównawczych tylko do materiału istotnego dowodowo.

Na skutek porównania śladów na pociskach (śladów wstępnych, śladów pól, śladów bruzd) oraz na łuskach (ślady grota iglicy, ślady otworu iglicy, ślady czółka zamka, ślady wyrzutnika) system wyznacza współczynnik zgodności elementu¹⁶ dowodowego z elementem porównawczym, jako wartość liczbową z przedziału od 0 (brak zgodności układu cech identyfikacyjnych) do 10 000 (maksymalna zgodność układu cech identyfikacyjnych). W razie przeszukiwania bazy danych systemu pod kątem zgodności z danym elementem amunicji otrzymane wyniki systematyzowane są według współczynnika zgodności w zestawieniu od największej do najmniejszej wartości. System odrzuca (nie ujmuje w wyniku przeszukania) elementy o zerowym współczynniku zgodności.

Technika kryminalistyczna współcześnie oparta jest na systemach teleinformatycznych. Wszelkiego rodzaju informacje pozyskiwane są w szybkim tempie z funkcjonujących baz danych.

¹⁵ Polska korzysta z rozwiązań rosyjskich, które odznaczają się rozsądną relacją ceny do jakości. Na świecie funkcjonują również inne systemy identyfikacji broni. Aktualnie najbardziej zaawansowanymi systemami są systemy amerykańskie – istniejące niezależnie od siebie system FBI nazwany DRUGFIRE oraz system IBIS stworzony na potrzeby ATF (Biuro do spraw Alkoholu, Tytoniu i Broni Palnej). Dla dostosowania do siebie systemów DRUGFIRE i IBIS stworzono sieć NIBIN (Krajowa Zintegrowana Sieć Identyfikacji Balistycznej).

¹⁶ łuski lub pocisku

Podobnie działają organy dochodzeniowo - śledcze, jeżeli chodzi o operacyjne działania o charakterze prewencyjnym. Istotnym elementem w tych działaniach jest system wczesnego ostrzegania o nowych narkotykach. Informacje, jakie mogą zostać pozyskane, znacznie usprawniają działanie na gruncie kryminalistycznym.

System ostrzegania przed nowymi narkotykami powstał z inicjatywy instytucji unijnych, w odpowiedzi na dynamiczny rynek chemiczny i aktywne wprowadzanie do obiegu nowych substancji o charakterze szkodliwym dla zdrowia. Centralną jednostką Systemu Wczesnego Ostrzegania, odpowiedzialną za wdrożenie i rozwój systemu stało się Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii z siedzibą w Lizbonie powołane do życia przez Komisję Europejską w celu monitorowania zjawiska narkomanii w Krajach Unii Europejskiej. Podstawą prawną działania SWO jest decyzja Rady Unii Europejskiej, o wymianie informacji, ocenie ryzyka i kontroli nowych substancji psychoaktywnych¹⁷.

Krajowa Baza danych DNA

Tworzenie baz danych DNA wynika z rosnącej przestępczości. Ograniczyć ją można, korzystając m.in. ze zbioru profili DNA skazanych i podejrzanych oraz śladów biologicznych zabezpieczonych na miejscu zdarzenia. Decyzją Rady UE z 9.6.1997 r. państwa członkowskie UE zachęceno do utworzenia krajowych baz danych DNA; dotyczy to również Polski. Tworzenie takiej bazy umożliwi zwiększenie efektywności wykrywania i ścigania sprawców przestępstw, co z kolei przeloży się na zmniejszenie liczby popełnianych przestępstw.

Funkcjonowanie polskiej bazy DNA opiera się na dwóch płaszczyznach:

- badanie śladów biologicznych
- badanie próbek pobranych od podejrzanych

Jest to możliwe przy wykorzystaniu skomputeryzowanej sieci pracowni biologicznych laboratoriów kryminalistycznych k.w.p. oraz Wydziału Biologii CLK KGP, gdzie jest zainstalowany system centralny wraz z bazą danych.

Profile, jakie zostały stworzone w bazie, umożliwiają powiązanie ze sobą następujących elementów¹⁸:

- ślad - człowiek
- ślad - ślad
- człowiek - człowiek
- niezidentyfikowana osoba - rodzina

Baza danych DNA została tak skonstruowana, aby spełniać następujące zadania, wspomagające działanie służb kryminalistycznych:

¹⁷ 2005/387 JHA z dnia 10 maja 2005 r.

¹⁸ M. Goc, H. Dąbrowska. Polska baza danych DNA dziś i jutro. Problemy kryminalistyki, Nr 237 (III z 2002 r.)

- rola wykrywcza. Baza danych DNA jest narzędziem wykrywczym, skracającym czas dotarcia organów ścigania do sprawcy przestępstwa;
- rola prewencyjna. O takim oddziaływaniu dowiadujemy się z analiz policyjnych przeprowadzonych w krajach, gdzie bazy danych DNA funkcjonują od kilku lat;
- wymiar ekonomiczny. Jeżeli przeliczymy siły i środki konieczne do zastosowania w odpowiednio długim czasie w zamian za funkcjonowanie bazy i znacznie skrócony czas ścigania przestępstw oraz eliminacji niewinnych osób.

Działania prowadzone w oparciu o bazę DNA muszą być oczywiście wykonywane sprawnie, a porównania dokonywane przez uprawnione osoby powinny dawać niezaprzeczalne wyniki. Opracowano więc zestawy do bezinwazyjnego pobierania próbek do badań genetycznych. Zestawy te składają się z bibuły FTA, są łatwe do stosowania, pozwalają na uniknięcie kosztownego przechowywania w warunkach długotrwałego zamrożenia i, co najważniejsze, nie zakłócają procedury badawczej. Pakiety zostały zwalidowane¹⁹ pod względem procedury badawczej i opracowano ich pełną specyfikację techniczną. Utworzono też populacyjną bazę danych składającą się z kilku tysięcy próbek. Baza ta jest wykorzystywana do interpretacji statystycznej wyników analizy DNA.

Krajowa baza DNA jest niezbędna, ponieważ w skali roku rejestrowanych jest w naszym kraju około 220 tysięcy zdarzeń kryminalnych, w których zabezpieczane są ślady kryminalistyczne. Na miejscach przestępstw zabezpieczanych jest rocznie około 30 tysięcy śladów biologicznych, które muszą zostać przeanalizowane i porównane z dostępnymi w bazie. Baza uzupełniana jest rocznie średnio o kilkaset tysięcy nowych pozycji DNA. Statystyki te wskazują na zasadność prowadzenia takiej bazy i inwestowania w niezawodne oprogramowanie, gwarantujące prawidłowe funkcjonowanie systemu²⁰.

Standardy zabezpieczenia kryminalistycznych baz danych

Stosowane standardy zarządzania bezpieczeństwem informacji, a przez to ochrony danych znajdujących się w zasobach baz kryminalistycznych, powinny umożliwiać ich kompleksowe zabezpieczenie przed dostępem nieuprawnionych stron. Duże znaczenie w tym obszarze mają systemy zarządzania jakością - SZJ, których cechą charakterystyczną jest możliwość zastosowania tzw. podejścia procesowego. Systemy te, oparte najczęściej na międzynarodowych normach ISO umożliwiają szybką reakcję na zmiany zachodzące w procesach mających także wpływ na infrastrukturę systemów informatycznych oraz modyfikowanie tych zabezpieczeń zależnie od typu występujących w danym momencie zagrożeń.

¹⁹ działanie mające na celu potwierdzenie w sposób udokumentowany i zgodny z założeniami, że procedury, procesy, urządzenia, materiały, czynności i systemy rzeczywiście prowadzą do zaplanowanych wyników

²⁰ Kulicki M., Kwiatkowska-Darul V., Stępa L.: „Kryminalistyka, wybrane zagadnienia teorii i praktyki śledczo-sądowej”, wyd. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika 2005, s. 12.

W policyjnych laboratoriach kryminalistycznych implementowane są najczęściej dwa rodzaje międzynarodowych norm ISO. Są to rodzina ISO 9000 oraz norma ISO 17 025²¹. Zwykle stanowią one komplementarną całość obejmującą system zarządzania organizacją oraz nadzór nad procesami badawczymi w laboratorium. W celu ochrony danych, które gromadzone są w kryminalistycznych bazach danych, jako wymaganie systemu jakości, pojawia się konieczność zastosowania procedury postępowania zwanego Polityką Bezpieczeństwa. Celem tego dokumentu jest określenie środków technicznych i organizacyjnych zapewniających ochronę przetwarzanych danych osobowych, w szczególności przed udostępnieniem osobom nieupoważnionym, zabranieniem przez osobę nieuprawnioną, przetwarzaniem z naruszeniem ustawy oraz zmianą, utratą, uszkodzeniem lub zniszczeniem, zgodnie z art. 36 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych²². Zasady ochrony danych osobowych dotyczą systemów informatycznych, w których przetwarzane są dane osobowe. Administratorem danych w rozumieniu Ustawy, (czyli osobą decydującą o celach i środkach przetwarzania danych) jest właściwy kierownik komórki organizacyjnej – w przypadku Policji zwierzchnik.

Polityka bezpieczeństwa opracowana jest na podstawie wytycznych i wskazówek Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, umieszczonych na jego stronach internetowych. Zawiera ona minimalne zasady ochrony danych osobowych przetwarzanych w systemach informatycznych laboratoriów kryminalistycznych policji. Na polecenie administratora danych dokument może być zmieniany i uzupełniany w sposób nieskutkujący zmniejszeniem stopnia ochrony danych.

Coraz częściej w procesach ochrony danych, szczególnie tzw. „danych wrażliwych”, stosowane są normy ISO 27 001 zawierające wymagania związane z ustanowieniem, wdrożeniem, eksploatacją, monitorowaniem, przeglądem, utrzymaniem i doskonaleniem Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji - SZBI²³. W normie ISO/IEC 27 001²⁴ zastosowano podejście procesowe w celu ustanawiania, wdrożenia, eksploatacji, monitorowania, przeglądu, utrzymania i doskonalenia SZBI w organizacji. Norma ta przyjmuje, iż każde działanie wykorzystujące zasoby i zarządzane w celu przekształcenia wejścia w wyjścia można rozpatrywać jako proces. Ponadto wyjście jednego procesu zwykle stanowi wejście kolejnego procesu. Zastosowanie opisu procesów w organizacji, wraz z identyfikacją i interakcją tych procesów, a także zarządzanie nimi można określić jako „podejście procesowe”. Niezmiernie ważny jest model pętli Deminga, stosowany w normie 27001 do całej struktury procesów SZBI.

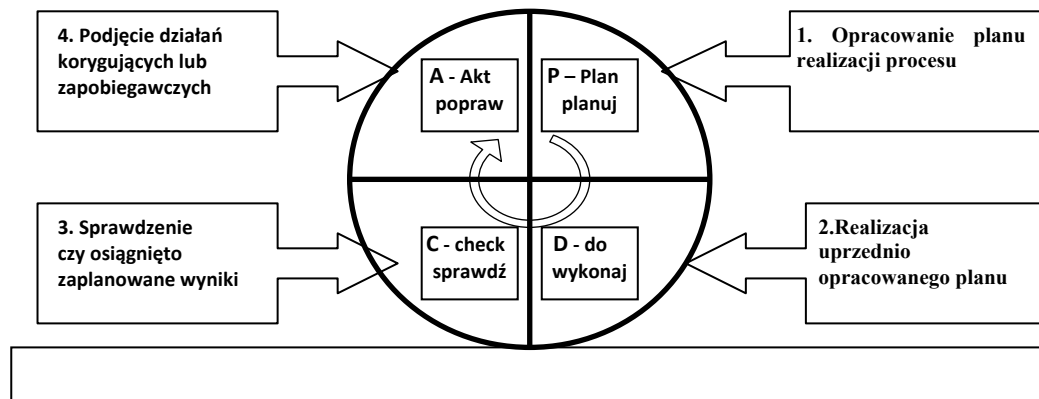
²¹ PN EN ISO 9001:2009 – Systemy zarządzania jakością - Wymagania oraz norma PN EN ISO/IEC 17 025:2005 – Ogólne wymagania dotyczące laboratoriów badawczych i wzorcujących

²² tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r. Nr 101 poz. 926 z późn. zm.

²³ zgodnie z art. 27 ust. 1 [ustawy o ochronie danych osobowych](#), dane osobowe szczególnie chronione (wrażliwe) to: dane ujawniające pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, dane o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym, dane dotyczące: skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym.

²⁴ aktualne wydanie normy ISO 27 001 – Bezpieczeństwo informacji zostało opublikowane w języku angielskim we wrześniu 2013 roku

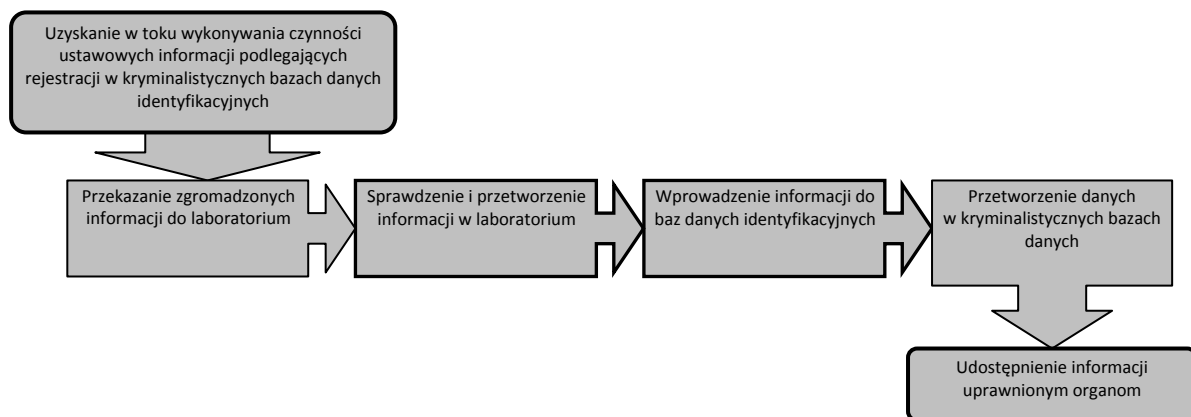
Ryc. 2. Cykl zarządzania – PDCA tzw. „pętla Deminga”



Źródło: opracowanie własne na podstawie normy ISO 9000

Norma 27001 znajduje zastosowanie we wszystkich rodzajach organizacji (np. przedsiębiorstwach komercyjnych, agencjach rządowych, instytucjach charytatywnych). Określono w niej wymagania dotyczące ustanowienia, wdrożenia, eksploatacji, monitorowania, przeglądu, utrzymania i doskonalenia udokumentowanego SZBI w całościowym kontekście ryzyk biznesowych. Określa ona wymagania dotyczące wdrożenia zabezpieczeń dostosowanych do potrzeb pojedynczych organizacji lub ich części.

SZBI powinien zostać zaprojektowany tak, aby zapewnić adekwatne i proporcjonalne zabezpieczenia, które odpowiednio chronią aktywa informacyjne oraz uzyskać zaufanie zainteresowanych stron. Jednym z procesów, który powinien zostać zidentyfikowany w systemie zarządzania jakością laboratorium kryminalistycznego jest obsługa kryminalistycznych baz danych, którego przebieg jest najczęściej opisywany (zabezpieczany) poprzez wspomnianą uprzednio politykę bezpieczeństwa. Jednak w celu pełnej ochrony danych zawartych w bazach powinno stosować się certyfikowany system zarządzania oparty na rodzinie norm ISO 27 000. Przykładowy proces obsługi kryminalistycznych baz danych przedstawia poniższy schemat.

Ryc. 3. Przykładowy schemat blokowy procesu obsługi kryminalistycznych baz danych

Źródło: opracowanie własne

W ramach realizacji zadań, policja na podstawie art. 20 ust. 1, ust. 2a i 2b, pkt.1 i 2 i art. 21 a – e, *Ustawy o Policji* z dnia 6 kwietnia 1990r., (tekst jednolity Dz.U. z 2002 roku, Nr 7, poz. 58 z późn. zm.), może gromadzić dane identyfikacyjne osób w postaci odbitek linii papilarnych i profili DNA. Ponadto Policja może przetwarzać i gromadzić informacje o przedmiotach związanych z różnymi zdarzeniami, co jest uregulowane w Zarządzeniu nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 3 lutego 1998 roku, w sprawie wprowadzenia do użytku służbowego instrukcji postępowania z dowodami rzeczowymi stanowiącymi przedmiot badań w laboratoriach kryminalistycznych Policji oraz ich ekspedycji po przeprowadzeniu tych badań, z późn. zm. Na tej podstawie laboratorium kryminalistyczne, działając w imieniu zwierzchnika Policji, administruje i prowadzi bazy danych - wykrywcze i identyfikacyjne. Zgodnie z przyjętymi zasadami, właścicielem danych zgromadzonych w bazach jest organ prowadzący postępowanie, który decyduje o sprawdzeniu, zarejestrowaniu i usunięciu danych z bazy, laboratorium zaś gromadzi, przetwarza i udostępnia dane identyfikacyjne uprawnionym na podstawie ustawy organom

W świetle powyższych informacji wydaje się oczywiste, że wdrożenie normy ISO/IEC 27001 może znacząco zwiększyć bezpieczeństwo informacji w każdej organizacji. Określenie podstawowych zasad związanych z bezpiecznym przetwarzaniem informacji, usprawnienie zarządzania informacją, ustalenie reguł postępowania w sytuacjach awaryjnych, zwiększenie świadomości pracowników, określenie ich odpowiedzialności i uprawnień oraz wdrożenie mechanizmów weryfikacji skuteczności stosowanych zabezpieczeń to tylko niektóre korzyści wynikające z implementacji sprawnie działającego Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji. Nie należy przy tym zapominać o niezwykle istotnym walorze biznesowym – normy ISO są uznawane i rozpoznawane praktycznie na całym świecie, więc ich obecność w bezpośredni sposób wiąże się z podniesieniem prestiżu i pozycji firmy, która w profesjonalny sposób zarządza bezpieczeństwem. Zaś pozytywna ocena

niezależnej jednostki przyznającej certyfikaty na zgodność ze standardem ISO/IEC 27001 pozwoli znaleźć się o kilka kroków przed konkurencją, która tego nadal unikalnego w naszym kraju certyfikatu nie posiada.

Podsumowanie

Kryminalistyczne bazy danych są narzędziem niezwykle ułatwiającym i usprawniającym funkcjonowanie techniki kryminalistycznej, a przez to przyczyniają się do zwiększenia skuteczności procesu dochodzeniowo – śledczego. Rozwój tych baz i dbałość o ich bezpieczeństwo to tendencja zauważalna w skali całej Unii Europejskiej, a nawet w ujęciu globalnym. Rozwój nauki, który przynosi nowe rozwiązania, chętnie asymilowany jest przez systemy kryminalistyczne, dla zwiększania ich bezpieczeństwa.

Działania oparte na danych pochodzących z baz kryminalistycznych zawsze będą skuteczne, ponieważ szybkość pozyskania tych danych jest niezwykła, jak też ich, jakość gwarantują w wielu przypadkach standardy międzynarodowe. Tym niemniej, problem bezpieczeństwa sieci wirtualnej niewątpliwie istnieje. Niniejsze opracowanie wskazało na złożoność problemu, na wiele aspektów związanych z poziomem dostępności do informacji. Skumulowano tu wiedzę o funkcjonujących najważniejszych bazach funkcjonujących w policyjnych laboratoriach, które gromadzą i udostępniają niezbędne informacje kryminalistyczne. Zobrazowano również problem bezpieczeństwa danych, który należy doskonalić poprzez implementowanie do ich praktyki systemów zarządzania bezpieczeństwem informacji.

Literatura

1. Dunaj B. 1996. (red.), Słownik współczesnego języka polskiego, Wydawnictwo Wilga Warszawa.
2. Fenichel Z. 1935, Księgi gruntowe a rejestr handlowy. Próba zestawienia porównawczego, „Przegląd Notarialny”, nr 10.
3. Goc M., Dąbrowska H. 2002. Polska baza danych DNA dziś i jutro. Problemy Kryminalistyki, Wydawnictwo. CLK KGP nr 237.
4. Guzik A. Bezpieczeństwo informatyczne informacji niejawnych. artykuł opublikowany w www.securitymag.pl, dostęp dn. 27.09.2014 roku.
5. Kędzierska G. 2007.(red.) Technika kryminalistyczna, t. II., Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie.

6. Krzemińska B. 2008. Kompetencje Wydziału Daktyloskopii CLK KGP we współpracy międzynarodowej. *Problemy Kryminalistyki* Nr 262, Wydawnictwo. CLK KGP w Warszawie.
7. Kulicki M., Kwiatkowska-Darul V., Stępka L. 2005. *Kryminalistyka, wybrane zagadnienia teorii i praktyki śledczo-sądowej*, Wydawnictwo. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.
8. Martinet B., Marti Y-M. 1999. *Wywiad gospodarczy*. PWE Warszawa.
9. Piasecki B. 1998. *Ekonomika i zarządzanie małą firmą*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa – Łódź
10. Skrzypek E. 2000. *Rola wiedzy i informacji w zintegrowanym systemie zarządzania, w Przedsiębiorstwo w procesie transformacji, Przemysł*.
11. Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst pierwotny - Dz. U. Nr 11, poz. 95.

Artur Daniel ŚLEDZIEWSKI

PRAWNE I SOCJOLOGICZNE ASPEKTY DZIAŁALNOŚCI PODLASKIEJ SIECI POMOCY OFIAROM PRZESTĘPSTW

Streszczenie

Artykuł porusza kwestie związane z potrzebami ofiar przestępstw i bliskich im osób, jakie pojawiają się w wyniku następstw po doświadczeniu przestępstwa. Jednym z ważniejszych dokumentów na szczeblu europejskim jest Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z 25.10.2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw, która zastąpiła Decyzję ramową Rady Unii Europejskiej z 15.03.2001 r. (2001/220/WSiSW) w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym. W dniu 1.08.2008 r. Ministerstwo Sprawiedliwości zawarło z Komisją Europejską umowę o dofinansowanie projektu pod nazwą „Sieć Pomocy Ofiarom Przestępstw”, którego celem jest udzielanie w każdym województwie pomocy prawnej, psychologicznej i materialnej ofiarom przestępstw. Na obszarze północno-wschodniej Polski działa Podlaska Sieć Pomocy Ofiarom Przestępstw na którą składają się: ośrodek główny- Centrum Aktywności Społecznej w Suwałkach oraz filie w Białymstoku, Łomży, Hajnówce, Augustowie, Sejnach, Sokółce, Kolnie i Zambrowie. Na zakończenie przedstawiono profil osoby pokrzywdzonej przestępstwem na przykładzie danych statystycznych zgromadzonych w filii ośrodka w Łomży.

Słowa kluczowe: ofiara, przestępstwo, wsparcie

Abstract

Title: Legal and sociological aspects of ‘Podlaska Sieć Pomocy Ofiarom Przestępstw’

Key words: victim, crime, support

In this article the author describes some issues about protection of victims of crime in EU law. The most important document is directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA. In August 2008 polish Ministry of Justice contracted with European Commission and that was the beginning of ‘Sieć Pomocy Ofiarom Przestępstw’ project. Centres of help (where victims can receive free legal, psychological and material support) were created in each of sixteen provinces. In podlaskie province this centre is associated with

CAS PRYZMAT in Suwałki and its branches in Białystok, Łomża, Hajnówka, Augustów, Sejny, Sokółka, Kolno and Zambrów. This article shows the profile of the victim based on research in Łomża.

Wprowadzenie

W zakresie pomocy przysługującej ofiarom przestępstw organizacje europejskie wydały szereg regulacji, które powinny być implementowane przez państwa członkowskie, w tym także Polskę. Projekt pod nazwą „Sieć Pomocy Ofiarom Przestępstw” to wewnątrzpaństwowy system zrzeszający nie tylko organizacje pozarządowe, ale także inne instytucje, które niosą pomoc osobom pokrzywdzonym. Środki finansowe przeznaczone na wsparcie takich osób gwarantuje Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym i Pomocy Postpenitencjarnej. Z jego zasobów udzielane jest wsparcie dla Ośrodków Pomocy dla Osób Pokrzywdzonych Przestępstwem, które prowadzą działalność w każdym województwie. Na obszarze północno-wschodniej Polski działa Podlaska Sieć Pomocy Ofiarom Przestępstw, która odpowiada za organizację pomocy w tym regionie.

Wybrane zagadnienia ochrony ofiar przestępstw w prawie europejskim oraz początki powstania Sieci Pomocy Ofiarom Przestępstw w Polsce

Pierwszym dokumentem unijnym w zakresie ochrony ofiar przestępstw była Decyzja ramowa Rady Unii Europejskiej z 15.03.2001 r. (2001/220/WSiSW) w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym¹ (*dalej: Decyzja*). Wyznaczyła ona generalne postulaty dotyczące podstawowych praw m.in. godności ludzkiej, ochrony życia, dostępu do informacji, które powinny być przestrzegane w każdym państwie². Zwrócono w niej uwagę na ujednoczenie zasad odnoszących się do sytuacji osoby pokrzywdzonej³. Decyzja poruszyła problem analizy potrzeb ofiary oraz podejmowania w tym zakresie spójnych i całościowych działań. W art. 6 zatytułowanym „Szczególne wsparcie ofiary” znalazł się nakaz zapewnienia ofiarom, które nabędą status strony w postępowaniu karnym, dostępu do nieodpłatnych porad, w tym także prawnych. W art. 13 poparto inicjatywy stawiające sobie za cel rozwój współpracy pomiędzy organizacjami udzielającymi wsparcia ofiarom. W pomoc powinny być zaangażowane różne służby czuwające nad bezpieczeństwem ofiary, w każdym stadium

¹ Dz. Urz. WE L 82 z 22.03.2001.

² E. Bieńkowska, *Ofiary przestępstw w postępowaniu karnym- nowe standardy Unii Europejskiej*, Państwo i prawo 2014, z. 4, s. 58- 59.

³ Na potrzeby niniejszego artykułu określenia „ofiara przestępstwa”, „pokrzywdzony przestępstwem”, „osoba pokrzywdzona” używane są zamiennie. Zob. C. Kulesza, *Projekt Europejskiej Dyrektywy z dnia 18 maja 2011 r. w sprawie wsparcia i ochrony ofiar w świetle prawa polskiego*, Prokuratura i prawo 2011, z. 12, s. 5- 6.

postępowania, a także po jego zakończeniu. Decyzja wskazywała również na konieczność odpowiedniego przeszkolenia osób mających styczność z ofiarami przestępstw. To w szczególności na nich spoczywa odpowiedzialność za zaspokojenie potrzeby zrozumienia i bycia zrozumianym.

Od 15 listopada 2012 r. obowiązuje Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z 25.10.2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw⁴ (dalej: *Dyrektywa*), która w całości zastąpiła Decyzję. W preambule Dyrektywy określono, że jej celem jest dokonanie przeglądu i uzupełnienie zasad określonych w Decyzji oraz podjęcie istotnych działań służących zwiększeniu poziomu ochrony ofiar w całej Unii Europejskiej, w szczególności w ramach postępowania karnego⁵. Dyrektywa zapewnia pokrzywdzonym traktowanie z należyтым szacunkiem oraz w sposób niedyskryminacyjny przez organy władzy. Poza tym gwarantuje się ofiarom wysokie standardy ochrony, godne traktowanie w kontaktach z organami wymiaru sprawiedliwości, oraz określenie zasad postępowania mediacyjnego, zmierzającego do naprawienia szkody. W założeniach Dyrektywy przyjęto, że istnieje kategoria osób pokrzywdzonych przestępstwem, które są szczególnie bezbronne lub znajdują się w sytuacjach narażających je na podwyższone ryzyko. Zalicza się do nich m.in. ofiary przemocy domowej, ofiary przemocy ze względu na płeć lub ofiary przemocy seksualnej⁶. Dyrektywa wskazuje, że wyspecjalizowane służby udzielające wsparcia powinny opierać się na zintegrowanym i ukierunkowanym podejściu uwzględniającym zwłaszcza szczególne potrzeby ofiar. Proponowane wsparcie powinno mieć charakter kompleksowy, aby możliwe było zmniejszenie bądź wyeliminowanie negatywnych skutków przestępstwa. Poza tym wystosowany został postulat do państw członkowskich Unii Europejskiej, aby rozważyć stworzenie „punktów dostępu” zaspokajających złożone potrzeby ofiar (informacja, pomoc, wsparcie, ochrona, odszkodowanie). Kraje powinny podejmować właściwe działania w zakresie pomocy ofiarom przestępstw, których efektem będzie wzrost zaufania do wymiaru sprawiedliwości.

⁴ Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012. Dostępny w Internecie:

<http://ms.gov.pl/Data/Files/_public/ppwr/aktualnosci/dyrektywa-parlamentu-europejskiego-i-rady.pdf>. 22.05.2015 r.

⁵ E. Bieńkowska, L. Mazowiecka (red. nauk.), *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw. Komentarz*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2014, s. 26.

⁶ M. Ksieniewicz, *Działania Pełnomocnika w ramach akcji „16 Dni Przeciwko Przemocy Wobec Kobiet”*, [w:] L. Mazowiecka (red. nauk.), *Jak skutecznie chronić ofiary przemocy w rodzinie*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 48-50.

Zarówno Decyzja jak i Dyrektywa posługują się pojęciem ofiary, jednakże jego zakres definicyjny nie jest tożsamy. W art. 1 litera a Decyzji określono, że jest nią osoba fizyczna, która doznała szkody włączając w to uszkodzenie ciała lub szkodę psychiczną, cierpienie emocjonalne lub stratę ekonomiczną, spowodowane bezpośrednio przez działanie lub zaniechanie stanowiące naruszenie prawa karnego państwa członkowskiego. Z kręgu podmiotów jednoznacznie wyłączono osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (*sprawa Dell'Orto*)⁷. Natomiast Dyrektywa w art. 2 ustęp 1 punkt a wprowadziła szerszą definicję ofiary⁸. Składają się na nią dwie kategorie podmiotów. Do pierwszej zalicza się osoba fizyczna, która doznała szkody, w tym krzywdy fizycznej, psychicznej, moralnej lub emocjonalnej lub straty majątkowej, bezpośrednio spowodowanej przestępstwem. Do drugiej zaliczani są członkowie rodziny osoby, której śmierć była bezpośrednim skutkiem przestępstwa, jeżeli doznali oni szkody w wyniku śmierci tej osoby.

Rada Europy przygotowała zalecenia odnoszące się do sytuacji ofiary przestępstwa, są to m.in.: Zalecenie Rady Europy Nr R(85)11 w sprawie pozycji ofiary w prawie i procesie karnym, w którym poruszono kwestie ochrony interesów, prywatności, a także dochodzenia kompensaty, oraz Zalecenie Rady Europy Nr R(87)21 w sprawie zapobiegania wiktylizacji i pomocy dla ofiar przestępstw, w którym wskazano na różne formy wsparcia (np. materialne, medyczne, prawne)⁹. W dokumentach zwrócono uwagę na konieczność otoczenia opieką ofiary przestępstw. Istnienie potrzeby zwiększenia regulacji w tym zakresie i odejścia od kształtowania sytuacji prawnej jedynie na płaszczyźnie państwo- sprawca przestępstwa¹⁰.

Najnowszym zaleceniem zmierzającym do polepszenia sytuacji ofiar jest zalecenie Komitetu Ministrów (2006/8) w sprawie pomocy dla ofiar przestępstw z 14.06.2006 r., które jednocześnie zastępuje zalecenie Rady Europy Nr R(87)21. Przyjęto w nim definicję ofiary, w której uwzględniono cierpienia wyrządzone zarówno w aspekcie fizycznym, jak i psychicznym. Zalecenie rozróżnia pojęcia: wiktylizacja wtórna¹¹ i wiktylizacja powtórna. Pierwsze odnosi się do sytuacji, kiedy ofiara doświadcza negatywnych następstw przestępstwa ze strony m.in. instytucji, jednostek (np. poczucie strachu, kiedy ofiara musi

⁷ Wyrok ETS z 28.06.2007 r. w sprawie C 467/05, Zb. Orz. 2007, s. I-0557. Dostępny w Internecie: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=61693&doclang=pl>>. 22.05.2015 r.

⁸ E. Bieńkowska, *Ofiary przestępstw w postępowaniu karnym...*, s. 61.

⁹ A. Grzelak, M. Królikowski, A. Sakowicz (red.), *Europejskie prawo karne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 635- 636.

¹⁰ M. Sajkowska, J. Szymańczak, *Międzynarodowe standardy ochrony ofiar przestępstw*. Dostępny w Internecie: <<http://www.zielona-gora.gov.pl/esi-admin/upload/międzynarodowe-standardy-ochrony-ofiar-przestępstw.pdf>>. 22.05.2015 r.

¹¹ E. Bieńkowska, *Pokrzywdzony w świetle najnowszych nowelizacji przepisów prawa karnego*, Prokuratura i prawo 2014, z. 3, s. 17- 18.

opowiedzieć funkcjonariuszowi policji o okolicznościach traumatycznego dla niej zdarzenia). Drugie dotyczy więcej niż jednego przestępstwa doznanego przez tę samą ofiarę, w krótkim odstępie czasu¹².

W Decyzji Rady Unii Europejskiej z 12.02.2007 r. ustanawiającej na lata 2007- 2013, jako część ogólnego programu w sprawie bezpieczeństwa i ochrony wolności, szczegółowy program „Zapobieganie i walka z przestępczością”¹³, wskazano jako jeden z zasadniczych celów promowanie i rozwój najlepszych praktyk w dziedzinie ochrony ofiar przestępstw. W dniu 1.08.2008 r., w ramach powyższego programu, Ministerstwo Sprawiedliwości zawarło z Komisją Europejską umowę o dofinansowanie projektu pod nazwą „Sieć Pomocy Ofiarom Przestępstw”¹⁴. Jednym z założeń było wypracowanie systemu niosącego pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem. Środki służące do osiągnięcia tego celu, to przede wszystkim utworzenie na obszarze całego kraju Ośrodków Pomocy dla Osób Pokrzywdzonych Przestępstwem. Początkowym zamiarem było powołanie po jednym ośrodku w każdym województwie, wykorzystując dotychczasowe działania organizacji pozarządowych, samorządowych i kościelnych. To właśnie doświadczenie podmiotów w ramach pomocy prawnej, psychologicznej i społecznej, a także posiadane zasoby ludzkie i materialne (np. baza lokalowa), miały stanowić „fundament” sieci. Zwrócono także uwagę na konieczność rozwoju współpracy interdyscyplinarnej pomiędzy instytucjami zajmującymi się pomocą pokrzywdzonym. Sytuacja osoby doświadczonej przestępstwem jest na tyle trudna, że wymaga wsparcia na różnych płaszczyznach. Należy w tym zakresie podjąć wszelkie działania, które jak najszybciej zatrzymają skutki przestępstwa, a przede wszystkim zapobiegną wtórnej wiktymizacji¹⁵.

W dniu 16.12.2011 r. Ministerstwo Sprawiedliwości podpisało umowę grantu z Komisją Europejską w sprawie realizacji projektu „Wzmacnianie i rozbudowa Sieci Pomocy Ofiarom Przestępstw”, którego głównym celem, jak sama nazwa wskazuje, było rozszerzenie działalności Sieci oraz jej umocnienie. Działania polegały na utworzeniu filii ośrodków lub punktów pomocy przy współpracy lokalnych instytucji pomocowych takich jak np. powiatowe centra pomocy rodzinie, ośrodki pomocy społecznej. Zaplanowano

¹² A. Grzelak, M. Królikowski, A. Sakowicz (red.), *Europejskie prawo karne...*, s. 637.

¹³ Dz. Urz. L 058 z 24.02.2007 (2007/125/WsiSW).

¹⁴ <<https://www.msw.gov.pl/pl/aktualnosci/7510,Siec-Pomocy-Ofiarom-Przestepstw.html>>. 22.05.2015 r.

¹⁵ Jednolite standardy pracy z osobami pokrzywdzonymi w Ośrodkach Pomocy dla Osób Pokrzywdzonych Przestępstwem działających w ramach projektu „Sieć Pomocy Ofiarom Przestępstw”, s. 2. Dostępny w Internecie: <http://ms.gov.pl/Data/Files/_public/ppwr/jednolite_standardy.pdf>. 22.05.2015 r.

również przeprowadzenie szkoleń, dla specjalistów z różnych dziedzin, zmierzających m.in. do podnoszenia kwalifikacji zawodowych¹⁶.

Pomoc ofiarom przestępstw w prawie polskim

Pomoc osobie pokrzywdzonej przestępstwem uregulowana została w art. 43 kodeksu karnego wykonawczego (k.k.w.). Prawodawca w tym przepisie tworzy Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, którego dysponentem jest Minister Sprawiedliwości¹⁷. To stosunkowo nowa instytucja, gdyż obowiązująca od 1 stycznia 2012 r.¹⁸. Zastąpiła ona wcześniejsze rozwiązanie w postaci Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej. Przyczyną zmiany było m.in. złe gospodarowanie środkami finansowymi przez niektóre podmioty. Środki były przekazywane przez sądy, które zgromadziły je w ramach nawiązek i świadczeń pieniężnych. Natomiast beneficjentem środków mógł być każdy podmiot wpisany do wykazu prowadzonego przez Ministra Sprawiedliwości. Warunkiem wpisu były nietrudne do spełnienia wymagania formalne. W analizie rocznych sprawozdań z działalności podmiotów pojawiało się wiele nieprawidłowości, nad którymi nie do końca można było zapanować. Wprawdzie istniała możliwość wykreślenia podmiotu z wykazu, ale brakowało przepisów prawnych regulujących kwestię ponownego wpisu tego samego podmiotu lub innego podmiotu składającego się z osób wchodzących do zespołu wcześniej wykreślonego podmiotu. Problem stanowiły też zawężone cele na jakie można było przeznaczać środki (bezpośredni związek z ochroną zdrowia, ochroną środowiska, udzielaniem pomocy osobom poszkodowanym w wypadkach komunikacyjnych oraz ochroną dobra naruszonego lub zagrożonego przestępstwem)¹⁹. W celu podniesienia efektywności i skuteczności w udzielaniu pomocy ofiarom przestępstw wprowadzono zmiany w regulacjach prawnych z zakresu Funduszu²⁰. W aktualnym brzmieniu art. 43 § 9 k.k.w. stanowi, że powierzenie realizacji zadań, przypisanych do Funduszu, następuje w trybie otwartego konkursu ofert. Jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych

¹⁶ <<http://ms.gov.pl/pl/archiwum-informacji/news,3841,10,wzmacnianie-i-rozbudowa-sieci-pomocy-ofiarom.html>>. 22.05.2015 r.

¹⁷ K. Postulski, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Wyd. WoltersKluwer, Warszawa 2012, s. 262.

¹⁸ S. Lelental, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Wyd. C.H.Beck, Warszawa 2012, s. 262.

¹⁹ Druk nr 1854, Projekt ustawy o zmianie ustawy- Kodeks karny, ustawy- Kodeks karny wykonawczy, oraz ustawy- Prawo ochrony środowiska wraz z projektem aktu wykonawczego, s. 4.
Dostępny w Internecie:

<[http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/083032207844A3B8C125758D00317E50/\\$file/1854.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/083032207844A3B8C125758D00317E50/$file/1854.pdf)>. 22.05.2015 r.

²⁰ K. Postulski, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz...*, s. 262.

i niedziałające w celu osiągnięcia zysku mogą ubiegać się o przyznanie środków w zakresie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz członkom ich rodzin²¹. W 2014 r. trzydzieści jeden ofert uzyskało pozytywną opinię Komisji Konkursowej i otrzymało środki finansowe na realizację zadań, do końca roku kalendarzowego²². W porównaniu z latami wcześniejszymi liczba podmiotów drastycznie zmalała (wg stanu na dzień 31.12.2010 r. w wykazie figurowało 889 podmiotów²³). Ograniczony dostęp do środków finansowych Funduszu spowodował wzrost jakości świadczonych usług. Aktualnie tylko wyspecjalizowane podmioty są w stanie spełnić wymagania konkursowe. Wyeliminowało to sytuacje, w których pozyskiwane środki przekazywane były w całości na bieżące funkcjonowanie podmiotu, a nie na cel główny- pomoc pokrzywdzonym i członkom ich rodzin. Zmiana regulacji zwiększyła także przejrzystość i pewność otrzymywanych środków finansowych. Obecnie już w momencie podpisania umowy znana jest przede wszystkim wysokość przyznanych środków finansowych oraz czas ich przekazania²⁴. We wcześniejszym stanie prawnym podmioty nie posiadały takich informacji i w związku z tym nie do końca wiedziały w jaki sposób rozplanować zadania.

Art. 43 § 8 pkt 1 k.k.w. stanowi, że środki Funduszu przeznaczone są na pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz członkom ich rodzin, zwłaszcza pomoc medyczną, psychologiczną, rehabilitacyjną, prawną oraz materialną udzielaną przez jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, w tym stowarzyszenia, fundacje, organizacje i instytucje. Natomiast szczegółowe zadania, na które przeznaczone są środki Funduszu, określa Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia (art. 43 § 19 pkt 4 k.k.w.). Dotychczasowe rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 03.01.2012 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej²⁵ zostało uchylone i aktualnie obowiązuje rozporządzenie, o tym samym tytule, z dnia 06.02.2014 r.²⁶. Do szczegółowych zadań udzielania pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz członkom ich rodzin należą:

²¹ K. Dąbkiewicz, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2013, s. 178.

²² <<http://bip.ms.gov.pl/pl/ogloszenia/news,5911,ogloszenie-o-wynikach-vi-otwartego-konkursu-ofert.html>>. 19.03.2015 r.

²³ Sprawozdanie z działalności Wydziału Kontroli Ministerstwa Sprawiedliwości w 2011 r., s. 9. Dostępny w Internecie: <<http://bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/kontrola/>>. 22.05.2015 r.

²⁴ Druk nr 1854, Projekt ustawy o zmianie ustawy- Kodeks karny..., s. 15.

Dostępny w Internecie:

<[http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/083032207844A3B8C125758D00317E50/\\$file/1854.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/083032207844A3B8C125758D00317E50/$file/1854.pdf)>. 19.03.2015 r.

²⁵ Dz. U. 2012 poz. 49.

²⁶ Dz. U. 2014 poz. 189.

1. organizowanie i finansowanie pomocy prawnej, w tym alternatywnych metod rozwiązywania konfliktów (wyszczególnienie alternatywnych metod dodane rozporządzeniem z 06.02.2014 r.);
2. pokrywanie kosztów związanych z psychoterapią lub pomocą psychologiczną, w tym organizowanie i finansowanie pomocy przez osoby pierwszego kontaktu (wyszczególnienie pomocy osób pierwszego kontaktu dodane rozporządzeniem z 06.02.2014 r.);
3. pokrywanie kosztów świadczeń zdrowotnych, wyrobów medycznych, w tym przedmiotów ortopedycznych oraz środków pomocniczych, jeżeli jest to niezbędne w procesie leczniczym doznanego uszczerbku na zdrowiu wynikającego z przestępstwa lub jego następstw;
4. pokrywanie kosztów związanych z edukacją ogólnokształcącą i zawodową, także na zasadach indywidualnego kształcenia, odpowiednio do wieku i potrzeb edukacyjnych osób uprawnionych;
5. pokrywanie kosztów czasowego zakwaterowania lub udzielania schronienia;
6. finansowanie okresowych dopłat do bieżących zobowiązań czynszowych za lokal mieszkalny, do którego osoba uprawniona posiada tytuł prawny, a lokal mieszkalny nie jest użytkowany przez inne osoby;
7. dostosowanie lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego do potrzeb osoby pokrzywdzonej przestępstwem w przypadku, gdy utrata sprawności fizycznej nastąpiła w wyniku przestępstwa (słowo „fizycznej” dodane rozporządzeniem z 06.02.2014 r.);
8. finansowanie przejazdów środkami komunikacji publicznej lub pokrywanie kosztów transportu związanych z uzyskiwaniem świadczeń i regulowaniem spraw określonych (wcześniej: „wymienionych”) w pkt 1-7;
9. pokrywanie kosztów żywności lub bonów żywnościowych;
10. pokrywanie kosztów zakupu odzieży, bielizny, obuwia, środków czystości i higieny osobistej (pkt 10 dodany rozporządzeniem z 06.02.2014 r.).

Jednym z podstawowych zadań beneficjentów Funduszu jest szerzenie swojej działalności w ten sposób, aby docierać do coraz większego grona osób pokrzywdzonych i umożliwić im korzystanie z różnego rodzaju świadczeń. Zadanie to kryje się pod hasłem

tworzenia, wzmocnienia i rozbudowy sieci pomocy ofiarom przestępstw²⁷ (element „wzmocnienia i rozbudowy” dodany w § 26 pkt 4 rozporządzenia z 06.02.2014 r.).

Podlaska Sieć Pomocy Ofiarom Przestępstw

W województwie podlaskim Ośrodek Pomocy dla Osób Pokrzywdzonych Przestępstw tworzy Centrum Aktywności Społecznej PRYZMAT w Suwałkach. Stowarzyszenie wchodzi w ogólnokrajową Sieć Pomocy Ofiarom Przestępstw, której celem jest współpraca w obszarze ochrony ofiar przestępstw. W oparciu o bazę lokalową i posiadane doświadczenie członków stowarzyszenia udzielana jest bezpłatna pomoc w zakresie:

1. porad prawnych i psychologicznych,
2. pokrywania kosztów żywności lub bonów żywnościowych,
3. finansowanie okresowych dopłat do bieżących zobowiązań czynszowych za lokal mieszkalny, do którego osoba uprawniona posiada tytuł prawny, a lokal mieszkalny nie jest użytkowany przez inne osoby,
4. finansowanie przejazdów środkami komunikacji publicznej lub pokrywanie kosztów transportu związanych z uzyskiwaniem świadczeń i regulowaniem spraw związanych z uzyskiwaniem pomocy,

Od 2014 r. w ramach wzmocnienia i rozbudowy sieci rozszerzono działalność Ośrodka o:

1. mediacje,
2. pokrywanie kosztów zakupu odzieży, bielizny, obuwia, środków czystości i higieny osobistej,
3. pokrywanie kosztów czasowego zakwaterowania lub udzielania schronienia,
4. pokrywanie kosztów związanych z edukacją ogólnokształcącą i zawodową, także na zasadach indywidualnego kształcenia, odpowiedniego do wieku i potrzeb edukacyjnych osób uprawnionych²⁸.

W skład Podlaskiej Sieci Pomocy Ofiarom Przestępstw wchodzi Ośrodek Pomocy dla Osób Pokrzywdzonych Przestępstwem w Suwałkach, który w latach 2012- 2014 otworzył

²⁷ Druk nr 1854, Projekt ustawy o zmianie ustawy- Kodeks karny..., s. 6.

Dostępny w Internecie:

<[http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/083032207844A3B8C125758D00317E50/\\$file/1854.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/083032207844A3B8C125758D00317E50/$file/1854.pdf)>. 22.05.2015

r.

²⁸ <http://www.pryzmat.org.pl/pokrzywdzeni_plakat.pdf>. 22.05.2015 r.

trzy filie- w Białymstoku, Łomży i Hajnówce. W 2015 r. planowane jest rozszerzenie działalności o kolejne miejscowości tj. Augustów, Sejny, Sokółka, Kolno i Zambrów. Docelowo mają powstać punkty wsparcia w każdym powiecie województwa podlaskiego. Rozbudowa ma za zadanie zwiększyć dostępność pomocy dla potencjalnie zainteresowanych osób. Dotychczasowy zespół kadrowy został powiększony o dodatkowych specjalistów w zakresie prawa i psychologii, którzy świadczą pomoc ofiarom przestępstw. Do tego grona dołączyli także wolontariusze, którzy pełnią rolę opiekunów pokrzywdzonych. Przydzielani są oni tym osobom, które ze względu na swój wiek, stopień zaradności życiowej, czy też rodzaj doznanego przestępstwa (np. przeciwko życiu, na tle seksualnym)²⁹, nie są w stanie skutecznie pokierować swoimi sprawami. Główne zadanie opiekunów to wsparcie ofiar, polegające m.in. na pomocy w dochodzeniu swoich praw, towarzyszenie w trakcie rozwiązywania problemów urzędowych. Wolontariuszami zostają najczęściej ludzie młodzieńcy studenci kierunków o profilu społecznym. Ważne jest, aby istniała w nich chęć niesienia bezinteresownej pomocy. W celu podnoszenia swoich umiejętności wolontariusze uczestniczą w różnych programach szkoleniowych (np. „Wolontariusze w pracy z osobami pokrzywdzonymi przestępstwem w Ośrodkach Pomocy dla Osób Pokrzywdzonych Przestępstwem w Polsce”; „Środki i sposoby zapobiegania wtórnej wiktyimizacji oraz ustawa o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw”). W tym czasie zdobywają zarówno wiedzę teoretyczną m.in. w zakresie praw ofiar, jak i doświadczenie praktyczne np. na temat psychologicznych aspektów współpracy z osobami pokrzywdzonymi. Obecność wolontariuszy pomaga rozwiązać problem dotyczący sytuacji ofiary po otrzymaniu porady obywatelskiej lub prawnej. Niejednokrotnie osoby pokrzywdzone nie doprowadzają własnych spraw do ostatecznego rozwiązania (np. nie udają się we wskazanym terminie do odpowiedniego urzędu i nie składają przygotowanego wcześniej pisma). Wsparcie ze strony wolontariuszy ma temu przeciwdziałać. Dalekie jest ono od budowania w ofiarach poczucia bezradności, tylko wręcz przeciwnie ma służyć kształtowaniu w nich silnych osobowości, które będą w stanie decydować o swoim losie.

Działalność Sieci Pomocy Ofiarom Przestępstw opiera się na jednolitych standardach³⁰ opracowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Zwrócono w nich uwagę na potrzebę nawiązywania współpracy pomiędzy ośrodkami a różnymi podmiotami

²⁹ Bezpлатne poradnictwo prawne i obywatelskie – analiza danych zastanych, INPRIS Instytut Prawa i Społeczeństwa, Warszawa 2012, s. 140- 141. Dostępny w Internecie: <<http://www.ppio.eu/pl/o-projekcie/produkty/58-raport-z-analazy-danych-zastanych>>. 22.05.2015 r.

³⁰ Jednolite standardy pracy z osobami pokrzywdzonymi w ośrodkach pomocy dla osób pokrzywdzonych przestępstwem działających w ramach projektu „Sieć Pomocy Ofiarom Przestępstw”, s. 1- 12. Dostępny w Internecie: <http://ms.gov.pl/Data/Files/_public/ppwr/jednolite_standardy.pdf>. 22.05.2015 r.

świadczącymi pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem m.in.: ośrodki pomocy społecznej, ośrodki interwencji kryzysowej, sądy, prokuratury, policja, związki wyznaniowe i kościoły, organizacje pozarządowe³¹. Współpraca ma dostarczać kompleksową pomoc ofiarom przestępstw, które znalazły się w szczególnej sytuacji. Ośrodki z całej Polski powinny brać aktywny udział w wymianie doświadczeń oraz rozwiązywaniu trudności, jakie napotykają w codziennym funkcjonowaniu. Nad działalnością poszczególnych ośrodków sprawują opiekę ich koordynatorzy. Jednym z ich podstawowych obowiązków jest zapewnienie porad specjalistów oraz organizowanie spotkań całego zespołu. Tego typu inicjatywy dają możliwość bieżącej kontroli, a także wprowadzenia ewentualnych poprawek w działalności ośrodka.

Ofiara przestępstwa może skontaktować się z ośrodkiem wykorzystując dwie dostępne formy. Po pierwsze w sposób bezpośredni polegający na osobistym stawiennictwie w ośrodku. Po drugie w sposób pośredni, czyli przy wykorzystaniu systemów teleinformatycznych (np. telefonu, poczty e-mail, komunikatora internetowego) lub za pomocą poczty (listownie)³². Powyższe formy wykorzystywane są również przy udzielaniu informacji zwrotnej. Osoba pierwszego kontaktu, specjalista w zakresie prawa lub psychologii, czy też wolontariusz mogą kontaktować się z pokrzywdzonym stosując dostępne mu formy przekazu (np. rozmowa z pokrzywdzonym przez telefon, pomoc w sporządzeniu pisma procesowego i wysłanie go za pomocą poczty e-mail). Stosowanie tego typu rozwiązań wprowadza też pewne ograniczenia. Opracowanie i przekazanie porady prawnej przez telefon może być znacznie utrudnione (np. brak możliwości wglądu w dokumentację). Zdaniem grupy roboczej koordynowanej przez INSPRIS- Instytut Prawa i Społeczeństwa porada prawna to konkretny zestaw informacji odnoszący się do problemu prawnego przedstawionego przez osobę pokrzywdzoną oraz pomoc w jego rozwiązaniu, aż do wkroczenia sprawy na etap sądowy³³. Powyższe ograniczenia zanikają w przypadku udzielania informacji prawnej, czyli zestawu ogólnych wiadomości o regulacjach prawnych odnoszących się do sytuacji osoby pokrzywdzonej oraz porady obywatelskiej, czyli pełnego

³¹ Ibidem, s. 3.

³² Zob. M. J. Skrodzka (red.), *System poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce. Wdrażanie rozwiązań modelowych*, Warszawa 2014, s. 128- 130.

³³ System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce (proponowane rozwiązania modelowych i założeń polityki państwa), publikacja w ramach projektu „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce” współfinansowanego przez UE w ramach EFS, Warszawa 2013, s. 9.

zestawu informacji o różnych możliwościach rozwiązania problemu ofiary przestępstwa, ich konsekwencjach oraz poszanowaniu samodzielności w podejmowaniu decyzji³⁴.

Osoba pokrzywdzona przestępstwem lub członek jej rodziny, którzy chcą skorzystać z pomocy ośrodka, a dokładniej środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, muszą wypełnić odpowiedni wniosek. W formularzu należy podać informacje dotyczące m.in. danych osobowych wnioskodawcy, stanu cywilnego i rodzinnego, źródła utrzymania, rodzaju i skutków przestępstwa. W celu uzyskania wsparcia należy przedłożyć kserokopie dokumentów uzasadniające przyznanie pomocy (np. odpisy orzeczeń wydanych w postępowaniu karnym)³⁵. W uzupełnieniu wniosku pomagają pracownicy ośrodka. Najczęściej są to osoby pierwszego kontaktu, które odpowiedzialne są za przekazywanie informacji np. o dostępnych formach pomocy, godzinach dyżurów specjalistów, innych instytucjach do których powinien zgłosić się pokrzywdzony. Osoba pokrzywdzona przestępstwem może skorzystać z porady specjalisty lub starać się o przyznanie pomocy materialnej. Nie istnieją ograniczenia, co do ilości udzielonych świadczeń. Każdy przypadek rozpatrywany jest indywidualnie przez specjalistów, w zależności od stopnia skomplikowania sprawy i potrzeb ofiary przestępstwa. Rekomendowaną przez Ministerstwo Sprawiedliwości propozycją jest wprowadzenie przez ośrodki tych samych godzin dyżurów specjalistów w zakresie prawa i psychologii. Tego typu rozwiązanie zwiększa dostęp do świadczonych usług. Podczas jednej wizyty w ośrodku ofiara przestępstwa może uzyskać kompleksową pomoc³⁶.

Profil osoby pokrzywdzonej przestępstwem na przykładzie filii ośrodka w Łomży

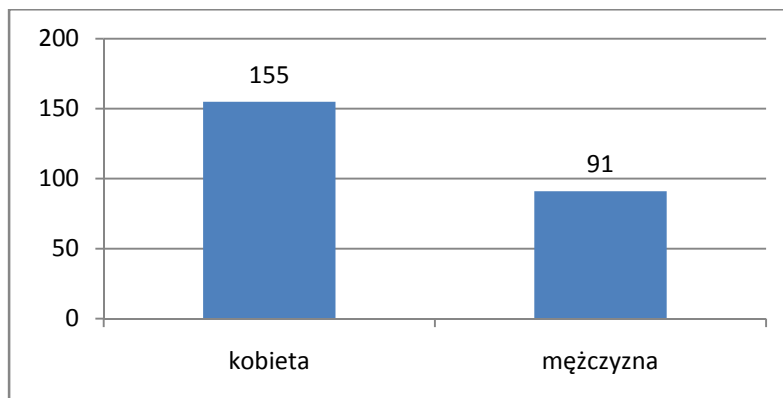
W 2013 r. z pomocy pracowników filii Ośrodka Pomocy dla Osób Pokrzywdzonych Przystępstwem w Łomży skorzystało 246 ofiar przestępstw.

³⁴ Ibidem, s. 9- 10.

³⁵ Jednolite standardy pracy z osobami pokrzywdzonymi ..., s. 6. Dostępny w Internecie: <http://ms.gov.pl/Data/Files/_public/ppwr/jednolite_standardy.pdf>. 22.05.2015 r.

³⁶ Ibidem, s. 5.

Wykres 1. Osoby pokrzywdzone przestępstwem wg kryterium płci.



Źródło: Dane statystyczne zaczerpnięto z filii Ośrodka Pomocy dla Osób Pokrzywdzonych Przystępstwem w Łomży.

Dane przedstawione na wykresie 1 wskazują, że zdecydowaną większość osób pokrzywdzonych, które zgłosiły się po uzyskanie pomocy stanowiły kobiety. Natomiast średnio co trzecią ofiarą był mężczyzna. W grupie wszystkich pokrzywdzonych 7,3% stanowiły osoby niepełnosprawne. Prawie połowa zainteresowanych pomocą osób (48%) skorzystała zarówno z porady prawnej, jak i psychologicznej. Siedmiu na dziesięciu pokrzywdzonych zgłosiło się do ośrodka z problemem przemocy w rodzinie. Zjawisko to wypełniało znamiona różnych przestępstw zawartych w kodeksie karnym. Ofiary informowały o doznawanych formach przemocy: psychicznej, fizycznej, seksualnej³⁷, a także ekonomicznej. Pod względem liczby zgłaszanych spraw w dalszej kolejności znalazły się przestępstwa przeciwko wolności (w tym groźby karalne 14%, stalking 5%), oszustwa (11%) i niealimentacja (9%)³⁸.

Podsumowanie

Na przestrzeni kilkunastu ostatnich lat wzmocniła się ochrona prawna ofiar przestępstw. Dużą rolę w kształtowaniu polskiego systemu prawnego odegrało prawo europejskie. Jednym z podstawowych celów było zwiększenie jawności dystrybucji środków finansowych przeznaczonych na wsparcie osób pokrzywdzonych. Koniecznym stało się podniesienie jakości świadczonych usług. Miało to nastąpić poprzez powierzenie zadań wyspecjalizowanym podmiotom, spełniającym określone standardy. Sieć Pomocy Ofiarom Przystępstw to jedna z możliwości, która wspiera osoby pokrzywdzone przestępstwem.

³⁷ M. Stożek, *Przemoc w rodzinie. Zapobieganie w świetle przepisów prawa*, Warszawa 2009, s. 21- 23.

³⁸ Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych przez pracowników filii Ośrodka Pomocy dla Osób Pokrzywdzonych Przystępstwem w Łomży, przy pomocy zestandaryzowanego kwestionariusza ankiety.

Wszystkim podobnym działaniom towarzyszy wspólna koncepcja polegająca na zmniejszeniu negatywnych skutków przestępstw oraz zapobieganie ich popełnieniu w przyszłości.

Literatura

1. Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie – analiza danych zastanych, INPRIS Instytut Prawa i Społeczeństwa, Warszawa 2012
2. Bieńkowska E., Ofiary przestępstw w postępowaniu karnym- nowe standardy Unii Europejskiej, Państwo i prawo 2014, z. 4
3. Bieńkowska E., Pokrzywdzony w świetle najnowszych nowelizacji przepisów prawa karnego, Prokuratura i prawo 2014, z. 3
4. Bieńkowska E., Mazowiecka L. (red. nauk.), Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw. Komentarz, Wolters Kluwer business, Warszawa 2014
5. Dąbkiewicz K., Kodeks karny wykonawczy. Komentarz, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2013
6. Decyzja ramowa Rady Unii Europejskiej z 15.03.2001 r. (2001/220/WSiSW) w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym
7. Decyzja Rady Unii Europejskiej z 12.02.2007 r. ustanawiająca na lata 2007- 2013, jako część ogólnego programu w sprawie bezpieczeństwa i ochrony wolności, szczegółowy program „Zapobieganie i walka z przestępczością”
8. Druk nr 1854, Projekt ustawy o zmianie ustawy- Kodeks karny, ustawy- Kodeks karny wykonawczy, oraz ustawy- Prawo ochrony środowiska wraz z projektem aktu wykonawczego
9. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z 25.10.2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw
10. Grzelak A., Królikowski M., Sakowicz A. (red.), Europejskie prawo karne, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012
11. Jednolite standardy pracy z osobami pokrzywdzonymi w Ośrodkach Pomocy dla Osób Pokrzywdzonych Przepięstwem działających w ramach projektu „Sieć Pomocy Ofiarom Przepięstw”
12. Kulesza C., Projekt Europejskiej Dyrektywy z dnia 18 maja 2011 r. w sprawie wsparcia i ochrony ofiar w świetle prawa polskiego, Prokuratura i prawo 2011, z. 12
13. Lelental S., Kodeks karny wykonawczy. Komentarz, Wyd. C.H.Beck, Warszawa 2012
14. Mazowiecka L. (red. nauk.), Jak skutecznie chronić ofiary przemocy w rodzinie, Wolters Kluwer business, Warszawa 2013
15. Postulski K., Kodeks karny wykonawczy. Komentarz, Wyd. WoltersKluwer, Warszawa 2012
16. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 03.01.2012 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej

-
17. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 06.02.2014 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej
 18. Skrodzka M. J. (red.), System poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce. Wdrażanie rozwiązań modelowych, Warszawa 2014
 19. Sprawozdanie z działalności Wydziału Kontroli Ministerstwa Sprawiedliwości w 2011 r.
 20. Stożek M., Przemoc w rodzinie. Zapobieganie w świetle przepisów prawa, Warszawa 2009
 21. System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce (propozycje rozwiązań modelowych i założeń polityki państwa), publikacja w ramach projektu „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce” współfinansowanego przez UE w ramach EFS, Warszawa 2013
 22. Wyrok ETS z 28.06.2007 r. w sprawie C 467/05, Zb. Orz. 2007.

NOTA O AUTORACH, AFILIACJE

mgr Jacek CHOLEWICKI

prokurator Prokuratury Okręgowej w Łomży, doktorant w Katedrze Finansów Publicznych i Prawa Finansowego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

dr inż. Mirosław ROSAK

adiunkt - Wyższa Szkoła Agrobiznesu w Łomży

mgr Piotr MAZURUK

Wyższa Szkoła Agrobiznesu w Łomży

dr inż. Grzegorz OLSZEWSKI

Wyższa Szkoła Agrobiznesu w Łomży

mgr Artur Daniel ŚLEDZIEWSKI

prawnik, socjolog, doktorant IV roku na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku
- Katedra Prawa Karnego Materialnego, Zakład Polityki Kryminalnej

Regulamin nadsyłania i publikowania prac w Zeszytach Naukowych WSA

1. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Agrobiznesu, zwane dalej Zeszytami, są periodykiem naukowym wydawanym w nieregularnym cyklu wydawniczym.
2. Treść każdego Zeszytu odpowiada zakresowi tematycznemu jednego z odpowiednich wydziałów w Wyższej Szkole Agrobiznesu t. Wydziałowi Rolniczo-Ekonomicznemu, Wydziałowi Technicznemu, bądź Wydziałowi Medycznemu.
3. Redakcja Zeszytów mieści się w sekretariacie Wydawnictwa Wyższej Szkoły Agrobiznesu. Pracą redakcji kieruje redaktor naczelny.
4. W celu zapewnienia poziomu naukowego Zeszytów oraz zachowania właściwego cyklu wydawniczego redakcja współpracuje z krajowymi i zagranicznymi jednostkami naukowymi, stowarzyszeniami oraz innymi instytucjami.
5. Do oceny przyjmowane są dotychczas niepublikowane oryginalne prace redakcyjne, monograficzne, pogładowe, historyczne, teksty źródłowe, sprawozdania z posiedzeń naukowych, oceny książek, komunikaty naukowe, wspomnienia oraz wiadomości jubileuszowe. Opracowania przyjmowane są przez redakcję do końca czerwca każdego roku. Redakcja nie zwraca Autorom nadesłanych materiałów.
6. Do publikacji należy dołączyć oświadczenie o oryginalności pracy oraz o tym, że nie została zgłoszona do innej redakcji (wzór oświadczenia jest możliwy do pobrania na stronie internetowej WSA – załącznik nr 1 do Regulaminu). Oświadczenie powinno zawierać adres pierwszego autora pracy, numer telefonu oraz e-mail. W oświadczeniu powinna być zawarta zgoda (podpis) wszystkich współautorów pracy.
7. Prace są publikowane w języku polskim lub angielskim z uwzględnieniem opinii redaktora językowego.
8. W oświadczeniu dołączonym do tekstu należy opisać wkład poszczególnych autorów w powstanie pracy oraz podać źródło finansowania publikacji. „*Ghostwriting*” oraz „*guest authorship*” są przejawem nierzetelności naukowej, a wszelkie wykryte przypadki będą demaskowane i dokumentowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucje zatrudniające autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).
9. Przekazane do redakcji opracowania są wstępnie oceniane i kwalifikowane do druku przez Naukową Radę Redakcyjną, zwaną dalej Radą. Skład Rady określany jest przez Senat WSA.
10. Publikacje wstępnie zakwalifikowane przez Radę są oceniane przez recenzentów, zgodnie z procedurą recenzowania opublikowaną na stronie internetowej WSA w zakładce Zeszyty naukowe WSA. Łącznie z opinią recenzent wypełnia deklarację konfliktu interesów, stanowiącą załącznik nr 2 do regulaminu. Redakcja powiadamia Autorów o wyniku oceny, zastrzegając sobie prawo do zachowania poufności recenzji.
11. Za proces wydawniczy Zeszytów jest odpowiedzialny sekretarz naukowy redakcji, który zatwierdza układ treści Zeszytów, określa wymagania wydawnicze dla publikowanych materiałów, współpracuje z recenzentami, przedstawia do zatwierdzenia całość materiałów przed drukiem Naukowej Radzie Redakcyjnej, współpracuje z Radą i innymi instytucjami w zakresie niezbędnym do zapewnienia poziomu naukowego Zeszytów oraz zachowania cyklu wydawniczego.
12. Redakcja zastrzega sobie możliwość odmowy przyjęcia artykułu bez podania przyczyn.
13. Nadesłane materiały, niespełniające wymagań wydawniczych określonych przez redakcję, są zwracane Autorowi/Autorom.
14. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Agrobiznesu nie wypłaca wynagrodzenia za nadesłane publikacje zakwalifikowane do druku w Zeszytach.
15. Wersją pierwotną (referencyjną) czasopisma jest wydanie papierowe. „Zeszyty Naukowe WSA” są dostępne także na stronie internetowej Wyższej Szkoły Agrobiznesu – www.wsa.edu.pl, w zakładce Wydawnictwa.

Wymagania wydawnicze - Zeszyty Naukowe WSA

1. Artykuły powinny być przygotowane w formie wydruku komputerowego oraz w wersji elektronicznej, w języku polskim lub angielskim. W celu usprawnienia procesu wydawniczego prosimy o rygorystyczne przestrzeganie poniższych zasad:

- przesłany artykuł powinien być opatrzony dokładną afiliacją Autora/Autorów,
- objętość artykułu nie może przekraczać 15 stron formatu A4,
- imię i nazwisko Autora/ów – czcionka 12 pkt,
- nazwa instytucji/jednostki naukowej – czcionka 12 pkt,
- tytuł artykułu w języku polskim i angielskim – czcionka 14 pkt (bold); podtytuły – czcionka 12 pkt (bold),
- do publikacji należy dołączyć słowa kluczowe (3–5) oraz streszczenie nieprzekraczające 15 wierszy napisane w językach polskim i angielskim – czcionka 11 pkt,
- tekst zasadniczy referatu pisany czcionką Times New Roman CE – 12 pkt,
- odstęp między wierszami – 1,5,
- jeżeli referat zawiera tabele (najlepiej wykonane w edytorze Word albo Excel) lub rysunki (preferowany format CorelDraw, Excel, Word), należy dołączyć pliki źródłowe,
- tabele i rysunki powinny być zaopatrzone w kolejne numery, tytuły i źródło,
- przy pisaniu wzorów należy korzystać wyłącznie z edytora równań dla MS WORD,
- preferowane formaty zdjęć: TIFF, JPG (o rozdzielczości minimum 300 dpi),
- w przypadku publikowania prac badawczych układ treści artykułu powinien odpowiadać schematowi: wprowadzenie (ewentualnie cel opracowania), opis wykorzystanych materiałów czy metod, opis badań własnych (omówienie wyników badań), wnioski (podsumowanie), wykaz piśmiennictwa.

2. Odsyłaczami do literatury zamieszczonymi w tekście publikacji są przypisy dolne, które muszą mieć numerację ciągłą w obrębie całego artykułu. Odsyłaczami przypisów dolnych są cyfry arabskie złożone w indeksie górnym, np. (2).

3. Zapis cytowanej pozycji bibliograficznej powinien zawierać: inicjał imienia i nazwisko autora, tytuł dzieła, miejsce i rok wydania, numer strony, której dotyczy przypis; w przypadku pracy zbiorowej: tytuł dzieła, inicjał imienia i nazwisko redaktora, miejsce i rok wydania; w przypadku pracy będącej częścią większej całości – także jej tytuł, inicjał imienia i nazwisko redaktora. Źródła internetowe oraz akty prawne należy podawać także jako przypis dolny.

4. W wykazie piśmiennictwa zamieszczonym w kolejności alfabetycznej na końcu publikacji należy podać kolejno: nazwisko autora/ów i pierwszą literę imienia, rok wydania, tytuł pracy (czcionka italic), wydawnictwo oraz miejsce wydania. Przykłady:

- **wydawnictwa książkowe:** Janowiec A. 2010. *Ziemniaki skrobiowe – rola w województwie podlaskim*. Wydawnictwo WSA, Łomża.
- **prace zbiorowe:** Górczewski R. (red.) 2007. *Przemieszczenie trawieńca*. Wydawnictwo PWN, Warszawa.
- **czasopisma:** Staszewski M., Getek I. 2007. *Specyfika żywienia krów o wysokiej wydajności*. Wydawnictwo WSA, Łomża, Zeszyty Naukowe WSA nr 37.
- **strony internetowe:** www.4lomza.pl. 1.12.2009 r.
- **akty prawne:** Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym oraz ustawy o wyższych szkołach zawodowych. Dz.U. z 2002 r. Nr 150, poz. 1239.

UWAGA: teksty niespełniające powyższych wymagań zostaną zwrócone Autorowi

Procedura recenzowania prac naukowych nadsyłanych do publikacji w Zeszytach Naukowych Wyższej Szkoły Agrobiznesu

Procedura recenzowania artykułów w Zeszytach Naukowych WSA jest zgodna z zaleceniami Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz dobrymi praktykami w procedurach recenzyjnych w nauce*.

Przekazanie publikacji do Redakcji Wydawnictwa WSA jest jednoznaczne z wyrażeniem przez Autora/Autorów zgody na wszczęcie procedury recenzji artykułu. Autor/Autorzy przesyłają utwór wraz z wypełnionym oświadczeniem, którego wzór znajduje się na stronie internetowej WSA. Nadesłane materiały są poddawane wstępnej ocenie formalnej przez Naukową Radę Redakcyjną WSA, zwaną dalej Radą, zwłaszcza pod kątem ich zgodności z wymaganiami wydawniczymi opracowanymi i publikowanymi przez Wyższą Szkołę Agrobiznesu, jak również obszarami tematycznymi ZN. Następnie artykuły są recenzowane przez dwóch niezależnych recenzentów, którzy nie są członkami Rady, posiadających co najmniej stopień naukowy doktora. Nadesłane artykuły nie są nigdy wysyłane do recenzentów z tej samej placówki, w której zatrudniony jest Autor/Autorzy. Prace recenzowane są anonimowo. Autorzy nie znają nazwisk recenzentów. Artykułowi nadawany jest numer redakcyjny, identyfikujący go na dalszych etapach procesu wydawniczego. W innych przypadkach recenzent podpisuje deklarację o niewystępowaniu konfliktu interesów – formularz jest publikowany na stronie Internetowej WSA. Autor każdorazowo jest informowany z zachowaniem zasady poufności recenzji o wyniku procedury recenzycyjnej, zakończonej kategorią wnioskiem o dopuszczeniu bądź odrzuceniu publikacji do druku. W sytuacjach spornych powoływany jest kolejny recenzent.

Lista recenzentów współpracujących z wydawnictwem publikowana jest w każdym numerze czasopisma oraz na stronie Internetowej WSA.

* Dobre Praktyki w procedurach recenzyjnych w nauce. Zespół do Spraw Etyki w Nauce. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Warszawa 2011

Załącznik nr 1

miejsowość, data.....,.....

Oświadczenie Autora/Autorów

Zwracam się z uprzejmą prośbą o przyjęcie do Redakcji Wydawnictwa WSA i ogłoszenie drukiem publikacji/pracy pt.

.....
.....
autorstwa:

.....
.....
Równocześnie oświadczam(y), że publikacja nie została wydana w przeszłości drukiem i/lub w wersji elektronicznej w innym czasopiśmie, nie została zgłoszona do innego czasopisma, nie znajduje się w recenzji innej Redakcji, nie narusza patentów, praw autorskich i praw pokrewnych oraz innych zastrzeżonych praw osób trzecich, a także że wszyscy wymienieni Autorzy pracy przeczytali ją i zaakceptowali skierowanie jej do druku.

Przeciwdziałanie nierzetelności naukowej - „ghostwriting” oraz „guest authorship”;

· źródło finansowania publikacji:.....
.....

· podmioty, które przyczyniły się do powstania publikacji i ich udział:
.....
.....

· wkład Autora/Autorów w powstanie publikacji (szczegółowy opis z określeniem ich afiliacji):
.....
.....
.....

Imię i nazwisko	podpis	data
1.....
2.....
3.....
4.....

Imię, nazwisko, adres, telefon, e-mail, osoby odpowiedzialnej za wysłanie niniejszego oświadczenia (głównego Autora pracy):

.....
.....
.....

Załącznik nr 2.

DEKLARACJA KONFLIKTU INTERESÓW

Konflikt interesów* ma miejsce wtedy, gdy recenzent ma powiązania, relacje lub zależności przynajmniej z jednym z autorów pracy, takie jak na przykład zależności finansowe (poprzez zatrudnienie czy honoraria), bezpośrednio lub za pośrednictwem najbliższej rodziny.

Tytuł pracy.....

Data.....

Konflikt nie występuje

Recenzent oświadcza, że nie ma powiązań ani innych finansowych zależności wobec Autora/Autorów:

.....

Podpis recenzenta

*** Recenzent oświadcza, że występuje następujący konflikt interesów**

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Podpis recenzenta:

.....