

**STUDIA Z ZAKRESU**  
**PRAWA, ADMINISTRACJI I ZARZĄDZANIA**  
**UNIWERSYTETU KAZIMIERZA WIELKIEGO**  
**W BYDGOSZCZY**



**STUDIA Z ZAKRESU**  
**PRAWA, ADMINISTRACJI I ZARZĄDZANIA**  
**UNIWERSYTETU KAZIMIERZA WIELKIEGO**  
**W BYDGOSZCZY**



**1**

Bydgoszcz 2012

**Rada naukowa:**

dr hab. ZBIGNIEW BUKOWSKI, prof. UKW,  
dr hab. SŁAWOMIR KAMOSIŃSKI, prof. UKW,  
dr hab. ANNA KOZICZAK, prof. UKW,  
dr hab. RADOŚLAW KRAJEWSKI, prof. UKW,  
dr JANUSZ WIŚNIEWSKI

**Recenzent tomu:**

dr hab. ROMAN PRZYBYSZEWSKI, prof. UWM

**Redaktor tomu:**

dr hab. SŁAWOMIR KAMOSIŃSKI, prof. UKW

© *Copyright by* Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania

**Wydawca:**

Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania  
ul. Przemysłowa 34, 85-758 Bydgoszcz

**Adres redakcji:**

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego,  
Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania  
ul. Przemysłowa 34, 85-758 Bydgoszcz,  
e-mail: sekr.ipaiz@ukw.edu.pl, tel. 52 325 92 50

## SPIS TREŚCI

Od Redakcji.....	7
Artykuły i studia	
<i>Radostaw Krajeński</i>	
Funkcjonariusz publiczny i osoba pełniąca funkcję publiczną jako kategorie prawa karnego istotne z perspektywy funkcjonowania administracji publicznej.....	9
<i>Jacek Żbikowski</i>	
Adaptacja koncepcji marketingu terytorialnego przez jednostki samorządu terytorialnego szansą rozwoju regionalnego .....	27
<i>Zbigniew Bukowski</i>	
Możliwości prawne wprowadzenia zakazu spalania określonych paliw stałych na terenie gminy .....	45
<i>Grzegorz Górniewicz</i>	
Polski dług publiczny ze szczególnym uwzględnieniem sektora samorządowego .....	61
<i>Janusz Wiśniewski</i>	
Zatrudnienie tymczasowe — status i specyfika podmiotu zatrudniającego .....	79
<i>Adam Strzelecki</i>	
Duszpasterstwo wojskowe aspekty finansowo-prawne administracji kościelnej.....	99
<i>Sławomir Kamosiński</i>	
Obraz firm kujawsko-pomorskich w świetle „Listy 500” dziennika „Rzeczpospolita” w latach 2003–2010 .....	123
<i>Marcin Skinder</i>	
Wybrane problemy technik negocjacji w administracji.....	141

<i>Paweł Sobotko</i>	
Niektóre zagadnienia dotyczące świadczeń pielęgnacyjnych w praktyce organów samorządowych i orzecznictwie sądów administracyjnych .....	157
<i>Ewa Krause</i>	
„Syndrom ostatniego roku” — co dalej po studiach?.....	173
<i>Marek K. Jeleniewski</i>	
Antoni Gliszczyński i jego prekursorska polska prasa w Bydgoszczy w dobie zaborów .....	187
<i>Agnieszka Kilińska-Pękacz</i>	
Ochrona dzieci w kodeksie wykroczeń .....	205
<i>Joanna Szymańska, Wioleta Wajer</i>	
Specjalne Strefy Ekonomiczne jako narzędzie pomocy państwa zwiększające konkurencyjność regionów i efektywność zagospodarowania istniejącego majątku przemysłowego .....	219
<i>Jakub Kujawa</i>	
Rozwój przestrzenny i demograficzny Bydgoszczy po 1950 r. Doświadczenia historyczne a perspektywa w przyszłości .....	233
II. Recenzje i omówienia	
Alicja Jagielska-Burduk, „Zabytek ruchomy”, Warszawa 2011, ss. 340 ( <i>Wojciech Szafrański</i> ).....	263
Radosław Krajewski, „Karcenie dzieci. Perspektywa prawna”, Warszawa 2010, ss. 136 ( <i>Agnieszka Kilińska-Pękacz</i> ) .....	267
Noty o autorach.....	271

## OD REDAKCJI

Oddajemy do rąk Czytelników pierwszy numer periodyku „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy”, który wydawany jest przez Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania funkcjonujący w strukturze Wydziału Administracji i Nauk Społecznych Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy.

W założeniu periodyk ma być półrocznikiem, prezentującym wyniki badań i dociekań naukowych pracowników Instytutu Prawa, Administracji i Zarządzania. Jesteśmy także otwarci na propozycje opracowań osób reprezentujących inne ośrodki naukowe w kraju i za granicą, które zechcą swoimi artykułami uświetnić nasze czasopismo. Wszak dopiero wieloaspektowe spojrzenie na kwestie prawa, administracji i zarządzania, będące wytworem myśli wielu osób, może przesądzać o naukowej wartości zamieszczanych tekstów, ale także dawać perspektywę współpracy pomiędzy różnymi jednostkami naukowymi.

Trud recenzji pierwszego numeru periodyku przyjął dr hab. Roman Przybyszewski, prof. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, za co serdecznie dziękujemy. Życzliwe słowa recenzji, uznające słuszność koncepcji periodyku oraz merytoryczną zawartość pierwszego jego numeru pozwalają nam ufać, że jego zamysł jest słuszny i potrzebny.

W „Studiach” zamieszczono czternaście artykułów. Są to prace z zakresu prawa karnego, prawa administracyjnego, prawa pracy i prawa gospodarczego. Czytelnik znajdzie w niniejszym piśmie także artykuły odnoszące się do ekonomii, zarządzania i edukacji. Prezentacja wyników badań w tak szerokim zakresie ma inspirować Czytelników do przemyśleń i prowokować do dyskusji. Dlatego przekonani jesteśmy, że „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy” staną się forum interdyscyplinarnej wymiany myśli, dając wymierny wkład w rozwój nauki *sensu largo*.





*Radostaw Krajeński*

## FUNKCJONARIUSZ PUBLICZNY I OSOBA PEŁNIĄCA FUNKCJĘ PUBLICZNĄ JAKO KATEGORIE PRAWA KARNEGO ISTOTNE Z PERSPEKTYWY FUNKCJONOWANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Słowa kluczowe: funkcjonariusz publiczny; osoba pełniąca funkcję publiczną; administracja publiczna; prawo karne; ochrona prawna; odpowiedzialność prawna.

Prawidłowe wykonywanie zadań przez pracowników administracji publicznej wymaga poddania ich aktywności jak najszerzej ochronie tak przed nieprawidłowymi zachowaniami z ich strony, jak i niedopuszczalnymi działaniami ze strony osób trzecich. W pierwszej płaszczyźnie chodzi o sprzeczne z prawem zachowania pracowników administracji publicznej, tak w postaci działania, jak i zaniechania, w formie niedopełnienia lub przekroczenia uprawnień, które mogą skutkować ich odpowiedzialnością w różnych wymiarach, z których najbardziej doniosłą jest odpowiedzialność karna. Natomiast w drugim obszarze istota tej ochrony, także gwarantowanej między innymi przez prawo karne, sprowadza się do unikania nieprawidłowych zachowań wobec przedstawicieli administracji publicznej podejmowanych przez petentów.

W obu perspektywach rola prawa karnego jest subsydiarna, gdyż zgodnie ze swoją istotą może i powinno ono wkraczać dopiero wówczas, gdy przepisy innych dziedzin prawa okazują się niewystarczające. Ponadto jest tak, że jego znaczenie jest tu dwojakie, a mianowicie przede wszystkim powinno ono spełniać rolę zapobiegawczą w takim sensie, że samo istnienie stosownych przepisów przewidujących odpowiedzialność karną za przedmiotowe zachowania okaże się wystarczające dla zapobieżenia ich wystąpieniu, a gdyby tak jednak nie było, to pociągnięcie na ich podstawie do odpowiedzialności sprawców zamachów w tym zakresie sprawi, że

przynajmniej zrealizuje się wobec nich odpowiedzialność karna, co także może mieć walor prewencyjny tak w wymiarze indywidualnym, jak i ogólnospołecznym. Oczywiście zawsze lepiej jest zapobiegać, a nie karać, ale niestety nader często zachodzi także w obszarze administracji publicznej i ta druga konieczność.

Kwestia ta stanowi przedmiot zainteresowania przedstawicieli nauki prawa i to nie tylko prawa karnego, ale także i innych dziedzin. W szczególności zwracają na nią uwagę autorzy opracowań z zakresu prawa urzędniczego, co z perspektywy karnistycznej przyjąć trzeba z uznaniem, nie da się bowiem prawidłowo funkcjonować w obszarze administracji publicznej, będąc jej pracownikiem, bez znajomości choćby podstaw wiedzy w przedmiotowym zakresie, a to przede wszystkim z uwagi na możliwość własnego zachowania się zgodnego z prawem, jak też oczekiwania tego od innych osób. Jak bowiem słusznie wskazuje J. Stelina poddanie urzędników odpowiedzialności karnej ma ważne znaczenie z punktu widzenia sprawności i rzetelności wykonywania zawodu pracownika administracji publicznej, przy czym zaznacza, że mogą oni dopuścić się tych przestępstw, których podmiotami mogą być funkcjonariusze publiczni lub osoby pełniące funkcje publiczne, które to przestępstwa dawniej określano mianem urzędniczych, obecnie zaś z uwagi na szerokie znaczenie pojęć „funkcjonariusz publiczny” i „osoba pełniąca funkcję publiczną” ta konwencja terminologiczna raczej została zarzucona<sup>1</sup>. Posługuje się nią jednak E. Ura, zdaniem której odpowiedzialność karna pracowników administracji publicznej jest najczęściej związana z popełnianiem tzw. przestępstw urzędniczych, choć autorka ta zasadnie wskazuje, że przepisy prawa karnego nie określają, że tego typu przestępstwa mogą być popełnione tylko przez pracowników administracji publicznej, gdyż mogą być one popełnione przez funkcjonariuszy publicznych, a pojęcie to jest na gruncie prawa karnego szersze i wykracza poza zakres urzędników administracji publicznej<sup>2</sup>. Także według A. Dubowik i Ł. Pisarczyka odpowiedzialność karna urzędników wiąże się przede wszystkim z wyodrębnieniem kategorii tzw. przestępstw urzędniczych, które mogą być popełnione jedynie z związku z zajmowaniem określonego stanowiska, gdyż ich podmiotem może być jedynie funkcjonariusz publiczny lub osoba pełniąca funkcję publiczną<sup>3</sup>. Jest zatem tak, że niezależnie od przyjmowanej terminologii przestępstwa urzędników administracji publicznej, jak też przestępstwa z ich pokrzywdzeniem, mogą mieć miejsce dlatego, że należą oni do kategorii prawa karnego „funkcjonariusz publiczny” i „osoba pełniąca funkcję publiczną”. Wydaje

<sup>1</sup> J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2009, s. 294.

<sup>2</sup> E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 305.

<sup>3</sup> A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 169.

się, że pierwsza z nich jest bardziej eksponowana, zaś co do drugiej jest tak, że nieco umyka ona uwadze, być może ze względu na dominujący w tym zestawieniu charakter pierwszej kategorii, bądź też dlatego, że druga pochłania pierwszą, a to z takiego powodu, że osobami pełniącymi funkcje publiczne są także funkcjonariusze publiczni, ale nie każda osoba pełniąca funkcję publiczną jest funkcjonariuszem publicznym.

Celem niniejszego opracowania jest próba przybliżenia zakresu pojęciowego tych kategorii, z odróżnieniem każdej z nich, jak też w miarę szczegółowe odniesienie się do grup podmiotów je tworzących, a będących pracownikami administracji publicznej. Nie jest zaś najmniejszym nawet jego zamiarem analizowanie poszczególnych typów przestępstw, które mogą być popełniane przez lub na szkodę pracowników administracji publicznej. Jedynie dla pewnego porządku wskazać należy, że są to przede wszystkim przestępstwa stypizowane w rozdziale XXIX kodeksu karnego z dnia 6 czerwca 1997 r.<sup>4</sup> „Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego”, a więc naruszenie nietykalności cielesnej funkcjonariusza publicznego (art. 222 k.k.), czynna napaść na funkcjonariusza publicznego (art. 223 k.k.), bezprawne wywieranie wpływu na czynności urzędowe lub zmuszanie funkcjonariusza publicznego do przedsięwzięcia lub zaniechania czynności służbowej (art. 224 k.k.), utrudnianie lub udaremnienie kontroli (art. 225 k.k.), zniewaga funkcjonariusza publicznego (art. 226 k.k.), bezprawne podanie się za funkcjonariusza publicznego (art. 227 k.k.), przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej przez osobę pełniącą funkcję publiczną (art. 228 k.k.), udzielenie korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną (art. 229 k.k.), płaćna protekcja (art. 230 k.k.), udzielenie korzyści majątkowej lub osobistej w związku z płaćną protekcją (art. 230a k.k.), przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariusza publicznego (art. 231 k.k.). Funkcjonariusze publiczni mogą być także sprawcami innych przestępstw, jak choćby wymuszenia zeznań (art. 246 k.k.) oraz poświadczenia nieprawdy w wystawionym dokumencie (art. 271 k.k.), przy czym wyłudzenie poświadczenia nieprawdy przez funkcjonariusza publicznego także jest przestępstwem (art. 272 k.k.). Również osoby pełniące funkcje publiczne mogą z tego tytułu być sprawcami innych przestępstw, czego przykładem jest ujawnienie informacji niejawnych tajnych lub ściśle tajnych (art. 265 k.k.). Są to oczywiście przestępstwa indywidualne, które funkcjonariusze publiczni lub osoby pełniące funkcje publiczne mogą popełnić z tego właśnie tytułu, że należą do tych kategorii, a jest też tak, że mogą oni, tak samo, jak wszyscy inni sprawcy, dopuścić się innych

---

<sup>4</sup> Dz.U. z 1997 r., nr 88, poz. 553 z późn. zm.

przestępstw powszechnych. Z drugiej zaś strony większość z wymienionych przestępstw może być popełnionych tylko z pokrzywdzeniem funkcjonariuszy publicznych lub osób pełniących funkcje publiczne, a zatem ich przedmiot musi obejmować osoby o tych szczególnych cechach. Słusznie więc podkreśla R. Góral, że funkcjonariusz publiczny występuje w przepisach karnych zarówno jako podmiot przestępstwa, jak i przedmiot ochrony prawnej<sup>5</sup>. To samo dotyczy kategorii osób pełniących funkcje publiczne, choć w większym stopniu mogą one być podmiotami przestępstw, a w mniejszym zakresie podlegają szczególnej ochronie prawnej, chyba że są funkcjonariuszami publicznymi.

Jest zatem tak, że kategorie „funkcjonariusz publiczny” i „osoba pełniąca funkcję publiczną” wywołują dwojakiego rodzaju skutki. Po pierwsze przynależność do nich daje lepszą ochronę na gruncie prawa karnego w porównaniu z innymi pokrzywdzonymi, gdyż takie samo zachowanie się sprawcy podjęte wobec funkcjonariusza publicznego zagrożone jest wyższą karą aniżeli w odniesieniu do pokrzywdzonego, który do tej kategorii nie należy, jak też ma to wpływ na tryb ścigania przestępstwa. Przykładem tego jest naruszenie nietykalności funkcjonariusza publicznego zagrożone karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3 (art. 222 k.k.) i naruszenie nietykalności cielesnej każdej innej osoby, za które grozi kara grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku (art. 217 k.k.), przy czym pierwsze z tych przestępstw ścigane jest z urzędu, a drugie z oskarżenia prywatnego. Tak samo jest z przestępstwem zniewagi funkcjonariusza publicznego, które zagrożone jest karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku, a które także jest ścigane z urzędu (art. 226 k.k.) i przestępstwem zniewagi innej osoby, co w typie podstawowym jest zagrożone karą grzywny albo ograniczenia wolności, przy czym jest ono ścigane z oskarżenia prywatnego (art. 217 k.k.). Drugiego rodzaju skutkiem jest to, że niektóre z tych przestępstw mogą być popełnione wyłącznie przez osoby należące do tych kategorii, co dotyczy zwłaszcza łapownictwa biernego (art. 228 k.k.) oraz przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków (art. 231 k.k.). Zasadnym zatem wydaje się być wniosek, że prawo karne poprzez przyznanie danej osobie statusu funkcjonariusza publicznego lub osoby pełniącej funkcję publiczną daje więcej, ale też więcej wymaga, innymi słowy przyznaje wzmożoną ochronę, ale niejako w zamian oczekuje szczególnie poprawnego zachowania ze strony tych, którym status taki przysługuje. Gdyby na szali położyć jedno i drugie, to nie wiadomo czego byłoby więcej, ale nie w ilości tu rzecz, lecz w pewnej perspektywie, jaką prawo karne roztacza wobec osób zaliczonych do przedmiotowych

<sup>5</sup> R. Góral, *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2007, s. 226.

kategori, perspektywie która daje poczucie szczególnego traktowania przed bezprawnymi zachowaniami ze strony innych osób przy jednoczesnym potencjalnym ryzyku narażenia się na szczególną odpowiedzialność karną.

Pojęcie „funkcjonariusz publiczny” zdefiniowane jest w art. 115 §13 k.k. Zgodnie z tym przepisem do kategorii tej należą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej; poseł, senator, radny; poseł do Parlamentu Europejskiego; sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy; osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych; osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe; osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej; funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej; osoba pełniąca czynną służbę wojskową; pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe. Są to różne podmioty, a słusznie zauważa M. Mozgawa, że określenia ich kręgu ustawodawca dokonał stosując różne metody, gdyż niektórzy zostali wymienieni wprost z nazwy, inni zaś przez wskazanie pełnionych funkcji czy ze względu na zajmowane stanowiska<sup>6</sup>. Jest przy tym tak, że podmioty wymienione z nazwy stanowią kategorie czytelne, zaś te wskazane inaczej mogą budzić pewne wątpliwości, co dotyczy także tych z kręgu zatrudnionych w administracji publicznej, na które tylko, w związku z tematyką opracowania, zwrócono uwagę poniżej.

Jeśli chodzi o funkcjonariuszy publicznych będących pracownikami administracji rządowej, to przyjmując trzeba za P. Danilukiem, że są nimi osoby zatrudnione w organach administracji rządowej działających tak na szczeblu centralnym, jak i w terenie. Na szczeblu centralnym organy te można podzielić na naczelne i centralne, przy czym organy naczelne to przede wszystkim Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, ministrowie i przewodniczący komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów. Z kolei organy centralne to głównie organy jednoosobowe, do których zalicza się m.in. kierowników (np. Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych), komendantów (np. Komendant Główny

---

<sup>6</sup> M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2010, s. 245.

Policji), głównych inspektorów (np. Główny Inspektor Farmaceutyczny) czy też prezesów (np. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki). Organami centralnymi są także komisje kierowane przez przewodniczących (np. Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych). Administracja rządowa w terenie dzieli się na zespoloną i niezespoloną. Organami rządowej administracji zespolonej są wojewoda oraz działający pod jego zwierzchnictwem kierownicy zespolonych służb, inspekcji straży, do których należą m.in. Komendant Wojewódzki Policji, Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej, Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska. Organami rządowej administracji niezespolonej są zaś terenowe organy administracji rządowej, jak np. państwowi inspektorzy sanitarni, naczelnicy urzędów skarbowych, dyrektorzy izb skarbowych. Natomiast pracownikami innych organów państwowych są np. osoby zatrudnione w Sejmie i Senacie. Prócz tego do grona funkcjonariuszy publicznych zalicza się osoby zatrudnione w samorządzie terytorialnym na szczeblu gmin, powiatów i województw, ale także w związkach gmin i powiatów<sup>7</sup>. Jest to zatem bardzo szeroki krąg podmiotów administracji publicznej, dla określenia którego podstawowe znaczenie mają przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych<sup>8</sup> oraz ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>9</sup>. Zwrócić jednak trzeba w tym zakresie uwagę na dwa ograniczenia.

Mianowicie ustawodawca wskazuje, że nie są funkcjonariuszami publicznymi osoby będące wprawdzie pracownikami tych instytucji, jeżeli pełnią wyłącznie czynności usługowe. Jak zatem trafnie wskazuje J. Piórkowska-Flieger jako czynności usługowe należy rozumieć takie, które nie mają bezpośredniego związku z merytorycznymi kompetencjami danego organu, jednakże mogą służyć realizacji tych kompetencji. Czynności tego rodzaju wykonują pracownicy sekretariatów, gońcy, kierownicy osoby zajmujące się zapewnieniem czystości lub sprawności funkcjonowania urzędów<sup>10</sup>. Nie są nimi także pracownicy ochrony, bufetu i inni pełniący wyłącznie czynności pomocnicze. Jednakże, na co zwracają uwagę O. Górniok i J. Bojarski, oceniając pod tym względem charakter czynności należących do kompetencji danego pracownika, należy brać pod uwagę rzeczywiście pełnione przez niego funkcje, a nie ograniczać się tylko do stanowiska, jakie formalnie on

<sup>7</sup> P. D a n i l u k, *Funkcjonariusz publiczny*, [w:] *Leksykon prawa karnego — część ogólna. 100 podstawowych pojęć*, pod red. P. D a n i l u k a, Warszawa 2011, s. 109–111.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2001 r., nr 86, poz. 953 z późn. zm.

<sup>9</sup> Dz.U. z 2008 r., nr 223, poz. 1458 z późn. zm.

<sup>10</sup> T. B o j a r s k i (red.), A. M i c h a l s k a - W a r i a s, J. P i ó r k o w s k a - F l i e g e r, M. S z w a r c z y k, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 253.

zajmuje<sup>11</sup>. Wydaje się jednak, że uwaga ta może mieć znaczenie jedynie w przypadkach szczególnie wątpliwych, gdyż najczęściej już z samego stanowiska wynika, że dana osoba nie wykonuje zadań merytorycznych właściwych dla organu, a jedynie dokonuje czynności pomocniczych.

Ponadto z art. 115 §13 k.k. wynika, że wskazani funkcjonariusze publiczni muszą być pracownikami, co trzeba rozumieć jako pozostawanie przez nich w stosunku pracy, o którym mowa w przepisach kodeksu pracy z dnia 26 czerwca 1974 r.<sup>12</sup> Słusznie zatem wskazuje P. Daniluk, że funkcjonariuszami publicznymi nie są osoby, które świadczą na rzecz podmiotów sfery państwowej lub samorządowej usługi na podstawie umów cywilnoprawnych, jak np. umowy zlecenia, umowy o dzieło, czy też umowy agencyjnej<sup>13</sup>.

Odrębną kategorię funkcjonariuszy publicznych stanowią osoby będące pracownikami organów kontroli państwowej lub kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełnią wyłącznie czynności usługowe. Będą to zatem, jak trafnie wskazuje M. Mozgawa, pracownicy m.in. Najwyższej Izby Kontroli, regionalnych izb obrachunkowych, Państwowej Inspekcji Pracy, Państwowej Inspekcji Sanitarnej<sup>14</sup>.

Prócz tego do kategorii tej ustawodawca zalicza osoby zajmujące kierownicze stanowiska w innych instytucjach państwowych. Rację ma J. Majewski, że stosownie do wskazań językowych dyrektyw wykładni osobami zajmującymi kierownicze stanowiska w instytucjach państwowych są zarówno osoby, które stoją na czele takich instytucji jako całości, jak i osoby, które kierują jakimiś wyodrębnionymi ich działaniami. Nie byłoby uzasadnione ograniczanie zakresu tego pojęcia wyłącznie do pierwszej z wymienionych kategorii osób, bo gdyby taka była intencja ustawodawcy, to brzmienie przedmiotowego przepisu byłoby inne, a np. stanowiłby on o osobie kierującej inną instytucją państwową lub kierowniku innej instytucji państwowej<sup>15</sup>. W konsekwencji za J. Piórkowską-Flieger przyjąć trzeba, że funkcjonariuszem publicznym jest osoba zajmująca kierownicze stanowisko np. w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, jak też na państwowej uczelni, w której

<sup>11</sup> J. Bojarski, M. Bojarski, M. Filar (red.), W. Filipkowski, O. Górniok, S. Hoc, P. Hofmański, M. Kalitowski, M. Kulik, L.K. Paprzycki, E. Pływaczewski, W. Radecki, Z. Sienkiewicz, Z. Siwik, R.A. Stefański, L. Tyszkiewicz, A. Wąsek, L. Wilk, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 593.

<sup>12</sup> Dz.U. z 1998 r., nr 21, poz. 94 z późn. zm.

<sup>13</sup> P. Daniluk, *Funkcjonariusz publiczny*, op. cit., s. 112–113.

<sup>14</sup> M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny*, op. cit., s. 246.

<sup>15</sup> G. Bogdan, Z. Cwiakalski, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 1–116 k.k.*, Warszawa 2012, s. 1407.

będą to rektorzy, prorektorzy, dziekani, prodziekani, dyrektorzy instytutów, kierownicy katedr i zakładów. Natomiast nauczyciel akademicki nie jest funkcjonariuszem publicznym, jeśli nie pełni żadnej funkcji w administracji uczelni, choć jest on osobą pełniącą funkcję publiczną. Podobnie funkcjonariuszem publicznym nie jest lekarz zatrudniony w publicznej służbie zdrowia, jeżeli nie pełni funkcji o charakterze administracyjnym, ale jest nim np. dyrektor szpitala<sup>16</sup>.

Dodać należy, że zajmowanie kierowniczego stanowiska z czego wynika status funkcjonariusza publicznego dotyczy tylko instytucji państwowych, a nie obejmuje instytucji samorządowych, gdyż jak zasadnie podkreśla M. Mozgawa odmienna interpretacja byłaby wbrew wykładni językowej<sup>17</sup>. Na kwestię tę zwraca także uwagę J. Majewski, również argumentując to wskazaniem językowych dyrektyw wykładni i koniecznością odróżniania tego co państwowe od tego co samorządowe, uznając jednocześnie, że pominięcie w tym zakresie osób pełniących kierownicze stanowiska w instytucjach samorządowych należy traktować jako błąd ustawodawcy<sup>18</sup>. Postulować zatem *de lege ferenda* można rozszerzenie tej kategorii funkcjonariuszy publicznych o osoby pełniące kierownicze stanowiska w instytucjach samorządowych, co byłoby zrównaniem w tym zakresie statusu administracji państwowej i samorządowej, a w konsekwencji ujednoczeniem w ramach administracji publicznej.

Kolejną kategorię funkcjonariuszy publicznych stanowią funkcjonariusze organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego oraz Służby Więziennej. Chodzi tu o różne instytucje i ich funkcjonariuszy, których zadaniem jest ochrona bezpieczeństwa publicznego, a zatem m.in. Policję, której dotyczy ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>19</sup> oraz Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencję Wywiadu funkcjonujące na podstawie ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu<sup>20</sup>. Słusznie jednak podkreśla J. Majewski, że chodzi tu o wszelkie organy, których jedynym lub jednym z zadań jest ochrona bezpieczeństwa publicznego, a nie musi być to zadanie wio-

<sup>16</sup> T. B o j a r s k i (red.), A. M i c h a l s k a - W a r i a s, J. P i ó r k o w s k a - F l i e g e r, M. S z w a r c z y k, *Kodeks karny*, op. cit., s. 254.

<sup>17</sup> M. B u d y n - K u l i k, P. K o z ł o w s k a - K a l i s z, M. K u l i k, M. M o z g a w a (red.), *Kodeks karny*, op. cit., s. 246.

<sup>18</sup> G. B o g d a n, Z. Ć w i a k a l s k i, P. K a r d a s, J. M a j e w s k i, J. R a g l e w s k i, M. S z e w c z y k, W. W r ó b e l, A. Z o l l (red.), *Kodeks karny*, op. cit., s. 1407.

<sup>19</sup> Dz.U. z 2011 r., nr 287, poz. 1687 z późn. zm.

<sup>20</sup> Dz.U. z 2010 r., nr 29, poz. 154 z późn. zm.



dące<sup>21</sup>. Rację ma bowiem J. Piórkowska-Flieger, że bezpieczeństwo publiczne jest pojęciem szerokim, gdyż obejmuje bezpieczeństwo osób, mienia oraz bezpieczeństwo państwa, a biorąc to pod uwagę przyjąć należy, że funkcjonariuszami powołanymi do ochrony bezpieczeństwa publicznego są właśnie funkcjonariusze Policji, Agencji Bezpieczeństwa Publicznego, Agencji Wywiadu, ale także Żandarmerii Wojskowej, Straży Granicznej, Straży Ochrony Kolei oraz Państwowej Straży Pożarnej. Ich rola polega bowiem na ochronie dóbr indywidualnych i publicznych przed bezprawnymi zamachami, a także na ich ochronie przed wszelkimi niebezpiecznymi zjawiskami, jak np. pożarami i klęskami żywiołowymi<sup>22</sup>. Rzeczywiście z ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych<sup>23</sup>, ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej<sup>24</sup>, ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym<sup>25</sup> oraz ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej<sup>26</sup> wynika, że zadaniem tych instytucji jest w szczególności zapewnienie bezpieczeństwa publicznego.

Leży to także w kompetencji straży gminnych, których dotyczy ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych<sup>27</sup>, choć ustawa wskazuje, że są to instytucje powołane do ochrony porządku publicznego, którego zdaniem przedstawiciele doktryny prawa karnego nie należy utożsamiać z bezpieczeństwem publicznym, a w konsekwencji nie można uznawać strażników gminnych za funkcjonariuszy publicznych na tej podstawie, choć status taki przysługuje im z tytułu bycia pracownikami samorządowymi. Stanowisko takie prezentują M. Mozgawa<sup>28</sup>, J. Majewski<sup>29</sup>, O. Górniok i J. Bojarski<sup>30</sup>, a także P. Daniluk<sup>31</sup>. Nie do końca można się

<sup>21</sup> G. Bogdan, Z. Cwiakalski, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny*, op. cit., s. 1408.

<sup>22</sup> T. Bojarski (red.), A. Michalska-Warias, J. Piórkowska-Flieger, M. Szwarczyk, *Kodeks karny*, op. cit., s. 254.

<sup>23</sup> Dz.U. z 2001 r., nr 123, poz. 1353 z późn. zm.

<sup>24</sup> Dz.U. z 2011 r., nr 116, poz. 675 z późn. zm.

<sup>25</sup> Dz.U. z 2007 r., nr 16, poz. 94 z późn. zm.

<sup>26</sup> Dz.U. z 2009 r., nr 12, poz. 68 z późn. zm.

<sup>27</sup> Dz.U. z 1997 r., nr 123, poz. 779 z późn. zm.

<sup>28</sup> M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny*, op. cit., s. 246.

<sup>29</sup> G. Bogdan, Z. Cwiakalski, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny*, op. cit., s. 1407–1408.

<sup>30</sup> J. Bojarski, M. Bojarski, M. Filar (red.), W. Filipkowski, O. Górniok, S. Hoc, P. Hofmański, M. Kalitowski, M. Kulik, L.K. Paprzycki, E. Pływaczewski, W. Radecki, Z. Sienkiewicz, Z. Siwik, R.A. Stefański, L. Tyszkiewicz, A. Wąsek, L. Wilk, *Kodeks karny*, op. cit., s. 594.

<sup>31</sup> P. Daniluk, *Funkcjonariusz publiczny*, op. cit., s. 114–115.

z tymi poglądami zgodzić, gdyż wydaje się, że pojęcia „porządek publiczny” i „bezpieczeństwo publiczne” można traktować jako synonimy, a odmienne ich rozumienie jest jedynie kwestią wyjaśnień spoza języka prawnego, gdyż ustawodawca ich nie definiuje. Oczywiście nie ma to większego znaczenia praktycznego, gdyż strażnikom gminnym i tak przysługuje status funkcjonariuszy publicznych na podstawie tego, że są pracownikami samorządowymi, ale niepotrzebnie wprowadza to pewne zamieszanie interpretacyjne.

W ogóle ujęcie tej kategorii funkcjonariuszy publicznych jest dość specyficzne, a to z uwagi na wymienienie z nazwy Służby Więziennej, której dotyczy ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej<sup>32</sup>, przy jednoczesnym bardzo ogólnym wskazaniu na inne organy ochrony bezpieczeństwa publicznego. Przy przyjęciu szerokiego rozumienia terminu „bezpieczeństwo publiczne”, co wydaje się zasadne, uznać trzeba, że Służba Więzienna także jest organem bezpieczeństwa publicznego, a zatem wskazanie akurat tej instytucji z nazwy jest swoistym superfluum. Jest zatem z tą kategorią funkcjonariuszy publicznych pewien kłopot, co do którego postulować należy nowelizację, w następstwie której stosowny punkt art. 115 §13 k.k. powinien być ujęty jak najogólniej, a mianowicie, że funkcjonariuszami publicznymi są funkcjonariusze organów powołanych do ochrony bezpieczeństwa publicznego, a ewentualnie można by wszystkie te organy wymienić w nim z nazwy, nie zapominając o umieszczeniu w tym katalogu także straży gminnych. Być może to drugie rozwiązanie byłoby uznane za zbyt kazuistyczne, ale na pewno pozwalałoby uniknąć ewentualnych rozbieżności interpretacyjnych co do tego, czy funkcjonariusze danej instytucji są funkcjonariuszami publicznymi, czy też status taki im nie przysługuje.

Jak podkreśla J. Majewski definicja funkcjonariusza publicznego jest definicją pełną, gdyż w jej definiensie wymienia się wszystkie elementy zakresu definiowanego pojęcia, co oznacza, że za funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów kodeksu karnego nie może być uznana osoba, która nie należy do żadnej z kategorii wskazanych w art. 115 §13 k.k., nawet gdyby przepisy szczególne gwarantowały jej taką ochronę, jaką przewidziano dla funkcjonariuszy publicznych<sup>33</sup>. Tak samo w szczególności uważa R. Zawłocki, powołując się w tym zakresie na potrzebę ścisłej wykładni przedmiotowego pojęcia<sup>34</sup>, jak również M. Mo-

<sup>32</sup> Dz.U. z 2010 r., nr 79, poz. 523 z późn. zm.

<sup>33</sup> G. Bogdan, Z. Cwiakalski, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny*, op. cit., s. 1401–1403.

<sup>34</sup> M. Błaszczak, J. Długosz, M. Królikowski (red.), J. Lachowski, A. Sakowicz, A. Walczak-Zochowska, W. Zalewski, R. Zawłocki (red.), S. Żółtek, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do artykułów 32–116*, Warszawa 2011, s. 1153.

zgawa<sup>35</sup> oraz A. Marek, który zwraca uwagę na to, że aktualny kodeks karny zawęża w porównaniu z poprzednim zakres podmiotów mających status funkcjonariuszy publicznych m.in. o otwartą kategorię „innej osoby korzystającej z mocy przepisu szczególnego z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych”, co autor ten wiąże ze zmianą koncepcji państwa i prawa po 1989 r.<sup>36</sup> Rzeczywiście kodeks karny z dnia 19 kwietnia 1969 r.<sup>37</sup> w art. 120 §11 wprost przewidywał taką kategorię funkcjonariuszy publicznych, a obowiązujący kodeks karny tego nie czyni.

Jest jednak w związku z takim stanem rzeczy pewien problem, gdyż wiele ustaw przewiduje dla osób niewymienionych w art. 115 §13 k.k. ochronę prawną przewidzianą dla funkcjonariuszy publicznych. Przykładowo tak stanowi ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>38</sup>, której art. 121 ust. 2 przewiduje, że pracownikowi socjalnemu przysługuje ochrona prawna przewidziana dla funkcjonariuszy publicznych. Taką samą regulację zawiera art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>39</sup>, zgodnie z którym asystent rodziny, wykonując czynności w ramach swoich obowiązków, korzysta z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych. Także akty prawne spoza obszaru administracji publicznej przewidują analogiczne postanowienia, czego przykładem jest ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodzie lekarza i lekarza dentystry<sup>40</sup>, która w art. 44 stanowi, że lekarzowi, który wykonuje czynności w ramach świadczeń pomocy doraźnej lub w przypadku, gdy zwłoka w udzieleniu pomocy mogłaby spowodować niebezpieczeństwo utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia oraz w innych przypadkach niecierpiących zwłoki, przysługuje ochrona prawna należąca funkcjonariuszowi publicznemu. Gdyby zatem przyjąć za powyżej wskazanymi autorami, że żadna inna kategoria podmiotów spoza tych wymienionych w art. 115 §13 k.k. nie ma statusu funkcjonariusza publicznego na gruncie kodeksu karnego, to pojawia się kwestia, jaki walor miałoby mieć nadanie im takiego statusu przez inne ustawy. Wszak przecież tylko kodeks karny przewiduje kategorię funkcjonariuszy publicznych i wynikające z tego konsekwencje przede wszystkim w postaci wzmożonej ich ochrony, a nie czyni tego jakikolwiek inny akt prawny. Innymi słowy, gdyby uznać taką

<sup>35</sup> M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny*, op. cit., s. 245.

<sup>36</sup> A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 265–266.

<sup>37</sup> Dz.U. z 1969 r., nr 13, poz. 94 z późn. zm.

<sup>38</sup> Dz.U. z 2009 r., nr 175, poz. 1362 z późn. zm.

<sup>39</sup> Dz.U. z 2011 r., nr 149, poz. 887 z późn. zm.

<sup>40</sup> Dz.U. z 2011 r., nr 277, poz. 1634 z późn. zm.

interpretację za właściwą, to przyjęć by trzeba, że z określenia w innych niż kodeks karny ustawach tego, że przedstawicielom różnych profesji przysługuje ochrona przewidziana dla funkcjonariuszy publicznych nic nie wynika, albo że ustawodawca wprowadza takie zapisy zupełnie bez celu, a przecież na pewno tak nie jest. Wydaje się bowiem, że racjonalny ustawodawca chce w ten sposób coś osiągnąć, a tym czymś w aktualnym stanie prawnym może być tylko i aż przyznanie podmiotom, co do których inne niż kodeks karny ustawy przyznają im ochronę przewidzianą dla funkcjonariuszy publicznych, która może realizowana z wykorzystaniem przepisów prawa karnego jako dziedziny subsydiarnej dla innych dziedzin prawa.

Ponadto jest tak, że używane przez ustawodawcę zwroty i określenia w całym systemie prawa w różnych jego dziedzinach, muszą znaczyć to samo, chyba że w danej dziedzinie sam ustawodawca nadaje jakiemuś określeniu inne specyficzne znaczenie, czego nie czyni w odniesieniu do pojęcia funkcjonariusza publicznego. Ma to nawet uzasadnienie w odniesieniu do zasad techniki prawodawczej, które stanowiąc załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. sprawie zasad techniki prawodawczej<sup>41</sup> w §10 przewidują, że do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami. Jak wskazuje M. Zieliński, jeżeli chodzi o zastosowanie tej reguły, to przyjęć trzeba, że dotyczy ona co najmniej poszczególnych aktów prawnych, ale zwłaszcza w świetle postanowień §9 zasad techniki prawodawczej, odnosi się on do całej określonej dziedziny spraw, choć w tym względzie doktryna nie wykształciła jeszcze ścisłych reguł interpretacyjnych<sup>42</sup>. Zgodnie z §9 w ustawie należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określonej jako „kodeks” lub „prawo”. Niewątpliwie to kodeks karny jest tym aktem prawnym, który jest podstawowy dla dziedziny spraw, którą ujmować można jako ochrona funkcjonariuszy publicznych, a zatem używanie określenia „funkcjonariusz publiczny” w jakimkolwiek akcie prawnym musi być rozumiane tak, jak w kodeksie karnym ze wszystkimi tego konsekwencjami, w tym uznaniem, że osobom, co do których ustawodawca w jakiegokolwiek ustawie nadaje ochronę przewidzianą dla funkcjonariuszy publicznych przysługuje ona w znaczeniu nadanym przez kodeks karny.

---

<sup>41</sup> Dz.U. z 2002 r., nr 100, poz. 908.

<sup>42</sup> S. Wrótkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 48.

Trudności w tym zakresie zdaje się dostrzegać sam ustawodawca, skoro w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej<sup>43</sup> w art. 11 ust. 2 stwierdza, że pielęgniarka i położna podczas i w związku z wykonywaniem czynności polegających na udzielaniu świadczeń zdrowotnych korzystają z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych na zasadach określonych w kodeksie karnym. Dookreślenie, że chodzi o zasady określone w kodeksie karnym stanowi więc wyraz swoistej troski ustawodawcy o właściwą interpretację, ale też ukazuje problem w przedmiotowym zakresie. Przyjąć zatem trzeba *de lege lata* interpretację jak powyżej, ale dla uczynienia tej kwestii jak najbardziej klarowną *de lege ferenda* zaproponować należy, aby w art. 115 §13 k.k. na jego końcu dodano kolejny punkt, z którego wynikałoby, że funkcjonariuszem publicznym jest także inna osoba, która korzysta z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych na mocy przepisu innej niż kodeks karny ustawy. Byłoby to wyrazem niezbędnej spójności systemu prawa, jak też pozwalałoby zmaterializować przyznaną przez ustawodawcę taką samą ochronę jak dla funkcjonariuszy publicznych innym podmiotom, w tym realizującym zadania z zakresu administracji publicznej.

Jeśli zaś chodzi o kategorię „osoba pełniąca funkcję publiczną”, to jest ona zdefiniowana w art. 115 §19 k.k. Zgodnie z jego treścią osobą pełniącą funkcję publiczną jest funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową.

Przepis ten został dodany przez ustawę z dnia 13 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy kodeks karny oraz niektórych innych ustaw<sup>44</sup>, a stało się to z uwagi na kontrowersje związane z relacją pomiędzy pojęciami „funkcjonariusz publiczny” i „osoba pełniąca funkcję publiczną” w kontekście oznaczenia podmiotu niektórych czynów zabronionych, a zwłaszcza łapownictwa, co trafnie podkreśla R. Zawłocki<sup>45</sup>. Na taki aspekt wprowadzenia tego przepisu zwraca także uwagę R. Góral, podkreślając jednocześnie, że nowelizację tę należy uznać za słuszną, wypełnia ona bowiem lukę prawną, wynikającą z pierwotnego braku ustawowej definicji osoby pełniącej funkcję publiczną i powodującą rozbieżności interpretacyjne<sup>46</sup>. Jest to

---

<sup>43</sup> Dz.U. z 2011 r., nr 174 poz. 1039 z późn. zm.

<sup>44</sup> Dz.U. z 2003 r., nr 111, poz. 1061.

<sup>45</sup> M. Błaszczyk, J. Długosz, M. Królikowski (red.), J. Lachowski, A. Sakowicz, A. Walczak - Żochowska, W. Zalewski, R. Zawłocki (red.), S. Żółtek, *Kodeks karny*, op. cit., s. 1160.

<sup>46</sup> R. Góral, *Kodeks karny*, op. cit., s. 233–234.

oczywiście prawda, ale jest też tak, że nadal istnieją pewne trudności w zakresie rozumienia poszczególnych kategorii osób pełniących funkcje publiczne, które są istotne także z perspektywy zatrudnienia w administracji publicznej. W konsekwencji co do nich trzeba podjąć próbę wyjaśnienia, poza zainteresowaniem pozostawiając te ewentualne kwestie, które dla aktywności w obszarze administracji publicznej nie mają istotnego znaczenia.

Przede wszystkim chodzi zatem o osoby zatrudnione w jednostkach organizacyjnych dysponujących środkami publicznymi. Jak podkreśla P. Daniluk ustawodawca nie mówi tu o pracownikach, lecz używa znacznie szerszego pojęcia „zatrudnienie”. Trzeba więc przyjąć, że osobami należącymi do tej kategorii są nie tylko osoby pozostające w stosunku pracy, ale również wykonujące czynności w ramach administracyjnoprawnych stosunków służbowych oraz świadczące usługi na podstawie umów cywilnoprawnych<sup>47</sup>. Rację ma zatem M. Mozgawa, że podstawę prawną zatrudnienia osoby niebędącej pracownikiem stanowi m.in. umowa zlecenia, umowa o dzieło, umowa o zarządzanie, jak też kontrakt menedżerski<sup>48</sup>.

Wątpliwości budzi przy tym to, że przepis stwarza podstawę do uznania za osobę pełniącą funkcję publiczną właściwie każdą osobę zatrudnioną w tych jednostkach organizacyjnych z wyjątkiem tych osób, które pełnią wyłącznie czynności usługowe, a zatem powstaje np. problem, na który zwraca uwagę R. Góral, czy osoba proponująca podjęcie określonej decyzji co do środków publicznych powinna być zrównana z osobą decyzyjną taką podejmującą<sup>49</sup>. Tak postrzega to P. Daniluk, według którego dla uznania danej osoby za pełniącą funkcję publiczną wystarczające jest, aby była ona zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, nie ma przy tym znaczenia, jaki jest zakres jej kompetencji, a w szczególności, czy ma ona uprawnienie do decydowania o środkach publicznych, którymi dysponuje zatrudniająca ją jednostka organizacyjna. Nieistotne jest także to, czy osoba taka faktycznie podejmuje decyzje w przedmiocie dysponowania tymi środkami<sup>50</sup>. Wydaje się jednak, że jest to *interpretatio extensiva*, choć dokonana zgodnie z językowymi dyrektywami wykładni, gdyż decydującym kryterium przyznania statusu osoby pełniącej funkcję publiczną powinno być faktyczne decydowanie o środkach publicznych, innymi słowy rozporządzanie nimi, a w konsekwencji za osoby pełniące funkcje publiczne uznać należy jedynie te, które rzeczy-

<sup>47</sup> P. Daniluk, *Osoba pełniąca funkcję publiczną*, [w:] *Leksykon prawa karnego — część ogólna. 100 podstawowych pojęć*, pod red. P. Daniluka, Warszawa 2011, s. 293.

<sup>48</sup> M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny*, op. cit., s. 255.

<sup>49</sup> R. Góral, *Kodeks karny*, op. cit., s. 234.

<sup>50</sup> P. Daniluk, *Osoba pełniąca*, op. cit., s. 293–294.

wiście decydują o dysponowaniu środkami publicznymi, a nie jedynie coś w tym względzie proponują, a tym bardziej wykonują czynności administracyjne, ale jedynie o charakterze pomocniczym, czego przykładem może być zatrudnienie w takiej jednostce na stanowisku referenta, który nie podejmuje jakichkolwiek decyzji administracyjnych co do środków publicznych. Być może jednak stanowisko to ujmuje przedmiotową kwestię zbyt wąsko, skoro jak wskazują O. Górniok i J. Bojarski wyrażenie „osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi” sugeruje, że słowo „dysponującej” odnosi się do jednostki organizacyjnej jako takiej, a nie do kompetencji czy konkretnych czynności wykonywanych przez poszczególne osoby w niej zatrudnione<sup>51</sup>.

Problem ten jest jednak chyba szerszy, gdyż dotyczy trudności co do zakresu, jaki należy przypisywać niedostatecznie jasnemu i niejednoznaczemu pojęciu jednostki organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, na co zwraca uwagę J. Majewski. Zdaniem tego autora z całą pewnością pojęcie to nie może obejmować wszelkich jednostek, które w swojej działalności wykorzystują środki publiczne, niezależnie od sposobu ich pozyskania, gdyż w przeciwnym razie osobami pełniącymi funkcje publiczne musiałyby być np. wszystkie osoby zatrudnione w jednostkach, które uzyskują wsparcie z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych do miejsc pracy osób niepełnosprawnych. Wydaje się, że chodzi tu wyłącznie o jednostki, których działalność, jako służąca realizacji zadań publicznych z założenia jest finansowana ze środków publicznych oraz jednostki, do których zadań należy administrowanie środkami publicznymi, w tym ich rozdysponowywanie, co należy w szczególności do kompetencji wspomnianego wyżej Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych<sup>52</sup>. Ze stanowiskiem tym należy się zgodzić, gdyż właśnie to kompetencja dysponowania, innymi słowy przyznawania środków publicznych, a nie tylko korzystania z nich, ma walor przesądzający o statusie jednostki dysponującej takimi środkami.

Istotną pomoc w tym względzie stanowią przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>53</sup>, która w art. 9 wskazuje, że jednostkami sektora finansów publicznych są organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały,

<sup>51</sup> J. Bojarski, M. Bojarski, M. Filar (red.), W. Filipkowski, O. Górniok, S. Hoc, P. Hofmański, M. Kalitowski, M. Kulik, L.K. Paprzycki, E. Pływaczewski, W. Radecki, Z. Sienkiewicz, Z. Siwik, R.A. Stefański, L. Tyszkiewicz, A. Wąsek, L. Wilk, *Kodeks karny*, op. cit., s. 605.

<sup>52</sup> G. Bogdan, Z. Cwiakałski, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny*, op. cit., s. 1432.

<sup>53</sup> Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

ponadto są to jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki, a także jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, państwowe fundusze celowe, Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i zarządzane przez te instytucje fundusze, Narodowy Fundusz Zdrowia, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, uczelnie publiczne, Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe, jak też inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego. Jest to zatem szeroki krąg instytucji, a w konsekwencji taki sam szeroki jest zakres osób tam zatrudnionych, przy powyższych zastrzeżeniach, co do charakteru dokonywanych przez nie czynności i ewentualnie wynikających z tego ograniczeniach co do zakresu znaczeniowego pojęcia „osoba pełniąca funkcję publiczną”.

Ponadto rozbieżności interpretacyjne może wywoływać zwrot rozszerzający zakres podmiotowy pojęcia „osoba pełniąca funkcję publiczną” o osobę, której uprawnienia lub obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub umowę międzynarodową, gdyż jak zauważa M. Szwarczyk ma on charakter klauzuli ogólnej, co daje możliwość szerokiej interpretacji<sup>54</sup>. Słusznie zatem wskazuje J. Majewski, że przez pojęcie działalności publicznej, kluczowe dla ustalenia granic zakresowych terminu „osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową” należy rozumieć działalność w jakimś stopniu zinstytucjonalizowaną, służącą realizacji zadań publicznych, a więc odnoszących się do ogółu i wywierającą lub przynajmniej mogącą wywierać skutki w sferze publicznej, przy czym nie jest warunkiem koniecznym dla zakwalifikowania jakiejś działalności jako publicznej ani finansowanie jej ze środków publicznych, ani wykonywanie jej w ramach kompetencji władczych. Autor ten jednocześnie wskazuje, że osobą mieszczącą się w tej kategorii jest m.in. duchowny katolicki uprawniony do udzielania ślubów konkordatowych<sup>55</sup>. Podzielić przy tym należy nadzieje O. Górniok i J. Bojarskiego, że być może uda się nadać w drodze wykładni sformułowania „w zakresie działalności publicznej”, a tym sa-

<sup>54</sup> T. Bojarski (red.), A. Michalska-Warias, J. Piórkowska-Flieger, M. Szwarczyk, *Kodeks karny*, op. cit., s. 262.

<sup>55</sup> G. Bogdan, Z. Cwiakalski, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny*, op. cit., s. 1434.



mym i pojęciu „osoba pełniąca funkcję publiczną” zasięg odpowiadający potrzebom karania przejawów korupcji, mając na uwadze nowe jej postaci, gdyż o tę sferę przede wszystkim tu chodzi<sup>56</sup>.

Zaliczenie przedstawicieli konkretnych profesji do tej kategorii osób pełniących funkcje publiczne jest w dużej mierze kwestią interpretacji. Przykładem w tym zakresie jest wskazanie w szczególności przez M. Mozgawę, że zachowanie nauczyciela akademickiego, związane z wykonywaniem przez niego obowiązków, o jakich mowa w prawie o szkolnictwie wyższym, stanowi realizację jednego z konstytucyjnych zadań państwa, jakim jest prawo do nauki i spełnia kryterium pełnienia funkcji publicznej<sup>57</sup>. Na tej samej zasadzie za osobę pełniącą funkcje publiczne trzeba uznać nauczycieli wszystkich typów szkół, ale także lekarzy i inne podmioty, które wykonują zadania w sferze publicznej.

Podsumowując, stwierdzić należy, że kategorie „funkcjonariusz publiczny” i „osoba pełniąca funkcję publiczną” są istotne z perspektywy aktywności w obszarze administracji publicznej. Pojęcia te nastrożają pewnych rozbieżności interpretacyjnych w aktualnym stanie prawnym, które mogłyby usunąć zaproponowane powyżej zmiany co do przyszłego stanu prawnego. W ogóle jest zaś tak, że poruszone, a w zasadzie jedynie zasygnalizowane w niniejszym opracowaniu zagadnienie wymaga gruntowniejszych analiz, gdyż także od prawidłowego rozumienia tych pojęć zależy realna ochrona osób zaliczonych do przedmiotowych kategorii, jak też ochrona prawidłowego funkcjonowania instytucji publicznych przed zamachami z ich strony.

Oczywiście zatrudnienie i rozwój pracowników administracji publicznej będą tym bardziej prawidłowe, im mniej będzie w tym obszarze prawa karnego jako takiego. Niestety praktyka pokazuje, że jego niebyt w obszarze administracji publicznej, jakkolwiek bardzo pożądanym, nie zawsze okazuje się możliwym, a wręcz jest tak, że jest go coraz więcej, co dzieje się zarówno za przyczyną przedstawicieli administracji publicznej, jak i z powodu niewłaściwych zachowań innych osób podejmowanych przeciwko nim.

<sup>56</sup> J. Bojarski, M. Bojarski, M. Filar (red.), W. Filipkowski, O. Górniok, S. Hoc, P. Hofmański, M. Kalitowski, M. Kulik, L.K. Paprzycki, E. Pływaczewski, W. Radecki, Z. Sienkiewicz, Z. Siwik, R.A. Stefański, L. Tyszkiewicz, A. Wąsek, L. Wilk, *Kodeks karny*, op. cit., s. 605–606.

<sup>57</sup> M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny*, op. cit., s. 256–257.

**A PUBLIC OFFICIAL AND A PERSON PERFORMING  
A PUBLIC FUNCTION AS IMPORTANT CATEGORIES  
OF CRIMINAL LAW FROM THE PERSPECTIVE  
OF PUBLIC ADMINISTRATION**

Keywords: public official; a person performing a public function; public administration; criminal law; legal protection; legal liability.

Streszczenie

Funkcjonariusz publiczny i osoba pełniąca funkcję publiczną to podmioty, których status wyznaczają przepisy prawa karnego sytuując w tych kategoriach osoby wykonujące różne profesje i zajmujące różne stanowiska. Zakres podmiotowy tych kategorii różni się od siebie, a pojęcie osoba pełniąca funkcję publiczną zawiera w sobie pojęcie funkcjonariusz publiczny. Obie kategorie są istotne dla funkcjonowania administracji publicznej w różnych jej obszarach.

Summary

A public official and a person holding public office are entities, which determine the status of criminal law in these terms of locating people who perform various professions and occupying different positions. Personal scope of these categories differ from each other, and the concept of a person performing a public function includes the concept of a public official. Both are essential for the functioning of public administration in its various areas.

*Jacek Żbikowski*

## ADAPTACJA KONCEPCJI MARKETINGU TERYTORIALNEGO PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO SZANSĄ ROZWOJU REGIONALNEGO

Słowa kluczowe: marketing terytorialny; marketing mix; promocja miast i gmin; rozwój lokalny; orientacja zarządzania; administracja publiczna; zarządzanie.

Transformacja systemu gospodarki centralnie planowanej i zarządzanej w system gospodarki rynkowej oraz dynamiczny rozwój samorządności lokalnej stworzyły jakościowo nowe warunki funkcjonowania jednostek terytorialnych — miast, gmin wiejskich, powiatów, województw. Przekazanie — w drodze demokratycznych wyborów — władzy samorządom terytorialnym oraz pobudzenie do działania mechanizmów rynkowych wymusza konieczność stosowania nowoczesnych metod zarządzania na poziomie lokalnym. Do tego rodzaju metod służą podejścia marketingowe, których skuteczność została zweryfikowana w praktyce funkcjonowania państw najwyżej rozwiniętych<sup>1</sup>.

W warunkach gospodarki rynkowej pojawiło się zjawisko konkurencji jednostek samorządów terytorialnych. Wynikło ona zarówno z szybko rosnących potrzeb miast i gmin, jak i ze wzrastającej ruchliwości przestrzennej zasobów kapitałowych<sup>2</sup>.

Marketing terytorialny pojawił się jako kolejna próba przenoszenia i adaptacji koncepcji sprzedaży i zarządzania wypracowanych dla typowych produktów

<sup>1</sup> Z. Frankowski, W. Siemiński, T. Topczewska, Z.K. Zuziak, *Działalność marketingowa gmin*, Drukarz s.c., Ciechanów 2000, s. 7.

<sup>2</sup> T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 210.

rynkowych konsumpcyjnych w sektorze prywatnym do sektora publicznego. Można powiedzieć, że jest to wyjście naprzeciw potrzebie profesjonalizacji zarządzania jednostkami terytorialnymi. Profesjonalizacja zarządzania rozwojem jest także konsekwencją odpowiedzi na wyzwania globalizacji gospodarki i narastającej presji konkurencji nie tylko producentów dóbr rynkowych, ale także presji konkurencyjnej na jakość otoczeń przestrzenno-gospodarczych, w których działają producenci<sup>3</sup>.

Podejścia rynkowe w zastosowaniu do jednostek terytorialnych nazywane są najczęściej marketingiem terytorialnym (zamiennie używa się również nazwy „marketing przestrzenny”)<sup>4</sup>. W zależności od typu jednostek terytorialnych i zakresu działań marketingowych używane są różne pojęcia, np. marketing miejski, marketing komunalny, marketing urbanistyczny. Pojęcia te obecnie w Polsce odnoszone są na ogół do podstawowych jednostek podziału administracyjnego kraju, tj. do gmin (miejskich i wiejskich). Zastosowanie koncepcji marketingowych w gminie wyraża się koncentracją działań administracji publicznej na kształtowaniu i zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnej<sup>5</sup>.

U podstawy marketingu terytorialnego leży koncepcja marketingu społecznego, która mniejszy nacisk kładzie na wymianę, większy natomiast na zadowolenie klienta<sup>6</sup>. W myśl tej koncepcji „zadanie organizacji polega na określeniu potrzeb, wymagań i interesów rynków docelowych oraz dostarczeniu pożądanego zadowolenia w sposób bardziej efektywny i wydajny niż konkurenci przy jednoczesnym zachowaniu lub podniesieniu dobrobytu konsumenta i społeczeństwa”.

Orientacja na klientów oznacza, że organizacja, pragnąc pozyskać i utrzymać klientów przy firmie, systematycznie dokonuje identyfikacji i prognozowania ich potrzeb. Ponadto samo kształtuje te potrzeby zgodnie z własnymi interesami. Stosując ujęcie marketingowe w gospodarce i działalności jednostek terytorialnych, zakłada się, że funkcjonują one w sposób zbliżony do przedsiębiorstw. Wytwarzają również określone produkty i usługi w celu zaspokojenia potrzeb konsumentów na rynku lokalnym i rynkach zewnętrznych, funkcjonują w warunkach konkurencji innych ośrodków, zabiegając o inwestorów i napływ kapitałów oraz poszukując nowych rynków zbytu dla wytworzonych dóbr<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Tamże, s. 211.

<sup>4</sup> Z. Frankowski, W. Siemiński, T. Topczewska, Z.K. Zuziak, *Działalność marketingowa gmin*, Drukarz s.c., Ciechanów 2000, s. 15.

<sup>5</sup> Tamże.

<sup>6</sup> T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 212.

<sup>7</sup> Tamże.

W literaturze przedmiotu istnieje wiele definicji marketingu terytorialnego. Różnorodność tych definicji wynika z braku jednomyślności specjalistów w ujęciach definicyjnych kategorii marketing:

— według A. Szromnika — marketing terytorialny jest celową i systematyczną działalnością administracji samorządowej zmierzającej poprzez procesy wymiany i oddziaływania do rozpoznania, kształtowania i zaspokojenia potrzeb oraz pragnień społeczności lokalnej,

— według H. Mefferta — marketing miasta obejmuje analizę, planowanie i kontrole programów, których celem jest osiągnięcie pożądanych procesów wymiany z wybranymi rynkami, względnie grupami odbiorców,

— według V. Girard — koncepcja marketingu terytorialnego obejmuje zespół technik i działań zastosowanych przez społeczności lokalne i organizacje w trakcie procesu planowania projektu rozwoju ekonomicznego, turystycznego, urbanistycznego, społecznego, kulturowego lub też projektu o charakterze tożsamościowym.

Wszystkie przytoczone definicje wnoszą każdorazowo nowe elementy poznawcze i praktyczne niezbędne dla prawidłowego zrozumienia tego pojęcia i właściwego posługiwania się nim. Najważniejszą jednak rzeczą jest zrozumienie odmienności w stosunku do tradycyjnego rozumienia marketingu, w tym marketingu dóbr konsumpcyjnych. Głównym celem marketingu terytorialnego jest wpływanie na opinie, postawy i sposoby zachowania się „zewnętrznych” (adresaci poza granicami danej społeczności lokalnej) i „wewnętrznych” (adresaci w granicach danej społeczności lokalnej) grup zainteresowanych klientów przez kształtowanie właściwego zestawu środków oraz instrumentów stymulowania kontaktów wymiennych. Jeżeli przyjąć, że marketing to specyficzny sposób myślenia o sukcesie we współczesnym biznesie, to zgodnie z takim ujęciem marketing terytorialny jest filozofią osiągania założonych celów przez przestrzenne jednostki osadnicze w warunkach konkurencji o ograniczone zasoby, u podstaw, której leży przekonanie o decydującym wpływie na rezultaty właściwej orientacji na „klientów-partnerów”.

Firmy prywatne (działające na zlecenie władz samorządowych) oraz specjalnie powołane instytucje i mieszkańcy powinny zabezpieczać byt mieszkańców oraz zaspokajać ich potrzeby. Podmioty te także zwane „grupą planistyczną” są I poziomem w marketingu terytorialnym i są odpowiedzialne za efekty programów marketingowych.

Marketing do niedawna jeszcze zarezerwowany był dla działalności biznesowej. Żyjemy jednak w świecie globalizacji, czego przejawem jest obserwowane obecnie upodobnienie do siebie sektora pierwszego (administracji) i drugiego (biznesu). Dla urzędników i menedżerów kierujących administracją samorządową i publiczną

oznacza to m.in. adaptację pojęć i metod działania ze sfery biznesowej. Zdaniem Ph. Kotlera — niekwestionowanego autorytetu, zwanego „ojcem marketingu” — marketing w coraz większym stopniu staje się przedmiotem zainteresowania także w organizacjach nie nastawionych na zysk, a zarządzanie marketingowe nabiera znaczenia zarówno w sektorach gospodarki, jak i poza nimi<sup>8</sup>.

Z efektem działań administracji publicznej każdy obywatel ma do czynienia na co dzień, zatem stosowanie metod marketingu i promocji w tej dziedzinie powinno prowadzić do zauważania i lepszego zaspokajania potrzeb wspólnoty<sup>9</sup>. Potrzeby te zamykają się w zasadzie w czterech kategoriach spraw związanych z:

- infrastrukturą techniczną (drogi, wodociągi, komunikacja publiczna, itp.),
- infrastrukturą społeczną (szkoły, ochrona zdrowia, opieka społeczna, itp.),
- porządkiem i bezpieczeństwem publicznym (ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarne, itp.),
- ładem przestrzennym i ekologicznym (gospodarka terenowa, ochrona środowiska, itp.).

Mimo że administracja publiczna ma inne cele niż organizacje biznesowe to działa w podobnych do przedsiębiorstw konkurencyjnych warunkach. Każdy urząd rywalizuje z innymi o to, w jaki sposób oceniany będzie przez interesantów i obywateli, którzy utrzymują instytucje publiczne. Zwłaszcza urzędy, którymi zarządzają politycy są wyczułone na swój wizerunek.

Intensywną rywalizację można zauważyć na przykładzie samorządów, w przypadku których skuteczny marketing i promocja decydują niejednokrotnie o pozyskiwaniu inwestorów, funduszy, zwiększeniu liczby nowych mieszkańców czy zwiększeniu liczby turystów odwiedzających jakieś miejsce. Ponadto działalność samorządów nie jest ograniczona do samego urzędu, ale ma szerokie przełożenie na teren gminy, powiatu czy województwa. Samorząd nie tylko administruje, ale zagospodarowuje przestrzeń społeczną rozwijając sieć usług komunalnych, komunikacyjnych, edukacyjnych czy dotyczących ochrony zdrowia. Zatem ważna jest kwestia możliwości realizacji celów społecznych poprzez konkurencję i podnoszenie jakości świadczonych usług. Mając to na uwadze, marketing terytorialny wyróżnia dwa główne kierunki — skierowany do wewnątrz i na zewnątrz. Ten drugi ma przede wszystkim dwa cele, a mianowicie ekonomiczny rozumiany jako pozyskiwanie czynników finansowych, inwestycyjnych, prorozwojowych oraz cel społeczny, rozumiany jako działania nakłaniające społeczność do osiedlania się na

<sup>8</sup> Ph. K o t l e r, *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Gebethner i Ska, Warszawa 1994, s. 26–27.

<sup>9</sup> H. I z d e b s k i, M. K u l e s z a, *Administracja*, s. 27.

danym terenie, zakładania instytucji społecznych. Marketing kierowany do wewnątrz, to przede wszystkim działania samorządu, które służą oddziaływaniu na mieszkańców danej jednostki administracyjnej, dzięki czemu istnieje możliwość integracji społeczności lokalnej wokół strategicznych celów. W ten sposób zapewnić można szerszy udział obywateli w różnych pożądanym społecznie działaniach. Ale nie należy zapominać, że odbiorcy komunikacji wewnętrznej, to również i pracownicy jednostek samorządowych, którzy w specyficzny sposób kreują wyobrażenie o gminie.

Coraz częściej administracja publiczna nie chce być już traktowana jako „zło konieczne”, a zależy jej na dobrym wizerunku i zaufaniu. Wizerunkiem instytucji publicznej jest przede wszystkim sposób, w jaki postrzegany jest urząd, urzędnicy i kierownicy urzędów przez publiczność społeczną. Na wizerunek składa się więc wiele składników: wygląd budynku — siedziby jednostki administracyjnej, sposób oznakowania, wygląd i zachowanie urzędników, sposób obsługi petentów, to czy kierownik urzędu ma dobrą opinię, jest znany, itd. To postrzeganie często oparte jest na długoletnich stereotypach. Utrwalone przekonania ludzi bardzo trudno jest zmienić, dlatego wizerunek administracji powinien być systematycznie badany. Tylko wtedy można szybko reagować na negatywne sygnały. Jeżeli administracja nie wyznaczy sobie nowych, wysokich standardów działania to trudno myśleć o skutecznej poprawie wizerunku. Nie chodzi tylko o powszechnie znane systemy jakości. Wdrożenie metod ISO pomaga w lepszej pracy, ale nie zawsze zmienia mentalność urzędników, a wielu interesantom jest tak naprawdę obojętne. Tak naprawdę ważniejsze jest zaufanie do instytucji, do sposobu działania jej funkcjonariuszy. Największe sukcesy w budowaniu zaufania notują samorządy gminne, które funkcjonują od roku 1990. W miastach i gminach gdzie widać rozwój, a mieszkańcy odczuwają lepszą jakość życia najłatwiej o zaufanie do administracji. Wybór tych samych prezydentów, burmistrzów i wójtów na kolejne kadencje jest tego najlepszym świadectwem<sup>10</sup>.

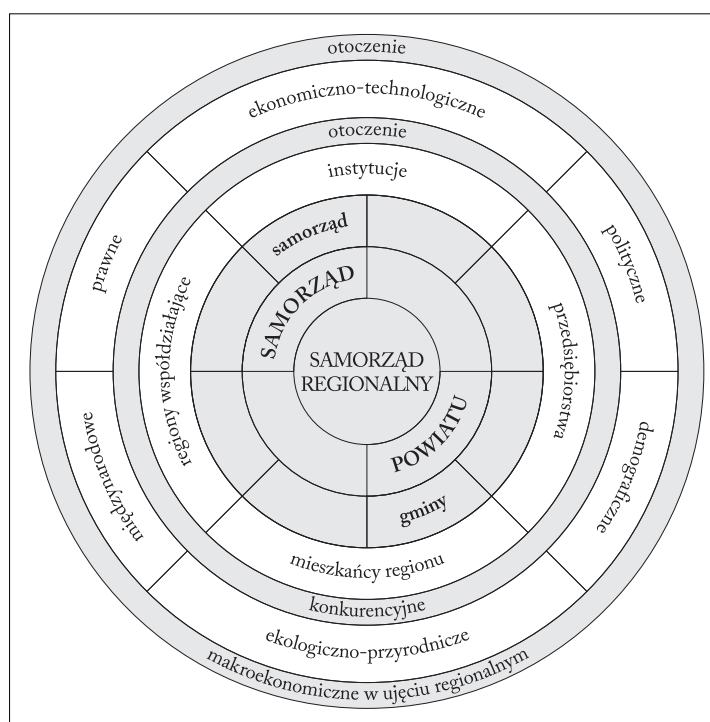
Jednostki administracji publicznej, działające w warunkach gospodarki rynkowej, to podmioty pozostające pod stałą kontrolą społeczną (organizacje typu jednostki samorządu terytorialnego realizujące politykę państwa w terenie), posiadające osobowość prawną, które dysponując określonymi zasobami (ludzkimi, finansowymi, materialnymi i niematerialnymi) funkcjonują w celu zaspokajania potrzeb ludności zamieszkującej administrowane przez nie tereny oraz instytucje

---

<sup>10</sup> Tamże.

tam zlokalizowane<sup>11</sup>. Jednostki te działają w określonym otoczeniu, które stanowi dla nich główne źródło szans, zagrożeń i ograniczeń. W porę zauważone i właściwie wykorzystane zmiany zachodzące w otoczeniu pomagają w optymalnej alokacji posiadanych zasobów i maksymalizacji zadowolenia społeczności lokalnych, natomiast zmiany nie dostrzeżone lub zbagatelizowane mogą przyczynić się do utraty zgromadzonych środków lub wydatkowania ich w sposób nieefektywny. Pracownicy jednostek administracji publicznych w swej codziennej pracy zmuszeni są kontrolować zarówno otoczenie wewnętrzne, jak i zewnętrzne, które można podzielić na mikrootoczenie zwane również otoczeniem rynkowym i makrootoczenie.

Otoczenie regionu przedstawia rycina.



Rycina. Otoczenie marketingowe regionu

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: H. S z u l c e, *Marketing terytorialny, możliwości aplikacji kierunki rozwoju*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2005, s. 19.

<sup>11</sup> Z. Mazur, J. Zieziula, *Marketing w administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Biznesu — National-Louis University, Nowy Sącz 1999, s. 101.



Region w ujęciu podmiotowym, czyli sieć samorządów terytorialnych (wojewódzkich, powiatowych i gminnych) jak każda organizacja gospodarująca posiada otoczenie bliższe (konkurencyjne) i dalsze — makroekonomiczne (rycina). Sieć samorządów i instytucji regionalnych ma do spełnienia zadania, które są pakietami usług na rzecz społeczności zamieszkującej region, z jej wszystkimi potrzebami wynikającymi z pełnionych funkcji. Obywatele regionu są bowiem pracownikami, konsumentami, pracodawcami, są też turystami, a z demograficznego punktu widzenia: dziećmi, młodzieżą czy też emerytami. Obywatele stowarzyszają się w różne społeczne organizacje, są to np. kościoły, związki zawodowe, partie, związki twórcze lub hobbystyczne i te ich formy aktywności wymagają warunków, stworzonych przez partnerską sieć samorządów i instytucji regionalnych. W skład tej sieci wchodzi także współpracujące samorzady regionów sąsiedzkich lub nawet oddległych, lecz związanych wspólnym zadaniem i interesem. Gdy przyjrzeć się zestawieniu podmiotów otoczenia konkurencyjnego na powyższym rysunku to właściwie wszystkie one wchodzi w skład partnerskiej sieci samorządów i organizacji regionalnych. W sieci tej mieszczą się znakomicie samorzady powiatów i gmin, choć jak każdy podmiot gospodarujący mają swoje zadania, swoje środki i swoje otoczenie z gamą odpowiednich uwarunkowań.

W polskiej literaturze marketingowej pojęcie „orientacja marketingowa przedsiębiorstwa” lub w ujęciu ogólniejszym „orientacja marketingowa organizacji” pojawiła się stosunkowo niedawno. Jednak sposób jej pojmowania i empirycznej identyfikacji budzi wątpliwości. Główne powody to<sup>12</sup>:

— traktowanie orientacji marketingowej jako jeszcze jednej typowej cechy każdej organizacji, którą można narzucić z zewnątrz, wprowadzić poprzez odpowiednie decyzje organów kierowniczych czy właścicielskich;

— bezpośrednie deklarowanie orientacji marketingowej organizacji poprzez osoby reprezentujące kadry menedżerskie.

Istotę orientacji marketingowej organizacji — kategorii wyrażającej przede wszystkim postawy pracujących w niej ludzi — stanowi zrozumienie, akceptacja oraz internalizacja reguł marketingu. Orientacji marketingowej nie wprowadza się więc, lecz kształtuje, nie można jej też ocenić na podstawie subiektywnych, nic nie mówiących, a nawet celowo sfalszowanych deklaracji osób odpowiedzialnych za funkcjonowanie organizacji<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> A. Szromnik, *Marketing terytorialny*, wyd. Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Kraków 2007, s. 82.

<sup>13</sup> Tamże.

W wyniku dynamicznego rozwoju systemów transportowych i łączności, coraz więcej rynków przekształca się w rynki ponadnarodowe i globalne. Wytwórcom stwarza to z jednej strony możliwość w postaci nowych potencjalnych nabywców, z drugiej — potęguje zagrożenie ze strony zagranicznych dostawców pojawiających się na rynku. Następujący w tym okresie szybki rozwój nauki i techniki sprzyja procesom innowacyjnym (konkurowanie nowościami rynkowymi). Powoduje to skracanie cyklu życia produktów na rynku. Równocześnie wzrasta kapitałochłonność prac badawczo-rozwojowych oraz inwestycji jak też, inwestycji związanych z uruchomieniem produkcji i wprowadzeniem na rynek nowych wyrobów. Służy temu odpowiednie dostosowanie produktów do zróżnicowanych preferencji i życzeń potencjalnych nabywców oraz kreowanie nowych potrzeb i rynków. Istotą orientacji marketingowej można zatem wyrazić pytaniem: Jak wybrać i zdobyć, ewentualnie — stworzyć, a następnie utrzymać rynek zbyt, który zapewnił by przedsiębiorstwu źródło przychodów odpowiednie do jego potrzeb i rozwojowych aspiracji<sup>14</sup>. Przedsiębiorstwa, które wybrały tę orientację powinny kierować się zasadą: najpierw przeprowadzamy badania marketingowe, następnie opracowujemy strategię produktu i wybieramy optymalną strategię produkcji, by sprzedaż i dystrybucję produktu aktywizować profesjonalną strategią promocji.

Orientacja marketingowa — jest w obecnych warunkach społeczno-ekonomicznych najpopularniejszą i gwarantującą funkcjonowanie firm. W przypadku tej orientacji punktem wyjścia do wszelkich działań jest klient (jego potrzeby, preferencje) oraz rynek (popyt, podaż, cena, konkurencja).

Orientacja marketingowa w centrum uwagi stawia konsumenta i jego potrzeby. Myślenie o rynku, na którym przedsiębiorstwo działa, odbywa się najpierw w kategoriach potrzeb aktualnych i potencjalnych konsumentów, a dopiero później w kategoriach wytwarzanego i sprzedawanego produktu. Uświadomienie sobie faktu, że określona potrzeba konsumentów może być zaspokajana różnymi produktami, a ten sam produkt może zaspokajać różne potrzeby, rodzi istotne konsekwencje dla sposobu kształtowania działalności gospodarczej na rynku. Działanie na rzecz określonej grupy nabywców, czyli działanie na rzecz „kogoś” zamiast działania na rzecz wszystkich stwarza szanse i możliwości lepszego dostosowania produktu do wymagań konsumenta, łatwiejszego opracowania programu działania na rynku, a w konsekwencji skuteczniejszego i bardziej efektywnego sposobu prowadzenia działalności gospodarczej. Produkcja winna być dostosowana do potrzeb ściśle określonego nabywcy (segmentu). Istotą orientacji marketingowej można

---

<sup>14</sup> *Podstawy marketingu*, praca zbiorowa pod red. J. A l t k o r n a, wyd. Instytut Marketingu, Kraków 2000, s. 24–25.

wyrazić pytaniem: jak wybrać i zdobyć, ewentualnie — stworzyć, a następnie utrzymać rynek zbytu, który zapewniłby przedsiębiorstwu źródło przychodów odpowiednie do jego potrzeb i aspiracji rozwojowych. Podstawowe zasady orientacji marketingowej:

1) Rynek w centrum zainteresowania, co jest związane ze ścisłym określeniem rynku docelowego dla wyrobów przedsiębiorstwa.

2) Koncentracja na kliencie, czyli zabieganie o to, żeby klient był zadowolony z usług; dążenie do ciągłego podnoszenia satysfakcji konsumenta, pozostawanie otwartym na jego sugestie itp.

3) Koordynacja zadań marketingowych oraz prac poszczególnych pionów firmy, co jest związane z prowadzeniem wewnętrznego marketingu (zatrudnienie odpowiednich pracowników, szkolenie i motywowanie tak aby mogli działać jak najlepiej dla klienta); wszyscy pracownicy w firmie muszą być przekonani, że klient jest najważniejszą osobą w firmie, ponieważ z jego pieniędzy firma żyje; dopiero później wprowadza się marketing zewnętrzny.

4) Zyskowność, czyli zaspokojenie potrzeb klientów w sposób korzystny dla firmy.

Organizacje nieochodowe mają przede wszystkim do czynienia z dwiema odrębnymi grupami podmiotów, czyli z donatorami (sponsorami) oraz z odbiorcami oferty usługowej. Obydwie te grupy są swoistymi segmentami klientów danej organizacji, które wymagają przygotowania osobnych programów marketingowych<sup>15</sup>. Jeśli chodzi o powiązania organizacji usługowych nieochodowych z donatorami, to za przekazywane środki finansowe, pracę, czas, oddany głos, donatorzy oczekują w przyszłości podniesienia swego statusu społecznego, rekompensaty finansowej (np. ulg podatkowych) lub po prostu popierają idee i prace danej organizacji, nic w zamian nie oczekując (np. wolontariusze). Celem strategii marketingowej wobec donatorów jest zaspokajanie ich specyficznych potrzeb, u podstawy których mogą znajdować się wyróżnione motywy ich działania. Poznanie tych motywów jest kluczem do ułożenia programu marketingowego określonej organizacji typu non-profit.

Działania marketingowe powinny być wzajemnie skoordynowane tak, aby ich skuteczność była większa jako narzędzi konkurencji oraz by umożliwić uzyskiwanie efektów synergicznych, podnosząc efektywność ekonomiczną działania. Tylko odpowiednio dobrany, zintegrowany zespół tych działań (narzędzi konkurencji) stosowanych w odniesieniu do danego produktu (grup produktów) w danych

---

<sup>15</sup> T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 112.

warunkach rynkowych, jest określany w teorii marketingu mianem kompozycji narzędzi marketingowych — marketing-mix<sup>16</sup>.

Marketing-mix to jedna z dominujących idei nowoczesnego marketingu<sup>17</sup>. Definiowana jest jako zbiór poddających się sterowaniu taktycznych instrumentów marketingowych, których kompozycję firma przygotowuje w celu uzyskania zamierzonej reakcji na rynku docelowym. Marketing-mix składa się ze wszystkiego, czym firma może wpływać na popyt na swoje produkty.

Organizacja, kiedy ma już opracowaną strategię marketingową, powinna wybrać narzędzia, za pomocą których będzie ją wprowadzać w życie. W nowoczesnej teorii takim podstawowym zestawem narzędzi — służącym do kreowania zarówno ogólnych, jak i szczegółowych kierunków rozwoju organizacji, lokalizacji adresatów jej usług, a także sposobów i zasięgu promocji wartości jest marketing-mix. Stanowi zbiór użytecznych technik, środków oraz przedsięwzięć, związanych z przygotowaniem właściwego produktu, ukształtowaniem słusznej ceny, stworzeniem sprawnej sieci przepływu dóbr oraz skutecznego zespołu środków komunikowania się z klientami<sup>18</sup>.

Koncepcja marketingu-mix opiera się zatem na wyróżnieniu instrumentów marketingu oraz charakteryzujących je czynników występujących w działalności marketingowej organizacji. Strategia marketingu-mix polega na odpowiednim ukształtowaniu oraz wzajemnym powiązaniu poszczególnych instrumentów marketingu w odniesieniu do wybranych wcześniej segmentów rynku. Stanowi ona zestaw działań wskazujących na sposób ich osiągnięcia<sup>19</sup>.

Zgodnie z teorią Ph. Kotlera można wyróżnić wiele narzędzi marketingu-mix. W klasycznym ujęciu natomiast strategia marketingowa opracowywana jest według tzw. formuły 4P obejmującej cztery następujące grupy czynników:

1) Produkt — wszystko to (przedmiot, usługa, osoba, miejsce, organizacja, wartość lub idea), co może być zaoferowane rynkowi w celu zwrócenia uwagi, nabycia, użytkowania lub konsumpcji, i co jest w stanie zaspokoić potrzebę lub pragnienie<sup>20</sup>. Jako przedmiot marketingu miejskiego (gminnego) produkt cechuje się małą elastycznością, tj. podatnością na zmiany. Dostosowanie produktu do potrzeb miej-

<sup>16</sup> *Marketing na rynku instytucjonalnym*, praca zbiorowa pod red. T. Gołębiowskiego, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002, s. 14.

<sup>17</sup> Ph. Kotler, G. Armstrong, J. Saunders, V. Wong, *Marketing — podręcznik europejski*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002, s. 141.

<sup>18</sup> Tamże, s. 218–219.

<sup>19</sup> Z. Frankowski, *Marketing w zarządzaniu gminą*, Drukarz s. c., Ciechanów 2001, s. 53.

<sup>20</sup> Ph. Kotler, G. Armstrong, J. Saunders, V. Wong, *Marketing — podręcznik europejski*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002, s. 141.

scowego środowiska jest czasochłonne zarówno z punktu widzenia technicznego i organizacyjnego, jak prawnego<sup>21</sup>. Pojęcie produktu jest bardzo szerokie i może zawierać te wartości organizacji, które stanowią pewien trudno mierzalny zespół, np. klimat, położenie, przyroda, a także wielkość rynku i elementy, które można określić, ocenić i dopasować do wymagań konsumentów (np. inwestorów), jak: zasoby ludzkie, możliwości transportowe lub organizacyjne. Innymi słowy produkt można tu zdefiniować jako całość zagadnień związanych z jego planowaniem i rozwojem<sup>22</sup>. Oprócz takich produktów — usług, (jak np. usługa kulturalna, oświatowa czy medyczna), w odniesieniu do których można określić rodzaj i zakres komponentów materialnych i niematerialnych, jednostki samorządu terytorialnego mogą również oferować pomysły, idee (ruchy społeczne na rzecz planowania rodziny lub walki z nałogami), osobę, zasiłki pieniężne, darowizny (organizacje charytatywne), polepszenie warunków pracy<sup>23</sup>. Rodzaj oferty produktów i usług, jej cechy i atrybuty są nierozdzielnie związane charakterem danej organizacji. Kształtowanie produktu np. w dziedzinie kultury uwzględniać musi po części oczekiwania odbiorców, po części natomiast polega na samoekspresji twórców. Dla osiągnięcia właściwego efektu marketingowego konieczne jest podjęcie stosownych działań w celu dotarcia do odbiorców i ich pozyskania<sup>24</sup>. Trudniejszym zadaniem jest planowanie produktu dla donatorów. W tym przypadku organizacje zabiegają o pieniądze lub wkład pracy potencjalnych sponsorów, określając przy tym korzyści, jakie donatorzy uzyskają za swoje pieniądze.

Typowym przykładem produktu miejskiego złożonego jest produkt turystyczny. Lansując ofertę, sprzedawca pokazuje nie tylko walory, które są ważne dla zainteresowanego klienta, np. dziedzictwo kulturowe miasta, ale także inne usługi i walory, jak hotele, komunikacja, jakość środowiska itd., współtworząc całą ofertę stanowiącą o końcowym sukcesie sprzedaży<sup>25</sup>.

2) Cena — suma pieniędzy żądana za produkt lub usługę albo suma wartości, jakie konsument wymienia w zamian za posiadanie lub użytkowanie produktu lub

<sup>21</sup> T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 219.

<sup>22</sup> Z. Frankowski, *Marketing w zarządzaniu gminą*, Drukarz s.c., Ciechanów 2001, s. 53.

<sup>23</sup> Ph. Kotler, *Marketing for Nonprofit Organizations*, s. 182.

<sup>24</sup> *Marketing w sprzedaży dóbr kultury*, praca zbiorowa pod red. Z. Knechta, WOK, Gdańsk 1990, s. 33.

<sup>25</sup> T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 217.

usługi<sup>26</sup>. Dobra miejskie mają swoją specyficzną i złożoną cenę i pod tym względem należy je traktować inaczej niż zwykłe dobra handlowe. Ceny dóbr miejskich opierają się na bardzo złożonych przesłankach, takich jak np. cele polityczne, społeczne, preferencje samorządów dotyczące przyciągania odpowiednich inwestycji. Te przesłanki tworzą podstawy do wartościowania dóbr miejskich i dopiero w drugiej kolejności zróżnicowane preferencje inwestorów wpływają na różne ceny poszczególnych dóbr (ceny najmu i kupna lokali, ceny gruntów pod inwestycje itp.). Poziom cen jako instrumentu marketingu miasta może być określany przez władze w celu zróżnicowania kosztów przedsięwzięć podejmowanych na terenie miasta dla różnego typu mniej lub bardziej preferowanych inwestorów z zewnątrz. W skład tych cen mogą wchodzić ulgi podatkowe i różne formy subwencji bezpośrednich (np. zapłata inwestorom w zamian za określone zobowiązania w zakresie zatrudnienia) lub pośrednich (np. zaoferowanie odpowiedniej działki pod inwestycje lub subwencjonowanie potrzebnej inwestorowi infrastruktury)<sup>27</sup>.

3) Dystrybucja — obejmuje te działania firmy, które sprawiają, że produkt lub usługa stają się dostępne dla docelowych klientów<sup>28</sup>. Dystrybucja wartości miejskich łączy się nierozzerwalnie z rozmieszczeniem działalności w przestrzeni, jak i z dostępnością wewnętrzną i zewnętrzną miasta. Obejmuje zagadnienia dotyczące udostępniania produktu uwzględniające m.in. zasięg sprzedaży i kanały dystrybucji<sup>29</sup>. Poprzez kanały dystrybucji należy rozumieć zarówno charakter powiązań między organizacją a konsumentami i donatorami, jak też dystrybucję bezpośrednią, polegającą na maksymalnym zbliżeniu oferty usługowej do miejsc jej realizacji i konsumpcji. Charakterystyczną cechą dystrybucji usług świadczonych przez organizacje typu non-profit jest występowanie możliwie krótkich i prostych kanałów dystrybucji, zapewniających dogodny i szeroki dostęp do oferty usługowej. Dotyczy to np. szkół zlokalizowanych blisko miejsc zamieszkania dzieci, instytucji ochrony zdrowia rozmieszczonych zgodnie z zasadą dostępności i komplementarności usług, jednostek straży pożarnej zlokalizowanych tak, aby mogły szybko dotrzeć do potencjalnie niebezpiecznych miejsc. Przy tworzeniu kanałów dystrybucji trzeba uwzględniać różne wymagania segmentów konsumentów i donatorów.

<sup>26</sup> P. Kotler, G. Armstrong, J. Saunders, V. Wong, *Marketing — podręcznik europejski*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002, s. 141.

<sup>27</sup> T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 220.

<sup>28</sup> Ph. Kotler, G. Armstrong, J. Saunders, V. Wong, *Marketing — podręcznik europejski*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002, s. 142.

<sup>29</sup> T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 220.

Kanały dystrybucji mogą się rozwijać w wyniku korzystania z usług różnych pośredników-agentów, którzy przejmują na siebie niektóre formy promocji sprzężone z zakresem ich działania (np. stosowanie różnych środków reklamy i forma sprzedaży osobistej). Problemem dla organizacji typu non-profit może okazać się trafny wybór pośredników i motywowanie ich do skutecznych działań. Wymaga to dużej częstotliwości wzajemnych kontaktów, szkolenia pośredników w sprzedaży konkretnych usług, stosowania zachęty finansowej.

4) Promocja — oznaczająca działania, które mają na celu informowanie o zaletach produktu i namawianie docelowych klientów do dokonania zakupu<sup>30</sup>. Promocja czyli propagowanie dóbr miejskich na rynku zewnętrznym polega na tworzeniu pozytywnego, przyciągającego klientów obrazu miasta. Polega na ukazywaniu walorów lokalizacyjnych i reklamowaniu innych zalet miasta wobec przedsiębiorstw i ludności aktywnej zawodowo spoza terenu miasta. Promocja nie powinna ograniczać się tylko do reklamowania walorów ekonomicznych, lecz powinna uwzględnić także niezwykle istotne walory tkwiące w środowisku naturalnym, kulturze i nauce, a także w postawie organizacji lokalnego społeczeństwa. Skuteczna promocja musi opierać się na solidnych podstawach realnej rzeczywistości, w której znajduje się reklamowany obszar. Materiały promocyjne dla inwestorów, przedsiębiorców i turystów powinny być przygotowane w sposób profesjonalny, ich forma powinna zapewniać przejrzysty i prosty dostęp do danych interesujących odbiorcę. Do podstawowych materiałów promocyjnych należą:

- foldery o mieście,
- informatory gospodarcze dla inwestorów i przedsiębiorców,
- katalogi ofert nieruchomości do zagospodarowania i wykorzystania dla inwestorów,
- katalogi ofert lokalnych firm z propozycjami współpracy i kooperacji dla przedsiębiorców.

Działania w zakresie promocji mogą być zróżnicowane ze względu na dwie grupy adresatów: konsumentów i donatorów. Uzyskanie przez organizację typu non-profit wsparcia finansowego lub rzeczowego wymaga często osobistych zabiegów przedstawicieli danej organizacji, rozpowszechniania informacji o jej przedsięwzięciach w środkach masowego przekazu, czy też przygotowania reklamy właśnie z myślą o donatorach (sponsorach). Dziedziną szczególnie podatną na wsparcie ze strony donatorów jest kultura np. występy kulturalne zespołów i twórców indywidualnych mogą stać się nośnikami promocji przedsiębiorstw donatorów na rynku

<sup>30</sup> Ph. Kotler, G. Armstrong, J. Saunders, V. Wong, *Marketing — podręcznik europejski*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002, s. 142.

krajowym i zagranicznych. Firmy te nie tylko mogą patronować imprezom, lecz także finansować potrzebne inwestycje. Reklamę — główne narzędzie promocji, niezbędne w systemie komunikowania się organizacji z otoczeniem. Wykorzystuje się ją do promowania kandydatów politycznych i ich programów, promocji działań socjalnych i charytatywnych oraz w promocji usług kultury, ochrony zdrowia, edukacji i innych.

Do wyżej wymienionych, klasycznych elementów strategii marketingu-mix, dodaje się w koncepcjach marketingowych usług element piąty, jakim są pracownicy bezpośrednio świadczący usługi. W przypadku jednostek samorządów terytorialnych dodaje się obok urzędników świadczących usługi administracyjne, także elementy związane z realizowaną polityką. Urząd miasta (gminy) pełni swoistą funkcję usługową wobec mieszkańców oraz zajmuje się zarządzaniem i polityką rozwojową danego terytorium. Polityka, rozumiana zarówno w sensie wyborów kierunków działania, jak i w sensie sprawowania władzy, jest nierozdzielnie związana z grą polityczną i demokratycznymi wyborami. Funkcjonowanie urzędów, etyka urzędników, sposób obsługi interesantów, są istotnymi elementami w strategiach rozwojowych nastawionych na przyciąganie inwestorów.

Idealna koncepcja marketingu-mix wyraża taką strukturę marketingu, która umożliwia uzyskiwanie maksymalnych w danych warunkach efektów w procesie kształtowania i zaspokajania aspiracji nabywców. Znając cel i aspiracje nabywców w danym segmencie rynku oraz całościowo warunki działania danej instytucji, można określić najbardziej pożądane przez nabywców cechy produktu, najsukuczniejszy i najpowszechniej akceptowany poziom cen, najsprawniejsze kanały dystrybucji oraz najbardziej skuteczne formy promocji i reklamy. W ten sposób, za pomocą szczegółowej analizy poszczególnych instrumentów i działań oraz współzależności między nimi można opracować idealną koncepcję marketingu-mix, charakteryzującą się zdolnością uzyskiwania dużą efektów w dziedzinie oddziaływania na zjawiska rynkowe<sup>31</sup>.

W nowoczesnych koncepcjach marketingowych stosuje się również zmodyfikowaną odmianą formuły 4C, w której, w odróżnieniu od poprzedniej — zorientowanej na producenta, poszczególne instrumenty analizowane są z punktu widzenia nabywcy, gdzie<sup>32</sup>:

- 1) produkt ujmowany jest jako korzyść dla nabywcy (*customer value*),
- 2) cena traktowana jest jako koszt zakupu (*cost*),

<sup>31</sup> L. Garbarski, I. Rutkowski, W. Wrzosek, *Marketing*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1995, s. 41–42.

<sup>32</sup> Z. Frankowski, *Marketing w zarządzaniu gminą*, Drukarz s. c., Ciechanów 2001, s. 53.



3) dystrybucja ujmowana jest jako wygoda zakupu (*convenience*),

4) promocja traktowana jest jako proces komunikacji między producentem, a nabywcą (*communication*).

Możliwość dostosowania (zmodyfikowania) formuły 4C do potrzeb marketingu terytorialnego można rozpatrywać analizując przyczyny ograniczające rozwój przestrzennych ujęć rynkowych. Kluczową rolę odgrywa tu rozpoznanie różnych powiązań cechujących złożone systemy, jakimi są jednostki terytorialne oraz rozpoznanie czynników decydujących o wyborach lokalizacyjnych<sup>33</sup>.

W tym kontekście można uznać za uzasadnione wyróżnienie dwóch dodatkowych instrumentów marketingu<sup>34</sup>:

1) procesy — całościowy powiązań i oddziaływań, mechanizmów i procedur występujących pomiędzy uczestnikami rynku. Celem projektów marketingowych jest oddziaływanie na zachowania uczestników gry rynkowej (podmioty gospodarcze) w taki sposób, aby inwestowali oni w nowe pożądane działalności (lokalizacje), rozwijali dotychczasowe, lub ograniczali je czy likwidowali zgodnie z celami rozwojowymi jednostki terytorialnej. Do tego rodzaju projektów należą różnego rodzaju opracowania planistyczne i projektowe, ekspertyzy oraz wszelkie usługi z zakresu doradztwa dotyczące funkcjonowania i rozwoju jednostki terytorialnej. Władze samorządowe aktywizując gospodarkę lokalną stymulują rozwój rynku m.in. pobudzając popyt i podaż tego typu produktów.

2) lokalizacja — rozumiana jako instrument marketingu-mix oznacza ujmowanie w sposób całościowy przestrzennych aspektów marketingu terytorialnego, w tym związanych z przestrzennym rozmieszczeniem produktów oraz z procesami wyborów lokalizacyjnych.

Marketing jest nieodzownym warunkiem funkcjonowania gospodarki kapitalistycznej, która opiera się na czterech podstawowych prawach: osób i przedsiębiorstw do: prywatnej własności, zysku, swobody podejmowania decyzji i odpowiedzialności społecznej<sup>35</sup>. Prywatna własność motywuje ludzi i przedsiębiorstwa do wydajnej pracy i oszczędności, które sprzyjają powstawaniu kapitału. Zysk jest jednym z ważniejszych czynników skłaniających ludzi racjonalnego działania oraz oszczędnego gospodarowania zasobami osobowymi, materialnymi i kapitałem. Każda osoba i przedsiębiorstwo ma prawo do osiągnięcia zysku i dysponowania nim zgodnie z własnymi preferencjami i potrzebami. aby osiągnąć zysk, działania przedsiębiorstwa muszą być podporządkowane generowaniu jak największych korzyści

---

<sup>33</sup> Tamże, s. 54.

<sup>34</sup> Tamże, s. 54–55.

<sup>35</sup> E. Michałski, *Marketing*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 26.

przy możliwie najniższych kosztach produkcji i ogólnie działalności. Takie cele stawiają sobie organizacje nastawione na zysk, czyli organizacje profitowe.

Jednostki samorządu terytorialnego stawiają sobie cele o charakterze społeczno-ekonomicznym, nawiązując do realizowanego w państwie modelu konsumpcji w zakresie usług, określanym mianem „usług społecznych” — m.in. oświata, kultura, ochrona zdrowia. Fakt, iż organizacje te wyznaczają sobie cele społeczne, nie może jednak — zdaniem Ph. Kotlera — oznaczać braku zainteresowania efektywnością wykonywanych zadań. Wszystkie organizacje typu non-profit dysponują środkami materialnymi i finansowymi, zatrudniają odpowiedni personel i obsługują określone grupy konsumentów. Aby zatem mogły działać skutecznie i efektywnie w sensie ekonomicznym i społecznym, powinny formułować własne strategie marketingowe<sup>36</sup>.

Marketing jednostki samorządu terytorialnego dotyczy zatem organizacji, których celem działalności nie jest zysk, lecz szeroko pojęta użyteczność. Ujemny wynik finansowy nie stanowi dla tego typu organizacji istotnego zagrożenia dla ich przetrwania, gdyż są one dotowane ze źródeł zewnętrznych: dotacje państwowe. Zastosowanie koncepcji marketingu przejawia się współcześnie w tzw. orientacji rynkowej organizacji, w której przyjmuje się, że osiągnięcie celów organizacji nie jest możliwe bez rozeznania i uwzględnienia uwarunkowań rynkowych, a zwłaszcza potrzeb i wymagań odbiorców oraz posunięć konkurentów, a także wpływu innych czynników w otoczeniu danej organizacji<sup>37</sup>.

#### ADAPTATION OF THE CONCEPT OF TERRITORIAL MARKETING BY LOCAL GOVERNMENT AS AN OPPORTUNITY FOR LOCAL DEVELOPMENT

Keywords: territorial marketing; marketing mix; promotion of towns and local communities; local development; management orientation; public administration; management.

---

<sup>36</sup> H. I z d e b s k i, M. K u l e s z a, *Administracja — zagadnienia podstawowe*, Liber, Warszawa 2004, s. 123.

<sup>37</sup> *Marketing na rynku instytucjonalnym*, praca zbiorowa pod red. T. G o ł ę b i o w s k i e g o, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002, s. 13.

### Streszczenie

W niniejszym artykule autor analizuje wykorzystanie przez lokalne władze marketingu terytorialnego dla rozwoju regionalnego. Wyjaśnia on koncepcję marketingu. Prezentuje również najważniejsze instrumenty marketingu, a także próbuje ustalić orientację marketingową w samorządach terytorialnych. Zwraca też uwagę na potrzebę wykorzystania tej orientacji w gospodarce rynkowej, gdzie należy sprostać nowym wyzwaniom, takim jak konkurencja.

### Summary

In this article the author looks at the role of territorial marketing by local government for regional development. He explained the concept of marketing. Presented the main instruments of marketing. also made an attempt to determine the orientation of marketing management by local governments. He also pointed to the need for this orientation in the market economy, where they also have to take new challenges in this, such as competition.



*Zbigniew Bukowski*

## MOŻLIWOŚCI PRAWNE WPROWADZENIA ZAKAZU SPALANIA OKREŚLONYCH PALIW STAŁYCH NA TERENIE GMINY

Słowa kluczowe: prawo ochrony powietrza; paliwa stałe; prawo miejscowe.

### Wprowadzenie

Sejmik województwa zgodnie z art. 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>1</sup> ma możliwość wprowadzenia ograniczeń w stosowaniu określonych rodzajów lub jakości paliw na obszarze województwa lub jego części. W tworzonych w ostatnich latach programach ochrony powietrza postuluje się wprowadzenie tego typu ograniczeń<sup>2</sup>.

Jednakże wprowadzenie ograniczenia w zakresie paliw stałych na wybranym obszarze napotyka na rozmaitego rodzaju bariery prawne i praktyczne związane m.in. z:

- brakiem jednoznacznych delegacji prawnych do możliwości wprowadzenia zakazu stosowania określonych rodzajów paliw,
- brakiem skutecznych mechanizmów egzekucji i kontroli uchwały w odniesieniu do mieszkańców w zakresie używanych paliw na potrzeby grzewcze,

<sup>1</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2008 r., nr 25, poz. 150 z późn. zm.

<sup>2</sup> Przykładem może być program ochrony powietrza dla stref województwa małopolskiego, w którym określono możliwość wprowadzenia przez Sejmik Województwa Małopolskiego zakazu stosowania określonych rodzajów paliw stałych na terenie miasta Krakowa ze względu na występujące od wielu lat poważne przekroczenia normatywnych stężeń pyłu zawieszonego PM10 oraz benzo(a)pirenu.

- brakiem możliwości wpływania na mieszkańców w zakresie innym niż dotowanie i zachęcanie do wymiany źródeł spalania na ekologiczne,
- brakiem uregulowań prawnych w zakresie charakteru uchwały sejmiku,
- brakiem możliwości dofinansowania kosztów eksploatacyjnych w zakresie systemów grzewczych dla mieszkańców.

Problematyka wprowadzenia ograniczeń w stosowaniu określonych rodzajów lub jakości paliw nie była do tej pory przedmiotem zainteresowania w odrębnych opracowaniach. Poruszana była tylko w kontekście ogólnie ochrony powietrza. Jednakże zagadnienie ochrony powietrza jest jedynie w niewielkim zakresie przedstawiane obecnie w literaturze<sup>3</sup>, a ostatnia monografia poświęcona temu tematowi odnosi się do już od ponad dekady do nieaktualnego stanu prawnego<sup>4</sup>.

### Możliwości prawne wprowadzenia uchwały zakazującej stosowanie paliw stałych

Art. 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. stanowi, iż sejmik województwa może, w drodze uchwały, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub na zabytki określić dla terenu województwa bądź jego części rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania, a także sposób realizacji i kontroli tego obowiązku.

### Geneza regulacji ustawowej

Pierwsza krajowa regulacja w zakresie ograniczenia stosowania paliw pojawiła się w ustawie z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska<sup>5</sup>. Art. 31a został do niej dodany przez art. 1 pkt 18 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r.<sup>6</sup> zmieniającej tę ustawę z dniem 1 stycznia 1998 r.

Art. 31a stanowił, iż wojewoda może, w drodze rozporządzenia, w celu ograniczenia zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzi, zapobieżenia zniszczeniu środo-

---

<sup>3</sup> Zwłaszcza w kontekście ochrony klimatu. Zob.: *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, red. L. Karski, I. Grochowska, Warszawa 2010; *Prawna ochrona powietrza i handel uprawnieniami emisyjnymi w Polsce i w Niemczech*, red. J. Bóć, K. Nowacki, Wrocław 2006.

<sup>4</sup> G. Dobrowolski, *Ochrona powietrza. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Kraków 2000.

<sup>5</sup> Tekst pierwotny: Dz.U., nr 3, poz. 6.

<sup>6</sup> Dz.U., nr 133, poz. 885.

wiska lub zabytków, określić dla terenu województwa lub jego części jakość albo rodzaje paliw dopuszczonych do stosowania przez jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 30 ust. 4, oraz przez osoby fizyczne, a także sposób realizacji i kontroli tego obowiązku.

Jeśli chodzi o jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 30 ust. 4, to dotyczyło to jednostek organizacyjnych wprowadzających do powietrza substancje zanieczyszczające powstałe w wyniku parowania paliw przy przeładunku oraz substancje zanieczyszczające powstające w procesach spalania:

- 1) w silnikach spalinowych,
- 2) w źródłach o łącznej wydajności cieplnej:
  - do 0,5 MWt opalanych węglem kamiennym lub olejem,
  - do 1 MWt opalanych koksem, drewnem, słomą lub gazem.

Ogólnie rzecz biorąc przepis ten traktowany był jako zapobiegający niskiej emisji<sup>7</sup>.

Aktualnie obowiązujący przepis wzorowany był na tym. Jednakże z jednej strony nastąpiło zawężenie przesłanek umożliwiających podjęcie tego aktu (wylimitowano ograniczenie zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzi), a z drugiej rozszerzenie zakresu podmiotowego jego stosowania (z określonych w art. 31a kategorii jednostek na potencjalnie wszystkich).

## Zmiany art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska

W tekście pierwotnym ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>8</sup> art. 96 miał następujące brzmienie: „**Art. 96.** Wojewoda może, w drodze rozporządzenia, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub na dobra kultury określić dla terenu województwa bądź jego części rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania, a także sposób realizacji i kontroli tego obowiązku”.

Pierwsza jego merytoryczna zmiana miała miejsce z dniem 17 listopada 2003 r. Nastąpiło to poprzez art. 138 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>9</sup>. Zmiana została związana z dostosowaniem pojęć (a właściwie pojęcia dobra kultury) do nomenklatury wprowadzanej przez tę ustawę (a więc zastąpienie dotychczasowego słownictwa przez pojęcie zabytki).

---

<sup>7</sup> Zob. szerzej w tym zakresie *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz*, red. J. S o m e r, wyd. 2, t. 1, Wrocław 1999, s. 192.

<sup>8</sup> Dz.U., nr 62, poz. 627.

<sup>9</sup> Dz.U., nr 162, poz. 1568.

Następstwem stało się następujące brzmienie art. 96: „Wojewoda może, w drodze rozporządzenia, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub na zabytki określić dla terenu województwa bądź jego części rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania, a także sposób realizacji i kontroli tego obowiązku”.

Drugi i ostatni, jak do tej pory, raz art. 96 został zmieniony z dniem 1 stycznia 2008 r. przez art. 19 pkt 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej<sup>10</sup>. Zmiana miała charakter ustrojowy i przekazywała dotychczasowe zadanie wojewody sejmikowi województwa (co oczywiście w ustawie tej miało o wiele szerszy zasięg, niż tylko w stosunku do tej jednej regulacji). Po tej zmianie art. 96 uzyskał następujące brzmienie: „Sejmik województwa może, w drodze uchwały, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub na zabytki określić dla terenu województwa bądź jego części rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania, a także sposób realizacji i kontroli tego obowiązku”.

### Analiza treści art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska

Zgodnie z brzmieniem art. 96 jedynym podmiotem podejmującym uchwałę może być sejmik wojewódzki. Zgodnie z zakazem subdelegacji nie może on tego uprawnienia przekazać żadnemu organowi, w tym zarządowi czy marszałkowi województwa.

Projekt uchwały przygotowany może być przez wszelkie podmioty dysponujące inicjatywą uchwałodawczą (co wynikać będzie w głównej mierze ze statutu województwa). Zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>11</sup> inicjatywę uchwałodawczą posiada zarząd województwa (co wynika z art. 21 ust. 9 tej ustawy).

Art. 96 stanowi jedynie, iż sejmik województwa podejmuje uchwałę. Nie odnosi się natomiast do mocy prawnej tego aktu — czy jest to akt prawa miejscowego czy akt prawa wewnętrznego. Problem ten jest niezmiernie ważki — gdyż jego rozstrzygnięcie uzależnia wobec kogo regulacje zawarte w tej uchwale mogą być zastosowane — czy wobec każdego czy tylko jednostek podporządkowanych sejmikowi (co mając na względzie *ratio legis* tego przepisu nie miałyby większego sensu).

---

<sup>10</sup> Dz.U., nr 175, poz. 1462.

<sup>11</sup> Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 z późn. zm.



Zagadnienie formy prawnej tego aktu bierze się stąd, iż niestety ustawodawca nie jest konsekwentny. W stosunku do niektórych uchwał używa wprost nazwy akt prawa miejscowego (zarówno w ustawie Prawo ochrony środowiska, jak i w innych ustawach). Jednakże analizując orzecznictwo w tej kwestii przyjąć trzeba, iż ta niekonsekwencja ustawodawcy nie odgrywa większego znaczenia (pomimo sporów toczonych w tej kwestii w doktrynie). „Dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W przypadku bowiem uznania, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym jest ona aktem prawa miejscowego”<sup>12</sup>. „Charakter generalny posiadają normy, które określają adresata poprzez wskazanie jego cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Abstrakcyjność normy polega na tym, że jej dyspozycja określająca postępowanie adresata ma zastosowanie w wielu, powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji”<sup>13</sup>. Stąd sądy administracyjne uznały za akty prawa miejscowego m.in.:

— uchwałę organu samorządu terytorialnego dotyczącą utworzenia, przekształcenia i likwidacji zakładu opieki zdrowotnej<sup>14</sup>,

— uchwałę dotyczącą określenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej<sup>15</sup>,

— uchwałę rady gminy regulującą organizację jednostki organizacyjnej w drodze nadania jej statutu i określenia jego treści<sup>16</sup>,

— uchwałę zarządu powiatu w sprawie rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych<sup>17</sup>,

pomimo iż wszystkie one nie są w odpowiednich ustawach określane tym mianem.

Uchwała określająca dla terenu województwa bądź jego części rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania, a także sposób realizacji i kontroli tego obowiązku z pewnością spełnia wszelkie wyżej wskazane przesłanki dla uznania jej za akt prawa miejscowego — z wszelkimi wynikającymi stąd konsekwencjami (a więc chociażby obowiązkiem publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, czy odnosząc się do zagadnień przedstawionych przez zleceniodawcę opinii obowiązkiem

---

<sup>12</sup> Wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06.

<sup>13</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 681/05.

<sup>14</sup> Wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1894/07.

<sup>15</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 27 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Rz 938/09.

<sup>16</sup> Wyrok NSA z dnia 20 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1526/08.

<sup>17</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 października 2006 r., sygn. akt III SA/Wr 185/06.

jej stosowania przez wszystkie organy gminy, w tym prezydenta miasta, oraz wszelkie gminne jednostki organizacyjne).

Akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze (lub części obszaru) działania organu, który je ustanowił. W konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu — za Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami. Oznacza to konieczność zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Ale zarazem oznacza to też konieczność zgodności wszelkich aktów prawa wewnętrznego, jak też później ustanowionych aktów prawa miejscowego z danym aktem prawa miejscowego. Wobec tego uchwała taka byłaby wiążąca na danym terenie, którego dotyczy i wszelkie późniejsze akty przyjmowane dla danego terenu (jak chociażby miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego) winny być z nią zgodne.

Uchwała sejmiku województwa określająca dla terenu województwa bądź jego części rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania, a także sposób realizacji i kontroli tego obowiązku może być podjęta jedynie w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub na zabytki. Należałoby teraz dokładnie przeanalizować te przesłanki.

Pojęcia wykorzystane w ramach tych przesłanek, z wyjątkiem pojęcia oddziaływanie na środowisko, nie zostały zdefiniowane w słowniczku zawartym w ustawie Prawo ochrony środowiska. Jedynym zawartym w tym słowniczku pojęciem jest oddziaływanie na środowisko (art. 3 pkt 11) „rozumie się przez to również oddziaływanie na zdrowie ludzi”. Idąc więc tym tokiem można by określić, iż właściwa treść przesłanek zawartych w przepisie art. 96 jest następująca: „w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko, na zdrowie ludzi lub na zabytki”.

*De facto* możemy więc wyodrębnić trzy osobne przesłanki:

- w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko,
- w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi,
- w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zabytki.

Mogą one występować łącznie, ale nie ma takiej konieczności — określone one zostały jako alternatywy. Wystarczy więc wykazanie negatywnego oddziaływania na jedną z nich.

Ustaliwszy powyższe wskazać trzeba, iż warunkiem podjęcia uchwały jest stwierdzenie, iż stosowanie określonych paliw powoduje negatywne oddziaływanie na środowisko, na zdrowie ludzi lub na zabytki, a celem podjęcia uchwały jest zapobieżenie temu stanowi rzeczy.

Pojęcie środowisko zdefiniowane jest w samej ustawie — rozumiemy przez nie ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami (art. 3 pkt 39). Pojęcie zabytki zdefiniowane zostało w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami — jako nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową (art. 3 pkt 1, przy czym w kontekście omawianej uchwały najważniejsze znaczenie posiadać będą zabytki nieruchome). Natomiast pojęcie zdrowie ludzi nie posiada swojej ustawowej definicji, ale też wydaje się całkowicie zrozumiałe i nie powodujące większych problemów interpretacyjnych.

Kolejnym pojęciem wymagającym wykładni jest negatywne oddziaływanie. W całym polskim systemie prawa ochrony środowiska nie znajduje się taka definicja. Można by tutaj jedynie spróbować odnieść się do pojęcia „znaczącego negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000”, które znajduje się w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>18</sup>. Rozumie się tam przez nie: „oddziaływanie na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności działania mogące:

- a) pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub
- b) wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub
- c) pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami”.

Takie ujęcie powoduje, iż nie bardzo ta definicja znajdzie zastosowanie w stosunku do omawianego tutaj przez nas ujęcia. Ponadto należy dokonać rozdzielenia pomiędzy negatywnym oddziaływaniem na środowisko, a negatywnym oddziaływaniem na zdrowie ludzi lub na zabytki w związku z odrębnymi standardami prawnej ochrony tych wartości. Przyjąć można, iż w kontekście zdrowia ludzi oraz zabytków chodzi o udowodnienie faktycznego pogarszania tych elementów. Natomiast w zakresie oddziaływania na środowisko takie podejście byłoby zbyt szerokie — gdyż właściwie zawsze wobec oddziaływania paliw mielibyśmy do

---

<sup>18</sup> Dz.U., nr 199, poz. 1227 z późn. zm.

czynienia z faktycznym naruszeniem w wyniku ich emisji stanu środowiska (negatywnym oddziaływaniem na stan środowiska). Powoduje to, iż za negatywne oddziaływania na środowisko można by uznać jedynie takie oddziaływanie, które powoduje naruszenie standardów jakości środowiska (w szczególności w kontekście omawianej uchwały — standardów jakości powietrza).

Celem uchwały ma być zapobieżenie takiemu negatywnemu oddziaływaniu — a więc oddziaływanie takie musi już w praktyce występować i być udowodnione. Zarazem uchwała ma tylko wymiar czasowy okresowy — w sytuacji w której negatywne oddziaływanie na środowisko (zdrowie ludzi czy zabytki) przestanie mieć miejsce należy ją uchylić.

Powyższe uwagi wydają się mieć kluczowe znaczenie z punktu widzenia uzasadnienia uchwały, tym bardziej, iż w przypadku jej zaskarżenia do sądu administracyjnego uzasadnienie to będzie poddane analizie. To z uzasadnienia uchwały musi jednoznacznie wynikać, iż mamy do czynienia z przyjęciem środków, które mają na celu zapobieżenie negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub na zabytki.

Zgodnie z art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska sejmik województwa podejmuje uchwałę określającą dla terenu województwa bądź jego części rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania, a także sposób realizacji i kontroli tego obowiązku. Zakresem terytorialnym uchwały objęte może być więc całe województwo lub część terytorium województwa. Zakres ten winien wynikać z wyżej wskazanych przesłanek do podjęcia uchwały. Potencjalnie ważną kwestią (zwłaszcza wobec dalej przedstawianych wątpliwości co do zgodności upoważnienia ustawowego do podjęcia uchwały z przepisami konstytucyjnymi) jest kwestia identycznego traktowania obszarów o podobnym stopniu zanieczyszczenia powietrza oraz podobnych przyczynach tego zanieczyszczenia (związanych ze stosowaniem określonych paliw). Sytuacja w której taka uchwała przyjęta zostałaby jedynie dla miasta Krakowa, mimo iż bardzo zbliżony stan rzeczy ma miejsce na terenie innego miasta (czy powiatu) znajdującego się na terenie tego samego województwa prowadziłby do potencjalnego użycia argumentu o nierównym traktowaniu tego samego stanu faktycznego.

Na tej bazie można też poczynić uwagi co do zakresu podmiotowego odbiorców potencjalnie wprowadzanych regulacji. W przedstawionych projektach pojawiają się propozycje, aby uchwała miała zastosowanie jedynie do „sektora bytowo-komunalnego” czy do „mieszkańców i nowo powstających podmiotów gospodarczych”. Tego typu regulacje nie wydają się być zgodne z zasadą równego traktowania podmiotów. Nie bardzo wiadomo dlaczego regulacja byłaby stosowana do wszystkich osób fizycznych (mieszkańców), a w zakresie podmiotów gospodarczych tyl-

ko do nowych. Konieczne byłoby wypracowanie tutaj identycznego podejścia do porównywalnych w zakresie emisyjnym podmiotów.

Podobnie niezgodna z prawem byłaby propozycja uzyskiwania „zgody urzędu miasta” na korzystanie z określonych paliw. Uchwała nie daje możliwości wprowadzenie żadnych nowych środków reglamentacyjnych. Ograniczanie indywidualnych praw poprzez decyzje administracyjne wymaga regulacji ustawowej.

Treść uchwały jest zdeterminowana przez regulację zawartą w art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska. Uchwała ma określać rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania, a także sposób realizacji i kontroli tego obowiązku. Możemy na tej bazie wyodrębnić trzy grupy przepisów, które mają zostać zawarte w uchwale:

- określenie rodzajów lub jakości paliw dopuszczonych do stosowania,
- określenie sposobu realizacji obowiązku określonego w uchwale,
- określenie sposobu kontroli obowiązku określonego w uchwale.

Pierwsza kwestia — zresztą podstawowa, od której zależą pozostałe regulacje zawarte w uchwale to określenie rodzajów lub jakości paliw dopuszczonych do stosowania. Można tutaj zwrócić uwagę, iż pomimo brzmienia art. 334 ustawy Prawo ochrony środowiska odnoszącego się do sankcji w związku z nieprzestrzeganiem uchwały wydanej na podstawie art. 96 nie wskazano tutaj wprost na możliwość określania ograniczeń, nakazów lub zakazów. Przyjąć trzeba, że określenie rodzajów lub jakości paliw dopuszczonych do stosowania jest sformułowaniem nakazu stosowania właśnie tych rodzajów paliw lub takiej jakości paliw (określenie ograniczeń i zakazów ma więc charakter wtórny — *a contrario* temu co określono w uchwale).

Przepis art. 96 zawiera tutaj alternatywę określa się albo rodzaje paliw dopuszczonych do stosowania albo jakość paliw dopuszczonych do stosowania, tzn. musi się pojawić któraś z tych regulacji. Dopuszczalny jest według mnie z punktu widzenia celowościowej wykładni tego przepisu także charakter mieszany tzn. dla określonych paliw wskazuje się na rodzaje, a dla innych na jakość.

W związku z takim sformułowaniem przepisu musi pojawić się pytanie co to znaczy rodzaje paliw. Wskazać trzeba, iż na gruncie polskiego systemu prawnego pojęcie paliwa pojawia się w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne<sup>19</sup>. Jednakże trudno wskazane tam w słowniczku pojęcie paliwa uznać za jego definicję — paliwa — paliwa stałe, ciekłe i gazowe będące nośnikami energii chemicznej. Jest to więc wskazanie jednej z kategoryzacji paliw — w związku z ich stanem skupienia (które to akurat ma znaczenie z punktu widzenia regulacji

---

<sup>19</sup> Dz.U. z 2006 r., nr 89, poz. 625 z późn. zm.

Prawa energetycznego — spośród tych wskazanych dalej w tej ustawie zdefiniowane są paliwa gazowe). Nie jest to jedyny podział jaki jest w nauce przeprowadzany — inne związane są z pochodzeniem (paliwa naturalne i paliwa sztuczne), czy też zastosowaniem (paliwa napędowe, paliwa opałowe). Co prawda pojęcie paliwa jest też zdefiniowane w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw<sup>20</sup>, ale ta definicja została stworzona jedynie na użytek tej ustawy (paliwa — paliwa ciekłe, biopaliwa ciekłe, gaz skroplony (LPG), sprężony gaz ziemny (CNG), lekki olej opałowy, ciężki olej opałowy oraz olej do silników statków żeglugi śródlądowej).

W związku z powyższym przyjąć trzeba, iż pojęcie rodzaje paliw stosować się będzie w znaczeniu potocznym. Możliwe jest więc dopuszczenie całych kategorii paliw do stosowania, czego następstwem będzie uniemożliwienie stosowania innych kategorii paliw (np. dopuszczenie paliw ciekłych i gazowych, a nie dopuszczenie paliw stałych) — jednakże regulacja taka musi mieć swoje szczegółowe uzasadnienie (tzn. trzeba by wykazać, że zupełnie każdy z istniejących i dostępnych na rynku krajowym paliw stałych — a więc chociażby wszystkie kategorie węgla, drewna, pelety powodują negatywne oddziaływanie na środowisko w kontekście obejmowanego uchwałą obszaru).

Podobne stanowisko można zająć, jeśli chodzi o określenie jakości paliw dopuszczonych do stosowania. Z tym, że tutaj pojawia się jeszcze problem związany ze wskazaną już ustawą z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, która to określa zasady organizacji i działania systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw przeznaczonych do stosowania:

- 1) w pojazdach, ciągnikach rolniczych, a także maszynach nieporuszających się po drogach,
- 2) w instalacjach energetycznego spalania oraz w statkach żeglugi śródlądowej,
- 3) w wybranych flotach,
- 4) przez rolników na własny użytek

— w celu ograniczania negatywnych skutków oddziaływania paliw na środowisko oraz zdrowie ludzi.

Cel tej ustawy jest więc identyczny z celem wskazanym do osiągnięcia w drodze uchwały sejmiku województwa. Biorąc pod uwagę, iż minister właściwy do spraw gospodarki określa w drodze aktów wykonawczych — rozporządzeń, wymagania jakościowe dla:

- 1) paliw ciekłych, biorąc pod uwagę wartości parametrów jakościowych, określone w odpowiednich normach w tym zakresie;

<sup>20</sup> Dz.U., nr 169, poz. 1200 z późn. zm.

2) biopaliw ciekłych, biorąc pod uwagę stan wiedzy technicznej w tym zakresie wynikający z badań tych paliw, a także doświadczeń w stosowaniu biopaliw ciekłych;

3) gazu skroplonego (LPG), biorąc pod uwagę wartości parametrów jakościowych, określone w odpowiednich normach w tym zakresie;

4) sprężonego gazu ziemnego (CNG), biorąc pod uwagę wartości parametrów jakościowych, określone w odpowiednich normach w tym zakresie, wydaje się, iż nie ma możliwości wprowadzenia ograniczeń w związku z tymi właśnie paliwami, gdyż w ten sposób akt prawa miejscowego jako hierarchicznie niższy ingerowałby w materię będącą przedmiotem regulacji ustawowo-rozporządzeniowej (przy zupełnie identycznym celu dla tychże wszystkich regulacji).

Druga kwestia, która musi być uregulowana w uchwale to sposób realizacji obowiązku określonego w uchwale. Ponieważ uchwała określa rodzaje paliw dopuszczonych do stosowania albo jakość paliw dopuszczonych do stosowania to praktycznie jedynym sposobem realizacji tego obowiązku jest nakaz stosowania dopuszczonych paliw. Potencjalnie można by tutaj zastanawiać się też nad wprowadzeniem obowiązku informacyjnego nałożonego na adresatów uchwały o powiadomieniu określonego podmiotu o sposobie jej realizacji (przy czym też wątpliwości budzi czy można zobowiązać organ gminy do realizowania obowiązków związanych z tą uchwałą — czy też te zawiadomienia musiałyby być kierowane do marszałka województwa).

Wreszcie trzecia kwestia to sposób kontroli obowiązku określonego w uchwale. Kwestia ta jest praktycznie tożsama z wyżej wskazaną (jednym z elementów kontrolnych byłby obowiązek informacyjny, przy czym co do określenia kompetencji organów patrz uwagi powyższe). Zarazem trzeba by tutaj jednoznacznie wskazać, iż uchwała dotyczy jedynie ograniczeń w zakresie stosowania paliw, a nie handlu paliwami, w związku z czym w obecnym stanie prawnym żadne obowiązki na podmioty handlujące paliwami nakładane być nie mogą (problematyka składów opału w zakresie handlu detalicznego węglem).

W literaturze podkreśla się, słusznie zresztą kwestię zgodności z Konstytucją<sup>21</sup> art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska. K. Gruszecki w komentarzu do ustawy wskazuje, „że delegacja ta została określona zbyt ogólnie, ponieważ nie wynika z niej, czy ograniczenie to może odnosić się do wszystkich użytkowników środowiska, czy też tylko do niektórych ich kategorii, a upoważnienie w swej treści powinno być zbliżone do wynikającego z art. 92 ust. 1 i 2 ustawy”<sup>22</sup>. B. Rakoczy

<sup>21</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>22</sup> K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 242.

w komentarzu do ustawy Prawo ochrony środowiska podkreśla, że uchwała jest „ingerencją w sferę praw i wolności jednostki”, a z tego punktu widzenia „art. 96 jest sformułowany zbyt ogólnie” i „można mieć wątpliwości co do jego zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP”<sup>23</sup>.

Faktycznie bezwzględnie mamy do czynienia z regulacją, która głęboko ingeruje w sferę praw i wolności jednostki — w tym kontekście w dopuszczalne prawnie korzystanie ze środowiska. Wobec tego, że ustanawiane są ograniczone terytorialnie de facto nakazy, zakazy i ograniczenia przepis ten winien spełniać zasady „dobrej legislacji”, a to może budzić głębokie wątpliwości.

### Kwestia sankcji za naruszenie uchwały sejmiku

Kwestia sankcji stosowanych w przypadku naruszenia wymogów określonych w akcie wydanym na podstawie art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska jest przedmiotem regulacji zawartych w art. 334 tej ustawy o treści: „**Art. 334.** Kto nie przestrzega ograniczeń, nakazów lub zakazów, określonych w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 96, podlega karze grzywny”.

Żadne sankcje w samej uchwale sejmiku nie mogą być wprowadzane, gdyż nie ma ona charakteru przepisów porządkowych. W związku z tym, że sankcje są przewidziane w art. 334 wydaje się też, iż nie sposób zastosować innych sankcji określanych na bazie ogólniejszych przepisów. Pytanie jednak brzmi czy w aktualnym stanie prawnym art. 334 może znaleźć zastosowanie. Związane jest to z tym, iż pozostała w nim forma „rozporządzenia”, a nie uchwały. W momencie w którym nowelizowano przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska przekazując zadanie w zakresie podjęcia aktu związanego z ograniczeniem w stosowaniu paliw od wojewody do sejmiku województwa zapomniano znowelizować także art. 334. Biorąc pod uwagę, iż jedną z cech przepisów karnych musi być ich jednoznaczność bezpośrednie aktualne zastosowanie tego przepisu może być niemożliwe. Wymagana byłaby następująca **nowelizacja**:

**Art. 334.** Kto nie przestrzega ograniczeń, nakazów lub zakazów, określonych w *uchwale wydanej* na podstawie art. 96, podlega karze grzywny.

Sankcja powyższa może być zastosowana przez policję lub inny do tego uprawniony organ (np. straż miejska, straż graniczna). Grzywna wynosi od 20 zł do

<sup>23</sup> J. Ciechanowicz - McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 220–221.



5.000 zł, z czego w postępowaniu mandatowym grzywnę za wykroczenia — w zasadzie do 500 zł — nakłada policja, straż miejska oraz inne organy. W razie odmowy przyjęcia mandatu karnego lub nieuiszczenia w terminie grzywny, organ, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę, występuje do sądu o ukaranie sprawcy wykroczenia. Odpowiedzialności za wykroczenie odpowiada osoba fizyczna (każdy, kto ukończył 17 rok życia).

Zarazem wskazać trzeba, że aktualna regulacja prawna nie umożliwia stosowania żadnych sankcji wobec składów opałów (gdyż nie one są adresatem uchwały z art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska).

## Propozycja zmian w przepisach ustawy Prawo ochrony środowiska

Jak wyżej wskazano aktualny sposób uregulowania ograniczeń w zakresie stosowania paliw budzi szereg wątpliwości. Dla jednoznacznego uregulowania interesującego nas zagadnienia zaproponować można nowelizację art. 96 o następującej treści:

### Art. 96

1) Sejmik województwa może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub na zabytki określić dla terenu województwa bądź jego części rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania albo zakazanych do stosowania.

2) Uchwała, o której mowa w ust. 1 zawiera:

1) określenie rodzajów lub jakości paliw dopuszczonych do stosowania albo zakazanych do stosowania,

2) obszar objęty zakresem jej obowiązywania,

3) podmioty do których skierowane są ograniczenia, zakazy, nakazy lub obowiązki ustalone w uchwale,

4) określenie obowiązków informacyjno-sprawozdawczych podmiotów stosujących paliwa związanych z kontrolą realizacji uchwały,

5) w razie potrzeby dodatkowe obowiązki nałożone na organy administracji publicznej w związku z kontrolą realizacji uchwały,

6) w razie potrzeby dodatkowe obowiązki informacyjne nałożone na podmioty zajmujące się handlem paliwami w związku z kontrolą realizacji uchwały,

7) określenie sposobu kontroli wykonania uchwały.

Zarazem pamiętać trzeba o konieczności nowelizacji art. 334 ustawy Prawo ochrony środowiska, o czym mowa była wyżej.

## Wnioski

Podsumowując stwierdzić można, że chwili obecnej teoretycznie możliwe jest wprowadzenie uchwały określającej rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania, w następstwie czego nie dopuszczającej do stosowania innych paliw (np. paliw stałych), o ile istnieją ku temu szczegółowo uzasadnione przesłanki (zapobieżenie negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub na zabytki), które należy przedstawić w uzasadnieniu. Zarazem w związku z wątpliwościami natury konstytucyjnej, jakie budzi samo brzmienie przepisu art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska będziemy mieli do czynienia z działaniem pionierskim, które będzie podlegało zarówno ocenie społecznej, jak i ocenie prawnej (przez organy nadzoru nad samorządem terytorialnymi oraz sądy administracyjne), której to wynik jest w znacznej mierze nieprzewidywalny.

Zarazem dla rozwiązania problemów natury prawnej postulować należy dokonanie zmian w podstawach ustawowych podejmowania uchwały, która to szczegółowa propozycja przedstawiona została w artykule.

## LEGAL POSSIBILITIES TO BAN THE COMBUSTION OF CERTAIN SOLID FUELS ON THE TERRITORY OF A LOCAL COMMUNITY

Keywords: air protection law; solid fuels; local law.

### Streszczenie

W niniejszym artykule zanalizowano legalne możliwości wprowadzenia zakazu spalania pewnych paliw stałych na obszarze gminy.

### Summary

The article analyzes the legal possibilities to ban the combustion of certain solid fuels on the territory of a local community.

## Bibliografia

- Ciechanowicz-McLean J., Bukowski Z., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Rotko J., *Komentarze do ustawy Prawo ochrony środowiska. Tytuł II ustawy*, Wrocław 2002.
- Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz*, red. J. Sommer, wyd. 2, t. 1, Wrocław 1999.
- Ustawa Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, Wrocław 2001.



Grzegorz Górniewicz

## POLSKI DŁUG PUBLICZNY ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM SEKTORA SAMORZĄDOWEGO

Słowa kluczowe: dług publiczny; kryzys finansowy; sektor samorządowy.

### Wstęp

Dług publiczny stanowi współcześnie jeden z najistotniejszych problemów finansowych i zarazem ekonomicznych świata. Rozpoczęty załamaniem na rynku kredytów hipotecznych w USA kryzys gospodarczy doprowadził do pogorszenia się stanu finansów publicznych w wielu krajach świata, w tym również w Polsce. Główną część polskiego zadłużenia stanowi dług sektora rządowego, ale należy także zwrócić uwagę na coraz większy dług samorządów. Przedstawienie tego zagadnienia jest wiodącym celem prezentowanej pracy.

### Definicja długu publicznego

W literaturze przedmiotu można znaleźć liczne definicje długu publicznego (*public* lub *government*, lub *national debt*), nazywanego też narodowym lub państwowym. Według najkrótszych, podręcznikowych definicji dług publiczny to finansowe zobowiązania władz publicznych z tytułu zaciągniętych pożyczek<sup>1</sup>. Inne

<sup>1</sup> S. O w s i a k, *Finanse publiczne. Teoria a praktyka*, wyd. trzecie zmienione, PWN, Warszawa 2005, s. 330.

źródła podają, iż są to wszystkie zobowiązania zaciągnięte przez Skarb Państwa, państwowe fundusze celowe posiadające osobowość prawną oraz przez gminy<sup>2</sup>.

Definicja sensu largo długu publicznego znajduje się w dokumentach uzupełniających do Traktatu z Maastricht. Według niej dług ten oznacza „łączne zobowiązania Skarbu Państwa wobec podmiotów krajowych i zagranicznych z tytułu zaciągniętych kredytów w instytucjach finansowych oraz bezpośrednio od rządów krajów członkowskich Klubu Paryskiego lub które były gwarantowane albo ubezpieczone przez te rządy bądź ich agendy, a także pozostających do wykupienia skarbowych papierów wartościowych emitowanych na rynek krajowy i zagraniczny oraz inne ewidencjonowane zobowiązania Skarbu Państwa”<sup>3</sup>.

Według polskiej ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. przez państwowy dług publiczny (PDP) rozumie się wartość nominalną zadłużenia jednostek sektora finansów publicznych ustaloną po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań pomiędzy jednostkami tego sektora. Obejmuje on zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów:

- 1) wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne;
- 2) zaciągniętych kredytów i pożyczek;
- 3) przyjętych depozytów;
- 4) wymagalnych zobowiązań:
  - a) wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,
  - b) uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych, będącą dłużnikiem<sup>4</sup>.

Ustawa o finansach publicznych oprócz zaprezentowanego wyżej państwowego długu publicznego wyróżnia dług Skarbu Państwa, który stanowi nominalną wartość zadłużenia podmiotów sektora finansów publicznych, ustaloną po wyeliminowaniu przepływów pomiędzy tymi podmiotami. Zgodnie z art. 9 ustawy sektor finansów publicznych tworzą:

- 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
- 3) jednostki budżetowe;

<sup>2</sup> W. M i s i ą g, *Finanse publiczne w Polsce*, Presspublica, Warszawa 1996, s. 31.

<sup>3</sup> A. C h m i e l e w s k i, *Raport o gospodarce. Dług publiczny*, „Życie Gospodarcze”, 1997, nr 9, s. 16.

<sup>4</sup> Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. Dz.U. z 2009 r., nr 157, rozdz. 1, art. 72.

- 4) samorządowe zakłady budżetowe;
- 5) agencje wykonawcze;
- 6) instytucje gospodarki budżetowej;
- 7) państwowe fundusze celowe;
- 8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- 9) Narodowy Fundusz Zdrowia;
- 10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- 11) uczelnie publiczne;
- 12) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- 13) państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe;
- 14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego<sup>5</sup>.

W metodologii Unii Europejskiej zgodnie z Europejskim Systemem Rachunków Narodowych i Regionalnych (European System of Integrated Economic Accounts — ESA 95)<sup>6</sup> stosowana jest kategoria długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (general government). Do podstawowych różnic pomiędzy państwowym długiem publicznym a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych należą:

- a) zakres sektora (Krajowy Fundusz Drogowy nie jest zaliczany do PDP, a jest do długu sektora instytucji rządowych i samorządowych;
- b) tytuły dłużne (zobowiązania wymagalne (tj. takie, których termin płatności minął i które nie zostały przedawnione ani umorzone) stanowią w Polsce jedną z kategorii długu publicznego, a zgodnie z metodologią unijną traktowane są jako

---

<sup>5</sup> Ibidem, art. 9.

<sup>6</sup> ESA 95 to międzynarodowy standard metodologiczny i rachunkowy służący szczegółowemu opisowi gospodarki (tj. regionów, krajów czy grup krajów), jej składowych, a także relacji z innymi gospodarkami. Zastąpił on wydany w 1970 r. Europejski System Zintegrowanych Rachunków Ekonomicznych. ESA 95 jest w pełni zgodny ze zrewidowanym światowym podręcznikiem rachunków narodowych (SNA 93), z tym że jest on bardziej zorientowany na warunki i dane wymagane przez UE. W odróżnieniu od SNA 93 ESA 95 zawiera m.in.: dodatkowe rozdziały poświęcone transakcjom dotyczącym produktów, transakcjom podziału i transakcjom finansowym, rozdziały dotyczące rachunków regionalnych i kwartalnych, odniesienia do specyficznych układów instytucjonalnych w UE, specyficzne klasyfikacje EU oraz dodatkową klasyfikację dla wszystkich transakcji zewnętrznych. Zob. *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2005–2008, Studia i analizy statystyczne*, GUS, Warszawa 2010.

wydatek na bazie memoriałowej (tj. wpływają na poziom deficytu) i nie są zaliczane do długu. Powyższa rozbieżność wynika z odmiennych zasad sprawozdawczości budżetowej — w Polsce budżet państwa prowadzony jest na bazie kasowej, a w regulacjach unijnych obowiązuje sprawozdawczość na bazie memoriałowej (metoda kasowa rejestruje tylko operacje finansowe, których skutkiem jest realny napływ i odpływ pieniądza z rachunku władz publicznych, a metoda memoriałowa zgodna z ESO 95 wlicza łączne zobowiązania sektora rządowego według nominalu pomniejszone o zobowiązania jednostek sektora publicznego, będącymi jednocześnie aktywami innych jednostek sektora publicznego);

c) dług potencjalny (w państwowym długu publicznym nie jest uwzględniany, natomiast zgodnie z regulacjami unijnymi w konkretnej sytuacji może stać się długiem podmiotu udzielającego poręczenia lub gwarancji (operacja przejęcia długu)<sup>7</sup>. Poręczenia i gwarancje nie stanowią długu, ale mogą w każdej chwili go stanowić, jeśli poręczona pożyczka nie będzie spłacana.

Dla ścisłości należy wyraźnie oddzielić dług publiczny od łącznego zadłużenia, które obejmuje m.in. zadłużenie sektora pozarządowego czy bankowego.

## Dopuszczalne granice długu publicznego

Pojawiające się krytyczne opinie dotyczące narastania długu publicznego i problemów z jego spłatą, powodują powstanie pytania o granice zadłużenia. Najogólniej przyjętym kryterium jest stwierdzenie, iż zadłużenie nie powinno naruszać równowagi gospodarczej. Wydaje się, że jest to jednak stwierdzenie na tyle ogólne i nieprecyzyjne, iż poza generalną ideą, trudno rozpatrywać i odnosić je do konkretnej wielkości długu publicznego<sup>8</sup>.

Już w 1923 r. podane zostały dwa wskaźniki określające miarę zadłużenia. Były nimi: stosunek zadłużenia do dochodów społeczeństwa oraz relacja długów bieżących (krótkoterminowych) do długów stałych (długoterminowych)<sup>9</sup>.

W analizie rozmiarów i struktury zadłużenia niezbędne wydaje się zrelacjonowanie wielkości długu do podstawowych wielkości gospodarczych, a zwłaszcza do

<sup>7</sup> *Dług publiczny — Raport Roczny 2007*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2008, s. 35.

<sup>8</sup> G. Gołębiowski, *Dług publiczny*, [w:] *System finansowy w Polsce*, red. nauk. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, PWN, Warszawa 2004, s. 714.

<sup>9</sup> A. Krzyżanowski, *Nauka o skarbości*, Fiszer i Majewski, Poznań 1923, s. 346–347.



handlu zagranicznego. Rzecz dotyczy wskaźników obsługi zadłużenia (relacji długu do eksportu<sup>10</sup> i do PKB) oraz zadłużenia na jednego mieszkańca.

W literaturze przedmiotu można znaleźć twierdzenie, że jeżeli przyrost PKB w danym okresie jest większy od przypadającej na dany czas wielkości spłaty długu to jest to sytuacja nie przynosząca szkody dla rozwoju konkretnej gospodarki.

$$\Leftrightarrow \text{PKB} > \text{OZ}, \text{ gdy: } \text{OZ} = \text{A} + \%Z;$$

gdzie:  $\Leftrightarrow \text{PKB}$  — przyrost PKB;

OZ — obsługa zadłużenia;

A — amortyzacja zadłużenia za dany okres;

$\%Z$  — odsetki od zadłużenia.

Jeżeli natomiast przyrost PKB pozwala jedynie na pokrycie obsługi zadłużenia, czyli:

$$\Leftrightarrow \text{PKB} = \text{OZ},$$

to jest to początek niewypłacalności<sup>11</sup>. Rzeczywista niewypłacalność pojawia się, gdy obsługa zadłużenia jest większa od przyrostu PKB:

$$\Leftrightarrow \text{PKB} < \text{OZ}$$

Sytuacja jeszcze bardziej komplikuje się w okresie stagnacji bądź recesji.

W latach dziewięćdziesiątych Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju po analizie wielkości zadłużenia w wielu krajach przyjęła następujące wskaźniki:

- relacja długu do eksportu (wartość krytyczna wynosi 275%),
- relacja odsetek do eksportu (jako wartość krytyczną przyjęto 20%),
- stosunek obsługi długu (spłata rat i odsetek) do eksportu (30%),
- relacja długu do PKB (50%)<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Jeszcze na początku lat osiemdziesiątych panowała opinia, że ciężar obsługi długu staje się nadmierny, gdy jego relacja do rocznych wpływów z eksportu przekracza 25%. Ze względu na to, że w późniejszych latach wiele krajów przekroczyło ten poziom, interpretacja została złagodzona. K. Z a b i e l s k i, *Finanse międzynarodowe*, PWN, Warszawa 1994, s. 328–329.

<sup>11</sup> B. B e r n a ś, *Bilans płatniczy i pozycja inwestycyjna państwa*, [w:] *Finanse międzynarodowe*, red. nauk. B. B e r n a ś, PWN, Warszawa 2006, s. 237.

<sup>12</sup> G. G o ł ę b i o w s k i, op.cit., s. 715 oraz G. K o ł o d k o, *Transformacja polskiej gospodarki — sukces czy porażka?*, Polska Oficyna Wydawnicza BGW, Warszawa 1992, s. 70–71.

W ramach szczytu z Maastricht, który zaowocował podpisaniem w dniu 7 lutego 1992 r. traktatu o stworzeniu Unii Europejskiej wyznaczono podstawowe warunki przystąpienia do Unii Gospodarczej i Walutowej, określane jako kryteria konwergencji. W jednym z tych kryteriów<sup>13</sup> przyjęto, że wartość bazowa dla zadłużenia publicznego w relacji do produktu krajowego brutto w cenach rynkowych wynosi 60%. Traktat ten przewidział jednak wyjątki od nominalnych kryteriów konwergencji. Komisja Europejska, może uznać, że kryterium jest wykonane, mimo uzyskania przez dany kraj wartości wyższej niż wartość bazowa, jeśli stosunek zadłużenia publicznego do PKB maleje w wystarczającym stopniu i zbliża się do wartości bazowej w zadowalającym tempie. Do wielkości długu publicznego odnosi się również w wąskim zakresie procedura w wypadku wystąpienia nadmiernego deficytu budżetowego. Jeśli zadłużenie przekroczy 60% PKB, bez względu na to, czy towarzyszyć temu będzie deficyt budżetowy powyżej 3% PKB, Komisja Europejska przygotowuje sprawozdanie, które po zaopiniowaniu przez Komitet Ekonomiczno-Finansowy staje się podstawą do wydania opinii na temat występowania nadmiernego deficytu. Sam fakt przekroczenia granicy zadłużenia w wysokości 60% PKB nie jest jednak podstawą do wyciągnięcia sankcji wobec konkretnego kraju<sup>14</sup>.

W związku z narastającą sytuacją zadłużeniową w październiku 2010 r. przedstawione wyżej zasady uległy zaostreniu. Rada Unii Europejskiej na wniosek Komisji Europejskiej będzie mogła ukarać kraje, które permanentnie posiadają deficyt budżetowy powyżej 3% i dług publiczny większy niż 60% PKB. Zagrożone będą państwa nie stosujące się do planu naprawczego przedstawionego przez Brukselę. Zgodnie z tym planem dany kraj w ciągu sześciu miesięcy musi rozpo-

<sup>13</sup> Do pozostałych kryteriów konwergencji zaliczono:

- deficyt budżetu państwa nie może być wyższy niż 3% PKB,
- długookresowa stopa procentowa może przewyższać najwyżej o 2% średnią stopę procentową w trzech krajach o najniższej stopie inflacji,
- stopa inflacji nie może być większa niż o 1,5% od przeciętnej stopy inflacji trzech krajów, w których poziom inflacji jest najwyższy,
- dany kraj nie powinien dewaluować przez dwa lata swojej waluty poza uzgodnionym przedziałem.

A. B u d n i k o w s k i, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, PWE, Warszawa 2001, s. 369; M. O k u n i e w s k i, *Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa*, [w:] *Finanse, bankowość i rynki finansowe*, pr. zbior. pod red. nauk. E. P i e t r z a k a i M. M a r k i e w i c z, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2006, s. 55–56 oraz Treaty Establishing the European Community ([www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)).

<sup>14</sup> J. K a r n o w s k i, *Polityka gospodarcza Hiszpanii, Portugalii i Grecji w drodze do Unii Gospodarczej i Walutowej. Analiza doświadczeń na tle teorii*, mps, Warszawa–Waszyngton, styczeń 2006, s. 25.

cząć reformy i co roku zmniejszać co najmniej o 1/20 tę część długu, którą przekracza 60%. Sankcje mogą maksymalnie wynieść 0,2% PKB. Środki zostaną zdeponowane na specjalnym koncie Komisji Europejskiej. Jeśli ukarany kraj przez pół roku nie wprowadzi nakazanych posunięć, pieniądze przypadną na rzecz budżetu UE. Pod naciskiem krajów o szczególnie dużym długu (Belgii, Grecji i Włoch) ustalono, iż przez pierwsze trzy lata od wejścia w życie nowych regulacji kary nie będą nakładane. Nowe przepisy mają początkowo obowiązywać tylko w krajach strefy euro. Później (konkretnego terminu nie ustalono) obejmą wszystkie kraje UE. Nowe zasady są efektem porozumienia zawartego 18 października 2010 r. przez ministrów finansów. Porozumienie to z kolei wynikało z nacisku Angeli Merkel i Nicolasa Sarkozy'ego, którzy nieco wcześniej ustalili wspólne stanowisko<sup>15</sup>.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w ustawie o finansach publicznych z 2009 r.<sup>16</sup> określone zostały górne granice długu publicznego oraz sposób postępowania w przypadku zbliżania się do określonego limitu (tylko w ustawie). Zgodnie z panującym prawem dług publiczny w Polsce nie może przekroczyć 3/5, czyli 60% wartości rocznego PKB. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych należy podejmować działania ostrożnościowe i sanacyjne, gdy dług, powiększony o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych, w relacji do PKB będzie kształtował się na poziomie 50–55% lub 55–60%. W drugim przypadku Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej bez deficytu lub też uchwalając budżet z deficytem przyjmuje się jako górne ograniczenie tego deficytu jego poziom zapewniający, iż relacja długu Skarbu Państwa do PKB przewidywana na koniec roku budżetowego, którego dotyczy projekt ustawy, będzie niższa od relacji łącznej kwoty długu Skarbu Państwa do PKB, obliczonej za rok poprzedni. Poza tym w takiej sytuacji nie przewiduje się wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej, waloryzacja rent i emerytur ograniczona jest do poziomu wzrostu cen towarów i usług, zakazane jest — z pewnymi wyjątkami — udzielanie kredytów i pożyczek z budżetu państwa, a ponadto dokonuje się przeglądu programów wieloletnich w celu poszukiwania oszczędności<sup>17</sup>. Przekroczenie górnego limitu (60%) oznacza naruszenie przepisów Konstytucji i powinno powodować podanie się do dymisji Rady Ministrów i pociągnięcie jej członków do odpowiedzialności

---

<sup>15</sup> J. Bielecki, *Kary za deficyt najwcześniej za sześć lat*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2010, nr 205, s. A8.

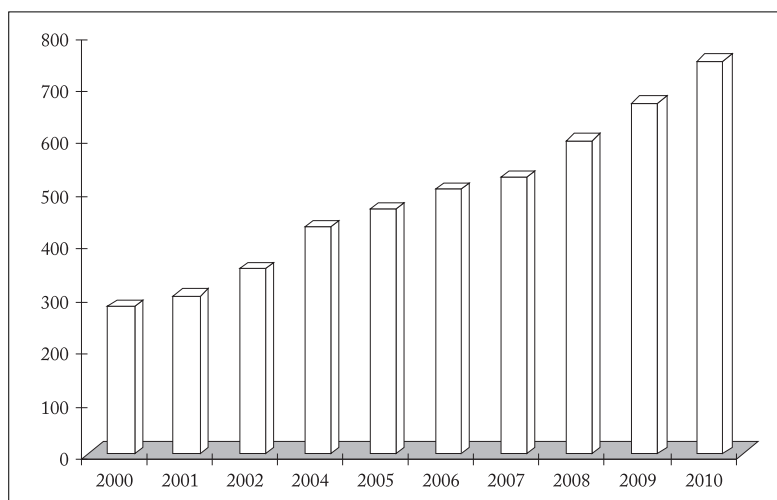
<sup>16</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240).

<sup>17</sup> *Prawo finansów publicznych*, red. nauk. B. Brzezicki, Towarzystwo Organizacji i Kierownictwa — Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „DOM ORGANIZATORA”, Toruń 2010, s. 145.

przed Trybunałem Stanu<sup>18</sup>. Ponadto w Konstytucji zawarty jest zapis o zakazie finansowania deficytów budżetowych przez bank centralny.

## Skala polskiego długu publicznego

W pierwszej połowie XXI w.<sup>19</sup> odnotowano permanentny wzrost polskiego długu publicznego (zob. ryc. 1). Jeszcze w 2000 r. wynosił on nieco ponad 280 mld zł, żeby w 2010 r. osiągnąć poziom 778 mld zł.



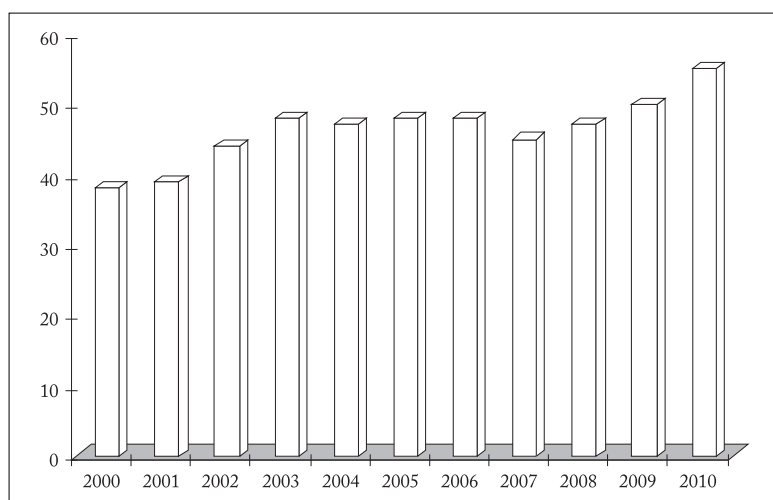
**Rycina 1. Wzrost polskiego długu publicznego w latach 2000–2010 (w mld USD)**

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2003*, GUS, Warszawa 2003, s. 535–536; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005*, GUS, Warszawa 2005, s. 628–629; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2007*, GUS, Warszawa 2007, s. 626–627 oraz *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2009*, GUS, Warszawa 2009, s. 644.

W ostatnich trzech latach pogorszyła się też relacja długu publicznego do PKB (zob. ryc. 2), która świadczy o faktycznym obciążeniu kraju zadłużeniem. Na koniec 2010 wyniosła ona równo 54,9%, czyli tylko o 0,1% mniej od dopuszczalnej granicy.

<sup>18</sup> G. G o ł ę b i o w s k i, op. cit., s. 717.

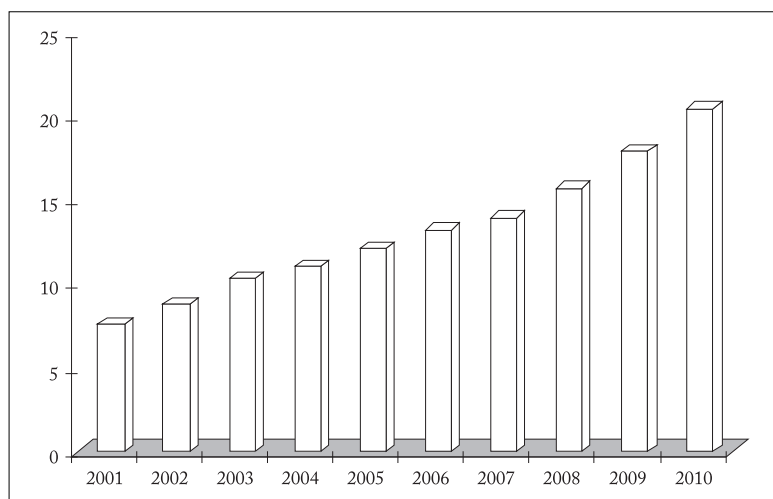
<sup>19</sup> Wbrew powszechnemu mniemaniu XXI w. rozpoczął się 1 stycznia 2001 r. W pracach naukowych (również w prezentowanej) często przyjmuje się jednak termin 1 stycznia 2000 r.



**Rycina 2. Relacja długu publicznego do PKB (w %)**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu i Ministerstwa Finansów.

W analizowanym okresie stale zwiększała się suma polskiego długu publicznego przypadająca na jednego mieszkańca (zob. ryc. 3). Jeszcze w 2001 r. kwota ta wynosiła niecałe 8 tys. zł, by na koniec 2010 r. przekroczyć 20 tys. zł.



**Rycina 3. Dług publiczny Polski w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w tys. zł)**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu i MFW.

W całym analizowanym okresie w strukturze długu publicznego zdecydowanie dominuje dług sektora rządowego, stanowiący ponad 90% całego zadłużenia. Ze

względu na temat pracy uwaga zostanie skoncentrowana jednak głównie na zadłużeniu sektora samorządowego, które na koniec 2010 r. wyniosło około 7,7% długu publicznego ogółem. Szczegółowe dane na temat struktury długu publicznego Polski przedstawia poniższa tabela.

Tabela 1. Struktura długu publicznego w Polsce w latach 2000–2010 (w mln zł)

Lata	Wyszczególnienie			
	Ogółem	I. Dług sektora rządowego	II. Dług sektora samorządowego	III. Dług sektora ubezpieczeń społecznych
2000	280 322	271 096	9 225	3 125
2001	302 106	291 320	10 786	–
2002	353 843	338 572	15 270	–
2003	408 631	392 083	16 548	–
2004	432 282	413 887	18 393	–
2005	466 591	439 335	20 172	7 084
2006	504 991	481 708	23 283	5 060
2007	527 442	500 214	24 483	2 745
2008	597 797	566 907	28 115	2 775
2009	669 881	623 596	39 325	6 960
2010	778 700	705 900	59 900	12 900

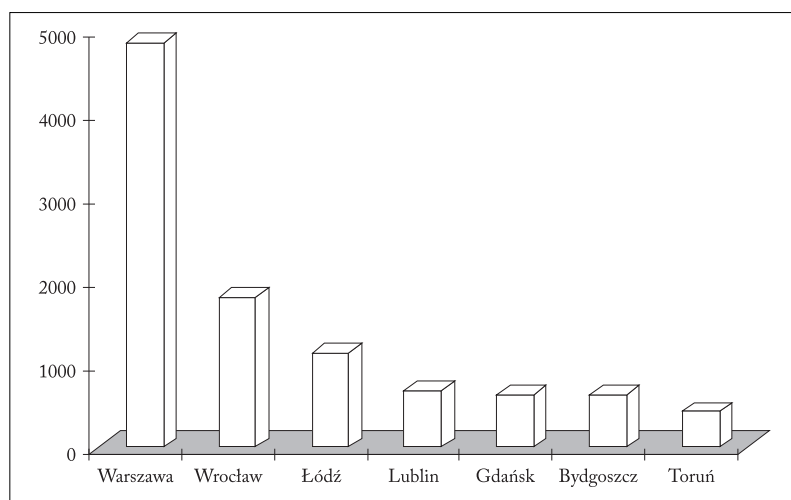
Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010*, GUS, Warszawa 2010, s. 441–442; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2003*, GUS, Warszawa 2003, s. 535–536; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005*, GUS, Warszawa 2005, s. 628–629; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2007*, GUS, Warszawa 2007, s. 626–627 oraz *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2009*, GUS, Warszawa 2009, s. 644.

Reasumując tą część pracy należy stwierdzić, że w ostatnich czterech analizowanych latach (2007–2010) odnotowano w Polsce gigantyczny przyrost długu publicznego. Nominalnie był on czterokrotnie większy niż podczas dziesięciolecia pod rządami E. Gierka. Jego relacja do PKB była równa 21%, a gdyby nie prywatyzacja i środki unijne wyniosłaby aż około 40%. W latach siedemdziesiątych stosunek przyrostu długu do PKB stanowił 24%<sup>20</sup>. Szczególnie niepokoić musi fakt, iż wzrost zadłużenia w ostatnich latach pierwszej dekady XXI w. dokonywał się mimo masowej wyprzedaży majątku narodowego.

<sup>20</sup> K. Rybiński, *Zmarnowana dekada*, „Forbes” 2010, nr 11, s. 10.

## Zadłużenie sektora samorządowego

Emitowane przez polskie miasta obligacje nie cieszyły się dużym zainteresowaniem potencjalnych inwestorów. Niska rentowność jest efektem ubocznym „wojny na marże”, jaką prowadziły banki. W ciągu 2010 r. stawki marż za organizację emisji spadły dwu- trzykrotnie. Przykładowo, emisje obligacji miasta Gdańska były obłożone w zależności od terminu wykupu obligacji marżą od 0,39 do 0,55% ponad sześciomiesięczny WIBOR. Skutki spadku marż były co najmniej dwa. Pierwszym był duży wzrost zainteresowania emisjami obligacji komunalnych ze strony dużych miast (Warszawa wyemitowała obligacje za 900 mln zł, Poznań za 180 mln zł, Wrocław za 130 mln zł, a Gdańsk za 100 mln zł). Drugim skutkiem okazał się spadek atrakcyjności obligacji komunalnych w stosunku do poprzednich okresów. W 2010 r. większość obligacji komunalnych kupowały banki, które organizowały emisje<sup>21</sup>.



Rycina 4. Zadłużenie wybranych polskich miast (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. O s t r o w s k a, *Samorządy tracą na decyzjach polityków*, „Rzeczpospolita”, 2010, nr 236, s. B4.

Powyższa rycina przedstawia zadłużenie wybranych polskich miast według stanu na koniec sierpnia 2010 r. Z pewnością nie może zaskakiwać pierwsza pozycja stolicy kraju. Zadłużenie miasta Warszawy wyniosło w tym czasie prawie

<sup>21</sup> M. C h ą d z y ń s k i, *Obligacje miast mało atrakcyjne*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2010, nr 182, s. A12.

4,8 mld zł. Ponad miliardowe długi posiadały też Wrocław (nieomal 1,8 mld zł) oraz Łódź (ponad 1,1 mld zł). Według danych „Gazety Krakowskiej”<sup>22</sup> zadłużenie Krakowa w analogicznym okresie przekroczyło nieco 2 mld zł, a zdaniem portalu epoznan.pl<sup>23</sup> dług Poznania na koniec 2010 r. osiągnie poziom 2,6 mld. Relatywnie niskie zadłużenie posiadały w tym czasie inne duże polskie miasta, a mianowicie Gdańsk (638 mln zł), Szczecin (397 mln zł) i Katowice (383 mln zł)<sup>24</sup>.

Po rekordowym 2010 r. zadłużenie polskich samorządów wzrosło o 16 mld zł (1,1,% PKB) i osiągnęło sumę łączną ponad 55 mld zł. Według prognoz w 2011 r. samorzady zadłużą się o kolejne 14 mld zł. W sumie ich dług osiągnie poziom 69 mld zł, czyli około 4,7% PKB (w 2010 r. było to tylko 3,9% PKB)<sup>25</sup>. Jednak 69 mld zł stanowi tylko około 40% łącznych dochodów wszystkich samorządów (limit wynosi 60%). Udział zadłużenia samorządowego w długu całego państwa wzrośnie z 7% w 2010 do 8,5% w 2011 r. Od 2012 r. długi samorządów mają zacząć spadać, gdyż zadłużenie jest efektem apogeum programów inwestycyjnych wspomaganych funduszami UE, które przypadło na lata 2010–2011. Według prognoz w 2015 r. zadłużenie powinno spaść do niecałych 52 mld zł<sup>26</sup>.

Teoretycznie istnieją bariery ograniczające zadłużanie się sektora samorządowego. Zgodnie z prawem dług nie może przekroczyć 60% ich dochodów, a na spłatę nie można przeznaczyć więcej niż 15%. Samorzady miały jednak metody obchodzenia tych limitów. Zalicza się do nich następujące sposoby:

1) „na spółkę” — samorzady przekazują spółce niektóre zadania i to ona zaciąga zobowiązania, które nie obciążają gminy<sup>27</sup>;

<sup>22</sup> <http://krakow.naszemiasto.pl/artukul/603426,krakow-ma-juz-2-mld-zl-dlugu,id,t.html?kategoria=663>

<sup>23</sup> <http://www.epoznan.pl/index.php?section=news&subsection=news&id=17249>

<sup>24</sup> K. O s t r o w s k a, *Samorzady tracą na decyzjach polityków*, „Rzeczpospolita”, 2010, nr 236, s. B4.

<sup>25</sup> Według danych Komisji Europejskiej gorszą relację zadłużenia samorządów do PKB w 2010 r. posiadały Holandia (8,4%), Francja (8,3%), Łotwa (6,4%), Portugalia (5,2%), Niemcy (5,2%), Wielka Brytania (4,9%) i Węgry (4,6%). Co zaskakujące dla przeżywającej w tym czasie ogromny finansowy kryzys Grecji stosunek ten wynosił tylko 0,9% PKB.

<sup>26</sup> A. C i e ś l a k - W r ó b l e w s k a, *Samorzady znów mocno się zadłużą w tym roku*, „Rzeczpospolita”, 2011, nr 124, s. B1.

<sup>27</sup> Polskie miasta bardzo często stosowały tą metodę. Dotyczyło to przede wszystkim dużych ośrodków, które inwestowały na potęgę z myślą o piłkarskich mistrzostwach Europy w 2012 r. Gdyby zsumować długi tych miast i zadłużenie spółek to okazałoby się, że bariera zadłużenia (60%) została przekroczona. W przypadku Gdańska i Poznania długi spółek przewyższyły zadłużenie miast. M. C h ą d z y Ń s k i, *Długi zamiatane do spółek*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2010, nr 204, s. A1 i A5.



2) „na leasing” — samorządy zamiast zaciągnąć kredyt, leasingują produkt lub usługę. Dzięki temu zobowiązanie wpisane jest w wydatki sztywne budżetu, ale nie powiększa długu;

3) „na dobrego wujka” — samorząd zawiera z wykonawcą umowę (np. na wybudowanie drogi w ciągu roku), ale za sumę, którą może sfinansować w ciągu 20 lat i to jemu samorząd będzie spłacał raty. Raty te nie będą klasyfikowane jako dług, ale jako wydatki sztywne<sup>28</sup>.

W 2011 r. jedenaście polskich miast wyda prawdopodobnie więcej środków na obsługę długu niż mają wynosić limity<sup>29</sup> ich zdolności kredytowej ustalone przez ministerstwo finansów (zob. tab. 2). Trzeba zaznaczyć, że limity te zaczną oficjalnie obowiązywać dopiero od 2014 r., ale już w 2011 r. samorządy uwzględniały je w swoich planach finansowych. Skarbnik Gdańska Teresa Blacharska uważa, że wysoki wskaźnik spłaty zadłużenia to efekt zamierzonej polityki miasta, które zamierza szybciej spłacić część swoich drogiej kredytów. Źródłem pokrycia tych

**Tabela 2. Wydatki na obsługę zadłużenia i limity (w mln zł)**

Miasto	Wydatki na obsługę zadłużenia	Potencjalny limit wydatków
Warszawa	686,1	640,4
Kraków	524,8	362,5
Gdańsk	332,8	237,9
Kielce	100,9	96,7
Radom	93,2	88,1
Ruda Śląska	51,7	45,2
Tarnów	44,6	38,1
Zielona Góra	41,5	37,1
Gorzów Wielkopolski	41,0	36,8
Włocławek	36,3	34,5
Bytom	32,5	7,3

Źródło: A. Cieślak - Wróblewska, *Miasta restrukturyzują długi*, „Rzeczpospolita” 2011, nr 56, s. B4–B5.

<sup>28</sup> G. Osiecki, *Samorządy zagrażają budżetowi*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2010, nr 174, s. A3.

<sup>29</sup> Przyszłe limity zadłużenia mają być wyliczane indywidualnie dla każdego samorządu. Wydatki na obsługę zadłużenia w relacji do ich dochodów nie mogą być wyższe niż średnia nadwyżka operacyjna w ostatnich trzech latach. Nadwyżka ta to różnica pomiędzy dochodami bieżącymi (powiększonymi o przychody ze sprzedaży majątku) a wydatkami bieżącymi. Premiuje to samorządy, które mają wysokie dochody własne. A. Cieślak - Wróblewska, *Miasta restrukturyzują długi*, „Rzeczpospolita”, 2011, nr 56, s. B5.

wydatków ma być emisja obligacji. Z kolei Warszawa planuje przedterminowy wykup obligacji w 2013 r.<sup>30</sup>

W Polsce jest łącznie 65 miast na prawach powiatu. Ich łączne zadłużenie ma w 2011 r. przekroczyć poziom 27,8 mld zł, co będzie stanowić około 48% ich dochodów. W przypadku trzech miast dług przekroczy 70% (Włocławek 81%, Poznań 72,4% i Toruń 70,5%). Jednak kredyty zaciągane na realizację projektów współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej można wyłączyć ze wskaźnika (w ustawie przewidziano próg 60%), co oznacza, że formalnie żadne miasto go nie przekroczy. Po wyłączeniach dług Torunia w relacji do PKB spadnie do 56%, Poznania do 50,8%, a Włocławka do 44,5%<sup>31</sup>.

Minister finansów J. Rostowski starał się przerzucić odpowiedzialność za rosnący dług publiczny na samorządy. Jednak w rzeczywistości nie posiadał żadnych argumentów przy pomocy, których mógłby ograniczyć ich zadłużenie. Zgodnie z prawem rząd może interweniować dopiero wówczas, gdy dług danego samorządu przekroczy 60% jego dochodów, a na koniec 2009 r. w skali całego kraju wskaźnik ten wyniósł niecałe 26%. W połowie 2010 r. tylko osiem polskich gmin na 2413 przekroczyło próg 60%<sup>32</sup>. Przedstawiciele samorządów słusznie bronili się: „... mamy dosyć słuchania oskarżeń ze strony ministra Rostowskiego. Zapomina on dodać, że długi samorządów to znikoma część publicznego długu. Rząd zadłuża się na znacznie szerszą skalę, a nas krytykuje...”<sup>33</sup>. Zadłużenie samorządów na początku drugiej połowy września 2010 r. stanowiło tylko około 6% polskiego długu publicznego.

Na początku 2011 r. rząd zapowiadał ograniczenie zadłużania się samorządów. Zamierzano wprowadzić podobne rozwiązania do tych, które dotyczą budżetu centralnego. Docelowo samorządy nie będą mogły wydawać o 1% więcej, niż zarobią w danym roku rozliczeniowym<sup>34</sup>. Dla wielu miast i gmin może to oznaczać wstrzymanie inwestycji. Żeby temu zapobiec ministerstwo finansów zaproponowało by mogły one kupować od innych prawo do wyższej luki budżetowej. Z analizy „Rzeczypospolitej” wynika, że największym sprzedawcą w 2012 r. byłyby Kraków (ok. 122 mln zł), Wrocław (ok. 113 mln zł) oraz Lublin (ok. 74 mln zł).

<sup>30</sup> Ibidem, s. B4–B5.

<sup>31</sup> A. Cieślak-Wróblewska, *Długi miast ostro w górę*, „Rzeczpospolita”, 2011, nr 67, s. A1 i B4.

<sup>32</sup> J. Olechowski, *Rząd ogranicza gminy*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2010, nr 186, s. A5.

<sup>33</sup> J. Kowalczyk, *Potyczki skarbników z rządem*, „Puls biznesu”, 2010, nr 185, s. 14.

<sup>34</sup> G. Osiecki, *Rząd próbuje wyhamować zadłużanie się samorządów*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2011, nr 4, s. A4.

Z kolei największe potrzeby pożyczkowe będą miały Katowice (ok. 178 mln zł), Toruń (ok. 160 mln zł) i Szczecin (ok. 158 mln zł)<sup>35</sup>.

Zgodnie z rozporządzeniem ministra finansów z 23 grudnia 2010 r. samorządy muszą do zadłużenia wliczać nie tylko kredyty, pożyczki i papiery dłużne, ale również zobowiązania z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, leasingu i umów z odroczonym terminem zapłaty dłuższym niż jeden rok. Według Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych w 2011 r. 86 samorządów może przekroczyć 60% limit długu wobec dochodów<sup>36</sup>.

Samorządy znalazły jednak pewien sposób na obejście powyższego rozporządzenia. Niektóre z nich (np. Szczecin) postanowiły uchwalić swoje budżety jeszcze przed wakacjami 2011 r., czyli zanim przepisy zaczną działać... „Idziemy za przykładem rządu, który twierdzi, że z wielu powodów lepiej jest uchwalić budżet wcześniej, jeszcze przed wakacjami. Uważamy, że jest to dobry kierunek...” — powiedział skarbnik Szczecina, Stanisław Lipiński<sup>37</sup>.

## Wnioski końcowe

W ostatnim okresie kryzys finansów publicznych skomplikował sytuację gospodarczą na świecie. Telewizyjne i radiowe wiadomości, a także codzienne gazety poświęcały wiele miejsca sytuacji w bankrutującej Grecji, Irlandii, Portugalii oraz Włochom. Największym dłużnikiem okazały się Stany Zjednoczone, a suma zadłużenia wszystkich krajów świata jest już prawie równa ich łącznemu produktowi krajowemu brutto.

Problem długu publicznego nie ominął również Polski. Na wystawionym przez prof. Leszka Balcerowicza zegarze długów<sup>38</sup> można obserwować permanentny przyrost. W chwili pisania artykułu (15 listopada 2011 r.) zadłużenie przekroczyło 900 mld zł. Zdecydowanie największa część tego długu przypada na sektor rządowy, ale rośnie również dług sektora samorządowego. Wzrost ten jest co prawda częściowo uzasadniony potrzebą współfinansowania unijnych inwestycji, głównie infrastrukturalnych, ale jego tempo musi już budzić pewne obawy.

---

<sup>35</sup> A. Cieślak-Wróblewska, *Wątpliwości wobec handlu deficytem*, „Rzeczpospolita”, 2011, nr 91, s. B9.

<sup>36</sup> A. Cieślak-Wróblewska, *Nowe prawo, mniej inwestycji?*, „Rzeczpospolita”, 2011, nr 18, s. B4.

<sup>37</sup> Ł. Zalewski, *Budżety miast przed wakacjami*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2011, nr 89, s. B2.

<sup>38</sup> <http://www.zegardlugu.pl>

## POLISH PUBLIC DEBT WITH PARTICULAR TAKING INFO SELF-GOVERNMENT SECTOR

Keywords: public debt; financial crisis; self-government sector.

### Streszczenie

Jednym z najistotniejszych problemów finansowych i ekonomicznych współczesnego świata jest dług publiczny. W pierwszych dwóch częściach publikacji została zaprezentowana definicja długu publicznego i jego dopuszczalne granice. Następnie artykuł przedstawia skalę zjawiska, a w ostatnim punkcie koncentruje się za zadłużeniu samorządów, które w ostatnim okresie zanotowało dynamiczny wzrost. Prezentacja długu samorządów była głównym celem niniejszej pracy.

### Summary

Public debt is nowadays one of the most important problems of both financial and economic nature. The economic crisis, being initiated with the collapse on the mortgage market in USA, contributed to the deterioration of the condition of public finances in many countries world-wide, including Poland. The major part of Polish debt is the debt of the governmental sector but the still growing debt of local governments is worth noticing. The presentation of the afore-mentioned issue is the subject of the present paper.

### Literatura

- Bernaś B., *Bilans płatniczy i pozycja inwestycyjna państwa*, [w:] *Finanse międzynarodowe*, red. nauk. B. Bernaś, PWN, Warszawa 2006.
- Bielecki J., *Kary za deficyt najwcześniej za sześć lat*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2010, nr 205.
- Budnikowski A., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, PWE, Warszawa 2001.
- Chądzyński M., *Długi zamiatane do spótek*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2010, nr 204.
- Chądzyński M., *Obligacje miast mało atrakcyjne*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2010, nr 182.
- Chmielewski A., *Raport o gospodarce. Dług publiczny*, „Życie Gospodarcze”, 1997, nr 9.
- Cieślak-Wróblewska A., *Miasta restrukturyzują długi*, „Rzeczpospolita”, 2011, nr 56.
- Cieślak-Wróblewska A., *Samorzędy znów mocno się zadłużą w tym roku*, „Rzeczpospolita”, 2011, nr 124.

- Cieślak-Wróblewska A., *Wątpliwości wobec handlu deficytem*, „Rzeczpospolita”, 2011, nr 91.
- Cieślak-Wróblewska, *Nowe prawo, mniej inwestycji?*, „Rzeczpospolita”, 2011, nr 18.
- Gołębiowski G., *Dług publiczny*, [w:] *System finansowy w Polsce*, red. nauk. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, PWN, Warszawa 2004.
- Karnowski J., *Polityka gospodarcza Hiszpanii, Portugalii i Grecji w drodze do Unii Gospodarczej i Walutowej. Analiza doświadczeń na tle teorii*, mps, Warszawa–Waszyngton, styczeń 2006.
- Kołodko G., *Transformacja polskiej gospodarki — sukces czy porażka?*, Polska Oficyna Wydawnicza BGW, Warszawa 1992.
- Kowalczyk J., *Potyczki skarbników w rządem*, „Puls biznesu”, 2010, nr 185.
- Krzyżanowski A., *Nauka o skarbowości*, Fiszer i Majewski, Poznań 1923.
- Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, Presspublica, Warszawa 1996.
- Okuniewski M., *Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa*, [w:] *Finanse, bankowość i rynki finansowe*, pr. zbior. pod red. nauk. E. Pietrzaka i M. Markiewicza, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2006.
- Osiecki G., *Rząd próbuje wyhamować zadłużanie się samorządów*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2011.
- Osiecki G., *Samorządy zagrażają budżetowi*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2010, nr 174.
- Ostrowska K., *Samorządy tracą na decyzjach polityków*, „Rzeczpospolita”, 2010, nr 236.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria a praktyka*, wyd. trzecie zmienione, PWN, Warszawa 2005.
- Prawo finansów publicznych*, red. nauk. B. Brzeziński, Towarzystwo Organizacji i Kierownictwa — Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „DOM ORGANIZATORA”, Toruń 2010.
- Rybiński K., *Zmarnowana dekada*, „Forbes”, 2010, nr 11.
- Zabielski K., *Finanse międzynarodowe*, PWN, Warszawa 1994.
- Zalewski W., *Budżety miast przed wakacjami*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2011, nr 89.

#### Pozostałe źródła

- Dług publiczny — Raport Roczny 2007*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2008.  
<http://krakow.naszemiasto.pl/artukul/603426,krakow-ma-juz-2-mld-zl-dlugu,id,t.html?kategoria=663>  
<http://www.epoznan.pl/index.php?section=news&subsection=news&cid=17249>  
<http://www.zegardlugu.pl/>  
*Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010*, GUS, Warszawa 2010.

*Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2005–2008, Studia i analizy statystyczne*, GUS, Warszawa 2010.

*Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2003*, GUS, Warszawa 2003.

*Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005*, GUS, Warszawa 2005.

*Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2007*, GUS, Warszawa 2007.

*Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2009*, GUS, Warszawa 2009.

Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. z 2009 r., nr 157).

Janusz Wiśniewski

## ZATRUDNIENIE TYMCZASOWE — STATUS I SPECYFIKA PODMIOTU ZATRUDNIAJĄCEGO

Słowa kluczowe: praca tymczasowa; pracownik tymczasowy; agencja zatrudnienia świadcząca usługi w zakresie pracy tymczasowej; pracodawca użytkownik; przedsiębiorca; działalność gospodarcza regulowana; kompetencje pracodawcy.

Istotnym problemem na dziś jest przekonanie społeczeństwa do elastycznych form zatrudnienia. W tym kontekście wartym odnotowania jest fakt, iż na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat zauważalny jest wyraźny trend wzrostowy zatrudnienia tymczasowego. Agencje zatrudnienia, rozliczane z efektywności spełniają coraz istotniejszą rolę w poprawie sytuacji na rynku pracy. Wzrasta liczba pracodawców użytkowników chcących korzystać z ich usług, w konsekwencji także liczba pracowników tymczasowych<sup>1</sup>.

W związku z powyższym pytanie o status agencji zatrudnienia świadczących usługi w zakresie pracy tymczasowej wydaje się nader istotne, zwłaszcza w interesie pracowników tymczasowych. Tym bardziej, że w literaturze przedmiotu kwestionowany jest przede wszystkim ich pracodawczy status. Wyrażono nawet pogląd, „iż w gruncie rzeczy pełnią one rolę pośrednika służącego nawiązywaniu relacji

<sup>1</sup> W Polsce zarejestrowanych jest 2941 agencji zatrudnienia, natomiast od 2005 r. do 2009 r. liczba pracowników tymczasowych się podwoiła (w 2011 r. wynosiła — 524 tys.). Jeszcze do niedawna pracownicy tymczasowi zatrudniani byli głównie w tych gałęziach gospodarki, które działają sezonowo, np. w budownictwie czy usługach. Kryzys zupełnie zmienił tę sytuację. Od sezonu ważniejsza jest koniunktura. Firmy zgłaszają zapotrzebowanie na pracowników tymczasowych, jeżeli uzyskują kontrakt. Por. P. J a k u b c z a k, *Bezrobotni bez pomocy agencji*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2010, z 19 kwietnia, por. także J. O l e c h o w s k i, *Pracownik wzięty w leasing*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2010, z 15–17 października; M. E c h a u s t, *Wybrane problemy zatrudnienia tymczasowego i sezonowego*, „Polityka Społeczna”, 2009, nr 5–6, s. 17; U. M i r o w s k a, *Przedsiębiorcy oszczędzają na pracownikach tymczasowych*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2011, z 10 maja.

prawnych między tzw. pracodawcami użytkowników a pracownikami tymczasowymi”<sup>2</sup>.

### Agencja zatrudnienia świadcząca usługi w zakresie pracy tymczasowej — pracodawcą pracownika tymczasowego

Określenie statusu prawnego agencji zatrudnienia świadczącej usługi w zakresie pracy tymczasowej wymaga przypomnienia, że przed nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy dokonaną ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>3</sup> działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług w zakresie: 1) pośrednictwa pracy na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, pośrednictwa do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych obywateli polskich — prowadziły agencje pośrednictwa pracy; 2) doradztwa personalnego — prowadziły agencje doradztwa personalnego; 3) poradnictwa zawodowego — prowadziły — agencje poradnictwa zawodowego; 4) pracy tymczasowej — prowadziły agencje pracy tymczasowej. Z dniem 1 lipca 2009 r. podmiot posiadający status agencji pracy tymczasowej, potwierdzony certyfikatem wstępnym lub certyfikatem, z mocy prawa otrzymał status agencji zatrudnienia prowadzącej działalność gospodarczą w zakresie świadczenia usług pracy tymczasowej (dalej: agencja zatrudnienia)<sup>4</sup>. Agencja zatrudnienia może prowadzić działalność polegającą na świad-

---

<sup>2</sup> Zob. W. S a n e t r a, *Czy istnieje rynek pracy?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 2011, nr 8, s. 8.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2009 r., nr 6, poz. 33.

<sup>4</sup> Marszałek województwa wydaje certyfikat potwierdzający bezterminowy wpis do rejestru agencji zatrudnienia oraz dokonuje wpisu do rejestru podmiotom: 1) posiadającym certyfikaty wstępne, w okresie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy; 2) posiadającym certyfikaty, w okresie do 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (art. 35 ust. 2). Wydanie certyfikatu, o którym mowa w ust. 2, jest zwolnione od opłaty, o której mowa w art. 18k ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą (art. 35 ust. 3). Wnioski o wpis do rejestru agencji zatrudnienia, złożone i nierozpatrzone przed dniem wejścia w życie ustawy, są rozpatrywane na podstawie ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą (art. 35 ust. 4). Do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy w zakresie opłat wydawanych certyfikatów i zaświadczeń stosuje się dotychczasowe przepisy (art. 35 ust. 5).



czeniu jednej, kilku lub wszystkich wymienionych usług (art. 18a o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>5</sup>).

Art. 7 ustawy o zatrudnieniu pracowników tymczasowych<sup>6</sup> stanowi, iż agencja zatrudnienia świadcząca usługi w zakresie pracy tymczasowej zatrudnia pracowników tymczasowych na podstawie umowy o pracę, w konsekwencji jako strona tych umów, jest pracodawcą tych pracowników<sup>7</sup>. Także art. 1 tej ustawy określa agencję zatrudnienia świadcząca usługi w zakresie pracy tymczasowej *expressis verbis* pracodawcą. Z przepisu tego, jak i art. 18 ust. 1 pkt 4 ustawy o promocji zatrudnienia wynika również, że jest to pracodawca szczególny, wszakże zatrudnia pracowników tymczasowych wyłącznie do wykonywania pracy tymczasowej na rzecz pracodawcy użytkownika<sup>8</sup>. Przepisy te wskazują na koniunkcje obu elementów. Pracownik tymczasowy nie może więc wykonywać pracy pod kierownictwem pracodawcy użytkownika na rzecz innego jeszcze podmiotu<sup>9</sup>.

Pracodawcą w rozumieniu ustawy o promocji zatrudnienia jest jednostka organizacyjna, nawet jeżeli nie posiada osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudnia co najmniej jednego pracownika. W konsekwencji pracodawcą w zatrudnieniu tymczasowym jest agencja zatrudnienia świadcząca usługi w zakresie pracy tymczasowej zatrudniająca co najmniej jednego pracownika tymczasowego w celu wykonywania pracy tymczasowej na rzecz pracodawcy użytkownika<sup>10</sup>.

Przy czym podmiot ubiegający się o status pracodawcy w zatrudnieniu tymczasowym musi legitymować się statusem przedsiębiorcy. Z art. 18 ust. 1 pkt 4 ustawy o promocji zatrudnienia wynika bowiem, że „prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie świadczenia usług (...) pracy tymczasowej (...) jest działalnością gospodarczą regulowaną w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r.

---

<sup>5</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2008 r., nr 69, poz. 415 z późn. zm., przywoływana dalej jako: ustawa o promocji zatrudnienia.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2003 r., nr 166, poz. 1608 z późn. zm., przywoływana dalej jako: ustawa o z.p.t.

<sup>7</sup> Por. W. S a n e t r a, *Czy istnieje rynek...*, s. 8; K. J a ś k o w s k i, E. M a n i e w s k a, *Kodeks pracy. Komentarz*, red. K. J a ś k o w s k i, Warszawa 2007, s. 104.

<sup>8</sup> Regulacja ta dokonała wyłomu w kilkuletniej tradycji polskiego prawa pracy, w której pracownik mógł być podporządkowany wyłącznie „własnemu” pracodawcy. Zob. A. S o b c z y k, *Zatrudnienie tymczasowe. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 20.

<sup>9</sup> Por. A. S o b c z y k, *Zatrudnienie tymczasowe...*, s. 21–22.

<sup>10</sup> Tak też rolę agencji zatrudnienia świadczącej usługi w zakresie pracy tymczasowej ujmuje art. 3 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/104/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie pracy tymczasowej (Dz.U. UE L z 2008 r., nr 327, s. 9).

o swobodzie działalności gospodarczej<sup>11</sup>. Zgodnie zaś z art. 4 ustawy o s.d.g. działalność gospodarczą prowadzi przedsiębiorca. Konstatacja ta znajduje swoje odzwierciedlenie również w art. 64 ustawy o s.d.g., zgodnie z którym to przedsiębiorca może wykonywać działalność gospodarczą regulowaną.

W związku z powyższym wypada podkreślić, że status przedsiębiorcy uzyskuje się na warunkach określonych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Status przedsiębiorcy upoważnia z kolei do podjęcia działalności regulowanej, pod warunkiem uzyskania wpisu w rejestrze działalności regulowanej (art. 64 ust. 1 ustawy o s.d.g.). Podobną regulację zawiera cytowany art. 18 ust. 1 *in fine* ustawy o promocji zatrudnienia, zgodnie z którym od podmiotu zamierzającego świadczyć usługi w zakresie pracy tymczasowej wymaga się uzyskania wpisu do rejestru podmiotów prowadzących agencje zatrudnienia. Zgodnie z art. 18d ustawy o promocji zatrudnienia rejestr agencji zatrudnienia prowadzi marszałek województwa właściwy dla siedziby podmiotu ubiegającego się o wpis. Marszałek województwa dokonuje wpisu do rejestru na podstawie pisemnego wniosku zawierającego dane szczegółowo wymienione w art. 18e ustawy o promocji zatrudnienia. Dokonanie wpisu marszałek województwa potwierdza wydaniem certyfikatu, który jako czynność materialno-techniczna, potwierdza, że przedsiębiorca jest uprawniony do podjęcia i wykonywania legalnie działalności regulowanej określonej w certyfikacie.

W kontekście powyższych rozważań warto zauważyć, że nie ma przeszkód prawnych, iżby podmiot legitymujący się statusem przedsiębiorcy i ubiegający się o świadczenie usług w zakresie pracy tymczasowej — legitymował się także statusem pracodawcy w świetle art. 3 k.p. Nadto agencja zatrudnienia świadcząca usługi w zakresie pracy tymczasowej, a więc posiadająca status pracodawcy w zatrudnieniu tymczasowym — może także zatrudnić pracowników, jako „własnych” do wykonywania pracy w ramach agencji. Natomiast art. 2 ustawy o z.p.t. — literalnie nie pozwala na zatrudnianie przez agencje pracownika równocześnie do wykonywania pracy tymczasowej i pracy nie mającej charakteru tymczasowego w rozumieniu cytowanego przepisu. Jednakże wedle A. Sobczyka przepis ten należałoby postrzegać w kontekście zobowiązań wynikających z jednej umowy. Stąd też jego zdaniem, „nie ma istotnych argumentów przeciwko równoległemu zatrudnieniu pracownika przez agencję jako pracownika „własnego” oraz jako pracownika tymczasowego, np. w częściach etatu, na podstawie odrębnych umów”<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Tekst. jedn.: Dz.U. z 2010 r., nr 220, poz. 1447 z późn. zm., przywoływana dalej jako: ustawa o s.d.g.

<sup>12</sup> A. S o b c z y k, *Zatrudnienie tymczasowe...*, s. 21.

Zwłaszcza, jak podkreśla cyt. autor, że dopuszczalne jest zatrudnienie pracownika nietyczasowego u jednego pracodawcy na podstawie równoległych umów o pracę, pod warunkiem że zatrudnienie takowe nie stanowi próby ominięcia przepisów o pracy w godzinach nadliczbowych<sup>13</sup>.

Rozważania odnoszące się do agencji zatrudnienia świadczącej usługi w zakresie pracy tymczasowej — jako pracodawcy wymagają także poczynienia uwagi, że w świetle art. 26 ustawy o z.p.t. dopuszczalne jest kierowanie przez agencje osób do pracy tymczasowej na podstawie umowy prawa cywilnego. Wszakże treść ust. 2 art. 26, który określając zakres zastosowania ustawy do osób skierowanych do pracy tymczasowej na podstawie umowy prawa cywilnego, nie ogranicza się już do kategorii wiekowej z ust. 1<sup>14</sup>.

Przy czym stosowanie tego rozwiązania będzie determinowane przepisem art. 22 §1<sup>1</sup> k.p., choć z modyfikacją, że przedmiotem badania będą relacje podporządkowania między osobą skierowaną do pracy tymczasowej na podstawie umowy prawa cywilnego a pracodawcą użytkownikiem. Oznacza to, że jeżeli „zleceniobiorca” agencji zatrudnienia wykaże, w toku wykonywania pracy tymczasowej, podporządkowanie pracodawcy użytkownikowi, to będzie miał prawo dochodzić ustalenia w stosunku do agencji, iż przysługuje mu status pracownika tymczasowego. Prawo do wytoczenia powództwa o ustalenie przysługuje także państwowemu inspektorowi pracy w trybie art. 61<sup>1</sup> k.p.c.

W związku z powyższym warto zauważyć, że procedura wynikająca z art. 9 ust. 1 ustawy o z.p.t., którą zgodnie z art. 26 ust. 2 tej ustawy należy odpowiednio stosować do osób skierowanych do pracy tymczasowej na podstawie prawa cywilnego, powinna w praktyce ograniczać do minimum błędny wybór umowy przez strony ją zawierające. Za trafny w tym kontekście należy uznać pogląd, wedle którego na mocy art. 281 §1 k.p. agencja zatrudnienia odpowiada za wykroczenia polegające za zawieraniu umów cywilnoprawnych w warunkach, w których powinna zastosować jedną z umów o pracę — wymienionych w art. 7 ustawy o z.p.t.<sup>15</sup>

Konstatując, z powyższych rozważań jednoznacznie wynika, że pracodawcą pracownika tymczasowego jest agencja zatrudnienia, która profesjonalnie świadczy

<sup>13</sup> Por. uzasadnienie do wyroku SN z dnia 13 marca 1997 r. I PKN 43/97, OSNP 1997, nr 24, poz. 494; uchwałę SN z dnia 12 kwietnia 1994 r., I PZP 13/94, OSNAP i US 1994, nr 3, poz. 39.

<sup>14</sup> Por. A. Sobczyk, *Zatrudnienie tymczasowe...*, s. 113; M. Stojek-Siwińska, *Pozostałe formy świadczenia pracy*, [w:] *Prawo pracy*, red. K. Jaśkowski, Warszawa 2010, s. 223. Odmiennie: por. D. Makowski, *Praca tymczasowa jako nietypowa forma zatrudnienia*, Warszawa 2006, s. 128 i 129; T. Liszcz, *Prawo pracy*, Warszawa 2006, s. 143.

<sup>15</sup> Por. A. Sobczyk, *Zatrudnienie tymczasowe...*, s. 113.

usługi w zakresie pracy tymczasowej na rzecz pracodawców użytkowników (osiągając z tego tytułu zysk). Natomiast konsekwencją wykonywania przez pracownika tymczasowego — pracy u pracodawcy użytkownika jest podział praw i obowiązków składających się na treść stosunku pracy, w szczególności w sferze organizacji pracy i wykonywania uprawnień kierowniczych, między agencją zatrudnienia, mającą status pracodawcy *sensu largo* i pracodawcą użytkownika, mającego status pracodawcy *sensu stricto* (w ujęciu funkcjonalnym).

Pracodawca użytkownik wykonuje obowiązki i korzysta z praw przysługujących pracodawcy w zakresie niezbędnym do organizowania pracy z udziałem pracownika tymczasowego (art. 14 ust. 1 ustawy o z.p.t.). Zasadę tę statuuje art. 2 pkt 2 ustawy o z.p.t. (w myśl tego przepisu agencja zatrudnia pracownika tymczasowego wyłącznie w celu wykonania pracy tymczasowej na rzecz i pod kierownictwem pracodawcy użytkownika)<sup>16</sup> oraz art. 2 pkt 1 tej ustawy (w myśl tego przepisu pracodawca użytkownik wyznacza pracownikowi tymczasowemu zadania i kontroluje ich wykonanie). Zasadę tę uzupełnia przepis art. 18 ust. 1 pkt 4 ustawy o promocji zatrudnienia, z którego wynika m.in., że pracownik tymczasowy wykonuje pracę tymczasową na rzecz i pod kierownictwem pracodawcy użytkownika. Przepisy te wskazują, że podporządkowanie pracownika tymczasowego pracodawcy użytkownikowi występuje niejako *ex natura*<sup>17</sup>. Wynika to z właściwości tej formy zatrudnienia, wszak pracownik tymczasowy świadczy pracę tymczasową wyłącznie na rzecz pracodawcy użytkownika.

Niezależnie od tej ogólnej zasady, którą statuują wyżej omówione przepisy, ustawa o z.p.t. osobno nakłada na pracodawcę użytkownika niektóre obowiązki pracodawcy, zwłaszcza dotyczące zapewnienia pracownikowi tymczasowemu bezpiecznych i higienicznych warunków pracy w miejscu wyznaczonym do wykonywania pracy tymczasowej (art. 14 ust. 2 pkt 1 i art. 9 ust. 2a ustawy o z.p.t.); prowadzenia ewidencji czasu pracownika tymczasowego w zakresie i na zasadach obowiązujących w stosunku do pracowników (art. 14 ust. 2 pkt 2 ustawy o z.p.t.); zapewnienie pracownikowi tymczasowemu prawa do korzystania z urządzeń socjalnych na zasadach przewidzianych dla pracowników zatrudnionych przez tego

<sup>16</sup> Trzeba wskazać, iż pojęcie owego kierownictwa jest uznawane w doktrynie prawa pracy za kryterium odróżniające stosunek pracy od innych stosunków prawnych, których przedmiotem jest świadczenie pracy na rzecz osób trzecich. Pojęcie owego kierownictwa nie zostało jednak do końca w nauce zdefiniowane. W okresie transformacji ustrojowej nie jest to jednak zarzut. Zmiany społeczne i gospodarcze, pociągające za sobą modyfikacje lub zmiany prawne, mogą bowiem w bardziej dowolny sposób wyjaśnić zakres i znaczenie owego „kierownictwa”. Por. M. G e r s d o r f, *Pojęcie, przedmiot i właściwości prawa pracy*, [w:] M. G e r s d o r f, K. R ą c z k a, *Prawo pracy. Podręcznik w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2007, s. 35.

<sup>17</sup> Por. D. M a k o w s k i, *Praca tymczasowa...*, s. 134.

pracodawcę użytkownika (art. 22 ustawy o z.p.t.)<sup>18</sup>; umożliwienie pracownikowi tymczasowemu wykorzystanie urlopu wypoczynkowego w okresie świadczenia pracy na jego rzecz, jeżeli okres ten obejmuje 6 miesięcy lub okres dłuższy, pracodawca użytkownik udziela, w terminie uzgodnionym z tym pracownikiem, czasu wolnego od tej pracy w wymiarze odpowiadającym przysługującemu temu pracownikowi urlopowi wypoczynkowego (art. 10 ustawy o z.p.t.).

Z drugiej strony, ustawa o zatrudnieniu pracowników tymczasowych wyłącza możliwość korzystania przez pracodawcę użytkownika z niektórych uprawnień pracodawcy w stosunku do pracownika tymczasowego. I tak, zgodnie z art. 14 ust. 2 pkt 3 ustawy o z.p.t., pracodawca użytkownik nie może powierzyć pracownikowi tymczasowemu innej pracy na podstawie art. 42 §4 k.p.<sup>19</sup> — niezależnie od tego, czy praca ta spełnia przesłanki określone w art. 2 pkt 3 ustawy o z.p.t. Pracodawca użytkownik nie może także powierzyć pracownikowi tymczasowemu wykonanie pracy na rzecz i pod kierownictwem innego podmiotu (art. 14 ust. 2 pkt 3 ustawy o z.p.t.)<sup>20</sup>.

Poza tym ustawa o z.p.t. zakres przejęcia niektórych obowiązków pracodawcy przez pracodawcę użytkownika pozostawia do uzgodnienia (w formie pisemnej samym stronom, tj. agencji zatrudnienia i pracodawcy użytkownika. Przepis art. 9 ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy o z.p.t. stanowi, że przed zawarciem umowy o pracę między agencją zatrudnienia a pracownikiem tymczasowym agencja i pracodawca użytkownik uzgadniają na piśmie: zakres przejęcia przez pracodawcę użytkownika obowiązków pracodawcy dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy innych niż określone w art. 9 ust. 2a ustawy o z.p.t.; zakres przejęcia przez pracodawcę użytkownika obowiązku pracodawcy dotyczącego wypłacania należności na pokrycie kosztów związanych z podróżą służbową. Ujęcie tych uzgodnień w umowie ma charakter obligatoryjny. W drodze umowy zawartej między agencją i pracodawcą użytkownikiem określa się także ich prawa i obowiązki w zakresie

---

<sup>18</sup> Określenie „urządzenie socjalne” nie używa ani ustawa z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, ani przepisy art. 16 i 94 k.p., które odnoszą się do zakładowej działalności socjalnej.

<sup>19</sup> Przepis ten uprawnia pracodawcę do powierzenia pracownikowi, w przypadkach uzasadnionych potrzebami pracodawcy, innej pracy niż określona w umowie o pracę na okres nieprzekraczający trzech miesięcy w roku kalendarzowym, jeżeli nie powoduje to obniżenia wynagrodzenia i odpowiada kwalifikacjom pracownika.

<sup>20</sup> Zakaz ten nawiązuje do ustawowej definicji pracownika tymczasowego, przewidującej, że pracownik taki jest zatrudniony przez agencję wyłącznie w celu wykonywania pracy na rzecz i pod kierownictwem pracodawcy użytkownika (art. 2 pkt 2 ustawy o z.p.t.). Tak: D. M a k o w s k i, *Praca tymczasowa...*, s. 110 i 111.

nieuregulowanym w ustawie o z.p.t. (art. 25)<sup>21</sup>. Przy czym wydaje się, że ich umowne przeniesienie na pracodawcę użytkownika wymaga zgody pracownika, chyba że ustawa stanowi inaczej (np. art. 10 ust. 1 ustawy o z.p.t.). Pojęcie przejęcia obowiązków (w drodze uzgodnienia pisemnego — art. 9 ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy o z.p.t.), a także praw i obowiązków (w drodze umowy — art. 25 ustawy o z.p.t.) należy rozumieć dosłownie, tzn. jako zmianę podmiotu zobowiązanego do wykonania obowiązków oraz uprawnionego do korzystania z praw określonych w umowie. Cechą charakterystyczną takiego przejęcia jest to, że jego przedmiotem są obowiązki i prawa ustawowe, które w myśl kodeksu pracy (o obowiązkach pracodawcy stanowi przede wszystkim art. 94 k.p.<sup>22</sup>) spoczywają na pracodawcy.

Powołane uregulowania ustawy o zatrudnieniu pracowników tymczasowych stauują więc pewną zasadę, w myśl której obowiązki i uprawnienia pracodawcy użytkownika wynikają wprost z ustawy oraz w ramach delegacji ustawowej z uzgodnień pisemnych (które w odniesieniu do art. 9 ustawy o z.p.t. mają charakter obligatoryjny) z agencją zatrudnienia. Zasadę tę należy uzupełnić o wskazanie wynikające z art. 5 ustawy o z.p.t. Z przepisu tego wynika, że w zakresie nieuregulowanym odmiennie przepisami ustawy i przepisami odrębnymi (za które należy uznać przepisy kodeksu pracy — art. 67<sup>1</sup> i 67<sup>2</sup> i ustawy o promocji zatrudnienia — odnoszące się do pracy tymczasowej) do pracodawcy użytkownika stosuje się przepisy prawa pracy dotyczące odpowiednio pracodawcy.

W związku z powyższym wszystkie te obowiązki i uprawnienia, które na pracodawcę użytkownika nie zostały nałożone ustawowo lub umownie, obciążają agencję zatrudnienia świadcząca usługi pracy tymczasowej — jako pracodawcę pracownika tymczasowego. Przy czym zasadnym wydaje się zwrócenie uwagi na

<sup>21</sup> Jeśli chodzi o umowę, to wydaje się, że należy ją zaliczyć do kategorii cywilnoprawnych umów o świadczenie usług. Por. D. M a k o w s k i, *Bezpieczeństwo i higiena pracy w zatrudnieniu tymczasowym — wybrane problemy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 2006, nr 4, s. 28. Choć w polskiej literaturze kwalifikuje się ją niekiedy jako umowę gospodarczą. Por. A. Ś w i ą t k o w s k i, *Polityka społeczna i prawo pracy wobec bezrobocia*, „Państwo i Prawo”, 2002, nr 8, s. 20. Podobnie D. D ö r r e - N o w a k, S. K o c z u r, *Ustawa o zatrudnieniu pracowników tymczasowych — czy zmiany są konieczne?*, „Monitor Prawa Pracy”, 2005, nr 1, s. 352.

<sup>22</sup> Ze zwrotu „w szczególności”, który poprzedza zamieszczone tam wyliczenie obowiązków, wynika, że nie jest ono wyczerpujące i że powinno zostać uzupełnione w oparciu o inne kodeksowe i pozakodeksowe przepisy. Chodzić tu będzie zwłaszcza o art. 94<sup>1</sup>–94<sup>3</sup>, a także art. 15, 16, 17, 22 §1, 28 §5, 29 §3, 37 §1, 97, 98 i 102 k.p. Szczegółowe rozwinięcie niektórych ustanowionych przez te normy obowiązków pracodawcy znajduje się w dziale trzecim kodeksu o wynagrodzeniu za pracę, w dziale szóstym o urlopach, w działach ósmym i dziewiątym traktujących o szczególnej ochronie pracy kobiet i młodocianych oraz w dziale dziesiątym o bezpieczeństwie i higienie pracy, a także o układach zbiorowych pracy, regulaminach pracy i innych specyficznych źródłach prawa pracy. Tak: T. L i s z c z, *Prawo pracy*, Warszawa 2006, s. 246.

ograniczenia wynikające ze stosowania przepisów ogólnych prawa pracy na podstawie art. 5 ustawy o z.p.t., tzn. pracodawca (agencja zatrudnienia) nie może przenieść na pracodawcę użytkownika odpowiedzialności za naruszenie przepisów prawa pracy. Czym innym jest wszakże fakt określenia w umowie między agencją zatrudnienia i pracodawcą użytkownikiem, kto będzie wykonywał obowiązki wynikające ze stosunku pracy, a czym innym jest odpowiedzialność za niewykonanie tych obowiązków, ich złamanie bądź naruszenie przepisów prawa pracy<sup>23</sup>.

Konstatując, jak już podkreślono, pracodawcą *sensu largo* w zatrudnieniu tymczasowym jest agencja zatrudnienia świadcząca usługi w zakresie pracy tymczasowej. Oznacza to, że agencja korzysta z praw oraz wykonuje obowiązki przynależne pracodawcy wobec konkretnego pracownika tymczasowego związanego z nią umową o pracę a także wobec innych podmiotów, np. państwa, organizacji związkowej, pracodawcy użytkownika<sup>24</sup>. Agencja zatrudnia pracownika tymczasowego, przy czym podstawą do zawarcia umowy o pracę z pracownikiem tymczasowym jest umowa między agencją a pracodawcą użytkownikiem. Umowa ta zawiera postanowienia obligatoryjne (art. 9 ustawy o z.p.t.), fakultatywne dotyczące urlopu (art. 9 ustawy o z.p.t.) i inne postanowienia (art. 25 — z uwzględnieniem zakazu z art. 12 ustawy o z.p.t.), w szczególności w zakresie wynagrodzenia należnego agencji od pracodawcy użytkownika. Wzajemna odpowiedzialność stron tej umowy reguluje Kodeks cywilny, z wyjątkiem odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną pracodawcy użytkownikowi przez pracownika tymczasowego (art. 19 ustawy o z.p.t.). Ustala i wypłaca mu wynagrodzenie oraz bezwarunkowo odpowiada za: odprowadzenie wszelkich zobowiązań o charakterze publicznoprawnym związanych z podatkiem dochodowym oraz ubezpieczeniem społecznym pracowników tymczasowych, prowadzeniem akt osobowych i przechowywaniem dokumentacji pracowniczej, wydawanie świadectwa pracy. Tylko jej przysługuje prawo rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem tymczasowym i tylko ona może wydawać polecenia nie tylko w zakresie wskazania pracodawcy użytkownika, ale także dotyczące kontynuacji lub zaprzestania pracy na rzecz tego podmiotu — w trakcie jej wykonywania, na przykład gdy pracodawca użytkownik nie przestrzega przepisów o czasie pracy.

---

<sup>23</sup> Zapis w umowie, że odpowiedzialność będzie ponosił wyłącznie pracodawca użytkownik, jest nieważny na podstawie art. 58 k.c. (w związku z art. 300 k.p. i art. 5 ustawy o z.p.t.), jako naruszający ustawę. Por. R. Młynek, *Roszczenia przysługujące pracownikowi tymczasowemu zatrudnionemu na podstawie umowy o pracę*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 2010, nr 7, s. 17.

<sup>24</sup> Por. A. Chobot, K. Pachciarek, *Prawa i obowiązki agencji pracy tymczasowej i pracodawcy użytkownika wobec pracownika tymczasowego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 2005, nr 1, s. 25.

Ustawowy podział praw i obowiązków składających się na treść stosunku pracy nasuwa również pytanie: czy zatrudnienie tymczasowe w jakimś stopniu nie rodzi potrzeby redefinicji normatywnej konstrukcji stosunku pracy, zdefiniowanego w art. 22 §1 k.p.<sup>25</sup> Wydaje się, iż w stosunku pracy w zatrudnieniu tymczasowym mamy do czynienia z zachowaniem wszystkich istotnych cech konstrukcyjnych stosunku pracy<sup>26</sup> również z wyraźnie zarysowanym podporządkowaniem pracowniczemu tyle tylko, że z mocy ustawy w pewnym (niezbędnym) stopniu poddanym także pracodawcy użytkownikowi, który jak już podkreślono ma ustawowy status pracodawcy *sensu stricto* (w ujęciu funkcjonalnym). W tym kontekście warto zauważyć, iż ustawa jest podstawowym środkiem oddziaływania państwa na stosunki pracy<sup>27</sup>. Zgodnie zaś z art. 87 ust. 1 Konstytucji, jest źródłem „powszechnie obowiązującego prawa”. W prawie pracy oznacza to, że może ona obejmować wszystkie aspekty stosunków pracy<sup>28</sup>. Warto także podkreślić, że z punktu widzenia pracownika tymczasowego zasadniczy cel zatrudnienia tymczasowego nie jest odmienny od każdego innego zatrudnienia pracowniczego. Jest nim ostatecznie zarobek — uzyskanie dochodu przeznaczonego na zabezpieczanie potrzeb pracownika i jego rodziny. Wydaje się także, iż w normatywnej konstrukcji zatrudnienia tymczasowego należy dostrzegać również względy konsekwencjonalistyczne, w postaci uelastycznienia stosowania obowiązujących regulacji, pozwalających na wybranie najbardziej racjonalnego rozwiązania.

W związku z powyższym wypada także przypomnieć, że w literaturze przedmiotu dostrzega się możliwości modyfikacji stosunku pracy, zwłaszcza w sferze tradycyjnie pojmowanego podporządkowania<sup>29</sup>. Zmiany społeczne i gospodarcze, pociągające za sobą modyfikacje lub zmiany prawne, mogą bowiem w bardziej dowolny sposób wyjaśnić zakres i znaczenie owego „podporządkowania”. Zwłaszcza, iż prawo pracodawcy do wydawania poleceń dotyczących pracy nie wydaje się dziś być jedynym wyznacznikiem podporządkowania<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> Por. zwłaszcza J. S t e l i n a, *Tradycyjna koncepcja stosunku pracy a stosunek pracy tymczasowej — potrzeba redefinicji?*, [w:] *Z problematyki zatrudnienia tymczasowego*, red. A. S o b c z y k, Warszawa 2011, s. 103 i n.

<sup>26</sup> Wedle art. 22 §1 k.p. zasadniczym elementem konstrukcyjnym stosunku pracy jest zobowiązanie się pracownika do wykonywania pracy na rzecz pracodawcy za wynagrodzeniem. Zob. M. G e r s - d o r f [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 98 i n.

<sup>27</sup> Por. W. G r o m s k i, hasło *Ustawa*, [w:] *Encyklopedia prawa*, red. U. K a l i n a - P r a s z n i e, Warszawa 2005.

<sup>28</sup> L. F l o r e k, *Ustawa i umowa w prawie pracy*, Warszawa 2010, s. 52.

<sup>29</sup> Por. B. W a g n e r, *Jednolitość, wielopostaciowość czy ewolucja funkcji ochronnej prawa pracy — zatrudnienie typowe „versus” tymczasowe*, [w:] *Z problematyki zatrudnienia tymczasowego...*, s. 63.

<sup>30</sup> Tamże.



## Agencja zatrudnienia świadcząca usługi pracy tymczasowej — instytucją rynku pracy

Ustawa o promocji zatrudnienia wśród instytucji rynku pracy wymienia także agencje zatrudnienia (art. 6 ust. 1). Przyjęcie przez ustawodawcę, iż agencja zatrudnienia świadcząca usługi pracy tymczasowej jest instytucją rynku pracy rodzi wielorakie implikacje prawne, zwłaszcza w zakresie jej relacji z publicznymi służbami zatrudnienia i władzami samorządowymi.

### Agencja zatrudnienia — publiczne służby zatrudnienia

W ustawie o promocji zatrudnienia znalazła swoje odzwierciedlenie idea szerszego współdziałania instytucji rynku pracy. W dziedzinach na rzecz promocji zatrudnienia i realizacji polityki rynku pracy, zwłaszcza w zakresie poradnictwa zawodowego, pośrednictwa i szkoleń — podkreśla się istotną rolę publicznych służb zatrudnienia, ochotniczych Hufców Pracy (OHP), jak również instytucji niepublicznych: agencji zatrudnienia, prywatnych instytucji szkoleniowych i instytucji partnerstwa lokalnego. W Krajowym Planie Działania na rzecz Zatrudnienia na lata 2009–2011<sup>31</sup>, za niezbędne uznano zintensyfikowanie współpracy wymienionych wyżej podmiotów, wskazując jednocześnie na większą skuteczność działań podmiotów niepublicznych w świadczeniu usług zatrudnieniowych.

Także w literaturze przedmiotu wskazuje się na potrzebę współpracy publicznych służb zatrudnienia i agencji zatrudnienia<sup>32</sup>. Podkreśla się jednocześnie, iż korzyści wynikające z tej współpracy wydają się ewidentne — publiczne służby zatrudnienia sprawniej wypełniają swoją misję, agencje zatrudnienia szybciej osiągają biznesowe profity, pracodawcy i pracownicy będący odbiorcami ich działania mają zapewnioną bardziej profesjonalną obsługę, zaś państwo uzyskuje efekt końcowy w postaci skojarzenia popytu z podażą<sup>33</sup>.

Art. 1 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia stanowi, iż publiczne służby zatrudnienia jak i agencje zatrudnienia realizują zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej,

---

<sup>31</sup> Krajowy Plan Działania na rzecz Zatrudnienia na lata 2009–2011, (MPiPS, 30 października 2008, s. 23–24).

<sup>32</sup> Por. I. K u k u l a k - D o l a t a, *Współpraca między urzędami pracy a agencjami zatrudnienia w obsłudze rynku pracy*, „Polityka Społeczna”, 2008, nr 1, s. 12.

<sup>33</sup> Zob. G. S p y t e k - B a n d u r s k a, M. S z y l k o - S k o c z n y, *Praca tymczasowa szanse i zagrożenia*, Warszawa 2008, s. 288.

w celu: 1) pełnego i produktywnego zatrudnienia; 2) rozwoju zasobów ludzkich; 3) osiągnięcia wysokiej jakości pracy; 4) wzmocnienia integracji oraz solidarności społecznej; 5) zwiększania mobilności na rynku pracy.

Agencje zatrudnienia, działając w ramach konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej są uprawnione do podejmowania i realizowania wymienionych wyżej zadań. Nadto czynią to na zasadzie komercyjnej. Natomiast publiczne służby zatrudnienia są ustawowo zobowiązane do ich realizacji<sup>34</sup>. W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż działania publicznych służb zatrudnienia skoncentrowane są zwłaszcza na doraźnym usuwaniu objawów nierównowagi na lokalnych rynkach pracy<sup>35</sup>. W zasadzie — poza subwencjonowaniem zatrudnienia — służby te nie mają wpływu na popytową stronę rynku pracy, gdyż jest ona zdeterminowana decyzjami pracodawców<sup>36</sup>.

Uwzględniając powyższe należy podkreślić, iż sytuacja, w której wiele instytucji rynku pracy obsługuje te same jego segmenty rodzi nader istotne skutki dla jego klientów indywidualnych, tj. osób bezrobotnych; osób pracujących, chcących zmienić pracę lub podjąć się dodatkowego zajęcia, jak również klientów instytucjonalnych<sup>37</sup>. Stwarza wszakże przesłanki do konkurencji między agencjami zatrudnienia, a także choć w ograniczonym stopniu między agencjami zatrudnienia a publicznymi służbami zatrudnienia. W konsekwencji powinien wzrastać poziom usług, świadczonych przez te instytucje i świadomość osób korzystających z tych usług, zwłaszcza w kontekście możliwości wyboru instytucji oferującej usługi rynku pracy najbardziej adekwatne dla ich potrzeb.

---

<sup>34</sup> Na Zgromadzeniu Generalnym Światowego Stowarzyszenia Publicznych Służb Zatrudnienia (World Association Public Employment Services — WAPES), które odbyło się w 2001 r. w Bergen, postulowano rozróżnienie w obszarze ich działania usług komercyjnych i niekomercyjnych. Zaznaczając jednak, iż wprowadzenie usług komercyjnych nie powinno naruszać gwarancji świadczeń o charakterze podstawowym zgodnie z Konwencją nr 88 i nr 181 Międzynarodowej Organizacji Pracy.

<sup>35</sup> E. Krzyńska, Z. Wiśniewski, *Trzyściec tez w sprawie polityki państwa na rynku pracy w Polsce*, „Polityka Społeczna”, 2007, nr 9, s. 4.

<sup>36</sup> Tamże.

<sup>37</sup> Zob. J. Pichla, *Komplementarna rola agencji zatrudnienia i publicznych służb zatrudnienia na rynku pracy*, „Polityka Społeczna”, 2008, nr 2, s. 16.

## Agencje zatrudnienia — władze samorządowe

### *Kontraktowanie przez marszałka lub starostę usług rynku pracy*

Art. 24 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia stanowi, iż marszałek województwa lub starosta w ramach środków określonych w budżecie danego samorządu mogą zlecić realizację usług rynku pracy, w zakresie: pośrednictwa pracy; pośrednictwa zawodowego i informacji zawodowej; pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy; organizacji szkoleń<sup>38</sup> — agencjom zatrudnienia<sup>39</sup>.

Kontraktowanie przez marszałka lub starostę usług rynku pracy jest ze wszech miar uzasadnione, specyfika potrzeb różnych grup klientów wymaga bowiem często na tyle zindywidualizowanego wsparcia, że jedna instytucja nie jest w stanie go udzielić we właściwy sposób<sup>40</sup>. Zatem pożądanym i często racjonalnym, także w kontekście wydatkowania środków Funduszu Pracy<sup>41</sup>, rozwiązaniem okazuje się być zlecenie wykonania usług rynku pracy agencjom zatrudnienia.

Ta ogólna reguła odnosząca się do możliwości kontraktowania przez marszałka lub starostę usług rynku pracy, znajduje swoje szczegółowe odzwierciedlenie zwłaszcza w przepisach art. 66a ust. 1; art. 9; art. 61b; art. 47 ust. 1; art. 70 — ustawy o promocji zatrudnienia.

### *Realizacja przez agencję zatrudnienia programu specjalnego (art. 66a ustawy o promocji zatrudnienia)*

Zgodnie z art. 66a ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia starosta samodzielnie lub we współpracy z innymi organami, organizacjami i podmiotami zajmującymi się problematyką rynku pracy oraz pracodawcami, w celu aktywizacji zawodowej

---

<sup>38</sup> Art. 35 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia. Zlecający, przyjmuje zazwyczaj rolę: planisty diagnozującego potrzeby, kupca nabywającego określone usługi oraz nadzorującego realizowane zadania w ramach zlecenia.

<sup>39</sup> Także: jednostkom samorządu terytorialnego; organizacjom pozarządowym statutowo zajmującym się problematyką rynku pracy; związkom zawodowym; organizacjom pracodawców; instytucjom szkoleniowym; centrom integracji społecznej (art. 24 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia).

<sup>40</sup> W literaturze podkreśla się, że istniejące niedopasowanie strukturalne i rosnące oczekiwania beneficjentów wymagają indywidualnego podejścia do problemu oraz podejmowania zintegrowanych i wielopłaszczyznowych działań agencji zatrudnienia i urzędów pracy. Zob. W. Kwiatkowski, *Zmiany strukturalne na rynku pracy w Polsce*, Łódź 2007, s. 263.

<sup>41</sup> Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia przestrzeganie zasad i trybu wydatkowania środków Funduszu Pracy — nadzoruje wojewoda.

osób, o których mowa w art. 49a tej ustawy<sup>42</sup>, inicjuje i realizuje programy specjalne<sup>43</sup>, po ich zaopiniowaniu przez powiatową radę zatrudnienia.

Z art. 66a ust. 11 ustawy o promocji zatrudnienia wynika, że program specjalny może zostać zlecony także agencji zatrudnienia, w przypadku gdy: 1) nie istnieje możliwość realizacji programu specjalnego we własnym zakresie przez starostę, lub 2) zlecenie programu specjalnego zapewni efektywniejszą jego realizację.

Sposób realizacji instrumentów rynku pracy lub usługi rynku pracy przez agencję zatrudnienia w ramach programu specjalnego powinien uwzględniać standardy usług rynku pracy.

Program specjalny może być także realizowany przez powiatowy urząd pracy we współpracy z agencją zatrudnienia<sup>44</sup>. Wówczas starosta zawiera z agencją zatrudnienia pisemne porozumienie dotyczące realizacji programu specjalnego określające w szczególności zadania realizowane przez agencję, wysokość środków przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań i źródła ich finansowania (§6 rozp. ws. programów specjalnych).

Sposób wyłaniania i doboru agencji zatrudnienia do współpracy powinien być określony w programie specjalnym, który jak już podkreślono, jest realizowany po zaopiniowaniu przez powiatową radę zatrudnienia.

### *Projekty pilotażowe*

Zgodnie z art. 9c ustawy o promocji zatrudnienia projekty pilotażowe<sup>45</sup> mogą być realizowane na wniosek starosty, po przedłożeniu informacji charakteryzujących projekt ministrowi właściwemu do spraw pracy i uzyskaniu zgody tego ministra na realizację projektu pilotażowego.

<sup>42</sup> Art. 49a stanowi o osobach bezrobotnych i osobach poszukujących pracy, o których mowa w art. 43, ustawy o promocji zatrudnienia, którzy zostali wyłonieni przez starostę z uwzględnieniem analiz i prognoz lokalnego rynku pracy.

<sup>43</sup> Szczegółowe zasady organizacji i realizacji programów specjalnych, zakres ich stosowania, sposób wyłaniania i doboru uczestników programów specjalnych oraz sposób finansowania tych programów z Funduszu Pracy — określa Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2009 r. w sprawie programów specjalnych (Dz.U., nr 50, poz. 401).

<sup>44</sup> Art. 66a ust. 10 ustawy o promocji zatrudnienia.

<sup>45</sup> To przedsięwzięcia inicjowane i realizowane przez publiczne służby zatrudnienia samodzielnie lub we współpracy z innymi instytucjami rynku pracy, polegające na wdrażaniu nowych metod, narzędzi i sposobów pomocy bezrobotnym, poszukującym pracy lub pracodawcom w celu przygotowania rozwiązań o charakterze systemowym (art. 2 ust. 1 pkt 27c ustawy o promocji zatrudnienia).

Na wniosek starosty minister właściwy do spraw pracy może przyznać na realizację projektu pilotażowego środki z rezerwy dysponenta Funduszu Pracy.

Nie istnieją przeszkody natury prawnej, iżby realizację projektu pilotażowego, prowadzonego przez starostę<sup>46</sup>, zlecić agencji (agencjom) zatrudnienia. Zwłaszcza w przypadku gdy zlecenie realizacji programu pilotażowego agencji (agencjom) zatrudnienia zapewni efektywniejszą jego realizację<sup>47</sup>.

*Umowa starosty z agencją zatrudnienia  
na doprowadzenie bezrobotnego do zatrudnienia*

Starosta<sup>48</sup> może zawrzeć z agencją zatrudnienia umowę na doprowadzenie skierowanego bezrobotnego będącego w szczególnej sytuacji na rynku pracy do zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy przez okres co najmniej roku (art. 61b ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia). Wydaje się, że dyspozycja przepisu art. 61b ust. 1 nie wyklucza możliwości, by starosta taką umowę zawarł również z agencją zatrudnienia prowadzącą działalność gospodarczą w zakresie świadczenia usług pracy tymczasowej, która zatrudni skierowanego bezrobotnego — jako pracownika tymczasowego — i skieruje do wykonywania pracy tymczasowej na rzecz pracodawcy użytkownika. Zwłaszcza że przepis art. 61b ust. 1 nie czyni zastrzeżenia, iż zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu pracy przez okres co najmniej roku odnosi się do jednego pracodawcy.

*Umowa starosty z agencją zatrudnienia  
o refundację kosztów z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne*

Art. 47 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia stanowi, iż starosta może zawrzeć z pracodawcą, a więc także agencją zatrudnienia świadczącą usługi w zakresie

---

<sup>46</sup> Inicjowanie i realizowanie projektów pilotażowych, należy także do zadań samorządu województwa (art. 8 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia). Mogą być realizowane na wniosek marszałka województwa po przedłożeniu informacji charakteryzujących projekt pilotażowy ministrowi właściwemu do spraw pracy i uzyskaniu jego zgody na realizację projektu pilotażowego.

<sup>47</sup> Por. R. B u d n i k, *Urzędy i agencje pracy będą konkurować o bezrobotnych*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2010, z 24 lutego; rozmowa U. M i r o w s k i e j - Ł o s k o t z R. B u d n i k, *Agencje nie chcą bezrobotnych*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2010, z 20 września, s. B8; P. J a k u b c z a k, *Agencje nie chcą trudnych bezrobotnych*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2010, z 21 września, s. B7.

<sup>48</sup> Starosta — oznacza to starostę powiatu lub prezydenta miasta na prawach powiatu, sprawującego zwierzchnictwo nad powiatowym urzędem pracy.

pracy tymczasowej, umowę przewidującą jednorazowe refundowanie poniesionych kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne w związku z zatrudnieniem skierowanego bezrobotnego.

Refundacja może nastąpić w przypadku, gdy:

- 1) pracodawca zatrudnił skierowanego bezrobotnego w pełnym wymiarze czasu pracy przez okres co najmniej 12 miesięcy oraz
- 2) po upływie 12 miesięcy zatrudnienia skierowany bezrobotny jest nadal zatrudniony.

*Realizacja przez agencję zatrudnienia  
programu łagodzącego skutki zwolnienia monitorowanego*

Art. 70 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia stanowi, iż w przypadku zwolnienia monitorowanego<sup>49</sup> pracodawca jest obowiązany podjąć działania polegające na zapewnieniu pracownikom przewidzianym do zwolnienia lub będącym w trakcie wypowiedzenia lub w okresie 6 miesięcy po rozwiązaniu stosunku pracy lub stosunku służbowego — usług rynku pracy realizowanych w formie programu.

Program ten może być realizowany także przez agencję zatrudnienia<sup>50</sup>.

## Tryb w jakim odbywa się zlecenie wykonywania usług rynku pracy

Zlecenie wykonywania usług rynku pracy lub usług i instrumentów rynku pracy<sup>51</sup> odbywa się:

- 1) po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert na zasadach i w trybie określonych w przepisach o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>52</sup>, lub

---

<sup>49</sup> Zwolnienie monitorowane — oznacza to rozwiązanie stosunku pracy lub stosunku służbowego z przyczyn dotyczących zakładu pracy, w związku z którym są świadczone usługi rynku pracy dla pracowników będących w okresie wypowiedzenia stosunku pracy lub stosunku służbowego, a także zagrożonych wypowiedzeniem.

<sup>50</sup> Zgodnie z art. 70 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia, program może być realizowany przez powiatowy urząd pracy, agencję zatrudnienia lub instytucję szkoleniową.

<sup>51</sup> Zgodnie z art. 24 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia zlecenie realizacji usług rynku pracy lub usług i instrumentów rynku pracy nie może dotyczyć: 1) spraw podlegających rozstrzygnięciu w drodze decyzji administracyjnej; 2) wydatkowania i gospodarowania środkami Funduszu Pracy.

<sup>52</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r., nr 96, poz. 873 z późn. zm.).

2) przez zakup tych usług, na zasadach i w trybie określonych w przepisach o zamówieniach publicznych<sup>53</sup>, przy uwzględnieniu sposobu ich realizacji zgodnie ze standardami usług rynku pracy<sup>54</sup>.

Nasuwa się zatem pytanie, z którego z wymienionych wyżej trybów skorzysta marszałek lub starosta chcąc zlecić agencji zatrudnienia realizację usług rynku pracy. Art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy o działalności pożytku publicznego stanowi, iż do sfery zadań publicznych, o której mowa w art. 3 ust. 1 tej ustawy, należą zadania w zakresie promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy. Zadania te niewątpliwie należą do podstawowych usług rynku pracy, o których stanowi art. 35 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia. Jednakże agencje zatrudnienia, które zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia są instytucjami rynku pracy realizującymi zadania określone w tej ustawie, nie spełniają kryteriów organizacji pozarządowych<sup>55</sup>, jak również kryteriów podmiotów, które mogą prowadzić działalność pożytku publicznego<sup>56</sup>.

Zatem zlecenie przez marszałka województwa lub starostę, wykonywania usług rynku pracy lub usług i instrumentów rynku pracy agencjom zatrudnienia, odbywać się powinno przez zakup tych usług na zasadach i w trybie określonych

---

<sup>53</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., nr 113, poz. 759).

<sup>54</sup> Por. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 marca 2007 r. w sprawie standardów usług rynku pracy (Dz.U. z 16 marca 2007 r., nr 47, poz. 314).

<sup>55</sup> Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organizacjami pozarządowymi są: 1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych; 2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku — osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust. 4 art. 3. Zaś ust. 4 stanowi, iż prowadzenie działalności pożytku publicznego na podstawie zlecenia zadań publicznych nie stosuje się do: partii politycznych; związków zawodowych i organizacji pracodawców; samorządów zawodowych; fundacji utworzonych przez partie polityczne.

<sup>56</sup> Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie działalność pożytku publicznego może być także prowadzona przez: 1) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych Kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego; 2) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego; 3) spółdzielnie socjalne, z wyłączeniem art. 7 oraz art. 19b–41i komentowanej ustawy; 4) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U., nr 127, poz. 857, które: — nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich członków, udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

w przepisach o zamówieniach publicznych<sup>57</sup>. Przy czym przepisów tej ustawy nie stosuje się m.in., do: 1) zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza w złotych równowartości kwoty 14.000 euro (art. 4 pkt 8), 2) umów prawa pracy (art. 4 pkt 4).

## TEMPORARY EMPLOYMENT — SPECIFIC CHARACTER OF AN EMPLOYER

Keywords: temporary job/work; temporary employee; employment agency providing services in the field of temporary work; employer user; entrepreneur; regular business activity; employer's competences.

### Streszczenie

Na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat zauważalny jest wyraźny trend wzrostowy zatrudnienia tymczasowego. Agencje zatrudnienia rozliczane z efektywności, spełniają coraz istotniejszą rolę w poprawie sytuacji na rynku pracy. Wzrasta lista pracodawców użytkowników chcących korzystać z ich usług, w konsekwencji także liczba pracowników tymczasowych. Stąd też pytanie o status agencji zatrudnienia świadczących usługi w zakresie pracy tymczasowej wydaje się nader istotne, zwłaszcza w interesie pracowników tymczasowych. W konkluzji poczynionych rozważań autor przyjmuje, iż pracodawcą *sensu largo* w zatrudnieniu tymczasowym jest agencja zatrudnienia świadcząca usługi w zakresie pracy tymczasowej. Oznacza to, że agencja korzysta z praw oraz wykonuje obowiązki przynależne pracodawcy wobec konkretnego pracownika tymczasowego związanego z nią umową o pracę, a także wobec innych podmiotów, np. państwa, organizacji związkowej, pracodawcy użytkownika. Natomiast pracodawcy użytkownikowi należy przypisać status pracodawcy *sensu stricto* (w ujęciu funkcjonalnym). Decyduje on przede wszystkim o czasie i organizacji pracy, sposobie jej wykonania oraz egzekwuje przestrzeganie przepisów i zasad bhp. Owe podporządkowanie pracownika tymczasowego pracodawcy użytkownikowi występuje niejako *ex natura*. Wynika to z istoty tej formy zatrudnienia, wszakże pracownik tymczasowy wykonuje pracę tymczasową wyłącznie na rzecz pracodawcy użytkownika.

### Summary

Through a dozen or so recent years there has been a noticeable increasing tendency in temporary employment rate. Employment agencies, accounted for their effectiveness, are playing more and more significant role in the improvement of the situation on the job market. The number of em-

---

<sup>57</sup> Zasady udzielania zamówień publicznych są określone w art. 7–10, zaś tryby udzielania zamówień publicznych w art. 39–81 ustawy Prawo zamówień publicznych.



employers users who want to use their services, and as a consequence, the number of temporary employees, too. Therefore, the question about the status of employment agencies which provide services in the field of temporary work seems to be quite essential, especially in the interest of temporary employees.

In the conclusion of the above reflections, the author assumes that the *sensu largo* employer in temporary employment is an employment agency which provides services in the field of temporary work. This means that such an agency uses rights and performs duties ascribed to an employer in relation to an individual temporary employee bound with it by an employment contract as well as in relation to other entities, e.g. a country, a union organisation, an employer user. However, the status of a *sensu stricto* employer (in a functional term) should be ascribed to an employer user. Above all he decides about time and organisation of work, way of performance and executes observing labour safety and hygiene regulations. This subordination of a temporary employee to an employer of a user appears *ex natura* in a sense. This results from the nature of this form of employment, a temporary employee performs temporary work exclusively in favour of an employer user after all.



*Adam Strzelecki*

## DUSZPASTERSTWO WOJSKOWE ASPEKTY FINANSOWO-PRAWNE ADMINISTRACJI KOŚCIELNEJ

Słowa kluczowe: duszpasterstwo wojskowe; kapelani; posługa duchowna; finanse kapelanów służb mundurowych; status kapelanów.

### Wstęp

Kapelani to duchowni, którzy wypełniają funkcje w posłudze duszpasterskiej dla pewnej grupy osób lub środowisk związanych ze służbami mundurowymi. Mianem tym określa się duchownych kościoła rzymskokatolickiego, greckokatolickiego i ewangelickiego. Osoby wchodzące w skład formacji mundurowych, stanowiących swoistego rodzaju grupy społeczne, tak jak inne osoby potrzebują opieki duszpasterskiej. Kościół od dawna starał się w możliwie najlepiej odpowiedzieć na tę potrzebę, zgodnie ze swym obowiązkiem posługi duchownej<sup>1</sup>. Stąd też w poszczególnych krajach, w tym i w Polsce zostały ustanowione wojskowe i mundurowe struktury kościelne. Do największej w Polsce wspólnoty katolickiej związanej z wojskiem polskim należą katolicycy żołnierze zawodowi, ich współmałżonkowie, dzieci, także pełnoletnie, mieszkający w domu rodziców oraz dzieci i krewni zamieszkujący razem z nimi żołnierze w służbie czynnej. Prezbiterium Ordynariatu Polowego tworzą duchowni diecezjalni i zakonni wykonujący dla dobra Kościoła jakiś stały obowiązek. Liczebność osób potrzebujących posługi duszpasterskiej nie jest więc ograniczona tylko do osób pełniących służbę i pracujących w służbach

<sup>1</sup> ks. płk prałat W. J a b ł o ń s k i, *Moje wspomnienia wojenne z lat 1939–1945*, [w:] *Udział kapelanów wojskowych w drugiej wojnie światowej*, red. ks. płk dr J. H u m e ń s k i, Akademia Teologii Katolickiej, Warszawa 1984, s. 29 i n.

mundurowych, lecz do wielu zwianych z nimi osób. Dlatego też analizując aspekty finansowe związane z liczną rzeszą kapelanów zatrudnionych i funkcjonujących w wojsku, policji, straży pożarnej, starzy granicznej, trzeba to również uwzględnić.

Zajmując się tak ważnym obszarem jakim jest posługa duszpasterska kapelanów, warto zwrócić uwagę na ponoszone w tym względzie koszty ze strony budżetu państwa, nie negując bynajmniej osiąganych korzyści w sferze niematerialnej. Nakłady finansowe związane z obszarem działalności duszpasterskiej służącej społeczeństwu stanowią dla niektórych członków partii antyklerykalnych podstawę do negocjowania angażowania się państwa we wspieranie posługi duszpasterskiej. Celem więc niniejszego opracowania jest przedstawienie problematyki finansowej związanej z posługą kapelańską w oparciu o dostępne źródła, których niestety nie jest zbyt wiele. W przedstawionym materiale oparto się przede wszystkim na aktach normatywnych regulujących status prawny kapelanów oraz źródłach internetowych i za ich pośrednictwem opracowaniach naukowych. Celem badawczym było raczej zamiar obiektywnego przedstawienia wszystkich aspektów finansowych duszpasterstwa wojskowego, aniżeli analiza skali zaangażowania ponoszonych na ten cel wydatków strony budżetu państwa.

## Zarys historyczny duszpasterstwa wojskowego w Polsce

Wraz z powstaniem państwa polskiego i wojska polskiego zorganizowano duszpasterstwo wojskowe. W dniu 9 listopada 1918 r. ówczesny kierownik Ministerstwa Spraw Wojskowych, pułk. Jan Wroczyński, w porozumieniu z Arcybiskupem Warszawskim Aleksandrem Kakowskim, powołał do życia Konsystorz Polowy. W zorganizowanym 10 grudnia 1918 r. Ministerstwie Spraw Wojskowych, konsystorz ten, jako sekcja, wchodził w skład Departamentu Mobilizacyjno Organizacyjnego. Władze wojskowe zabiegały równocześnie o ustanowienie biskupstwa polowego, co było aprobowane w Episkopacie Polskim. Rozmowy w tej sprawie toczyły się między Wizytatorem Apostolskim w Polsce, Mons. Rattim, a kierownikiem Ministerstwa Spraw Wojskowych, pułk. Wroczyńskim i Naczelnikiem Państwa Józefem Piłsudskim. W rezultacie 5 lutego 1919 r. zostało utworzone przez Stolicę Apostolską Biskupstwo Polowe., a pierwszym biskupem Polowym został miano-

wany przez papieża Benedykta XV ks. doktor Stanisława Gall — biskup pomocniczy warszawski<sup>2</sup>.

Wzajemne relacje państwa i Kościoła katolickiego oraz innych wyznań regulowały w okresie II Rzeczypospolitej ustawy konstytucyjne z 1921 i 1935 r. a także inne akty prawne. Status katolickiego duszpasterstwa wojskowego w Polsce został uregulowany w formie zawartego w dniu 10 lutego 1925 r. konkordatu pomiędzy Watykanem a Rzeczypospolitą Polską, przy czym status prawny duszpasterstwa wojskowego regulowały artykuły V i VII konkordatu.

W 1945 r. w następstwie uznania przez zachodnich aliantów: Francję, USA i Anglię powstałego w kraju Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej nastąpiło zerwanie stosunków dyplomatycznych z polskim rządem na emigracji w Londynie. Tego faktu nie uznała Stolica Apostolska utrzymując nadal stosunki dyplomatyczne z Rządem Londyńskim. W dniu 5 czerwca 1945 r. papież Pius XII mianował przebywającego od września 1939 r. na emigracji Biskupa Polowego Józefa Gawlinę ordynariuszem Polaków w Niemczech<sup>3</sup>. Prymasowi Kardynałowi Augustowi Hlondowi papież udzielił nadzwyczajnych uprawnień, jakich dotychczas nie miał żaden Prymas, a mianowicie udzielając pełnomocnictwa dla legata papieskiego *in tutto territorio polacco*<sup>4</sup>.

Aktem wrogiej polityki komunistycznych władz polskich wobec Kościoła katolickiego była uchwała Rady Ministrów Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej z 12 września 1945 r., ogłaszająca, iż „konkordat zawarty między Stolicą Apostolską i Rzeczypospolitą Polską przestał obowiązywać”. Po zakończeniu działań wojennych opiekę duszpasterską nad oficerami i żołnierzami Wojska Polskiego w kraju objęli kapelani 1. i 2. Armii WP. Pozostawali oni w ścisłej zależności od Ministerstwa Obrony Narodowej. Państwo uprawiało politykę faktów dokonanych w powoływaniu kapelanów wojskowych bez konsultacji z władzami kościelnymi, często suspendowanych lub takich, z którymi biskupi mieli poważne kłopoty. W obronie przed taką praktyką władz państwowych Episkopat Polski wydał 19 marca 1948 r. komunikat w sprawie duszpasterstwa wojskowego, w którym powiadomił kapelanów wojskowych, iż wobec nieobsadzenia stanowiska ordynariusza polowego wygasła ich jurysdykcja.

---

<sup>2</sup> J. B i a r d z k a, *Duszpasterstwo wojskowe w świetle konkordatu z 1925 r.*, Międzyrzec Podlaski 02.12.2005 r., [http://www.sciaga.pl/tekst/46060-47-duszpasterstwo\\_wojskowe\\_w\\_swietle\\_konkordatu\\_z\\_1925r](http://www.sciaga.pl/tekst/46060-47-duszpasterstwo_wojskowe_w_swietle_konkordatu_z_1925r), 29 12 2009.

<sup>3</sup> W 1949 r. został on opiekunem polskiej emigracji na całym świecie z siedzibą w Rzymie.

<sup>4</sup> ks. kmdr por. Z. R e ć k o, *Duszpasterstwo wojskowe w okresie PRL*, <http://www.sjerzy.parafia.info.pl/?p=main&what=21>, 23 03 2012.

Przystąpiono także do demobilizacji kapelanów, a zmniejszone duszpasterstwo wojskowe zostało dostosowane organizacyjnie do pokojowych warunków. Rozkaz naczelnego dowódcy rozformował duszpasterstwo wojskowe ze stanu wojennego na stan pokojowy, przy czym zostały zmniejszona o 50% ilość etatów kapelanów wojskowych. W ramach Generalnego Dziekanatu przy Ministerstwie Obrony Narodowej powstał Samodzielny Departament Szefostwa Duszpasterstwa Rzymskokatolickiego, podlegający bezpośrednio ministrowi obrony narodowej. W świetle jurysdykcji kościelnej podporządkowany został prymasowi Polski, jako legatowi Stolicy Apostolskiej. Przy każdym dowództwie okręgu wojskowego referentami religijnymi byli dziekani wojskowi, a w większych garnizonach — kapelani etatowi. W Korpusie Bezpieczeństwa Wewnętrznego do spraw religijnych był właściwy dziekan KBW wraz z kapelanami wojewódzkimi bezpieczeństwa wewnętrznego<sup>5</sup>.

W roku 1950 duszpasterstwo wojskowe zostało istotnie zreorganizowane oraz ograniczone. Zmniejszono skład osobowy Generalnego Dziekanatu WP, a działalność kapelanów ograniczono jedynie do pogrzebów osób wojskowych, chrztów i komunii oraz spowiedzi w okresie Wielkiego Postu, Wielkanocy i Bożego Narodzenia. Zmieniła się także struktura organizacyjna Dziekanatu, w skład którego wchodził:

- Generalny Dziekan i jego zastępca,
- notariusz Generalnego Dziekana,
- I kapelan Generalnego Dziekana i II kapelan Generalnego Dziekana,
- oficer finansowo-gospodarczy, kierownik kancelarii i redaktor pisma „Kapelan”,
- kapelani garnizonowi.

W związku z przemianowaniem Głównego Zarządu Polityczno-Wychowawczego WP na Główny Zarząd Polityczny WP Generalny Dziekanat WP zaczął podlegać GZP WP, któremu składał sprawozdania z realizacji swoich planów. Księża kapelani byli zobowiązani do prowadzenia kancelarii parafialnych, w których powinny być rejestrowane chrzty, śluby, zgony, sprawy finansowe, intencje i całość innych prac duszpasterskich. Z tej działalności musieli się rozliczać z szefostwem duszpasterstwa poprzez sprawozdania duszpasterskie i kasowe. Sprawozdania duszpasterskie przesyłali raz na miesiąc i raz na kwartał, a od 1 kwietnia 1950 r. tylko kwartalnie — do 15 dnia miesiąca rozpoczynającego kwartał. W opracowanych sprawozdaniach należało przestrzegać narzuconego, określonego schematu, a mia-

---

<sup>5</sup> P. Pióntek, M. Wesołowski, *Struktura Generalnego Dziekanatu Wojska Polskiego w latach 1945–1950*, <http://www.sjerzy.parafia.info.pl/?p=main&what=21>, 23 03 2012.

nowicie: statystyki, mszy świętych, zaopatrzenia chorych, spowiedzi, komunii świętej, ślubów, pogrzebów, pracy społecznej oraz relacji z pracy duszpasterskiej. Z poszczególnych sprawozdań na koniec każdego roku zbierano dane statystyczne, co pozwalało na pokazanie wymiaru pracy duszpasterską księży kapelanów w poszczególnych parafiach. Sprawozdania duszpasterskie były dla Generalnego Dziekanatu WP nieocenionym źródłem wiedzy o działalności kapelanów w poszczególnych parafiach. Na ich podstawie powstawały sprawozdania roczne dla poszczególnych OW.

Księża kapelani przesyłali również sprawozdania kasowe i do szefostwa duszpasterstwa, zgodnie z harmonogramem przyjętym dla sprawozdań duszpasterskich (tj. do 15 każdego miesiąca rozpoczynającego kwartał). Zawierały one zestawienie dochodów i rozchodów danej parafii. W skład dochodów wchodziła: taca kościelna, ofiary dobrowolne, dotacje władz wojskowych i cywilnych, imprezy i skarbonki. Rozchody natomiast obejmowały: pensje i honoraria, konserwację i remonty, inwestycje, wydatki konsumpcyjne oraz tzw. wydatki inne<sup>6</sup>.

Pierwszym po II wojnie światowej ważnym aktem prawnym, regulującym status duszpasterstwa wojskowego była ustawa z dnia 13 grudnia 1957 r. o służbie wojskowej oficerów Sił Zbrojnych. Wynikało z niej, iż oficerowie Wojska Polskiego tworzą korpus oficerski Sił Zbrojnych, który składa się z 22 korpusów osobowych oficerów, w tym Korpusu osobowego oficerów duszpasterstwa. Księża kapelanów wyznaczał na stanowisko i zwalniał z niego Minister Obrony Narodowej lub Generalny Dziekan. Oprócz wyszczególnienia Korpusu oficerów duszpasterstwa ustawa nie zawierała żadnego przepisu odnoszącego się tylko do księży kapelanów. Dnia 14 października 1980 r. wszedł w życie statut Konferencji Episkopatu Polski, który w art. 3 określał, że duszpasterstwo wojskowe podlega Konferencji Episkopatu Polski oraz, że generalnego dziekana i kapelanów wojskowych powołuje przewodniczący Konferencji Episkopatu Polski na wniosek Rady Głównej. Duszpasterstwo wojskowe w Polsce Ludowej nie doczekało się reorganizacji aż do 1989 r. Odnotować przy tym trzeba, że w roku 1989 w skład służby duszpasterskiej Generalnego Dziekanatu wchodziło 35 etatów kapelanów, z czego 4 w Generalnym Dziekanacie WP i 31 w kościołach garnizonowych<sup>7</sup>.

Kapelani w latach 1949–1956 starali się prowadzić przede wszystkim pracę duszpasterską wśród żołnierzy, pomimo, że ze względów politycznych było to

---

<sup>6</sup> P. K a c z m a r s k a, *Generalny Dziekanat Wojska Polskiego w latach 1945–1964*, „Rocznik Archiwalno-Historyczny CAW”, nr 3/30, <http://www.sjerzy.parafia.info.pl/?p=main&what=21>, 23 03 2012.

<sup>7</sup> Ibidem.

jednak bardzo utrudnione, a Informacja Wojskowa we współpracy z Urzędem Bezpieczeństwa prowadziła w szerokim zakresie inwigilację kadry i rodzin pod kątem światopoglądowym. Po zmianach w październiku 1956 r. w kierownictwie PZPR i strukturach państwa, nastąpił tzw. okres odwilży w stosunku do ludzi wyznających wiarę, który objął również żołnierzy, ale nie na tyle, aby była możliwość formalnego uczestnictwa wojska w obrzędach religijnych. W ramach zmian w polityce państwa zmienił się także stosunek do duszpasterstwa wojskowego i jego działalności. W preliminarzu klasyfikacji budżetowej wojska znalazły się zaplanowane kwoty wydatków na remonty i konserwację obiektów sakralnych, w tym kościołów garnizonowych<sup>8</sup>. Pomimo, że pracę duszpasterską kapelanów chciano wykorzystać w działaniach o charakterze politycznym dla potrzeb władzy ludowej, to jednak w świadomości Polaków w okresie Polski Ludowej pozostał sentyment do księży w mundurze. Praca duszpasterska w tym okresie nie była łatwa, a kapelani zmagali się z wieloma trudnościami, jakie były rezultatem nieprzychylniej polityki państwa względem Kościoła. Nie różnili się zresztą w pracy duszpasterskiej od innych kapelanów, przy czym jedni i drudzy byli przedmiotem szczególnej inwigilacji organów bezpieczeństwa<sup>9</sup>.

Kapelani pomimo nieprzyjaznej atmosfery ze strony Generalnego Zarządu Polityczno-Wychowawczego WP i Urzędu ds. Wyznań starali się być wierni swojemu posłannictwu, które wypełniali w niesprzyjających warunkach aniżeli inni duchowni, gdyż poddawani byli szczególnej indoktrynacji. Zadaniem kapelanów, według generalnego dziekana, było likwidowanie konfliktów pomiędzy biskupami a księżmi należącymi do zrzeszenia „Caritas”. Wielką rolę na tym polu odegrali księża: pułkownik Julian Humeński i pułkownik Jan Mrugacz. Po 1964 r. duszpasterstwem wojskowym kierował ksiądz pułkownik Julian Humeński, dbający o kościoły garnizonowe i dyscyplinę wśród kapelanów, co przyczyniło się do zmiany nastawienia księdza prymasa Polski do generalnego dziekana i kapelanów LWP oraz poświęcenia przez księdza prymasa kościoła i plebanii w Bemowie i Legionowie. Praca kapelanów w wojsku polegała na obsłudze szpitali wojskowych, więzień i duszpasterstwa w kościołach garnizonowych<sup>10</sup>.

Po okresie PRL i upadku systemu indoktrynacji politycznej, patriotyczne ugrupowania katolickie doprowadziły do przywrócenia Ordynariatu Polowego Wojska Polskiego. Papież Jan Paweł II, który mianował 21 stycznia 1991 r. — za zgodą

<sup>8</sup> P. Pióntek, M. Wesółowski, *Generalny Dziekanat Wojska Polskiego 1945–1989*, s. 58–59. <http://www.sjerzy.parafia.info.pl/?p=main&what=21>, 23 03 2012.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Ibidem.



władz państwowych — Ordynariat Wojskowy (Polowy) Wojska Polskiego, powołał jednocześnie biskupa polowego w osobie ks. prał. dr. Sławoja Leszka Głódzia. Jako Katedrę Polową został ustanowiony kościół garnizonowy pw. Najświętszej Maryi Panny Królowej Polski w Warszawie. Akt prawny, Statut Ordynariatu, przyjęty został przez Konferencję Episkopatu Polski, a zatwierdzony przez Stolicę Apostolską, wszedł w życie w dniu 28 lutego 1991 r. Rozpoczęty został kolejny etap posługi duszpasterskiej w wolnej i demokratycznej Polsce<sup>11</sup>.

W myśl art. 5 Konkordatu „Duchowni w wykonywaniu swych urzędów cieszyć się będą szczególną opieką prawną. Na równi z urzędnikami państwowymi, korzystając oni będą z prawa zwolnienia od zajęcia sądowego części swych uposażeń”. Duchowni, którzy otrzymali święcenia, zakonnicy, którzy złożyli śluby, uczniowie seminaryjni i nowicjusze, którzy wstąpili do seminariów, lub nowicjatów przed wypowiedzeniem wojny, są zwolnieni ze służby wojskowej z wyjątkiem pospolitego ruszenia. W świetle art. 7 „Wojska Rzeczypospolitej korzystając będą z wszelkich wyróżnień, jakich Stolica Apostolska udziela wojskom zgodnie z przepisami prawa kanonicznego, a w szczególności kapłani posiadać będą prawa proboszczowskie w stosunku do wojskowego i do ich rodzin i wykonywać będą czynności swego urzędu kościelnego. Pod jurysdykcją biskupa polowego, który będzie miał prawo ich wyboru. Stolica Apostolska przyzwala, aby duchowieństwo to i w sprawach dotyczących jego służby wojskowej podlegało władzom wojskowym”.

Przywrócenie Ordynariatu Polowego było kontynuacją, trwającej wieki, chlubnej tradycji posługi duszpasterskiej przez kapelanów wśród polskich żołnierzy i stanowiło nawiązanie do chlubnej tradycji, utworzonego przed ponad 85 laty Biskupstwa Polowego<sup>12</sup>. W początkowym okresie pracy Ordynariatu polowego ogromnie ważnym momentem stało się spotkanie Ojca Świętego z 40-tysięczną reprezentacją Wojska Polskiego w Zegrzu Pomorskim, w dniu 2 czerwca 1991 r. Pasterskie słowo Jana Pawła II ukazało istotne zadania duszpasterstwa wojskowego w całości formacji wojskowej dla Narodu i Kościoła<sup>13</sup>.

W nowo utworzonym Ordynariacie Polowym<sup>14</sup> zorganizowana została struktura diecezjalna. Utworzono Kurię Polową i dekanaty dla poszczególnych rodzajów sił zbrojnych i okręgów wojskowych (w tym jeden dekanat dla żołnierzy obrządku

---

<sup>11</sup> B. R a t a j c z a k, *Duszpasterstwo wojskowe*, [w:] *Prawo wyznaniowe*, pod red. H. M i s z t a l a, Sandomierz 2000, s. 383.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 23 maja 1989 r., nr 29, poz. 154).

<sup>13</sup> J. B i a r d z k a, op. cit.

<sup>14</sup> Ordynariat Polowy (Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 23 maja 1989 r., nr 29, poz. 154, art. 8, pkt 1).

bizantyjsko-ukraińskiego). W Diecezji Wojskowej funkcjonuje 70 parafii oraz 117 samodzielnych ośrodków duszpasterskich. Do kapelanów wojskowych mają zastosowanie przepisy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Kapelani stanowią wyodrębniony korpus osobowy żołnierzy zawodowych. Kapelani wojskowi podlegają w zakresie służby wojskowej organom wojskowym, a w zakresie duszpasterstwa — władzom kościelnym. Statut uchwała Konferencja Episkopatu Polski, a ogłasza Minister Obrony. Zgodnie z normami zawartymi w Statucie Ordynariatu Wojskowego (Polowego) Ordynariat jest okręgiem kościelnym zrównanym prawnie z diecezją, posiadającym własnego Biskupa Polowego, któremu powierzona jest troska pasterska o część Ludu Bożego związanego z wojskiem polskim.

Utworzone zostało także Ewangelickie Duszpasterstwo Wojskowe dla zapewnienia opieki duszpasterskiej osobom wyznania ewangelicko-augsburskiego, które są związane z Wojskiem Polskim<sup>15</sup>. Ewangelickie Duszpasterstwo Wojskowe działa na podstawie zasad określonych w: księgach kanonicznych Pisma świętego, a także we wszystkich luterańskich Księgach Symbolicznych, Zasadniczym Prawie Wewnętrznym Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP i ustawie 2 dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>16</sup>. Wewnętrzny ustrój Ewangelickiego Duszpasterstwa Wojskowego i jego funkcjonowanie reguluje Statut, uchwalony przez Konsystorz Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej.

Obsługę organizacyjno-administracyjną Ewangelickiego Duszpasterstwa Wojskowego zapewnia Naczelny Kapelan Wojskowy, którym jest Ewangelicki Biskup Wojskowy. Jego działalność prowadzona jest za pomocą bezpośrednio mu podległych kancelarii, kierowanych przez kanclerza. Ewangelicki Biskup Wojskowy, jako Naczelny Kapelan Wojskowy określa sposób realizacji zadań administracyjnych dziekanów. Ewangelicki Biskup Wojskowy, zastępca Ewangelickiego Biskupa Wojskowego, kanclerz, dziekani i kapelani ewangelicy są uprawnieni do przyjmowania stopni wojskowych, odznaczeń, uposażeń, emerytur i rent z tytułu pełnionej służby wojskowej. Kapelani pomocniczy jako oficerowie rezerwy mogą również przyjmować stopnie wojskowe, a także odznaczenia, uposażenia, emerytury i renty z tytułu zatrudnienia w charakterze pracowników cywilnych wojska<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Obwieszczenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 listopada 2002 r. w sprawie ogłoszenia Statutu Ewangelickiego Duszpasterstwa Wojskowego (Dz.Urz. MON z 2002 r., nr 23, poz. 23).

<sup>16</sup> Dz.U., nr 73, poz. 323 z późn. zm.

<sup>17</sup> §5 ust. 1 i 2 Statutu Ewangelickiego Duszpasterstwa Wojskowego uchwalonego w dniu 25 października 2002 r. przez Konsystorz Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej.

Posługą kapelańską są objęte wszystkie wojskowe: uczelnie, szpitale, sanatoria oraz żołnierze polscy uczestniczący w operacji pokojowej NATO „SFOR” w Bośni, w siłach międzynarodowych „KFOR” w Kosowie, pełniący służbę w Libanie, Syrii, Afganistanie, Iraku i w Polskim Przedstawicielstwie Wojskowym przy Komitecie Wojskowym Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Brukseli. Do pracy w Ordynariacie Polowym przygotowują się alumni, którzy studiują w Wyższym Metropolitalnym Seminarium Duchownym w Warszawie.

### Status prawny kapelanów wojskowych

Kapelan to duchowny spełniający funkcje liturgiczne przydzielony przez władzę kościelną do obsługi duszpasterskiej pewnej grupy osób lub środowisk. Mianem tym nazywani są duchowni kościoła rzymskokatolickiego, greckokatolickiego i ewangelickiego. W pierwotnym zamysle miał to być duchowny pełniący posługę duchowe dla ludzi którzy nie mogą uczestniczyć w regularnych mszach w kościele. Kapelanów wojskowych mianuje i odwołuje Biskup Polowy zgodnie z przepisami prawa kościelnego. Kapelani wojskowi, jako proboszczowie posiadają prawa i obowiązki zrównane z parafialnymi proboszczami. Tak jak każdy proboszcz, kapelan wojskowy ma obowiązek prowadzenia księgi osób ochrzczonych, zaślubionych i zmarłych.

Biskup Polowy sprawuje duszpasterstwo wspomagany przez Dziekanów, których sam mianuje zgodnie z potrzebami pastoralnymi oraz przez kapelanów spełniających swe funkcje we własnych kościołach garnizonowych albo korzystających, na zasadzie umowy, z kościołów i pomieszczeń wynajętych, lub na terenach wojskowych, takich jak np. koszary czy poligony. Biskup i kapelani wojskowi mogą przyjmować wojskowe stopnie, honory, uposażenie i emeryturę, po uzgodnieniu tego z kompetentnymi władzami rządowymi.

Sytuacja wszystkich kościołów i związków wyznaniowych dotycząca posług religijnych pełniącym służbę wojskową jest prawnie uregulowana. Poza Kościołem Katolickim, czternaście innych kościołów i związków wyznaniowych otrzymało gwarancje sprawowania opieki duszpasterskiej nad żołnierzami w ustawach regulujących ich status prawny. Należą do nich:

- Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny,
- Kościół Ewangelicko-Augsburski,
- Kościół Ewangelicko-Reformowany,
- Kościół Ewangelicko-Methodystyczny,

- Kościół Polskokatolicki,
- Kościół Starokatolicki Mariawitów,
- Kościół Zielonoświątkowy,
- Kościół Adwentystów Dnia Siódmego,
- Kościół Chrześcijan Baptystów,
- Kościół Katolicki Mariawitów,
- Gminy Wyznaniowe żydowskie,
- Wschodni Kościół Staroobrzędowy,
- Karaimski Związek Religijny oraz Muzułmański Związek Religijny.

Spośród wymienionych tylko Kościół Prawosławny oraz Ewangelicko-Augsburski mają zorganizowane struktury duszpasterstwa wojskowego. W Polskim Autokefalicznym Kościele Prawosławnym duszpasterstwo wojskowe prowadzi swoją działalność w ramach Prawosławnego Ordynariatu Wojskowego, którym kieruje Prawosławny Ordynariusz Wojskowy, mianowany przez Ministra Obrony Narodowej, po przedstawieniu kandydatury przez Święty Sobór Biskupów. Z kolei w Kościele Ewangelicko-Augsburskim duszpasterstwem Wojskowym kieruje Naczelny Kapelan Wojskowy, mianowany i odwoływany przez Ministra Obrony Narodowej, po uzgodnieniu z Konsystorzem Kościoła.

W przypadkach pozostałych kościołów i związków wyznaniowych opiekę duszpasterską dla żołnierzy zapewniają duchowni wyznaczani przez uprawnione organy danego kościoła w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej. Kościół Katolicki otrzymał gwarancje sprawowania posług religijnych dla wojskowych w umowie konkordatowej, inne kościoły i związki wyznaniowe otrzymały gwarancje sprawowania posług religijnych dla wojskowych w ustawach regulujących w sposób indywidualny ich status prawny. Status Katolickiego Duszpasterstwa Wojskowego został uregulowany w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>18</sup>.

Do kapelanów wojskowych mają zastosowanie przepisy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Kapelani stanowią wyodrębniony korpus osobowy żołnierzy zawodowych<sup>19</sup>. Kapelani wojskowi podlegają w zakresie służby wojskowej organom wojskowym, a w zakresie duszpasterstwa — władzom kościelnym. Statut duszpasterstwa wojskowego opracowywany jest z uwzględnieniem właściwości wynikających z ust. 2. Statut uchwała Konferencja Episkopatu Polski, a ogłasza

---

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 89.29.154 z 23 maja 1989 r. ze zm.).

<sup>19</sup> Art. 26 ust.1. Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U., nr 29, poz. 154 ze zm.).

Minister Obrony<sup>20</sup>. W lasach państwowych natomiast nie są zatrudnieni kapelani, nie otrzymują w związku z tym uposażenia, z wyjątkiem mundurów<sup>21</sup>.

Kapelani wojskowi troszczą się o realizację zasad zawartych w ust. 1 i 2, w szczególności przez indywidualny kontakt z dowódcami jednostek wojskowych oraz z żołnierzami. Kapelani wojskowi mają pełną swobodę stałego kontaktowania się z żołnierzami na terenie jednostek wojskowych, w terminach uzgodnionych z dowódcami tych jednostek. Generalny Dziekan Wojska Polskiego, w porozumieniu z biskupem diecezjalnym, przedstawia Ministrowi Obrony Narodowej wniosek w sprawie powołania kapelana wojskowego i zwolnienia go z zawodowej służby wojskowej. Generalny Dziekan Wojska Polskiego, w porozumieniu z biskupem diecezjalnym i organem wojskowym określonym w statucie duszpasterstwa wojskowego, wyznacza kapelana wojskowego na stanowisko rektora kościoła garnizonowego i odwołuje go. Na wniosek Generalnego Dziekana Wojska Polskiego biskup diecezjalny udziela jurysdykcji rektorowi kościoła garnizonowego lub innemu kapelanowi wojskowemu, chyba że przeciwko temu przemawiają przewidziane prawem kanonicznym względy kościelne. Tryb postępowania w sprawach, o których mowa w ust. 1 i 2, oraz następstwa odmowy udzielenia jurysdykcji lub jej cofnięcia określa statut duszpasterstwa wojskowego.

Tryb tworzenia personalnych parafii wojskowych i terytorialnych parafii przy kościołach garnizonowych określa statut duszpasterstwa wojskowego. Przepisy dotyczące odraczania zasadniczej służby wojskowej ze względu na odbywanie nauki mają zastosowanie również do alumnów wyższych seminariów duchownych oraz nowicjuszy zakonnych. Duchowni po otrzymaniu święceń i członkowie zakonów po złożeniu profesji wieczystej zostają przeniesieni do rezerwy. Nie są oni powoływani do odbywania ćwiczeń wojskowych w czasie pokoju, z wyjątkiem przypadku przeszkolenia, za zgodą biskupa diecezjalnego lub wyższego przełożonego zakonnego, do pełnienia funkcji kapelana. W razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny osoby, o których mowa w ust. 1 i 2, przeznacza się stosownie do potrzeb sił zbrojnych: duchownych — do pełnienia funkcji kapelanów wojskowych, alumnów wyższych seminariów duchownych oraz członków zakonów — do służby sanitarnej lub służby w obronie cywilnej. W razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny właściwe organy wojskowe, w porozumieniu z biskupem diecezjalnym,

---

<sup>20</sup> Art. 8, pkt 1 *Statutu Ordynariatu Wojskowego czyli Polowego w Polsce — Ordynariat Polowy* (Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 23 maja 1989 r., nr 29, poz. 154).

<sup>21</sup> A. Wiłma, *Kapelani wchodzą do lasów*, „Gazeta Pomorska”, 2010, z 22 stycznia.

zapewnią pozostawienie do duszpasterskiej obsługi ludności niezbędnej liczby duchownych spośród tych, którzy podlegają mobilizacji.

Szczególne miejsce w pracy duszpasterskiej w wojsku zajmuje troska o ubogich. W 1996 biskup połowy powołał Caritas Ordynariatu Polowego Wojska Polskiego. W diecezji połowej prowadzą działalność 24 oddziały Caritas. Stałą pomocą humanitarną wspierano ludność południowo-zachodniej Polski podczas powodzi w 1997 r. Caritas Ordynariatu Polowego wysłała wiele konwojów zagranicznych z pomocą dla potrzebujących w Bośni, Kosowie, na Litwie, Białorusi, Ukrainie. Caritas wydała kasety i płyty z muzyką i pieśniami wojskowymi, patriotycznymi i religijnymi.

W zakresie działalności naukowej i popularyzatorskiej Ordynariat Połowy wydaje dwutygodnik „Nasza Służba” skierowany do żołnierzy. Staraniem Ordynariatu Polowego ukazał się po raz pierwszy w naszym kraju polsko-angielski modlitewnik żołnierza. Wydano także dwa tomy dokumentujące pasterskie nauczanie Biskupa Polowego. Już od lat Ordynariat Połowy utrzymuje stałe kontakty z duszpasterstwami wojskowymi innych krajów. Księża kapelani uczestniczą w międzynarodowych konferencjach i sympozjach, wymieniając doświadczenia w dziedzinie duszpasterskiej. Miejscem pielgrzymi żołnierzy z całej Europy jest Lourdes. W zorganizowanej grupie przybywają tu od 14 lat polscy żołnierze. W wojskowej pieszej pielgrzymce na Jasną Górę razem z polskimi żołnierzami uczestniczą także żołnierze z USA, Niemiec i Słowacji. Z doświadczeń polskiego Duszpasterstwa korzystają również kapelani innych krajów<sup>22</sup>.

## Wymiar finansowy duszpasterstwa wojskowego

Kościelne osoby prawne mają prawo do zbierania ofiar na cele religijne, kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą, naukową, oświatową i wychowawczą oraz utrzymanie duchownych i członków zakonów. Zbiórki na cel wyżej wymienione nie wymagają pozwolenia właściwego organu, jeżeli odbywają się w obrębie terenów kościelnych, kaplic oraz w miejscach i okolicznościach zwyczajowo przyjętych w danej okolicy i w sposób tradycyjnie ustalony. W kościele katolickim parafie utrzymywane są głównie z datków na tacę, zbieranych wśród uczestników

---

<sup>22</sup> T. G ó r s k i, *Duszpasterstwo wojskowe w świetle przepisów obowiązujących*, Międzyrzec Podlaski 25 XI 2005 [http://www.sciaga.pl/tekst/46061duszpasterstwo\\_wojskowe\\_w\\_swietle\\_przepisow\\_obowiazujacych](http://www.sciaga.pl/tekst/46061duszpasterstwo_wojskowe_w_swietle_przepisow_obowiazujacych), 29 12 2009.

niedzielnych mszy św. Z ofiarowanych przez wiernych datków pokrywane są koszty funkcjonowania kościołów i budynków parafialnych. Dochody z datków na tacę zależą od tego jak wielką liczbę ludności obejmuje parafia, jaki jest stopień zamożności jej mieszkańców, w jakim regionie Polski się znajduje i przede wszystkim od liczebności uczestniczących w codziennych, niedzielnych i świątecznych liturgiach. Największe bieżące koszty parafii, to: przede wszystkim oświetlenie, a następnie (nie wszędzie) ogrzewanie (koszty te to ok. 70 tys. zł w przypadku dużych świątyń). Parafie ponoszą też koszty z tytułu zatrudniania personelu pomocniczego, tj. osoby prowadzącej plebanię, organisty, kancelarii itp. Z Raportu KAI o finansach Kościoła katolickiego w Polsce wynika, że ofiary na tacę składa około 30% mieszkańców danej parafii co niedziela a także mniejszy procent w dni poprzednie<sup>23</sup>.

Przeciętny datek na tacę wynosi od 50 gr do 1,20 zł od osoby, w zależności od regionu kraju i parafii. Na przykład w małej, liczącej niespełna tysiąc osób wiejskiej parafii w diecezji tarnowskiej przeciętna wysokość niedzielnej tacy to 487 zł, w trzytysięcznej parafii w diecezji bielsko-żywieckiej — 2,3 tys. zł, ośmiotysięcznej parafii w archidiecezji lubelskiej — około 3 tys. zł, w dużej miejskiej parafii w archidiecezji katowickiej, nawet sięga do 4 tys. zł. Niektóre parafie mogą liczyć na dodatkowe przychody, np. z dzierżawy gruntów, cmentarzy, działalności gospodarczej i różnych dotacji (np. unijnych). Z Raportu KAI o finansach Kościoła katolickiego w Polsce czytamy też, że w części parafii bilans przychodów i wydatków związanych z utrzymaniem cmentarza wychodzi na zero, w niektórych zaś przynosi straty. Tam, gdzie przychód jest notowany, w skali miesiąca może wynieść od kilkuset do kilku tysięcy złotych<sup>24</sup>.

Kościółowi i jego osobom prawnym przysługuje prawo nabywania, posiadania i zbywania mienia ruchomego i nieruchomości, nabywania i zbywania innych praw oraz zarządzania swoim majątkiem. W obrocie nieruchomościami między kościelnymi osobami prawnymi nie stosuje się prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa. Przy nabywaniu nieruchomości lub ich części przez kościelne osoby prawne od osób trzecich prawo pierwokupu może być stosowane jedynie w przypadkach,

---

<sup>23</sup> Raport Katolickiej Agencji Informacyjnej (KAI) o finansach Kościoła katolickiego w Polsce, <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/raport-kai-o-finansach-kosciola-katolickiego-w-pol,1,5038935,wiadomosc.html>, 27 02 2012. Raport został przygotowany przez dziennikarzy KAI, ich zdaniem jest pierwszą próbą analizy dot. finansów Kościoła w Polsce. W jego opracowaniu dziennikarze KAI korzystali z informacji uzyskanych w poszczególnych kuriach diecezjalnych, z sondy przeprowadzonej w kilkudziesięciu parafiach (w Polsce jest ich 10,5 tys.), a także z danych uzyskanych w wybranych zakonach męskich i żeńskich.

<sup>24</sup> Ibidem.

gdy inwestor państwowy lub spółdzielczy uzyskał wcześniej decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej na tej nieruchomości lub części tej nieruchomości.

Majątek i przychody kościelnych osób prawnych podlegają ogólnym przepisom podatkowym. Kościelne osoby prawne są zwolnione od opodatkowania z tytułu przychodów ze swojej działalności niegospodarczej. W tym zakresie osoby te nie mają obowiązku prowadzenia dokumentacji wymaganej przez przepisy o zobowiązaniach podatkowych. Dochody z działalności gospodarczej kościelnych osób prawnych oraz spółek, których udziałowcami są w roku podatkowym lub w roku po nim następującym na cele kultowe, oświatowo-wychowawcze, naukowe, kulturalne, działalność charytatywno-opiekuńczą, punkty katechetyczne, konserwację zabytków oraz na inwestycje sakralne, i te inwestycje kościelne, których przedmiotem są punkty katechetyczne i zakłady charytatywno-opiekuńcze, jak również remonty tych obiektów. Łącznie te osoby, są zwolnione od opodatkowania w części, w jakiej zostały przeznaczone na cele kościelne.

Kościelne osoby prawne są zwolnione od opodatkowania i od świadczeń na fundusz gminny i fundusz miejski, od nieruchomości lub ich części, stanowiących własność tych osób lub używanych przez nie na podstawie innego tytułu prawnego na cele niemieszkalne, z wyjątkiem części zajmowanej na wykonywanie działalności gospodarczej. Zwolnienie od opodatkowania podatkiem od nieruchomości oraz od świadczeń na fundusz gminny i fundusz miejski obejmuje nieruchomości lub ich części przeznaczone na cele mieszkalne duchownych i członków zakonu, jeżeli:

- 1) są one wpisane do rejestru zabytków,
- 2) służą jako internaty przy szkołach i seminariach duchownych, domy zakonów kontemplacyjnych, domy formacyjne zakonów i domy księży emerytów (siostr emerytek),

- 3) znajdują się w budynkach kurii diecezjalnych i biskupich, zakonnych zarządów generalnych i prowincjalnych w Sekretariacie Prymasa Polski i w Sekretariacie Konferencji Episkopatu Polski. Nabywanie i zbywanie rzeczy i praw majątkowych przez kościelne osoby prawne w drodze czynności prawnych oraz spadkobrania, zapisu i zasiedzenia jest zwolnione od podatku od spadków i darowizn oraz opłaty skarbowej, jeżeli ich przedmiotem są:

- 1) rzeczy i prawa nie przeznaczone do działalności gospodarczej,
- 2) sprowadzane z zagranicy maszyny, urządzenia i materiały poligraficzne oraz papier.

Darowizny na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą są wyłączone z podstawy opodatkowania darczyńców podatkiem dochodowym i podatkiem wy-



równawczym, jeżeli kościelna osoba prawna przedstawi darczyńcy pokwitowanie odbioru oraz — w okresie dwóch lat od dnia przekazania darowizny — sprawozdanie o przeznaczeniu jej na tę działalność. W odniesieniu do darowizn na inne cele mają zastosowanie ogólne przepisy podatkowe.

Kościelne jednostki organizacyjne mogą być na wniosek kościelnej osoby prawnej uznane przez właściwą izbę skarbową za odrębne podmioty podatkowe, jeśli są organizacyjnie wyodrębnione. Nabywanie rzeczy i praw majątkowych, o których mowa w ust. 6, jest zwolnione od opłat sądowych i notarialnych, z wyłączeniem opłat kancelaryjnych. Przywozowe towary przeznaczone na cele charytatywno-opiekuńcze i oświatowo-wychowawcze oraz towary o charakterze kulturalnym przeznaczone na cele kultu, przywożone dla kościelnych osób prawnych, są zwolnione od należności celnych<sup>25</sup>.

Kościelne osoby prawne mogą zakładać fundacje. Do fundacji tych stosuje się ogólnie obowiązujące przepisy o fundacjach. Niezależnie od nadzoru państwowego, nadzór nad działalnością fundacji sprawuje kościelna osoba prawna, będąca fundatorem lub wskazana w statucie fundacji. W razie stwierdzonych nieprawidłowości w zarządzaniu fundacją, właściwy organ państwowy zwraca się do kościelnej osoby prawnej, sprawującej nadzór nad fundacją, wyznaczając termin nie krótszy niż trzy miesiące na spowodowanie usunięcia nieprawidłowości. Po bezskutecznym upływie tego terminu można zastosować środki oznaczone w przepisach o fundacjach. W razie konieczności poddania fundacji zarządowi przymusowemu w myśl przepisów o fundacjach, zarząd ten będzie sprawowała kościelna osoba prawna wyznaczona przez Prezydium Konferencji Episkopatu Polski. Jeżeli statut fundacji nie stanowi inaczej, w razie jej likwidacji: do jej majątku znajdującego się w kraju stosuje się odpowiednio przepis ustawy. O przeznaczeniu jej majątku znajdującego się za granicą zadecyduje Konferencja Episkopatu Polski lub wyższy przełożony zakonny. W razie zniesienia kościelnej osoby prawnej, jej majątek przechodzi na nadrzędną kościelną osobę prawną, a jeżeli taka osoba nie istnieje lub nie działa w Polsce, majątek ten przechodzi na Konferencję Episkopatu Polski lub Konferencję Wyższych Przełożonych Zakonnych.

---

<sup>25</sup> W granicach i na warunkach określonych w rozporządzeniu nr 918/83/EWG z dnia 28 marca 1983 r. ustanawiającym wspólnotowy system zwolnień celnych (Dz.Urz. WE L 105 z 23 kwietnia 1983 r.), ostatnio zmienionym aktem dotyczącym warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.Urz. WE L 236 z 23 września 2003 r.).

Wsparcie społecznej działalności instytucji kościelnych w Polsce wynosi ponad 492 mln zł. Dotyczy to m.in. ochrony zabytków, kościelnych uczelni wyższych, działalności kapelanów, Ordynariatu Wojska Polskiego, Funduszu Kościelnego<sup>26</sup>. W 2011 r. na Fundusz Kościelny rząd przekazał 89 mln zł, czyli 0,03% budżetu państwa. Środki finansowe Funduszu przeznaczone były nie tylko na Kościół katolicki, lecz także na zarejestrowane związki wyznaniowe. Z Funduszu Kościelnego opłacane są składki na ubezpieczenie społeczne (emerytalne, rentowe i wypadkowe) za 23 tys. duchownych różnych wyznań, a także składki na ubezpieczenie zdrowotne dla 1,5 tys. alumnów. Wydatki na ten cel obejmują około 40% duchownych katolickich. Ocenia się, że wysokość budżetu Funduszu Kościelnego była niedoszacowana, gdyż, Kościołowi katolickiemu w Polsce zabrano minimum 155 tys. ha ziemi, z czego zwrócono — 65 tys. ha. Z tego wynika, że Fundusz powinien być zasilany obecnie dochodami z 90 tys. ha pozostających w ręku państwa (nie licząc kilku tysięcy zabranych Kościołowi budynków). Przyjmując średni dochód z tzw. hektara przeliczeniowego w 2010 r. (2278 zł), budżet Funduszu Kościelnego powinien wynosić obecnie nie 89 mln zł, ale około 200 mln zł rocznie<sup>27</sup>.

Minister administracji i cyfryzacji, Michał Boni podkreślił<sup>28</sup>, iż wartość działalności Kościoła katolickiego w Polsce — dotyczącej edukacji, medycyny, kultury oraz inicjatyw charytatywnych — może być liczona w miliardach złotych rocznie. We wszystkich tych obszarach Kościół w istotny sposób wyręcza państwo: świeccy katolicy i instytucje kościelne finansują kilkaset przedszkoli i 514 szkół katolickich dla kilkudziesięciu tysięcy dzieci; Caritas prowadzi na terenie całego kraju 9 tys. punktów pomocy materialnej, psychologicznej oraz prawnej — wartość pomocy udzielonej przez Caritas w 2010 r. wyniosła 482 mln zł. Boni nie poddał wątpliwości raportu KAI na temat finansów Kościoła, dodając, że dokument ten zgadza się z wyliczeniami strony rządowej. Zwrócił też uwagę, że Rząd RP deklaruje otwartość i wolę dyskusji, ale także determinację, by doprowadzić do usamodzielnienia płacenia przez Kościoły i związki wyznaniowe składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, a tym samym do likwidacji Funduszu Kościelnego<sup>29</sup>. Komentarze biskupów katolickich na temat planów Likwidacji przez Rząd Funduszu Kościelnego i tak są oszczędne na tle głosów duchownych innych Kościołów.

<sup>26</sup> Raport KAI o finansach Kościoła katolickiego..., op. cit.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> *Boni o raporcie KAI: największy problem to sytuacja proboszczów*, <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/boni-o-raporcie-kai-najwiekszy-problem-to-sytuacja,1,5039408,wiadomosc.html>, 28 02 2012.

<sup>29</sup> *M. Boni: Rząd jest otwarty, ale i zdeterminowany*, <http://gosc.pl/doc/1106400.M-Boni-Rzad-jest-otwarty-ale-i-zdeterminowany/2>, 15 03 2012.

Zwierzchnik Kościoła luterńskiego bp Jerzy Samiec powiedział dla PAP, iż „Propozycja rządu jest dla mniejszych Kościołów niebezpieczna. W małych środowiskach może się okazać, że ktoś nie będzie chciał się przyznawać do swojej religii. Wpisywanie podatku religijnego jest także przyznaniem się do przynależności religijnej, co jest łamaniem konstytucji”<sup>30</sup>.

## Uposażenie kapelanów wojskowych

Analizując uposażenie kapelanów wojskowych warto odnieść się do uposażenia żołnierzy w Wojsku Polskim. Podstawowy dochód żołnierza zawodowego to uposażenie zasadnicze uzależnione od stopnia wojskowego. Ponadto większość stopni oficerskich jest podzielona na tzw. grupy uposażenia, w których pensje mogą różnić się dość istotnie. Najniższą miesięczną wypłatę dostają szeregowcy — 1 400 zł brutto. Podstawowe zarobki podoficerów zaczynają się od 2 700 zł (tyle dostaje kapral). Oficerowie zarabiają od 3 540 zł (podporucznik) do 14 400 zł (generał)<sup>31</sup>. Do miesięcznego uposażenia żołnierza zawodowego dochodzą dodatki: stałe, wypłacane razem z podstawową pensją, i jednorazowe. Do stałych należą: równoważnik mundurowy — wypłacany raz w roku, około 2 tys. zł dla podoficerów i oficerów oraz 4 200 zł dla generałów, nagroda roczna — czyli 13. pensja, roczna gratyfikacja urlopowa dla żołnierza i jego rodziny — po 540 zł na każdego członka rodziny (żona i uczące się dzieci), zwrot kosztów za jeden przejazd w roku (tam i z powrotem) do wybranego miejsca w kraju — dla żołnierza i jego rodziny, dodatek za każde 5 lat służby — w wys. odpowiednio 5 proc. podstawowej pensji za 5 lat, 10% za 10 lat, tak co 5 lat, aż do 25 lat służby, dodatek jednorazowy żołnierz dostanie: w przypadku podróży służbowych, np. przeniesienia do innej jednostki — dla żołnierza i członków jego rodziny.

Żołnierze, którzy pełnią służbę w różnego rodzaju specyficznych rodzajach wojsk mogą liczyć na otrzymanie nagrody, np. lotnicy, za obyte loty bezawaryjnie, a nurkowie otrzymują dodatkowe pieniądze za odpowiednią liczbę godzin spędzonych pod wodą, od 420 zł za 500 godzin, do nawet 840 zł za więcej niż 1 500 godzin. Sposobem na większe pieniądze, z którego korzysta wielu polskich wojskowych, jest wyjazd na misję zagraniczną. Oczywiście wiąże się to z ryzykiem,

---

<sup>30</sup> K. Wiśniewska, *Kościół zdziwione pośpiechem i się nie godzą*, „Gazeta Wyborcza” 2012, z 19 marca.

<sup>31</sup> M. Wójcicki, *Ile zarabia się w wojsku?*, „Dziennik” 2010, z 19 stycznia.

lecz jest ono wpisane w zawód żołnierza. Dodatkowe wynagrodzenie za taką służbę wynosi od 3 410 do 4 400 zł dla podoficerów i od 4 260 do 8 360 zł dla oficerów. Gdy żołnierze biorą udział w akcjach bojowych, ochraniają konwoje, zapobiegają aktom terroryzmu albo likwidują jego skutki, mogą liczyć na zwiększenie wynagrodzenia o kwoty od 220 do 660 zł. Za przebywanie w strefie działań wojennych wojskowi dostają jeszcze 66 zł za każdy dzień, a za udział w tych działaniach można zarobić dodatkowo do 110 zł dziennie. Wynagrodzenie może jeszcze wrosnąć, jeśli misja odbywa się w trudnych warunkach klimatycznych lub gdy są zakwaterowani w złych warunkach. Takie dodatki dostają żołnierze odbywający służbę w Libanie (1 320 zł) oraz Afganistanie i Iraku (1 540 zł). W trakcie misji dodatki mogą być wpłacane na konto żołnierza albo wypłacane mu na miejscu, w lokalnej walucie według aktualnego kursu.

Uposażenie kapelanów wojskowych jest podobne do wynagrodzenia żołnierzy zawodowych Z informacji przekazanych przez Ministerstwo Obrony Narodowej<sup>32</sup> wynika, że w strukturach resortu obrony narodowej pełniło służbę lub zatrudnionych było w 2004 r. 173 kapelanów wojskowych<sup>33</sup>, z tego:

— w Ordynariacie Polowym (Kościół Katolicki) — 131, w tym 111 żołnierzy zawodowych,

— w Prawosławnym Ordynariacie Wojska Polskiego (Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny) — 19, w tym 14 żołnierzy zawodowych,

— w Ewangelickim Duszpasterstwie Wojskowym (Kościół Ewangelicko-Augsburski) — 14, w tym 9 żołnierzy zawodowych.

Z tytułu utrzymania kapelanów resort ponosił następujące wydatki (w skali rocznej):

— w Ordynariacie Polowym — około 6,8 mln zł,

— w Prawosławnym Ordynariacie Wojska Polskiego — około 1,1 mln zł,

— w Ewangelickim Duszpasterstwie Wojskowym — około 0,8 mln zł.

<sup>32</sup> Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Administracji Tadeusz Matusiaka z Warszawy, z dnia 27 kwietnia 2005 r. — z upoważnienia prezesa Rady Ministrów — na interpelację posła na Sejm RP Pana Jana Orkisz w sprawie wysokości środków przeznaczonych z budżetu państwa na finansowanie kościołów i związków wyznaniowych w Polsce, z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej i Ministrem Edukacji Narodowej i Sportu nr 9766 w sprawie wysokości środków przeznaczonych z budżetu państwa na finansowanie kościołów i związków wyznaniowych w Polsce, <http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,4322/k,2 29 12 2009-12-29>.

<sup>33</sup> Według informacji wynikającej z zapytania nr 3139 posła Sławomira Kopycińskiego z Kielc z dnia 7 stycznia 2009 r. do ministra obrony narodowej, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/3529411E 29 12 2009-12-29>.

W Biurze Ochrony Rządu służbę pełniło trzech księży kapelanów wyznania rzymsko-katolickiego. W 2004 r. Biuro Ochrony Rządu wypłaciło kapelanom należności w łącznej kwocie 160 202 zł brutto.

W Straży Granicznej było zatrudnionych 16 kapelanów, których łączny koszt uposażeń, świadczeń i innych należności w 2004 r. wyniósł 909 188 zł. Spośród 16 kapelanów 10 z nich było wyznania rzymsko-katolickiego, 4 wyznania prawosławnego i po jednym wyznania ewangelicko-augsburskiego i greko-katolickiego.

W jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej zatrudnionych było 16 kapelanów. Łączny koszt świadczeń wypłaconych kapelanom w 2004 r. wyniósł 545 355,59 zł. Ponadto — zgodnie z art. 19 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 30.08.1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej<sup>34</sup> pacjent przebywający w zakładach opieki zdrowotnej przeznaczonych dla osób wymagających całodobowych lub całodziennych świadczeń zdrowotnych ma prawo do opieki duszpasterskiej. W 28 zakładach opieki zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji posługi duszpasterskiej udzielało 26 kapłanów zatrudnionych na 14,65 etatu. Placówki ponosiły z tego tytułu miesięcznie łącznie koszty w wysokości 26 553,41 zł.

W 2010 r. w Ordynariacie Polowym Wojska Polskiego zatrudnionych było 187 kapelanów, na utrzymanie których wydatkowanych około 20 mln zł, co w stosunku do wydatków na obronę narodową — 18 256,8 mln zł, stanowiło 0,11%. W służbie policyjnej zatrudnionych było 65 kapelanów, na utrzymanie których wydatkowanych około 2 mln zł, co w stosunku do wydatków ogółem na bezpieczeństwo publiczne — 14 173,3 mln zł, stanowi 0,014%. W służbie więziennej pracowało 100 kapelanów więziennych, na wynagrodzenia których poniesione wydatki to około 2,5 mln zł., co w stosunku do wydatków na wymiar sprawiedliwości — 9 839,2 mln zł, stanowi 0,025%. Dla kapelanów w służbie zdrowia trzeba wygospodarować około 11 mln zł, a dla kapelanów służby granicznej około jednego miliona oraz 200 tys. zł dla trzech kapelanów Biura Ochrony Rządu<sup>35</sup>.

Od księży z parafii pracujących w duszpasterstwie urząd skarbowy wylicza zryczałtowany podatek dochodowy (inne stawki są dla wikariuszy i dla proboszczów), biorąc za podstawę liczbę mieszkańców w parafii i miejsce położenia parafii (wiejska czy miejska). Wysokość ryczałtu ustalana jest odrębnie na każdy rok podatkowy przez właściwy urząd skarbowy. Polska jest jedynym krajem w Europie, gdzie duchowni są opodatkowani z przychodów od posług *stricte* duszpasterskich oraz od ofiar otrzymywanych przez nich z okazji udzielania sakramentów.

---

<sup>34</sup> Dz.U., nr 91, poz. 408 z późn. zm.

<sup>35</sup> A. W i l m a, op. cit.

Według Ministerstwa Finansów w 2010 r. duchowni wszystkich wyznań zapłacili 13,5 mln zł zryczałtowanego podatku dochodowego. Księża zatrudnieni na umowy o pracę podlegają takim samym zasadom podatkowym jak inni pracownicy. Kościelne osoby prawne, czyli parafie, kurie, klasztory mogą, ale nie muszą, prowadzić działalność gospodarczą. Jeśli prowadzą, muszą ją zarejestrować i płacić takie same podatki CIT, PIT, VAT jak wszystkie podmioty<sup>36</sup>.

Według posła na Sejm Sławomira Kopycińskiego liczba kapelanów jest zbyt duża, co oddają jego słowa „Daje to imponujący na tle innych państw NATO współczynnik liczby kapelanów w przeliczeniu na liczbę żołnierzy. Podczas gdy w pozostałych krajach NATO standardem jest, że jeden kapelan przypada na około 1 000 żołnierzy, w Polsce współczynnik ten wynosi: jeden kapelan na 631 wojskowych. Wygląda zatem na to, że w razie konfliktu zbrojnego jesteśmy w stanie znacząco wesprzeć siły NATO, przynajmniej, jeżeli chodzi o posługę duszpasterską. Imponująco wygląda również zaplecze logistyczne dla duszpasterstwa wojskowego. Katolicki Ordynariat Polowy Wojska Polskiego dysponuje 86 kościołami i kaplicami garnizonowymi i 29 izbami modlitwy”<sup>37</sup>.

W resorcie obrony wykazuje się należytą (jak można sądzić) dbałość, by Ordynariat Polowy posiadał potrzebne nieruchomości i inny majątek dla potrzeb wypełniania posługi duszpasterskiej. Budżet katolickiego Ordynariatu Polowego Wojska Polskiego w roku 2008 wyniósł 19,7 mln zł.<sup>38</sup> i w stosunku do wydatków na obronę narodową — 16 565,4 mln zł<sup>39</sup> stanowił 0,12%. Każdy z kapelanów otrzymuje stopień oficerski po trzymiesięcznym przeszkoleniu i zdaniu egzaminu. Dla porównania pozostali oficerowie dla otrzymania pierwszego stopnia oficerskiego muszą odbyć kilkuletnie studia. Kapelani, oprócz wynagrodzenia miesięcznego posiadają pozostałe uprawnienia oficerów służby czynnej: prawo do emerytury po 15 latach służby, zakwaterowanie, świadczenia socjalno-bytowe. Kapelani wojskowi traktowani są tak jak żołnierze zawodowi, nawet ci najwyżsi rangą. Świadczyć może o tym informacja na temat wynagrodzenia pierwszego biskupa polowego w III RP. Otóż Biskup Polowy ks. bp gen. dyw. Leszek Sławoj Głódź pełnił zawodową służbę wojskową do dnia 02.10.2004 r. W ostatnim okresie pełnienia

<sup>36</sup> Raport KAI o finansach Kościoła katolickiego..., op. cit.

<sup>37</sup> Informacja wynikająca z zapytania nr 3139 posła Sławomira Kopycińskiego z Kielc z dnia 7 stycznia 2009 r. do ministra obrony narodowej, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/3529411E> 29 12 2009-12-29.

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> *Wydatki budżetu — porównanie 2008/2009*, „Gazeta podatnika”, nr 20/2010 z 29 stycznia, [http://www.gazetapodatnika.pl/artykuly/wydatki\\_budzetu\\_porownanie\\_2008\\_2009-a\\_9461.htm](http://www.gazetapodatnika.pl/artykuly/wydatki_budzetu_porownanie_2008_2009-a_9461.htm), 29 01 2010.

czynnej służby wojskowej — od dnia 01.07.2004 r. do dnia zwolnienia z zawodowej służby wojskowej — wymieniony oficer otrzymywał uposażenie miesięczne w wysokości 9 271,18 zł. Z tytułu zwolnienia z zawodowej służby wojskowej gen. dyw. Lechowi Sławojowi Głódziowi wypłacono — na zasadach dotyczących ogółu żołnierzy zawodowych — odprawę w wysokości 360% kwoty ostatnio należnego uposażenia, dodatkowe uposażenie roczne (za 10 miesięcy służby wojskowej w 2004 r.) oraz gratyfikację urlopową i ekwiwalent za niewykorzystany przejazd w roku zwolnienia<sup>40</sup>.

Interesujące są uposażenia żołnierzy przebywających na misji wojskowej w Iraku. I tak: 3 675 zł — tyle maksymalnie dostaje miesięcznie polski podporucznik, 4 200 zł — zarabia polski tłumacz języka arabskiego, 4 900 zł — zarobi miesięcznie kapitan WP, 5 600 zł — tyle maksymalnie zarobi polski lekarz w Iraku, 5 600 zł — to podstawowy miesięczny zarobek polskiego majora, 6 300 zł — miesięczna gaża polskiego podpułkownika, 6 300 zł — miesięcznie otrzymuje polski kapelan wojskowy w stopniu oficera<sup>41</sup>.

Praca duszpasterska w wojsku w żadnym okresie polskiej państwowości nie była łatwa, a kapelani często muszą pokonywać wiele trudnościami, jakie są rezultatem nie zawsze przychylniej polityki rządzących względem Kościoła. Biorąc to pod uwagę, aspekty finansowe kościelnej administracji w posłudze duszpasterskiej w wojsku, są czymś wtórnym, chociaż koniecznym w działalności kapelanów wojskowych. W tej ważnej misji i służbie duszpasterstwa wojskowego nie można bowiem wszytkiego, a zwłaszcza wsparcia duchowego, przeliczać na pieniądze.

## Podsumowanie

Służba kapelanów wojskowych jest pełniona w odpowiedzi na zapotrzebowanie określonych grup społecznych związanych przede wszystkim ze służbami mundurowymi. Gdyby tego zapotrzebowanie nie było, można by powątpiewać w sensowność utrzymywania, niezbyt licznej jednak w moim przekonaniu liczby kapelanów, gdyż wszelkie porównywania w tym względzie do liczby kapelanów w innych państwach nie są uprawnione, tak jak nie jest uprawnione porównywanie religii i liczby ich wyznawców.

---

<sup>40</sup> Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Administracji Tadeusz Matusiaka z Warszawy, z dnia 27 kwietnia 2005 r.

<sup>41</sup> [http://www.insomnia.pl/Jak\\_KK\\_doi\\_polak%C3%B3w-t611877.html,73343,2912](http://www.insomnia.pl/Jak_KK_doi_polak%C3%B3w-t611877.html,73343,2912) 2009.

Analizując aspekty finansowe związane z posługą duszpasterską kapelanów zwrócić trzeba uwagę na to, że:

— funkcjonowanie formacji kapelanów wojskowych odbywa się na podstawie obowiązujących uregulowań prawa krajowego i międzynarodowego,

— uposażenie kapelanów wojskowych, z racji posiadania stopni oficerskich jest analogiczne jako żołnierzy zawodowych,

— trudno się odnieść do systemu awansowania kapelanów wojskowych na kolejne wyższe stopnie oficerskie. Wydaje się, że pozostawienie uprawnień Biskupowi Polowemu w tej materii jest jedynym słusznym rozwiązaniem, z uwagi na wykonywania przez kapelanów obowiązków o charakterze religijnym,

— wydatki na utrzymanie ordynariatu wojska polskiego, na wynagradzanie kapelanów stanowią znikomą, ułamkową część wydatków budżetu państwa,

— uczestnictwo kapelanów w misjach zagranicznych przeczy tezie o braku ryzyka w pełnieniu tej służby i wprost przeciwnie, pozytywnie wpływa na morale polskich żołnierzy,

— nie sposób pominąć historycznych tradycji polskich i międzynarodowych w sprawowaniu posługi kapelanów w wojsku polskim i innych formacjach mundurowych,

— szczególną troską w katolickiej pracy duszpasterskiej w wojsku są objęci osoby ubogie, o czym świadczą 24 placówki Caritas Ordynariatu Polowego,

— księża kapelani prowadzą ożywioną działalność naukową i oświatową, uczestnicząc w międzynarodowych konferencjach i sympozjach.

Status majątkowy formacji kościelnych w służbach mundurowych jest pochodną statusu majątkowego zawodowego korpusu oficerskiego i generalskiego. Kapelanom w wojsku polskim przysługuje takie wynagrodzenie jak żołnierzom zawodowym, chociaż trudno mówić o ich obowiązkach typowo żołnierskich, które zastępowane są posługą duszpasterską. Posługa duszpasterska, chociaż nie tak mierzalna, jak żołnierska, bywa czasami bardziej niezbędna w trudnej zawodowej służbie. W tym kontekście aspekty finansowe tej służby nie powinny stanowić przeszkody w jej wykonywaniu i chyba tak nie jest, lecz raczej jej sprzyjać. Stąd też w rezultacie wniosków *de lege lata* w ocenie poruszanej problematyki nie wysuwam wniosków *de lege ferenda*.



## MILITARY CHAPLAINCY LEGAL AND FINANCIAL ASPECTS OF CHURCH ADMINISTRATION

Keywords: military chaplaincy; chaplains; officiating minister; military chaplains finances; the status of chaplains.

### Streszczenie

Nakłady finansowe związane z obszarem działalności duszpasterskiej służącej społeczeństwu wchodzi w skład wydatków budżetowych. Do kapelanów wojskowych mają zastosowanie przepisy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Kapelani stanowią wyodrębniony korpus osobowy żołnierzy zawodowych. Kapelani wojskowi podlegają w zakresie służby wojskowej organom wojskowym, a w zakresie duszpasterstwa — władzom kościelnym. Uposażenie kapelanów wojskowych jest podobne do wynagrodzenia żołnierzy zawodowych. Wydatki na utrzymanie ordynariatu wojska polskiego, na wynagradzanie kapelanów stanowią znikomą, ułamkową część wydatków budżetu państwa. Majątek i przychody kościelnych osób prawnych podlegają ogólnym przepisom podatkowym.

### Summary

Financial outlays related to the area of pastoral action for the public are part of the budget expenditure. The provisions of the professional military service apply to military chaplains. Chaplains form a separate body of professional soldiers. In terms of military service, military chaplains are subject to military authorities in the field of pastoral-ecclesiastical authorities. The emoluments of military chaplains is similar to the salaries of professional soldiers. Expenses of maintaining the Ordinariate of the Polish Army including the salary of chaplains represent a small proportion of budget expenditure. Church property and income of legal persons subject to the general tax rules.

### Bibliografia

Biardzka J., *Duszpasterstwo wojskowe w świetle konkordatu z 1925 r.*, Międzyrzec Podlaski 02.12.2005 r., [http://www.sciaga.pl/tekst/46060-47-duszpasterstwo\\_wojskowe\\_w\\_swietle\\_konkordatu\\_z\\_1925r](http://www.sciaga.pl/tekst/46060-47-duszpasterstwo_wojskowe_w_swietle_konkordatu_z_1925r), 29 12 2009.

*Boni o raporcie KAI: największy problem to sytuacja proboszczów*, <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/boni-o-raporcie-kai-najwiekszy-problem-to-sytuacja,1,5039408,wiadomosc.html>, 28 02 2012.

- Górski T., *Duszpasterstwo wojskowe w świetle przepisów obowiązujących*, Międzyrzec Podlaski 25 XI 2005 [http://www.sciaga.pl/tekst/46061duszpasterstwo\\_wojskowe\\_w\\_swietle\\_przepisow\\_obowiazujacych](http://www.sciaga.pl/tekst/46061duszpasterstwo_wojskowe_w_swietle_przepisow_obowiazujacych), 29 12 2009.
- Informacja wynikająca z zapytania nr 3139 posta Sławomira Kopycińskiego z Kielc z dnia 7 stycznia 2009 r. do ministra obrony narodowej*, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/3529411E> 29 12 2009-12-29.
- Jabłoński W. ks. płk prałat, *Moje wspomnienia wojenne z lat 1939–1945*, [w:] *Udział kapelanów wojskowych w drugiej wojnie światowej*, red. ks. płk dr Juliusz Humeński, Akademia Teologii Katolickiej, Warszawa 1984.
- M. Boni: Rząd jest otwarty, ale i zdeterminowany*, <http://gosc.pl/doc/1106400.M-Boni-Rzad-jest-otwarty-ale-i-zdeterminowany/2>, 15 03 2012.
- Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Administracji Tadeusz Matusiaka*, z dnia 27 kwietnia 2005 r., [www.racjonalista.pl/kk.php/s,4322/k,2](http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,4322/k,2) 29 12 2009-12-29.
- P. Piontek, M. Wesołowski, *Generalny Dziekanat Wojska Polskiego 1945–1989*, <http://www.sjerzy.parafia.info.pl/?p=main&what=21>, 23 03 2012.
- Piontek P., Wesołowski M., *Struktura Generalnego Dziekanatu Wojska Polskiego w latach 1945–1950*, <http://www.sjerzy.parafia.info.pl/?p=main&what=21>, 23 03 2012.
- Raport KAI o finansach Kościoła katolickiego w Polsce*, <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/raport-kai-o-finansach-kosciola-katolickiego-w-pol,1,5038935,wiadomosc.html>, 27 02 2012.
- Ratajczak B., *Duszpasterstwo wojskowe*, [w:] *Prawo wyznaniowe*, pod red. H. Misztala, Sandomierz 2000.
- Rečko Z. ks. kmdr por., *Duszpasterstwo wojskowe w okresie PRL*, <http://www.sjerzy.parafia.info.pl/?p=main&what=21>, 23 03 2012.
- Statut Ewangelickiego Duszpasterstwa Wojskowego* uchwalonego w dniu 25 października 2002 r. przez Konsystorz Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Obwieszczenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 listopada 2002 r. w sprawie ogłoszenia Statutu Ewangelickiego Duszpasterstwa Wojskowego (Dz. Urz. MON z 2002 r., nr 23, poz. 23).
- Statut Ordynariatu Wojskowego czyli Polowego w Polsce — Ordynariat Polowy, Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej*, (Dz. U. z 23 maja 1989 r., nr 29, poz. 154).
- Wilma A., *Kapelani wchodzą do lasów*, „Gazeta Pomorska”, 2010, z 22 stycznia.
- Wiśniewska K., *Kościół zdziwione pośpiechem i się nie godzą*, „Gazeta Wyborcza”, 2012, z 19 marca.
- Wójcicki M., *Ile zarabia się w wojsku?*, „Dziennik”, 2010, z 19 stycznia.
- [www.insomnia.pl/Jak\\_KK\\_doi\\_polak%C3%B3w-t611877.html](http://www.insomnia.pl/Jak_KK_doi_polak%C3%B3w-t611877.html), 73343,2912 2009.
- Wydatki budżetu — porównanie 2008/2009*, „Gazeta podatkowa” nr 20/2010 z 29 stycznia 2010 r., [http://www.gazetapodatnika.pl/artykuly/wydatki\\_budzetu\\_porownanie\\_2008\\_2009-a\\_9461.htm](http://www.gazetapodatnika.pl/artykuly/wydatki_budzetu_porownanie_2008_2009-a_9461.htm), 29 01 2010.

*Sławomir Kamosiński*

## OBRAZ FIRM KUJAWSKO-POMORSKICH W ŚWIETLE „LISTY 500” DZIENNIKA „RZECZPOSPOLITA” W LATACH 2003–2010

Słowa kluczowe: ranking firm; sektor gospodarki; restrukturyzacja przedsiębiorstw; marka firmy.

Niniejszy artykuł ukazuje miejsce firm z regionu kujawsko-pomorskiego na gospodarczej mapie Polski. W celu jego realizacji analizę oparto o źródło informacji, które ukazuje się już ponad dziesięć lat — „Lista 500” — prezentująca największe firmy w Polsce. Jest to dodatek do dziennika „Rzeczpospolita”<sup>1</sup>. Układa ją co roku Kapituła, w której zasiadają (skład 2011 r.): Witold Orłowski, Bogusław Grabowski, Marek Rocki, Michał Zdziarski, Bohdan Wyżnikiewicz, Wojciech Romański. W ocenie autora, „Lista 500” jest obiektywnym źródłem informacji o: kondycji ekonomicznej firm tam notowanych, ich formach własności, osiągniętych przychodach ze sprzedaży, udziale eksportu w ich sprzedaży, wynikach finansowych brutto i netto, zatrudnieniu, wynagrodzeniach pracowników, wskaźniku rentowności brutto. Dane tam zgromadzone są wskazówką pokazującą kierunki zmian strukturalnych, które zachodzą permanentnie w gospodarce polskiej po 1989 r. Gałęzie i branże, w których prowadzą działalność gospodarczą firmy notowane na „Liście 500”, pozwalają określić stopień nowoczesności gospodarki regionu (miasta).

W systemie gospodarczym każdego kraju, a nawet poszczególnych jego regionów wydziela się zazwyczaj trzy, lub cztery, sektory gospodarczej działalności człowieka. Sektor pierwszy, nazywany jest tym, który dostarcza „owoce ziemi”. Z tego tytułu grupuje on rolnictwo z jego otoczeniem agrobiznesu, oraz leśnictwo, rybołówstwo i górnictwo. Drugi sektor gospodarki dostarcza produktów fizycznych,

<sup>1</sup> „Lista 500” ukazuje się w kwietniu każdego roku od 1998 r., jako dodatek do dziennika „Rzeczpospolita”.

gotowych do wykorzystania przez konsumenta lub inwestora. Uogólniając jest to przemysł. Sektor trzeci — usługi — ma postać niejednorodną, z uwagi na szerokie rozumienie pojęcia usługi, do których zalicza się handel hurtowy i detaliczny, usługi personalne, edukacyjne, zdrowotne, a także te, które wykorzystują zaawansowaną wiedzę, technologię, nowoczesne metody zarządzania i zbierania informacji. Głównie z tego powodu w nowoczesnych gospodarkach, wydziela się z sektora usług, dodatkowo sektor czwarty. Definiuje się go jako obszar usług polegających na dostarczaniu zaawansowanej informacji, czyli informatykę, telekomunikację, sferę badań i rozwoju, instytucje finansowe. Udział poszczególnych sektorów gospodarki w wytwarzaniu dochodu narodowego kraju, lub dochodu narodowego w pojedynczych regionach, informuje o stopniu rozwoju gospodarczego danego państwa (regionu). Generalnie przyjmuje się uogólnienie, że w krajach o wysokim stopniu rozwoju gospodarczego najsilniej rozwija się sektor trzeci, a przede wszystkim czwarty. W tych sektorach gospodarki powstaje najwięcej miejsc pracy. Wzrasta systematycznie zapotrzebowanie na usługi o wysokiej specjalizacji, wiedzy i umiejętności.

Pierwszym wnioskiem, który pojawia się prawie natychmiast przy analizie geograficznego rozmieszczenia firm ujętych w rankingu „Lista 500” jest to, że w regionie kujawsko-pomorskim nie ma wielu dużych firm, zaliczanych do pięciuset największych firm kraju. W odsetkach wielkość ta stanowiła w latach 2003–2010 niespełna 3% wszystkich firm notowanych na omawianej liście.

**Tabela 1. Liczba firm kujawsko-pomorskich notowanych na „Liście 500” w latach 2001–2010**

Rok	2001	2003	2004	2006	2007	2008	2009	2010
Liczba firm	21	18	18	13	14	18	12	16
500=100	4,2	3,6	3,6	2,6	2,8	3,6	2,4	3,2

Źródło: zestawienie własne na podstawie „Listy 500” z poszczególnych lat.

Najwięcej firm, gdy za kryterium różnicujące przyjmuje się ich rozmieszczenie geograficzne, notowanych na „Liście 500” działa w województwie mazowieckim, a ściślej w Warszawie (w 2001 r. było ich 191, w 2008 r. — 222, a w 2010 r. — 236), a następnie w Wielkopolsce (w 2001 r. — 36, w 2008 r. — 45, w 2010 r. — 46), w województwie śląskim (2001 r. — 62, 2008 r. — 59, 2010 r. — 45), w województwie dolnośląskim (2001 r. — 28, 2008 r. — 37, 2010 r. — 40) i w Małopolsce (2001 r. — 35, 2008 r. — 29, 2010 r. — 28). Najmniej firm znajdujących się na „Liście 500” dziennika „Rzeczpospolita” jest w województwach: lubuskim (2001 r.

— 7, 2008 r. — 2, 2010 r. — 2), zachodniopomorskim (2001 r. — 13, 2008 r. — 6, 2010 r. — 4), warmińsko-mazurskim (2001 r. — 9, 2008 r. — 3, 2010 r. — 5), opolskim (2001 r. — 5, 2008 r. — 4, 2010 r. — 6), podlaskim (2001 r. — 8, 2008 r. — 8, 2010 r. — 9) i lubelskim (2001 r. — 15, 2008 r. — 8, 2010 r. — 8).

Firmy z „Listy 500” działające w regionie kujawsko-pomorskim mają siedzibę w ośmiu miastach. W Toruniu w 2010 r. zarejestrowanych było 6 z nich: Toruńskie Zakłady Materiałów Opatrunkowych S.A. GK, Krajowa Spółka Cukrowa S.A., ThyssenKrupp Energostal S.A., Cereal Partners Poland Toruń-Pacific sp. z o.o., Neucea S.A. Toruń, Nova Trading S.A. Toruń; w Bydgoszczy dwie: Pojazdy Szybowe PESA Bydgoszcz S.A. oraz Zakłady Chemiczne Zachem S.A.; we Włocławku dwie: PSH Lewiatan oraz Zakłady Azotowe Anwill S.A. GK; w Inowrocławiu dwie: Soda Polska Ciech sp. z o.o. GK, Cronimet PL sp. z o.o.; w Świeciu jedna: Modni Świecie S.A. GK; w Kruszwicy: Zakłady Tłuszczowe Kruszwica S.A.; w Pakości: Grupa Polomarket; w Wąbrzeźnie: Ampol-Merol sp. z o.o.

Firmy z Kujaw i Pomorza notowane w latach 2003–2010 na „Liście 500” działają w sektorze usług oraz produkcji. Sektor produkcji to przede wszystkim przemysł spożywczy, który jest związany bezpośrednio z profilem rolniczym regionu. Żyzne kujawskie gleby wyraźnie modelują profil produkcji działających tu przedsiębiorstw. Jest to zjawisko zgodne z zasadą obecności przemysłu blisko bazy surowcowej. Największe firmy regionu reprezentujące tę branżę to: Krajowa Spółka Cukrowa S.A. Toruń, Jutrzenka S.A. GK Bydgoszcz, Zakłady Tłuszczowe Kruszwica S.A. w Kruszwicy oraz Cereal Partners Poland Toruń-Pacific sp. z o.o. Toruń. Charakterystycznym elementem, na który należy, moim zdaniem, zwrócić uwagę jest to, że trzy spośród wymienionych powyżej przedsiębiorstw powstały w okresie Polski Ludowej, jedno natomiast stanowi przykład inicjatywy gospodarczej podjętej po 1989 r.

Krajowa Spółka Cukrowa S.A. Toruń powstała w sierpniu 2002 r. na bazie Mazowiecko-Kujawskiej Spółki Cukrowej S.A. w Toruniu. Podstawę prawną tego kroku stanowiła decyzja Sejmu z 21 czerwca 2002 r., który przyjął ustawę o regulacji rynku cukru. Zakładała ona połączenie niesprywatyzowanych wcześniej spółek cukrowych i spółek-cukrowni w jeden duży podmiot gospodarczy zdolny sprostać potencjalnej konkurencji firm zagranicznych<sup>2</sup>. Od 30 września 2003 r. Krajowa Spółka Cukrowa S.A. Toruń działa jako jednolity ogólnopolski koncern stanowiący własność skarbu państwa. W jego skład wchodzi siedem oddziałów, a cukrownie zlokalizowane są w 5 województwach. Rocznie cukrownie skupione w Krajowej Spółce Cukrowej S.A. Toruń przerabiają około 4 mln ton buraków. Cechą

---

<sup>2</sup> [www.firma.polski-cukier.pl](http://www.firma.polski-cukier.pl), dostęp dnia: 16.01.2012 r.

charakterystyczną tej spółki jest to, że skupia ona cukrownie, które w regionie kujawsko-pomorskim powstawały w okresie przełomu XIX i XX w. Produkcja cukru ma więc na tym terenie długą tradycję.

Śledząc, w latach 2003–2010, kolejne notowania Krajowej Spółki Cukrowej S.A. Toruń na „Liście 500” stwierdzić należy, że jej pozycja w tym rankingu słabnie. W 2003 r. Spółka notowana była na 106 miejscu, wspięła się w 2006 r. na miejsce 86, aby od 2008 r. niekorzystnie zmieniać pozycję w rankingu. W 2008 r. zajęła miejsce 167, w 2009 r. miejsce 173, w 2010 r. miejsce 203. Krajowa Spółka Cukrowa S.A. Toruń grupuje zakłady związane z tradycyjną branżą przemysłu spożywczego, której cechą jest dostarczanie surowca dla przemysłu cukierniczego i innych branż przemysłu spożywczego oraz w mniejszej skali wyrobów konsumpcji indywidualnej. W wyniku restrukturyzacji cukrowni i usprawnienia technologii produkcji cukru zaobserwowano proces redukcji zatrudnienia. W 2006 r. pracowało w Krajowej Spółce Cukrowej S.A. Toruń 5361 osób, w 2008 r. liczba zatrudnionych zmniejszyła się do 3500, w 2009 r. do 2749 osób, a w 2010 r. zatrudniano 1860 pracowników. Od 2011 r. Krajowa Spółka Cukrowa S.A. Toruń przygotowywała się do prywatyzacji. Dnia 19 września 2011 r. Komisja Nadzoru Finansowego zatwierdziła prospekt emisyjny Spółki a w ofercie publicznej znalazło się 777.781.217 akcji Krajowej Spółki Cukrowej S.A.<sup>3</sup>

W latach Polski Ludowej powstały, jako przedsiębiorstwa państwowe, dwie fabryki gałęzi spożywczej: Jutrzenka S.A. GK Bydgoszcz (nazwa firmy z 2010 r.) związana z branżą cukierniczą oraz powiązane z branżą tłuszczów i olejów roślinnych Zakłady Tłuszczowe Kruszwica S.A. w Kruszwicy. Pierwsza z przedstawionych firm „Jutrzenka” wykorzystywała w latach Polski Ludowej w procesie produkcji rodzime technologie, druga, Zakłady Tłuszczowe w Kruszwicy, produkowały w oparciu o importowane do kraju maszyny i technologie ze Szwajcarii, USA (maszyny do rafinacji ciągłej), Wielkiej Brytanii (margarynownia). Wskazane firmy, po 1989 r. przeszły pomyślnie proces restrukturyzacji i prywatyzacji i były w 2010 r. własnością prywatną. W Zakładach Tłuszczowych Kruszwica S.A. dominuje kapitał zagraniczny (60% udziałów ma grupa Bunge, prowadząca działalność w 30 krajach świata)<sup>4</sup>, a w Jutrzenka S.A. GK Bydgoszcz dominujący jest kapitał polski, przy współdziałaniu kapitału zagranicznego. Marka tych dwóch zakładów jest znana nie tylko w regionie. Zakłady te łączy również to, że ich produkcja w około 95% kierowana jest na rynek krajowy.

<sup>3</sup> [www.firma.polski-cukier.pl](http://www.firma.polski-cukier.pl), dostęp dnia: 16.01.2012 r.

<sup>4</sup> [www.zt.kruszwica.pl](http://www.zt.kruszwica.pl), dostęp dnia: 16.01.2012 r.

Zakłady Tłuszczowe Kruszwica S.A. w Kruszwicy w kolejnych latach zajmowały następujące miejsce na „Liście 500”: 2003 r. — 255 miejsce; 2004 r. — 261; 2005 r. — 291; 2006 r. — 274; 2007 r. — 133; 2008 r. — 125; 2009 r. — 134; 2010 r. — 166. Zatrudniają one około 530 pracowników i w zasadzie ta liczba się nie zmienia. Jest to niezwykle ważny sygnał, pokazujący, że w firmie tej nie ma fluktuacji kadr i nastąpiła optymalizacja zatrudnienia. Ten największy w Polsce przetwórca nasion oleistych i producent tłuszczów roślinnych działalność gospodarczą prowadzi na zintegrowanym modelu operacyjnym, który obejmuje wszystkie ogniwa procesu przetwórstwa roślin oleistych, czyli pozyskiwanie surowca, następnie jego przetworzenie i konfekcjonowanie oraz dystrybucję wyrobów do odbiorcy prywatnego.

Jutrzenka S.A. GK Bydgoszcz notowana była na „Liście 500” zaledwie dwa razy: 2006 r. na miejscu 429 i 2007 r. na 456 miejscu. W kolejnych latach firma nie znalazła się w tym rankingu. Zakład nie rezygnował jednak z ekspansji rynkowej. Powstała grupa kapitałowa Colian S.A., w składzie której znajdują się znane marki cukiernicze Kujaw oraz Wielkopolski: Jutrzenka z Bydgoszczy, Goplana z Poznania, Kaliszanka z Kalisza oraz Ziolopec. W tej grupie kapitałowej pracuje około 2000 osób zatrudnionych w 6 zakładach produkcyjnych. Jutrzenka S.A. GK Bydgoszcz uznawana jest przez ekspertów za przedsiębiorstwo grupujące rozpoznawalne marki na rynku konsumenckim i zarazem mające dzięki temu atutowi ogromny potencjał rozwojowy. Wyrazem tego jest przyznana firmie Jutrzenka S.A. GK w Bydgoszczy dnia 30 listopada 2011 r. przez magazyn Polish Market nagroda „Perła Polskiej Gospodarki”<sup>5</sup>.

Nieprzerwanie, od 2003 do 2010 r. na „Liście 500” notowana jest firma produkująca płatki śniadaniowe Cereal Partners Poland Toruń-Pacific sp. z o.o. Toruń. Jest to przedsiębiorstwo, które powstało w Toruniu po 1989 r. w oparciu o kapitał zagraniczny. Omawiana firma zajmowała w latach 2003–2010 następujące miejsce w rankingu pięciuset firm: 2003 r. — 357; 2004 r. — 346; 2005 r. — 371; 2006 r. — 384; 2007 r. — 412; 2008 r. — 389; 2009 r. — 358; 2010 r. — 371. Toruńska firma prawie połowę produkcji eksportuje, tym samym jest jednym z czołowych eksporterów regionu. W 2004 r. udział eksportu w sprzedaży w odsetkach wynosił 35,5%. W kolejnych latach wzrastał i wynosił: w 2006 r. — 34,7%, w 2007 r. — 40,8%, 2008 r. — 45,1%, w 2009 r. — 47%, a w 2010 r. — 50%. Cechą tego przedsiębiorstwa jest, podobnie jak wskazanych poprzednio firm, stałe zatrudnienie. W latach 2003–2010 odnotowano tylko nieznaczne jego wahania. Średnio w Cereal Partners Poland Toruń-Pacific sp. z o.o. Toruń pracowało w latach 2003–

---

<sup>5</sup> [www.jutrzenka.com](http://www.jutrzenka.com), dostęp dnia: 4.01.2012 r.

2010 około 980 osób. Podobnie jak w przypadku Zakładów Tłuszczowych Kruszwica S.A. w Kruszwicy oraz Jutrzenki S.A. GK Bydgoszcz przedsiębiorstwo Cereal Partners Poland Toruń-Pacific sp. z o.o. Toruń dostarcza na rynek produkty spożywcze o zaawansowanym stopniu przetworzenia, wymagające stosowania nowoczesnych technologii produkcji. Wyroby te zalicza się do wysokoprzetworzonej żywności.

W latach Polski Ludowej powstało kolejne przedsiębiorstwo umieszczone na „Liście 500” Modni Świecie S.A., czyli dawny Kombinat Celulozowo-Papierniczy w Świeciu. W Kombinacie Celulozowo-Papierniczym w Świeciu produkcję w tzw. pierwszej fazie uruchomiono w 1967 r. Kombinat wykorzystywał maszyny i technologię przerobu drewna zakupioną w Finlandii. Oceniano wówczas, że sprowadzono do kraju potencjalnie najlepszą technologię, ponieważ Finlandia posiadała ogromne doświadczenie w tej branży. Po przełomowym dla Polski roku 1989, w 1997 r., akcje spółki Zakłady Celulozowo-Papiernicze zostały dopuszczone do obrotu publicznego i do obrotu giełdowego na Giełdzie Papierów Wartościowych S.A. w Warszawie. W sierpniu 1997 r. Skarb Państwa sprzedał 59,88% akcji Zakładów Celulozowo-Papierniczych konsorcjum Framondi NV. Od tej pory firma jest własnością kapitału zagranicznego, a udziały mniejszościowe posiada Skarb Państwa oraz drobny kapitał prywatny. Nowy właściciel Zakładów Celulozowo-Papierniczych Świecie S.A. w 2005 r. zmienił nazwę przedsiębiorstwa na Modni Packaging Świecie S.A., a w 2008 r. uproszczono ją: Modni Świecie S.A.<sup>6</sup> Głównym asortymentem produkcji firmy Modni Świecie S.A. jest papier do produkcji tektury falistej oraz papier workowy. W 2010 r. wyprodukowano 1,3 mln ton tego asortymentu. Firma Modni Świecie S.A. zajmowała następujące miejsca na „Liście 500”: w 2003 r. — 122; 2004 r. — 143; w 2005 r. — 153; 2006 r. — 149; 2007 r. — 178; 2008 r. — 201; 2009 r. — 204; 2010 r. — 134. Załoga tego przedsiębiorstwa liczy około 1000 osób i w omawianych latach 2003–2010 liczba pracujących się radykalnie nie zmieniała<sup>7</sup>. Firmę Modni Świecie S.A. wyróżnia to, że udział eksportu w jej sprzedaży ogółem wynosił w odsetkach: w 2004 r. — 75,7%, w 2007 r. — 70,5%, w 2008 r. — 68,7%, w 2009 r. — 65,4%, a w 2010 r. — 63,1%. Jest to z pewnością czołowy eksporter z regionu Kujaw i Pomorza. Podkreślić jednak należy, że branża celulozowa i papiernicza zaliczana jest do tzw. przemysłu tradycyjnego, podobnie jak przemysł spożywczy.

<sup>6</sup> www.mondigroup.pl, dostęp dnia 16.01.2012 r.

<sup>7</sup> Firma zatrudniała: 2004 r. — 1057 osób, 2006 r. — 920 osób, 2007 r. — 897 osób, 2008 r. — 1011 osób, 2009 r. — 1011 osób, 2010 r. — 1022 osoby.



Toruńskie Zakłady Materiałów Opatrunkowych S.A. GK Toruń notowane były na „Liście 500” po raz pierwszy w 2010 r. i od razu na miejscu 171. Są one spadkobiercą utworzonego w 1951 r. państwowego zakładu Toruńskie Zakłady Materiałów Opatrunkowych. Zakład ten w Polsce Ludowej pracował głównie w celu realizacji zamówień płynących z Ministerstwa Obrony Narodowej oraz Centralnego Urzędu Zaopatrzenia Górnictwa. W roku 1991 Toruńskie Zakłady Materiałów Opatrunkowych zostały wykupione przez pracowników w nim zatrudnionych. Wykup firmy wsparli przedstawiciele środowisk akademickich i środowiska medycznego. Utworzona w ten sposób spółka pracownicza, korzystając z nowoczesnych technologii produkcji, wykreowała na rynku konsumenckim rozpoznawalną i cenioną markę materiałów opatrunkowych. Wykorzystując pomyślną koniunkturę Toruńskie Zakłady Materiałów Opatrunkowych S.A. rozpoczęły ekspansję do krajów Europy Wschodniej: na Ukrainę i do Rosji (w 2003 r. zbudowano tam własne fabryki) oraz do Indii (2005 r. utworzono w tym kraju fabrykę)<sup>8</sup>. W skład Grupy Kapitałowej Toruńskich Zakładów Materiałów Opatrunkowych S.A. wchodziło w 2011 r. 19 spółek produkcyjnych w Polsce oraz w Rosji, na Ukrainie i w Indiach, 25 spółek handlowych położonych w całej Europie, 5 spółek usługowych medycznych i informatycznych<sup>9</sup>. W omawianej Spółce zatrudnionych było w 2010 r. 6268 pracowników. Udział eksportu w sprzedaży Toruńskich Zakładów Materiałów Opatrunkowych S.A. wynosił w 2010 r. 64%. Jest to poważny eksporter w regionie.

Kolejne dwie firmy produkcyjne notowane na „Liście 500” dziennika „Rzeczpospolita” to przedsiębiorstwa, które na Kujawach i Pomorzu zostały utworzone w drugiej połowie XIX w. Są to zdobywająca z każdym rokiem nowe kontrakty na krajowym i zagranicznym rynku, firma Pojazdy Szynowe PESA Bydgoszcz S.A. w Bydgoszczy, związana z branżą producentów środków transportu oraz Fabryka Lin i Drutu Drumet S.A. Włocławek. Ostatnia z wymienionych firm „Drumet S.A.” w 2008 r. zwróciła się do Sądu Gospodarczego we Włocławku z prośbą o ogłoszenie upadłości. Ogłoszono ją 21 kwietnia 2009 r. W 2011 r. Fabrykę Lin i Drutu Drumet S.A. Włocławek przejęła spółka Wire Co World Group<sup>10</sup>. Drumet S.A. Włocławek, w latach 2003–2006, zajmował następujące miejsce na „Liście 500”: w 2003 r. — 471, 2004 r. — 407, 2005 r. — 441, 2006 r. — 421. Według

---

<sup>8</sup> Toruńskie Zakłady Materiałów Opatrunkowych S.A. GK Toruń notowane są również w „Liście 2000” dziennika „Rzeczpospolita”. W tym rankingu w 2009 r. firma zajęła 167 miejsce, a w 2010 r. — 166.

<sup>9</sup> [www.tzmo.pl](http://www.tzmo.pl), dostęp dnia: 4.01.2012 r.

<sup>10</sup> [www.drumet.pl](http://www.drumet.pl), dostęp dnia: 04.01.2012 r.

informacji zamieszczonych w „Liście 500” udział eksportu w sprzedaży Drumetu S.A. wynosił w 2004 r. — 47,2%, a w 2006 r. — 47,2%.

Odmienny przebieg koniunktury jest udziałem firmy Pojazdy Szynowe PESA Bydgoszcz S.A. w Bydgoszczy. Zakład ten będący własnością prywatną od 2001 r. sukcesywnie buduje własną, coraz bardziej rozpoznawalną, markę na polskim, europejskim a także światowym rynku producentów pojazdów szynowych. PESA Bydgoszcz S.A. jest spadkobiercą działających nieprzerwanie od 1851 r. Zakładów Naprawczych Kolei Wschodniej, przekształconych w okresie dwudziestolecia międzywojennego w zakład: PKP Warsztaty Główne I Klasy, a od 1950 r. przedsiębiorstwa państwowego Zakłady Naprawy Taboru Kolejowego w Bydgoszczy. Od 17.08.2001 r. firma przyjęła nazwę Pojazdy Szynowe PESA Bydgoszcz S.A.

Zakłady Naprawy Taboru Kolejowego Bydgoszcz (ZNTK) w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, na skutek opóźnienia w przeprowadzaniu restrukturyzacji i prywatyzacji, zostały włączone do Narodowych Funduszy Inwestycyjnych. Recesja, w latach 1990–1998, w branży napraw taboru kolejowego, związana z zaniechaniem remontów wagonów przez krajowego przewoźnika PKP sprawiła, że zakład u schyłku XX w. zbliżał się do bankructwa. Znajdującą się na skraju bankructwa firmę z Narodowych Funduszy Inwestycyjnych w 1998 r. wykupili menadżerowie kierujący ZNTK (tzw. wykup menedżerski). Trudny proces restrukturyzacji i sanacji po wykupie menedżerskim tego przedsiębiorstwa wieńczy sukces w postaci przyznania PESA Bydgoszcz S.A. 2 kwietnia 2010 r. jedyne na świecie certyfikatu International Railway Industry Standard (IRIS) o numerze 02. Światowi giganci w produkcji pojazdów szynowych mają zazwyczaj certyfikat o numerze 01. Norma IRIS jest uznawana współcześnie za najbardziej wymagającą międzynarodową normę w branży kolejowej<sup>11</sup>. PESA Bydgoszcz S.A. na „Liście 500” w 2007 r. zajmowała 372 lokatę, w 2008 r. — 351, w 2009 r. — 365, a w 2010 r. — 270. Udział eksportu w sprzedaży PESA Bydgoszcz S.A. w 2008 r. wynosił 5%, a w 2009 r. w wyniku realizacji kontraktów zagranicznych wzrósł do 51%, w 2010 r. wyniósł 22,1%.

Przemysł chemiczny Pomorza i Kujaw reprezentują w rankingu „Listy 500” dziennika „Rzeczpospolita” trzy przedsiębiorstwa o długiej, dziewiętnastowiecznej tradycji. Są to zakłady związane z tzw. chemią tradycyjną, nieorganiczną, głównie wydobywania i przetwórstwa soli kamiennej. Soda Polska Ciech sp. z o.o. to firma, która powstała dnia 26.09.2007 r. z połączenia metodą aportu spółek: Soda Mątwy S.A. (53,51%) i Janikosoda S.A. (46,49%)<sup>12</sup>. Firma ta jest własnością prywatną,

<sup>11</sup> [www.pesa.pl](http://www.pesa.pl), dostęp dnia: 5.01.2012 r.

<sup>12</sup> [www.izch.com.pl](http://www.izch.com.pl), dostęp dnia: 4.01.2012 r.

w której udziały ma również kapitał zagraniczny. Na omawianej liście, w 2008 r., Spółkę notowano na 360 miejscu, w następnym 2009 r. uplasowała się ona na 315 miejscu, a w 2010 r. na 341 pozycji. Przedsiębiorstwo, według danych, pochodzących z 2008 r., zatrudniało 1516 pracowników. Nie prowadzono eksportu.

Zakłady Chemiczne Zachem S.A. Bydgoszcz, legitymujące się tradycją sięgającą okresu międzywojnia i II wojny, kiedy zostały rozbudowane, a następnie w czasach PRL po zawirowaniach wokół fabryki w latach pięćdziesiątych, w dekadzie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w., wyrosły na jedno z czołowych europejskich przedsiębiorstw produkujących barwniki i inne chemikalia. Po transformacji ustroju gospodarczego w Polsce po 1989 r. przeprowadzono restrukturyzację tego gigantycznego przedsiębiorstwa. W jej wyniku Zachem stał się spółką Skarbu Państwa oraz własnością państwowych osób prawnych. Jak wynika z „Listy 500” jest to, w skali kraju, zakład duży. Zajmował on następujące miejsca na „Liście 500”: w 2003 r. — 178; w 2004 r. — 215; w 2005 r. — 263; w 2006 r. — 267; w 2007 r. — 281; w 2008 r. — 309; w 2009 r. — 282 i 2010 r. — 277. W Zachem S.A. zatrudniano w latach 2003–2009 powyżej 1100 osób<sup>13</sup>. Jest to więc znaczący pracodawca regionu. Udział eksportu w sprzedaży Zakładów Chemicznych Zachem S.A. jest zależny od koniunktury światowej. W okresie dobrej prosperity gospodarczej, w 2004 r., kształtował się on na poziomie 25,1%, a w 2006 r. 23,1%. Wydatnie zmniejszył się w następnych latach, wraz z pogorszeniem sytuacji ekonomicznej na rynkach światowych. W 2007 r. analizowany udział eksportu w sprzedaży Zachem S.A. wynosił zaledwie 1,5%. Wskaźnik ten wzrósł w 2008 r. do poziomu 8,2%, a w kolejnym roku zmniejszył się do wielkości 6,2%. Rynki światowe w tym czasie były bardzo niestabilne.

W 1967 r. rząd PRL podpisał z francuską firmą ENSA umowę licencyjną na budowę gigantycznych Zakładów Azotowych we Włocławku. Był to, zdaniem strony francuskiej, największy kontrakt zagraniczny, jaki kiedykolwiek zawarła francuska firma, a co więcej kontrakt ten był uznawany za drugą co do wielkości umowę gospodarczą zawartą w owym czasie w całej Europie<sup>14</sup>. Kujawskie Zakłady Azotowe we Włocławku uruchomiono w 1974 r. W okresie transformacji systemu gospodarczego i politycznego w Polsce po 1989 r. przedsiębiorstwo zostało sprywatyzowane, nadal jednak Skarb Państwa zachował w nim udziały. Firma występuje obecnie pod nazwą Zakłady Azotowe Anwil S.A. GK Włocławek i zaliczana jest do dużych zakładów regionu kujawsko-pomorskiego. Na „Liście 500”

---

<sup>13</sup> Zatrudnienie w Zakładach Chemicznych Zachem S.A. Bydgoszcz: 2004 r. — 1403; 2006 r. — 1255; 2007 r. — 1622; 2008 r. — 1186; 2009 r. — 1144, 2010 r. — brak danych.

<sup>14</sup> A. B o c h e ń s k i, *Wędrówki po dziejach przemysłu polskiego 1945–1970*, Kraków 1997, s. 351.

tę Grupę Kapitałową notowano na następujących pozycjach: 125 w 2003 r., 113 w 2004 r., 133 w 2005 r., 96 w 2006 r., 81 w 2007 r., 99 w 2008 r., 158 w 2009 r. i 116 w 2010 r. Przedsiębiorstwo wytwarza nawozy azotowe, część z nich eksportuje. Udział eksportu w sprzedaży wynosił w 2006 r. — 32,6%, w 2007 r. — 49%, 2008 r. — 46,5%, w 2009 r. — 41,5%, w 2010 r. — 44%. Zakłady Azotowe Anwil S.A. GK Włocławek są znaczącym pracodawcą w regionie. W 2006 r. zatrudniały 3480 pracowników, w 2009 r. — 3392 osoby, a w 2010 r. — 3236. Zatrudnienie jest stabilne.

Firmy sfery usług działające na Kujawach i Pomorzu, a notowane na „Liście 500” dziennika „Rzeczpospolita”, skoncentrowane są w sektorze handlu hurtowego i detalicznego w zakresie: dystrybucji farmaceutycznej i hurtowej sprzedaży leków, hurtowym i detalicznym handlu artykułami spożywczymi i artykułami gospodarstwa domowego, dystrybucją środków ochrony roślin, materiału siewnego, pasz dla zwierząt i nawozów.

Firmą notowaną w 2010 r. na pozycji 34 „Listy 500” jest spółka giełdowa NEUCA S.A. Toruń, będąca własnością prywatną. Podkreślić należy, że NEUCA S.A. Toruń jest według równolegle sporządzanego rankingu dziennika „Rzeczpospolita” „500 największych firm Europy Środkowo-Wschodniej”, największą firmą z branży ochrony zdrowia w tej części Europy<sup>15</sup>. W spółce NEUCA zatrudnionych jest około 4500 osób. Zajmuje się ona głównie hurtową sprzedażą farmaceutyków do aptek, zapewnia nowoczesny serwis logistyczny, usługi marketingowe i reklamowe dla rynku farmaceutycznego, własne programy partnerskie dla aptek, usługi IT<sup>16</sup>. Historia firmy NEUCA S.A. jest krótka, gdy porówna się ją z firmami sfery produkcji. Powstała ona w 1990 r. jako TORFARM S.A. Toruń, a w 2004 r. Spółka zadebiutowała na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie. Celem firmy jest konsolidacja polskiego rynku hurtu farmaceutycznego, czego wyrazem było przyłączenie do Spółki w 2009 r. firmy Prosper. Działalność firmy została odnotowana na „Liście 500”. W 2003 r. TORFARM S.A. Toruń znalazł się na 143 miejscu, a w kolejnych latach odnosząc sukcesy piął się w górę rankingu: 2004 r. — 144 miejsce; 2005 r. — 138 miejsce; 2006 r. — 115 miejsce; 2007 r. — 64 miejsce; 2008 r. — 57 miejsce; 2009 r. — 31 miejsce, a w 2010 r. miejsce 34. NEUCA S.A. Toruń nie jest eksporterem, ale na rynku krajowym plasuje się jako lider hurtowej sprzedaży leków. W trzecim kwartale 2011 r. posiadała 30% udział w rynku krajowym. Codziennie obsługuje 9000 aptek.

<sup>15</sup> [www.neuca.pl](http://www.neuca.pl), dostęp dnia: 4.01.2012 r.

<sup>16</sup> [www.neuca.pl](http://www.neuca.pl), dostęp dnia: 21.01.2012 r.

W branży handlu hurtowego i detalicznego głównie artykułami spożywczymi i artykułami gospodarstwa domowego działają: Grupa Polomarket Pakość, będąca własnością prywatną reprezentowaną wyłącznie przez polski kapitał oraz Polska Sieć Handlowa Lewiatan S.A. Włocławek, również stanowiąca własność prywatną zbudowaną na polskim kapitale. Grupa Polomarket Pakość to polska sieć supermarketów. Powstała w połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. W momencie utworzenia zrzeszała 27 supermarketów. W 2011 r. sieć sklepów z logo Polomarket liczyła 335 placówek<sup>17</sup>. Sukces rynkowy zaowocował tym, że firma znalazła się na „Liście 500” największych firm Polski. Grupa Polomarket Pakość zajmowała następujące pozycje w tym rankingu: 2004 r. — 203; 2005 r. — 189; 2006 r. — 156; 2007 r. — 127; 2008 r. — 121; 2009 r. — 104; 2010 r. — 98 miejsce. Jest to ogromny pracodawca w skali kraju, zatrudniający powyżej 8000 pracowników<sup>18</sup>.

Polska Sieć Handlowa Lewiatan S.A. Włocławek powstała w 1994 r. jako organizacja zrzeszająca kupców prowadzących działalność handlową. Od tego roku zbudowała zintegrowaną detaliczną sieć sklepów spożywczych. Dzięki konsolidacji placówek handlowych w 2011 r. zrzeszała PSH Lewiatan S.A. 2700 sklepów spożywczych. Firma działa na zasadach franczyzy<sup>19</sup>. Sukces tej inicjatywy gospodarczej został odnotowany na „Liście 500”. W roku 2007 PSH Lewiatan S.A. znalazł się na bardzo wysokim 39 miejscu, w 2008 na miejscu 40, w 2009 r. Polska Sieć Handlowa zajęła 30 pozycję, a w 2010 r. uplasowała się na 29 miejscu. Omawiana firma tworzy w kraju znaczącą liczbę miejsc pracy. W 2008 r. pracowało w tej sieci 17165 osób, w 2009 r. 18133 pracowników, a w 2010 r. było 20962 zatrudnionych.

Zarówno Polska Sieć Handlowa Lewiatan S.A. Włocławek oraz Grupa Polomarket Pakość nie prowadzą eksportu. Zajmują się one wyłącznie handlem na rynku krajowym, tworząc sieć sklepów działających pod własną marką.

Dystrybucją i handlem środkami ochrony roślin, nawozami, paszą dla zwierząt, produkcją i przygotowaniem materiału siewnego zbóż jarych i ozimych oraz obrotom płodami rolnymi od 1992 r. zajmuje się stanowiąca własność prywatną (firma rodzinna) firma AMPOL-MEROL sp. z o.o. Wąbrzeźno. Po raz pierwszy na „Liście 500” była notowana w 2010 r. Uplasowała się na 397 miejscu. Omawiane

---

<sup>17</sup> [www.polomarket.pl](http://www.polomarket.pl), dostęp dnia 21.01.2012 r.

<sup>18</sup> Grupa Polomarket Pakość zatrudniała w: 2004 r. — 2900 osób, 2006 r. — 6700 osób, 2007 r. — 8100 osób, 2008 r. — 8200 osób, 2009 r. — 8861 osób.

<sup>19</sup> [www.kujawy.lewiatan.pl](http://www.kujawy.lewiatan.pl), dostęp dnia: 21.01.2012 r.

przedsiębiorstwo jest pracodawcą dla około 300 osób pracujących na terenie całego kraju<sup>20</sup>.

Z regionu Kujaw i Pomorza na „Liście 500” dziennika „Rzeczpospolita” notowano aż 5 firm zajmujących się hurtową i detaliczną sprzedażą wyrobów hutniczych oraz skupem złomu. Nieprzerwanie, w latach 2003–2010 notowana jest w tym rankingu firma ThyssenKrupp Energostal S.A. Toruń. Jest ona własnością kapitału pochodzenia zagranicznego i prywatnego kapitału krajowego. Omawiane przedsiębiorstwo zajmuje się dystrybucją wyrobów hutniczych i tworzyw sztucznych. O jego silnych fundamentach ekonomicznych świadczy fakt, że od 2003 r. zajmuje czołowe miejsca na „Liście 500”. W kolejnych latach firma zajęła: 2003 r. — 276 miejsce; 2004 r. — 184; 2005 r. — 166; 2006 r. — 142; 2007 r. — 147; 2008 r. — 154; 2009 r. — 215; 2010 r. — 173 miejsce. W przedsiębiorstwie tym zatrudnionych jest około 700 pracowników<sup>21</sup>. Udział eksportu w sprzedaży firmy wyniósł w roku: 2006 — 5,2%; 2007 r. — 5,7%; 2008 r. — 6,6%; 2009 r. — 5,3%, 2010 r. — 4,2%.

Dystrybucją stali nierdzewnej zajmuje się firma Nova Trading S.A. Toruń. Jest to przedsiębiorstwo prywatne, które zwiększa udział eksportu w sprzedaży firmy. W 2004 r. udział eksportu w sprzedaży wyniósł 4,1%. Wzrósł on w 2006 r. do 12,5%, zmniejszył się w 2008 r., prawdopodobnie w związku z pogorszeniem się koniunktury w światowej gospodarce, do poziomu 8,4% i ponownie wzrósł do 11% w 2009 r. Nova Trading S.A. Toruń na „Liście 500” zajmowała następujące miejsce: w 2004 r. — 447; w 2006 r. — 409; w 2007 r. — 406; w 2008 r. — 484; w 2010 r. — 451. Zatrudnienie w latach 2006–2010 było w zasadzie niezmiennie. W firmie pracowało około 200 pracowników<sup>22</sup>.

Od 2003 r. w Inowrocławiu działa międzynarodowy holding zajmujący się hurtowym skupem, przetwórstwem i sprzedażą złomu stopowego, przetwórstwem i sprzedażą złomu stopowego metali nieżelaznych, stali narzędziowej i metali kolorowych Cronimet PL sp. z o.o. Inowrocław. Firma ta jest aktywna gospodarczo na 4 kontynentach, a w rankingu „Lista 500” dziennika „Rzeczpospolita” uplaso-

<sup>20</sup> W latach 2003–2004 na „Liście 500” znalazło się przedsiębiorstwo będące własnością kapitału zagranicznego Provim Polska Holding sp. z o.o. Osnowo. W 2003 r. uplasowała się ta firma na 151 miejscu, a w 2004 r. na 209. Profil firmy to handel krajowy i międzynarodowy towarami rolnymi pochodzenia roślinnego.

<sup>21</sup> W ThyssenKrupp Energostal S.A. Toruń zatrudnionych było: 2004 r. — 501 osób; 2006 r. — 698; 2007 r. — 842; 2008 r. — 788; 2009 r. — 656 osób, 2010 r. — 672.

<sup>22</sup> Nova Trading S.A. Toruń zatrudniała: w 2004 r. — 145 pracowników, w 2006 r. — 187, w 2007 r. — 189, w 2008 r. — 210 osób.

wała się polski jej oddział po raz pierwszy w 2010 r. na miejscu 401<sup>23</sup>. Przedsiębiorstwo to jest uznawane za jednego z największych eksporterów w kraju, ponieważ w 2010 r. udział eksportu w sprzedaży wynosił aż 97,9%.

W latach 2006–2008 na „Liście 500” notowana była bydgoska prywatna firma zajmująca się handlem wyrobami hutniczymi GCB Centrostal Bydgoszcz S.A. Bydgoszcz. W roku 2006 notowano ją na odległym 410 miejscu. W następnych latach zmieniała pozycję: w 2007 r. na 321 miejsce, a w 2008 r. na 397. Firma w 2008 r. zatrudniała 632 osoby. Udział eksportu w jej sprzedaży stanowił niewielki odsetek. Wynosił on w: 2006 r. — 1,1%; 2007 r. — 5,9%; 2008 r. — 2,9%. W 2008 r. pojawiła się na „Liście 500” inna firma ATS S.A. Toruń. Handel wyrobami hutniczymi, ta prywatna firma prowadzi od 1998 r.<sup>24</sup> W 2008 r. uplasowała się ATS S.A. Toruń na 497 miejscu „Listy 500”. Jej cechą charakterystyczną w 2008 r. było to, że udział eksportu w sprzedaży wynosił aż 50,3%.

Wśród firm notowanych na „Liście 500” dziennika „Rzeczpospolita” w latach 2004–2010 zaliczanych do sektora drugiego w gospodarce, czyli zajmujących się produkcją dóbr, największą dynamikę przychodów ze sprzedaży w roku 2010 w odniesieniu do bazowego 2004 r. odnotowały: Zakłady Tłuszczowe Kruszwica S.A., w których dynamiczny wzrost przychodów ze sprzedaży wynosił 280,9%, Modni Świecie S.A. 173,8%, Zakłady Azotowe Anwil S.A. GK Włocławek. W tej firmie dynamiczny wzrost przychodów w 2010 r. w porównaniu do bazowego 2004 r. wynosił 159,9%. Pojazdy Szynowe PESA Bydgoszcz S.A. odnotowały dynamiczny wzrost przychodów ze sprzedaży w 2010 r. w stosunku do bazowego 2007 r. o 157,9%. Systematyczny wzrost dynamiki przychodów ze sprzedaży w 2010 r. w odniesieniu do 2004 r. odnotowano również w firmach: Cereal Partners Poland Toruń-Pacific sp. z o.o. wzrost o 134,7% (2010 r. w stosunku do bazowego 2004 r.), Zakłady Chemiczne ZACHEM S.A. Bydgoszcz wzrost o 110,5% (2010 r. w stosunku do bazowego 2004 r.), a w krótszym przedziale czasowym, w latach 2008–2010 Soda Polska CIECH sp. z o.o. Inowrocław (wzrost w 2010 r. o 107,8% w stosunku do bazowego 2008 r.). Jediną firmą z sektora drugiego, notującego w latach 2004–2009 niewielki wzrost przychodów ze sprzedaży, była Krajowa Spółka Cukrowa S.A. Toruń (wzrost 106% w 2009 r. w stosunku do bazowego 2004 r.), a w 2010 r. ta Spółka odnotowała w stosunku do bazowego 2004 r. spadek przychodów ze sprzedaży do poziomu 97,3%.

Znacznie wyższy dynamiczny wzrost przychodów ze sprzedaży niż przedsiębiorstwa zajmujące się produkcją dóbr, odnotowały w latach 2004–2010

---

<sup>23</sup> W rankingu „Rzeczpospolitej” „Lista 2000” Cronimet PL sp. z o.o. Inowrocław zajął 444 miejsce.

<sup>24</sup> [www.atstorun.pl](http://www.atstorun.pl), dostęp dnia: 4.01.2012 r.

kujawsko-pomorskie firmy zaliczane do trzeciego sektora w gospodarce, czyli usług. Wzrost przychodów tych firm można wyjaśnić gotowością społeczeństwa do stałego zwiększania konsumpcji indywidualnej. Największy dynamiczny wzrost przychodów ze sprzedaży w latach 2004–2010 odnotowała firma Neuca S.A. Toruń (do 2009 r. Torfarm S.A. Toruń). W 2010 r. w odniesieniu do 2004 r. jako roku bazowego, jej przychody wzrosły o 468,4%. Znaczny dynamiczny wzrost przychodów ze sprzedaży, o 314% w roku 2010 w odniesieniu do 2004 r. odnotowała Grupa Polomarket Pakość. Pozostałe firmy Kujaw i Pomorza z tego sektora wykazywały się skromniejszym dynamicznym wzrostem przychodów ze sprzedaży: Polska Sieć Handlowa Lewiatan S.A. Włocławek odnotował wzrost interesującego nas wskaźnika o 152,7% (rok 2010 w stosunku do bazowego roku 2007), ThyssenKrupp Energostal S.A. Toruń o 168,6 (rok 2010 w stosunku do bazowego 2004), Nova Trading S.A. Toruń o 146,6% (2010 r. w stosunku do bazowego 2004 r.).

## Podsumowanie

Podsumowując przegląd firm kujawsko-pomorskich z sektora produkcji (drugi sektor gospodarki) notowanych na „Liście 500” dziennika „Rzeczpospolita” zauważmy, że są to przedsiębiorstwa legitymujące się długoletnią tradycją, sięgającą nawet XIX w., zazwyczaj w okresie PRL zaliczane były do zakładów dużych (tzw. przemysłu kluczowego), przeszły po 1989 r. udany proces restrukturyzacji i przekształceń własnościowych, stając się głównie własnością prywatną reprezentowaną przez kapitał polski lub kapitał zagraniczny. Firmy sektora produkcji Kujaw i Pomorza nie są eksporterami. Produkują wyłącznie na rynek krajowy, co uniezależnia je od wahań koniunktury rynkowej na świecie. Należy zwrócić uwagę również na to, że są to przedsiębiorstwa zaliczane do tradycyjnego przemysłu. Nie jest to przemysł wysokiej techniki (high tech). To niewątpliwie osłabia wartość konkurencyjną tych firm na rynkach globalnych i zarazem utwierdza w przekonaniu, że w kraju region kujawsko-pomorski ma znaczenie gospodarcze w zasadzie w produkcji wyrobów tradycyjnych, opartych głównie na miejscowej bazie surowcowej. Z tej grupy wyróżniają się Pojazdy Szynowe PESA Bydgoszcz S.A.

Sektor usług, reprezentowany jest w regionie kujawsko-pomorskim przez dystrybucję, handel hurtowy i detaliczny. Wszystkie firmy notowane na „Liście 500”, a należące do tego sektora, powstały na Kujawach i Pomorzu w gospodarce wolnego rynku. Są one własnością prywatną, w kilku przypadkach przy udziale kapi-



tału zagranicznego. Zdumiewająco dużo jest firm zajmujących się handlem i sprzedają stali i złomu. Nie ma wśród tych firm, za wyjątkiem NEUCA, podobnie jak w sektorze produkcji, sektora usług wysokiej techniki.

**PICTURE OF COMPANIES  
FROM THE KUYAVIAN-POMERANIAN REGION IN THE LIGHT  
OF “THE LIST OF 500” BY *RZECZPOSPOLITA* DAILY NEWSPAPER  
IN THE YEARS 2003–2010**

Keywords: ranking of companies; sector of the economy; corporate restructuring; brand.

Streszczenie

Niniejszy artykuł ukazuje miejsce firm z województwa kujawsko-pomorskiego w ogólnopolskim rankingu 500 największych firm, który redagują dziennikarze dziennika „Rzeczpospolita”. Przeprowadzono analizę przynależności firm notowanych w tym rankingu do trzech sektorów gospodarki (rolnictwo, przemysł, usługi) i branż gospodarczych. Duże firmy kujawsko-pomorskie reprezentują obszary gospodarki tzw. niskiej techniki. Są to w dużej części przedsiębiorstwa zajmujące się przetwarzaniem żywności oraz handlem detalicznym artykułami spożywczymi, a także hurtowym skupem i sprzedażą złomu. Interesującym zjawiskiem jest to, że firmy z drugiego sektora gospodarki — przemysł — mają długoletnią tradycję, sięgającą niekiedy XIX w.

Summary

The article shows the place of companies from the Kuyavian-Pomeranian region in the all-Poland ranking of 500 largest companies which is prepared by journalists from *Rzeczpospolita* daily newspaper. It has been analyzed which three sectors of the economy (agriculture, industry, services) and economic branches the companies recorded in the ranking belong to. Large companies from the Kuyavian-Pomeranian region represent the areas of the economy of, so-called, low technology. These are mainly companies which deal with food processing, retail trade of groceries and wholesale purchase and sale of scrap metal. It is worth noticing that companies from the secondary sector of the economy — industry — have a long tradition, sometimes going back to the XIX century.

## Aneksy

**Tabela 2. Przychody ze sprzedaży firm kujawsko-pomorskich notowanych na „Liście 500” dziennika „Rzeczpospolita” w latach 2004–2010**

Nazwa firmy	Przychody ze sprzedaży w tys. zł. w roku					
	2004	2006	2007	2008	2009	2010
Krajowa Spółka Cukrowa S.A. Toruń	1.557.726	2.164.076	–	1.663.328	1.651.589	1.515.684
Zakłady Tłuszczowe Kruszwica S.A.	683.369	795.001	1.846.367	2.157.552	2.043.107	1.919.545
Cereal Partners Poland Toruń-Pacific sp. z o.o.	483.299	517.109	551.148	593.978	636.959	651.172
Mondi Packaging Paper SA GK Świecie	1.309.090	1.443.981	1.520.669	1.422.213	1.378.366	2.276.471
Pojazdy Szynowe PESA Bydgoszcz SA	–	–	645.665	717.161	621.195	1.018.951
Soda Polska Ciech sp. z o.o. Inowrocław	–	–	–	702.635	738.207	757.973
Zakłady Chemiczne Zachem S.A. Bydgoszcz	891.024	812.182	903.580	813.647	870.170	984.211
Zakłady Azotowe Anwil S.A. GK Włocławek	1.578.391	1.980.116	2.824.668	2.770.801	1.766.843	2.524.281
Torfarm S.A. Toruń	1.309.079	1.700.854	3.288.789	3.969.629	5.689.902	6.131.679 (Neuca S.A. Toruń)
Grupa Polomarket Pakość	935.843	1.408.000	1.922.000	2.200.000	2.600.000	2.941.893
PSH Lewiatan S.A. Włocławek			4.466.000	4.940.000	5.724.000	6.818.000
ThyssenKrupp Energostal S.A. Toruń	1.064.447	1.506.400	1.751.625	1.744.696	1.258.304	1.795.142
Nova Trading S.A. Toruń	350.040	470.909	561.289	433.355	–	513.160
Cronimet PL sp. z o.o.	–	–	–	–	–	596.098
GCB Centrostal Bydgoszcz SA Bydgoszcz	–	470.026	757.427	574.383	–	–

Źródło: „Lista 500”.

**Tabela 3. Dynamika przychodów ze sprzedaży firm kujawsko-pomorskich notowanych na „Liście 500” dziennika „Rzeczpospolita” w latach 2004–2010**

Nazwa firmy	Dynamika przychodów ze sprzedaży, rok 2004=100					
	2004	2006	2007	2008	2009	2010
Krajowa Spółka Cukrowa S.A. Toruń	100,0	138,9	–	106,8	106,0	97,3
Zakłady Tłuszczowe Kruszwica S.A.	100,0	116,3	270,2	315,7	298,9	280,9
Cereal Partners Poland Toruń-Pacific sp. z o.o.	100,0	106,9	114,0	122,9	131,8	134,7
Mondi Packaging Paper SA GK Świecie	100,0	110,3	116,2	108,6	104,6	173,8
Pojazdy Szynowe PESA Bydgoszcz SA	–	–	100,0	111,1	96,2	157,9
Soda Polska Ciech sp. z o.o. Inowrocław	–	–	–	100,0	103,8	107,8
Zakłady Chemiczne Zachem S.A. Bydgoszcz	100,0	91,2	101,4	91,3	97,7	110,5
Zakłady Azotowe Anwil S.A. GK Włocławek	100,0	125,5	178,9	175,5	111,9	159,9
Torfarm S.A. Toruń	100,0	129,9	251,2	303,2	434,6	468,4 (Neuca S.A. Toruń)
Grupa Polomarket Pakość	100,0	150,4	205,4	235,1	277,8	314,4
PSH Lewiatan S.A. Włocławek			100,0	110,6	128,2	152,7
ThyssenKrupp Energostal S.A. Toruń	100,0	141,5	164,6	163,9	118,2	168,6
Nova Trading S.A. Toruń	100,0	134,5	160,3	123,8	–	146,6
Cronimet PL sp. z o.o.	–	–	–	–	–	100,0
GCB Centrostal Bydgoszcz SA Bydgoszcz	–	100,0	161,1	122,2	–	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Listy 500”.

## Bibliografia

- Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w województwie kujawsko-pomorskim. Stan, znaczenie dla gospodarki województwa, stymulanty i destymulanty napływu*, oprac. nauk. pod kier. W. Kraszewskiego, Toruń 2005.
- Bocheński A., *Wędrówki po dziejach przemysłu polskiego 1945–1970*, Kraków 1997.
- Czynniki wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw i regionów*, praca zbior. pod red. M. Haffera i W. Kraszewskiego, Toruń 2009.
- Ph. Kotler, *Marketing*, 2005.
- „Lista 500” dodatek do dziennika „Rzeczpospolita”.
- Modernizacja Polski. Struktury, agencje, instytucje*, red. nauk. W. Morawski, Warszawa 2010.
- Teoria i praktyka ekonomii a konkurencyjność gospodarowania*, red. nauk. E. Frejtag-Mika, Warszawa 2006.

## Internet

[www.atstorun.pl](http://www.atstorun.pl)  
[www.drumet.pl](http://www.drumet.pl)  
[www.firma.polski-cukier.pl](http://www.firma.polski-cukier.pl)  
[www.izch.com.pl](http://www.izch.com.pl)  
[www.jutrzenka.com](http://www.jutrzenka.com)  
[www.kujawy.lewiatan.pl](http://www.kujawy.lewiatan.pl)  
[www.mondigroup.pl](http://www.mondigroup.pl)  
[www.neuca.pl](http://www.neuca.pl)  
[www.pesa.pl](http://www.pesa.pl)  
[www.polomarket.pl](http://www.polomarket.pl)  
[www.tzmo.pl](http://www.tzmo.pl)  
[www.zt.kruszwica.pl](http://www.zt.kruszwica.pl)

*Marcin Skinder*

## WYBRANE PROBLEMY TECHNIK NEGOCJACJI W ADMINISTRACJI

Słowa kluczowe: negocjacje; komunikowanie interpersonalne; dialog; społeczeństwo informacyjne.

### Wprowadzenie

Przyjęcie przez uniwersytety przedmiotu technik mediacji i negocjacji zobowiązało akademików do uporządkowania jego statusu, zakresu, celu i genezy. W równym stopniu należało przygotować terminologię i charakter przekazywanych treści. Tym bardziej, że wielu autorów podporządkowało tę dyscyplinę naukową swojemu dorobkowi politologicznemu, socjologicznemu i psychologicznemu ujmując treści obejmujące negocjacje w ramy co, gdzie, kiedy a nie w jaki sposób? Niniejsza publikacja ma na celu spełnienie następujących celów. Przede wszystkim warto nabyć umiejętność poruszania się po niejednorodnym obszarze pojęciowym i uzyskać podstawową wiedzę dotyczącą najbardziej elementarnych zasad prowadzenia negocjacji. Osiągnięcie kompetencji doradcy negocjacyjnego może być możliwe przy przyjęciu właściwie opisanego instrumentarium warsztatowego. Przygotowana praca ma charakter interdyscyplinarny, czytelnik znajdzie w niej elementy z zakresu nauk o polityce, psychologii, socjologii i logiki. Pełni rolę teoretycznej podstawy dla warsztatów skutecznej komunikacji.

Warto wiedzieć, że większość przedsięwzięć gospodarczych, politycznych i społecznych wymaga świadomego lub często nieświadomego podjęcia rozmów negocjacyjnych. W biznesie, szkolnictwie uniwersyteckim i na forum politycznym negocjacje mają szczególny status. Uznawane są za skuteczny nośnik rozwiązywania konfliktów, tworzenia grupowych porozumień i nawet pokonywania narodowych kwestii społecznych. Negocjacje mają też cechy edukacyjne, uczą zrozumienia innego punktu widzenia. Nikt nie ma monopolu na najlepsze rozwiązania i solucje.

Często nie doceniamy jak wiele interdyscyplinarnych możliwości tkwi w każdej jednostce, na każdym szczeblu wiedzy, doświadczenia i kompetencji.

Trudność negocjacji wynika z wielopoziomowości dialogu, który odbywa się na płaszczyźnie poznawczej, emocjonalnej i zachowawczej. Nie zawsze procesy te się równoważą. Częściej podczas komunikowania brak wiedzy i kompetencji łączy się z irracjonalnością i słabościami w odczycie sygnałów niewerbalnych.

Powszechnie uważa się, że zdolności i zwiększona percepcja umysłu jest dziełem natury, być może jest to prawda, którą warto zweryfikować właściwymi badaniami. Niemniej istnieje wiele potwierdzonych przypadków, że można się tego nauczyć i być skutecznym.

## Zarys teorii

Rozwój studiów nad komunikowaniem interpersonalnym (jest to szersze ujęcie technik mediacji i negocjacji) rozpoczął się po II wojnie światowej. Za współczesnych prekursorów (co może być kwestią sporną) badań nad komunikacją międzyludzką uznaje się George'a Simmela i George'a Meada<sup>1</sup>, których koncepcje zbiegają się w etosie społeczeństwa jako stale zmieniającego się organizmu, złożonego z komunikujących się wzajemnie ludzi<sup>2</sup>.

Wśród przedstawicieli podejścia pragmatycznego w lingwistyce zajmujących się analizą użytkowania języka w sytuacjach społecznych, na uwagę zasługują Harvey Sacks, Steven Levinson, Gillian Brown oraz Geoffrey Leech.

Komunikację i negocjacje można ująć jako zjawiska społeczne. Opierają się one na pojęciu społeczeństwa informacyjnego<sup>3</sup>. Oznacza to, że w życiu publicznym stanowią one formy wymiany poglądów i niezbędne podstawy dla wszystkich społecznych procesów decyzyjnych (tj. wyrażanie indywidualności, prezentacja poglądów i regulowanie relacji w grupach zawodowych i społecznych).

---

<sup>1</sup> Do grona prekursorów dziedziny wiedzy o negocjacji i komunikacji należą także Erving Goffman, Michael Argyle, George Bateson, Noam Chomsky, Mortimer Adler, Umberto Eco, Marshal McLuhan, George Miller i John Austin, Paul Watzlawicka, Don Jackson i Edward Hall z kalifornijskiej szkoły Palo Alto (komunikowanie w ujęciu systemowo-pragmatycznym).

<sup>2</sup> Por. Z. Nęcki, *Komunikacja międzyludzka*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1996, s. 9.

<sup>3</sup> Społeczeństwo informacyjne to społeczeństwo, które nie tylko posiada rozwinięte środki przetwarzania informacji i komunikowania, lecz środki te są podstawą tworzenia dochodu narodowego i dostarczają źródła utrzymania większości społeczeństwa ([www.newtrader.pl](http://www.newtrader.pl)).

Ewolucyjne i pożądane zmiany społeczne w postaci reformy, stosunkowo często wynikają z rozwoju komunikowania. Bez efektywnego, często marketingowego wykorzystania uwagi społeczeństwa niewiele można osiągnąć. Dotyczy to głównie administracji, polityki, gospodarki, nauki, sztuki, literatury i religii. Branże te mogą skutecznie oddziaływać społecznie i znacząco reformować jedynie poprzez publiczny dyskurs<sup>4</sup>.

W części nauk pojęcia z zakresu komunikowania i negocjacji definiuje się za pomocą metodologii informatycznej lub z dziedziny wojskowości. Wiele pojęć wykorzystuje się przenosząc informacje z jednego systemu wiedzy do innego. Przykładem może być kodowanie/dekodowanie i reguły kodowania, które w języku potocznym oznaczają nadawanie sensu słowom. Zatem komunikowania nie można traktować jedynie jako sposobu przekazywania danych czy wiadomości. Jest wiele definicji procesu komunikowania.

Z pragmatyngwistycznego<sup>5</sup> ujęcia komunikowania wynika, że jest to intencjonalna wymiana werbalnych i niewerbalnych znaków, podejmowana dla współdziałania lub podzielenia znaczeń między partnerami. Przez podzielenie znaczeń rozumie się wytwarzanie zgodnej interpretacji elementów kultury społecznej. Istotą aktów komunikacyjnych jest więc intencjonalność zachowania wymagająca kontekstowej redefinicji w konkretnych sytuacjach międzyludzkich<sup>6</sup>.

Ujęcie to utrwała także Zbigniew Nęcki, który przyjmuje, że podstawowym problemem badawczym (w opisywanym zakresie) jest użytkowanie języka w codziennych kontaktach interpersonalnych, a nie badanie faktów i zjawisk językowych. Puryzm lingwistyczny i poznawczy punkt widzenia można pozostawić na marginesie rozważań, za to szerzej rozwijając zagadnienia analizy konwersacyjnej

---

<sup>4</sup> H. R e t t e r, *Komunikacja codzienna w pedagogice*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2005, s. 11–12.

<sup>5</sup> Zob. A. A w d i e j e w, *Model gramatyki komunikacyjnej (projekt badawczy)*, [w:] *Studia nad polszczyzną mówioną Krakowa*, Kraków 1991; A. A w d i e j e w, *Strategie konwersacyjne (próba typologii)*, [w:] *Socjolingwistyka*, 1991; A. A w d i e j e w, *Składnik wyjściowy w gramatyce komunikacyjnej*, [w:] *Język a kultura*, t. 8, Wrocław 1992; A. A w d i e j e w, *Standardy semantyczne a znaczenie leksykalne*, [w:] *Język a kultura*, t. 12, Wrocław 1998; A. A w d i e j e w (red.), *Gramatyka komunikacyjna*, Kraków 1999; A. A w d i e j e w, *Leksykon w gramatyce komunikacyjnej*, [w:] *Gramatyka komunikacyjna*, Kraków 1999; A. A w d i e j e w, *Standardy semantyczne w gramatyce komunikacyjnej*, [w:] *Gramatyka komunikacyjna*, Kraków 1999; A. A w d i e j e w, *Tryby komunikacyjne*, [w:] *W zwierniadle języka i kultury*, Lublin 1999; A. A w d i e j e w, *Komunikatywizm — nowe horyzonty badań nad językiem*, [w:] *Język a komunikacja*, 1, Kraków 2000; A. A w d i e j e w, *Komunikatywizm (perspektywa metodologiczna badań lingwistycznych)*, [w:] *Język w komunikacji*, Łódź 2001.

<sup>6</sup> Por. K. W ó d z, J. W ó d z, *Funkcje komunikacji społecznej*, Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, 2003, s. 7.

i zakłóceń procesu porozumiewania się ludzi będących uwikłanych w więzy emocjonalne i ideologiczne<sup>7</sup>.

## Ujęcia definicyjne

Zrozumienie procesów negocjacyjnych wymaga poznania jego istoty i definicji. Negocjacje pochodzą od słowa *negotiatio* (łac.) oznaczającego handlowanie, przedstawianie poglądów<sup>8</sup>. Jest to zatem kontakt lub rozmowa co najmniej dwóch stron (osób, grup zawodowych lub społecznych), która ma na celu uzgodnienie wspólnego stanowiska. Na początku rozmów negocjacyjnych strony mają rozbieżne cele w przedmiocie sprawy, następnie ulega to rozstrzygnięciu poprzez ustępstwa i warunki.

Techniki negocjacji ujęte są także jako proces, w którym dwie lub więcej stron starają się porozumieć w ważnych dla nich kwestiach przy zróżnicowanych potrzebach i motywacjach<sup>9</sup>. Może też oznaczać rozwiązywanie konfliktu istniejącego między stronami, którego zasadą jest modyfikowanie swoich potrzeb tak aby osiągnąć spodziewany kompromis<sup>10</sup>.

Negocjacje to także wielostronny i wielokanałowy proces komunikowania się, którego celem jest osiągnięcie konsensusu pomimo istnienia sprzecznych interesów<sup>11</sup>.

W krajowych opracowaniach znajdziemy odniesienia do sposobów podejmowania decyzji przy użyciu właściwej argumentacji, które opisują przedmiot negocjacji. Są nimi także sekwencje wzajemnych posunięć, dzięki którym osiągnane jest korzystne rozwiązanie konfliktu interesu<sup>12</sup>. Negocjacje polegają na intencjach interlokutorów i zawierają właściwości kooperacji i konkurencji<sup>13</sup>. Mogą mieć też charakter społeczny i odbywać się na wielu poziomach życia. Na poziomie międzyludzkim negocjowanie zachodzi w rodzinie lub najbliższym i znajomym otoczeniu. Na poziomie organizacyjnym porozumienie może być osiągnane w ramach insty-

---

<sup>7</sup> Z. Nęcki, op. cit., Kraków 1996, s. 10–16.

<sup>8</sup> *Słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 1997, s. 504.

<sup>9</sup> P. C a s s e, *Jak negocjować*, Poznań 1996, s. 15.

<sup>10</sup> G. K e n n e d y, *Negocjacje doskonałe*, Poznań 2000, s. 9.

<sup>11</sup> R. F i s h e r, W. U r y, B. P a t t o n, *Dochodząc do tak. Negocjowanie bez poddawania się*, Warszawa 2000, s. 13.

<sup>12</sup> Z. Nęcki, *Negocjacje w biznesie*, Kraków 2000, s. 17.

<sup>13</sup> W. B. J a n k o w s k i, T. P. S a n k o w s k i, *Jak negocjować*, Warszawa 1995, s. 3.



tucji, przedsiębiorstwa lub działu w relacjach między przełożonym a podwładnym. Poziom międzyorganizacyjny negocjacji dotyczy zespołów reprezentujących różne instytucje (partie, związki zawodowe etc.)<sup>14</sup>.

Negocjacje mogą się rozgrywać na rozmaitych poziomach życia społecznego:

- poziom międzynarodowy (dyplomacja),
- poziom międzyorganizacyjny (kooperacja handlowa),
- poziom wewnątrzorganizacyjny (kierowanie ludźmi),
- poziom międzyludzki (stosunki interpersonalne).

Warto też oprócz negocjacji przyjąć pojęcia mediacji i arbitrażu. W **mediacji** ważny jest przebieg rozmów i strona merytoryczna dyskusji, a celem jej jest zaproponowanie właściwego rozwiązania akceptowanego przez obydwie strony. Nie zawsze jednak dochodzi do obopólnej zgody, wtedy stosowany jest **arbitraż**. Zatem ma on zastosowanie wtedy, gdy dwie strony nie osiągnęły porozumienia w drodze mediacji i negocjacji. Obie strony zgadzają się wtedy na wybór niezależnego i obiektywnego eksperta, który dokona analizy wszystkich etapów rozmów i przygotuje rozwiązanie, które muszą już zaakceptować wszyscy. Podstawową trudnością jest znalezienie arbitra, który zyska rzeczywisty status osoby bezstronnej i obiektywnej, a przy tym będzie cechowała się wysokimi kompetencjami (musi przecież przygotować rozwiązanie problemu).

## Rodzaje negocjacji

W wielu publikacjach znaleźć można różne podejścia do rodzajów negocjacji. Najczęściej za kryteria tych podziałów przyjmuje się przedmiot i podmiot rozmów, cel, styl i zasięg oddziaływania i nastawienie do sytuacji negocjacyjnej. Przyjmując **kryterium przedmiotu rozmów** wyznaczyć można następujące negocjacje:

- handlowe (obejmują ustalanie cen towaru, form zapłaty i sposobu dystrybucji),
- pracownicze (obejmują rozmowy między pracodawcą i pracobiorcą),
- branżowe (pertraktacje wojskowe, negocjacje sądowe),
- społeczne (tworzenie porozumień między grupami społecznymi),
- polityczne (uzgadnianie sojuszy między partiami).

Podział negocjacji uwzględnia też **kryterium nastawienia do sytuacji negocjacyjnej**. Wynika z niego, że negocjacje mogą mieć następujący charakter:

---

<sup>14</sup> E.M. C e n k e r, *Negocjacje*, Poznań 2002, s. 13.

- aktywno-kooperacyjny (rzeczowe rozważanie argumentów perswazyjnych, odporność na reakcje emocjonalne),
- pasywno-współpracujący (działania konwencjonalne, postawy współdziałania),
- aktywno-walczące (duża aktywność, przejmowanie inicjatywy, narzucanie zdania, okazywanie irytacji),
- pasywno-walczące (utrzymanie dotychczasowych dobrych stosunków między stronami, dyplomacja)<sup>15</sup>.

Z **kryterium celu negocjacji** wynikają z kolei rodzaje negocjacji w następujących płaszczyznach opartych na celu jaki obrały sobie strony:

- przegrana-przegrana (gdy jedna ze stron przyjęła za cel poniżenie rozmówcy, nawet kosztem poniesionych strat),
- wygrana-przegrana (celem jest uzyskanie pożądaných wartości kosztem strat drugiej strony),
- wygrana-wygrana (gdy obydwie strony dążą do maksymalizacji zysków i minimalizowania strat)<sup>16</sup>.

Styl negocjacji determinuje podział na **twarde**<sup>17</sup> (zdecydowane i konkretne wymagania, agresja, presja, makiawelizm<sup>18</sup>, unikanie wszelkich kompromisów) i **miękkie**<sup>19</sup> (stosowanie uników i znacznej uległości, poszukiwanie polubownego rozwiązania, nawet za cenę ewentualnych strat własnych i nie osiągnięcia zamierzonego celu) dochodzenie do konsensusu.

Miękki styl negocjacji wyraża potrzebę kompromisowego rozwiązywania konfliktów, skłaniając do odcinania się od osobistych zadrażnień między stronami. Rozwiązanie to bywa często przedmiotem krytycznych ocen przez doradców i konsultantów jako nieefektywne i kosztochłonne. Styl twardego charakteryzuje walczących o zwycięstwo. Uczestnicy twardej negocjacji agresywnie atakują partnerów negocjacji i ich pozycje, co rodzi frustracje, kłótnie, groźby, trwanie przy swoich najlepszych rozwiązaniach.

Rodzaje wynikające z relacji między stronami dzielą się na **symetryczne** (prowadzone przez strony o podobnym statusie i zasięgu oddziaływania) i **asymetryczne** (gdy jedna ze stron ma znacząco większą siłę oddziaływania)<sup>20</sup>.

<sup>15</sup> Z. Nęcki, *Negocjacje w biznesie*, Kraków 2000, s. 20–21.

<sup>16</sup> M.M. Czarnańska, *Podstawy negocjacji i komunikacji*, Pułtusk 2003, s. 59.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 58.

<sup>18</sup> E.M. Cenek, op. cit., s. 164.

<sup>19</sup> M.M. Czarnańska, op. cit., s. 59.

<sup>20</sup> E.M. Cenek, op. cit., s. 22–24.

Negocjacje mogą mieć charakter **indywidualny** i **zbiorowy**. Decyduje o tym liczebność stron biorących udział w spotkaniu. Geneza tego podziału wynika z pierwszych transakcji dokonywanych pomiędzy pojedynczymi kontrahentami. Stąd za pierwotne uważa się negocjacje indywidualne. Współcześnie większość kontaktów handlowych, towarzyskich i rodzinnych ma formę negocjacji indywidualnych. Dotyczy to także rozmów o niskim stopniu skomplikowania, których przedmiot nie ma wysokiej wartości. Cechy indywidualnych negocjacji wynikają z szybkiego rozwiązywania problemów, gdyż pomija się czasochłonne i wielokrotne uzgadnianie stanowisk i decyzji szczegółowych. Nie dopuszcza się też w tym przypadku do nieporozumień wynikających z różnej oceny danej sytuacji przez każdego z członków zespołu. Ważnym aspektem indywidualnych negocjacji jest odpowiedzialność stron. Ze względu na to, że nie posiadają wsparcia ze strony dodatkowych specjalistów muszą cechować się doskonałą wiedzą, rzetelnością i muszą mieć świadomość pełnej odpowiedzialności (podpisują protokół). Nie mogą być stronnicy a ich psychika musi być wysoce odporna na sytuacje stresowe (cała odpowiedzialność i merytoryczna strona rozmów spoczywa na jednej osobie, negocjacje trwać mogą przecież w kilku kilkunastogodzinnych turach)<sup>21</sup>.

Negocjacje zbiorowe dotyczą procesów porozumiewawczych o złożonych problemach, mających charakter wieloetapowy, jednocześnie z celami o potencjalnie wysokich wartościach. Prowadzone są przez zespoły, które często są wewnętrznie podzielone i mają odrębne kompetencje. Odrębne funkcje i obowiązki członków zespołów determinują różny stopień odpowiedzialności. Dotyczy to aspektów merytorycznych (każda osoba ma swój zakres wiedzy i umiejętności) i aspektów organizacyjnych (np. część osób odpowiada tylko za właściwą interpretację problemu a część za właściwie złożone podpisy w protokole negocjacyjnym). W trakcie rozmów wielostronnych i przy większych zespołach istnieje znaczna szansa na skłócenie poszczególnych członków przez stronę przeciwną. Da jej to możliwość osiągnięcia przewagi konkurencyjnej (np. gdy zespół cierpi na braki merytoryczne i kompetencyjne). Korzyścią negocjacji wieloosobowej jest możliwość natychmiastowego odwoływania się do doświadczenia i wiedzy członków zespołów (także interlokutorów)<sup>22</sup>. Szczególnie, gdy wśród nich są przedstawiciele wielu branż, nauk i specjalności. Negocjacje zbiorowe zwykle są rozłożone w czasie. Daje to szansę na właściwe zrozumienie celów i motywacji partnerów. Kolejną zaletą jest uniknięcie presji czasu, czy nie do końca przemyślanych decyzji. Większe zespoły dają możliwość cyklicznej zmiany prowadzącego, której celem może być odpoczynek

---

<sup>21</sup> Ibidem, s. 26.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 27.

lub korzystanie z kontaktu z zewnętrznym otoczeniem negocjacji (przykładowo z odpowiednimi działami, właścicielami przedsiębiorstw, związków lub liderów partii politycznych). Warto wiedzieć, że kontakty i wzajemne naradzanie się członków zespołu nie powinno mieć miejsca ani zbyt długo ani zbyt często. Nadużycie czasu powoduje chaos organizacyjny, zmniejsza dynamikę ustaleń i w konsekwencji nie sprzyja osiągnięciu konsensusu.

Zatem właściwy dobór członków zespołu determinuje odpowiedzialność za sukces. **Budowa zespołu negocjacyjnego** powinna być zatem poprzedzona właściwą oceną predyspozycji psychicznych i wiedzy branych pod uwagę osób. Warto przyjąć, że minimalne wymagania to uznane doświadczenie, bezstronność, zdolności organizacyjne, samodyscyplina i otwarty światopogląd. Warto jednak wspomnieć, że istnieją kwestie, których podejmowanie wymaga znacznie rozszerzonego zakresu cech (szczególnie gdy przedmiotem rozmów jest wysoka kwota pieniężna, interes znacznej liczby osób, lub gdy interlokutor stosuje techniki makiawelistyczne). Warto też pamiętać, że negocjatorzy powinni posiadać wszystkie zalety choćby w niewielki stopniu. Nie jest komfortową sytuacją gdy przewodzący rozmowom ma wysoki poziom wiedzy ale nie ma doświadczenia bądź obawia się odpowiedzialności za podjęte decyzje. Zespoły większe niż kilkuosobowe cechuje często niewystarczający poziom komunikacji wewnętrznej i liczne bariery związane z uzgadnianiem stanowisk co przedłuża niepotrzebnie rozmowy i daje możliwość prowadzenia walki pozycyjnej<sup>23</sup>.

**Skład zespołu negocjacyjnego**<sup>24</sup>, pomimo zróżnicowania przedmiotowego w wielu przypadkach się powtarza. Osiągnięcie celu jest nadzorowane przez **przewodniczącego**, czyli głównego negocjatora, który posiada pełnomocnictwo i podejmuje ostateczne decyzje (jako pierwszy podpisuje protokół)<sup>25</sup>. Zespół wspomaga ją rzecznik, obserwator, protokolant i pozostali członkowie (o różnym charakterze). Kompetencje **rzecznika** dotyczą negocjacji wieloetapowych (podsumowując każdy etap) oraz informowania mediów. Celem **obserwatora** jest ocena prac pod względem harmonogramu grupy a **protokolant** spisuje przebieg rozmów i dba o obustronne podpisanie dokumentu<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Ibidem, s. 28–29.

<sup>24</sup> Por. Z. Nęcki, op. cit., Kraków 2000, s. 190.

<sup>25</sup> M.A. Bercoff, *Negocjacje*, Warszawa 2007, s. 114–115.

<sup>26</sup> Por. S. Borowska, *Negocjacje zbiorowe*, Warszawa 1997, s. 194–197.

## Fazy negocjacji

Negocjacje w wyobrażeniach opinii publicznej są jednym całościowo zamkniętym etapem, w którym następuje artykulacja żądań i uzgodnienie ustępstw i rozwiązań. Jednak proces negocjacyjny to dużo bardziej rozbudowana koncepcja dochodzenia do konsensusu. Wyróżnić można etap wstępny (**faza przednegocjacyjna**), środkowy (faza właściwa) i końcowy (faza ponegocjacyjna). W pierwszej fazie dokonywany jest zbiór informacji, wybiera się strategię, przeprowadza ustalenia organizacyjne i przygotowuje wstępne warunki lub alternatywy dla strony przeciwnej. Zbierane są też informacje dotyczące możliwości, kompetencji i wrażliwości psychicznej interlokutorów. Wybiera się też miejsce, czas, skład zespołu i techniczne szczegóły rozmów. Wiele wskazuje na to, że na tym etapie warto zebrać informacje na temat strony przeciwnej tzn. jakie reprezentuje przedsiębiorstwo (rozmiar, możliwości, zasięg oddziaływania, struktura, rodzaj własności i stan prawny<sup>27</sup>). Na rynku usług pojawiły się firmy oferujące płatny wywiad gospodarczy lub gotowe bazy danych obejmujące dane teleadresowe, obsługę bankową, sposób zarządzania, wielkość kapitału, informacje o udziałowcach i partnerach handlowych.

Zebranie wiedzy o członkach przeciwnego zespołu pozwoli przeciwdziałać technikom przedłużania rozmów ze względu na brak właściwych kompetencji. Z kolei informacje o profilu zawodowym zespołu przeciwnego (szczególnie decydenta) umożliwiają wybór właściwego sposobu osiągnięcia porozumienia. Inną taktykę stosuje się do prawnika, inną do kadrowca a inną do logistyka czy ekonomisty. Dobrą praktyką jest stosowanie zasady podobieństwa profilu zawodowego obydwu zespołów negocjacyjnych. Chodzi o wykluczenie sytuacji, w której osoby o niewielkiej wiedzy w zakresie danej dziedziny nauki, zawodu będą prowadziły rozmowy z profesjonalistami. W praktyce trudno jest tę zasadę w 100% zastosować ze względu na trudności w ocenie poziomu kompetencji i możliwości poznawczych poszczególnych ludzi (tym bardziej, że istnieją wątki nieznane zawodowcom, będące przedmiotem zainteresowania pasjonatów). Zasady komunikacji interpersonalnej (niewerbalnej) wymagają poznania też cech charakterologicznych przeciwnego zespołu. W szczególnym kręgu zainteresowania powinny znaleźć się informacje dotyczące cech płci mózgu<sup>28</sup>. Kobieta i mężczyzna bowiem różnią się od

---

<sup>27</sup> Źródłem tych informacji mogą być raporty (np. raporty rektorów uczelni), artykuły prasowe, forum internetowe lub rozmowy z pracownikami danej jednostki).

<sup>28</sup> Zob. A. M o i r, D. J e s s e l, *Płeć mózgu. O prawdziwej różnicy między mężczyzną a kobietą*, Warszawa 2007.

siebie. Każdy mózg w procesie rozwoju płodowego skonstruowany jest w inny sposób, co powoduje, że reagujemy odmiennie na te same zachowania, zdarzenia, mamy inne spostrzeżenia i odczucia. Różnice między kobietą a mężczyzną w postrzeganiu otoczenia polegają na ekspresji uczuć, uzdolnieniach i umiejętnościach. Dodatkowo warto poznać cechy charakteru negocjatorów, które determinują ich przyzwyczajenia i zainteresowania. Daje to możliwości kierowania emocjami przeciwnego zespołu skutkującymi w dużym stopniu pozytywnym rozpatrywaniem naszych propozycji. Wiedza o zainteresowaniach interlokutora umożliwia z kolei stworzenie dobrej atmosfery i pomaga w nawiązaniu kontaktu, wzbudzenia zainteresowania co w efekcie powoduje korzyści zbliżone do tzw. psychologicznego efektu „aureoli” lub raczej efektu „halo”. Polega to na przenoszeniu różnej atrakcyjności (np. fizycznej) na inne cechy człowieka, na jego charakter. Jest to czynność podświadoma i bezrefleksyjna, gdyż wnioskujemy o niezauważanych cechach np. tylko na podstawie wyglądu lub początkowo dobrej atmosfery<sup>29</sup>.

Zakres negocjacji powinien uwzględniać tzw. „warunki brzegowe”, tzn. cele maksymalne i minimalne. Cele maksymalne muszą być określone rozsądnie zgodnie z możliwościami przeciwnej strony<sup>30</sup>. Cele minimalne wyznaczone są granicą poniżej, której nie opłaca się podejmować rozmów (opłacalność wyrażana jest też wielkością interesów społecznych i zawodowych a nie tylko pieniędzy). W tej przygotowawczej fazie warto też przyjąć hierarchię celów, która znacząco ułatwia podejmowanie szczegółowych decyzji zapisywanych etapami w protokole. Można przyjąć podział na trzy grupy: cele o mniejszej wadze (można je poświęcić), średniej (nie są bezwzględnie konieczne ale nie warto z nich rezygnować) i ciężkiej (wyznaczają minimalny próg warunków brzegowych). Trafne określenie swoich pożądanych w stosunku do interlokutora celów pozwala na projekcję zakresu i wielkości ustępstw jakie będzie on skłonny uczynić. W literaturze istnieje wiele odniesień do koncepcji wariantowania, która polega na przygotowywaniu jak największej liczby możliwych rozwiązań w różnych układach i przy różnych zależnościach. Ważne również wydaje się przygotowanie argumentów nie tylko od strony ilościowej ale też jakościowej, którą uwiarygodnia niezależny ekspert, biegli, dokumentacje techniczne, sprawozdania finansowe etc.<sup>31</sup>

W fazie przygotowań negocjacyjnych istotną kwestią jest facylitacja, czyli kontrola nad procesem rozwiązywania problemu lub podejmowania decyzji. Zadania tego podejmuje się zwykle profesjonalnie przygotowany **facylitator**. Ale często jest

<sup>29</sup> E.M. C e n k e r, op. cit., s. 99–100.

<sup>30</sup> Por. A. W i n c h, S. W i n c h, *Techniki sprzedaży i negocjacji*, Warszawa 2000.

<sup>31</sup> Por. H. B r d u l a k, J. B r d u l a k, *Negocjacje handlowe*, Warszawa 2000, s. 120.

to osoba wyłoniona z grupy lub ktoś nie będący stałym członkiem zespołu. Warto jednak by był ekspertem w zakresie procedury podejmowania decyzji, gdyż odpowiada za przeprowadzenie grupy przez fazy procesu decyzyjnego i w różny sposób ułatwia dochodzenie do porozumienia poprzez proponowanie technik pracy, ochronę członków grupy przed wzajemnymi atakami. Umożliwia wszystkim pełne uczestnictwo w dyskusji pilnując harmonogramu rozmów, właściwych warunków i atmosfery pracy<sup>32</sup>. W tej fazie warto też ustalić miejsce i czas spotkania. Daje to różne możliwości wpływania na stronę przeciwną. Przykładowo osoby starsze będą bardziej podatne na zmęczenie, które można potęgować narażając je na hałas zewnętrzny. Nawet słabsze bodźce akustyczne mogą powodować rozproszenie uwagi, utrudniać pracę i zmniejszać jej wydajność. Podobne znaczenie ma rozpoczęcie czasu obrad lub jego znaczne przedłużenie aż do zwyczajowo uznawanych za późne godzin nocnych<sup>33</sup>.

W **fazie właściwych negocjacji** stosuje się strategię, taktykę i szczegółowe techniki oraz podpisuje się umowy i protokoły. Poza wzajemną prezentacją zespołów negocjacyjnych warto przeprowadzić krótką, swobodną rozmowę, której celem będzie stworzenie właściwej atmosfery i wstępne poznanie przeciwników. Na początku warto też ustalić porządek rozmów, w tym ramy czasowe negocjacji i kolejność podejmowanych tematów rozmowy. Właściwe negocjacje zaczynają się w momencie zapoznania się z propozycjami strony przeciwnej i po przedstawieniu własnych co w znacznym stopniu determinuje przyjęcie właściwej strategii negocjacyjnej i buduje odpowiednią atmosferę rozmów. Kolejno następuje ustalenie wspólnego stanowiska w kwestiach spornych<sup>34</sup>.

W tej fazie strony przyjmują cztery różne **style prowadzenia rozmów** (rywalizacyjny, kooperacyjny, rzeczowy, integracyjny). W **stylu rywalizacyjnym**, który ma sens gdy zyskujemy rzeczywistość i znaczną przewagę, celem jest uzyskanie jak największych ustępstw dla swojego zespołu metodami dominacji, zastraszania i ataków z pozycji hierarchii, a w **stylu kooperacyjnym** celem jest osiągnięcie porozumienia stosując wzajemne ustępstwa. Kooperacja opiera się na założeniu, że druga strona nie jest wrogiem, przyjęte rozwiązania mogą być obopólnie korzystne. Z kolei w **stylu rzeczowym** celem jest rozwiązanie konkretnego problemu, nie są wtedy ważne partykularne korzyści każdej ze stron. Warto wtedy oddzielić ludzi od problemu (nie przenosić emocji na osoby), chłodno analizować propozycje,

<sup>32</sup> Zob. M. K i d a, R. N e c z a j - Ś w i d e r s k a, *Interaktywna metoda kształcenia dorosłych*, nr 4/2007, <http://www.e-mentor.edu.pl>

<sup>33</sup> Por. C. P u z y n a, *Drgania i hałas*, Warszawa 1992; B. Ś w i e ż a w s k i, *Hałas i jego zwalczanie*, Warszawa 1961.

<sup>34</sup> E. M. C e n k e r, op. cit., s. 103.

bronić sprawy a nie pozycji i dwustronnie przyjąć obiektywne kryteria. Ze stylu rzeczowego wyodrębniono styl **integracyjny**, którego celem jest działanie dające korzyści wszystkim stronom, budujące trwałe relacje, akceptacje i sympatię. Styl ten jest charakterystyczny dla porozumień między działami lub pracownikami tego samego przedsiębiorstwa<sup>35</sup>.

Tabela. Porównanie cech głównych stylów negocjacyjnych

Lp.	Styl kooperacyjny	Styl rywalizacyjny
1.	Uczestnicy negocjacji są przyjaciółmi,	Uczestnicy negocjacji są rywalami,
2.	Celem jest porozumienie,	Celem jest zwycięstwo,
3.	Ustępowanie, aby wspierać dobre stosunki,	Żądaj ustępstw jako warunków wzajemnych stosunków,
5.	Opieraj negocjacje na zaufaniu,	Nie ufaj drugiej stronie,
6.	Łatwiej zmieniaj stanowisko,	Trzymaj się swojego stanowiska,
7.	Składaj częste propozycje,	Stosuj groźby,
8.	Odkryj dolną granicę porozumienia,	Wprowadzaj w błąd co do granic,
9.	Akceptuj jednostronne straty,	Żądaj jednostronnych korzyści,
10.	Szukaj takiego rozwiązania, które druga strona akceptuje,	Szukaj takiego rozwiązania, które ty akceptujesz,
11.	Upieraj się przy porozumieniu,	Upieraj się przy stanowisku,
13.	Poddawaj się presji.	Wywieraj presję.

Źródło: opracowano na podstawie R. Fisher, W. Ury, B. Patton, *Dochodząc do tak. Negocjowanie bez poddawania się*, Warszawa 2000, passim.

Ostatecznie negocjacje właściwe kończą się podpisaniem umowy, czyli spisaniem podjętych decyzji. Wszystkie postanowienia muszą być wnikliwie przeanalizowane. Brak akceptacji, którejś ze stron wymusza renegocjowanie umowy, co komplikuje osiągnięcie porozumienia i zwiększa koszty całego przedsięwzięcia. Umowa powinna zawierać:

- wprowadzenie,
- określenie zakresu rozmów, miejsca i daty,
- wartość umowy, sposób i termin płatności,
- sposób dostarczenia usługi lub towaru,
- postępowanie w przypadku błędów,
- zasady zerwania umowy i gwarancję<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Ibidem, s. 136–141.

<sup>36</sup> Por. Z. Nęcki, op. cit., Kraków 2000, s. 200.



**Faza ostatnia** obejmuje ocenę i wnioski<sup>37</sup>, czyli podsumowanie przebiegu rozmów. Działanie to jest niezbędne aby wyznaczyć w jakim stopniu zrealizowano zakładane pierwotnie cele i czy przygotowana taktyka okazała się pomocna czy też wymaga przeformułowania. Ocena powinna uwzględniać zapisy z protokołu i wartość udziału każdego z poszczególnych członków zespołu. Wnioski formułowane na zasadzie analizy *Strengths/Weaknesses/Opportunities/Threats*<sup>38</sup> będą pomocne w kolejnych negocjacjach. Ocena może być dokonywana w trakcie trwania rozmów (daje to szansę dostosowania pierwotnie dobranej taktyki do osiągniętych efektów), w krótkim czasie po ich zakończeniu lub po upływie dłuższego czasu (w ostatnim przypadku umożliwia to kontrolę zapisów zawartych w umowie).

Z punktu widzenia efektywności negocjacji ważnym aspektem jest kontrola ustaleń poczynionych w trakcie rozmów. Jest to tym bardziej ważne, że zawarcie umowy najczęściej przeprowadzane jest przez zespół nie mający nic wspólnego z jej wdrażaniem. Wciąż jest to obszar, za który odpowiada główny negocjator. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości istnieje możliwość **renegocjacji** postanowień. Warto je przeprowadzić również wtedy, gdy nastąpiły znaczące dla przedmiotu rozmów zmiany społeczno-gospodarcze (np. dotyczy to koniunktury związanej z usługami, głębokości lub zasięgu kwestii społecznych lub aktualności dokumentów prawnych). Renegocjacje mogą dotyczyć kontraktów, które straciły swoją ważność lub nadal obowiązują. W drugim przypadku, szczególnie gdy realizacja uzgodnionego projektu trwa długo, warto dodać zapisy w umowie gwarantujące powtarzanie wspólnych spotkań i analiz w określonych odstępach czasu (klauszula renegocjacyjna). W szczególnym przypadku może dojść do **renegocjacji pozakontraktowych**. Dotyczy to sytuacji, gdy jedna ze stron ma zamiar zmienić ustalenia nie zapewniwszy sobie odpowiednio wcześniej podstaw do takiego działania. Jeżeli strona występująca z takim zapytaniem ma dobre intencje i potrafi to w przekonujący sposób udowodnić to zwykle nie ma przeszkód w przychylnym jego rozpatrzeniu<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> E.M. C e n k e r, op. cit., s. 96.

<sup>38</sup> Por. L. N i e ż u r a w s k i, G. O w c z a r c z y k - S z p a k o w s k a, *Zarządzanie strategiczne przedsiębiorstwem*, Włocławek 2005, s. 109.

<sup>39</sup> E.M. C e n k e r, op. cit., s. 110.

## Wnioski

Negocjacje biznesowe oraz te, które przeprowadza się w administracji, szkolnictwie uniwersyteckim i na forum politycznym stanowią skuteczny nośnik rozwiązywania konfliktów, tworzenia grupowych porozumień i sprzyjają naprawianiu kwestii społecznych (spory pracownicze, ekskluzja, bezrobocie i zdrowie). Negocjacje zatem umożliwiają zrozumienie punktu widzenia innych osób i instytucji. Ich skuteczność i zarazem stopień skomplikowania wynika z interdyscyplinarnego charakteru i złożoności podbudowy teoretycznej. Efekt ten pogłębia rozwój studiów nad komunikowaniem interpersonalnym, które w znacznym stopniu zdeterminowało współczesne obrazy rodzajów osiągnięcia porozumienia.

Negocjacje biznesowe lub w administracji mają swoje charakterystyczne trudności, które często wynikają z wielopoziomowości dialogu, który odbywa się na różnych płaszczyznach. Często podczas prób porozumiewania się spotyka się brak kompetencji w odzwieciu na sygnały niewerbalne. Problemy w negocjacjach pojawiają się także w dyplomacji i kooperacjach. Dotyczy to braku zrozumienia dla zachowań obcych narodowości, ich specyfiki komunikowania oraz złożoności procedur prawnych i organizacji życia społecznego, w tym infrastruktury państwa. Także charakter negocjacji (indywidualny lub zbiorowy) w znacznym stopniu zmienia zasady komunikowania i piętrzy bariery. Współcześnie większość kontaktów handlowych, towarzyskich i rodzinnych ma formę negocjacji indywidualnych, które uznaje się za mniej skomplikowane i tańsze w procedowaniu. Istnieje przy tym powszechne przekonanie, że grupa bezpośrednich negocjatorów powinna być tak mała jak to tylko możliwe. Nie buduje się też oddzielnej maszyny biurokratycznej do zarządzania nimi. Na przykład w negocjacjach akcesyjnych do UE Austrii, Finlandii, Norwegii i Szwecji zadaniowy team składał się z kilkunastu członków pochodzących ze wspólnego środowiska ministerstw, grup społecznych i regionów.

Inne trudności związane są z prowadzeniem neutralnej politycznie fachowej selekcji członków zespołu negocjacyjnego, którzy muszą wykazać się przy stole negocjacyjnym nie legitymacją partyjną, lecz kompetencjami w temacie negocjowanych sektorów. Jest to między innymi problem, który krył się za kryzysem zespołu negocjacyjnego Grecji w początkowej fazie prowadzonych przez ten kraj negocjacji dotyczących wejścia w strukturę UE. Najważniejsze postaci pierwszego zespołu greckiego odeszły w wyniku tego kryzysu i zaprzepaszczono ich dorobek.

W administracji szczególnie uwidacznia się problem zakotwiczenia zespołu negocjacyjnego. W tym zakresie istnieje duża rozbieżność stanowisk. Część ekspertów uważa, że to, przy jakim ministerstwie powinna się znaleźć grupa negocjują-

ca, wynika z wyboru politycznego lub ekonomicznego. Na przykład w przypadku Grecji najpierw umiejscowiono grupę negocjatorów przy Ministerstwie ds. Wspólnot Europejskich, by niedługo po tym przenieść ją do spraw zagranicznych. Z kolei Portugalczycy umiejscowili kontrolę nad negocjacjami w Ministerstwie Finansów. Hiszpanie dekretem królewskim uznali wyższość i prerogatywy ministerstwa właściwego do spraw zagranicznych w stosunkach międzynarodowych<sup>40</sup>.

Korzyścią negocjacji wieloosobowej jest możliwość natychmiastowego odwoływania się do doświadczenia i wiedzy członków zespołów, szczególnie, gdy wśród nich są przedstawiciele wielu branż, nauk i specjalności. Negocjacje zbiorowe zwykle są też rozłożone w czasie co sprzyja właściwemu zrozumieniu celów i motywacji partnerów. W fazie przygotowań negocjacyjnych istotną kwestią jest facylitacja, czyli kontrola nad procesem rozwiązywania problemu lub podejmowania decyzji. W tej fazie często manipuluje się stroną przeciwną (osoby zaawansowane wiekowo będą bardziej podatne na zmęczenie). Nawet słabsze bodźce akustyczne mogą powodować u nich rozproszenie uwagi i zmniejszenie wydajności. W fazie właściwych negocjacji biznesowych lub w obrębie administracji strony przyjmują style rywalizacyjny lub kooperacyjny. Z doświadczenia zespołów administracji państw negocjujących akcesję do UE już od lat 90. wynika, że najlepsze efekty uzyskuje się przez współpracę i wzajemne ustępstwa a nie zdobywanie kolejnych wygranych.

## SELECTED PROBLEMS OF NEGOTIATION TECHNIQUES IN THE ADMINISTRATION

Keywords: negotiation; interpersonal communication; dialogue; information society.

### Streszczenie

Tekst stanowi źródło informacji o głównych problemach negocjowania i komunikowania w administracji i biznesie. Spełnia też rolę przewodnika umiejętności poruszania się po niejednorodnym obszarze pojęciowym i pozwala uzyskać podstawową wiedzę dotyczącą najbardziej elementarnych zasad prowadzenia negocjacji. Osiągnięcie kompetencji doradcy negocjacyjnego może być możliwe

---

<sup>40</sup> *Negocjacje akcesyjne, Wnioski z doświadczeń Austrii, Finlandii, Norwegii i Szwecji*, opracowanie wykonano w ramach programu Phare-Sierra na zlecenie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, Natolin 1999, s. 70–82.

przy przyjęciu właściwie opisanego instrumentarium warsztatowego. Przygotowana praca ma charakter interdyscyplinarny, a odbiorca znajdzie w niej elementy z zakresu nauk o polityce, psychologii, socjologii i logiki. Tekst pełni też funkcję teoretycznej podstawy dla warsztatów skutecznej komunikacji.

### Summary

The text provides information about the main problems of negotiation and communication in government and business. The author of the article presents the mobility skills as a guide to the inhomogeneous field of concept and presents a basic knowledge of the most elementary principles of the negotiations. The achievement of the advisers negotiating body competence is possible with the adoption of the properly described instruments and skills. Text is interdisciplinary, and the reader will find the elements of political science, psychology, sociology, and logic. The text also includes theoretical basis for effective communication workshops.

*Parweł Sobotko*

## NIEKTÓRE ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE ŚWIADCZEŃ PIELEGNACYJNYCH W PRAKTYCE ORGANÓW SAMORZĄDOWYCH I ORZECZNICTWIE SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

Słowa kluczowe: pomoc społeczna; świadczenia rodzinne; świadczenia pielęgnacyjne; ubezpieczenia społeczne.

Zaspokajanie niezbędnych potrzeb rodziny w zakresie opieki nad osobami jej potrzebującymi, w szczególności — nad niepełnosprawnymi, jest domeną wyspecjalizowanej części systemu zabezpieczenia społecznego, związanej szczególnie z dwiema ustawami: 1) z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>1</sup> oraz 2) z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych<sup>2</sup>. Jak trafnie zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 listopada 2005 r., sygn. akt P 3/05<sup>3</sup>, obie ustawy realizują ten sam cel pomocowy i w pewnym sensie są wykonaniem konstytucyjnych obowiązków nałożonych na władze publiczne<sup>4</sup>.

Druga z przywołanych wyżej ustaw zawiera w art. 2 katalog świadczeń rodzinnych, do których zalicza: zasiłki rodzinne (wraz z dodatkami), zasiłki pielęgnacyjne, świadczenia pielęgnacyjne, a także zapomogi z tytułu urodzenia dziecka (tzw. „becikowe”). Zasiłki pielęgnacyjne oraz świadczenia pielęgnacyjne należą do świadczeń opiekuńczych, uregulowanych w rozdziale 3 u.ś.r. Cechą charakterystyczną

<sup>1</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r., nr 175, poz. 1362 z późn. zm.; dalej jako u.p.s.

<sup>2</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2006 r., nr 139, poz. 992 z późn. zm.; dalej jako u.ś.r.

<sup>3</sup> OTK Z.U. Nr 10A, poz. 115; LEX Nr 174105.

<sup>4</sup> Szerzej: zob. J. Dobkowski, P. Sobotko, *Wybrane zadania gminy ze sfery infrastruktury społecznej*, [w:] *Organizacyjne i prawne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, pod red. S. Kamosińskiego, Bydgoszcz 2011, s. 25–44.

obu świadczeń opiekuńczych jest to, że przysługują one osobom uprawnionym niezależnie od uzyskiwanego dochodu<sup>5</sup>.

Zasiłek pielęgnacyjny jest świadczeniem wypłacanym osobie, która z powodu niepełnosprawności i/lub podeszłego wieku wymaga zapewnienia opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji, przy czym z założenia zasiłek taki przyznaje się w celu jedynie częściowego pokrycia wydatków, uzasadniających jego przyznanie (art. 16 ust. 1 u.ś.r.). W doktrynie podkreśla się, że rolą zasiłku pielęgnacyjnego nie jest kompensacja całości, lecz tylko części wydatków, związanych z konieczną opieką i pomocą świadczoną osobie niezdolnej do samodzielnej egzystencji<sup>6</sup>. Zasiłek ten ma zryczałtowaną wysokość<sup>7</sup>. Beneficjentami zasiłku pielęgnacyjnego mogą być: niepełnosprawne dziecko, osoba niepełnosprawna w wieku powyżej 16 roku życia, jeżeli legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, a także osoba, która ukończyła 75 lat (art. 16 ust. 2 u.ś.r.). Zasiłek pielęgnacyjny przysługuje również osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 roku życia — legitymującej się orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, jeżeli niepełnosprawność powstała w wieku do ukończenia 21 roku życia (art. 16 ust. 3 u.ś.r.). Ustawodawca wymienił ponadto negatywne przesłanki, uniemożliwiające przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego, do których zaliczył: umieszczenie osoby ubiegającej się o zasiłek w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie (art. 16 ust. 5 u.ś.r.), przysługiwanie członkowi rodziny za granicą świadczenia na pokrycie wydatków związanych z pielęgnacją osoby niepełnosprawnej, chyba że kumulacja taka jest wprost dopuszczona w przepisach o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego albo w umowach dwustronnych (art. 16 ust. 5a u.ś.r.), uprawnienie osoby niepełnosprawnej do dodatku pielęgnacyjnego, wypłacanego na podstawie przepisów o ubezpieczeniach społecznych<sup>8</sup> (art. 16 ust. 6 u.ś.r.).

<sup>5</sup> Do dnia 1 stycznia 2010 r., gdy weszła w życie ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (Dz.U., nr 219, poz. 1706), uchylająca art. 17 ust. 2-2d u.ś.r., świadczenie pielęgnacyjne przysługiwało tylko wtedy, gdy rodzina spełniała kryterium dochodowe.

<sup>6</sup> W. M a c i e j k o, [w:] A. K o r c z - M a c i e j k o, W. M a c i e j k o, *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 304.

<sup>7</sup> Zgodnie z §1 pkt 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2009 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych (Dz.U., nr 129, poz. 1058) wysokość zasiłku pielęgnacyjnego wynosi 153 zł miesięcznie.

<sup>8</sup> Por. art. 75 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r., nr 153, poz. 1227 z późn. zm.).

Odmienny charakter ma drugie ze świadczeń opiekuńczych — świadczenie pielęgnacyjne. W myśl art. 17 ust. 1 u.ś.r.<sup>9</sup> przysługuje ono nie osobie niepełnosprawnej (jak zasiłek pielęgnacyjny), lecz osobie zobowiązanej do alimentacji na rzecz niepełnosprawnego albo jego opiekunowi. Ustawa wymienia potencjalnych beneficjentów w następującej kolejności: 1) matka albo ojciec, 2) inna osoba, na której, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. — Kodeks rodzinny i opiekuńczy<sup>10</sup>, ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności, 3) opiekun faktyczny dziecka. Warunkiem koniecznym do ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne jest nie podejmowanie lub rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej „w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, albo osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności”.

W praktyce pojawiają się wątpliwości odnośnie do kręgu osób, na których ciąży obowiązek alimentacyjny. Do osób tych należą: krewni w linii prostej — dzieci, wnuki, rodzice, dziadkowie (art. 128 K.r.o.), rodzeństwo — w tym przyrodnie (art. 128 K.r.o.), współmałżonek (art. 27 i 28 K.r.o.), strony stosunku przysposobienia (art. 121 i 131 K.r.o.), ojciec dziecka pozamałżeńskiego względem jego matki (art. 141 K.r.o.), powinowaci — pasierb, ojczym, macocha (art. 144 K.r.o.) oraz były współmałżonek (art. 60 i 130 K.r.o.)<sup>11</sup>. WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 27 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 210/08<sup>12</sup>, uchylając odmowną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego stwierdził, że prokonstytucyjna wykładnia art. 17 ust. 1 i art. 3 pkt 16 u.ś.r. pozwala uznać, że u.ś.r. przyznaje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego także osobie (bratanicy), która nie podejmuje lub rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, w celu sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko pełnoletnim członkiem rodziny legitymującym się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (bądź równoznacznego z nim orzeczenia obwodowej komisji lekarskiej do spraw inwalidztwa i zatrudnienia

<sup>9</sup> W brzmieniu obowiązującym od dnia 14 października 2011 r., nadanym ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U., nr 205, poz. 1212).

<sup>10</sup> Dz.U., nr 9, poz. 59 z późn. zm.; dalej jako K.r.o.

<sup>11</sup> R. Babińska-Górecka, M. Lewandowicz-Machnikowska, *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Wrocław 2010, s. 193.

<sup>12</sup> OSP 2009, Nr 11, poz. 116 (z aprobującą glosą J. Mikołajewicza); LEX nr 528082; CBOSA.

o zaliczeniu zainteresowanej do pierwszej grupy inwalidów ogólnego stanu zdrowia i ustaleniu przeciwwskazania do każdej pracy), wobec którego osoby tej nie obciąża obowiązek alimentacyjny, a jednocześnie osoba ta jest jedynym członkiem rodziny osoby, którą osoba rezygnująca z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki, się opiekuje. Bratanica jest zstępną brata (rodzeństwa w rozumieniu art. 128 i art. 129 § 1 K.r.o.) i nie ciąży na niej ustawowy obowiązek alimentacyjny. Jednakże nie oznacza to, że przez prawo nie jest postrzegana jako członek rodziny. Jako zstępna rodzeństwa jest członkiem rodziny, należącym nadto do kręgu spadkobierców ustawowych (art. 934 i art. 935 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny<sup>13</sup>).

Uzupełnieniem przytoczonej regulacji jest przepis art. 17 ust. 1a u.ś.r., ustalający kolejność korzystania z prawa do tej formy pomocy. Osobie innej niż spokrewniona w pierwszym stopniu, na której ciąży obowiązek alimentacyjny, przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, w przypadku gdy nie ma osoby spokrewnionej w pierwszym stopniu albo gdy osoba ta nie jest w stanie sprawować opieki.

Ustawodawca opracował również katalog osób, którym świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje (art. 17 ust. 5 u.ś.r.). Wyłączenie to aktualizuje się, gdy:

1) osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do emerytury, renty, renty rodzinnej z tytułu śmierci małżonka przyznanej w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego;

2) osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na inną osobę w rodzinie lub poza rodziną;

3) osoba wymagająca opieki: a) pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, b) została umieszczona w rodzinie zastępczej, z wyjątkiem rodziny zastępczej spokrewnionej z dzieckiem, na której ciąży obowiązek alimentacyjny, albo, w związku z koniecznością kształcenia, rewalidacji lub rehabilitacji, w placówce zapewniającej całodobową opiekę, w tym w specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym, i korzysta w niej z całodobowej opieki przez więcej niż 5 dni w tygodniu, z wyjątkiem zakładów opieki zdrowotnej;

4) osoba w rodzinie ma ustalone prawo do wcześniejszej emerytury na to dziecko;

<sup>13</sup> Dz.U., nr 16, poz. 93 z późn. zm.



5) osoba w rodzinie ma ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10, albo do świadczenia pielęgnacyjnego na tę lub inną osobę w rodzinie lub poza rodziną;

6) na osobę wymagającą opieki członek rodziny jest uprawniony za granicą do świadczenia na pokrycie wydatków związanych z opieką, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej.

O ewolucji jaką przeszedł art. 17 u.ś.r. świadczy fakt, że od chwili uchwalenia ustawy był on nowelizowany już ośmiokrotnie. Mimo to w praktyce orzeczniczej występuje wiele wątpliwości, które powodują konieczność orzekania przez sądy administracyjne, niektóre zaś sprawy trafiają na wokandę Trybunału Konstytucyjnego.

Poniżej przedstawione zostaną wybrane, typowe zagadnienia występujące w orzecznictwie administracyjnym na tle przepisów o świadczeniach pielęgnacyjnych.

### Pozostawanie w związku małżeńskim przez osobę niepełnosprawną a prawo do świadczenia pielęgnacyjnego

Najczęstszą przyczyną odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego jest pozostawanie przez osobę niepełnosprawną w związku małżeńskim (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r.). Liczne odmowne orzeczenia organów samorządowych opierają się na gramatycznej wykładni powołanego przepisu. Wyrokiem z dnia 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07<sup>14</sup>, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 17 ust. 1 u.ś.r. w zakresie, w jakim uniemożliwia nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego obciążonej obowiązkiem alimentacyjnym osobie zdolnej do pracy, niezatrudnionej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>15</sup>. Pomimo, iż wyrok ten odnosi się do treści art. 17 ust. 1 u.ś.r. sprzed nowelizacji tego przepisu, to jednak wywody tam zawarte pozostają aktualne w odniesieniu do właściwej interpretacji zapisów u.ś.r. w przedmiocie nabywania uprawnień do świadczeń pielęgnacyjnych, w tym do właściwego odczytania ograniczeń wynikających z art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a tej ustawy. Wprawdzie

---

<sup>14</sup> Dz.U., nr 138, poz. 872; OTK Z.U. Nr 6A, poz. 107; LEX nr 402805.

<sup>15</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U., nr 78, poz. 483 z późn. zm.

przepis ten nie został poddany kontroli Trybunału, jednakże nie ulega wątpliwości, że wykładnia art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a powołanej ustawy musi uwzględniać konstytucyjne zasady, w tym wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadę równości. Ponadto rozpatrywany przepis musi być interpretowany w taki sposób, by nie doszło do zniweczenia skutku wskazanego wyżej orzeczenia Trybunału.

Na powyższe wskazuje część końcowa uzasadnienia powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2008 r., w której Trybunał wyraźnie zwrócił uwagę, że wprawdzie orzeczenie o niekonstytucyjności dotyczy wyłącznie art. 17 ust. 1 u.ś.r., ale „do organów stosujących przepisy tej ustawy należeć będzie ocena skutków stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonego art. 17 ust. 1 ustawy w konfrontacji z innymi przesłankami określającymi prawo do świadczenia pielęgnacyjnego”. Przypisując ogromne znaczenie usankcjonowanemu prawnie obowiązкови alimentacyjnemu, Trybunał uznał, iż skoro członek najbliższej rodziny wywiązuje się ze swych obowiązków — moralnych i prawnych — wobec ciężko chorego krewnego i wymaga to odeń rezygnacji z zarobkowania, to winien on w tych działaniach otrzymać odpowiednie wsparcie państwa.

Powyżej przedstawione stanowisko Trybunału Konstytucyjnego stanowi kontynuację przyjętej linii orzeczniczej, bowiem już w wyroku z dnia 15 listopada 2006 r., sygn. akt P 23/05<sup>16</sup>, Trybunał podkreślił, iż prawo do ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne musi wywodzić się z obowiązku alimentacyjnego, o którym mowa w art. 128 K.r.o. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, obowiązek alimentacyjny sprowadza się do obowiązku dostarczania środków utrzymania (niekiedy także środków wychowania) i obciąża krewnych w linii prostej (zstępnych i wstępnych) oraz rodzeństwo (art. 128 K.r.o.). Kodeks ustala kolejność zobowiązanych, w związku z czym obowiązek alimentacyjny zobowiązanego w dalszej kolejności powstaje dopiero w braku osoby zobowiązanej w bliższej kolejności albo gdy osoba ta nie może zadośćuczynić obowiązкови (lub gdy uzyskanie od niej na czas środków utrzymania jest niemożliwe lub połączone z nadmiernymi trudnościami — art. 132 K.r.o.).

Ponadto wskazać należy, iż postanowieniem z dnia 1 czerwca 2010 r., sygn. akt S 1/10<sup>17</sup>, Trybunał Konstytucyjny w trybie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym<sup>18</sup> przedstawił Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uwagi dotyczące niezbędności działań ustawodawczych, zmierzających do zapewnienia spójności zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego. W po-

<sup>16</sup> Dz.U., nr 209, poz. 1550; OTK Z.U. Nr 10A, poz. 151; LEX nr 231215.

<sup>17</sup> OTK Z.U. Nr 5A, poz. 54; LEX nr 602861.

<sup>18</sup> Dz.U., nr 102, poz. 643 z późn. zm.

stanowieniu sygnalizacyjnym Trybunał stwierdził, że w obecnym stanie prawnym trudno wskazać *ratio legis* wymogu, że — bez względu na okoliczności danej sprawy — przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy osoba wymagająca opieki nie pozostaje w związku małżeńskim (por. art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r.). W ocenie Trybunału analiza praktyki sądów administracyjnych, dokonana w postanowieniu z dnia 1 czerwca 2010 r., sygn. akt P 38/09<sup>19</sup>, prowadzi do wniosku, że możliwe jest nadanie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. takiego brzmienia, które nie prowadziłoby do wniosku o wewnętrznej sprzeczności tej ustawy. Ostatnie z wymienionych orzeczeń zapadło w następującym stanie faktycznym: odmowa przyznania dziecku świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu opieki nad przewlekle chorą matką, legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, wydana z powodu pozostawania przez osobę wymagającą opieki w związku małżeńskim.

Trybunał Konstytucyjny wskazał na szereg wyroków Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, wydanych w sprawach dotyczących świadczeń opiekuńczych w związku z opieką nad ojcem lub matką, w których została zastosowana prokonstytucyjna wykładnia przepisów u.ś.r. Są to wyroki: WSA w Olsztynie z 11 marca 2009 r., sygn. akt II SA/OI 60/09<sup>20</sup>; WSA w Olsztynie z 11 marca 2009 r., sygn. akt II SA/OI 61/09<sup>21</sup>; WSA w Olsztynie z 6 maja 2009 r., sygn. akt II SA/OI 386/09<sup>22</sup>; WSA w Krakowie z 22 marca 2010 r., sygn. akt III SA/Kr 1236/09; NSA z 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 722/09 — oddalający skargę kasacyjną od powołanego wyroku o sygn. akt II SA/OI 61/09; NSA z 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 723/09 — oddalający skargę kasacyjną od powołanego wyroku o sygn. akt II SA/OI 60/09<sup>23</sup>.

Dnia 19 sierpnia 2011 r., realizując zalecenie Trybunału Konstytucyjnego, Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów<sup>24</sup>. Ustawodawca przewidział nowe brzmienie przepisu art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. Znowelizowany stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Ponadto z grona osób uprawnionych do

---

<sup>19</sup> OTK Z.U. Nr 5A, poz. 53, LEX nr 602860.

<sup>20</sup> LEX nr 543817.

<sup>21</sup> LEX nr 533538.

<sup>22</sup> LEX nr 580393.

<sup>23</sup> Wszystkie wyroki dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; dalej: CBOSA.

<sup>24</sup> Dz.U., nr 205, poz. 212.

otrzymania świadczenia, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, wykluczone zostaną osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 17 ust. 1 pkt 2 u.ś.r.).

Wydaje się, że w dalszym ciągu w orzecznictwie organów występować będą problemy interpretacyjne, związane z subsumcją występujących sytuacji faktycznych. Przykładowo, ostatnia nowelizacja nie rozwiewa wątpliwości w zakresie określenia, czy świadczenie przysługuje dziecku osoby niepełnosprawnej, której małżonek nie jest osobą niepełnosprawną w stopniu znacznym, zaś z racji podszłego wieku nie jest w stanie sprawować opieki nad współmałżonkiem. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 3 pkt 15 u.ś.r. pod określeniem pełnoletniej osobie niepełnosprawnej należy rozumieć osobę pełnoletnią, legitymującą się orzeczeniem o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności, a także osobę, która ukończyła 75 lat. Natomiast w myśl przepisu art. 3 pkt 21 u.ś.r. ilekroć w ustawie jest mowa o znacznym stopniu niepełnosprawności — oznacza to: a) niepełnosprawność w stopniu znacznym w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, b) całkowitą niezdolność do pracy i samodzielnej egzystencji orzeczoną na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, c) stałą albo długotrwałą niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym i do samodzielnej egzystencji orzeczoną na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników w celu uzyskania świadczeń określonych w tych przepisach, d) posiadanie orzeczenia o zaliczeniu do I grupy inwalidów. Z powyższego wynika, że osoba w wieku powyżej 75 lat jest osobą niepełnosprawną, natomiast brak jednoznacznej podstawy do określenia, że jest to równoważne znacznemu stopniu niepełnosprawności. Pewne analogie można wysnuć z art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>25</sup> oraz z art. 16 ust. 2 pkt 3 u.ś.r., w których przy określaniu warunków do przyznania — odpowiednio — dodatku pielęgnacyjnego oraz zasiłku pielęgnacyjnego, zrównano osoby, które ukończyły 75 lat z osobami niepełnosprawnymi w stopniu znacznym.

W sprawie wadliwości legislacyjnej przepisu art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. Rzecznik Praw Obywatelskich interweniowała u Minister Pracy i Polityki Społecznej<sup>26</sup>, jednakże obowiązujący stan prawny nadal jest daleki od doskonałości.

<sup>25</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r., nr 153, poz. 1227 z późn. zm.

<sup>26</sup> Pismo RPO-652750-III/19/AN/LN z dnia 12 sierpnia 2010 r.

## Rolnik jako potencjalny beneficjent świadczenia pielęgnacyjnego

W art. 3 pkt 22 u.ś.r. zdefiniowano pojęcie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, które — na potrzeby tej ustawy — oznacza „wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego, umowy o pracę nakładczą oraz wykonywanie pracy lub świadczenie usług na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia, umowy o dzieło albo w okresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, spółdzielni kółek rolniczych lub spółdzielni usług rolniczych, a także prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej”. Do żadnej z tych kategorii zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej nie można zakwalifikować pracy w rodzinnym gospodarstwie rolnym.

W przypadku rolnika ubiegającego się o świadczenie pielęgnacyjne z tytułu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną nie można mówić o jakiegokolwiek rezygnacji z pracy, bowiem ubiegający się o świadczenie w dalszym ciągu prowadzi gospodarstwo rolne i z tego tytułu podlega ubezpieczeniu społecznemu rolników w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Wielu rolników nigdy nie podejmowało zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w rozumieniu u.ś.r., a fakt ten nie wynikał z konieczności opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, lecz z tej przyczyny, iż praca w gospodarstwie rolnym stanowiła dla nich obiektywną przeszkodę w podjęciu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Przesłankę niepodjęcia albo rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, o której mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r., można byłoby rozważać wtedy, gdyby gospodarstwo rolne nie stanowiło źródła utrzymania osoby ubiegającej się o świadczenie, z powodu jego niewielkiej powierzchni lub pozostawienia go odłogiem. W innym wypadku uzasadnione jest twierdzenie, że ubiegający się o świadczenie pielęgnacyjne nie spełnia podstawowej przesłanki do jego przyznania, tzn. ani nie rezygnuje z pracy zarobkowej, ani obiektywnie nie jest gotowy do jej podjęcia.

W orzecznictwie sądowym przyjęto — i pogląd ten należy podzielić — że osoba ubiegająca się o świadczenie pielęgnacyjne powinna spełniać kryteria osoby bezrobotnej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>27</sup>. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. d tej ustawy, osoba bezrobotna winna charakteryzować się m.in. tym, że „nie jest właścicielem lub posiadaczem samoistnym lub zależnym nieruchomości rolnej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny (Dz.U., nr 16, poz. 93, z późn. zm.), o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe lub nie podlega ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu

---

<sup>27</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2008 r., nr 69, poz. 415 z późn. zm.

stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w gospodarstwie rolnym o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe”.

Należy zauważyć, że warunek sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną jest warunkiem koniecznym, ale nie wystarczającym do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, o czym często zdają się zapominać niektóre osoby ubiegające się o świadczenia. Z mocy prawa na członkach rodziny osoby cięży obowiązek alimentacyjny, polegający na dostarczeniu środków utrzymania osobie potrzebującej (art. 128 K.r.o.), przy czym w pierwszej kolejności obowiązek ten obciąża zstępnych — krewnych w linii prostej, a więc dzieci (art. 129 §1 K.r.o.). Do środków utrzymania zalicza się wszystko, co zaspokaja wszelkie usprawiedliwione potrzeby osoby uprawnionej do alimentacji, w tym związane z zapewnieniem jej opieki domowej i medycznej<sup>28</sup>. Należy podkreślić, że obowiązek alimentacyjny jest niezależny od tego, czy opiekun osoby niepełnosprawnej otrzymuje świadczenie pielęgnacyjne, czy też nie.

Świadczenie pielęgnacyjne z woli ustawodawcy przysługuje jedynie „z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej” i to pod warunkiem, że rezygnacja ta jest dokonywana „w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o niepełnosprawności” (art. 17 ust. 1 u.ś.r.). Podkreślenia wymaga fakt, iż istotą świadczenia pielęgnacyjnego, przyznawanego opiekunowi osoby niepełnosprawnej, a nie samej osobie wymagającej opieki, jest zrekompensowanie tej osobie rezygnacji z aktywności zawodowej poprzez wypłatę jej określonej przepisami kwoty oraz ewentualne opłacenie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, o ile nie podlega ona obowiązkowi takiego ubezpieczenia z innego tytułu (art. 6 ust. 2b ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>29</sup>). Świadczenie to przysługuje więc tylko niektórym osobom, spełniającym określone w ustawie przesłanki, a nie każdemu, kto podejmie się opieki nad osobą niepełnosprawną, choćby realizował w ten sposób ciężący na nim obowiązek alimentacyjny.

Zaprezentowane powyżej stanowisko znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok NSA z dnia 11 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 1987/10<sup>30</sup>; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 25 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Bd

<sup>28</sup> Por. np. J. Ignacowski, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 724.

<sup>29</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r., nr 205, poz. 1585 z późn. zm.; dalej jako u.s.u.s.

<sup>30</sup> CBOSA.

379/11<sup>31</sup>; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/OI 521/11<sup>32</sup>).

Nie można podzielić poglądu prezentowanego w praktyce orzeczniczej niektórych organów, iż już sam fakt bycia rolnikiem przez osobę ubiegającą się o prawo do świadczenia pielęgnacyjnego stanowi negatywną przesłankę do przyznania świadczenia. Katalog przesłanek negatywnych został przez ustawodawcę ujęty w art. 17 ust. 5 u.ś.r. i nie zawiera stosownej hipotezy, która wykluczałaby rolników *a limine* z grona potencjalnych beneficjentów świadczeń pielęgnacyjnych.

### Składki na ubezpieczenia społeczne osoby pobierającej świadczenie pielęgnacyjne

Stosownie do postanowień art. 6 ust. 2a u.s.u.s: „Za osobę pobierającą świadczenie pielęgnacyjne wójt, burmistrz lub prezydent miasta opłaca składkę na ubezpieczenia emerytalne i rentowe od podstawy odpowiadającej wysokości świadczenia pielęgnacyjnego przysługującego na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych przez okres niezbędny do uzyskania okresu ubezpieczenia (składkowego i nieskładkowego) odpowiednio 20-letniego przez kobietę i 25-letniego przez mężczyznę, jednak nie dłużej niż przez 20 lat”. W stosunku do osób otrzymujących świadczenia pielęgnacyjne, organ wypłacający to świadczenie (wójt, burmistrz lub prezydent miasta) jest płatnikiem składek (art. 4 pkt 2 lit. w) i finansuje je w całości (art. 16 ust. 6b). Zaznaczyć należy, że obowiązek opłacania składek na ubezpieczenia społeczne aktualizuje się tylko wtedy, gdy świadczeniobiorca nie podlega takiemu obowiązkowi z innego tytułu (art. 6 ust. 2b), a płatnik może wystąpić do ZUS o udzielenie informacji o przebiegu ubezpieczenia oraz za jaki okres powinien opłacać składkę na ubezpieczenie emerytalne i rentowe za osobę pobierającą świadczenie pielęgnacyjne (art. 6 ust. 2c powołanej ustawy).

Natomiast przepis art. 66 ust. 1 pkt 28 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>33</sup> stanowi, że osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne, przyznane na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych i niepodlegające obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z innego tytułu, podlegają obowiązkowi takiego ubezpieczenia. W przypadku

---

<sup>31</sup> CBOSA.

<sup>32</sup> LEX nr 863097; CBOSA.

<sup>33</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2008 r., nr 164, poz. 1027 z późn. zm.

takich osób, obowiązek ubezpieczenia zdrowotnego obejmuje okres od dnia przyznania świadczenia pielęgnacyjnego do dnia utraty prawa do jego pobierania (art. 73 pkt 10), a podstawą wymiaru składek jest kwota odpowiadająca wysokości świadczenia pielęgnacyjnego (art. 81 ust. 8 pkt 9). Płatnikiem składek na ubezpieczenie zdrowotne jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta (art. 86 ust. 1 pkt 9 powołanej ustawy).

Kwestii odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne za osobę pobierającą świadczenie pielęgnacyjne nie rozstrzyga się w formie decyzji administracyjnej. Jedynie na gruncie przepisów u.p.s. składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne są świadczeniami niepieniężnymi, o charakterze obowiązkowym, których przyznawanie odbywa się w formie decyzji administracyjnej (art. 17 ust. 1 pkt 9 i 20, art. 36 pkt 2 lit. c-d, art. 42 w związku z art. 106 ust. 1 powołanej ustawy).

Obowiązek zgłoszenia strony do ubezpieczenia oraz odprowadzania składek ciąży — z mocy prawa — na organie pierwszej instancji, który jest płatnikiem. W razie ewentualnego sporu dotyczącego obowiązku ubezpieczeń społecznych znajduje zastosowanie przepis art. 38 ust. 1 u.s.u.s., w myśl którego Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje decyzję osobie zainteresowanej i płatnikowi składek. Również przepisy art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz art. 83 ust. 1 u.s.u.s. nakładają na ZUS obowiązek stwierdzenia i ustalenia obowiązku z zakresu ubezpieczeń społecznych. Od decyzji administracyjnych wydanych przez ZUS (lub od jego bezczynności) przysługuje prawo wniesienia odwołania do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, o którym mowa w art. 477<sup>8</sup> §1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. — Kodeks postępowania cywilnego<sup>34</sup> (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2009 r., sygn. akt IV SAB/G1 55/09<sup>35</sup>).

## Świadczenie pielęgnacyjne za niepełny miesiąc

Świadczenie pielęgnacyjne jest świadczeniem okresowym, wypłacanym miesięcznie w stałej wysokości (art. 17 ust. 3 u.ś.r.)<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Dz.U., nr 43, poz. 296 z późn. zm.

<sup>35</sup> CBOSA.

<sup>36</sup> Obecnie wysokość świadczenia pielęgnacyjnego wynosi 520 zł (§1 pkt 13 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2009 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych, Dz.U., nr 129, poz. 1058 z późn. zm.).



Jednym z zagadnień związanych z przyznawaniem świadczeń pielęgnacyjnych, które nie doczekało się obszerniejszego orzecznictwa, jest zagadnienie określenia wysokości świadczenia pielęgnacyjnego za miesiąc, w którym wpłynął wniosek o ustalenie do niego prawa.

Zgodnie z art. 17 ust. 4 u.ś.r. świadczenie pielęgnacyjne przysługujące za niepełne miesiące wypłaca się w wysokości 1/30 świadczenia pielęgnacyjnego za każdy dzień, a należną kwotę świadczenia zaokrągla się do 10 groszy w górę. W orzecznictwie organów samorządowych dość często przyznaje się świadczenie za miesiąc złożenia wniosku o świadczenie w pełnej wysokości — bez względu na dzień miesiąca, w którym złożono wniosek o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Na poparcie takiego rozstrzygnięcia powołuje się przepis art. 24 ust. 2 u.ś.r. w brzmieniu: „Prawo do świadczeń rodzinnych ustala się, poczynawszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami, do końca okresu zasiłkowego”.

Należy zauważyć, że przepis art. 17 ust. 4 u.ś.r. znajduje się w rozdziale 3 ustawy, zatytułowanym *Świadczenia opiekuńcze*, zaś zgodnie z art. 2 pkt 2 u.ś.r. świadczeniami opiekuńczymi są zasiłek pielęgnacyjny i świadczenie pielęgnacyjne. Z kolei art. 24 omawianej ustawy został zamieszczony w jej rozdziale 6, noszącym tytuł *Postępowanie w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych*. Świadczenia rodzinne są szerszą kategorią, obejmującą nie tylko świadczenia opiekuńcze, lecz także zasiłki rodzinne i dodatki do nich oraz zapomogi (por. art. 2 u.ś.r.). W tej sytuacji przepisu art. 24 ust. 2a u.ś.r. nie można traktować jako szczególnego w stosunku do normy wyrażonej w art. 17 ust. 4 u.ś.r., bowiem to właśnie ona stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisów art. 24.

Nie bez znaczenia jest także fakt, iż przepis art. 17 ust. 4 u.ś.r. jest przepisem prawa materialnego, zaś normy zawarte w art. 24 u.ś.r. niewątpliwie należą do przepisów proceduralnych, o czym świadczy — poza ich treścią — zamieszczenie ich w odpowiednio zatytułowanych rozdziałach ustawy. W doktrynie prawa administracyjnego podnosi się, że przepisy proceduralne pełnią służebną rolę w realizacji norm materialnego prawa administracyjnego<sup>37</sup>, zatem norma proceduralna z art. 24 ust. 2a u.ś.r. nie może uchylać normy materialnoprawnej, wyrażonej w art. 17 ust. 4 u.ś.r.

Dodatkowo za przedstawioną wykładnią przemawia okoliczność, iż ustawodawca w art. 24 ust. 2a stanowi o ustaleniu prawa do świadczenia „poczynawszy od miesiąca, w którym złożono wniosek o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności”. Użytego tu (oraz w art. 23a ust. 8, art. 24 ust. 2 i 3, a także

---

<sup>37</sup> Zob. J. Filipiak, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. II, Kraków 2001, s. 162.

w art. 28 ust. 2 u.ś.r.), wyrażenia „począwszy od miesiąca” nie można uważać za pewien skrót myślowy i interpretować tak samo jak wyrażenia „począwszy od pierwszego dnia miesiąca”, którym posłużył się ustawodawca w art. 24 ust. 3a u.ś.r. (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Bd 1012/06<sup>38</sup>). Należy zauważyć, że zarówno normie zawartej w ust. 2a, jak i w ust. 3a, obowiązujące brzmienie nadane zostało ustawą z dnia 17 października 2008 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych<sup>39</sup>, która weszła w życie z dniem 2 stycznia 2009 r. Jedną z dyrektyw wykładni językowej przepisów stanowi zakaz wykładni synonimicznej, sprowadzający się do stwierdzenia, iż „różnym zwrotom nie należy nadawać tego samego znaczenia”<sup>40</sup>. Konsekwencji w stosowaniu terminów i pojęć wymagają od ustawodawcy także zasady techniki prawodawczej. W myśl §10 *Zasad techniki prawodawczej*<sup>41</sup>: „Do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeńiami”.

Ponadto, jak trafnie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 6 października 2005 r., sygn. akt II SA/Ol 318/05<sup>42</sup>, końcowy dzień okresu na jaki powinno być przyznane świadczenie pielęgnacyjne przypada zawsze na ostatni dzień miesiąca (por. art. 24 ust. 3 i 4 u.ś.r.), zatem „przyjęcie stanowiska (...), zgodnie z którym świadczenie pielęgnacyjne powinno być przyznawane z pierwszym dniem miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami za prawidłowe, oznaczałoby w istocie, iż (...) przepis art. 17 ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych jest przepisem martwym (...)”.

Niemal zupełny brak wypowiedzi orzecznictwa w tym zakresie może wynikać z faktu, że strony satysfakcjonuje zwykle sam fakt otrzymania świadczenia i odpuszczają od kwestionowania proporcjonalnego zmniejszenia świadczenia za pierwszy miesiąc jego otrzymywania. Z kolei w sytuacji, gdy organ przyznaje świadczenia pielęgnacyjne za cały miesiąc, strona nie ma interesu w kwestionowaniu korzystnego dla niej w tym zakresie rozstrzygnięcia.

<sup>38</sup> ONSAiWSA 2008, Nr 2, poz. 35; LEX nr 369027; CBOSA.

<sup>39</sup> Dz.U., nr 223, poz. 1456.

<sup>40</sup> L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 144–145.

<sup>41</sup> Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U., nr 100, poz. 908.

<sup>42</sup> CBOSA.

\*\*\*

Kończąc rozważania na temat świadczeń pielęgnacyjnych nie sposób oprzeć się refleksji, iż przepisy dotyczące przyznawania tej formy pomocy materialnej dalekie są od doskonałości. Mimo kilku orzeczeń i sygnalizacji Trybunału Konstytucyjnego oraz interwencji Rzecznika Praw Obywatelskich, nie doczekaliśmy się kompleksowego rozwiązania problemów, sygnalizowanych w orzecznictwie zarówno organów samorządowych — właściwych w sprawach świadczeń, jak i sądów administracyjnych. Niektóre z tych problemów zostały powyżej naszkicowane.

*De lege ferenda* należy postulować, by ustawodawca — uwzględniając dorobek doktryny i orzecznictwo — całościowo i kompleksowo znowelizował przepisy wzbudzające kontrowersje.

Krytycznie należy również ocenić postawę organów pierwszej instancji (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast oraz działających z ich upoważnienia pracowników ośrodków pomocy społecznej), które — mimo utrwalonej w tym zakresie linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych — nadal stosują niekorzystną dla ubiegających się o świadczenia pielęgnacyjne wykładnię przepisów, wykorzystując niedoskonałości legislacyjne. Prowadzenie swoistej „polityki administracyjnej”, polegającej na odmownym załatwianiu większości wniosków i zmuszaniu samorządowych kolegiów odwoławczych do orzekania reformatorskiego (art. 138 §1 pkt 2 *in principio* ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego<sup>43</sup>) jest zaprzeczeniem zasady praworządności, wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP oraz szczególnych obowiązków władz publicznych w stosunku do osób niepełnosprawnych, o których mowa w art. 69 Konstytucji. Postępowanie takie narusza również wyrażoną w art. 8 K.p.a. zasadę zaufania obywateli do organów państwa.

---

<sup>43</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 z późn. zm.; dalej jako K.p.a.

**SOME ISSUES CONCERNING ATTENDANCE BENEFITS  
IN THE PRACTICES OF LOCAL UNITS OF ADMINISTRATION  
AND JURISPRUDENCE OF ADMINISTRATIVE COURTS**

Keywords: social assistance; family benefits; attendance benefit; social security.

Streszczenie

W publikacji przedstawiono zagadnienia dotyczące wyspecjalizowanej części systemu zabezpieczenia społecznego, związane z zaspokajaniem niezbędnych potrzeb rodziny w zakresie opieki nad osobami jej potrzebującymi, w szczególności — nad niepełnosprawnymi. Problematyka ta jest związana szczególnie z dwiema ustawami: z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej oraz z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. Zaprezentowano ewolucję regulacji prawnej oraz orzecznictwo organów administracji i sądów administracyjnych w zagadnieniach wzbudzających wątpliwości, takich jak: 1) prawo do świadczenia pielęgnacyjnego a pozostawanie w związku małżeńskim przez osobę niepełnosprawną; 2) dopuszczalność pobierania świadczenia pielęgnacyjnego przez rolników; 3) forma rozstrzygnięcia w sprawie składek na ubezpieczenia społeczne w przypadku osoby pobierającej świadczenie pielęgnacyjne; 4) wysokość świadczenia pielęgnacyjnego przysługującego za niepełny miesiąc. Zgłoszono postulat *de lege ferenda* by ustawodawca — uwzględniając dorobek doktryny i orzecznictwo — całościowo i kompleksowo znowelizował przepisy wzbudzające kontrowersje.

Summary

The paper presents issues relating to the specialized part of the social security system, related to the satisfaction of essential needs of the family in the care of the needy, in particular — for the disabled. This issue is related specifically to two statutes: the Law of 12 March 2004 on Social Assistance and Act of 28 November 2003 on Family Benefits. The evolution of legal regulation and case law authorities and administrative courts in matters of the dubious, such as: 1) the right of the disabled person who is married to get attendance benefit; 2) the admissibility of the attendance benefit for farmers; 3) form of the decision on social security contributions in case of a person collecting the attendance allowances; 4) amount of nursing allowance entitlement for an incomplete month. Some *de lege ferenda* suggestions are made to comprehensively amend controversial legislation, taking into account the achievements of the doctrine and jurisprudence.

*Ewa Krause*

## „SYNDROM OSTATNIEGO ROKU” — CO DALEJ PO STUDIACH?

Słowa kluczowe: studenci; ostatni rok studiów; przyszłość; wyniki badań.

### Wprowadzenie w problematykę

Współcześni studenci są nieustannie w centrum uwagi wielu badaczy będąc przedmiotem zainteresowania różnych dziedzin wiedzy. Stanowią oni znaczącą pod względem liczebności grupę, która w ostatnich latach gwałtownie się rozrosła, choć można zaobserwować zmniejszającą się ich liczbę to jednak występuje trend wzrostowy poziomu skolaryzacji (brutto z 12,9% w roku akademickim 1990/1991 do 53,8% w roku akademickim 2010/2011, a netto — odpowiednio z 9,8% do 40,8%<sup>1</sup>). Można też zauważyć, że powiększyła się liczba uczelni wyższych, szczególnie niepublicznych, a uczelnie publiczne prześcigają się w konkurencyjności ofert. Wydaje się, że sytuacja taka powinna budzić optymizm, lecz w rzeczywistości tak nie jest, bowiem eksperci, opinia publiczna i sama młodzież studencka, zgodnie twierdzą, że szkoły wyższe, w znacznym procencie, „produkują” studentów, którzy nie są w wystarczającym stopniu przygotowywani do wejścia na rynek pracy. Zadaniem współczesnej edukacji, także tej na poziomie wyższym, jest *holistyczne* ujęcie wspierania wszechstronnego rozwoju jednostki, przygotowanie jej do meandrów rynku pracy i podejmowania wyzwań. Studia jednak nie zawsze wskazują, jak kierować swoim rozwojem zawodowym, jak planować i rozwijać swoją karierę. W tym kontekście interesujące wydaje się być to, jak studenci myślą o swojej przyszłości, także tej zawodowej i przyjrzeć się zjawisku, jakim jest „syndrom ostatniego roku”, znany też pod nazwą „syndrom V roku”.

<sup>1</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Szkoły wyższe i ich finanse w 2010 r.*, Warszawa 2011, s. 26.

W języku potocznym i literaturze przedmiotu można spotkać się z różnymi rodzajami syndromów (np. syndrom wypalenia zawodowego, syndrom sztokholmski, syndrom studenta medycyny, syndrom dziecka maltretowanego, syndrom rozłączenia, syndrom abstynencji). Syndromem nazywa się: „ogół cech, objawów właściwych danemu zjawisku”<sup>2</sup>. Inne określenie tego pojęcia to zespół. Wyróżnia się jego znaczenie ogólne i bardziej szczegółowe. W znaczeniu pierwszym to: „pewna liczba cech, właściwości, zdarzeń lub zachowań, które współwystępują ze sobą, czy które uważa się za skoordynowane lub w pewien sposób wzajemnie powiązane”. W drugiej konotacji — w medycynie i psychologii klinicznej — oznacza: „wiązkę objawów, które występują razem i mogą być traktowane jako wskaźnik określonej choroby lub określonego typu nieprawidłowości”<sup>3</sup>. W języku medycznym jest to: „ogół objawów właściwych jakiejś chorobie, stanowiący podstawę do jej zdiagnozowania”<sup>4</sup>. Terminem tym określa się również „wzorzec współwystępujących objawów mogących wskazywać na wspólną przyczynę, przebieg, zależności rodzinne lub konieczność leczenia określonego zaburzenia”<sup>5</sup>.

W ostatnim czasie pojawił się „syndrom V roku, który według Małgorzaty Kulety „jest dzisiaj powszechnym zjawiskiem. To nie choroba, tylko lęk”, czyli odczuwany, nieprzyjemny niepokój. Syndrom ten przejawia się dużą ilością wolnego czasu, który nienaturalnie szybko biegnie, mobilizując do rozważań na temat własnej przyszłości. Niektórym objawia się on — jak wskazuje Monika Wasilewska — „pod postacią zaburzeń depresyjnych czy lękowych”. Wtedy zdaniem autorki konieczna jest psycho- lub farmakoterapia”<sup>6</sup>.

Ostatni rok studiów to moment przełomowy w życiu każdego studenta. Dla niektórych czas błędnego lenistwa, całonocnych imprez i różnorodnych kombinacji „co tu zrobić, aby się nie narobić”, właśnie mija. Gdy jeden etap życia się kończy, a kolejny zaczyna pojawiają się dylematy. Coś się kończy, nie wiadomo, co będzie dalej. I tu pojawia się problem: co dalej po studiach? Pytanie to towarzyszy rozważaniom o przyszłości, o której młody człowiek musi zdecydować. Studenci zaczynają się bać, bo nie mają pomysłu na własne życie. Obawiają się wkroczenia w dorosłość, a co z tym związane podjęcia zobowiązań, wejścia w role pracow-

<sup>2</sup> M. J a r o s z i z e s p ó ł, *Słownik wyrazów obcych* (red. nauk. I. K a m i ń s k a - S z m a j), Wrocław 2001 [w:] <http://portalwiedzy.onet.pl/109781,,,syndrom,haslo.html>.

<sup>3</sup> A. S. R e b e r, E. S. R e b e r, *Słownik psychologii*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2005, s. 925.

<sup>4</sup> M. J a r o s z, op. cit.

<sup>5</sup> A. M. C o l m a n, *Słownik psychologii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 898.

<sup>6</sup> A. N i e d o j a d, *Syndrom piątego roku*, 2009-06-05 [w:] <http://krakow.naszemiasto.pl/wydarzenia/1008603.html>, dostęp 13.12.2011.

nika, partnera, współmałżonka, rodzica. Narażeni są zatem na stres<sup>7</sup> a elementem sytuacji stresowych jest lęk.

Przyszłość jest na tyle niewiadoma i niepewna, że zdarza się, iż osoby stojące u progu dorosłości paraliżuje niewiedza i lęk przed nią. Leszek Żądło podkreśla, że „problem lęku przed przyszłością to tylko ludzka sprawa. Przewija się przez dzieje ludzkości, odkąd pojawiła się świadomość upływu czasu. Świadomość ta jest właściwa tylko dla ludzi. Potencjalnie daje nam możliwość planowania, realizacji celów, osiągania sukcesów i stanowi motor postępu. Jednak plany na przyszłość zazwyczaj są motywowane lękiem przed nieznanym”<sup>8</sup>.

Lęk psychiczny, w przeciwieństwie do bardziej fizycznego podłoża strachu, wiąże się z poczuciem niepewności, nieadekwatności i zaniżoną samooceną jednostki. Blisko związane pozostają z nim takie emocje i uczucia o znaku minusowym jak: niepokój, nerwowość, napięcie, panika, przerażenie, obrzydzenie, groza, wstręt, strach, bojaźń. Zwątpienie, zmartwienie i obawy, jak zauważa Iwona Korcz „wspomagają go wytrwale w niszczeniu radości życiowej i skutecznym blokowaniu możliwości człowieka, nie wspominając już o niemożności realizacji pragnień i marzeń”. Według W. Barrett’a, na którego powołuje się wyżej przywołana autorka „niepokój jest nierozzerwalnie związany z tym, że jesteśmy ludźmi», lecz gdy staje się on zbyt silny może doprowadzić do rozbicia fizycznego, spowodować ból psychiczny, niezdolność do myślenia i podejmowania decyzji”. Dopóki lęk daje się opanować, w wyniku eliminacji czynnika lęku lub zmiany sytuacji lękowej na bardziej neutralną, nie jest on chorobą. Gdy jednak człowiek nie może go „ujarzmzić” i traci panowanie nad sobą wówczas mamy do czynienia z nerwicą lękową. Podejścia do lęku są bardzo różne. Można podzielić lęki na normalne i nienormalne. Z pierwszymi spotykamy się, gdy od czasu do czasu czegoś się boimy i przeżywamy jakież obawy; z nienormalnymi zaś wtedy, kiedy żyjemy w nieustannym, przesadnym lęku, będąc przez niego osaczonymi z każdej strony czy wręcz sparaliżowanymi, sami przy tym nie przestając go podsycać<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> L. Żądło, *Lęk przed przyszłością*, [w:] <http://www.ezosfera.pl/leszek/artukul/92>, dostęp 28.04.2010.

<sup>9</sup> I. Korcz, *Perspektywa stanów lękowych*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa. Wybrane perspektywy*, D. Kowalski, M. Kwiatkowski, A. Zduniak (red.), Wydawnictwo „O’CHIKARA”, Lublin–Poznań 2004, s. 46–49.

## „Syndrom ostatniego roku” — omówienie wyników badań własnych

Jak już wcześniej wspomniano, lęk również towarzyszy coraz powszechniej występującemu zjawisku, jakim jest „syndrom ostatniego roku”. Dla zobrazowania tego syndromu można posłużyć się wynikami badań własnych przeprowadzonych wśród studentów studiów stacjonarnych ostatniego roku studiów bydgoskich uczelni publicznych i niepublicznych<sup>10</sup>. Badanym zadano kilka otwartych pytań dotyczących tego: w jaki sposób zastanawiają się nad swoją przyszłością, jak często o niej myślą, jak daleko sięgają w swoich planach i zamierzeniach, jak wyraziście ją widzą, jakie „zabarwienie” ma jej postrzeganie przez młodych ludzi oraz jak wyobrażają sobie własną przyszłość<sup>11</sup>. W wyniku tego otrzymano 170 różnych wypowiedzi często świadczących, że „syndrom ostatniego roku” dotyka także i ich.

Ze względu na to, że czas ukończenia studiów nieuchronnie się zbliża duża część studentów myśli o własnej przyszłości bardzo często. Badani są zdania, że *będąc na V roku studiów nie można o tym nie myśleć, że im bliżej końca tego etapu edukacyjnego myśli o przyszłości pojawiają się coraz częściej; twierdzą także, że jest to taki okres, w którym warto zastanowić się jak kiedyś może wyglądać moje życie*. Respondenci piszą np.: *na 5 roku studiów myślę o przyszłości bardzo często, niemalże codziennie; dość często zastanawiam się nad swoją przyszłością, ponieważ mam już swoje lata; im bliżej do końca studiów, tym myśli te pojawiają się coraz częściej. Są one dość częste, zwłaszcza gdy widzę jak znajomi zakładają rodziny, pobierają się, podejmują pierwsze stałe prace*. Jest to etap, w którym rozważania o przyszłej pracy i założeniu własnej rodziny pojawiają się często, coraz częściej. Związane jest to z okresem rozwojowym — wczesną dorosłością, w jakim znajduje się badana młodzież studencka<sup>12</sup>. Jedne z charakterystycznych zadań w tym stadium to właśnie rozpoczęcie pracy zawodowej i założenie własnej rodziny. Świadczyć mogą o tym następujące wypowiedzi: *obecnie o swojej przyszłości myślę codziennie. Jest to związane z końcem czasu studiowania, a co się z tym wiąże koniecznością podjęcia już*

<sup>10</sup> Badaniu poddano studentów piątego roku jednolitych studiów magisterskich i drugiego roku studiów drugiego stopnia z: Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Uniwersytetu Technologiczno-Przyrodniczego, Akademii Muzycznej, Collegium Medicum Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Wyższej Szkoły Gospodarki oraz Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej. Badania przeprowadzono w roku akademickim 2009/2010. Średni wiek respondentów wyniósł 23,8 lat.

<sup>11</sup> Badania własne miały typ badań eksploracyjno-diagnostycznych, w których zastosowano metodę sondażu diagnostycznego, a w jej ramach technikę wywiadu. Narzędziem natomiast był kwestionariusz wywiadu.

<sup>12</sup> Średni wiek respondentów wyniósł 23,8 lat.



niebawem pracy, założeniem własnej rodziny; myślę prawie codziennie, ponieważ już niedługo skończę studia i muszę szukać pracy i myśleć o rodzinie. Myśli te są częste, ponieważ studenci zdają sobie sprawę, że jest to etap, w którym są niejako zmuszeni do snucia planów na temat własnego życia, podejmowania ważnych decyzji życiowych i zawodowych, które będą miały wpływ na ich przyszłość. Przykład może stanowić poniższa opinia: *jestem osobą bardzo spontaniczną, ale mimo to każdą moją decyzję podejmuję z myślą, jak to wpłynie na moją przyszłość, o której myślę bardzo często*. Kolejni badani wypowiadają się w podobnie, pisząc: *wszystkie moje plany są z myślą o przyszłości. Codziennie staram się o niej myśleć; myślę codziennie o moich planach, o tym co będzie za kilka lat; im bliżej podjęcia najważniejszej decyzji życiowej — tym myślenie jest częstsze i bardziej intensywne*. Respondenci wiedzą, że trzeba będzie zacząć niebawem działać, ponieważ samo „myślenie” już nie wystarczy. Zastanawiają się też, jakie podjąć kroki: *dużo myślę o tym co będzie po studiach, czy może lepiej poczekać z tym biznesem i wyjechać, a może jeszcze jedno studia?; o przyszłości myślę codziennie, szukam nowych perspektyw, staram się wybiegać myślami w przyszłość*.

Koniec studiów jest dla badanych trudnym okresem, ponieważ zaczynają oni dostrzegać niepewną sytuację na rynku pracy i wynikające z tego problemy ze znalezieniem (satisfakcjonującej) pracy (w zawodzie). Studenci wypowiadają się w następujący sposób: *w związku ze zbliżającym się końcem studiów coraz częściej myślę o przyszłości. Jest to trudny okres, wiąże się z dużą niepewnością, sytuacją na rynku pracy, która nie jest zadowalająca; ostatnio bardzo często myślę o tym, jak to będzie jak skończę studia. Zastanawiam się czy znajdę pracę w zawodzie. Zmartwieniem jest dla nich niepewna przyszłość zawodowa. Jest też część studentów, którzy piszą wprost, że boją się przyszłości i mają „syndrom ostatniego roku”, nazywając go „syndromem absolwenta”: *mam tzw. syndrom absolwenta. Poza tym boję się przyszłości. Codziennie rozmyślam, rozważam swoją przyszłość; często myślę o przyszłości, z natury jestem człowiekiem bojaźliwym, walczę o to by nie bać się żyć, nie bać się życia**.

Wśród badanych można też odnaleźć pojedyncze osoby, które twierdzą, że rozmyślając o przyszłości zdecydowanie za często, co powoduje, że miewają melancholijne nastroje. Jeszcze inni piszą, że do niedawna nie zastanawiali się nad przyszłością zbyt często, ponieważ *życie toczyło się z dnia na dzień; żyłam życiem studenckim. Od czasu kiedy jestem w związku coraz częściej myślę o przyszłości i czynię to w sposób poważny i dojrzały*. Opinie kolejnych respondentów również to potwierdzają: *na początku studiów sporadycznie, ale im bliżej pełnego wejścia na rynek pracy coraz częściej. W połączeniu z planami założenia rodziny i własnego interesu to na dzień dzisiejszy niemal codziennie; wcześniej myśli związane z przyszłością pojawiały się*

*sporadycznie, jednak teraz bardzo często zastanawiam się, jak potoczy się moja kariera i jak zacznę samodzielnie żyć. Wpływ na zwiększenie częstotliwości rozważań na temat własnej przyszłości ma zbliżający się koniec studiów i związana z tym konieczność wejścia na rynek pracy i rozpoczęcie samodzielnego życia, a także bycie w związku — posiadanie partnera życiowego oraz plany założenia własnej rodziny. Jedna ze studentek zauważyła, że: *coraz częściej inni, otaczający mnie ludzie prowokują mnie do ciągłego myślenia na ten temat, jednak nie jest to obsesyjne, ale jak twierdzi: myślenie o przyszłości determinuje większość moich działań.**

Są też osoby, które myślą o przyszłości tylko okolicznościowo i sporadycznie. Egzemplifikacją są poniższe sformułowania: *okolicznościowo, żyję chwilą obecną, co będzie czas pokaże; raczej okolicznościowo. Aktualnie raczej z natłoku zajęć i spraw do załatwienia nie mam czasu myśleć o tym, co będzie za kilka lat, co nie znaczy, że nie myślę o tym w ogóle.* Inni piszą podobnie: *raczej rzadko, staram się nie planować; nie myślę o przyszłości na tak wielką skalę. Nie wyobrażam sobie, nie planuję — żyję dniem dzisiejszym, no i może jutrzejszym.* Część zatem twierdzi, że żyje w myśl sentencji „carpe diem”. Rozważania o przyszłości pojawiają się w związku z koniecznością podejmowania istotnych decyzji, a także w wyniku określonych wydarzeń, np.: *sporadycznie przy jakichś wydarzeniach np. „oblanym” egzaminie, problemach z autem.* Inna studentka myśli sporadycznie, ponieważ jak twierdzi ma już określone plany na przyszłość i nie musi się więcej nad tym zastanawiać. Kolejni badani wskazują, że: *zdecydowanie sporadycznie, choć perspektywa zakończenia studiów skłania mnie do coraz częstszych przemyśleń nad przyszłością; zdarzają się dni gdy trapi mnie moja przyszłość, co dalej po studiach, ale generalnie jest to chwilowe; raczej sporadycznie, gdy przychodzi mi refleksja nad swoją przyszłością. A zwłaszcza gdy kończy się pewien etap w życiu.* Nasilenie rozważań o przyszłości wyraźnie wzrasta, gdy kończy się jakiś istotny etap, w tym przypadku to koniec studiów. Zdarza się też, że niektórzy respondenci różnicują intensywność swoich rozmyślań w zależności, od tego, jakiej sfery i czasu one dotyczą. O tej najbliższej przyszłości myślą bardzo często, o dalszej natomiast rzadziej, o założeniu rodziny okolicznościowo i sporadycznie, o pracy zawodowej, karierze dość często.

W swoich planach i zamierzeniach na przyszłość studenci sięgają różnych okresów najczęściej kilku najbliższych lat. Świadczą o tym następujące wypowiedzi: *kilka lat. Myślę co będzie jak będę pracować, jak będzie wyglądać moje życie; perspektywa kilku lat, a konkretniej do czasu wyrobienia uprawnień zawodowych (3–5 lat).* Kolejni wskazują także na kilka lat, nawiązując do życia osobistego, tzn. posiadania potomstwa, przeprowadzki, budowy domu: *kilka lat, myślimy z mężem o dziecku, przeprowadzce; około roku, ze względu na dziecko. Kilka lat — budowa domu (ale to daleka przyszłość. Raczej marzenie); to zależy od płaszczyzny, której plany dotyczą,*

ale głównie jest to kilka lat — myślenie o budowie domu za jakieś kilka lat, posiadaniu dzieci. Inni badani wypowiadają się w podobnym tonie podkreślając przy tym, że mają świadomość, że ich plany zostaną zweryfikowane przez życie i mogą zostać niezrealizowane: *myśląc o przyszłości skupiam się na kilku najbliższych latach (5–7 lat). Dalej staram się nie „planować” gdyż wszystkie moje zapatrywania i tak zostaną zweryfikowane przez życie. A wolalabym uniknąć goryczy rozczarowania i porażki; co najmniej kilka lat. Jeżeli już planuję to raczej długofalowo; najczęściej kilka lat do przodu, ale biorę na wszystko poprawkę, życie dało mi „kopa” i wiem, że trzeba uważać na marzenia. Część osób twierdzi, że lubi planować: jako że jestem osobą, która musi mieć wszystko zaplanowane, w swoich planach i zamierzeniach sięgam kilku najbliższych lat; sięgam kilka lat (powiedzmy 5) — lubię planować i mieć wszystko zapięte na ostatni guzik; lubię mieć wszystko zaplanowane, może nie aż tak dokładnie, bo wiadomo, że wszystko się może zmienić z dnia na dzień, ale swoją przyszłość planuję już na kilka lat. Oczywiście jest to plan płynny, ale jest. Plany studentów nie są czymś zakończonym, bowiem uwzględniane są w nich zmiany. Kilku respondentów wskazuje, że w swoich zamierzeniach sięgają około 10 lat; kwestia 7–10 lat.*

Kolejni skupiają się na kilku miesiącach, roku. Egzemplifikacją są poniższe sformułowania: *kilka miesięcy, mniej więcej do obrony mgr; obecnie skupiam się na okresie kilku miesięcy, gdyż myślę, że będzie to w moim życiu czas przełomowy; myślę o planach na najbliższą przyszłość — kilka tygodni, jednak też o tym, co chcę robić za rok — po ukończeniu studiów; staram się myśleć najdalej rok w przód chociaż i tak przez ten czas może się dużo zmienić. Część badanych poddaje w wątpliwość sens długoterminowego planowania, bowiem jak twierdzą: w obecnych czasach ciężko zaplanować coś na pół roku, a dalej to tylko marzenia; co najwyżej rok — dalsze planowanie nie ma większego sensu — kto wie co może mi się przydarzyć; na pewno kilka miesięcy dalej nie ma sensu. Jeszcze inni mają plany krótkoterminowe sięgające tylko kilku tygodni, a nawet kilku dni: kilka tygodni to i tak za dużo powiedziane; nie wybiegam daleko w przyszłość. Moje plany są raczej krótkoterminowe; staram się koncentrować na planach bliskich, ale mieć wyznaczony ogólny kurs w danym kierunku.*

Niektórzy respondenci swoje plany dzielą na konkretne, szczegółowe kilkun dniowe i tygodniowe, oraz te odległe kilkuletnie, które posiadają w ogólnym zarysie. Od tego, jak daleko w nich sięgają zależy także, jakich aspektów one dotyczą. Potwierdzają to następujące wypowiedzi: *plany związane z podjęciem pracy zarobkowej nie są zbyt dalekie, natomiast plany związane z założeniem domu i rodziny są perspektywicznie dalekie; to zależy od tego nad czym się zastanawiam: jeśli chodzi o pracę to sięgam kilka lat naprzód, jeśli o związek i ewentualne założenie rodziny to kilka miesięcy.*

Postrzegana przyszłość jest zarówno optymistycznie, pesymistycznie, ale najczęściej jednak z mieszanymi odczuciami. Badani o swoich doznaniach dotyczących własnej przyszłości piszą m.in. następująco: *towarzyszą mi odczucia mieszane — jednego dnia pozytywne, innego pesymistyczne; z mieszanymi odczuciami, to też zależy od mojego nastroju, chwili, sytuacji, raz optymistycznie raz z domieszką pesymizmu; z mieszanymi uczuciami. Optymizm w połączeniu ze strachem dają mieszane odczucia.* W wypowiedziach tych występuje połączenie optymizmu i pesymizmu. Kolejni używają podobnych sformułowań: *raczej z mieszanymi odczuciami. Wierzę, że uda mi się zrealizować własne plany, ale mimo wszystko jakieś obawy, wątpliwości są; odczuwam mieszane myśli sugerując się doświadczeniami innych; raczej z mieszanymi odczuciami. Mam pewne marzenia, ale boję się, że prysną w zetknięciu z rzeczywistością.* Często te mieszane odczucia wynikają z niepewnej przyszłości życiowej, w tym zawodowej, której się obawiają. Przykład mogą stanowić poniższe opinie: *mam bardzo mieszane uczucia, jeśli chodzi o przyszłość zawodową; mam bardzo mieszane uczucia jeżeli chodzi o postrzeganie własnej przyszłości, często jest to zależne od informacji, które do nas napływają np. dotyczących rynku pracy; uczucia są raczej mieszane, gdyż dostrzegam wiele zagrożeń, nadchodzących zmian, konkurencję, postęp; w najlepszym przypadku postrzegam ją z mieszanymi odczuciami, gdyż raczej jestem pesymistką, ale mam pewne przebieżki optymizmu ☺. Nie dotyczy to jednak sfery zawodowej, gdyż przeraża mnie to co się dzieje na rynku pracy. Zdarza się jednak, że tym mieszanym doznaniom towarzyszy pozytywny stosunek do życia, bowiem studenci starają się być optymistami: czasem z mieszanymi odczuciami (bo ciągłe zmiany zachodzą na rynku pracy, w kraju), ale ogólny obraz jest zdecydowanie optymistyczny; staram się być optymistą, ale czasem są też mieszane odczucia; obecnie mam mieszane odczucia, brak planów konkretnych nie pozwala być spokojnym, ale czuję, że musi być dobrze.*

Kolejna część respondentów postrzega własną przyszłość optymistycznie. Wskazują na to następujące sformułowania użyte przez badanych: *pozytywnie i kolorowo; optymistycznie — „żyje się raz”, „nie żyjemy na próbę”; zawsze pozytywnie — to podstawa sukcesu, a postrzeganie przyszłości przez „różowe okulary” motywuje do działania.* Optymizm następnych wynika z tego, że jeszcze studiują oraz że studia pomogły im w określeniu własnych oczekiwań: *postrzegam ją optymistycznie, bo jeszcze studiuje, mam pewne cele, które życie zweryfikuje w przyszłości; bardzo optymistycznie. Studia i praktyki pomogły mi z zdefiniowaniu moich oczekiwań co do przyszłości i nie widzę powodów, żeby patrzeć pesymistycznie.* Jedna ze studentek jest zdania, że musi patrzeć optymistycznie na przyszłość, by dać wiarę i siłę ludziom z którymi pracuje. Inna część również patrzy na swoją przyszłość pozytywnie, choć dostrzega problemy, które mogą się pojawić: *odczucia są raczej optymistyczne. Nie-*

pewność pojawia się w związku ze „zdobyciem” pracy, ale jestem zdania, że dam radę i będzie wszystko dobrze; staram się być optymistką, ale zdarza się także uczucie niepewności. Jednak wszystko widzę pozytywnie; z założenia jestem pesymistką, ale wierzę, że przyjęty przeze mnie plan ma dość wysokie szanse powodzenia. Jestem jednak świadom trudności jakie mogą się pojawić. Jeszcze inni spostrzegają ją podobnie — umiarkowanie optymistycznie, ale realistycznie, np.: *optymistycznie, ale też realistycznie; zdecydowanie realistycznie, ale też optymistycznie.*

Dla kolejnych studentów, którzy stanowią najmniej liczną grupę, „zabarwienie” postrzeganej przyszłości jest pesymistyczne, bowiem boją się oni przyszłości. Chcieliby wykonywać określone zawody, ale z góry mają pesymistyczne nastawienie, że się nie uda.

Przez część badanych własna przyszłość widziana jest wyraziście, choć dość niepewnie, np.: *z powodu aktualnej sytuacji osobistej i światowej. Studenci w swoich wypowiedziach piszą m.in.: moje wizje są wyraziste, jednak to tylko sfera oczekiwań, planów, jednak mam pełną świadomość tego, że moja przyszłość jest niepewna; najczęściej wyraziście, choć przez swoją niepewność i brak wiary wyraża się niepewnie, ale na krótko. Ze względu na tę niepewność respondenci preferują spostrzeganie swojej przyszłości i swoich planów, jako wyrazistych, ale i ogólnych: na pewno wyraziście, bo wiem czego chcę i do czego dążę, mam także zaplanowane szczegóły, ale ponieważ życie jest niepewne także przyjmuję swoje plany jako wyraziste, ale ogólne; staram się ją jasno sprecyzować jeśli chodzi o moje życie rodzinne. Wiem czego pragnę w tym aspekcie i uporczywie będę do tego dążyć. Natomiast jeśli chodzi o pracę zawodową to jest ona raczej ogólna i niepewna, gdyż obecne realia w naszym kraju nie pozostawiają złudzeń. Część ma zatem swoje życie osobiste już określone i szczegółowo zaplanowane, natomiast życie zawodowe lub obie te sfery ze względu na wiele niewiadomych postrzega ogólnie. Jeden z badanych wyraża opinię, w której zaznacza, w jaki sposób można sobie radzić z atmosferą niepewności: *przyszłość spostrzegam wyraziście. Świat woli wpędzać człowieka w atmosferę niepewności, zasypuje nas masą informacji, a ja szukam mądrości, kto szuka ten znajdzie — wiem dokąd zmierzam, szukam środków do realizacji celów — odważnie i nie lękać się! (...). Przyszłość ma zawsze nutę niepewności, ale znam takich ludzi jak Jan Paweł II, oni pokazują nam jak możemy żyć. Jestem mężczyzną, więc muszę brać życie (przyszłość) w swoje ręce.**

Studenci widzą swoją przyszłość także ogólnie i niepewnie. Kolejne wypowiedzi to potwierdzają: *dość ogólnie widzę swoją przyszłość, wiem na czym mi zależy, ale czuję się niepewnie; moja przyszłość nie jest klarowna — nie jestem jeszcze pewna w wielu kwestiach, jednak nie jest to zupełna pustka, posiadam w głowie pewien „zarys”; postrzegam ją raczej niepewnie, gdyż mam świadomość niepewności jaką współcześnie*

*życie niesie; postrzegam ją dość ogólnie, choć wiem co chciałabym robić, ale nie wiem czy uda mi się to zrealizować, czy się w tym sprawdzę. Obawy wynikają również z braku pewności siebie. Przez kolejną część przyszłość określana jest podobnie — jako mglista i niepewna, np.: raczej mgliście i niepewnie z racji trudności w znalezieniu pracy w zawodzie, jeżeli chodzi o życie rodzinne to dość ogólnie; im bliżej końca studiów tym większy strach mnie ogarnia związany z moją przyszłością, więc widzę to raczej mgliście; mgliście i niepewnie — to trafne określenie. Wiele koncepcji i pomysłów powoduje, iż tak naprawdę nie jestem niczego pewien, co do swojej przyszłości.*

Inna część badanych postrzega własną przyszłość ogólnie, bez konieczności szczegółowego jej planowania. Poniższe sformułowania są tego przykładem: *własną przyszłość postrzegam dość ogólnie, bo ciężko coś zaplanować z takim wyprzedzeniem w drobnych szczegółach; na planowanie szczegółów przyjdzie czas, ponieważ nie wierzę w to, że przyszłość można zaplanować co do szczegółu; nie mam konkretnego planu, praca i założenie rodziny to nie jest coś co mogę planować z datą, ogólnie. Nie wiem jak będzie wyglądał świat za 5 lat, więc jak można mieć wszystko zaplanowane w szczegółach?*

Jest też grupa studentów, którzy twierdzą, że ich przyszłość jest wyrazista i już zaplanowana ze szczegółami. Egzemplifikacją są poniższe sformułowania: *dość wyraziście, mam zaplanowane już nawet dojazdy do pracy, przedszkole dla dziecka; raczej wyraziście, ze szczegółami, każdy element ma swoje miejsce. Badani posiadają już określone wizje swojej przyszłości, sytuacje i role jakie w niej pełnią: widzę konkretne sytuacje i role przez siebie pełnione w przyszłości; raczej moja wizja przyszłości jest skonkretyzowana już od najmłodszych lat; raczej z bardzo wieloma szczegółami, gdyż jeśli o czymś już myślę to bardzo intensywnie i mam pewne określone wizje, tego co chcę osiągnąć, co jednak nie zawsze tak wygląda, gdyż nie wszystko zależy od nas. Jedna ze studentek wskazuje, że mimo, że jej wyobrażenia są konkretne to jednak w wielu aspektach mają one charakter życzeniowy. Jeszcze inna pisze: raczej wyraziście ze szczegółami, może nie jest tych szczegółów wiele, ale wiem doskonale co bym chciała osiągnąć, nie wiem jedynie jeszcze jaką drogą. Część badanych ma życzenia, oczekiwania, plany, które są jak twierdzą szczegółowe, ale nie zawsze posiadają/mają opracowane sposoby ich osiągnięcia.*

W opiniach studentów, można też zauważyć, że studenci własną przyszłość tą najbliższą (do kilku miesięcy, najwyżej roku) postrzegają wyraziście i z wieloma szczegółami, jest ona bowiem w miarę zaplanowana, a im dalej tym mgliściej, z wątpliwościami i ogólniej, np.: *jeżeli siegam kilku lat to dość ogólnie i z wątpliwościami; kilka lat do przodu — ale bez planu szczegółowego, to po prostu zarys do czego dążę.*

Wśród opisów respondentów dotyczących własnej przyszłości znajdują się pragnienia, życzenia, oczekiwania, plany, zamierzenia, przewidywania, przypusz-

czenia, przeczucia, jak mogłaby lub może wyglądać owa przyszłość. Młodzi dorosli odnoszą ją do życia osobistego, w tym rodzinnego oraz pracy zawodowej. W zakresie życia osobistego zdecydowana większość pragnie mieć własną rodzinę (szczęśliwą, kochającą się) — męża i dzieci (niektórzy określają nawet ich liczbę — dwoje, troje, a nieliczni nawet czworo), chce posiadać własne mieszkanie/dom (np. z ogrodem, za miastem lub w określonej miejscowości) oraz realizować własne marzenia (rozвивając własne zainteresowania, pasje, podróżować, kształcić się, itp.). Dodatkowo niektórzy wspominają, że ważne jest dla nich zdrowie i życie towarzyskie, spotkania ze znajomymi i udział w życiu społecznym, działaniach charytatywnych. Wśród badanych znajdują się też osoby, które posiadają już własne rodziny i mają już potomstwo, wówczas chcą oni zadbać o ich rozwój i dobre wychowanie, a także istotne jest dbanie o dobre relacje ze współmałżonkiem. Dobre relacje z rodziną i z innymi ludźmi podkreślane są także przez innych badanych. Ważna jest też dla części respondentów dalsza edukacja (zamiar dokończenia się i doskonalenia we własnej profesji lub przekwalifikowania, studia podyplomowe). Są również tacy, dla których ważne jest osiągnięcie określonych dóbr materialnych, jak np.: posiadanie określonej marki samochodu, zakup mieszkania, domu, a także prowadzenie dostatniego życia, które pozwoli na realizację i spełnianie własnych marzeń.

W zakresie życia zawodowego studenci chcą mieć przede wszystkim satysfakcjonującą, spełniającą ich oczekiwania i preferencje dobrze płatną pracę. Podkreślają, że praca dająca wysokie zarobki ma zapewnić ich rodzinom byt, dobry status materialny, pieniądze, które pozwolą na życie w dostatku, na określonym poziomie. A to wszystko sprawi, że ich rodzinne i zawodowe życie będzie „poukładane”, spokojne, bezpieczne. Choć dostrzegają możliwe problemy z ich pogodzeniem, ale mają nadzieję, że im się uda: *mam nadzieję, że uda mi się znaleźć satysfakcjonującą mnie pracę w biurze projektów, dzięki której będę potrafiła zapewnić byt swojej rodzinie, ale też nie będzie ona kolidowała z moimi planami założenia rodziny; mam nadzieję, że założę własną rodzinę oraz że znajdę pracę, która pozwoli spełnić mi się zawodowo a zarazem nie zabije życia rodzinnego i towarzyskiego*. Respondenci podkreślają, że ich przyszła praca ma być zgodna z ich zainteresowaniami, w której to będą się mogli realizować i rozwijać, ale ma ona także sprawiać przyjemność (najczęściej chodzi o pracę w zawodzie, do którego przygotowuje studiowany kierunek, o bycie specjalistą w swojej dziedzinie). Chcieliby, aby również była ona stała, odbywała się w dobrych warunkach i atmosferze. Część chce mieć własną firmę.

Większość badanych studentów wyobraża sobie własną przyszłość, jako połączenie życia osobistego i rodzinnego z pracą zawodową. Duża część nie określa

co jest pierwsze w kolejności do zrealizowania, natomiast są też tacy, którzy najpierw chcieliby zacząć pracę zawodową, a następnie założyć rodzinę. Pojedyncze osoby w swoich planach albo nie zakładają założenia własnej rodziny lub twierdzą, że jeszcze o tym nie myślą, np.: *moja przyszłość? Hmm — nie jestem optymistą, ale realizm, który mnie cechuje przewiduje, iż będę żył samotnie w wynajmowanym mieszkaniu, pracował w jakimś zakładzie usługowym... no i na pewno będę miał kota ☺. Właściwie tyle mnie zadawała; praca jako asystent do czasu uzyskania uprawnień budowlanych. W tym wieku rodziny jeszcze nie planuję. Po zdobyciu uprawnień praca najprawdopodobniej w biurze — nie zamierzam (raczej) zakładać własnej działalności; na tym etapie rodzina, miejsce pracy i kontakty osobiste to detale, których nie uwzględniam w swoich planach.*

## Podsumowanie

„Syndrom ostatniego roku” to zjawisko społeczne, które może występować jedynie w odczuciu przedstawicieli danej społeczności, w tym przypadku młodzieży studenckiej stojącej u progu zakończenia studiów. W wyniku przeprowadzonych badań można zauważyć, że dotyka on część studentów, jednych w większym stopniu, innych w mniejszym. W większości wypowiedzi bowiem dominuje niepokój związany z tym, co może nastąpić po ukończeniu studiów. Cechy, które charakteryzują osoby z omawianym syndromem to przede wszystkim częste rozważania na temat własnej przyszłości, lęk i obawy przed nią, poczucie niepokoju i niepewności, poczucie konieczności zdecydowania co dalej po studiach, niesprecyzowane plany i zamierzenia. Pojawiają się rozmyślenia o własnej przyszłości, której nie można jednoznacznie przewidzieć, ale każda osoba w jakiś sposób o niej myśli i wyobraża ją sobie. Potęguje to uczucie niepewności, z którym nie każdy sobie jednak radzi. Współczesnych studentów niepokoją przede wszystkim problemy rynku pracy.

W tym miejscu można zadać pytanie: jak pomóc osobom z „syndromem ostatniego roku”? Pierwszym krokiem do poradzenia sobie z nim jest nazwanie swoich lęków. Należy też określić priorytety i stworzyć plan na życie. Według Moniki Wasilewskiej „świadomość swoich potrzeb oraz jasna hierarchia wartości rozwiążą kłopoty absolwentów”<sup>13</sup>. I tutaj pojawia się kolejne pytanie: skoro nie można przewidzieć własnej przyszłości, to jaki sens ma jej planowanie i stworzenie planu na

<sup>13</sup> A. Niedojad, *Syndrom piątego...*



życie? Mimo, że współcześnie trudno precyzyjnie zaplanować własne życie, to jednak człowiek „skazany” jest niejako na ustawiczne dokonywanie wyborów i podejmowanie decyzji np. o wykształceniu, małżeństwie, pracy, a te wymagają planowania. Działania zaplanowane, niezależnie od tego, czego dotyczą, przynoszą częściej zamierzone efekty niż działania spontaniczne, nieprzemyślane. Podobnie jest w przypadku życia zawodowego. Zaplanowanie poszczególnych etapów, działań, nadaje pewien porządek i klarowność temu, co człowiek chce robić w sferze zawodowej. Jednostka, która planuje swoje działania ma poczucie, że to, co ją spotyka, zależy od niej samej. Człowiek nie może jednak w trudnej do przewidzenia przyszłości realizować przez długie lata planów bez dokonywania w nich zmian, gdyż niespodziewane i nieplanowane zdarzenia są częścią każdego życia. Stąd też nie należy odrzucać planowania życia, ale traktować plany jako coś otwartego na modyfikacje.

W związku z tym, że planowanie kariery i podejmowanie ważnych decyzji życiowych, w tym zawodowych przez młodzież studencką odbywa się nierzadko w atmosferze zagubienia i poczucia bezradności to zadaniem edukacji jako istotnego czynnika rozwoju zawodowego jest wspieranie/wspomaganie studenta w jego planach i rozwoju. To wspomaganie i wspieranie jest szczególnie pomocne na tym etapie rozwoju młodej osoby, na którym staje się ona głównym sprawcą zmian samego siebie a nie zawsze ma dość siły i kompetencji by podejmować trafne decyzje dotyczące własnej osoby<sup>14</sup>. Interesującym „rozwiązaniem” w tym względzie wydaje się zatem wprowadzenie na każdym poziomie edukacyjnym, a więc także w toku studiów, elementów edukacji wspomagającej rozwój w zakresie planowania kariery.

Autorka zdaje sobie sprawę, że zjawisko „syndromu ostatniego roku” wymagałoby dalszej, pogłębionej analizy. Głównie chodzi o dookreślenie i sprecyzowanie objawów, jakimi się ono cechuje oraz sposobów zapobiegania temu negatywnemu zjawisku. Niniejszy tekst stanowi tylko próbę jego zasygnalizowania. W wyniku tego, że staje się on coraz powszechniejszy rodzi się potrzeba badań nad tym zagadnieniem.

---

<sup>14</sup> E. Kubiak-Szymborska, *Młodzież akademicka czasu „zawieszenia”: o potrzebie wspomagania/wspierania wychowawczego w toku studiów*, „Pedagogika Szkoły Wyższej”, nr 26-27, Szczecin-Warszawa 2005, s. 32.

## „SYNDROME OF THE LAST YEAR” — WHAT TO DO AFTER GRADUATION?

Keywords: students, the last year of study, future, results of researches.

### Streszczenie

Niniejszy tekst stanowi próbę zasygnalizowania zagadnienia „syndromu ostatniego roku”. Dla zobrazowania tego zjawiska autorka artykułu prezentuje wyniki badań własnych przeprowadzonych wśród studentów studiów stacjonarnych ostatniego roku studiów bydgoskich uczelni publicznych i niepublicznych (170 wypowiedzi). Rezultaty badań wskazują, że piąty rok studiów to moment przełomowy w życiu młodych ludzi. Koniec tego etapu edukacyjnego jest trudnym okresem, w którym występują częste rozważania na temat własnej przyszłości, lęk i obawy przed nią, poczucie niepokoju i niepewności, poczucie konieczności zdecydowania co dalej po studiach i stworzenia planu na życie (otwartego na modyfikacje).

### Summary

The text shall be an attempt to indicate the problem of “the syndrome of the last year”. In order to illustrate this phenomenon the author of the article presents the results of own research done among daily students of the last year at public and private universities in Bydgoszcz (170 responses). The results of the research indicate that the fifth year of studies is a crucial moment in life of young people. The end of this educational stage is a difficult time during which people contemplate own future, it is a period full of fear and concerns about the future, a feeling of anxiety and uncertainty, a feeling of a necessity to make a decision on what to do after graduation and preparing a plan for life (open to modifications).

*Marek K. Jeleniewski*

## ANTONI GLISZCZYŃSKI I JEGO PREKURSORSKA POLSKA PRASA W BYDGOSZCZY W DOBIE ZABORÓW

Słowa kluczowe: Bydgoszcz; gazety w Bydgoszczy; Departament Bydgoski; bydgoska prasa lokalna.

Wbrew pozorom, publikowane w formie naukowych artykułów czy monografii efekty badań prasoznawczych, w części dotyczącej jej dziejów, mają nie tylko historyczny wymiar. Analiza treści staje się znakomitym źródłem wiedzy, umożliwiającym objaśnianie przyczyn zachowań żyjących tu i teraz. Nie inaczej rzecz ma się z prasą bydgoską. Mająca ponad dwustuletnią tradycję, pełniła od samego początku nie tylko rolę informacyjną. Przede wszystkim, zgodnie z wolą jej twórców, kreowała oczekiwane wzorce postępowania. Gdy zatem dziś przychodzi nam analizować poglądy dzisiejszych bydgoszczan w sferze wartości narodowych, religijnych czy społecznych, polityczne czy partyjne preferencje, stosunek do mniejszości itd. tego aspektu pomijać nie wolno. Analiza pozwala na postawienie tezy, że wcale często — świadomie lub nie — współcześni powielają zachowania swych protoplastów.

Rolę i znaczenie prasy, jako nowoczesnego medium o niespotykanym do tej pory zasięgu, dostrzegali rodzimi intelektualiści od chwili jej powstania. Jednak, pierwotnie z racji przeszkód natury technicznej, potem z woli zaborców na gazety przyszło w Bydgoszczy czekać dużo dłużej niż na innych terenach Rzeczypospolitej. Do dnia, w którym wola ta przestała cokolwiek znaczyć.

Zalążki prasy bydgoskiej sięgają początków XIX w. Wtedy to zaistniały przesłanki do otwarcia w Bydgoszczy pierwszej gazety ogólnoinformacyjnej. Na jej stworzenie nie wpłynęły jednak przemiany kulturowe, będące impulsem dla powstania gazet w wielu innych miastach pozostającej pod zaborami Rzeczypospolitej, lecz

zmiany terytorialne, a co za tym idzie zniesienie dotychczasowych przeszkód, co nastąpiło po kampanii napoleońskiej w roku 1806.

Na przełomie XVIII i XIX w. w Wielkopolsce i na Pomorzu istniała kilkuletnia tradycja czasopiśmiennicza. Gdy utworzono Księstwo Warszawskie na ziemiach byłego zaboru pruskiego, które weszły w jego skład, ukazywały się cztery gazety, dwie w Warszawie: od roku 1774 „Gazeta Warszawska” i od roku 1794 „Korrespondent Warszawski i Zagraniczny”, jedna w Poznaniu: od 1794 r. „Gazeta Poznańska”<sup>1</sup> i jedna w Toruniu: „Thorner Zeitung”, od roku 1796. Powołanie departamentu bydgoskiego spowodowało szereg przeobrażeń natury administracyjnej, w efekcie których Bydgoszcz stała się ważnym ośrodkiem na mapie kraju. Zwycięstwo Napoleona, obok wielu innych, przyniosło nadzieję na przywrócenie trwałych struktur niepodległego państwa, nie tylko w sferze administracyjno-politycznej, ale także kulturalnej.

Kiedy Bydgoszcz popadła w niewolę, zamieszkiwało w niej mniej niż 1000 mieszkańców<sup>2</sup>. Niespełna 40 lat potem miasto liczyło ich już ponad cztery razy więcej<sup>3</sup>. Choć rozwój wpłynął znacząco na wzrost liczby mieszkańców, pozostające pod zaborami, doznało niekorzystnych — z polskiego punktu widzenia — gwałtownych zmian w sferze narodowościowej. Część polskich mieszkańców miasta nie sprostała trudom związanym z panowaniem pruskim i wybrała emigrację. Ci którzy pozostali, poddawani byli permanentnemu uciskowi. Pruscy urzędnicy nie przyjmowali w swe szeregi Polaków. Systematyczne zmiany przepisów i zachęty finansowe chroniły przemysł i handel niemiecki. Stwarzając nierówne warunki dla ich funkcjonowania, pomoc uzależniały często od narodowości właścicieli. Szczególnie duży nacisk kładziono na rozwój szkolnictwa ewangelickiego. To preferowało, z racji odwiecznego przywiązania większości Polaków do religii katolickiej, dzieci i młodzież niemiecką. Bardzo szybko wyrugowano język polski ze szkół kolejnych stopni. To sprawiało, że Polacy mieli utrudnione możliwości kształcenia, zaś ci, którzy mimo wszystko nie dawali za wygraną, pobierania nauki w języku zaborcy. Cały czas trwał stały przyływ urzędników, zarówno do nowo tworzonych instytucji, jak i istniejących. To wszystko sprawiało, że germanizacja bydgoszczan następowała w dużym tempie. Niestety, brak wiarygodnych danych na ten temat, ale z dużą dozą prawdopodobieństwa założyć można, iż polski rynek czytelniczy liczył w 1808 r. co najwyżej kilkaset osób. Zatem nie uwarunkowania kulturowe

---

<sup>1</sup> W niemieckiej wersji „Posener Zeitung”.

<sup>2</sup> Według różnych danych, w roku 1772 Bydgoszcz liczyła 700–1000 mieszkańców.

<sup>3</sup> W roku 1808 w Bydgoszczy mieszkały 4242 osoby, [za:] *Historia Bydgoszczy*, red. M. Biskup, Warszawa–Poznań 1991, t. 1, s. 440.

determinowały twórcę pierwszej bydgoskiej gazety, lecz wola stworzenia organu reprezentującego władze, za pośrednictwem którego realizowana będzie polityka informacyjna nowopowstałego państwa. Z tej to przyczyny nie gazeta lokalna była pierwszą gazetą bydgoską, lecz pismo będące pośrednią konsekwencją przepisów Konstytucji Księstwa Warszawskiego, zgodnie z którymi utworzono w Warszawie „Dziennik Praw”, gdzie ogłaszano najważniejsze „prawa i urządzenia administracji publicznej”<sup>4</sup>. By jednak docierały do szerokiego kręgu odbiorców, a co za tym idzie ich znajomość była powszechna, przepisy te ogłaszano również na łamach prasy codziennej, wydawanej na terenie księstwa. Ta jednak była stosunkowo droga, co sprawiało, że większość adresatów aktów urzędowych nie zapoznawała się z nimi z przyczyn ekonomicznych. Inny problem stanowiła postawa sporej części wydawców gazet, protestującym przeciwko obowiązkowi bezpłatnego kolportowania rozporządzeń władz, do czego zobowiązywały odziedziczone po zaborcy przepisy<sup>5</sup>. To wszystko sprawiło, że stojący na czele większości departamentów prefekci przystąpili do tworzenia własnych dzienników departamentowych. W sumie było ich siedem<sup>6</sup>, a jednym z pierwszych, który ujrzał światło dzienne 1 lipca 1808 r., był „Dziennik Doniesień Rządowych i Prywatnych Departamentu Bydgoskiego za Pozwoleniem Rządu”<sup>7</sup>. Stworzył go prefekt Departamentu Bydgoskiego Antoni Gliszczyński<sup>8</sup>. Ten światły i nowoczesny myślący człowiek, poseł na Sejm

<sup>4</sup> „Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego”, t. 1, s. XLIV i XLV.

<sup>5</sup> Władze polskie poszerzyły swe uprawnienia w tej materii. Pruskie przepisy nakazywały umieszczać bezpłatnie „patenty i edykty królewskie i powszechne”. Pozostałe „pisma sądowe i administracyjne” opłacano: AGAD, Akta Rady Ministrów, sygn. 276 k. 7.

<sup>6</sup> Poza Bydgoskim ukazywały się również: „Dziennik Departamentowy Kaliski”, „Dziennik Departamentowy Płocki”, „Dziennik Departamentowy Radomski”, „Dziennik Departamentowy Łomżyński”, „Dziennik Departamentowy Warszawski”, „Dziennik Departamentowy Krakowski” (wg niektórych źródeł ukazywał się również: „Dziennik Departamentowy Siedlecki”). Swego Dziennika nie miały dwa pozostałe departamenty: Lubelski i Poznański. K. Ossowski, *Prasa Księstwa Warszawskiego*, Warszawa 2004, s. 384–405; M. Kallas, *Bydgoski Dziennik Departamentowy na tle czasopism Księstwa Warszawskiego*, Prace Komisji Historii Bydgoskiego Towarzystwa Naukowego, Bydgoszcz 1969, s. 17–22.

<sup>7</sup> Jego egzemplarze znajdują się w Książnicy Miejskiej w Toruniu B. 402–407 1808/1809, 1812. W Archiwum Państwowym w Bydgoszczy nr. 1–40 z 1811 r. i nr. 4–53 z 1812 r., sygn. VIII/31. W Bibliotece Uniwersytetu Jagiellońskiego, Dział Czasopism 1814 nr 1–52, w Wojewódzkiej i Miejskiej Bibliotece Publicznej w Bydgoszczy nr. 1–52 z roku 1814, sygn. R 988/1925 oraz nr 11 z 1812 i 18 z 1815, sygn. F 395.

<sup>8</sup> Antoni Gliszczyński (1766–1835) wielkopolski poseł na Sejm Czteroletni z ramienia stronnictwa patriotycznego, twórca Konstytucji 3 Maja, uczestnik Powstania Kościuszkowskiego i Powstania Listopadowego, członek Rady Stanu, senator, sędzia Sądu Najwyższego, od maja roku 1831 Minister Spraw Wewnętrznych i Policji: M. Kallas, *W czasach Księstwa Warszawskiego. Historia Bydgoszczy*, Warszawa–Poznań 1991, t. I, s. 419–476; *Bydgoski słownik biograficzny*, t. I, Bydgoszcz 1994, s. 54–56.

Czteroletni, senator, minister spraw wewnętrznych pomysł wydawania własnego — departamentowego pisma począł wdrażać w życie natychmiast po objęciu stanowiska<sup>9</sup>. Z pewnością ważnym powodem jego decyzji było świeże doświadczenie wyniesione z pracy w Warszawie, gdzie — „Gazety Warszawskiej”. Świadomy wpływu, jaki wywiera na czytelnika dobrze redagowana gazeta uważał, że periodyk wspomże w sposób nowoczesny poczynania władz, przyczyniając się do państwowotwórczej pracy osób mieszkających na terenie działania prefektury. Ważnym motywem jego postępowania była determinacja w spolszczaniu wszelkich instytucji i urzędów, również poprzez krzewienie języka polskiego, którego znajomość w początkach XIX w. pozostawała wiele do życzenia. Na łamach Dziennika znajdujemy szereg zarządzeń zobowiązujących do używania języka polskiego w pismach kierowanych zarówno do prefektury jak i innych urzędów.

Gliszczyński objął swe obowiązki 24 stycznia 1808 r.<sup>10</sup> i natychmiast przystąpił do organizacji gazety. Stan zachowanych źródeł nie pozwala na jednoznaczne ustalenie wpływu działań Gliszczyńskiego na powstanie w Bydgoszczy nowoczesnej drukarni, lecz z objęciem przez niego stanowiska prefekta zbiega się powstanie Drukarni Grüenauera<sup>11</sup>. Wiosną 1808 pisał, że „Imć Pan Grünauer drukarnię w Bydgoszczy już założył i rządowe na to pozwolenie zyskał”<sup>12</sup>. Analizując inne konsekwentne działania prefekta, z dużą dozą prawdopodobieństwa można założyć, że nawet jeśli nie on był pomysłodawcą czy inspiratorem dzieła, to z pewnością powstało ono dzięki jego życzliwemu poparciu.

Samej gazecie poświęcone jest inne pismo Gliszczyńskiego, pochodzące także z początków 1808 r. W tym deklarował on przystąpienie do prac nad wydawaniem w Bydgoszczy dziennika, który miał „...na celu informowanie mieszkańców departamentu bydgoskiego o ukazujących się aktach prawnych, „o woli rządu [...] a nawet o prywatnych znaczniejszych wypadkach” jak na przykład ogłoszenie o licytacji. Równocześnie prefekt ogłosił listę urzędników i władz zobowiązanych do prenumeraty bydgoskiego dziennika departamentowego. Związku z tym Glisz-

<sup>9</sup> Gliszczyński był autorem m.in. „Uwag nad projektem amortyzacji długów ziemiańskich w departamencie bydgoskim” z roku 1811, głosząc bardzo nowoczesne wówczas poglądy na ten temat.

<sup>10</sup> „Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego”, Warszawa 1809–1812, s. 183–188 w sprawie nominacji urzędników, *Dzienne Doniesienia Warszawskie 1808*, nr 12, *Historia Bydgoszczy*, red. M. B i - s k u p, t. 1, Warszawa–Poznań 1991, s. 431.

<sup>11</sup> Co prawda inne źródła podają rok 1806 jako rok powstania Drukarni Grüenauera, lecz treść przytoczonego wyżej pisma każe skłaniać się ku rokowi 1808. Trudno przypuszczać, by Gliszczyński w takiej formie informował władze o drukarni istniejącej od dwóch lat. Podobny pogląd głosi K. O s s o w s k i, op. cit., s. 29.

<sup>12</sup> APB, Archiwum Szczanieckich z Narwy, sygn. 298 *Acta wegen der unter der sächsischen Regierung erlassenen Verwollungen (1807–1809)*, s. 157.

czyński polecał „żeby niniejsze pismo sposobem cyrkularnym” ogłaszano wszystkim zainteresowanym. Listy zobowiązanych do prenumeraty miały być składane w prefekturze, a opłata (kwartalna) na druk tego czasopisma — przesłana do drukarni. Prefekt bydgoski zamierzał rozpoczęcie wydawania dz. dep. od maja lub najpóźniej od czerwca 1808 r. Cenę tego pisma prefekt ustalił na 16 zł rocznie, z tym, że duchowni mieli uiszczać tylko połowę tej sumy. Dziennik Doniesień Departamentu Bydgoskiego miał być polskim czasopismem, jednakże niektóre ważne akty miano zamieszczać również w języku niemieckim. W praktyce nie wszystkie z tych zapowiedzi zostały zrealizowane, na co wpłynęły różnorodne czynniki. Celem nowo założonego pisma było więc dostarczenie ludności departamentu „różnych do pożytecznej wiadomości służących rzeczy”<sup>13</sup>.

Pierwszy numer „Dziennika Doniesień Rządowych i Prywatnych Departamentu Bydgoskiego za Pozwoleniem Rządu” ukazał się na początku lipca 1808 r., po nim w tymże roku 1808 jeszcze 12 numerów. W roku 1809<sup>14</sup> było ich 49. W roku 1810 wydawanie pisma zawieszono. Od roku 1811 zmieniło nazwę na „Dziennik Tygodniowy Departamentu Bydgoskiego” i wychodziło z przerwami do 1815 r. Zauważając, że bydgoski był jedynym „Dziennikiem...” noszącym dwie nazwy, wypada zgodzić się M. Kallasem, iż gazetę tę należy traktować jako jedną jednostkę statystyczną, gdyż nie zmienił się jej wydawca, a także nie uległa zmianie treść i struktura pisma<sup>15</sup>.

Gdy po rocznej przerwie Gliszczyński wrócił do pomysłu wydawania periodyku zakładał, że choć zdominowany przez dokumenty urzędowe, publikował będzie „Dziennik Tygodniowy...”, (przy zachowaniu stosownej proporcji) także informacje inne. W deklaracji z lutego 1811 r., zamieszczonej w pierwszym — kwietniowym numerze gazety, prefekt Departamentu Bydgoskiego odwoływał się tradycyjnie do poczucia odpowiedzialności „Obywateli i Mieszkańców tegoż

<sup>13</sup> Dz. Don. Dep. Bydg., nr 3, z 20 VII 1808 r., s. 25, [w:] M. K a l l a s, op. cit., s. 27.

<sup>14</sup> W tymże roku 1809 drukowano w trzech językach; francuskim, niemieckim i polskim „Biuletyn Cesarsko-Francuskiej Armii”. Z treści jedyne zachowanego numeru pisma wynika, że było ono kierowane „do cywilnych mieszkańców departamentu poznańskiego lub bydgoskiego”, zob. K. O s s o w s k i, op. cit., s. 15.

<sup>15</sup> Według J. Łojka na terenie departamentu bydgoskiego wydawano trzy Dzienniki: w latach 1808–1809 „Dziennik Doniesień Departamentu Bydgoskiego”, w latach 1811–1812 „Dziennik Tygodniowy Departamentu Bydgoskiego” i „Dziennik Doniesień Rządowych i Prywatnych Departamentu Bydgoskiego” w roku 1814 *Bibliografia prasy polskiej*, oprac. J. Ł o j e k, Warszawa 1965, poz. 161, 166 i 180. Informacja o istnieniu w roku 1814 „Dziennika Doniesień Rządowych i Prywatnych Departamentu Bydgoskiego” nie znajduje potwierdzenia w innych źródłach, zob. M. K a l l a s, *Bydgoski Dziennik...*, s. 29; K. Ossowski, op. cit., s. 412; *Bibliografia Czasopism Pomorskich, Województwo bydgoskie*, red. H. B a r a n o w s k i, Toruń 1960, poz. 110 i 111.

Departamentu”. Konstatując, że „w każdym kraju cywilizowanym i porządnie rządzonej widziemy mnóstwo Dzienników, Gazet i Pamiętników” stwierdzał, że „świadczą one nawet i sędzić przyzwyczajono się o stopniu światła i obyczajeniu Narodu, w miarę ciekawości i upodobania, które do tego rodzaju pism publiczność przywiązuje”. Zauważając, że „dążeniem niezaprzeczanym wieku naszego jest upowszechnianie i spopularyzowanie wiadomości potrzebnych”. W trosce o realizację wychodził Gliszczyński tym potrzebom naprzeciw, jako, że „...mała jest liczba takich osób, któryby się w naukach zagłębiać i w liczną bibliotekę opatrzyć były w stanie, obowiązkiem przeto jest Rządu Publiczność z wszystkim co jest warte ciekawości i wiadomości powszechniej obznajmić”. Prefekt nie zapomniał odwołać się również do poczucia patriotyzmu rodaków. „Polacy — pisał — w Księstwie Warszawskim zamieszkali odebrawszy konstytucję z rąk Wielkiego Napoleona, ów drogi upominek jego dobroczynnej i wspaniałej nad Narodem naszym opieki, przekonywać się muszą, że poczynawszy od osoby Monarchy /.../, aż do najniższego w porządku Urzędnika, wszyscy mamy pewne obowiązki do zachowania i sprawowania. Łańcuch ten połączenia towarzyskiego, żadnej nie przepuszcza przerwy i nieprzerwane łączyć go muszą ogniwa, aby każdy Urzędnik wiedział, co mu czynić wolno i niewolno, aby znał całość obowiązków do których został powołanym, każdy wreszcie Obywatel i Mieszkaniec krajowy powinien być w stanie sędzić bez uprzedzenia o postępowaniu Urzędników wszelkiego stopni, znać tak ogólne kraju ustawy jako i szczególne/.../ Najlepsze prawa i Ustawy na nic by się nie przydały, kiedy do wykonywania nie są przywiedzione i o ich poznanie mało się kto w kraju stara”. Informował jednak Gliszczyński, iż Dziennik poza urzędowymi „...wynalazki użyteczne w gospodarstwie rolniczym, domowym i rekodzielnym mieścić w sobie będzie”<sup>16</sup>. Zatem miał wypełniać, w pewnym stopniu lukę, jaka powstała po zaniechaniu wydawania, pierwszego pisma ogólnoinformacyjnego „Gazety Bydgoskiej”.

W obszernie cytowanej wyżej deklaracji, zawiera się credo poczynań prefekta Gliszczyńskiego. Świadomość wagi sprawy i poczucie odpowiedzialności nakazywało mu tworzyć wszelkie warunki dla utrwalenia i rozwoju polskiej państwowości. Widząc ogromną rolę prasy, usiłował zachęcić do korzystania z niej wszystkich, zarówno urzędników, z jednej strony twórców, z drugiej konsumentów „Dziennika...”, jak i innych umiejących czytać „Obywateli i Mieszkańców”, dla których miał on stanowić źródło wiedzy i inspiracji w pracy dla kraju.

Dziennik był z założenia drukowany w języku polskim. Z analizy zachowanych egzemplarzy wynika jednak, że istotne z punktu widzenia prefektury zarzą-

<sup>16</sup> Dz. Tyg. Dep. Bydgoskiego, nr 1 z roku 1811.



dzenia i inne treści tłumaczono także na język niemiecki. Charakterystyczne jest to, iż wraz z ugruntowaniem się władz polskich, rozwojem rodzimych instytucji, w ślad za którym przybywali do Bydgoszczy umiejący czytać urzędnicy i inni reprezentanci środowisk polskich, w obliczu rosnącego przekonania o trwałości istniejącego ładu politycznego w tej części Europy, liczba tłumaczeń na język niemiecki systematycznie malała. Decydując o ich ograniczeniu dawał równocześnie Gliszczyński do zrozumienia, że zmiany mają charakter nieodwracalny i każdy kto zamierza w nowym państwie egzystować winien respektować jego zasady, w tym pryncypialną: językiem urzędowym jest język polski.

Analiza wyglądu „Dziennika...” i treści publikacji wykazuje, że przyjęty pierwotnie schemat pozostawał niezmienny. Tytułową stronę zajmowały zawsze informacje najważniejsze. Najczęściej drukowano w całości teksty ustaw<sup>17</sup>, istotne zarządzenia, i inne akty prawne prefekta, poszczególnych ministrów rządu czy Fryderyka Augusta księcia warszawskiego, króla saskiego, a od roku 1813 cara rosyjskiego Aleksandra Pierwszego. Jeśli tylko należało przekazać wiadomości dotyczące pracy redakcji, prenumeraty, czy kolportażu pisma, one z zasady umieszczano je na pierwszej stronie. Tak było np. w pierwszym numerze, gdzie tłumaczono dlaczego nie dotarły na łamy wiadomości zagraniczne, tak było w nr. 1 z roku 1814, kiedy tłumaczono, dlaczego „dla zaszyłych okoliczności wojennych w roku zeszłym ustał” informując jednocześnie, że „...zważając jednak konieczną potrzebę takiego w departamencie z powodu iż upowszechnianie wiadomości, urzędzeń i przepisów krajowych nie tylko jest głównym warunkiem wykonywania tychże, ale także przyczynia się wiele do zapobieżenia „nieprzestrzegania prawa, służy uświadamianiu, itd. prefekt „postanowił, aby dziennik teraz znowu tak jak dawniej wychodził”<sup>18</sup>.

Na kolejnych stronach dziennika następowały obwieszczenia i komunikaty. Te ostatnie dotyczyły najczęściej spraw administracyjno-porządkowych, budowlanych, własnościowych i sądowych. Ostatnie strony większości numerów zajmowały dodatki. Były to zazwyczaj akty burmistrza Bydgoszczy i innych urzędów miejscowych, sprawozdania finansowe różnych instytucji. Dużą część dodatków stanowiły listy gończe, wydawane zarówno przez sądy cywilne, jak i wojskowe. W zamieszczanych systematycznie podsumowaniach kilkudziesięciu numerów, dokonano stałego podziału na dokumenty: sądowe, polityczne i administracyjne,

---

<sup>17</sup> Jeśli były to ustawy obszerne, drukowano je w częściach, w kilku następujących po sobie numerach pisma.

<sup>18</sup> Dz. Tyg. Dep. Bydg., nr 1 z 4 I 1814 r.

wojskowe, skarbowe i policyjne<sup>19</sup>. Zdarzało się, że zamieszczano artykuły niezwiązane z administrowaniem departamentem, kierowane do „Szanownych Polaków i Polek”. Najwięcej w roku 1808. Szczególnie godny odnotowania jest cykl publikacji autorstwa ks. Jana Bocheńskiego z lipca i sierpnia 1808 r., pod wspólnym tytułem: Uwagi o departamencie bydgoskim”, w którym autor zawarł cenne informacje o organizacji departamentu. W innym cyklu zawarł Bocheński szereg komentarzy do nowej konstytucji Księstwa Warszawskiego, adresowanych do chłopów, „tej klasy, która jeszcze mało rządowych wiadomości ma”<sup>20</sup>.

Z kolei w numerze z czerwca 1811 r.<sup>21</sup> odwołując się po raz kolejny do patriotyzmu rodaków, (co zresztą często miało usprawiedliwiać taki, a nie inny wybór tematu, czy uzasadnienie treści publikacji) pomieszczono obszerną publikację uzasadniającą wprowadzenie cła na sukno z fabryk zagranicznych i zachęcającą do walki z marnotrawstwem i preferowania produktów rodzimego rzemiosła i przemysłu. Cytując Maksymiliana Fredro stwierdzono iż: „Mamy Polacy /.../ Dostatek chleba do używienia się i jeszcze do żywienia innych narodów, mamy do odzienia wełnę, do uzbrojenia żelazo, mamy lud do noszenia broni zdalny, słowem posiadamy gruntowne bogactwo, a zatem możemy być szczęśliwi i niezwycześni. /.../ Cienkie sukna, drogie szaty i sprzęty nic do wartości Człowieka nie przydają „ale rozum, cnota, przywiązanie do oyczyzny, użyteczność dla Spółbraci, wierność ku Monarsze, żadną przygodą niezachwiana, a człowiek rządny, pracowity, ochędożony w ubiorze w domu swym czystość zachowujący, pewnym zawsze być może szacunku i poważania”. Poczucie patriotyzmu nakazywało jednak autorowi uczynić w pewnych przypadkach wyjątek. Jasno uzasadniano, dlaczego cło nie dotyczy wyrobów produkowanych w krajach sojusznicznych: „Korzystamy z dobroczynnego pozwolenia Monarchy, używamy fabrykatów Francuzkich i Saskich, skoro nas z temi Narodami węzeł tak ścisłego braterstwa i wzajemnej użyteczności połączy, lecz korzystamy z niego jak ludzie rozsądni i rządni, nie używając ich powszechnie, tem nam miłszemi się staną przedmiotem i tem nas bardziej stroić będą. Płody zaś fabryk krajowych niech się odtąd nypierwszym naszym życzeń upodobania i potrzeb staną przedmiotem”. Dlatego też — reasumował autor — brać należy przykład „...z włościan Powiatu Wałeckiego, którzy koszuli, pończoch sukien, kaftaników, spodni innych nie noszą jak uporządkoney z własnej wełny lub płótna i farbierni bliższego miasteczka ufarbowanych”. By czytelnik nie miał

<sup>19</sup> Regestr do Dz. Tyg. Dep. Bydg. od nr. 27 do 53 włącznie, w nr. 53 z 31 III 1812 r.

<sup>20</sup> Dz. Tyg. Dep. Bydg. nr ...

<sup>21</sup> Ustalenie autorów publikacji sprawia spore problemy. Tu pod tekstem widnieje podpis Gliszczyńskiego, ale także Z. Szalla. Można założyć, że autorem był ten drugi, a prefekt Gliszczyński swym podpisem aprobował treść. Takich przykładów można znaleźć więcej.

wątpliwości, że sprawa ubioru jest sprawą wagi państwowej, publikacja kończy się bardzo wzniosłym odniesieniem do imponderabiliów: „Połączmy wszyscy usiłowania nasze dla jednego celu, przykładamy się gorliwie do zapewnienia Egzekucji praw przez Pana ogłoszonych i do zachowania podanych, a bogaci w cnoty, miłość Ojczyzny, Ducha Narodowości, nie tylko na miarę dolegliwości krajowych i niedoli zmniejszoną uyrzemy, ale pewni być możemy, że pomyślniejsze dla nas w krótcie zabłyszczą czasy”<sup>22</sup>. Podobnych, uzasadniających wprowadzanie nowych przepisów komentarzy znajdujemy na łamach pisma sporo.

W innych z kolei wydaniach „Dziennika...”, jego twórca w trosce o mieszkańców opisał przyczyny, objawy i sposoby walki z najgroźniejszymi wówczas chorobami dziesiątkującymi, niemiejąca walczyć z nimi, ludność<sup>23</sup>.

Brak świadomości sprawiał, że powszechne stało się „Nayprzód — Zawczesne chowanie Ciał zmarłych — Powtorne — Wystawianie i odwiedzanie osób, na zaraźliwe Choroby zmarłych /.../” co „...bacznosc Prefekta na się zwróciło, w Celu więc ochronienia Mieszkańców Departamentu tutejszego, od nieszczęść jakie te dwie okoliczności dla Ludzi zrządzić mogą...”<sup>24</sup>. Z tej przyczyny prefekt wydał obszerne zarządzenie, pomieszczone na czterech stronach, w którym opisano oznaki śmierci, i zasady postępowania z ciałem, a także środki, które należy zachować w przypadku choroby zakaźnej<sup>25</sup>.

W nr. 2 z 1814 r.<sup>26</sup> z racji tego, że „każdy rolnik i gospodarz za niezaprzeczoną musi uznać prawdę, że bydło jest duszą gospodarstwa. Jest to matematyczna prawda na niewzruszonych gruntująca się zasadach” zapoczątkowano cykl publikacji, których celem było uświadomienie potrzeby troski o nie i przedstawienie zasad postępowania w przypadku chorób i pomoru.

Choć rzadko, zdarzało się zamieszczać reklamy, zarówno osób i firm niewiązanych z pismem jak i samego „Dziennika...”<sup>27</sup>. Na łamach pisma propagowano

<sup>22</sup> Dz. Tyg. Dep. Bydg., nr 13, z dnia 25 VI 1811 r.

<sup>23</sup> W nr 18 z lipca 1811 r. opisano sposoby zwalczania wścieklizny u ludzi i zwierząt, w nr 21 bieżącej.

<sup>24</sup> Zarówno w treści tego zarządzenia, jak i w wszystkich innych publikacjach uderza nazbyt częste stosowanie wielkiej litery. Dowodzi to, iż językiem codziennym drukarza pozostawał język niemiecki, w którym stosowanie wielkiej litery w przypadku rzeczowników stanowi zasadę.

<sup>25</sup> Dz. Tyg. Dep. Bydg., nr 37, z 10 XII 1811 r.

<sup>26</sup> Dz. Tyg. Dep. Bydg., nr 11 I 1814 r.

<sup>27</sup> Nr 9 z 28 maja 1811 r. zamieścił reklamę dr. Anderssena, o tym, że w Bydgoszczy przy ul. Napoleona 228 prowadzi szpital przeciwko ospie, przy czym: „Dzieciom ubogich rodziców w tym mierze bezpłatnie służę”.

także nowoczesne metody uprawy ziemi, zachęcając — na przykład — do uprawiania cykorii<sup>28</sup>.

Prefekt, traktujący swoje wydawnictwo jako swoisty pas transmisyjny wielokrotnie korzystał z jego łam dla kolportażu istotnych aktów prawnych. Aż siedem, z ośmiostronicowego numeru pierwszego pisma z roku 1814, zajął — na przykład — regulamin „tyczący się wolnego handlu solą w Xięstwie Warszawskim”. Regulował on zagadnienie całościowo, poczynwszy od produkcji poprzez składowanie, dystrybucję i wysokość ceny.

Jak wynika z powyższego, twórcy pisma, mającego jednoznacznie urzędowy charakter, nie stronili pro publico bono, od artykułów pozaurzędowych. To dowód na znaczenie, jakie przywiązywał do nowocześnie prowadzonego periodyku prefekt Gliszczyński. Nie wolno zapominać, że choć docierał on tylko do niewielkiej grupy światłych mieszkańców departamentu, stanowił jedyny, poza kościelnymi ambonami, środek masowej komunikacji.

Od samego początku, mimo że wydawany pod protektorem wysokiego reprezentanta Rządu „Dziennik...” borykał się ze sporymi problemami finansowymi. Z tej przyczyny Gliszczyński nałożył na urzędników, administratorów dóbr, przedsiębiorców itp. obowiązek prenumeraty. W zarządzeniu wydanym 12 VII 1808 r. wymienił zobowiązanych do prenumeraty: podprefektów, sędziów pokoju, podsędków, prokuratorów, notariuszy, adwokatów, rewizorów, inspektorów soli, komory celne, magistraty miast, gminy żydowskie, cechy rzemieślnicze, proboszczów katolickich i ewangelickich, dzierżawców dóbr narodowych, austerie i gościńce znaczniejsze po miastach<sup>29</sup>. Kiedy po dwu latach obowiązek prenumeraty został zniesiony, pismo przestało się ukazywać. Gdy w roku 1811 ujrzał światło dzienne „Dziennik Tygodniowy Departamentu Bydgoskiego” nie przymuszając do prenumeraty, zaapelowano do odpowiedzialności światłych mieszkańców departamentu, którzy „przez subskrypcje dobrowolne wychodzenie ułatwić zechcą”. Stwierdziwszy, że „daleki jest od przynaglania kogokolwiek” zastrzegł się, iż ma prawo żądać, by „każdy Urzędnik czy dobrowolnie i bez pensyi, czyli też z pensją Urząd sprawujący, dowiódł przed nim lub przed Urzędnikami w Powiatach dozorującymi, iż posiada u siebie zbiór wszelkich ustaw ogłoszonych w Departamencie”<sup>30</sup>. Jesliby ów obowiązek był urzędnikom niemiły, prefekt z drugiej strony za-

---

<sup>28</sup> Nr 4, z 23 IV 1811 r.

<sup>29</sup> Dz. Don. Dep. Bydg., nr 2, z 1808 r.

<sup>30</sup> Dz. Tyg. Dep. Bydg., nr 1, z 2 IV 1811 r.

pewniało, że „do osobistej wdzięczności obowiązują się do każdego, kto do tak użytecznego zamiaru przyłożył się dobrowolnie zechce”<sup>31</sup>.

Mimo to sytuacja pisma była wciąż niepewna. Płynność finansowa była zagrożona na tyle, że w listopadzie 1811 r. poinformowano, że Drukarnia Gruenauera, która przez cały okres istnienia pisma zajmowała się jego drukiem, oznajmiła, iż „...mając znaczne w Powiatach, tak z przeszłego jako i bieżącego półrocza zaległości prenumeraty podała do Prefekta, że dłużej drukowaniem dzienników trudnić się nie może, jeśli nadal taka nieregularność w zapłacie zachodzić będzie”<sup>32</sup>. W tym samym apelu prefekt odwołując się do odpowiedzialności podprefektów wyraził nadzieję, że uczynią wszystko, „aby przez skutek obojętności /.../ w tym mierze Dziennik ten upaść na nowo nie musiał”.

Z treści kolejnych numerów pisma wynika, że apel nie przyniósł oczekiwanego skutku, a groźbą upadku przejął się jedynie inicjator wydawnictwa. Z zachowanych danych wynika, że cały czas osoby zobowiązane przez Gliszczyńskiego do prenumeraty pisma czyniły to z dużym oporem uznając widać, że nie jest ono w ich pracy niezbędne. Korzystając ze swych prerogatyw prefekt usiłował pośrednio zmusić uzależnionych od siebie urzędników do korzystania z pisma zapowiadając systematyczne kontrole ich archiwów, w których winni przechowywać przepisy ogłaszane jedynie na łamach „Dziennika...”.

Inną zachętą do kupna pisma stanowić miała, utrzymywana przez cały czas jego istnienia, niska cena. W latach 1808–1809 kosztowało rocznie 16 zł, w latach 1811–1814 rocznie 14 zł. Jako, że nie wszyscy prenumeratorzy, w tym spora grupa przymuszana do kupna groźbą restrykcji, nie byli w pełni świadomi jego wartości, prefekt systematycznie tłumaczył, że jest to cena optymalna. Zachęcał także do rozpowszechniania wiedzy o piśmie wśród tych, którzy nie mieli z nim do tej pory do czynienia, gdyż leży to w interesie prenumeratorów. Wyrażał nadzieję, że kiedy nowi odbiorcy „zechcą również tenże Dziennik prenumerować, przez co do zmniejszenia ceny tegoż się przyłożyć, co nieomylnie za powiększeniem się liczby Abonentów /.../ nastąpi”<sup>33</sup>.

Dziennik Departamentowy (pod obiema nazwami) ukazywał się pięć lat, z przerwami w latach 1810 i 1814. Jego redaktorami, obok Gliszczyńskiego<sup>34</sup>, byli prawdopodobnie także inni pracownicy prefektury. Od roku 1807 pracował w niej

---

<sup>31</sup> op. cit.

<sup>32</sup> Ibidem, nr 36, z 1811 r.

<sup>33</sup> Dz. Tyg. Dep. Bydg., z 4 I 1814 r.

<sup>34</sup> Występującego w latach 1808–1814 jako wydawca, po czym zastąpił go na tym stanowisku Józef Ignacy Radoliński.

ks. Jan Ignacy Bochenski, pełniący obowiązki redaktora „Dziennika...” do września roku 1808. Wówczas przestał zajmować się pismem „...ze względu na obarczenie go nowymi obowiązkami w prefekturze”<sup>35</sup>. W roku 1811 kiedy doszło do przywrócenia pisma prefekt Gliszczyński ogłosił, że redaktorem mianowano sekretarza generalnego prefektury J. Zawadzkiego. Innych danych na temat redaktorów brak, jednak pod niektórymi publikacjami znajdujemy nazwiska, niekiedy obok nazwiska Gliszczyńskiego. Są to najczęściej reprezentanci urzędów wydających stosowne akty prawne, ale prawdopodobnie także autorzy dzieł, które Gliszczyński sygnował autorytetem swego urzędu.

„Dziennik Doniesień Rządowych i Prywatnych Departamentu Bydgoskiego za Pozwoleniem Rządu” i jego kontynuator, podlegały przez okres swego istnienia stałym zmianom. O ile w pierwszej fazie były to druki urzędowe, w których obok rozporządzeń i zarządzeń władz zamieszczano także istotne informacje o sprawach natury ogólnej, o tyle na przełomie 1808 i 1809 r. tych drugich było znacznie mniej. Na stan taki wpłynęła z pewnością dojrzewająca decyzja o wydawaniu gazety o zupełnie innym charakterze, zrealizowana w 1810 r.

Ogląd treści publikacji i poczynań prefekta, pozwala na konstatację, iż przyczyna decyzji Gliszczyńskiego o zaniechaniu wydawania „Dziennika Departamentowego...” tkwiła nade wszystko w trudnościach finansowych i one stanowiły podstawowy powód zawieszenia pisma. Jak pokazują jednak dalsze kroki, niezadowolonego z takiego obrotu sprawy wydawcy, był to powód istotny, ale nie jedyny. Drugim, być może równie ważnym, były treści zamieszczane w druku urzędowym. To prawdopodobnie tkwiło u podstaw jego decyzji o wydawaniu pisma o zupełnie innym charakterze — „Gazety Bydgoskiej”. Nie wolno także zapominać, że lata 1808–1809 stanowiły czas sporej zmiany w strukturze narodowościowej miasta. Ona sprawiła, że powstał grunt na stworzenie nowego pisma.

Już 2 grudnia 1809 r. prefekt Gliszczyński oznajmił, że decyzja o wydawaniu nowego periodyku została podjęta. W odróżnieniu od poprzednika „Gazeta Bydgoska” nosiła wszelkie cechy prasy ogólnoinformacyjnej i była pierwszą bydgoską gazetą lokalną. Powstała nie tylko w miejsce zamkniętego „Dziennika Departamentowego” ale również „Gazety Toruńskiej”. Prefekt Gliszczyński uznał, że na terenie departamentu nie ma miejsca na dwie gazety ogólnoinformacyjne, zaś jego zdaniem gazeta taka winna ukazywać się w będącej siedzibą władz Bydgoszczy, gdyż „z posady swojej bliższa jest wiadomościom zagranicznym niż Toruń”<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Dz. Don. Dep., z 14 IX 1808 r.

<sup>36</sup> Dz. Don. Dep. Bydg., nr 47 i 48, z 13 i 20 XII 1809 r.

Zdeterminowany prefekt Gliszczyński, zgodnie z danym przez siebie słowem przystąpił do wydawania gazety na początku stycznia 1810 r. mimo, że okazało się, iż Bydgoszcz jest równie daleko „wiadomościom zagranicznym” jak Toruń. Na pierwszej stronie numeru pierwszego „Gazety Bydgoskiej” z 4 stycznia 1810 r. redakcja umieściła ubolewanie stwierdzając, iż „niepochlebia sobie, żeby pierwszą swą Gazetę przedłożyć się mogła czytelnikom gdyż Korrespondencje zagraniczne, które zamówiła sobie jeszcze tą pocztą nie przybyły”<sup>37</sup>. Ta niedogodność była już bez problemów nagradzana w kolejnych wydaniach gazety, w której wiadomości zagraniczne zajmowały zawsze znaczną część numeru. Wśród nich wyróżnić należy permanentne pokłony składane Napoleonowi. Jeśli tylko miało miejsce wydarzenie go dotyczące, lub z jego udziałem, w jakimkolwiek krańcu Europy, gazeta informowała o nim obszernie, a korzystając z okazji zawsze znajdowała miejsce na złożenie hołdu cesarzowi Francuzów. Obok cytowanego wyżej oświadczenia znalazł się — na przykład — fragment mowy wygłoszonej przez prezesa Zgromadzenia Narodowego w Paryżu 16 grudnia 1809 r. w której przekonywał, że Francja potrzebuje „umiarkowanego lecz silnego jednowładztwa”. Na stronie drugiej, zdając relację z kolejnego posiedzenia senatu cytowano mowy pochwalne wygłoszone na cześć Napoleona przez króla Westfalii, Neapolu, Wice Króla Włoskiego, i innych. Zupełnie innej, choć dla przyszłości Francji istotnej sprawy, dotyczyła obszerna relacja z pisemnego wystąpienia Napoleona do Senatu, w którym pisał „Utraciłem nadzieję, żebym w Małżeństwie z moją nader kochaną Żoną Cesarzową Józefiną mógł mieć dzieci, przeto postanowiłem z przyjemnych skłonności serca mego uczynić Ofiarę z samego na dobro Państwa względu i przedsięwziąć rozwód naszego Małżeńskiego związku”. Puentą tej relacji jest uchwała senatu Francji, który stwierdza, że „Związek małżeński między Cesarzem Napoleonem i Cesarzową Józefiną ustaje”<sup>38</sup>. Jak się okazało relacje z obrad senatu Francji przekazywano na łamach kolejnych numerów „Gazety Bydgoskiej” systematycznie, podobnie jak inne informacje związane z funkcjonowaniem Cesarstwa, pod protektoratem którego Księstwo Warszawskie mogło istnieć. Równie często informowano o wszystkim co działo się w Paryżu i na prowincji Francji, przy czym analiza treści, każe poddać w wątpliwość rzetelność tych informacji — przez cały okres istnienia pisma nie znalazła się w nim żadna uwaga krytyczna. Jeśli zaś nie dało się uniknąć informacji o negatywnym wydzwieku, (jak choćby o rozwodzie

---

<sup>37</sup> GB 4 I 1810 r.

<sup>38</sup> Ibidem. W gazecie znajduje się treść całej uchwały, w której zawarto warunki rozwodu, m.in. tym, że „cesarzowa przy imieniu i dostojeństwie ukoronowanej zostaje”, oraz o 2 milionowej corocznej pensji dla niej.

Napoleona, nowych podatkach, zakazach i nakazach), uzupełniano ją zawsze stosownym działaniem osłonowym, w formie odpowiedniego — z punktu widzenia prefekta — komentarza, mającego łagodzić ewentualne negatywne skutki publikacji. Założyć zatem należy, że „Gazeta...” opierała się wyłącznie na oficjalnych komunikatach przekazywanych przez Francuzów, lub osoby od nich uzależnione, a działanie cenzury było wielce skuteczne.

Poza informacjami o woli francuskiego senatu i rozwodzie Napoleona, w pierwszym numerze pisma znajdujemy relacje z Hiszpanii o bitwie pod Occana, o wyłaniu Tybru w Rzymie, z Wiednia o pracach rządu nad finansami, z Węgier o umacnianiu się wojsk tureckich w Chorwacji, z Bawarii o pracach rządu. Numer kończy szarada, którą podobnie jak zdecydowaną większość tekstów przetłumaczono na język niemiecki. Gazeta bowiem podzielona była na dwie części. Lewa zawierała treści w języku polskim, prawa w niemieckim. Tak pozostało do końca<sup>39</sup>, choć zdarzały się przypadki, gdy informacji szczególnie niemiłych niemieckim bydgoszczanom nie tłumaczono. W numerze z 16 kwietnia 1810 r. tylko w języku polskim zamieszczono — na przykład — mowę podprefekta bydgoskiego wygłoszoną w czasie powitania Drugiego Batalionu Czternastego Pułku Piechoty, wkraczającego do Bydgoszczy.

Do końca wydawania gazety nie zmienił się podział na rubryki, w których zamieszczano posegregowane według stałego klucza informacje. Stronę tytułową otwierały najczęściej „Krajowe Wiadomości”. Jeśli jednak zdarzyły się rzeczy ważne, numer otwierano „Zagranicznymi Wiadomościami”. Poza tym istniała stała rubryka „Obwieszczenia”, w tym ogólnokrajowe, jak i Departamentu Bydgoskiego. Sporo miejsca zajmowały akty prawne, niekiedy drukowane w kilku kolejnych numerach pisma<sup>40</sup>, nie brakowało również komunikatów o przetargach, czy licytacjach. Wśród ogłoszeń urzędowych najczęściej pojawiały się listy gończe.

W gazecie rejestrującej na bieżąco ważne wydarzenia znajdujemy zarówno informacje na tematy istotne z punktu widzenia kraju i departamentu, jak i opisy wydarzeń drobnych. Pamiętając o poczynionych wyżej uwagach dotyczących funkcjonowania cenzury, stwierdzić należy mimo wszystko, że „Gazeta Bydgoska” jest bez wątpienia znakomitym dokumentem epoki.

Jako, że pismo, podobnie jak jego poprzednik borykało się stale z problemami finansowymi, pomieszczono w nim kilkakrotne prośby o systematyczne opłacanie

<sup>39</sup> Tak jest do nr 48 z 21 czerwca 1810 r., ostatniego z zachowanych. Gazeta znajduje się w Bibliotece Książąt Czartoryskich w Krakowie, sygn. 766. II; Czas, nr 1–48 z brakiem nr 6, 9, 11, 12, 18, 42, 46, 47. Jest to prawdopodobnie jej jedyny zachowany egzemplarz.

<sup>40</sup> Tak było np. w przypadku Regulaminu dla Pensji Szkół Płci Żeńskiej, który publikowano w sześciu kolejnych numerach gazety.



prenumeraty gdyż „mało więcej będzie można drukować Exemplarzy jak ile będzie Prenumeratorów. A tak później trudno by było poprzednich dostać numerów”<sup>41</sup>. W tym samym numerze informowano, że „Płaca ćwierćroczna za Gazety prenumerando w grubej monecie wynosi złotych polskich 9 na miejscu Redakcyi. Na Prowincji zaś u Poczmystrzów złotych polskich 12. Więcej żądać nie może Poczmystrz, gdyż porto jest wolne”<sup>41</sup>.

Ostatni zachowany numer pochodzi z 21 czerwca 1810 r. Z treści gazety, w której omówiono m.in. treść konwencji zawartej pomiędzy Francją a Włochami, jedno z kolejnych rozporządzeń Ministra Skarbu, pomieszczono wieści z Paryża, Londynu, Neapolu i Stuttgartu, nie wynika nic co wskazywałoby na to, iż jest numer zamykający wydawnictwo. Wydaje się zatem, iż było ono kontynuowane. Niestety, według aktualnej wiedzy, nie sposób ustalić do kiedy. Jako, że od roku 1811 wznowiono wydawanie bydgoskiego „Dziennika Departamentowego” można z dużą dozą prawdopodobieństwa założyć, że gazeta przestała ukazywać się w roku 1810<sup>42</sup>.

Kilkuletnia przerwa w pruskiej okupacji Bydgoszczy miała dla jej mieszkańców istotne znaczenie, nade wszystko w sferze pobudzania polskiej świadomości narodowej. Od tej pory daje się zauważyć znaczną aktywizację nielicznej polskiej elity intelektualnej miasta. Bez wątplenia działalność Gliszczyńskiego stała się także zaczątkiem późniejszej działalności prasowej. Jednak polska aktywność nie była obojętna pruskim władzom, którzy natychmiast po powrocie do Bydgoszczy (i innych miast przywróconych mocą Kongresu Wiedeńskiego Prusom), zdecydowanie przeciwstawiali się głoszonemu rewolucyjnym (jak na owe czasy) hasłom, gdzie — między innymi — głoszono postulaty wolności prasy. Jako, że przedsiębrane środki miały — zdaniem władz — niewielki skutek z racji mało skutecznego prawa, na konferencji Państw Związku Niemieckiego<sup>43</sup>, jaka odbyła się w dniach 6 do 31 sierpnia 1819 r. przyjęto bardzo restrykcyjny i uciążliwy, prasowy edykt

---

<sup>41</sup> GB 12 III 1810 r.

<sup>42</sup> Mimo, że położył on podwaliny pod polską prasę w Bydgoszczy, w całej politycznej aktywności Antoniego Gliszczyńskiego lata te były zaledwie epizodem. Po opuszczeniu Bydgoszczy przeniósł się do Warszawy, gdzie w roku 1815 został członkiem Rady Stanu. Dwa lata później piastował urząd senatora kasztelana. W roku 1818 został sędzią Sądu Najwyższego. W roku 1820 należał do komisji wojskowo-administracyjnej, od roku 1830 był członkiem komisji umorzenia długu krajowego. W dniu 14 maja 1831 r. objął stanowisko ministra spraw wewnętrznych i policji. Należał do kierownictwa Powstania Listopadowego. Po jego upadku zaprzestał działalności publicznej. Zmarł 25 XII 1935 r., *Bydgoski słownik biograficzny*, t. I, Bydgoszcz 1994, s. 54–56.

<sup>43</sup> E. H u b e r, *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, Bd. 1, Stuttgart 1961, s. 91–93; K. K o s z y k, *Deutsche Presse im 19 Jahrhundert*, Berlin 1966, s. 54–63. Zob. G. K u c h a r c z y k, op. cit., s. 31.

królewski. Wraz z dołączoną doń instrukcją, reglamentował on wydawanie prasy na kolejne wiele lat. Najbardziej dotkliwe były obciążenia finansowe, na które polskich wydawców nie było często stać. Obowiązywał bowiem system kaucyjny, nakładający na wydawcę obowiązek wpłacenia kaucji przed uzyskaniem zgody na wydawanie gazety. Obowiązywał podatek stemplowy, którego wysokość uzależniona była od nakładu. Wreszcie — prawo zezwalało na nakładanie wysokich grzywn, za zamieszczanie „nieprawomyślnych” treści, pozostawiając w tej kwestii całkowitą dowolność cenzorom.

Od roku 1831 powołano spośród funkcjonariuszy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Zagranicznych cenzorów zawodowych. Przywóz prasy z zagranicy, bez zgody władz był zabroniony. W marcu 1846 r. w Prusach zaczął obowiązywać system koncesyjny. Jako, że decyzja należała do władz, chętnie korzystały one ze swych uprawnień, walcząc z ruchami narodowościowymi Polaków. Pewne udogodnienia w przepisach przyniosła Wiosna Ludów. W zarządzeniu Zgromadzenia Związku Niemieckiego z 3 i 17 marca 1848 r. znalazł się zapis znoszący cenzurę prewencyjną. Zlikwidowano koncesjonowanie, wprowadzając obowiązek zgłoszenia informacji o rozpoczęciu wydawania gazety. Zlikwidowano, stanowiący często finansowa przeszkodę nie do pokonania system kaucyjny. Art. 27 Konstytucji Prus z roku 1850 przyznawał każdemu obywatelowi królestwa bez względu na narodowość wolność „w słowie, druku i przedstawieniu”<sup>44</sup>. Akt ten zaktywizował Polaków. Niestety już rok później weszła w życie „Ustawa prasowa” która przywróciła cenzurę prewencyjną i system kaucyjny<sup>45</sup>.

Ponownie decyzje w sprawach prasowych z rąk niezawisłych sądów przekazano pruskim urzędnikom nadprezydentom miast i prezesom regencji<sup>46</sup>.

Przepisy powyższe zmieniła „Ustawa Prasowa” z roku 1858, która w miejsce dotychczasowej prewencyjnej wprowadzała cenzurę represyjną. Nadal jednak o wydawaniu, konfiskacie, karach itp., decydował nie sąd lecz urzędnik-cenzor, dysponujący prawem do nakładania kar finansowych.

Dopiero kolejna ustawa, (z dzisiejszej perspektywy — bardzo nowoczesna) z 7 maja 1874 r., jak i przyjęty wcześniej Kodeks Karny z roku 1871, a także póź-

<sup>44</sup> „Jeder Preuße hat das Recht, durch Wort, Schrift, Druck und bildliche Darstellung seine Meinung frei zu äußern”.

<sup>45</sup> 12 maja 1851 r. Zob.: E. S ł a b ę c k a, *Dzieje Gazety Wielkiego Księstwa Poznańskiego w latach 1815–1865*, „Kronika Miasta Poznania”, 1935, t. 13, nr 4.

<sup>46</sup> K. K o s z y k, op. cit., s. 122.

niejszy Kodeks Postępowania Karnego z roku 1877<sup>47</sup>, znosiły władze urzędników, przekazując sprawy prasowe sądom.

Ten stan rzeczy sprawił, że kilkadziesiąt lat po prekursorskiej działalności Antoniego Gliszczyńskiego nastąpiły prawne możliwości wydawania prasy przez Polaków. Mimo, że na kolejną polską gazetę przyszło czekać ćwierć wieku, to jego działalność inspirowała nasepne pokolenia. Z dostępnych danych wynika, że w roku 1840 polski zecer Olawski podjął próbę wydawania gazety. Pismo, którego tytułu nie znamy, przetrwało jednak tylko dwa lata<sup>48</sup>. Wiemy natomiast, że sukcesem zakończyła się próba poznańskiego wydawcy Stanisława Tomaszewskiego, który. Od 1 października 1891 r. wydawał w Bydgoszczy „Straż Polską — polsko katolicką gazetę ludową”. Wraz z dwutygodniowym dodatkiem „Polskie Abecadło czyli Gazetka dla Dzieci” wychodziła ona do roku 1894<sup>49</sup>. Tenże sam Stanisław Tomaszewski wydawał także w latach 1895–1902 „Gazetę Bydgoską — dziennik reprezentujący polityczny ruch drobnomieszczański”<sup>50</sup>.

W roku 1907 na prośbę polskiej elity miasta przybył z Gniezna do Bydgoszczy Jan Teska, by założyć tu „Dziennik Bydgoski”. W pierwszym numerze codziennym, wydanym 1 stycznia 1908 r., pisano: „Stwarzamy nową placówkę obrony narodowej, sypiemy nowy szaniec przeciw zalewowi niemczyzny tam, gdzie ona z większą siłą uderza w progi nasze”<sup>51</sup>. Tym samym zainaugurował proces, który trwa nieprzerwanie do dnia dzisiejszego. Od tej chwili bowiem polska prasa codzienna jest obecna w Bydgoszczy nieprzerwanie<sup>52</sup>.

---

<sup>47</sup> Kodeksy przetrwały do roku 1920 i obowiązywały na ziemiach byłego zaboru Pruskiego w Druhej Rzeczypospolitej.

<sup>48</sup> I. B e r g e r, op. cit., s. 193, za: *Historia Bydgoszczy*, t. 1, s. 503.

<sup>49</sup> *Gazety Polskie w Bydgoszczy*, dodatek do „Dziennika Bydgoskiego” z dnia 1 marca 1921 r.; J. M a k o w s k i, *Prasa Polska w Bydgoszczy*, [w:] *Bydgoszcz. Historia. Kultura. Życie Gospodarcze*, Gdynia 1959, s. 372.

<sup>50</sup> APB repr. 100, nr 2438, k. 11. AP Poznań Acta betr. die „Gazeta Bydgoska” 1902–1913, sygn. 4945, k 2–4. Więcej na temat prasy bydgoskiej zob.: M. Jeleniewski, *Bydgoskie wybory 1920–1939*, Bydgoszcz 1994, s. 128, tenże, *Prasa bydgoska w dwudziestoleciu międzywojennym*, „Kronika Bydgoska”, t. XXI, Bydgoszcz 2000, s. 64; *Historia Bydgoszczy*, t. 1, Warszawa–Poznań 1991, s. 571; *Bydgoszcz*, red. R. K a b a c i ń s k i, Bydgoszcz 1980, s. 150. W bibliografii czasopism pomorskich, red. H. B a r a n o w s k i, Toruń 1960, nie figuruje.

<sup>51</sup> DB 1 I 1908 r.

<sup>52</sup> Z wyłączeniem okupacji niemieckiej. Ostatnie gazety przedwojenne ukazały się w dniu 2 września 1939 r., pierwsza powojenna „Wiadomości Bydgoskie” w dniu 28 stycznia 1945 r.

ANTONI GLISZCZYŃSKI  
AND HIS PRECURSORY POLISH PRESS  
IN BYDGOSZCZ IN THE PERIOD OF PARTITIONS OF POLAND

Keywords: Bydgoszcz; newspapers in Bydgoszcz; Bydgoszcz Department; local newspapers in Bydgoszcz.

Streszczenie

Prekursorem polskiej prasy w Bydgoszczy był prefekt Departamentu Bydgoskiego Księstwa Warszawskiego Antoni Gliszczyński. W roku 1808 założył „Dziennik Doniesień Rządowych i Prywatnych Departamentu Bydgoskiego za Pozwoleniem Rządu”. Było to pismo w którym drukowano akty prawa wydawanego wówczas, ale także wiadomości popularne, ekonomiczne i gospodarcze. Od roku 1811 zmieniło nazwę na „Dziennik Tygodniowy Departamentu Bydgoskiego” i wychodziło z przerwami do 1815 r. W latach 1809–1810 prefekt Gliszczyński wydawał „Gazetę Bydgoską”. W odróżnieniu od poprzednika „Gazeta Bydgoska” nosiła wszelkie cechy prasy ogólnoinformacyjnej i była pierwszą bydgoską gazetą lokalną.

Summary

Prefect of the Bydgoszcz Department of the Duchy of Warsaw Antoni Gliszczyński was the precursor of Polish press in Bydgoszcz. In 1808, he established "Dziennik Doniesień Rządowych i Prywatnych Departamentu Bydgoskiego za Pozwoleniem Rządu" ("The Daily of Government and Private Reports of the Bydgoszcz Department with the Government's Permission"). It was a paper, which published legal acts passed at that time, as well as popular and economic news. In 1811, the paper's name was changed into "Dziennik Tygodniowy Departamentu Bydgoskiego" ("Weekly Paper of the Bydgoszcz Department") and was published with breaks until 1815. In the years 1809–1810, prefect Gliszczyński published "Gazeta Bydgoska" ("Bydgoszcz Gazette"). As opposed to its predecessor, "Gazeta Bydgoska" had all the features of general information press and was the first local gazette in Bydgoszcz.

*Agnieszka Kilińska-Pękacz*

## OCRONA DZIECI W KODEKSIE WYKROCZEŃ

Słowa kluczowe: prawo wykroczeń; dzieci; ochrona.

### Wstęp

Dziecko to największy dar, jaki może otrzymać człowiek od życia. Jeżeli zatem, dana osoba otrzymuje pewien dar, prezent, to powinna ona o niego dbać, troszczyć się, pilnować, by mu się nic nie stało. Niestety bywa tak, iż dziecko, jego życie, zdrowie, rozwój są często zagrożone. Dlatego, aby przeciwdziałać takiemu procederowi na gruncie polskiego prawa powstaje wiele przepisów mówiących o odpowiedzialności za nadużycia lub niedopilnowanie obowiązków wobec swojego dziecka. W związku z tym, iż różnorodne akty prawne mówią o tej ochronie, należałoby dokonać pokrótce hierarchicznego zestawienia aktów prawnych od tych najwyższej stojących w hierarchii, czyli Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, po umowy i traktaty międzynarodowe, kończąc na polskich ustawach. W związku z tym, iż przedmiotem jest ochrona dzieci na gruncie prawa wykroczeń, wymienione powyżej akty zostaną jedynie zasygnalizowane, by móc przejść następnie do meritum. Wybrane zagadnienie stanowi istotne uzupełnienie wielu opracowań, które poruszając tematykę ochrony dzieci w polskim prawie, zapominają właśnie o prawie wykroczeń.

Należy zwrócić uwagę na jedną istotną kwestię, wśród społeczeństwa panuje bardzo niska świadomość dotycząca znajomości wykroczeń na gruncie prawa wykroczeń, zwłaszcza odnosząca się do ochrony tych najmłodszych, podopiecznych. Zatem ważne jest nie tylko podkreślanie ochrony dziecka jako zagadnienia powszechnego na gruncie wielu gałęzi prawa, ale również należy wskazywać to szczególne uregulowanie w kodeksie wykroczeń, aby społeczeństwo zdawało sobie sprawę ze swoich praw, ale przede wszystkim obowiązków. Nieznajomość prawa

nie stanowi okoliczności wyłączającej winę, gdy rodzic, czy opiekun zaniedba swoje obowiązki.

## Ochrona dziecka w polskim prawie

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w art. 72 zapewnia ochronę praw dziecka<sup>1</sup>. Umieszczenie takiego zapisu w Konstytucji nie tylko wynika z polskich uregulowań, ale także na ochronę praw dziecka zwracają uwagę akty prawa międzynarodowego: Europejska Karta Społeczna<sup>2</sup>, Powszechna Deklaracja Praw Człowieka<sup>3</sup>, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych<sup>4</sup>, Konwencja o Prawach Dziecka<sup>5</sup> i wiele innych aktów. W zakresie praw dziecka, jak słusznie podkreśla E. Jarosz, najważniejszym aktem o randze międzynarodowej poruszającym właśnie kwestię dzieci jest Konwencja o Prawach Dziecka, która nazywana jest światową konstytucją praw dziecka<sup>6</sup>. Tworzący akty międzynarodowe dążyli do tego, aby stworzyć takie prawa, które pozwolą dzieciom prawidłowo żyć i rozwijać się<sup>7</sup>.

W myśl głównych zasad ochronę prawną dziecka na gruncie polskiego ustawodawstwa zapewniają m.in. Kodeks rodzinny i opiekuńczy z dnia 25 lutego 1964 r.<sup>8</sup>, Kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997 r.<sup>9</sup>, czy Kodeks wykroczeń z dnia 20 maja 1971 r.<sup>10</sup> Przedmiotem artykułu jest stworzenie kompleksowego zestawienia przepisów z Kodeksu wykroczeń, które penalizują wykroczenia związane z niedopeł-

---

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>2</sup> Europejska Karta Społeczna z dnia 18 października 1961 r. (Dz.U. z 1999 r., nr 8, poz. 67 z późn. zm.).

<sup>3</sup> Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r. (<http://www.unesco.pl>).

<sup>4</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 169 z późn. zm.).

<sup>5</sup> Konwencja o Prawach Dziecka z dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991 r., nr 120, poz. 526 z późn. zm.).

<sup>6</sup> E. J a r o s z, *Ochrona dzieci przed krzywdzeniem. Perspektywa globalna i lokalna*, Katowice 2009, s. 177.

<sup>7</sup> E. K a n t o w i c z, *Ochrona praw dziecka w kontekście działalności UNICEF*, Warszawa 1996, s. 15.

<sup>8</sup> Kodeks rodzinny i opiekuńczy z dnia 25 lutego 1964 r. (Dz.U. z 1964 r., nr 9, poz. 59 z późn. zm.).

<sup>9</sup> Kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 88, poz. 553 z późn. zm.).

<sup>10</sup> Kodeks wykroczeń z dnia 20 maja 1971 r. (Dz.U. z 1971 r., nr 12, poz. 114 z późn. zm.).

nieniem opieki nad małoletnim czy osobą bezradną lub pozostającą w stosunku zależności lub poddaną pod opiekę oraz dopuszczenie do popełnienia czynu zabronionego przez nieletniego.

## Opieka nad małoletnim

Zanim jednak zostaną omówione poszczególne artykuły Kodeksu wykroczeń należałoby się zastanawiać, komu na gruncie polskiego prawa przyznana została opieka nad małoletnim. Nim jednak to nastąpi, należy wyjaśnić, kim jest małoletni. Definicję tą reguluje Kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 r., bowiem jest to osoba, która nie ukończyła 18 roku życia<sup>11</sup>. Z kolei definicję dziecka możemy odnaleźć chociażby w Konwencji o prawach dziecka, gdzie wskazano, iż jest to każda osoba poniżej 18 roku życia. Przy czym wskazuje się na pewien wyjątek zależny od uregulowania prawa wewnętrznego danego kraju<sup>12</sup>. Można zatem na gruncie polskiego prawa utożsamiać pojęcie dziecka z definicją małoletniego. Natomiast na gruncie prawa karnego występuje pojęcie nieletniego, którym jest osoba, która nie ukończyła 17 roku życia<sup>13</sup>. Kodeks wykroczeń w przestępstwach dotyczących ochrony prawnej dziecka na gruncie owego kodeksu wyróżnia właśnie te dwa pojęcia. Powracając jednak do wyjaśnienia podmiotów, które sprawują opiekę nad małoletnim należy odwołać się do Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, który szczegółowo reguluje właśnie tą kwestię. Przede wszystkim w pełnej rodzinie, to rodzice sprawują nad dziećmi władzę rodzicielską, czyli wszelkie prawa i obowiązki rodziców w stosunku do osoby i majątku dziecka<sup>14</sup>. Kodeks rodzinny i opiekuńczy reguluje zastępczą pieczę nad dzieckiem, która przysługuje w sytuacji, gdy dziecko przebywa w rodzinie zastępczej, w domu dziecka albo w placówce opiekuńczo-wychowawczej, w regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej oraz w interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym. Wówczas opiekę taką nad dzieckiem sprawuje prowadzący dom dziecka, lub kierujący określoną powyżej placówką lub rodzic z rodziny zastępczej<sup>15</sup>. Stosunki pomiędzy rodzicami i dziećmi mogą również wynikać z przysposobienia, czyli nawiązania stosunku prawnorodzinne-

---

<sup>11</sup> Kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz.U. z 1964 r., nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

<sup>12</sup> Konwencja o Prawach Dziecka z dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991 r., nr 120, poz. 526 z późn. zm.).

<sup>13</sup> Kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 88, poz. 553 z późn. zm.).

<sup>14</sup> R. K r a j e w s k i, *Podstawy prawa rodzinnego*, Warszawa 2003, s. 87.

<sup>15</sup> Kodeks rodzinny i opiekuńczy z dnia 25 lutego 1964 r. (Dz.U. z 1964 r., nr 9, poz. 59 z późn. zm.).

między przysposabiającym, a przysposobionym przybliżonego do stosunku między rodzicami, a dzieckiem<sup>16</sup>. Wówczas opiekę i nadzór nad małoletnim sprawuje przysposabiający. Wobec małoletniego można zastosować również instytucję opieki, która powstaje w przypadku wystąpienia pewnych przesłanek, wówczas opiekę nad małoletnim sprawuje opiekun oraz w przypadku kurateli — kurator<sup>17</sup>.

### Ochrona dzieci na gruncie prawa wykroczeń. Dopuszczenie do przebywania dziecka do lat siedmiu na drodze lub na torach

Dokonując przeglądu Kodeksu wykroczeń pierwszym artykułem, który jest bezpośrednio związany z ochroną prawną dziecka, jest art. 89 k.k., który reguluje dopuszczenie do przebywania dziecka do lat siedmiu na drodze lub na torach<sup>18</sup>. Celem tego przepisu jest nie tylko zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, ale szczególnie nacisk został położony na sprawowanie opieki nad małoletnim, który został dookreślony na gruncie tego artykułu do siedmiu lat podczas przebywania na drodze publicznej lub torach pojazdu szynowego<sup>19</sup>.

W związku z taką kwalifikacją wykroczenia należałoby wyjaśnić czym jest droga publiczna i tory pojazdów szynowych. Zagadnienia te reguluje ustawa Prawo o ruchu drogowym z dnia 20 czerwca 1997 r. W powyższym akcie prawnym pod pojęciem „drogi publicznej” znajduje się odwołanie do definicji zawartej w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, w której to pod ową definicją rozumie drogę zaliczoną do jednej z kategorii dróg: krajowe, wojewódzkie, powiatowe oraz gminne, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem oraz z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych<sup>20</sup>. Przytoczona ustawa jednak w pełni nie wyjaśnia pojęcia drogi publicznej, więc warto powrócić ponownie do ustawy Prawo o ruchu drogowym, by przedstawić definicję samej „drogi” jako „wydzielonego pasa terenu składającego się z jezdni, pobocza, chodnika, drogi dla pieszych lub drogi dla rowerów, łącznie

<sup>16</sup> T. S m y c z y ń s k i, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Warszawa 2009, s. 251.

<sup>17</sup> Kodeks rodzinny i opiekuńczy z dnia 25 lutego 1964 r. (Dz.U. z 1964 r., nr 9, poz. 59 z późn. zm.).

<sup>18</sup> T. B o j a r s k i, *Polskie prawo wykroczeń. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 194.

<sup>19</sup> B. K u r z ę p a, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 350.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2007 r., nr 19, poz. 115, z późn. zm.).



z torowiskiem pojazdów szynowych znajdującego się w obrębie tego pasa, przeznaczonego do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt”<sup>21</sup>. W przedstawionych powyżej częściach drogi na gruncie Kodeksu wykroczeń występuje zakaz pozostawiania bez opieki lub nadzoru małoletniego do lat siedmiu. Kolejna definicja, którą należy wyjaśnić, by w pełni zobrażać przedmiot przestępstwa to „tory pojazdu szynowego” nazywane torowiskiem, do których należą: tory tramwajowe, tory kolejowe, tory kolei terenowej (górskiej), a także pas bezpośrednio do nich przyległy<sup>22</sup>. Również w obrębie torowiska występuje zakaz pozostawienia dziecka do lat siedmiu bez opieki, czy nadzoru.

Powyżej został wyjaśniony przedmiot przestępstwa, pozostaje jeszcze wskazanie podmiotu wykroczenia, którym może być osoba, na której ciąży obowiązek opieki lub nadzoru nad małoletnim. Zostały wskazane podmioty, na których spoczywa ten obowiązek, jednak specjaliści w zakresie prawa wykroczeń wskazują na rozszerzenie zakresu osób odpowiedzialnych z tytułu opieki lub nadzoru na tle art. 89 k.w. Bowiem zaliczają do nich również osobę, która sprawuje taką opiekę na podstawie umowy cywilnej o pracę np. opiekunka czy przedszkolanka<sup>23</sup>, jak również opiekę na krótki czas np. spaceru<sup>24</sup>. Natomiast W. Kotowski słusznie wskazuje, iż nie popełnia wykroczenia osoba-opiekun, która nie ukończyła 10 lat<sup>25</sup>. Wydaje się, że nałożenie odpowiedzialności na osobę, która w pełni nie byłaby świadoma odpowiedzialności z tytułu niedopełnienia obowiązków jest celowa. Sam fakt pozostawienia dziecka z osobą, która ukończyła 10 lat nie świadczy najlepiej o rodzicu. Wskazanie konkretnego podmiotu odpowiadającego za dokonanie tego wykroczenia oznacza indywidualizację wykroczenia<sup>26</sup>.

Kolejnym elementem, który należy wyjaśnić, aby w sposób kompleksowy wyjaśnić charakter wykroczenia na tle art. 89 k.w., to zinterpretowanie pojęcia „dopuszcza”. Oznacza ono nie tylko przyzwolenie, ale również brak sprzeciwu, a także rozluźnienie opieki<sup>27</sup>. W rezultacie dopuszczenie małoletniego do przebywania na drodze publicznej, czy torowisku może mieć miejsce nie tylko w sytuacji, gdy

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 1997 r., nr 98, poz. 602 z późn. zm.).

<sup>22</sup> B. Kurzepa, *Kodeks wykroczeń*, op. cit., s. 351.

<sup>23</sup> M. Mozgawa (red.), M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 323.

<sup>24</sup> B. Kurzepa, *Kodeks wykroczeń*, op. cit., s. 351.

<sup>25</sup> W. Kotowski, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 559.

<sup>26</sup> M. Mozgawa (red.), M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, *Kodeks wykroczeń*, op. cit., s. 323.

<sup>27</sup> W. Jankowski, M. Zbrojewska, T. Grzegorzczak (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 398.

pozostawiono dziecko na pewien czas same, ale także, gdy opiekun pozwolił małoletniemu przejść przez jezdnię<sup>28</sup>. Wykroczenie ma charakter abstrakcyjny, czyli nie jest wymagane bezpośrednio wywołanie skutku w postaci narażenia małoletniego na niebezpieczeństwo, czy spowodowanie uszczerbku na zdrowiu<sup>29</sup>. Może ono zostać dokonane zarówno przez działanie, zaniechanie. Istotna jest także umyślność, bądź nieumyślność tego czynu<sup>30</sup>. Za naruszenie art. 89 k.w. sprawcy grozi sankcja w postaci kary grzywny albo nagany<sup>31</sup>.

Pozostaje zatem postawić pytanie, czy art. 89 k.w. spełnia funkcję ochronną w stosunku do dziecka? Kodeks wykroczeń wprowadził regulację sytuacji, kiedy zachowanie rodzica, bądź innego opiekuna nie musi rodzić żadnych negatywnych konsekwencji, aby poniósł on odpowiedzialność. Stanowi to trudny obowiązek nałożony na rodziców, czy innych sprawujących opiekę, z uwagi na to, iż wiele trudu sprawia opieka nad dzieckiem, ponieważ szczególnie małe dzieci posiadają wiele energii, a przez to stworzenie takiej niebezpiecznej sytuacji przy torach, czy drodze może zdarzać się dosyć często. Wystarczy, że dziecko ucieknie, jednak należy pamiętać, iż obowiązek opieki zobowiązuje do stałego nadzoru nad swoim podopiecznym, zwłaszcza, gdy przechodzi się obok torów, czy drogi publicznej.

### Nakłanianie do żebrania małoletniego lub osoby bezradnej, albo też pozostającej w stosunku zależności od niego lub oddanej pod jego opiekę

Następnym artykułem dotyczącym ochrony prawnej dziecka na gruncie Kodeksu wykroczeń jest art. 104 k.w. dotyczący nakłaniania do żebrania małoletniego lub osoby bezradnej, albo też pozostającej w stosunku zależności od niego lub oddanej pod jego opiekę<sup>32</sup>. Pod pojęciem „żebrania” rozumie się wypraszenie jałmużny przez wykorzystanie wzbudzonego swoim wyglądem lub słowami u tych osób poczucia

<sup>28</sup> T. Bojarski, A. Michalska-Warias, J. Piórkowska-Fliger, M. Szwarczyk, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 293.

<sup>29</sup> M. Mozgawa (red.), M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, *Kodeks wykroczeń*, op. cit., s. 322.

<sup>30</sup> W. Jankowski, M. Zbrojewska, T. Grzegorzczak (red.), *Kodeks wykroczeń*, op. cit., s. 398.

<sup>31</sup> T. Bojarski, A. Michalska-Warias, J. Piórkowska-Fliger, M. Szwarczyk, *Kodeks wykroczeń*, op. cit., s. 294.

<sup>32</sup> T. Bojarski, *Polskie prawo*, op. cit., s. 202.

litości<sup>33</sup>. Żebractwo ma charakter oszukańczy lub natarczywy<sup>34</sup>. Istotne w dokonaniu interpretacji zapisu przywołanego artykułu jest wyjaśnienie pojęcia „skłaniania”, które oznacza zachowanie, którego celem jest wywołanie u osoby nakłanianej chęci żebrania. „Skłanianie” do żebractwa stanowi instytucję podżegania, którą jest namawianie do popełnienia czynu zabronionego<sup>35</sup>. Wyjaśniony został przedmiot przestępstwa, pozostaje jeszcze wyjaśnić skłanianą osobę do żebractwa. Kodeks wykroczeń na tle art. 104 nie tylko wymienia osobę małoletnią, ale również osobę bezradną lub osobę pozostającą w stosunku zależności albo osobę oddaną pod opiekę. W związku z tym, iż wcześniej została wyjaśniona definicja osoby małoletniej należy wskazać zatem, kim jest osoba bezradna. M. Szwarczyk wskazuje, iż jest to osoba, która z powodu właściwości fizycznych takich jak chociażby wiek, kalectwo, choroba, upośledzenie psychiczne, nie potrafi samodzielnie decydować o swojej sytuacji<sup>36</sup>. Natomiast „osobą pozostającą w stosunku zależności” jest osoba, która pozostaje pod przewagą innej osoby zarówno stale lub czasowo<sup>37</sup>. Owa zależność może wynikać z prawa lub na podstawie umowy lub ze stosunku faktycznego powstałego w skutek różnych okoliczności<sup>38</sup>. Ostatnim podmiotem jest „osoba oddana pod opiekę”. Podmiot, który może być namówiony do dokonania czynu zabronionego na gruncie prawa nie został dookreślony. M. Szwarczyk do pojęcia opieki zalicza opiekę społeczną, faktyczną i prawną (piecza nad majątkiem i osobą dziecka)<sup>39</sup>. Przesłanki na tle art. 104 k.w. można dokonać jedynie umyślnie<sup>40</sup>. Sankcja karna przewidziana za naruszenie tego przepisu, to kara aresztu albo ograniczenia wolności w wymiarze jednego miesiąca albo kara grzywny<sup>41</sup>.

Przepis art. 104 k.w. reguluje odpowiedzialność za skłanianie do żebractwa. Podobnie w przypadku art. 89 k.w. nie musi nastąpić żaden skutek, aby wymienione powyżej osoby poniosły odpowiedzialność. Żebranie przez dziecko lub inną

<sup>33</sup> W. Kotowski, *Kodeks wykroczeń*, op. cit., s. 606.

<sup>34</sup> W. Jankowski, M. Zbrojewska, T. Grzegorzczak (red.), *Kodeks wykroczeń*, op. cit., s. 451.

<sup>35</sup> B. Kurzępa, *Kodeks wykroczeń*, s. 400.

<sup>36</sup> T. Bojarski, A. Michalska-Warias, J. Piórkowska-Fliger, M. Szwarczyk, *Kodeks wykroczeń*, op. cit., s. 362.

<sup>37</sup> M. Mozgawa (red.), M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, *Kodeks wykroczeń*, op. cit., s. 370.

<sup>38</sup> W. Jankowski, M. Zbrojewska, T. Grzegorzczak (red.), *Kodeks wykroczeń*, op. cit., s. 451.

<sup>39</sup> T. Bojarski, A. Michalska-Warias, J. Piórkowska-Fliger, M. Szwarczyk, *Kodeks wykroczeń*, op. cit., s. 362–363.

<sup>40</sup> M. Bojarski, W. Radeccki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 683.

<sup>41</sup> W. Kotowski, *Kodeks wykroczeń*, op. cit., s. 607.

osobę bezradną albo pozostającą w stosunku zależności nie wpływa dobrze na jej rozwój. Zadaniem opiekunów jest dbanie o byt materialny swojego dziecka lub osoby pozostającej pod opieką. Oznacza to z całą pewnością, iż nie może być tak, że małoletni albo np. osoba bezradna ze względu na swoje kalectwo stają się głównymi żywicielami rodziny. Jeżeli natomiast zdarza się taka sytuacja, iż rodzice nie są w stanie utrzymać samodzielnie swoich podopiecznych, to powinni udać się do odpowiedniej instytucji po materialne wsparcie.

### Dopuszczenie do popełnienia czynu kryminalnego przez nieletniego

Dopuszczenie do popełnienia czynu kryminalnego przez nieletniego stanowi przedmiot art. 105 k.w.<sup>42</sup> Artykuł ten wyraźnie wskazuje, że tym razem nie dotyczy on małoletniego, lecz nieletniego. Związane jest to z dalszą częścią przepisu, która wskazuje na gruncie, którego prawa, nieletni może dokonać czynu zabronionego: kodeksu karnego, kodeksu karnoskarbowego, kodeksu wykroczeń. Właśnie prawo, którego przedmiotem jest dokonanie czynu zabronionego nie stosują pojęcia małoletniego jako podmiotu przestępstwa, czy wykroczenia, ale nieletniego, czyli osoby, która ukończyła 17 rok życia.

Przedmiotem przestępstwa jest rażące naruszenie obowiązków wynikających z władzy rodzicielskiej. Z „rażącym” naruszeniem owych obowiązków mamy do czynienia, gdy rodzice będą sprzecznie postępowali w stosunku do treści władzy rodzicielskiej. Treść władzy rodzicielskiej została określona w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym, gdzie rozumiana jest dość szeroko, jako prawo i obowiązek do wykonywania pieczy nad osobą i majątkiem dziecka oraz do wychowania dziecka, przy czym naczelną zasadą jest poszanowanie godności i praw dziecka. Przede wszystkim rodzice powinni się troszczyć o rozwój fizyczny i duchowy dziecka<sup>43</sup>. Naruszenie tych obowiązków ma długotrwały i wielokrotny charakter<sup>44</sup>. Może ono zatem polegać na zaniedbywaniu obowiązku opieki, brak sprzeciwu w przypadku złego postępowania dzieci, takiego jak wagarowanie, czy picie alkoholu, kradzież,

---

<sup>42</sup> T. B o j a r s k i, *Polskie prawo*, op. cit., s. 202.

<sup>43</sup> Kodeks rodzinny i opiekuńczy z dnia 25 lutego 1964 r. (Dz.U. z 1964 r., nr 9, poz. 59 z późn. zm.).

<sup>44</sup> T. B o j a r s k i, A. M i c h a l s k a - W a r i a s, J. P i ó r k o w s k a - F l i g e r, M. S z w a r c z y k, *Kodeks wykroczeń*, op. cit., s. 366.

przybywanie w nieodpowiednim towarzystwie<sup>45</sup>. M. Zbrojewska słusznie podkreśla, iż owo rażące naruszenie obowiązków rodzicielskich zdecydowanie odbiega od przeciętnych wzorców starannego wychowania dzieci. Nazywa to nawet pozostawieniem dziecka samemu sobie. Właśnie wskutek tego zaniedbania nieletni wkracza na niewłaściwą ścieżkę, tym samym dokonując przestępstwa<sup>46</sup>.

W art. 105 k.w. użyto pojęcia czynu zabronionego przez ustawę jako przestępstwo, w tym i przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe. Pojęcie przestępstwa reguluje kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997 r., rozumie się przez nie „czyn człowieka zabroniony pod groźbą kary, zawiniony, społecznie szkodliwy w stopniu wyższym niż znikomy”<sup>47</sup>. Przestępstwo natomiast dzieli się na zbrodnie i występki.<sup>48</sup> Zgodnie z kodeksem karnym zbrodnię stanowi czyn zabroniony, za popełnienie, którego grozi sankcja karna, co najmniej 3 lat pozbawienia wolności, natomiast występkiem jest czyn zagrożony karą 30 stawek dziennych, karą ograniczenia wolności oraz karą pozbawienia wolności przekraczającą miesiąc<sup>49</sup>. Natomiast wykroczeniem zgodnie z art. 1 k.w. jest czyn społecznie szkodliwy zabroniony przez ustawę pod groźbą kary aresztu, grzywny, kary ograniczenia wolności, grzywny do 5 000 zł lub nagany. Zbrodnie i występki reguluje kodeks karny, natomiast wykroczenia kodeks wykroczeń, z kolei przestępstwa skarbowe reguluje kodeks karny skarbowy z dnia 10 września 1999 r.<sup>50</sup> Oznacza to, iż sprawca narusza art. 105 k.w., jeżeli jego małoletni pozostający pod jego opieką dokona czynu zabronionego wskazanego powyżej i będzie on zarazem wskazywał na demoralizację nieletniego.

Kolejnym elementem, który trzeba koniecznie wyjaśnić, to pojęcie „demoralizacji”, która oznacza przejaw niedostosowania się społecznego człowieka, niespełnienie oczekiwań stawianych z punktu widzenia dziecka w rodzinie, uczniowi w szkole<sup>51</sup>. Pojęcie demoralizacji reguluje ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich z dnia 26 października 1982 r.<sup>52</sup>, w której to w art. 4 zawarto przykładowy

<sup>45</sup> B. Kurzępa, *Kodeks wykroczeń*, op. cit., s. 402.

<sup>46</sup> W. Jankowski, M. Zbrojewska, T. Grzegorzczak (red.), *Kodeks wykroczeń*, op. cit., s. 453.

<sup>47</sup> R. A. Stefański, *Prawo karne materialne część ogólna*, Warszawa 2008, s. 87.

<sup>48</sup> A. Marek, *Podstawy prawa karnego i prawa wykroczeń dla studentów administracji*, Toruń 2009, s. 40.

<sup>49</sup> Kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 88, poz. 553 z późn. zm.).

<sup>50</sup> Kodeks karny skarbowy z dnia 10 września 1999 r. (Dz.U. z 1999 r., nr 83, poz. 930 z późn. zm.).

<sup>51</sup> T. Bójarski, *Polskie prawo*, s. 203.

<sup>52</sup> Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich z dnia 26 października 1982 r. (Dz.U. z 1982 r., nr 25, poz. 228 z późn. zm.).

otwarty katalog czynów mówiących o demoralizacji nieletniego<sup>53</sup>. Przykładowo zalicza się do nich zachowanie sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, popełnienie czynu zabronionego, systematyczne uchylanie się od obowiązku szkolnego lub kształcenia zawodowego, używanie alkoholu lub innych środków w celu wprowadzenia się w stan odurzenia, uprawianie nierzędu, włóczęgostwo, udział w grupach przestępczych<sup>54</sup>. Przykładem może być prowadzenie samochodu pod wpływem środków odurzających, w wyniku czego dochodzi do wypadku komunikacyjnego. Dodatkowo jeszcze osoba nieletnia nie jest uprawniona do prowadzenia pojazdów mechanicznych. Owo zachowanie nie tylko uregulowane jest w kodeksie karnym i stanowi czyn zabroniony, ale świadczy o demoralizacji nieletniego.

Podsumowując A. Marek podkreśla jedną ważną kwestię, iż sprawca czynu zabronionego poniesie odpowiedzialność, gdy spełnione zostaną dwa warunki, jeden po stronie rodziców, drugi natomiast po stronie nieletniego. Po pierwsze musi wystąpić rażące naruszenie obowiązków wynikających z władzy rodzicielskiej. Drugi warunek jest bezpośrednim skutkiem pierwszego, bowiem w wyniku tego zaniedbania dochodzi do popełnienia przez nieletniego czynu zabronionego przez ustawę w zakresie prawa karnego, prawa karnoskarbowego oraz prawa wykroczeń, przy czym naruszenie owego przestępstwa wynika z demoralizacji nieletniego, czyli nie każdy czyn zabroniony, który został popełniony przez nieletniego stanowi wykroczenie z art. 105 k.w.<sup>55</sup>

W art. 105 §2 k.w. poruszono jeszcze kwestię „oddania pod nadzór odpowiedzialny” nieletniego. T. Bojarski przywołuje, iż wyjaśnienie nadzoru odpowiedzialnego nad nieletnim znajduje się w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich. Oznacza bowiem ono oddanie pod nadzór osoby, w przypadku której, gdy dojdzie do zaniedbania obowiązków spoczywających z tytułu władzy rodzicielskiej stanowi ono wyższą formę naruszenia obowiązków. Osoba, która jest opiekunem ma dodatkowe szczególne obowiązki<sup>56</sup>. W przypadku osoby sprawującej nadzór odpowiedzialny grozi wyższa sankcja karna niż w przypadku osoby sprawującej władzę rodzicielską — dodatkowo obok kary grzywny i nagany przewidziana jest kara ograniczenia wolności. Natomiast w przypadku, gdy nieletni swoim czynem wyrządził szkodę można orzec nawiązkę do wysokości 1000 zł<sup>57</sup>.

<sup>53</sup> A. Wilkowska - Płóciennik, *Postępowanie w sprawach nieletnich*, Warszawa 2011, s. 30.

<sup>54</sup> Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich z dnia 26 października 1982 r. (Dz.U. z 1982 r., nr 25, poz. 228 z późn. zm.).

<sup>55</sup> A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2008, s. 132–133.

<sup>56</sup> T. Bojarski, *Polskie prawo*, s. 203.

<sup>57</sup> M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 685–686.

Należy ponownie postawić pytanie, czy wprowadzony przepis kodeksu wykroczeń umiejscowiony w art. 105 w pełni chroni nieletnich. Po pierwsze można zadać sobie pytanie, dlaczego opiekun nieletniego może ponosić odpowiedzialność jedynie wówczas, gdy nieletni popełnił czyn zabroniony, a dodatkowo odznacza się stanem demoralizacji? Po drugie. Kodeks karny reguluje katalog przestępstw na mocy, których nieletni, który kończy lat 15 ponosi odpowiedzialność za przestępstwo na gruncie kodeksu karnego. W sytuacji, gdy sprawca dokonał „łagodniejsze” przestępstwo odpowiada za demoralizację. W takim razie, czy owy zapis nie powstał tak naprawdę, dla regulacji kilku przepisów zawartych w art. 10 k.k. Co natomiast w sytuacji, gdy nieletni dokonuje czynu demoralizującego, który nie jest określony w kodeksie karnym, czy w kodeksie wykroczeń, a gdy wykonywany jest ten czyn przez nieletniego świadczy o niskim poziomie jego moralności, np. nierząd? Jaka jest odpowiedzialność opiekunów w związku z tym? Postawienie powyższych pytań miało na celu wskazanie, iż przepis art. 105 k.w. ma uzasadnienie, jednak dotyczy on wąskiego grona osób. Być może powinno być tak, iż opiekunowie ponoszą odpowiedzialność za wszelkie czyny zabronione i zachowania demoralizujące, a nie tylko we wskazanych powyżej.

### Dopuszczenie do przebywania w niebezpieczeństwie

Ostatnim artykułem, który rozacza szczególną ochronę nad dzieckiem w Kodeksie wykroczeń jest art. 106. W przypadku tego przepisu ponownie przedmiotem nieprawidłowego wykonania władzy rodzicielskiej może być również małoletni, który nie ukończył siedmiu lat, ale także osoba niezdolna do rozpoznania niebezpieczeństwa, osoba niezdolna obronić się przed niebezpieczeństwem. Pod pojęciem „osoby niezdolnej rozpoznać niebezpieczeństwo” rozumie się osobę, która z powodu choroby psychicznej, czy upośledzenia umysłowego lub innych zakłóceń nie potrafi rozpoznać niebezpieczeństwa jej grożącego. Natomiast „osobą niezdolną obronić się przed niebezpieczeństwem” jest osoba, która z powodu zaistnienia jej ułomności fizycznych np. paraliżu nie posiada wystarczającej siły, czy możliwości, aby obronić się przed takim niebezpieczeństwem<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> W. Jankowski, M. Zbrojewska, T. Grzegorzczak (red.), *Kodeks wykroczeń*, op. cit., s. 456.

Sprawca poniesie odpowiedzialność na tle art. 106 k.w., jeżeli do jego obowiązków należy nadzór lub opieka w stosunku do wymienionych powyżej kręgu osób<sup>59</sup>. Drugim ważnym elementem, aby sprawca poniósł odpowiedzialność jest dopuszczenie osoby będącej pod opieką lub nadzorem do przebywania w okolicznościach niebezpiecznych dla jej zdrowia i życia. Pojęcie dopuszczenia zostało powyżej wyjaśnione, więc pozostaje zinterpretować okoliczności niebezpieczne dla życia i zdrowia. Oznacza to wystąpienie takich okoliczności, które według obiektywnych kryteriów stanowią bezpośrednio, a zarazem realne zagrożenie dla życia i zdrowia człowieka np. dopuszczenie, aby dziecko bawiło się na cienkim lodzie<sup>60</sup>. Wykroczenie na tle art. 106 k.w. może być dokonane zarówno z winy umyślnej i nieumyślnej<sup>61</sup>. Ma ono również charakter formalny. Związane jest to z tym, iż również w przypadku tego czynu nie muszą wystąpić żadne negatywne konsekwencje dla dziecka, wystarczy samo narażenie dziecka na niebezpieczeństwo<sup>62</sup>. Sankcja przewidziana za dokonanie tego czynu to grzywna lub nagana<sup>63</sup>.

Przedstawiony powyżej artykuł wskazuje na odpowiedzialność, która powstaje wówczas, gdy dojdzie do dopuszczenia do przebywania w niebezpieczeństwie. Natomiast kodeks karny w art. 160 reguluje odpowiedzialność za narażenie na bezpośrednio niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu<sup>64</sup>. Przede wszystkim zapis przytoczonego artykułu z kodeksu karnego rozciąga ochronę nad każdym człowiekiem, a nie w porównaniu do art. 106 k.w., jedynie do małoletnich do lat 7, lub osób niezdolnych rozpoznać lub obronić się przed niebezpieczeństwem. Największą różnicę pomiędzy tymi regulacjami stanowi istota tego czynu zabronionego, czyli w przypadku art. 160 k.k., wystarczy narażenie na niebezpieczeństwo, zaś art. 106 k.w. mówi o dopuszczeniu do przebywania w niebezpieczeństwie grożącym życiu lub zdrowiu.

<sup>59</sup> T. B o j a r s k i, *Polskie prawo*, op. cit., s. 204.

<sup>60</sup> M. M o z g a w a (red.), M. B u d y n - K u l i k, P. K o z ł o w s k a - K a l i s z, M. K u l i k, *Kodeks wykroczeń*, op. cit., s. 375.

<sup>61</sup> B. K u r z ę p a, *Kodeks wykroczeń*, op. cit., s. 404.

<sup>62</sup> W. J a n k o w s k i, M. Z b r o j e w s k a, T. G r z e g o r c z y k (red.), *Kodeks wykroczeń*, op. cit., s. 456.

<sup>63</sup> W. K o t o w s k i, *Kodeks wykroczeń*, op. cit., s. 609.

<sup>64</sup> Kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 88, poz. 553 z późn. zm.).



## Podsumowanie

Przedstawiono powyżej cztery wykroczenia, które związane są ze szczególną ochroną dziecka zapewnioną w Kodeksie wykroczeń. Można je podzielić na dwie grupy. Z jednej strony występują wykroczenia, które dotyczą czynu dokonanego przez małoletniego. Z drugiej strony występują wykroczenia, których naruszenie polega na niedopełnieniu opieki, czy nadzoru nad małoletnim. W przypadku niedopełnienia opieki istotnym jest fakt, iż nie musi to rodzić dla dziecka negatywnych konsekwencji. Opiekun ponosi odpowiedzialność za samo dopuszczenie do niebezpiecznej sytuacji, w której zagraża małoletniemu. Można zatem postawić pytanie: czy jest to wystarczająca ochrona praw dziecka na gruncie prawa wykroczeń? Przedstawione artykuły wskazują na odpowiedzialność karną za dopuszczenie się do naruszeń obowiązków opieki lub nadzoru. W przypadku, gdy w wyniku braku takiej opieki dziecko dozna krzywdy w postaci chociażby uszczerbku na zdrowiu, czy nawet śmierci, to opiekun prawny odpowiada na gruncie prawa karnego, gdzie sankcje karne są zdecydowanie wyższe. W związku z tym w przypadku powyższych zapisów można stwierdzić, że prawo wykroczeń spełnia funkcję ochronną przed negatywnymi następstwami niedopełnienia obowiązków wobec małoletniego przez osoby sprawujące nad nim opiekę lub nadzór.

Podsumowując, należałoby mieć na względzie jeszcze jeden ważny aspekt, bowiem prawo wykroczeń pozostaje dziedziną wiedzy zdecydowanie mniej znaną niż prawo karne. Na gruncie kodeksu karnego społeczeństwo zdaje sobie sprawę, jakie może popełnić czyny zabronione, a co za tym idzie, jaka sankcja grozi za popełnienie czynu przeciwko życiu i zdrowiu oraz innym dobrom. Niestety nieznaczna część społeczeństwa zdaje sobie sprawę, jakie wykroczenia reguluje Kodeks wykroczeń, tym bardziej, jeżeli chodzi o niedopilnowanie podopiecznych. Być może warto byłoby zwrócić społeczeństwa uwagę właśnie na te wykroczenia. Należy bowiem pamiętać, iż nieznanomość prawa nie jest wyłącza odpowiedzialności.

## PROTECTING CHILDREN IN THE CODE OFFENSES

Keywords: law violations; children; protection.

### Streszczenie

Artykuł „Ochrona dzieci na gruncie prawa wykroczeń” wskazuje na cztery wykroczenia z kodeksu wykroczeń, które szczególnie chronią dzieci: dopuszczenie małoletniego do przebywania na drodze (art. 89 k.w.), nakłanianie do żebractwa (art. 104 k.w.), dopuszczenie do popełnienia przez nieletniego czynu zabronionego wskazującego na demoralizację (art. 105 k.w.) oraz dopuszczenie do przebywania w niebezpieczeństwie (art. 106 k.w.). Można je podzielić na dwie grupy. Z jednej strony występują wykroczenia, które dotyczą czynu dokonanego przez małoletniego. Z drugiej jednak strony występują wykroczenia, których naruszenie polega na niedopełnieniu opieki, czy nadzoru nad małoletnim. W powyższym artykule zostały przeanalizowane przytoczone artykułu pod kątem spełniania funkcji ich ochronnej w stosunku do dziecka. Należy uświadomić społeczeństwo o istnieniu, gdyż życiu codziennym mogą być one popełniane przez nieświadomych opiekunów.

### Summary

The article “Protecting children on the grounds of violations of law” refers to four violations of the Code offenses that specifically protect children. They can be divided into two groups. On the one hand, there are offenses which relate to an act committed by a minor. On the other hand, there is misconduct, violation of which is the breach of the care or supervision of minors. In this article, the article quoted were analyzed against the performance of their protective functions in relation to the child. Should be made aware of the existence of society, because everyday life can be committed by ignorant guardians.

*Joanna Szymańska, Wioleta Wajer*

## **SPECJALNE STREFY EKONOMICZNE JAKO NARZĘDZIE POMOCY PAŃSTWA ZWIĘKSZAJĄCE KONKURENCYJNOŚĆ REGIONÓW I EFEKTYWNOŚĆ ZAGOSPODAROWANIA ISTNIEJĄCEGO MAJĄTKU PRZEMYSŁOWEGO**

Słowa kluczowe: Specjalne Strefy Ekonomiczne; transformacje; Mielec; preferencyjne warunki; ulgi; rozwój gospodarczy.

### **Wprowadzenie**

Specjalne strefy ekonomiczne (dalej przywoływane jako SSE) omawiane w niniejszym artykule są to wydzielone i niezamieszkałe części terytorium kraju, w których działalność gospodarcza może być prowadzona na preferencyjnych warunkach. Celem artykułu jest pokazanie w jaki sposób SSE wpływają na zdynamizowanie rozwoju gospodarczego państwa dzięki korzyściom wynikającym z ich funkcjonowania. W artykule zostały omówione kwestie dotyczące powstania SSE, podstawy prawnej ich funkcjonowania, a także zachęt inwestycyjnych dla przedsiębiorców, które mają na celu skłanianie ich do prowadzenia działalności gospodarczej na terenie SSE. W artykule zostały wymienione dotychczasowe korzyści wynikające z działania SSE w Polsce, na podstawie analizy badań, raportów i fachowej literatury.

## Geneza Specjalnych Stref Ekonomicznych

Powstanie Specjalnych Stref Ekonomicznych była uwarunkowana wieloma czynnikami społecznymi, ekonomicznymi i gospodarczymi występującymi na przestrzeni wieków i jej pierwowzoru możemy doszukiwać się w specjalnym statusie polegającym na zwolnieniu z ceł i podatków i innych przepisów, które uzyskały niektóre porty, np. port w Reggio w roku 1547, a także porty hanzeatyckie jak Hamburg<sup>1</sup>.

Dopiero od lat 40. ubiegłego wieku, możemy mówić o SSE, kształtem zbliżonych do obecnie funkcjonujących w Polsce. Powstały one w Stanach Zjednoczonych m.in. w Nowym Jorku, Nowym Orleanie i Seattle, a nastawione były głównie na działania związane z eksportem. To właśnie w Stanach Zjednoczonych należy doszukiwać się pierwowzoru parków technologicznych, przemysłowych i naukowych. Parki naukowe stanowią obecnie bardzo istotny kierunek rozwoju SSE<sup>2</sup>.

W Polsce SSE stanowią głównie odpowiedź na transformacje ustrojowo-gospodarczą po 1989 r., kiedy to procesy gospodarcze nasiliły zjawisko powstawania skupisk przedsiębiorstw, co wpłynęło na szybki rozwój gospodarczy określonych obszarów. Po 1989 r. na wielu terenach następowała także stagnacja i nasilająca się recesja, która przyczyniła się do upadku podmiotów gospodarczych stanowiących bazę przemysłową regionów i miast. Powołane zatem SSE<sup>3</sup> jako jeden z naczelných celów miały przejęcie i zagospodarowanie istniejącego majątku przemysłowego, a także infrastruktury gospodarczej, w konsekwencji podniesienie z recesji tych regionów<sup>4</sup>.

Pierwszą SSE, która powstała w Polsce po przyjęciu ustawy o SSE, była strefa Euro-Park w Mielcu, powołana do życia 5 września 1995 r. w mieście znanym do tej pory głównie z Polskich Zakładów Lotniczych, w której zgodnie z danymi z 2010 r. zatrudniono 16 516 osób. Wszystkie pozostałe SSE powstały w latach 90. Początkowo Rada Ministrów utworzyła 17 stref, z czego działalność rozpoczęło 15, a obecnie funkcjonuje 14. Pierwotnie utworzone były na okres 20 lat.

<sup>1</sup> *Polityka ekonomiczna państwa, we współczesnych systemach gospodarczych*, red. D. Kopycińska, Szczecin 2008, s. 129; M. Owczarek, *Specjalne Strefy Ekonomiczne: zagadnienia praktyczne*, Katowice 1997, s. 57–59.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> Ust. z dn. 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz.U. z 2007 r., nr 42, poz. 274, z 2008 r., nr 118, poz. 746, z 2009 r., nr 18, poz. 97.

<sup>4</sup> A. Trójak, K. Wiedemann, *Specjalne strefy ekonomiczne i strefy przemysłowe w kształtowaniu rozwoju gospodarczego regionów na przykładzie Polski i Czech*, Kraków–Warszawa 2010, s. 133.

Byt większości SSE miał dobiec końca w 2016 lub 2017 r., jednak nowelizacja ustawy z 30 maja 2008 r. wprowadziła do ustawy o SSE istotne modyfikacje, wydłużając tym samym termin funkcjonowania stref do końca 2020 r.<sup>5</sup> Jednak już teraz inwestorzy sygnalizują, że wydłużeniu okresu funkcjonowania SSE do końca 2020 r. jest niewystarczające ze względu na długi okres zwrotu inwestycji, co sygnalizowało aż 62% badanych przez KPMG respondentów, którzy uważali, że wydłużenie obowiązywania ustawy o SSE do minimum 2026 r. zwiększy skłonność do inwestycji. Jak szacuje KPMG wydłużenie tego okresu o 6 lat, zwiększy nakłady na inwestycję o 40 mld zł<sup>6</sup>. Pomimo tak wysokich nakładów inwestycyjnych Najwyższa Izba Kontroli, która przeprowadziła z własnej inicjatywy kontrolę „*Funkcjonowania i rozszerzenia Specjalnych Stref Ekonomicznych w latach 2006–2008*”, w której wskazała pozytywny obraz SSE w Regionach, jednocześnie sygnalizowała, że Rząd nie posiada wiedzy, czy ich działalność jest dla gospodarki opłacalna<sup>7</sup>.

## Podstawy prawne funkcjonowania SSE w Polsce

Zgodnie z art. 2 ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, SSE jest wydzieloną i niezamieszkaną częścią terytorium kraju, w której działalność gospodarcza może być prowadzona na preferencyjnych warunkach<sup>8</sup>.

Odnosząc kwestię działania SSE do polskiego systemu gospodarczego, mają służyć przyspieszeniu wzrostu gospodarczego wydzielonej części terytorium kraju, poprzez realizację celów, do których zalicza się:

- rozwój określonych dziedzin działalności,
- rozwój nowych rozwiązań technicznych i technologicznych oraz ich wykorzystanie w gospodarce narodowej,
- rozwój eksportu,
- zwiększenie konkurencyjności wytwarzanych wyrobów i świadczonych usług,

---

<sup>5</sup> Zob. *Specjalne Strefy Ekonomiczne*, KPMG w Polsce, Edycja 2011, s. 11, [www.kmpg.pl](http://www.kmpg.pl)

<sup>6</sup> Ibidem, s. 10.

<sup>7</sup> Zob. raport Najwyższej Izby Kontroli — „*Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania i rozszerzenia obszaru działania specjalnych stref ekonomicznych w latach 2006–2008*”, s. 17, nr ewid. 174/2009/P/08/130/LBY LBY-410-28/08.

<sup>8</sup> Art. 2 ust. z dn. 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz.U. z 2007 r., nr 42, poz. 274, z 2008 r., nr 118, poz. 746, z 2009 r., nr 18, poz. 97.

- zagospodarowanie istniejącego majątku przemysłowego i infrastruktury gospodarczej,
- tworzenie nowych miejsc pracy,
- zagospodarowanie niewykorzystanych zasobów naturalnych z zachowaniem zasad równowagi ekologicznej<sup>9</sup>.

Odnosząc się do rozwoju Łódzka SSE jest doskonałym przykładem tego, jak SSE może wpłynąć na rozwój produkcji wyrobów z mineralnych surowców niemetalicznych czy wyrobów metalowych, umacniając branżę zajmującą się produkcją tworząc przy tym w 2010 r. 23 248 stanowisk pracy.

Jak już wcześniej sygnalizowano podstawą prawną działania SSE w Polsce jest ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, która była kilkakrotnie nowelizowana, jednak jej meritum pozostało niezmienne, a ostatnia jej nowelizacja zwiększyła łączną powierzchnię stref. Ponadto w chwili obecnej funkcjonowanie SSE w Polsce regulują następujące akty prawne takie jak: 14 rozporządzeń Rady Ministrów, w sprawie każdej ze stref. Zwierają one opis granic każdej z 14 stref, okres ich funkcjonowania i zarządzania. Kolejnym aktem prawnym jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym na podstawie zezwolenia na prowadzenia działalności gospodarczej na terenach specjalnych stref ekonomicznych<sup>10</sup>. Wyżej podane rozporządzenie zawiera m.in. warunki udzielania przedsiębiorcy pomocy publicznej, a także rodzaje działalności, na które wydawane jest zezwolenie. Kolejnym istotnym aktem prawnym jest rozporządzenie Rady Ministrów, także z 10 grudnia 2008 r. w sprawie kryteriów, których spełnienie umożliwia objęcie specjalną strefą ekonomiczną gruntów stanowiących własność lub użytkowanie wieczyste podmiotów innych niż zarządzający specjalną strefą ekonomiczną, Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego oraz związek komunalny, które to rozporządzenie zostało znowelizowane w 2010 r.<sup>11</sup>

Ustawa o SSE stała się narzędziem państwa do walki z pogłębiającym się bezrobociem. W Słupskiej SSE w 2010 r. utworzono tylko 2 683 miejsc pracy, jednak należy zasygnalizować, że te 2 683 miejsc pracy powstało na tym terenie właśnie dzięki temu, że objęty on jest Specjalną Strefą Ekonomiczną działającą na preferencyjnych warunkach. Oznacza to więc, że SSE stały się instrumentem pomocy dla podmiotów gospodarczych zlokalizowanych na terenach, gdzie w największym

<sup>9</sup> Art. 3 ust. z dn. 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz.U. z 2007 r., nr 42, poz. 274, z 2008 r., nr 118, poz. 746, z 2009 r., nr 18, poz. 97.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2008 r., nr 232, poz. 1548.

<sup>11</sup> Dz.U. z 2010 r., nr 15, poz. 79.

stopniu odczuwane były skutki transformacji ustrojowo-gospodarczej. Ustawa o SSE jako forma pomocy publicznej spotkała się jednak z krytyką, nie tylko ze strony przedsiębiorców, którzy działali poza SSE, ale także ze strony Unii Europejskiej, co w relacjach z UE wiązało się z koniecznością harmonizacji prawa polskiego z prawem wspólnotowym jeszcze w okresie przedakcesyjnym. Szczególnie trudny w negocjacjach między Polską, a UE był kompromis w sprawach dotyczących kwestii ulg podatkowych, wakacji podatkowych, instrumentów związanych z pomocą dla upadających przemysłów, nieściągnięciem zaległych podatków, poręczeniami kredytów, a także pułapem udzielanej pomocy. Większość negocjacji dotyczyła sporu nad obecnie uchylonym już art. 13<sup>12</sup>.

Podstawą prawną działania zarządzającego SSE, jest ustawa o SSE, oraz właściwe rozporządzenie w sprawie ustanowienia SSE. Zgodnie z art. 6 SSE zarządzającym strefą może być wyłącznie spółka akcyjna, lub spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, w której Skarb Państwa, albo samorząd województwa posiada większość głosów, które mogą być oddane na walnym zgromadzeniu lub zgromadzeniu wspólników<sup>13</sup>. Podstawowe działania związane z zarządzaniem strefą sformułowane są w rozdziale 3 art. 8 ustawy o SSE, który wskazuje, że do zadań zarządzającego SSE należy prowadzenie zgodnie z planem rozwoju, regulaminem strefy oraz przepisami prawa działań, które zmierzają do rozwoju działalności gospodarczej prowadzonej na terenie strefy, a w szczególności:

— umożliwianie na podstawie umowy, podmiotom gospodarczym prowadzącym działalność na terenie strefy, używania i korzystania ze składników mienia położonych na obszarze strefy, których zarządzający jest właścicielem, lub posiadaczem zależnym,

— gospodarowanie w sposób ułatwiający prowadzenie działalności gospodarczej na terenie strefy, urządzeniami infrastruktury gospodarczej, technicznej oraz innymi składnikami mienia, których zarządzający jest właścicielem lub posiadaczem zależnym,

— świadczenie na podstawie umowy podmiotom gospodarczym prowadzącym działalność na obszarze strefy usług oraz tworzenie warunków do świadczenia usług przez osoby trzecie,

— prowadzenie działań, promujących podejmowanie działalności gospodarczej w strefie.

---

<sup>12</sup> *Polityka ekonomiczna państwa...*, s. 130–131.

<sup>13</sup> Art. 6 ust. z dn. 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz.U. z 2007 r., nr 42, poz. 274, z 2008 r., nr 118, poz. 746, z 2009 r., nr 18, poz. 97.

Prawami zarządzającego są:

- prawo zbywania przysługującego mu prawa własności nieruchomości i użytkowania wieczystego gruntów położonych na terenie strefy,
- prawo pierwokupu położonych na obszarze strefy nieruchomości niebędących własnością zarządzającego i niepozostających w jego użytkowaniu wieczystym,
- prawo do zlecenia osobom trzecim wykonania niektórych zadań, o których mowa powyżej,
- prawo do wydawania decyzji administracyjnych (I instancja) w zakresie prawa budowlanego, lecz tylko po otrzymaniu delegacji od kierownika rejonowego urzędu administracji rządowej,
- prawo wydawania decyzji o warunkach zabudowy terenów w strefie — po uzyskaniu upoważnienia rady gminy,
- prawo wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie strefy — tylko w przypadku przekazania uprawnień w tej sprawie przez Ministra Gospodarki<sup>14</sup>.

## Zachęty inwestycyjne do prowadzenia działalności na terenach SSE

### Rozwiązania prawne

Naczelną korzyścią dla przedsiębiorców zainteresowanych inwestowaniem w SSE jest możliwość skorzystania z ulgi podatkowej. Ulga ta polega na zwolnieniu przedsiębiorcy od płacenia podatku dochodowego, którego aktualna stawka w Polsce wynosi 19%. Maksymalna wysokość takiego zwolnienia, wynika z wartości pomocy publicznej, która przysługuje danemu przedsiębiorcy w związku z realizowanym projektem inwestycyjnym na SSE. Wielkość ta zależy od lokalizacji inwestycji, wielkości przedsiębiorcy, a także wysokości nakładów inwestycyjnych, czyli nakładów na zakup środków trwałych lub dwuletnie koszty pracy. Zwolnienie z podatku dochodowego ukształtowane jest odpowiednio:

- dla dużych przedsiębiorców — od 30% do 50% kosztów kwalifikowanych,
- dla średnich przedsiębiorców — od 40% do 60% kosztów kwalifikowanych,
- dla małych przedsiębiorców — od 50% do 70% kosztów kwalifikowanych.

---

<sup>14</sup> Art. 8 ust. z dn. 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz.U. z 2007 r., nr 42, poz. 274, z 2008 r., nr 118, poz. 746, z 2009 r., nr 18, poz. 97.



Ponadto dla inwestycji typu *greenfield* i *brownfield*, zwolnienie przysługuje gdy:

— zostaną spełnione warunki określone w zezwoleniu strefowym, tj. nakłady inwestycyjne zostaną poniesione w określonej wysokości i w określonym terminie, miejsca pracy zostaną utworzone w określonej ilości i w określonym terminie, inwestycja zostanie zakończona w określonym terminie,

— przedsiębiorca nie przeniesie w jakiegokolwiek formie własności składników majątku, z którymi były związane wydatki inwestycyjne — przez okres 5 lat od dnia wprowadzenia do ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym, a w przypadku małych i średnich przedsiębiorców przez okres 3 lat,

— przedsiębiorca będzie prowadził działalność gospodarczą związaną z daną inwestycją przez okres nie krótszy niż 5 lat, a w przypadku małych i średnich przedsiębiorców przez okres nie krótszy niż 3 lata,

— przedsiębiorca utrzyma nowo utworzone miejsca pracy przez okres nie krótszy niż 5 lat lub 3 lata w przypadku małych i średnich przedsiębiorców (w przypadku korzystania z pomocy z tytułu tworzenia nowych miejsc pracy<sup>15</sup>).

Polska pozostaje jednym z krajów Europy Środkowo-Wschodniej, który najbardziej sprzyja bezpośrednim inwestycjom zagranicznym, ponieważ trzydziesto-ośmiomilionowa ludność kraju stanowi wciąż nienasycony rynek zbytu. Kuszącą dla inwestorów jest także lokalizacja Polski, która znajdując się w centrum Europy, stwarza dogodne warunki do dotarcia do rynków Niemiec, Rosji oraz byłych republik radzieckich. I to właśnie dla inwestorów rozważających ulokowanie swoich inwestycji w Polsce przewidzianych jest wiele zachęt inwestycyjnych, takich jak:

— fundusze strukturalne oraz programy krajowe przeznaczone m.in. na:

- dotacje inwestycyjne i na tworzenie nowych miejsc pracy,
- dotacje na działalność B+R,
- dotacje na inną działalność związaną z ochroną środowiska, szkoleniami, logistyką, odnawialnymi źródłami energii.

— zwolnienia z podatku dochodowego dla działalności gospodarczej prowadzonej na terenie specjalnych stref ekonomicznych,

— zwolnienia z podatku od nieruchomości (w niektórych gminach),

— parki technologiczne oferujące infrastrukturę dla firm z branż high-tech oraz B+R,

---

<sup>15</sup> Zob. *Przewodnik po specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce*, KPMG w Polsce, PAIZ, s. 17, 20, [www.paiz.gov.pl](http://www.paiz.gov.pl)

- preferencyjne odpisy podatkowe na zakupy nowej technologii,
- preferencyjne odpisy podatkowe dla centrów badawczo-rozwojowych<sup>16</sup>.

Uchwałą poszczególnych władz lokalnych, podmioty prowadzące działalność gospodarczą na terenach objętych SSE, mogą zostać zwolnione z podatku od nieruchomości, co stanowi kolejną zachętę inwestycyjną. Otrzymanie takiego zwolnienia podatkowego uzależnione jest od: utworzenia nowych miejsc pracy, poniesienia nakładów inwestycyjnych z tym związanych oraz od konieczności zgłoszenia zamiaru korzystania z ulgi do właściwego organu podatkowego, jak i utrzymania inwestycji w regionie przez minimum 5 lat, a w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw przez okres nie krótszy jak 3 lata. W przypadku braku możliwości do skorzystania ze zwolnienia istnieje możliwość podjęcia negocjacji z władzami lokalnymi, a ewentualna wysokość pomocy uzależniona jest od poniesionych nakładów inwestycyjnych lub dwuletnich kosztów pracy<sup>17</sup>.

### Inne korzyści

Za główny czynnik wpływający na wybór danego obszaru w celu zlokalizowania na nim SSE uważa się czynnik społeczny. Miejsca wybrane na funkcjonowanie stref, charakteryzują się dużym bezrobociem, które często powiązane jest z wąską specjalizacją zawodową mieszkańców pobliskich terenów. Poruszaną tematykę wąskiej specjalizacji pracowników, idealnie odzwierciedla sytuacja, która miała miejsce w Mielcu, gdzie dopóki Zakłady Lotnicze były intratnym biznesem, specjalizacja powiązana z tą dziedziną przemysłu była najbardziej pożądana. Dopiero kiedy pojawiły się problemy przedsiębiorstwa ujawnił się asymetryczny rozwój miasta, który stał się przyczyną późniejszego kryzysu. Zagłębiając się dalej w tematykę czynnika ludzkiego, zarówno bezrobocie, jak i wiążące się z tym powstawanie na rynku pracy taniej siły roboczej, to nie jedyne warunki powstania SSE. Kolejnym ważnym czynnikiem jest stworzenie odpowiednich warunków do przyciągnięcia lub wykształcenia miejscowej kadry naukowej, co będzie możliwe tylko jeśli przedsiębiorstwa będą konkurencyjne, innowacyjne i oparte na nowinkach technologicznych co pozwoli im na osiągnięci sukcesu w gospodarce. Brak tych czynników skazuje firmy na ich marginalizację. Dlatego właśnie ta kwestia

---

<sup>16</sup> Zob. *Przewodnik po specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce*, KPMG w Polsce, PAIZ, s. 9, [www.paiz.gov.pl](http://www.paiz.gov.pl)

<sup>17</sup> Zob. *Przewodnik po specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce*, KPMG w Polsce, PAIZ, s. 20–21, [www.paiz.gov.pl](http://www.paiz.gov.pl)

jest istotna w zestawieniu z kolejnym ważnym kryterium, jakim jest konieczność istnienia rynków zbytu dla produkowanych dóbr, a także dostęp do rynków zagranicznych<sup>18</sup>.

Zgodnie z raportem sporządzonym przez KPMG około 75% badanych inwestorów opowiedziało się za tym, że założenie przedsiębiorstwa na terenie objętym SSE nie należało do najtrudniejszych, jednak sygnalizowało, że cała procedura była bardzo skomplikowana przez wysoki poziom biurokracji oraz brak infrastruktury. Widzimy więc wyraźnie, że za korzyściami związanymi z inwestowaniem w SSE kryją się także liczne trudności. Przedsiębiorcy wskazywali, że łatwiej było im uzyskać kredyt inwestycyjny niż uporać się z biurokracją. Kolejnym niepokojącym sygnałem jest niejasność przepisów związanych z ulgą podatkową, tj. rozdzieleniem kosztów opodatkowanych od kosztów zwolnionych od podatku. Skutkuje to więc dużą trudnością w korzystaniu przez inwestorów z największej z zachęt inwestycyjnych. Mimo zawołanych przepisów prawie wszyscy biorący udział w badaniu zamierzając przebrnąć przez trudności i skorzystać z ulgi<sup>19</sup>.

## Dotychczasowe korzyści wynikające z funkcjonowania SSE

Kolejnym obszarem zainteresowania KPMG była kwestia bezrobocia, której zmniejszanie jest jednym z głównych celów wymieniony w ustawie o SSE, jak wynika z badań przeprowadzonych w 2010 r. liczba miejsc pracy w SSE przekroczyła 225 tys. i wzrosła o 8% w skali trudnego 2009 r. Odnotowany wzrost miejsc pracy w SSE był na tyle duży, że pozwolił przekroczyć stan nawet sprzed spowolnienia gospodarczego. Co ciekawe ponownie został osiągnięty największy przyrost zatrudnienia od początku funkcjonowania SSE w Polsce, np. w Katowickiej SSE w 2010 r. zatrudniono 43 473 osób.

Jednak analizując dane dotyczące SSE, sygnalizowane jest niepokojące zjawisko spowolnienia dynamiki tworzenia nowych miejsc pracy, co wynika ze zbliżającego się końca obowiązywania ustawy o SSE<sup>20</sup>.

Jednym z celów artykułu jest wskazanie oddziaływania SSE na rozwój zarówno regionów, jak i terenów znajdujących się w bliskim sąsiedztwie SSE, ponieważ

---

<sup>18</sup> Zob. *Powstanie i rozwój Specjalnych Stref Ekonomicznych w Polsce*, red. E. S m y r g a ł a, s. 1, [www.ipo.pl](http://www.ipo.pl)

<sup>19</sup> Zob. *Specjalne Strefy Ekonomiczne*, KPMG w Polsce, Edycja 2011, s. 33–37, [www.kmpg.pl](http://www.kmpg.pl)

<sup>20</sup> Zob. *Specjalne Strefy Ekonomiczne*, KPMG w Polsce, Edycja 2011, s. 18–19, [www.kmpg.pl](http://www.kmpg.pl)

wywierają one niebagatelny wpływ, który chociaż trudno jest określić liczbowo to bezsprzecznie związany jest z zaspokajaniem potrzeb związanych z powstawaniem nowych zakładów przemysłowych w SSE. Powoduje to oddziaływanie na praktycznie wszystkie dziedziny życia gospodarczego danego regionu. Zaobserwować to można m.in. poprzez wzrost zatrudnienia w firmach budowlanych, rozwój usług bytowych, finansowych, transportowych, edukacyjnych, kulturalnych. Ogólne szacunki przyjmują, że na 100 nowych miejsc powstałych w strefie, w zależności od branży tworzy się w przedziale od 50 do 100 nowych miejsc pracy w otoczeniu strefy, np. w mieleckiej SSE liczba oferentów na rynku sprzętu komputerowego i oprogramowania, kas fiskalnych, centrali telefonicznych, sprzętu kserograficznego, faksów zwiększyła się aż pięciokrotnie.

F. Kuźnik wskazuje, że SSE w polskich warunkach stanowią narzędzie restrukturyzacji regionalnej, służąc temu celowi, poprzez przyśpieszanie wzrostu gospodarczego danego regionu. Kontekst tego tematu jest bardzo szeroki, ze względu na to, że rozwój SSE oddziałuje na region na wielu płaszczyznach, do najważniejszych z nich zaliczamy wymiary: gospodarki i zatrudnienia, wzrostu dobrobytu i jakości życia, wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej, technologicznej i innowacyjnej, wzrostu usług i zasobów społecznych, infrastruktury instytucjonalnej i jakości środowiska<sup>21</sup>.

Podsumowując wszystkie przeanalizowane dane i publikacje, które zostały zebrane do zredagowania tekstu odnoszącego się do SSE, jako narzędzia pomocy państwa zwiększającego konkurencyjność regionów i efektywność zagospodarowania istniejącego majątku przemysłowego i infrastruktury gospodarczej kraju, nasuwa się kilka konkluzji związanych z ich obecnością na gospodarczej mapie kraju teraz, a także w przyszłości.

Powstające w polskich warunkach przemian ustrojowo-gospodarczych SSE spełniły swój cel poprzez np. zwiększenie w 2001 r. zatrudnienia z 42 296 miejsc pracy na aż 225 289 w 2010 r., co charakteryzują się dynamiką zmian w latach 2009–2010 na poziomie 108,04%, co w porównaniu do lat 2008–2009 podnosi wskaźnik o 9,01%. W latach 2001–2010 wzrosła także ilość wydanych zezwoleń na prowadzenie działalności w strefie z 703 na 1354.

Badani przez KPMG inwestorzy, aż w 83% opowiedzieli się pozytywnie za funkcjonowaniem SSE, dlatego coraz częściej mówi się o potrzebie przedłużenia ustawy o SSE, ponieważ okres zwracania inwestycji i poniesionych nakładów jest dłuższy jak 9 lat. Sygnalizowanie tego problemu już teraz jest bardzo ważne, po-

<sup>21</sup> F. Kuźnik, *Regionalne i lokalne aspekty rozwoju społecznego*, [w:] *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej*, red. A. Frąckiewicz - Wróńska, Warszawa 2007, s. 23.

nieważ jeśli szybko nie zostaną podjęte działania mające na celu wydłużenie okresu obowiązywania ustawy o SSE, to znacząca ilość przedsiębiorców zacznie się wycofywać z inwestycji na terenie SSE w Polsce. Badania wskazały, że przedsiębiorcy wszystkich sektorów pozytywnie odnosili się do propozycji wydłużenia ustawy o SSE, wówczas aż 90% badanych inwestorów zadeklarowało przeprowadzenie nowych inwestycji, a tylko 35% wskazuje możliwość przeprowadzenia nowych inwestycji w warunkach obecnych. Inwestorzy wskazują, że 64% inwestycji na obecną chwilę nie uległo zwróceniu i jeśli nie zostanie podjęta decyzja o przedłużeniu działania SSE to inwestorzy rozważają możliwość przeniesienia swojej działalności poza granice kraju<sup>22</sup>. Oznaczałoby to spory cios dla gospodarki kraju, nawet jeśli SSE są prowadzone na preferencyjnych warunkach, ponieważ oznacza to wyciek kapitału za granicę, a to zawsze wiąże się z kosztami. Ponadto zakończenie funkcjonowania SSE wpłynęłoby negatywnie na regiony, w których się znajdują oraz na sąsiedztwo SSE, na które funkcjonując oddziałują pozytywnie, pobudzając prowadzenie działalności gospodarczej przez podmioty lokalne. Brak stref wpłynąłby negatywnie nie tylko na zmniejszenie atrakcyjności innowacyjnej, technologicznej, naukowej regionu, ale przede wszystkim na zmniejszenie liczby miejsc.

Zgodnie z opinią głoszoną przez Marie Theiss, która uważa, że kapitał społeczny spełnia bardzo ważną rolę w polityce społecznej, a definiuje go jako: „sieć powiązań i norm społecznych, które przyczyniają się do współdziałania osób dla poprawy indywidualnej sytuacji życiowej oraz zapobiegania i rozwiązywania problemów społecznych”<sup>23</sup> uważamy, że kapitał społeczny stanowiący ważne narzędzie polityki społecznej zostanie zmarnotrawiony, ponieważ tracąc miejsca pracy najprawdopodobniej wyspecjalizowani pracownicy, podobnie jak kapitał uciekną za granicę. Dlatego Rząd powinien zapobiec takiej sytuacji, gdyż nie ma niczego ważniejszego dla gospodarki kraju jak specjaliści z różnych branż.

## Podsumowanie

Specjalne strefy ekonomiczne w bardzo dobrym stopniu spełniły zadania i cele, dla których zostały powołane. Za jeden z ich głównych sukcesów można uznać

---

<sup>22</sup> Zob. *Specjalne Strefy Ekonomiczne*, KPMG w Polsce, Edycja 2011, s. 27–28, 45–48, [www.kmpg.pl](http://www.kmpg.pl)

<sup>23</sup> M. T h e i s s, *Kapitał społeczny a polityka społeczna maszynopis pracy doktorskiej*, s. 43, [w:] *Obywatelska polityka społeczna*, red. S. K a m i ń s k i, Warszawa 2007, s. 32.

sam fakt, iż został wydłużony okres ich funkcjonowania na terenie Polski oraz to jak wielu przedsiębiorców wyraża wolę dalszego inwestowania na ich obszarze. SSE spotkały się zatem z aprobatą przedsiębiorców, gdyż umożliwiają im bardzo dla nich korzystne prowadzenie działalności gospodarczej, polegające głównie na zwolnieniach z płacenia podatku dochodowego. Ponadto SSE wpłynęły znacząco na wzrost konkurencyjności regionów oraz rozwój gospodarczy obszarów znajdujących się w ich sąsiedztwie. Za jedno z ich głównych osiągnięć uznać można zmniejszenie bezrobocia po przez duży wzrost liczby miejsc pracy w SSE, który wzrasta z każdym rokiem, np. przytaczanej wcześniej Katowickiej SSE utworzono nawet 43 473 miejsc pracy, a 30 057 w Strefie Wałbrzyskiej. Zmniejszenie bezrobocia wpływa także na tereny sąsiadujące ze SSE.

Podsumowując SSE okazały się doskonałym narzędziem pomocy państwa zwiększającym przede wszystkim konkurencyjność regionów, efektywność zagospodarowania istniejącego majątku przemysłowego, ale także liczbę miejsc pracy. Pozytywnie wpłynęły na rozwój wielu gałęzi przemysłu np. motoryzacyjnego, drzewnego, elektronicznego, meblarskiego, czy branż związanych z działalnością wydawniczą, optyczną. Zakończenie ich funkcjonowania może okazać się bardzo niekorzystne zarówno dla gospodarki państwa, regionów, przedsiębiorców, czy też osób zatrudnionych w strefach. Negatywne skutki zakończenia funkcjonowania stref dotyczyłyby głównie nagłego wzrostu bezrobocia oraz braku zwrotów nakładów inwestycyjnych poniesionych przez przedsiębiorców.

## SPECIAL ECONOMIC ZONES AS A TOOL TO HELP COUNTRIES IMPROVE REGIONAL COMPETITIVENESS AND EFFICIENCY OF MANAGEMENT OF THE EXISTING INDUSTRIAL ASSETS

Keywords: special economic zones; transformation; Mielec; preferential conditions; relief; growth in the economy.

### Streszczenie

Specjalne strefy ekonomiczne (SSE), które zostały utworzone w Polsce na podstawie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych z 1994 r., stanowią odpowiedź na transformację ustrojowo-gospodarczą po 1989 r. Obecnie w Polsce funkcjonuje 14 takich stref. Pierwszą z nich była strefa

Euro-Park w Mielcu utworzona w 1995 r. SSE zostały powołane na okres 20 lat, ale zmiany ustawy wydłużyły ten okres do 2020 r. SSE to wydzielona i niezamieszkała część terytorium kraju, gdzie działalność gospodarcza może być prowadzona na preferencyjnych warunkach. Podstawową korzyścią dla przedsiębiorców działających w SSE jest możliwość skorzystania z ulg podatkowych. Polega to na zwolnieniu przedsiębiorcy z płacenia podatku dochodowego. Do głównych zadań SSE należy przede wszystkim: przyśpieszenie wzrostu gospodarczego wydzielonej części terytorium kraju, zwiększenie konkurencyjności regionów, rozwój obszarów w sąsiedztwie stref oraz zmniejszanie bezrobocia. Co ważne spełniają one swoje zadania w bardzo dobrym stopniu. Przedsiębiorcy chętnie inwestują w SSE, a liczba utworzonych w nich miejsc pracy co roku wzrasta.

### Summary

Special economic zones (SSE) which were created in Poland based on the act of special economic zones from 1994, constitute the reply to the transformation structure-economic after 1989. At present in Poland she is functioning 14 of such zones. From them zone was first an Euro-Park in Mielec, created in 1995. Acts appointed for a period of 20 years, but the change were SSE extended this period to 2020. SSE is an allocated and uninhabited part of the territory of the country, where the business activity can be led on preferential conditions. In SSE a possibility of using tax breaks is a basic benefit to acting entrepreneurs. It consists in dismissing the entrepreneur from paying the income tax. He is included in main SSE tasks above all: precipitating the growth in the economy of the allocation of the territory of the country, increasing the competitiveness of regions, the development of areas in the neighbourhood of zones and reducing unemployment. What important they are fulfilling their objectives in the very good step. Entrepreneurs willingly are investing in SSE, and the number of places of employment created in them every year is rising.

## Aneks

## Krótki przewodnik po aktualnych SSE

Strefa	Zarządca	Branża	Zatrudnienie w 2010
Kamiennogórska SSE	Specjalna Strefa Ekonomiczna Małej Przedsiębiorczości S.A.	Usługi związane z działalnością wydawniczą, motoryzacja	4 349
Katowicka	Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna S.A.	Motoryzacja, wyroby z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych	43 473
Kostrzyńsko-Słubicka	Kostrzyńsko-Słubicka Specjalna Strefa Ekonomiczna S.A.	Drzewna, papiernicza	17 252
Krakowska	Krakowski Park Technologiczny Sp. z o.o.	Usługi związane z działalnością wydawniczą, motoryzacja	8 936
Legnicka	Legnicka Specjalna Strefa Ekonomiczna S.A.	Motoryzacja, wyroby metalowe	8 803
Łódzka	Łódzka Specjalna Strefa Ekonomiczna S.A.	Wyroby z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych, wyroby metalowe	23 248
Kielecka	Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. Oddział w Mielcu	Drzewna, meblarska	16 516
Pomorska	Pomorska Specjalna Strefa Ekonomiczna sp. z o.o.	Elektroniczna, papiernicza	19 275
Słupska	Pomorska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A.	Drzewna, usługi magazynowania i wspomagające transport	
Starachowicka	Specjalna Strefa Ekonomiczna „Starachowice” S.A.	Wyroby chemiczne, wyroby z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych	6 349
Suwalska	Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna S.A.	Wyroby z drewna, wyroby z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych	5 958
Tarnobrzaska	Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. Oddział w Tarnobrzegu	Wyroby elektroniczne, urządzenia elektryczne i nieelektryczny sprzęt gospodarstwa domowego	27 832
Wałbrzyska	Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna „INVEST-PARK” sp. z o.o.	Motoryzacja, spożywcza	30 057
Warmińsko-Mazurska	Warmińsko-Mazurska Specjalna Strefa Ekonomiczna S.A.	Wyroby z gumy i tworzyw sztucznych, wyroby elektroniczne i optyczne	10 558



*Jakub Kujawa*

## ROZWÓJ PRZESTRZENNY I DEMOGRAFICZNY BYDGOSZCZY PO 1950 R. DOŚWIADCZENIA HISTORYCZNE A PERSPEKTYWA W PRZYSZŁOŚCI

Słowa kluczowe: industrializacja; społeczna przestrzeń miasta; budownictwo mieszkaniowe; struktura demograficzna; suburbanizacja.

Na płaszczyźnie działań politycznych, gospodarczych i społecznych autor niniejszego artykułu będzie starał się przedstawić najważniejsze determinanty, które — ściśle na siebie oddziałując — wpłynęły na skalę i ukształtowały kierunek rozwoju układu przestrzennego Bydgoszczy oraz jej strukturę demograficzną i zawodową po 1950 r. Przy tym warto pamiętać, iż społecznie kształtowana przestrzeń w dobie Polski Ludowej była przestrzenią jednego „aktora”, czyli komunistycznych władz partyjnych, wyznających woluntaryzm w podejmowaniu decyzji polityczno-gospodarczych. Przestrzeń polityczna (publiczna)<sup>1</sup>, przedstawiona poniżej jako doświadczenie historyczne z okresu 1950–1989 — jakkolwiek dziś oceniana przez społeczeństwo — odcisnęła piętno na obecnej Bydgoszczy. Po 1989 r. ukształtowała się nowa perspektywa przestrzenno-demograficzna, perspektywa zdominowana przez przestrzeń ekonomiczną, która w niedalekiej przyszłości postawi kolejne wyzwania przed mieszkańcami Bydgoszczy.

<sup>1</sup> B. Jałowicki, *Spółeczne wytwarzanie przestrzeni*, Warszawa 1988, s. 216.

## Kształtowanie się przestrzennego i demograficznego wizerunku Bydgoszczy w okresie Polski Ludowej

### Okres 1950–1970

Skalę i kierunek zagospodarowania układu przestrzennego Bydgoszczy po drugiej wojnie światowej zawdzięczamy głównie działaniom władz miejskich z okresu dwudziestolecia międzywojennego. Ideą przewodnią, która ukonstytuowała rozwój przestrzenni miejskiej, było przyłączenie 18 podmiejskich gmin w 1920 r. o łącznej powierzchni 5 687,65 ha, w tym wzdłuż cieków wodnych 4 183,22 ha (*vide*: tab. 1). Ich położenie wzdłuż Kanału Bydgoskiego i rzeki Brdy, nadało miastu nowy urbanistyczny model, oparty równoleżnikowo na pasie dwóch cieków wodnych, ciężących na wschód, ku dolnemu biegowi Wisły. W tym kierunku podążyły też plany zagospodarowania przestrzeni miejskiej zabudową mieszkaniową oraz wykorzystaniem południowo-wschodniego sektora miasta przez przemysł i handel. Okres wojennej traumy przyniósł niewielkie korekty w terytorialno-administracyjnym obliczu Bydgoszczy, aczkolwiek wyłączenie Fordonku (dziś Brdujście) i Zawisła z granic miejskich, bezpośrednio pozbawiło miasto styczności z rzeką Wisłą. Powojenne władze nie uznały zmian dokonanych przez okupanta hitlerowskiego i powrócono do granic z okresu dwudziestolecia międzywojennego (6 638,15 ha). W 1946 r. ludność miasta wyniosła 141 271 tys.<sup>2</sup>

**Tabela 1. Lista przyłączonych w 1920 r. przedmieść Bydgoszczy, położonych wzdłuż rzeki Brdy i Kanału Bydgoskiego**

Ciek wodny	Nazwa przedmieścia	Rok przyłączenia	Powierzchnia (ha)
1	2	3	4
Brda	Jachcice	1920	552,24
Brda	Czyżkówko	1920	382,00
Brda	Skrzetusko (Szretery)	1920	135,18
Brda	Bartodzieje (Wielkie)	1920	200,03
Brda	Bydgoszcz-Wschód (Kapuściska Małe)	1920	285,78
Brda	Zimne Wody (Kapuściska Wielkie)	1920	535,52

<sup>2</sup> *Rocznik Statystyczny Miasta Bydgoszczy 1960–1962*, MUS, Bydgoszcz 1963, s. 14.

Tabela 1. cd.

1	2	3	4
Brda	Siernieczek (Kapuściska Dolne)	1920	308,60
Brda	Czersko Polskie*	1920	418,06
Brda	Brdujście (Fordonek)	1920	749,85
Kanał Bydgoski	Okole	1920	131,13
Kanał Bydgoski	Wilczak	1920	227,33
Kanał Bydgoski	Miedzyń	1920	257,50
Razem dla cieków wodnych:	–	–	4 183,22
Powierzchnia pozostałych przedmieść:	–	–	1 504,43
Razem ogólnie:			5 687,65
Powierzchnia Śródmieścia	–	–	845,00
Całkowita powierzchnia miasta (1939)	–	–	6 638,15**

\* Czersko Polskie stanowi część składową Tarasu Górnego.

\*\* 1933 r. dołączono do Bydgoszczy tzw. Las Gdański o powierzchni 105,50 ha.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. L i c z n e r s k i, *Rozwój terytorialny Bydgoszczy*, „Kronika Bydgoska”, t. 2, 1964–1965, s. 13; *Historia Bydgoszczy (1920–1939)*, pod red. M. Biskupa, t. 2, cz. 1, Bydgoszcz 1999, s. 235–236.

W okresie „realnego socjalizmu” znaczenie Bydgoszczy uległo zmianie. Z peryferyjnie położonego miasta w okresie II Rzeczypospolitej, pozbawionego centralnych władz samorządowych, miasto uzyskało rangę stołeczną na szczeblu wojewódzkim oraz znalazło się w planach forsownej industrializacji przemysłu, ze względu na korzystne położenie arterii komunikacyjnych, tradycje przemysłu, szczególnie elektromaszynowego, drzewnego, spożywczego oraz potencjał ludzki. Centralnie zaplanowany rozwój przemysłu, napływ ludności oraz dodatni przyrost naturalny, wymagał skonkretyzowania kierunku ekspansji terytorialnej miasta. Już w pierwszym pięcioleciu powojennym istniały projekty ulokowania zakładów przemysłowych we wschodniej części miasta<sup>3</sup>, natomiast budownictwo mieszkaniowe miało być rozmieszczone w centralnym sektorze miasta. Od koncepcji do realizacji było jednak daleko i dopiero w latach 50. wraz z realizacją Planu Sześcioletniego, zaszły

<sup>3</sup> Zob.: Archiwum Państwowe w Bydgoszczy [dalej cyt. APB], Pomorska Wojewódzka Rada Narodowa. Potrzeby miasta Bydgoszczy na rok 1949–1950, sygn. 2316: Memoriał Instytutu Bałtyckiego w Bydgoszczy do KW PZPR w sprawie utworzenia w Bydgoszczy portu śródlądowo-morskiego i ośrodka przemysłu ciężkiego z dnia 10 czerwca 1949 r.

na płaszczyźnie rozwoju układu przestrzennego i demograficznego dynamiczne zmiany, które odcisnęły piętno na obliczu Bydgoszczy.

W drugiej połowie lat 40. zaszły też największe zmiany w ruchu wędrownym ludności, głównie związanym z przeobrażeniami struktury narodowościowej (odpływ Niemców, napływ Polaków)<sup>4</sup>. Proces ten zapoczątkował zjawisko dynamicznego przemieszczania się ludności, tym razem ze względów socjalno-ekonomicznych, co będzie stałą cechą demograficzną w okresie Polski Ludowej.

W dekadzie 1950–1960 przyłączono do miasta łącznie 4 644 ha (przyrost w stosunku do 1946 r. o 41%), dokładnie w 1954 r. 4 132 ha (Łęgowo z portem, miejscowość Żółwin, osiedla Opławiec i Prądy, wyłączono zaś Zawisłe), natomiast 5 lat później 512 ha (Osowa Góra). Łącznie całkowita powierzchnia Bydgoszczy w tym okresie wyniosła 11 282 ha. Wzrostowi przestrzeni miejskiej towarzyszyła dynamika wzrostu ludności, która dla roku 1960 wyniosła 142 (1950=100%). Liczba mieszkańców wzrosła o 69 000 (163 000–232 000) i w stosunku do 1950 r. powiększyła się o 30%. Był to największy, liczony systemem dekad, przypływ mieszkańców w historii miasta.

Napływ ludności do miasta miał charakter wielokierunkowy i niekonieczne w poszczególnych latach, najwyższy odsetek stanowił przypływ ludności ze wsi (lata 1959–1960). Rozwój uprzemysłowienia, który miał być czynnikiem poprawy stopy życiowej i awansu społecznego, stanowił także szansę dla mieszkańców innych miast, mniej uprzemysłowionych lub wcale, zanotowano także liczne powroty z zagranicy.

Dokładnie w latach 1955–1960 przypływ ludności wyniósł 53 378 (wieś: 26 092, miasto: 25 544, zagranica: 1 742), natomiast odpływ mieszkańców wyniósł 40 482 (miasto: 21 925, wieś: 16 097, zagranica: 1 637, inne: 823). Saldo ruchu wędrownego mieszkańców Bydgoszczy tylko dla badanego pięciolecia wyniosło +12 896. Istotną rolę w procesie rozwoju demograficznego miał ruch naturalny ludności, gdzie przykładowo dla lat 1950, 1955 i 1960 zanotowano łącznie 14 488 urodzeń żywych oraz 4 758 zgony (w tym 985 niemowląt)<sup>5</sup>.

Industrializacja dekady 1950–1960 przyniosła miastu rozbudowę lub budowę nowych zakładów pracy, np. Fabryka Ekstraktów Garbarskich, Bydgoska Fabryka Urządzeń Chłodniczych, rozbudowa Zjednoczonych Zakładów Rowerowych przy obecnej ul. Fordońskiej (od 1971 r. „Romet”) i in. W drugiej połowie lat 50. rozbudowano łącznie 17 dużych przedsiębiorstw produkcyjnych — prawie wszystkie

<sup>4</sup> W. K o t o w s k i, *Terytorium i ludność*, [w:] *Bydgoszcz wczoraj i dziś 1945–1980*, pod red. S. M i c h a ł s k i e g o, Warszawa–Poznań 1988, s. 29–30.

<sup>5</sup> Obliczenia własne na podstawie: W. K o t o w s k i, *Terytorium i ludność*, s. 32.

**Tabela 2. Najważniejsze zmiany administracyjno-terytorialne miasta Bydgoszczy w okresie PRL**

Rok	Ludność (w tys.)	Powierzchnia całkowita (w ha)	Powierzchnia przyłączonych obszarów (w ha)	Przyrost wyrażony (w %)
1946	141 271	6 638,15	podział z 1939 r.	–
1954	202 863	10 770,00	4 132,00	38,0
1959	232 675	11 282,00	512,00	4,5
1961	245 639	11 628,10*	292,40	2,5
1973	308 133	12 458,10	830,00	6,6
1977	339 237	17 146,05**	5 632,14	32,8
			Razem 11 398,54	

\* według obliczeń geodezyjnych z 1966 r.

\*\*gminie Nowa Wieś Wielka oddano obszar o pow. 944,19 ha.

Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Rocznik Statystyczny Miasta Bydgoszczy 1960–62*, MUS, Bydgoszcz 1963, s. 14; W. K o t o w s k i, *Terytorium i ludność*, [w:] *Bydgoszcz wczoraj i dziś 1945–1980*, pod red. S. Michalskiego, Warszawa–Poznań 1988, s. 26–33.

pochodziły z okresu międzywojennego. Był to pierwszy etap przekształcania przestrzeni miejskiej przez socjalistyczne uprzemysłowienie, które urzeczywistniło cechy, znamienne dla całego okresu gospodarki uspołecznionej. Często wiele istniejących zakładów było uciążliwych dla ludności, ponieważ znajdowały się w obszarze zwartej zabudowy (np. Zakłady Mięsne), dlatego w przyszłości planowano ich lokacje na obrzeżach miasta. Cechą charakterystyczną przestrzennego rozlokowania obiektów przemysłowych było ich rozproszenie w skali miasta i regionu, kiedy jeden zakład posiadał liczne filie, magazyny, budynki pomocnicze i socjalne oddalone od siebie nawet o kilkadziesiąt kilometrów (np. Zakłady Rowerowe). W 1960 r. łącznie funkcjonowało 98 zakładów pracy<sup>6</sup>, które zatrudniały 47 600 osób<sup>7</sup> (44,7% w gospodarce uspołecznionej). W porównaniu do 1951 r., wzrost liczby zatrudnionych w gospodarce uspołecznionej wyniósł ponad 25 000 osób. Nastąpił dynamiczny wzrost zatrudnienia kobiet w gospodarce uspołecznionej, szczególnie w przemyśle. Niestety wzrost zatrudnienia i ogólny rozwój industrializacji, która tworzyła miejską przestrzeń przemysłu, nie nadążała za potrzebami społecznymi,

<sup>6</sup> Według niektórych opracowań 121 zakładów, wliczając mniejsze jednostki przedsiębiorstw produkcyjnych.

<sup>7</sup> *Rocznik Statystyczny Powiatów 1970*, GUS, Warszawa 1970–1974, [dalej cyt. RSP], s. 206: podana jest liczba 51 400 zatrudnionych w przemyśle, jednak z uwzględnieniem uczniów.

czyli miejską przestrzenią konsumpcji (budowa mieszkań, infrastruktura techniczna, itd.).

W wyniku powyższych zjawisk nastąpił wspomniany niedobór mieszkań i ogólne pogorszenie stopy życiowej w mieście. Idea i funkcjonowanie Zakładu Osiedli Robotniczych (ZOR)<sup>8</sup> tylko w połowie pokryło deficyt mieszkaniowy, aczkolwiek budownictwo zakładowe w omawianej dekadzie oddało do użytku 12 500 izb mieszkalnych, na osiedlach Kapuściska (zaplecze mieszkaniowe „Zachemu”), Błonie, Leśne i Skrzetusko. Spółdzielczość mieszkaniowa dopiero stawiała pierwsze kroki i jej ogólny udział w budownictwie mieszkaniowym w drugiej połowie lat 50. wynosił niespełna 10%. Łącznie, wliczając prywatne budownictwo jednorodzinne i budownictwo rad narodowych, oddano do użytku 30 000 izb mieszkalnych<sup>9</sup>, co nie rozwiązało problemu deficytu zasobów mieszkaniowych<sup>10</sup>. Liczba mieszkańców wciąż rosła i w 1956 r. ponad 6 000 osób dojeżdżało do pracy.

Dekada 1960–1970 przyniosła dalszy rozwój przestrzenny i demograficzny miasta. Jedyną poważną zmianą terytorialną miała miejsce w 1961 r., kiedy do Bydgoszczy przyłączono obszar 292,4 ha (Janowo, część lasu szubińskiego i przy ul. Grunwaldzkiej). W 1964 r. Pracownia Urbanistyczna opracowała dla okresu 1961–1980 I Plan Ogólny Zagospodarowania Przestrzennego m. Bydgoszczy<sup>11</sup>, w którym m.in. zakładano ekspansję budowlaną w kierunku wschodnim oraz większy rozwój gospodarczy miasta niż pierwotnie ustalano. Pomimo ambitnych założeń, realizacja planu była wykonana tylko w połowie, ponieważ nadal inwestowano w zakłady i ich zaplecze znajdujące się w centrum miasta lub jego bezpośredniej bliskości („Eltra”, „Famor”, „Makrum”).

Dynamika wzrostu ludności dla roku 1970 wyniosła 173 (rok 1950=100%). Liczba mieszkańców Bydgoszczy w porównaniu z poprzednią dekadą zwiększyła się o 50 000, tj. 17% (232 000–282 000). Dla lat 1961–1965 i 1968 zanotowano o wiele mniejszy niż w poprzedniej dekadzie napływ ludność z miast (miasto: 17 183, wieś: 23 407). Ogólnie, saldo ruchu wędrownego dla powyższego okresu

<sup>8</sup> Zakład Osiedli Robotniczych wraz z Dyrekcjami Osiedli Robotniczych, jako organami wykonawczymi Zakładu, powołano do życia dekretem Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 1948 r. (Dz.U. z 1948 r., nr 24, poz. 166). Budownictwo zorowskie funkcjonowało do 1955 r.

<sup>9</sup> RSP 1971, s. 367: w 1960 r. było ogółem 51 141 mieszkań i 142 093 izb.

<sup>10</sup> G. K a c z m a r e k, *Gospodarka komunalna, infrastruktura techniczna i socjalno-bytowa miasta*, [w:] *Bydgoszcz wczoraj i dziś 1945–1980*, pod red. S. M i c h a l s k i e g o, Warszawa–Poznań 1988, s. 123–124.

<sup>11</sup> W 1976 r. zatwierdzono II Plan Ogólny Zagospodarowania Przestrzennego, obejmujący okres 1971–1990; Zob. A. G r a d - K o ł a c z y ń s k a, *Bydgoszcz w planach ogólnych zagospodarowania przestrzennego*, „Kronika Bydgoska”, t. 7, 1976–1979, s. 39–44.

wyniosło +14 908 (przybyło: 40 703, ubyło: 25 795)<sup>12</sup>. W latach 60. nastąpiło zmniejszenie przyrostu naturalnego, który dla roku 1970 wyniósł +1 918, przy tym jednak zmniejszyła się śmiertelność niemowląt<sup>13</sup>.

W dekadzie 1960–1970 nastąpił dalszy, dynamiczny rozwój przemysłu i jego koncentracja w największych przedsiębiorstwach produkcyjnych. Zbudowano lub rozbudowano m.in. Zakłady Chemiczne „Zachem”, Zakłady Sprzętu Okrętowego „Famor”, Zakłady Przemysłu Gumowego „Stomil”, Zakłady Naprawcze Taboru Kolejowego, Pomorskie Zakłady Budowy Maszyn „Makrum”, Zakłady Wytwórcze Sprzętu Teletechnicznego „Telfa”, wniesiono też od podstaw nową gazownię i zakłady „Polgaz”<sup>14</sup>. W 1970 r. łącznie w gospodarce uspołecznionej pracowało 142 300 osób, w tym 68 100 w przemyśle (46%). W porównaniu z poprzednią dekadą zatrudnienie w gospodarce uspołecznionej wzrosło o 43 700 osób, choć w drugiej połowie badanego okresu tempo przyrostu zatrudnienia zmalało, dzięki zwiększeniu m.in. wydajności pracy.

Wraz za kształtującą się przestrzenią przemysłu, próbowała nadążyć przestrzeń konsumpcji i wymiany, czyli gospodarka mieszkaniowa wraz z infrastrukturą techniczną oraz sfera usługowo-handlowa. W porównaniu do poprzedniej epoki, nastąpiła poprawa sytuacji, głównie dzięki funkcjonowaniu 14 spółdzielni mieszkaniowych, których całościowy udział w realizacji zadań w budownictwie mieszkaniowym wyniósł w 1965 r. 42%. W zachodniej części miasta wybudowano osiedle Błonie dla ponad 20 000 mieszkańców, kolejne rozbudowywano, jak Kapuściska, Wyżyny, Bartodzieje, Skrzetusko, Leśne. Szereg budynków wielorodzinnych powstało w okolicach m.in. ul. Stromej, Powstańców Wielkopolskich, M. Konopnickiej. Mieszkania posiadały wyższy standard, coraz częściej wyposażane w pożądane instalacje wodno-kanalizacyjne i średnio o 10 m<sup>2</sup> większe. Od 1969 r. na osiedlu Siernieczek funkcjonował Kombinat Budowy Domów, który wdrażał w życie przemysłowe metody produkcji i montażu budownictwa wielkopłytowego<sup>15</sup>. Tylko w latach 1966–1970 oddano do użytku 12 421 mieszkań (38 979 izb)<sup>16</sup>. W 1970 r. łącznie w Bydgoszczy było 67 943 mieszkań, na które składało się 203 950 izb (1,33 osób/izbę)<sup>17</sup>. Jednak zapotrzebowanie społeczne na budownictwo mieszkaniowe nie było w pełni zaspokojone. Warto wspomnieć, iż w 1961 r.

<sup>12</sup> Obliczenia własne na podstawie: W. K o t o w s k i, *Terytorium i ludność*, s. 32.

<sup>13</sup> RSP 1971, s. 54–55.

<sup>14</sup> G. K a c z m a r e k, *Rozwój społeczno-gospodarczy Bydgoszczy (1945–1980)*, [w:] *Bydgoszcz wczoraj i dziś 1945–1980*, pod red. S. M i c h a l s k i e g o, Warszawa–Poznań 1988, s. 80–81.

<sup>15</sup> G. K a c z m a r e k, *Rozwój społeczno-gospodarczy Bydgoszczy (1945–1980)*, s. 125–127.

<sup>16</sup> RSP 1971, s. 395.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 366–367.

Miejska Rada Narodowa wyznaczyła w zachodnim sektorze miasta (Miedzyń, Jary, Jachcie, Piaski, Czyżkówko, Osowa Góra) około 2 500 działek budowlanych pod budownictwo jednorodzinne, ostatecznie potwierdzając dominantę przestrzenno-architektoniczną tej części Bydgoszczy. W latach 1958–1962 powstało osiedle domków jednorodzinnych Łuczniczka (rejon Toruńskiej-Spokojnej) oraz osiedla przy ul. Kaplicznej i Nakielskiej. Indywidualne budownictwo mieszkaniowe w całościowym ujęciu zasobów stanowiło w okresie Polski Ludowej 15–20% ogółu wybudowanych mieszkań.

### Okres 1970–1990

Dekada lat 70. przyniosła największe i najbardziej znaczące zmiany terytorialne w skali całościowego rozwoju przestrzennego miasta. W 1973 r. w granicach miejskich znalazł się nadwiślański Fordon (830 ha, 8 700 mieszkańców), który miał zaspokoić głód mieszkaniowy wciąż rozrastającej się klasy robotniczej i promieniować jako ośrodek akademicki nauk matematyczno-przyrodniczych (ATR). W wymiarze regionalnym fordońska dzielnica miała być kolejnym etapem w realizacji planu zagospodarowania przestrzennego aglomeracji bydgosko-toruńskiej. Cztery lata później podjęto decyzję o włączeniu w granice miasta części gruntów należących do gmin Solec Kujawski i Osielsko (5 632,14 ha), natomiast wyłączo- no na rzecz gminy Nowa Wieś Wielka teren o powierzchni 944,19 ha (Emilianowo Las). Obszar miejscowości Łoskoń i Mariampol, miał służyć rozbudowie mieszkaniowej Nowego Fordonu oraz budowie oczyszczalni ścieków i elektrociepłowni (Łęgnowo Wieś). Tereny Smukały Dolnej i Myślęcinka<sup>18</sup> adaptowano na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, natomiast miejscowości Niemcz, Czarnówczyn i Zamczysko pod przyszłe budownictwo mieszkaniowe. Po korektach obszar Bydgoszczy wyniósł 17 146,05 i obecnie nieznacznie tylko powiększono granice terytorialne miasta (17,598 ha/176 km<sup>2</sup>)<sup>19</sup>. Wraz z przyrostem terytorialnym nastąpiły istotne przeobrażenia w użytkowaniu obszaru miasta. Parki, skwery i zieleńce zajmowały w 1979 r. 237 ha (przyrost 66 ha w stosunku do 1970 r.), natomiast powierzchnia osiedlowej zieleni wraz z infrastrukturą obiektów sportowych wy-

---

<sup>18</sup> Rola Myślęcinka niepomniernie wzrosła w 1972 r., kiedy w związku z organizacją centralnych dożynek, wybudowano kompleks usługowo-wystawienniczy. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego tego terenu zatwierdzony został już 13 listopada 1973 r. przez Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej (APB, PWRN, Wydział Organizacyjno-Prawny. Protokoły z posiedzeń PWRN Nr 33 (13.11.1973), sygn. 1743.

<sup>19</sup> *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2011*, GUS, Warszawa 2011, s. 18.



niosła 163,3 ha (przyrost 89,5 ha w stosunku do 1970 r.). Wpływ na nową przestrzeń użytkową miała budowa osiedli wielorodzinnych, dla mieszkańców zakładano także popularne, zakładowe ogródki działkowe (1970 r.: 196 ha — 4 580 działek)<sup>20</sup>.

Zanotowano kolejny, liczony systemem dekad, przyrost ludności, dla której dynamika w roku 1980 wyniosła 214 (1950=100%). W okresie 1970–1980 ludność powiększyła się zatem o 67 tys. (282 000–349 000). Saldo ruchów wędrowniczych dla 1975 r. wyniosło +6 568, natomiast w następnym pięcioleciu (1980 r.), dotkniętym kryzysem polityczno-gospodarczym, spadło do +1 706. W latach 70. rozpoczął się okres boomu urodzeniowego, który trwał do 1984 r. Statystyki zarejestrowały 53 361 urodzeń żywych i 27 049 zgonów. Łącznie, średni przyrost naturalny dla lat 1971–1980 wyniósł +2 631.

Przyrost ludności tradycyjnie powiązany był z rozwojem gospodarki uspołecznionej. Epoka Gierkowska przyniosła wzrost tempa produkcji przemysłowej, która dla Bydgoszczy była najwyższa w historii. W 1975 r. ogółem w gospodarce pracowało 177 000 osób (74 000 w przemyśle), natomiast w drugim pięcioleciu ilość zatrudnionych spadła o 11 000 (3 500 w przemyśle). Okres 1971–1975 odznaczył się najwyższym w historii przyrostem zatrudnienia (34 700) oraz średnią zatrudnienia na 1000 mieszkańców (549). Industrializacja, kształtowana przez potężne nakłady inwestycyjne, szczególnie w latach 1970–1975, pozwoliła na modernizację szeregu zakładów przemysłowych („Organika-Zachem”, ZNTK, „Pre-dom-Romet”, „Unitra-Eltra” i in.) oraz budowę nowych, np. chłodnia przemysłowo-składowa, Zakład Mleczarski, Elektrociepłownia — II i in.<sup>21</sup> W 1971 r. do użytku oddano Słodownię i Elewator Zbożowy w Fordonie. Przestrzeń miejską rozrastającego się przemysłu starano się kształtować nie tylko na wschodnich obrzeżach miasta, gdzie rozbudowano m.in. Zakłady Rowerowe i „Telkom-Telfa”, ale także w dzielnicach Glinki i Osowa Góra. W centrum miasta i jego najbliższych okolicach wniesiono charakterystyczne budynki zarządu i administracji przedsiębiorstw, np. biurowce „Eltry”, Bydgoskiego Przedsiębiorstwa Budownictwa Przemysłowego, „Miastoprojektu” i in. Ważnym elementem rozwoju gospodarczego był fakt przeznaczenia środków inwestycyjnych na budownictwo i gospodarkę komunalną<sup>22</sup>, szczególnie po 1975 r.

Intensywny rozwój przemysłu i przyrost nowych pracowników wymagał rozwiązania problemu mieszkaniowego. W 1975 r. oddano do użytku 3 700 mieszkań,

---

<sup>20</sup> W. K o t o w s k i, *Terytorium i ludność*, s. 27–28.

<sup>21</sup> G. K a c z m a r e k, *Rozwój społeczno-gospodarczy Bydgoszczy (1945–1980)*, s. 82–83.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 83–84.

których łącznie było 85 938 (265 748 izb, osób/izbę 1,21). W następnym pięcioletniu liczba mieszkań wzrosła do 94 923, dzięki czemu liczba osób przypadających na izbę uległa zmniejszeniu (1,02). Substancja mieszkaniowa została odmłodzona i ponad połowa mieszkań powstała w okresie powojennym. Zagospodarowanie przestrzenne budownictwa wielorodzinnego zrealizowano głównie w południowo-wschodnim sektorze miasta (Górny Taras), gdzie rozpoczęto budowę nowych osiedli: Szwederowo, Wyżyny, Wzgórze Wolności oraz kontynuowano budowę Kapuścisk. Dominantę przestrzenno-architektoniczną ukształtowały pięć i jedenastokondygnacyjne bloki. Nieprzypadkowo pod zabudowę wielorodzinną wybrano sektor górnego tarasu (głównie zabudowa w pasie Błonie-Kapuściska), gdzie 70% nowych mieszkań znalazło się w strefie dogodniejszych warunków klimatycznych, w przeciwieństwie do pozostałych zlokalizowanych w dolinnej strefie zurbanizowanej<sup>23</sup>. Aby dodatkowo chronić zdrowie mieszkańców Górnego Tarasu, stworzono system melioracji klimatycznej, dla lepszego przewietrzania obszaru oraz wykorzystując naturalną wymianę powietrza w niekorzystnych okresach klimatycznych, zaprojektowano odpowiednie kliny i tereny zielone<sup>24</sup>. Sprawa warunków klimatu musiała być rozpatrywana także w kwestii kształtowania przestrzeni przemysłu. Planiści miejscy decydując się na rozmieszczenie dzielnic przemysłowo-składowych w sektorze wschodnim, brali pod uwagę warunki naturalne miasta Bydgoszczy. Wiatry południowo-zachodnie i przeważające zachodnie, mogły zasadniczo wpłynąć na oddziaływanie przemysłu na zdrowie mieszkańców, dlatego zakładano nie budować zakładów przemysłowych o dużej uciążliwości w zachodnim sektorze miasta, aby nad dzielnicami mieszkaniowymi nie koncentrować zanieczyszczeń w powietrzu atmosferycznym. Jak już wspomnieliśmy, uciążliwość największych zakładów przemysłowych, miała skupić się we wschodniej części miasta, jednak praktyka pokazała, iż zanieczyszczenia oraz awarie chemiczne w „Zachemie”, zagrażały zdrowiu mieszkańców osiedli, szczególnie Kapuścisk i Wyżyn<sup>25</sup>.

W dekadzie 1980–1990 liczba mieszkańców Bydgoszczy wzrosła o 33 tys. (349 000–382 000), natomiast dynamika wzrostu ludności w roku 1990 wyniosła 234 (1950=100%). W 1984 r. statystyki zanotowały 6 131 urodzeń żywych oraz

<sup>23</sup> E. Hohendorf, *Klimat i stosunki hydrogeologiczne*, [w:] *Bydgoszcz. Historia-Kultura-Życie gospodarcze*, praca zbior. Cz. Baszyński [et. al.], Gdynia 1959, s. 16–22; A. Licznerski, *Urbanistyka*, [w:] *Bydgoszcz. Historia-Kultura-Życie gospodarcze*, s. 35.

<sup>24</sup> W. Karbownik, *Perspektywy rozwoju Bydgoszczy*, „Kronika Bydgoska”, t. 1, 1962–1963, s. 75.

<sup>25</sup> B. Rogalski, *Zagrożenia środowiska naturalnego Bydgoszczy*, „Kronika Bydgoska”, t. 9, 1982–1985, s. 13; S. Kamosiński, *Katastrofy (wypadki) w przedsiębiorstwach w Bydgoszczy w okresie PRL*, „Kronika Bydgoska”, t. 30, 2008, s. 319–331.

3 660 zgonów (saldo przyrostu naturalnego +2 671)<sup>26</sup>. Był to schyłkowy okres boomu urodzeniowego. Na tle ogólnego wzrostu ludności, nastąpiły przekształcenia struktury wieku, wykształcenia i zatrudnienia mieszkańców Bydgoszczy. Mianowicie w latach 1978–1988 zwiększyła się grupa osób w wieku nieprodukcyjnym na tle malejącego wzrostu osób w wieku produkcyjnym (na 1000 osób w wieku produkcyjnym 658 było w wieku nieprodukcyjnym, wzrost o 12%). Grupa osób w wieku przedprodukcyjnym wyniosła 27,6%, co było efektem wcześniejszego wysokiego przyrostu naturalnego. Polepszyła się także sytuacja wykształcenia bydgoszczan, ponieważ co drugi mieszkaniec posiadał wykształcenie ponadpodstawowe. W 1988 r. wyższym wykształceniem legitymizowało się 10% społeczeństwa miasta, 31% średnim i 28,1% zasadniczym zawodowym. Interesujący jest fakt, iż pod koniec istnienia Polski Ludowej lepiej wyedukowaną częścią społeczeństwa byli mężczyźni<sup>27</sup>.

Zatrudnienie w gospodarce uspołecznionej w omawianym okresie było niższe niż dekadę wcześniej, ponieważ w wiek produkcyjny wszedł niż demograficzny z lat 60. a na emeryturę odchodzili licznie urodzeni w pierwszym dziesięcioleciu II Rzeczypospolitej. W 1984 r. pracowało 157 231 osób, w tym 64 456 w przemyśle i 19 208 w budownictwie<sup>28</sup>.

Pomimo załamania gospodarczego i napiętej sytuacji politycznej kraju, oddano do użytku kolejne mieszkania: w 1984 r. było 163 026 mieszkań, w tym 340 913 izb o łącznej powierzchni użytkowej 5 277 386 m<sup>2</sup>. Według Narodowego Spisu Powszechnego z 1988 r. w latach 1979–1988 w Bydgoszczy wybudowano 2 280 budynków oraz 23 740 mieszkań<sup>29</sup>.

Dynamika rozwoju budownictwa mieszkaniowego wpłynęła na strukturę mieszkań według liczby zamieszkujących w nich gospodarstw domowych. W stosunku do 1950 r. liczba mieszkań zamieszkałych przez 1 gospodarstwo domowe wzrosła o 20,4%, jednak 2,3% mieszkań nadal zajmowanych było przez 3 i więcej gospodarstw domowych (w porównaniu do 1950 r. spadek o 7,6%)<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> RSP 1986, s. 26–27.

<sup>27</sup> K. Kwasiński, *Ludność miasta Bydgoszczy. Charakterystyka wybranych cech za lata 1978–1988*, „Kronika Bydgoska”, t. 12, 1990, s. 152–153.

<sup>28</sup> RSP 1986, s. 86–87.

<sup>29</sup> *Zamieszkałe budynki Polska: Narodowy Spis Powszechny*, GUS, Warszawa 1990, s. 92.

<sup>30</sup> *Bydgoszcz w statystyce*, Urząd Miejski w Bydgoszczy, Urząd Statystyczny w Bydgoszczy, Bydgoszcz 1996, s. 29.

Od 1981 r. rozpoczęto budowę osiedli Nowego Fordonu<sup>31</sup>, który obecnie zamieszkuje około 70 000 ludzi. W omawianej dekadzie powstały dzielnice: Bohaterów, Bajka, Szybowników, Przylesie, Tatrzańskie (1988–1992) oraz Niepodległości (od 1990 r.). Szybko nadwiślańska dzielnica, stała się największą jednostką urbanistyczną Bydgoszczy, słusznie otrzymując miano „sypialni miejskiej”.

**Tabela 3. Struktura mieszkań według gospodarstw domowych w Bydgoszczy (1950–1988)**

Liczba gospodarstw domowych	1950	1960	1970	1978	1988
1 gospodarstwo domowe	66,5	71,4	75,9	78,0	86,9
2 gospodarstwa domowe	23,6	20,1	15,9	15,9	10,8
3 gospodarstwa domowe i więcej	9,9	8,5	6,1	6,1	2,3
Przeciętna liczba gospodarstw domowych	1,47	1,41	1,35	1,31	1,16

Źródło: *Bydgoszcz w statystyce*, Urząd Miejski w Bydgoszczy, Urząd Statystyczny w Bydgoszczy, Bydgoszcz 1996, s. 31.

Przyłączenie Fordonu zamknęło historyczny okres ciężenia Bydgoszczy w kierunku wschodnim, gdzie miasto oparło się na naturalnej granicy Wisły. Kształtowanie przestrzeni miejskiej w tym kierunku determinował wzrost liczby ludności, związany z przyrostem naturalnym oraz skalą zatrudnienia w gospodarce społecznej. Obszar przyszłego Nowego Fordonu, rozumiany jako miejska przestrzeń konsumpcji i wymiany był w zasadzie słuszną koncepcją stworzenia nowoczesnego osiedla wielorodzinnego dla ponad stu tysięcy mieszkańców. Jednak dynamiczny przyrost zasobów mieszkaniowych — szczególnie w latach 80. — nie szedł w parze z potrzebami społecznymi ludności, co przełożyło się na pogorszenie warunków mieszkaniowych (brak dostatecznej komunikacji z centrum, słabo rozwinięta sieć usługowo-handlowa oraz oświatowo-zdrowotna). Dopiero po 1989 r. sytuacja uległa powolnej zmianie.

Sukcesywnie przyłączane terytoria, pierwotnie nie wpływały znacząco na dynamikę wzrostu ludności, która była wynikiem skali i kierunku rozwoju społecznej gospodarki oraz towarzyszącym temu zjawiskom demograficznym. Przyłączone obszary o łącznej powierzchni 11 398,54 ha (66,5% przyrostu terytorialnego),

<sup>31</sup> A. Ciżmowska, *Fordon dzielnicą Bydgoszczy*, [w:] *Dzieje Fordonu i okolic*, pod red. Z. Bięgańskiego, Bydgoszcz 1997, s. 144. Warto pamiętać, że na początku lat 70. SM w Starym Fordonie wybudowała bloki, w których było 360 mieszkań w rejonie ul. Pielęgniarskiej (dziś osiedle Nad Wisłą).

miały charakter peryferyjnych miejscowości (podmiejskie gospodarstwa), słabo zaludnionych (np. Janowo, Smukała Dolna) lub stanowiły tereny leśne (część lasu szubińskiego lub przy ul. Grunwaldzkiej). Istniały tam jednak duże ilości nieruchomości gruntowych o stosunkowo słabej przydatności dla rolnictwa (klasa V–VI), które jak w przypadku Fordonu i Osowej Góry stały się bazą przestrzenną dla gospodarki mieszkaniowej miasta na kilkadziesiąt najbliższych lat. Potencjał przyrodniczo-krajobrazowy Myślęcinka, Janowa i Smukały Dolnej wykorzystano zaś dla celów rekreacyjno-wypoczynkowych, tworząc enklawę „zielonych płuc” dla wciąż rozrastającej się klasy robotniczej. Nowe obszary miejskie wykorzystał także przemysł, gdzie zagospodarowano już wcześniej eksploatowane tereny Łęgnowa, Żółwina oraz Osowej Góry.

Reasumując, w kwestii industrializacji należy zadać pytanie, czy uprzemysłowienie miało wpływ na układ przestrzenny miasta w okresie Polski Ludowej? — a jeśli tak, to jaka była miastotwórcza rola interesującego nas zjawiska?

Wydaje się, iż polityczny charakter uprzemysłowienia państwa polskiego, dokonany pod dyktando doktrynerskich założeń i wytycznych był często powodem niekorzystnych ingerencji w ład przestrzenny miasta, tworząc „żywiolową” dekompozycję struktury układu przestrzennego miasta, a zarazem utrwalając przestrzeń społeczną, istniejącą od czasów industrializacji kapitalistycznej z okresu zaboru pruskiego. Społeczna przestrzeń miejska, szczególnie w centrum, poprzez modernizację i rozbudowę istniejących przedsiębiorstw, nie posiadała odpowiednio wykształconej infrastruktury technicznej i komunikacyjnej, ugruntowując w ten sposób funkcjonowanie przestarzałego układu przestrzennego miasta, nie rozwiniętego na potrzeby ówczesnego miasta socjalistycznego. Funkcjonujące zaś gałęzie przemysłu znajdowały się blisko cieków wodnych, które jednak potraktowane zostały jako rezerwuuar wody technologicznej i odbiorca ścieków przemysłowych, a nie arterie transportowo-komunikacyjne, jak w XIX w. Zatem przestrzeń przemysłu (produkcji) w okresie socjalistycznego uprzemysłowienia w praktyce nie wykształciła nowego kierunku w rozwoju układu przestrzennego miasta, pomimo zaistniałej potrzeby wyjścia z nowymi inwestycjami poza granice miasta. W przypadku Bydgoszczy barierą dla zmian ukierunkowania przestrzennego przemysłu było także środowisko naturalne (chronione obszary środowiska naturalnego, uwarunkowania klimatyczne) oraz w pewnym stopniu ochrona zdrowia mieszkańców, które jednak było zagrożone przez zbyt bliską lokalizację molochów przemysłowych (np. „Zachem”, „Pollena”).

Miastotwórcza rola przemysłu polegała na aktywizowaniu zawodowym rzeszy ludności, dla zaspokojenia której potrzebny był intensywny rozwój budownictwa mieszkaniowego, głównie wielorodzinnego, na obszarze całego miasta. Ponadto

dla rozrastającej się klasy robotniczej przyłączono obszary mające walory wypoczynkowo-rekreacyjne w północnej części Bydgoszczy. Dla ówczesnej planistyki były to wyzwania o charakterze priorytetowym, realizowane z większym lub mniejszym powodzeniem, pozostając swoistym dziedzictwem przestrzenno-architektonicznym miasta w okresie postkomunistycznym.

**Tabela 4. Dynamika wzrostu/spadku ludności miasta Bydgoszczy w latach 1950–2010**

Rok	Ludność (w tys.)	Dynamika wzrostu: 1950=100%
1950	163	100
1960	232	142
1970	282	173
1980	349	214
1990	382	234
2000	376	230
2010	356	218

Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Rocznik demograficzny 2011*, GUS, Warszawa 2011, s. 91.

### Dziś i jutro. Stan i struktura demograficzna oraz społeczna przestrzeń miejska Bydgoszczy

W omawianym powyżej okresie 1950–1989 dominowała jako ideologia i rzeczywista siła sprawcza przestrzeń polityczna, której podporządkowano wszystkie sfery życia społecznego. W okresie transformacji politycznej i gospodarczej zaszły jednak zmiany, które zmieniły stan rzeczy, co naturalnie odbiło się na interesujących nas zjawiskach.

W kwestii stanu i struktury ludności Bydgoszczy wystąpiły typowe dla procesu transformacji polityczno-gospodarczej przeobrażenia społeczne, często o charakterze negatywnym dla rozwoju miasta: zmniejszający się przyrost naturalny, spadek rozrodczości kobiet oraz ich niska dzietność, mniejsza ilość zawieranych małżeństw, wysoka umieralność, szczególnie mężczyzn w średnim wieku z powodu chorób, bezrobocie i związane z tym migracje zarobkowe ludności za granicę, szczególnie w wieku produkcyjnym i in.

Jeśli w dekadzie 1990–2000 liczba ludności zmniejszyła się o 6 000 (382 000–376 000), to w 2010 r. spadek wyniósł aż 20 000. Jest to najwyższy ubytek ludności miasta w okresie powojennym i prognozy demograficzne GUS podtrzymują, iż miasto stopniowo będzie się wyludniać. Zobrazować skalę zjawiska można na przykładzie przyrostu naturalnego. Mianowicie w 1983 r. zanotowano 6 131 urodzeń żywych (ostatni rok boomu urodzeniowego), kiedy w 2000 r. już tylko 3 061, tj. 51% mniej (saldo –432)<sup>32</sup>. Natomiast w 2010 r. statystyki zarejestrowały 3 514 urodzeń żywych oraz 3 720 zgony (saldo przyrostu naturalnego –206)<sup>33</sup>. Pojawia się więc symptomatyczny dla całego badanego okresu czynnik ujemnego przyrostu naturalnego. Pozytywnym zjawiskiem jest za to coraz niższa umieralność niemowląt<sup>34</sup>. Spadek przyrostu naturalnego występuje pomimo faktu, iż kobiety z wyżu demograficznego z pierwszej połowy lat 80., weszły w okres największej rozrodczości (20–29 rok życia). Wpływ na badane zjawisko wiąże się z dzisiejszym metropolitalnym stylem życia, kiedy młode, głównie wykształcone kobiety, odkładają macierzyństwo na późniejszy okres życia, po uzyskaniu stabilizacji zawodowej i ekonomicznej. W 2010 r. rozrodczość kobiet wyniosła 1,257, co jest niskim i niepokojącym wskaźnikiem. Czynnikiem oddziałującym na dzietność kobiet jest ilość zawieranych małżeństw, których statystycznie było mniej niż w okresie Polski Ludowej oraz liczba rozwodów (*vide*: tab. 5).

Tabela 5. Liczba zawartych małżeństw i udzielonych rozwodów w Bydgoszczy w latach 1980–2010

Rok	Małżeństwa	na 1000 ludności w wieku 15 lat i więcej	Rozwody	na 10 00 ludności
1980	3 292	12,1	524	15,1
1990	2 463	8,5	485	12,9
2000	2 066	6,5	654	17,2
2010	2 102	7,3	904	25,6

Źródło: *Rocznik demograficzny 2011*, GUS, Warszawa 2011, s. 201.

<sup>32</sup> *Ludność, ruch naturalny i migracje w województwie kujawsko-pomorskim w 2004 r.*, US, Bydgoszcz 2005, s. 37.

<sup>33</sup> *Rocznik demograficzny 2011*, s. 243 i 308.

<sup>34</sup> Zob.: *Ludność, ruch naturalny i migracje w województwie kujawsko-pomorskim w 2004 r.*, s. 19–20: tab. II.

Struktura podstawowych grup wiekowych (wiek przedprodukcyjny, wiek produkcyjny, wiek poprodukcyjny) wskazują, iż ludność miasta Bydgoszczy stopniowo się starzeje. Ludność w wieku przedprodukcyjnym (0–17 lat) zmalała w okresie 1990–2010 o 11%, co wiąże się z faktem spadku liczby urodzeń, natomiast wzrosła o 3,7% liczba osób w wieku produkcyjnym (18–59 kobiety, 18–64 mężczyźni), ponieważ na rynek pracy napływają osoby z wyżu demograficznego. Liczba osób w wieku poprodukcyjnym w porównaniu z 1990 r. wzrosła o 7%<sup>35</sup>.

Na wyludnianie miasta w przeciągu ostatnich lat wpłynął ruch migracji wewnętrznych, np. odpływ ludzi do nowych podmiejskich osiedli mieszkaniowych, względnie innych miast, jak i migracje zagraniczne, głównie ze względów ekonomicznych. Jeśli saldo migracji wewnętrznych dla 1990 r. wyniosło +844, dla 2000 r. przyniosło ujemny bilans (–146)<sup>36</sup>. Zjawisko odpływu ludności nasiliło się w ostatniej dekadzie, kiedy tylko dla lat 2000–2009 miasto opuściło ponad 38 000 osób zameldowanych na pobyt stały (przybyło ponad 26 000). W 2010 r. saldo ruchów wędrowniczych przy napływie 2 637 osób i odpływie 3 793 osób wyniosło –1156.

Prognozy demograficzne przewidują, iż w ciągu najbliższych dwudziestu lat ludność miasta obniży się do pułapu około 290 000 mieszkańców, czyli będzie mniejsza o 18–19%<sup>37</sup>. W roku 2035 ogółem ma być 284 300 bydgoszczan, w tym 153 000 kobiet. Współczynnik feminizacji wzrośnie do 116,5 (obecnie wynosi 113,9)<sup>38</sup>. Na złożoność powyższego zjawiska wpływać będzie m.in. ujemny przyrost naturalny, migracje wewnętrzne i zewnętrzne ludności oraz przekształcenia stanu i ilości struktury demograficznej Bydgoszczy.

Warto jednak zauważyć, że mieszkańcy z przedmieść, którzy wcześniej opuścili miasto lub w najbliższej przyszłości zdecydują się na zamieszkanie w gminach ościennych, w zdecydowanej większości dojeżdżają codziennie do Bydgoszczy (praca, szkoła, kultura). Dlatego należy przypuszczać, iż skala wyludnienia nie będzie tak drastyczna, jak alarmują prognozy GUS, a miastu nie grożą opustoszałe place i ulice. Natomiast odpływ ludności za granicę, szczególnie osób w wieku pro-

<sup>35</sup> Obliczenia własne na podstawie: *Ludność, ruch naturalny i migracje w województwie kujawsko-pomorskim w 2009 r.*, r. 9, US, Bydgoszcz 2010 s. 34, 56, 62; A. C i ż m o w s k a, *Kwestie społeczne w Bydgoszczy w okresie transformacji ustrojowej*, „Kronika Bydgoska”, t. 19, 1998, s. 33.

<sup>36</sup> Dane dotyczą tylko osób zameldowanych na pobyt stały.

<sup>37</sup> Dla porównania w Toruniu ludność miasta w 2030 r. ma zmniejszyć się o 17%, a Włocławku 16%.

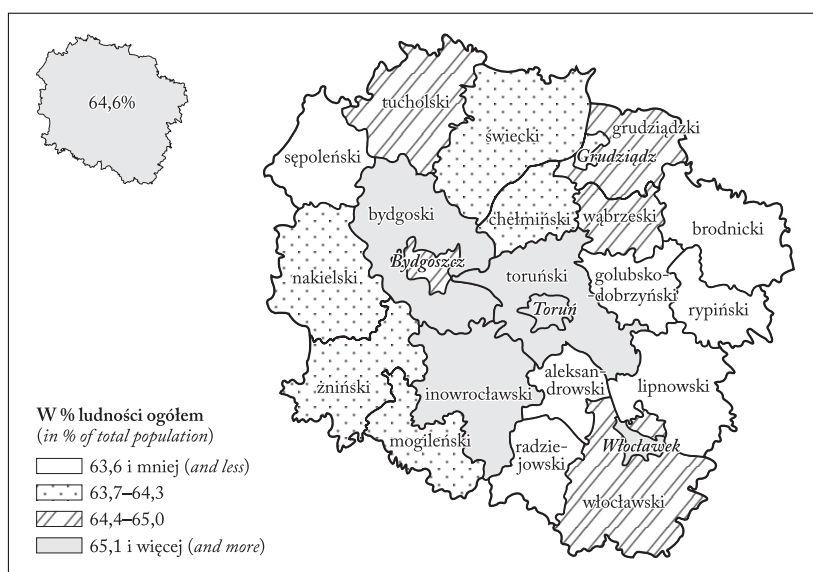
<sup>38</sup> *Prognoza dla powiatów i miast na prawie powiatu oraz podregionów na lata 2011–2035, Ludność według płci i funkcjonalnych grup wieku*, stan w dniu 31 XII 2011, Kujawsko-Pomorskie, m. Bydgoszcz, GUS, Warszawa 2011, tab. xls: [http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_11752\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_11752_PLK_HTML.htm) [dostęp: 31.01.2012].



dukcyjnym jest zjawiskiem o charakterze płynnym (sezonowe wyjazdy-przyjazdy), dla statystyki miejskiej trudnej do uchwycenia (osoby wyjeżdżające nadal są zameldowane na pobyt stały w miejscu zamieszkania) i stanowi odrębny temat do analizy.

Znacznym czynnikiem migracji jest proces suburbanizacji, czyli wspomniany odpływ mieszkańców do ościennych gmin. Zjawisko te trwa już od dłuższego czasu i jest impulsem dla rozwoju budownictwa indywidualnego. Jednak liczba pozwoleń na budowę budynków mieszkalnych w powiecie znacznie przewyższa liczbę wydanych pozwoleń w Bydgoszczy. Zmiany w strukturze ludnościowej obejmują także inne większe miasta regionu, jak Toruń, Włocławek, Grudziądz, Inowrocław.

Analizy przewidują, iż powyższe zjawiska wywołają zwiększenie konkurencji pomiędzy miastami województwa o przyływ ludności. Przy takim kierunku zmian kolejnym problemem mogą okazać się zmiany w strukturze ekonomicznej mieszkańców, ponieważ nadal będzie się zmniejszać liczba osób w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym. Zwiększy się zaś liczba osób w przedziale wieku poprodukcyjnym, co podniesie współczynnik obciążenia ludności w wieku produkcyjnym. Podwyższeniu ulegną więc wydatki na cele socjalne i koszty pracy. Powyższe zjawiska, w połączeniu z wysoką stopą bezrobocia, mogą w przyszłości doprowadzić

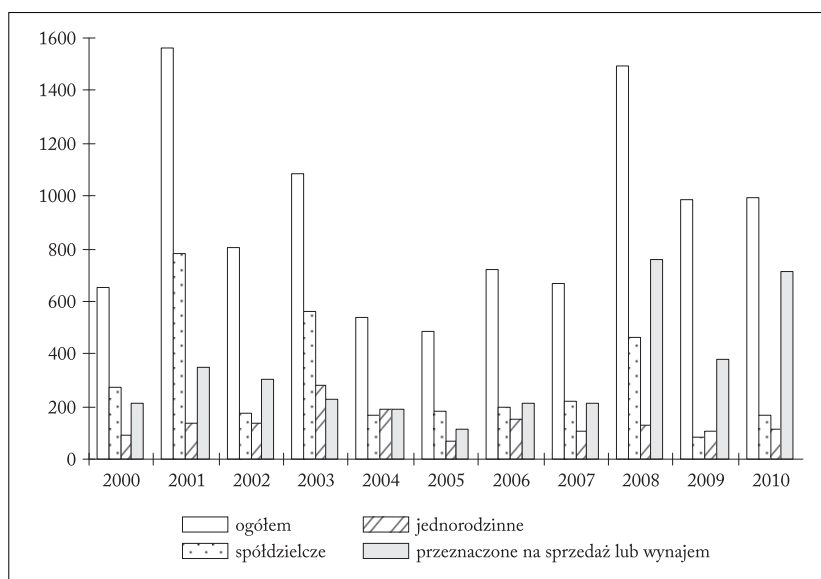


Rycina 1. Ludność w wieku produkcyjnym woj. kujawsko-pomorskiego (2010 r.)

Źródło: [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bydgosz/ASSETS\\_11p\\_04.jpg](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bydgosz/ASSETS_11p_04.jpg)

do procesu ubożenia części mieszkańców i jednocześnie pogłębić rozwarstwienie ekonomiczne społeczeństwa<sup>39</sup>.

W latach 1988–1992 średnioroczny przyrost zasobów mieszkaniowych wyniósł 2 300 mieszkań. Dokończono wtedy wnoszenie m.in. osiedla Tatrzańskiego, trwały intensywne prace na terenie dzielnic Nad Wisłą, Niepodległości, Kasztelanka. Załamanie tempa budownictwa nadeszło wraz ze zmianą zasad kredytowania inwestycji związanych z budownictwem mieszkaniowym. W okresie 1993–1995 przeciętny roczny przyrost zasobów mieszkaniowych wyniósł nieco ponad 900 mieszkań. Na koniec 1995 r. przeciętna liczba izb w mieszkaniu wyniosła 3,41, a przeciętna liczba osób na 1 mieszkanie 3,02. W porównaniu z 1970 r. przeciętna powierzchnia mieszkania zwiększyła się o 4,7 m<sup>2</sup>, a w przeliczeniu na 1 osobę o 5,7 m<sup>2</sup>. Na koniec 1995 r. zasoby spółdzielni wynosiły 48% zasobów ogólnych, a zasoby komunalne 16,9%. W stosunku do ogólnej liczby mieszkań w latach 1950–1975 odsetek mieszkań wyposażonych w wodociąg wzrósł o 45,4%, wstęp o 60%,



Rycina 2. Mieszkania oddane do użytku w latach 2000–2010

Źródło: Urząd Miasta Bydgoszczy. Wydział Rozwoju Gospodarczego i Inwestycji. Referat Rozwoju i Analiz Ekonomicznych, *Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej Bydgoszczy za rok 2010*, s. 15.

<sup>39</sup> Urząd Miasta Bydgoszczy. Wydział Rozwoju Gospodarczego i Inwestycji. Referat Rozwoju i Analiz Ekonomicznych, *Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej Bydgoszczy (2000–2010)*, s. 29–34: [http://www.bydgoszcz.pl/gospodarka/serwis\\_gospodarczy/Informacja\\_spoleczno-gospodarcza.aspx#1](http://www.bydgoszcz.pl/gospodarka/serwis_gospodarczy/Informacja_spoleczno-gospodarcza.aspx#1) [dostęp: 31.01. 2012].

w gaz 49,2%, w łazienkę 69,3 i centralne ogrzewanie o 75,2%<sup>40</sup>. Niestety nadal istniał deficyt mieszkaniowy, a ilość oczekujących wciąż się zwiększała.

Dane dla dekady 2000–2010 potwierdzają trudną sytuację mieszkaniową, którą potęguje nie tylko deficyt zasobów mieszkaniowych lecz sukcesywnie rosnące ceny za metraż. W omawianym okresie oddano do użytku 9 986 mieszkań, w tym 3 269 spółdzielczych o łącznej powierzchni użytkowej 705 tys. m<sup>2</sup>. Przeciętny przyrost zasobów mieszkaniowych w skali roku podtrzymał poziom z poprzedniej dekady. Skalę problemu może zobrazować fakt, iż w 2008 r. w mniejszym Toruniu oddano do użytku więcej mieszkań niż w ponad 350 tys. Bydgoszczy. W 2010 r. liczba oddanych do użytku mieszkań dała Bydgoszczy 11. lokatę w Polsce wśród miast wojewódzkich<sup>41</sup>.

Na wstępie omawiania wybranych kwestii związanych z kształtowaniem przestrzeni miejskiej po 1989 r., warto zadać następujące pytania: jakie czynniki wpływają współcześnie na tworzenie przestrzeni miejskiej? i jakie mogą być z tego tytułu konsekwencje w przyszłości?

Społeczne wytwarzanie przestrzeni miejskiej w okresie gospodarki wolnorynkowej ukształtowało całkiem nowe warunki dla zagospodarowania i rozwoju miast. Na przestrzeń miejską zaczęły oddziaływać mechanizmy rynkowe, w których zasada popytu/podaży ponownie przywróciła cenę ziemi, a podstawą jakichkolwiek działań jest respektowanie własności prywatnej. Zasada decentralizacji władzy publicznej, jako reprezentatywnej siły sprawczej w poszczególnych regionach, spowodowała, iż samorządy terytorialne zaczęły partycypować w kształtowaniu przestrzeni miejskiej, natomiast władza centralna stanęła na straży regulacji prawnej poprzez m.in. prawo budowlane, ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawę o gospodarce nieruchomościami. Nowymi podmiotami zostali zaś przedsiębiorcy krajowi i zagraniczni, instytucje oraz osoby prywatne posiadające konkretne środki finansowe na tworzenie przestrzeni miejskiej. Wzrosła rola planowania szczegółowego, dzięki czemu architekci mogą wykazać się większą swobodą działania niż w okresie socjalistycznej industrializacji<sup>42</sup>.

Decydenci działający na rzecz własnych korzyści, reprezentują często sprzeczne interesy, dlatego społeczna przestrzeń miejska wywołuje konflikty pomiędzy różnymi podmiotami, np. prywatni właściciele domagają się wysokiego odszkodowania od Skarbu Państwa za wywłaszczenie ich nieruchomości pod inwestycje

---

<sup>40</sup> *Bydgoszcz w statystyce*, s. 31.

<sup>41</sup> Opracowanie własne na podstawie: Urząd Miasta Bydgoszczy. Wydział Rozwoju Gospodarczego i Inwestycji (dla lat 2000–2010), *passim*.

<sup>42</sup> B. J a ł o w i e c k i, M. S z c z e p a ń s k i, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Warszawa 2006, s. 281–288.

publiczne. Nierzadko brak uregulowanej prawnie własności, hamuje inwestycje budowlane i w konsekwencji opóźnia rozwój przestrzenny miasta. Znamienny jest przykład sporu pomiędzy trzema ościennymi gminami (Białe Błota, Sicienko, Osielsko), a władzami Bydgoszczy, które od 2005 r. próbują bezskutecznie rozszerzyć granice administracyjne miasta<sup>43</sup>. Także sami mieszkańcy mają prawo oprotestować inwestycje, które według nich zakłócają dotychczasowy ład przestrzenny i mogą być uciążliwe dla osiedli ludzkich, np. planowana budowa spopieliarni zwłok w Bydgoszczy zostanie ostatecznie zrealizowana poza granicami miasta, nieopodal zakładów „Belmy”.

Według podziału własności gruntów na koniec 2010 r. do Skarbu Państwa należały 8 600 ha (48,9%), gminy 4 600 ha (26,2%), pozostałe 24,9% do jednostek samorządowych i podmiotów prywatnych<sup>44</sup>. Dane dotyczące sposobu wykorzystania nieruchomości gruntowych na terenie miasta obrazują, iż ponad 31% ogólnej powierzchni stanowią lasy i grunty leśne (5 433 ha), dalej tereny osiedlowe, które zajmują 29% powierzchni ogólnej (5 059 ha, w tym zabudowane 3 992 ha), użytki rolne 19,2% (3 348 ha) oraz tereny komunikacyjne 10,7% (1 869 ha). Zaletą Bydgoszczy jest stosunkowo duży udział terenów zielonych (12% na terenie osiedlowym)<sup>45</sup>.

Powierzchnia zieleni, będącej w nadzorze miasta na koniec 2007 r., wynosi 1 406 ha, w tym: 31 parków spacerowo-wypoczynkowych (powyżej 2 ha, 879,4 ha) 85 zieleńców (71,6 ha), zieleń uliczna (257,5 ha), tereny zieleni osiedlowej (40,7 ha), lasy miejskie (257 ha)<sup>46</sup>. Autorzy Strategii Rozwoju Terenów Zieleni Bydgoszczy do 2015 r. podkreślili, iż jednym z kluczowych celów jest „racjonalne kształtowanie ładu przestrzennego poprzez tworzenie i modyfikowanie norm prawnych decydujących o wielkości i jakości zieleni miejskiej”<sup>47</sup>. Stan taki można uzyskać poprzez zwiększenie ilości planów zagospodarowania przestrzennego, obejmujących zrównoważony ład przestrzenny, który utrzymuje proporcje pomiędzy zabudową, infrastrukturą i terenami otwartymi, w celu poprawy funkcjonowania

<sup>43</sup> Uchwała Nr XLVIII/705/09 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 27 maja 2009 r. w sprawie przystąpienia do procedury zmiany granic miasta Bydgoszczy i przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami: <http://www.mmbydgoszcz.pl/301708/2010/3/23/zmiana-granic-bydgoszczy-nadal-brak-porozumienia?category=news> [dostęp: 31.01.2012].

<sup>44</sup> Urząd Miasta Bydgoszczy. Wydział Rozwoju Gospodarczego i Inwestycji. Referat Rozwoju i Analiz Ekonomicznych, *Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej Bydgoszczy za rok 2010*, s. 27.

<sup>45</sup> *Plan Rozwoju Bydgoszczy na lata 2009–2014*, s. 17–18.

<sup>46</sup> *Ibidem*, s. 15–16.

<sup>47</sup> Urząd Miasta Bydgoszczy. Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska, *Strategia Rozwoju Terenów Zieleni Bydgoszczy*, s. 22.

miasta. Istotnym czynnikiem jest także wykup gruntów pod przyszłe inwestycje rekreacyjno-wypoczynkowe oraz ochrona już istniejących obszarów zieleni<sup>48</sup>.

Obecnie na terenie miasta najwięcej inwestycji mieszkaniowych realizowanych jest na osiedlach Górzyskowo, Fordon, Osowa Góra, Czyżkówko. Inwestycje realizowane są przez różne podmioty, które zasadniczo kształtują mieszkaniową przestrzeń Bydgoszczy. Oprócz wspomnianych spółdzielni mieszkaniowych, dynamicznie rozwija się rynek inwestycji developerów. Lokale przeznaczone przez prywatnych inwestorów na sprzedaż, traktowane są jak towar wysokiej jakości, na który stać bogatszą część społeczności miejskiej. Często bydgoszczanie przekładają wygodne mieszkania w mieście, na indywidualne budownictwo jednorodzinne, które zajmują obszary willowe usytuowane na peryferiach miasta oraz podmiejskie miejscowości, np. Białe Błota, Łochowo, Osielsko, Niemcz. Obserwując skalę tego zjawiska można wnioskować, iż w ten sposób dokonuje się swoista segregacja przestrzenno-społeczna, która wywołuje kontrast urbanistyczny pomiędzy osiedlami z okresu budownictwa socjalistycznego, a nowoczesnymi, metropolitalnymi osiedlami willowymi, czy stylizowanymi świeżo po renowacji kamienicami śródmiejskimi. Na szczęście przewidywana dekapitalizacja bydgoskich osiedli mieszkaniowych z wielkiej płyty nieuchronnie została przesunięta w czasie, ponieważ bloki mieszkalne są sukcesywnie zabezpieczane pod względem termoizolacyjnym, np. Fordon, Bartodzieje i in. Dzięki tym działaniom spółdzielnie mieszkaniowe podnoszą standardy estetyczne i praktyczne (użytkowe), dotychczas jednolitej i monotonnej zabudowy wielkopłytywowej. Niestety gorzej przedstawia się sytuacja w dzielnicach o przewadze budownictwa sprzed 1945 r. (20%), gdzie domy mieszkalne, często o charakterze kamienic piętrowych, znajdują się w złym stanie technicznym (Okole, Szwederowo, Bocianowo, Śródmieście) i nadają się *de facto* do rozbiórki. Na miejscu wyburzonych domów powstają często nowoczesne i luksusowe mieszkania developerskie, które tworzą nową przestrzeń konsumpcji w strefie (śród)miejskiej. Od 2000 r. przestrzeń miejską wypełniają zasoby mieszkań czynszowych Bydgoskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego (BTBS), przy udziale gminy Bydgoszcz. Jest to program mieszkaniowy skierowany do osób nie posiadających własnego lokum. Dotychczas w różnych dzielnicach Bydgoszczy (Szwederowo, Jary, Fordon), oddano do użytku ponad 1000 mieszkań BTBS i przewiduje się, iż w latach 2009–2014 koszt kolejnego programu budowlanego wyniesie prawie 100 mln zł.

Także magistrat w latach 2006–2011 starał się wesprzeć mieszkalnictwo wielorodzinne, oddając w różnych częściach miasta ponad 300 mieszkań komunalnych

---

<sup>48</sup> Ibidem, s. 24.

i socjalnych. W Fordonie Administracja Domów Miejskich „ADM” oddała do użytku 269 mieszkań komunalnych (2008–2010).

Program — Mieszkajmy w Bydgoszczy, realizowany w ramach strategii rozwoju miasta w latach 2009–2014 podkreśla, iż do likwidacji deficytu mieszkaniowego oraz poprawy warunków mieszkaniowych potrzebna jest realizacja nowego budownictwa oraz dalsza modernizacja części już istniejących budynków, z uwzględnieniem ładu przestrzennego i zwiększenia standardów technicznych oraz estetycznych wszystkich komponentów zagospodarowania<sup>49</sup>. Magistrat szacuje, iż obecne rezerwy terenów budowlanych w granicach administracyjnych miasta, pozwalają oddać do użytku 30 000 nowych mieszkań, co daje możliwość zaspokojenia przewidywanych do 2015 r. potrzeb mieszkaniowych. Problematyka zagadnienia wynika jednak z częstego braku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego<sup>50</sup> oraz mizernego stanu uzbrojenia terenów pod budownictwo mieszkaniowe, co nie stymuluje nowych inwestycji na obszarze miasta. Istnieją także rezerwy terenowe dla budownictwa jednorodzinnego, szczególnie na Piaskach, Smukale, Jachcicach oraz w rejonie Lasu Gdańskiego i górnego tarasu Fordonu<sup>51</sup>. Jednak cena ziemi budowlanej, podatek od nieruchomości oraz użytkowanie wody jest znacznie niższe w podmiejskich gminach, dlatego znaczny odsetek osób rezygnuje z osiedlania się w mieście nad Brdą. Są to oczywiście wybrane problemy, które w całościowym ujęciu, wymagają oddzielnej analizy i dotyczą wszelkich planowanych inwestycji budowlanych w Bydgoszczy.

Według miejskich planistów poprawa zagospodarowania przestrzennego dzielnic zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej wymaga w niedalekiej przyszłości kilku zasadniczych korekt. Mianowicie za konieczne uznano zagospodarowanie i wyposażenie osiedlowych terenów wypoczynku i sportu (budowa boisk sportowych „Orlik” oraz ścieżek pieszo-rowerowych), efektywne wykorzystanie terenów otwartych (np. budowa parkingów), wymianę instalacji infrastruktury technicznej oraz tworzenie nowych i wykorzystanie istniejących terenów zieleni. Natomiast tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej powinny zostać wyposażone w ekologiczne źródła ciepła oraz wymagane jest polepszenie standardów istniejącej i budowę nowej infrastruktury technicznej i komunikacyjnej (kanalizacja,

<sup>49</sup> *Plan Rozwoju Bydgoszczy na lata 2009–2014. Miejski Plan Operacyjny*, Załącznik do uchwały XLV/632/09 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 1 kwietnia 2009 r., s. 214.

<sup>50</sup> Proporcje kształtują się następująco: 11 894 ha (68%) — brak miejscowego planu zagospodarowania, 2 247 91 ha (13%) — w trakcie realizacji, 3 304 69 ha (19%) — obowiązujące.

<sup>51</sup> *Gdzie się budować?*, „Express Bydgoski” z dnia 13 września 2011, s. 9.

modernizacja dróg). Ponadto podkreślono konieczność poprawy wyposażenia i zagospodarowania dzielnicowych obszarów rekreacji i wypoczynku<sup>52</sup>.

Společną przestrzeń miejską w coraz większym stopniu wypełnia sieć obsługi handlowo-usługowej, która stworzyła nowy element struktury przestrzennej ośrodków miejskich. W niemal każdym sektorze miasta występują dyskonty spożywcze, pasażer handlowe oraz hiper- i supermarkety. Obiekty te, często w sposób mało pochlebny określane są „kolorowymi barakami”, ze względu na zajmowaną powierzchnię i zasadniczo podobną architekturę. Zdaniem autora nie wszystkie inwestycje w centrum miasta były do końca przemyślane. Głośna była sprawa zezwolenia władarzy miejskich na budowę centrum handlowego „Drukarnia” w bezpośredniej bliskości kościoła Klarysek i budynku zabytkowego Muzeum Okręgowego, na ścianach którego pojawiły się pęknięcia i rysy. Oficjalnie jednak wszystko odbyło się zgodnie z prawem, pomimo protestów mieszkańców i obrońców staromiejskiej przestrzeni Bydgoszczy<sup>53</sup>. W skali kraju Bydgoszcz nie jest odosobnionym przypadkiem, jednak dla tego typu obiektów najlepszym rozwiązaniem jest lokacja poza strefą śródmiejską, przy drogach wylotowych obrzeży miast, gdzie istnieją rozległe tereny, dla stworzenia miejsc parkingowych i obiektów towarzyszących, np. rejon ul. M. Rejewskiego, gdzie zlokalizowano trzy hipermarkety oferujące różny asortyment. Z drugiej strony dzięki powstaniu tego typu obiektów w centrum miasta, ludność otrzymała wygodny dostęp do różnego rodzaju usług i towarów oraz przeprowadzono w ich najbliższym otoczeniu niezbędną modernizację infrastruktury (przebudowa skrzyżowań, budowa tuneli prowadzących do miejsc parkingowych). Nie wszystkie inwestycje wpływają na całkowite przekształcenie przestrzeni śród(miejskiej). Za przykład może posłużyć postawa inwestora Focus Mall, który dokonał rewitalizacji zabytkowych budynków dawnej Rzeźni Miejskiej, obecnie stanowiące część składową kompleksu handlowo-rozrywkowego.

Charakterystyczny jest fakt, iż w przeciągu najbliższych lat społeczna przestrzeń przemysłu, zlokalizowana na obszarze zwartej zabudowy miejskiej, będzie stopniowo zastępowana przez rozrastającą się przestrzeń ekonomii (konsumpcji i wymiany), związanej z kapitałem międzynarodowym. Mianowicie w latach 2013–2015, na miejscu częściowo wyburzonych Zakładów Makrum (osiedle Leśne) oraz

---

<sup>52</sup> Prezydent Miasta Bydgoszczy. Miejska Pracownia Urbanistyczna. Wydział Rozwoju i Strategii Miasta. Załącznik Nr 1. Diagnoza stanu wyjściowego, *Lokalny program rewitalizacji dla miasta Bydgoszczy na lata 2007–2015*, Bydgoszcz 2009, s. 101.

<sup>53</sup> *Debata o budowie Astorii*, Gazeta.pl kraj, z dnia 6 I 2006 r., wyd. internetowe: <http://wiadomosci.gazeta.pl/kraj/1,34309,3101816.html>, [dostęp: 06.02.2012].

całkowicie drukarni „Ortis” (osiedle Wzgórze Wolności)<sup>54</sup>, powstaną dwie galerie handlowe o łącznej powierzchni sprzedaży 79 000 m<sup>2</sup>. Na prawej pierzei Wenecji Bydgoskiej w kompleksie budynków starej farbiarni Koppa, powstanie luksusowo wyposażony hotel „Hilton”.

Dla równowagi ekonomicznej i przestrzenno-społecznej od 2004 r. budowany jest Bydgoski Park Przemysłowo-Technologiczny (BPPT), który został usytuowany w południowo-wschodniej części Bydgoszczy (282 ha). W związku z tą inwestycją zaplanowano m.in. budowę nowej ulicy łączącej ul. Glinki z obwodnicą oraz stworzenie ścieżek rowerowych.

Władze Bydgoszczy na poprawę przestrzeni infrastruktury miejskiej otrzymują dofinansowanie unijne (głównie Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego), dzięki czemu w ostatnim czasie dokonano wiele znaczących inwestycji budowlanych<sup>55</sup>.

Miasto Bydgoszcz, jak wiele innych ośrodków w Polsce, posiada społeczną przestrzeń symboliki, czyli miejsc o szczególnym znaczeniu dla miasta i jej mieszkańców, wyrażających wartość historyczno-architektoniczną. Stare Miasto wraz z zabudową obszaru Śródmieścia posiada historyczny układ urbanistyczny, który wymaga ochrony konserwatorskiej oraz kontroli w dostosowywaniu nowej zabudowy i infrastruktury do historycznej kompozycji urbanistycznej. Oprócz dbałości o ład przestrzenny najbardziej wartościowych obszarów miasta, władze Bydgoszczy położyły nacisk na eksponowanie charakterystycznych i prestiżowych obiektów architektonicznych wraz z fragmentami przestrzeni, posiadającej walory krajobrazowo-rekreacyjne<sup>56</sup>. Dzięki europejskim funduszom pomocowym dokonano m.in. rewitalizacji obszaru i renowacji obiektów Wyspy Młyńskiej (obecnie trwa końcowy IV etap), rewitalizacji ul. Dworcowej i odcinka ul. Gdańskiej oraz Placu Wolności z parkiem im. Kazimierza Wielkiego. Odtworzono fragment przestrzeni przemysłu (produkcji) hitlerowskiej fabryki zbrojeniowej DAG Fabrik Bromberg, która poprzez rewaloryzację, stanowi element obecnej przestrzeni symboliki miasta na skalę europejską. Jest to interesujący przykład oddziaływania jednej przestrzeni miejskiej na drugą dla celów użyteczności społecznej.

<sup>54</sup> *Zburzą fabrykę, będzie park*, „Express Bydgoski” z dnia 23 sierpnia 2011, s. 7.

<sup>55</sup> Przebudowa Miejskiego Centrum Kultury, przebudowa ul. M. Focha, budowa trasy W-Z ul. Ludwikowo i in. Obecnie realizowane, np. budowa ul. Ogińskiego od ul. Powstańców Wielkopolskich do ul. Wojska Polskiego wraz z obiektami inżynierskimi i dojazdami, budowa biblioteki UKW. Budowa linii tramwajowej z centrum do dworca PKP oraz planowana na odcinku Bydgoszcz Wschód-Fordon, będzie historycznym powiększeniem sieci tramwajowej, która od 1953 r. zasadniczo nie uległa rozbudowie.

<sup>56</sup> Rewitalizacja bulwarów i nabrzeży Bydgoskiego Węzła Wodnego.



\*\*\*

Miasto Bydgoszcz w okresie ostatnich 65 lat doświadczyło znacznych przeobrażeń w rozwoju struktury demograficznej i przestrzennej, zarówno w wyniku polityki uprzemysłowienia ośrodka bydgoskiego, jak i rozpoczętego po 1989 r. procesu stopniowej dezindustrializacji miasta. Przemiany ustrojowe stworzyły podstawy dla rozwoju społeczeństwa, które obecnie kreuje nowe przestrzenie miasta, oparte o ideę wolnego przepływu ludzi, usług, kapitałów, itd. Dzisiejszy kierunek rozwoju przestrzeni miasta stawia więc przed mieszkańcami nowe perspektywy, jak i trudności wynikające m.in. z zaniechania modernizacji strefy przemysłu, co pociągnęło za sobą szereg niekorzystnych zmian w strukturze demograficznej miasta. Wydaje się, iż skala nasycenia ekonomicznego przestrzeni ośrodka bydgoskiego zależy będzie zarówno od warunków stwarzanych dla inwestorów, jak i obecności wysokiej klasy wyspecjalizowanych fachowców, którzy przyczyniliby się do powstania nowoczesnej klasy kreatywnej, jak ma to miejsce w miastach i regionach wysoko rozwiniętych państw<sup>57</sup>. Wydaje się, iż miasto Bydgoszcz znalazło się na początku drogi realizacji powyższej perspektywy, jednak właściwy kierunek rozwoju przestrzenno-demograficznego największego miasta Kujaw nadal pozostawia wiele znaków zapytania, na czele z dotychczas nierozwiązanym zagadnieniem stworzenia funkcjonalnego obszaru metropolitalnego regionu, problemem rosnącego bezrobocia i zbyt małej ilości oddanych do użytku budynków mieszkalnych. Mieszkańcy miasta liczą jednak, że w najbliższej przyszłości otrzymają odpowiedź na powyższe pytania i staną się świadkami korzystnych rozwiązań, które wykreują nowe perspektywy na przyszłość.

---

<sup>57</sup> K. Nawratek, *Miasto jako idea polityczna*, Kraków 2008, s. 151–153: autor przytoczył neoliberalną koncepcję amerykańskiego ekonomisty R. Floridy dla którego motorem rozwoju miast i regionów jest powstanie tzw. klasy kreatywnej, opartej na realizacji prymarnego postulatu „3×T”, czyli Talent-Technologia-Tolerancja.

DEVELOPMENT THE SPATIAL AND DEMOGRAPHICAL  
OF BYDGOSZCZ AFTER 1950.  
EXPERIENCES HISTORICAL AND THE FUTURE OUTLOOK

Keywords: industrialization; social space of the city; housing; demographical structure; suburbanization.

Streszczenie

Zasadniczo autor niniejszego artykułu przedstawia przestrzenny i demograficzny rozwój Bydgoszczy, ujęty zarówno na płaszczyźnie rozważań historycznych (1950–1989), jak i perspektywy w przyszłości, kształtującej się dla ośrodka bydgoskiego w okresie postkomunistycznym. W historycznym ujęciu tematu, podstawowym czynnikiem determinującym układ przestrzenny miasta i strukturę demograficzną było uprzemysłowienie, natomiast po 1989 r., okresie pozbawionym w dużej mierze elementu politycznego, zaważyły mechanizmy gospodarki wolnorynkowej i dezindustrializacja (odprzemysłowienie), dając podstawy do rozwoju przestrzeni ekonomicznej (wymiany i konsumpcji). Powyższe elementy usankcjonowały dzisiejszy obraz Bydgoszczy, przynosząc zarówno pozytywne, jak i negatywne zjawiska dla funkcjonowania miejskiego organizmu, co zostało zasygnalizowane w treści artykułu. W pracy znajdują się także materiał dotyczący podstawowych prognoz statystycznych miasta, na okres najbliższych 25 lat, co stanowi próbę odpowiedzi na pytanie o przyszłość ośrodka bydgoskiego w wymiarze przestrzennym i demograficznym.

Aby uwiarygodnić rzetelność pracy, opartą ją na zestawieniach statystycznych, dokumentacji wytworzonej przez administrację samorządową, literaturę przedmiotu, lokalną prasę i Internet, uzupełniając treść graficznymi zestawieniami w formie tabel i diagramów.

Summary

In principle, the author of this article presents the spatial and demographical development of Bydgoszcz, formulated upon historical speculations (1950–1989), as well as the future outlook for Bydgoszcz's centre forming itself in the post-communistic period. As far as the historical take on the subject is concerned, the main factor that determined the spatial and demographical structure of the city was the industrialization, whereas, after 1989, in the period largely deprived of the political element, they were influenced by workings of the free-market economy and deindustrialization, which gave the basis for the development of economic space (trade and consumption). The aforementioned factors legitimized the modern image of Bydgoszcz, bringing about occurrences that were both positive and negative for the functioning of the urban organism, which has been indicated in the text. The work also includes material concerning the city's basic statistical forecast for the next 25 years, which is an attempt at answering the question about the future of Bydgoszcz's centre in spatial and demographical dimensions.

In order to authenticate the work's accuracy, it has been based on statistical comparisons, documentation created by municipal administration, local newspapers and the Internet, complementing the content with graphics in the form of charts and diagrams.

## Aneks

Tabela 1. Współczesny układ przestrzenny miasta Bydgoszczy

I. Zurbanizowana sieć osadnicza w dolinie Brdy i Wisły oraz Kanału Bydgoskiego	1) Strefa śródmiejska: Stare Miasto wraz z Wyspą Młyńską w zakolu Brdy i XIX/XX-wieczną zabudową na lewym brzegu Brdy (Śródmieście, Bocianowo)	2) Osiedla o charakterze zabudowy wielorodzinnej, okalające strefę śródmiejską od północy i wschodu (osiedle Leśne, Bartodzieje, Skrzetusko)	3) Osiedla o charakterze zabudowy jednorodzinnej (Flisy, Jary, Miedzyń, Jachcice, Czyżkówko, Osowa Góra, Piaski, Opławiec)
	4) Sektor zabudowy przemysłowo-składowej w kierunku wschodnim, przy ujściu Brdy do Wisły (Bydgoszcz-Wschód, Zimne Wody, Brdyujście, Siernieczek)	5) Teren intensywnej zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej w kierunku północno-wschodnim (Nowy Fordon)	
II. Pasma na wysoczyźnie południowej. Taras Południowy	1) Intensywna zabudowa substancji mieszkaniowej wielorodzinnej (w pasie Błonie-Kapuściska) i jednorodzinnej (Glinki, Bielice, Biedaszkowo)	2) Sektor przemysłowo-składowy (Łęgnowo, Czersko Polskie), lotnisko	
III. Pasma na wysoczyźnie północnej. Taras Północny	1) Osiedla mieszkaniowe jednorodzinne (Piaski, Smukała, Myślęcinek, Zamczysko, Fordon-Górny Taras)	2) Obszar zieleni pokrywająca skarpy, kompleksy leśne z terenami rekreacyjno-wypoczynkowymi (LPKiW w Myślęcinku, ogródki działkowe)	
IV. Tereny otwarte wzdłuż rzek i Kanału Bydgoskiego zielen przybrzeżna, łąki, grunty orne			

Źródło: Plan Rozwoju Bydgoszczy na lata 2009–2014. Miejski Plan Operacyjny, Załącznik do uchwały XLV/632/09 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 1 kwietnia 2009 r., s. 19.

## Bibliografia

### Zespoły archiwalne organów administracji publicznej

- Archiwum Państwowe w Bydgoszczy, Pomorska Wojewódzka Rada Narodowa. Potrzeby miasta Bydgoszczy na rok 1949–1950, sygn. 2316.
- Archiwum Państwowe w Bydgoszczy, Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej, Wydział Organizacyjno-Prawny. Protokoły z posiedzeń PWRN Nr 33 (13.11.1973), sygn. 1743.

### Opracowania organów administracji publicznej

- Bydgoszcz w statystyce*, Urząd Miejski w Bydgoszczy, Urząd Statystyczny w Bydgoszczy, Bydgoszcz 1996.
- Ludność, ruch naturalny i migracje w województwie kujawsko-pomorskim w 2004 r.*, US, Bydgoszcz 2005.
- Ludność, ruch naturalny i migracje w województwie kujawsko-pomorskim w 2009 r.*, r. 9, US, Bydgoszcz 2010.
- Plan Rozwoju Bydgoszczy na lata 2009–2014. Miejski Plan Operacyjny*, Załącznik do uchwały XLV/632/09 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 1 kwietnia 2009 r.
- Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2011*, GUS, Warszawa 2011.
- Prezydent Miasta Bydgoszczy. Miejska Pracownia Urbanistyczna. Wydział Rozwoju i Strategii Miasta. Załącznik Nr 1. Diagnoza stanu wyjściowego, *Lokalny program rewitalizacji dla miasta Bydgoszczy na lata 2007–2015*, Bydgoszcz 2009.
- Prognoza dla powiatów i miast na prawie powiatu oraz podregionów na lata 2011–2035, Ludność według płci i funkcjonalnych grup wieku*, stan w dniu 31 XII 2011, Kujawsko-Pomorskie, m. Bydgoszcz, GUS, Warszawa 2011.
- Rocznik demograficzny 2011*, GUS, Warszawa 2011.
- Rocznik Statystyczny Powiatów 1970*, GUS, Warszawa 1970–1974.
- Rocznik Statystyczny Miasta Bydgoszczy 1960–62*, MUS, Bydgoszcz 1963.
- Uchwała Nr XLVIII/705/09 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 27 maja 2009 r. w sprawie przystąpienia do procedury zmiany granic miasta Bydgoszczy i przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami.
- Urząd Miasta Bydgoszczy. Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska, *Strategia Rozwoju Terenów Zieleni Bydgoszczy*.

Urząd Miasta Bydgoszczy. Wydział Rozwoju Gospodarczego i Inwestycji. Referat Rozwoju i Analiz Ekonomicznych, *Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej Bydgoszczy za rok 2010.*

*Zamieszkane budynki Polska: Narodowy Spis Powszechny*, GUS.

## Opracowania zwarte

*Historia Bydgoszczy (1920–1939)*, pod red. M. Biskupa, t. 2, cz. 1, Bydgoszcz 1999.

Jałowiecki B., *Spoleczne wytwarzanie przestrzeni*, Warszawa 1988.

Jałowiecki B., Szczepański M., *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Warszawa 2006.

Nawrotek K., *Miasto jako idea polityczna*, Kraków 2008.

## Artykuły

Ciżmowska A., *Fordon dzielnicą Bydgoszczy*, [w:] *Dzieje Fordonu i okolic*, pod red. Z. Biegańskiego, Bydgoszcz 1997, s. 140–155.

Ciżmowska A., *Kwestie społeczne w Bydgoszczy w okresie transformacji ustrojowej*, „Kronika Bydgoska”, t. 19, 1998, s. 30–39.

Hohendorf E., *Klimat i stosunki hydrogeologiczne*, [w:] *Bydgoszcz. Historia-Kultura-Życie gospodarcze*, praca zbior. Cz. Baszyński [et. al.], Gdynia 1959, s. 16–23.

Kaczmarek G., *Rozwój społeczno-gospodarczy Bydgoszczy (1945–1980)*, [w:] *Bydgoszcz wczoraj i dziś 1945–1980*, pod red. S. Michalskiego, Warszawa–Poznań 1988, s. 58–90.

Kaczmarek G., *Gospodarka komunalna, infrastruktura techniczna i socjalno-bytowa miasta*, [w:] *Bydgoszcz wczoraj i dziś 1945–1980*, pod red. S. Michalskiego, Warszawa–Poznań 1988, s. 91–146.

Kołączyńska-Grad A., *Bydgoszcz w planach ogólnych zagospodarowania przestrzennego*, „Kronika Bydgoska”, t. 7, 1976–1979, s. 28–44.

Kamosiński S., *Katastrofy (wypadki) w przedsiębiorstwach w Bydgoszczy w okresie PRL*, „Kronika Bydgoska”, t. 30, 2008, s. 319–331.

Karbownik W., *Perspektywy rozwoju Bydgoszczy*, „Kronika Bydgoska”, t. 1, 1962–1963, s. 72–78.

Kotowski W., *Terytorium i ludność*, [w:] *Bydgoszcz wczoraj i dziś 1945–1980*, pod red. S. Michalskiego, Warszawa–Poznań 1988, s. 26–33.

Kwaśniewska K., *Ludność miasta Bydgoszczy. Charakterystyka wybranych cech za lata 1978–1988*, „Kronika Bydgoska”, t. 12, 1990, s. 152–156.

- Licznarski A., *Rozwój terytorialny Bydgoszczy*, „Kronika Bydgoska”, t. 2, 1964–1965, s. 7–16.
- Licznarski A., *Urbanistyka*, [w:] *Bydgoszcz. Historia-Kultura-Życie gospodarcze*, praca zbior. Cz. Baszyński [et. al.], Gdynia 1959, s. 25–38.
- Rogalski B., *Zagrożenia środowiska naturalnego Bydgoszczy*, „Kronika Bydgoska”, t. 9, 1982–1985, s. 9–25.

### Prasa

Express Bydgoski (2011).

### Internet

- [http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_11752\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_11752_PLK_HTML.htm)
- [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bydgosz/ASSETS\\_11p\\_04.jpg](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bydgosz/ASSETS_11p_04.jpg)
- [http://www.bydgoszcz.pl/gospodarka/serwis\\_gospodarczy/Informacja\\_spoeczno-gospodarcza.aspx#1](http://www.bydgoszcz.pl/gospodarka/serwis_gospodarczy/Informacja_spoeczno-gospodarcza.aspx#1)
- <http://www.mmbydgoszcz.pl/301708/2010/3/23/zmiana-granic-bydgoszczy-nadal-brak-porozumienia?category=news>
- <http://wiadomosci.gazeta.pl/kraj/1,34309,3101816.html>

Wojciech Szafrński

**ALICJA JAGIELSKA-BURDUK,  
„Zabytek ruchomy”, Warszawa 2011, ss. 340**

Naukowe środowisko prawnicze w Polsce zajmujące się problematyką ochrony zabytków (dziedzictwa) dziś wydaje się najsilniejsze w swej krótkiej stosunkowo historii, tworzą je pracownicy zatrudnieni m.in. w instytucjach i katedrach prawa administracyjnego, cywilnego, karnego, teorii czy historii prawa. To z pewnością powoduje odcisnięcie piętna na publikacjach przygotowywanych przez prawników rodzimych uniwersytetów (w moim przekonaniu pozytywnego), bowiem znajomość dyscypliny czy metodologii pozwala na pisanie dość oryginalnych prac o odmiennym często charakterze. Jednocześnie do grona badaczy starszego pokolenia dołączają nowi naukowcy, którym przekazywana jest pasja badawcza w tych obszarach nauki. Skutki widać na rynku wydawniczym, w ostatnich latach pojawiło się szereg monografii oraz opracowań zbiorowych, których przedmiotem zainteresowania jest szeroko pojmowana ochrona dziedzictwa, także co jest nowością, w aspekcie funkcjonującego rynku sztuki<sup>1</sup>. Do tego nurtu niewątpliwie zalicza się monografia *Zabytek ruchomy* pióra Alicji Jagielskiej-Burduk, wydana przez Wolters Kluwer. Bynajmniej nie stanowi ona dopełnienia pracy Katarzyny Zalasieńskiej o prawnej ochronie zabytków nieruchomych w Polsce<sup>2</sup>, wprost przeciwnie, lektura tych dwóch książek potwierdza obserwację wskazaną powyżej o odmienności

<sup>1</sup> Najlepszym na to dowodem mogą być prace zbiorowe w której swoje teksty opublikowali prawie wszyscy polscy autorzy zajmujący się problematyką prawną zabytków: *Prawo muzeów*, red. J. Włodarski, K. Seidler, Warszawa 2008; *Prawna ochrona dziedzictwa kulturowego*, red. W. Szafrński, K. Zalasieńska, Poznań 2009; *Leksykon prawa ochrony zabytków. 100 podstawowych pojęć*, pod red. K. Zeidlera, Warszawa 2010; *Rynek sztuki. Aspekty prawne*, red. W. Kowalski, K. Zalasieńska, Warszawa 2011.

<sup>2</sup> K. Zalasieńska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010.

prac — ich schematu, przesuwania ciężaru analizowanych problemów, w zależności od środowiska naukowego z którego wywodzą się badacze.

Alicja Jagielska-Burduk postawiła sobie dość trudne zadanie sprowadzające się nie tyle do ukazania samej ewolucji ochrony zabytku ruchomego (w szczególności zmian w katalogu instrumentów ochrony od 1928 r. do dnia dzisiejszego), co ustalenia kierunku rozwoju ochrony zabytków i tym samym odpowiedzi na pytanie „czy ustawodawca zmierza do zwiększania aktywności organów państwowych czy do wykształcenia modelu odpowiedzialnego właściciela zabytku”<sup>3</sup>. Tak zarysowany problem w swoisty sposób wymusił układ pracy — monografia składa się z czterech rozdziałów, z których trzy pierwsze stanowią analizę cywilistycznych i administracyjnych regulacji prawnych dotyczących zabytku, ostatni natomiast poświęcony jest zabytkowi we współczesnej myśli prawniczej i wyraźnie wyodrębnia się nie tylko z uwagi na fakt, iż problematyka w nim poruszona wychodzi całkowicie poza rodzimy obszar, ale także dlatego, iż stanowi dobry materiał teoretyczny pod modyfikację lub budowę w przyszłości nowego systemu ochrony zabytków.

Przez ostatnie 100 lat, przedmiot regulacji prawa ochrony zabytków (któremu poświęcony jest rozdział pierwszy) jak i ograniczenia własności zabytku ruchomego (rozdział drugi) wykazywały znaczącą ewolucję. W książce Alicji Jagielskiej-Burduk analiza tych zagadnień prowadzona jest zawsze w oparciu o trzy najważniejsze akty, stanowiące oś do analizy normatywnej: rozporządzenie z 1928 r. o opiece nad zabytkami, ustawa z 1962 r. o dobrach kultury i ustawa z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zastosowanie metody historyczno-prawnej i dogmatycznej pozwoliło ustalić autorce, iż pomimo tego, iż ograniczenia własności zabytku ruchomego sprowadzały się do podobnego katalogu instrumentów prawnych, to jednak ich podobieństwo jest często pozorne — wykazuje bowiem charakter ewolucyjny — przede wszystkim z uwagi na zróżnicowany zakres przedmiotowy pojęcia zabytku oraz tzw. ochronę wstępną. Obraz ewolucji stał się pełny, ponieważ Alicja Jagielska-Burduk w swej monografii zdecydowała się na ukazanie zabytku ruchomego w prawie cywilnym zarówno w projekcie prawa rzeczowego z 1939 r., dekrete o prawie rzeczowym z 1946 r., kodeksie cywilnym z 1964 r. i w aspekcie obowiązującego prawa autorskiego. Stanowi tym samym dopełnienie pracy M. Dreli *Własność zabytków*<sup>4</sup>, w ujęciu historycznym. „Polski model” sposobu ochrony zabytków ruchomych polega głównie na poszerzaniu różnego rodzaju obciążeń nakładanych na właścicieli. Alicja Jagielska-Burduk

<sup>3</sup> Zadanie takie stawia sobie autorka we wstępie — A. Jagielska-Burduk, *Zabytek ruchomy*, Warszawa 2011, s. 12.

<sup>4</sup> M. Drela, *Własność zabytków*, Warszawa 2006.



dostrzegając taką konstrukcję w ostatniej części swojej pracy ukazała różne koncepcje własności w odniesieniu do zabytków, które mogą być wykorzystywane w ochronie dziedzictwa kulturowego, a stanowią w większym lub mniejszym stopniu realizując trzech głównych zagrożeń zabytków (zniszczenie, pogorszenie, całkowita utrata) wyszczególnionych w Rekomendacji UNESCO dla ochrony dóbr kultury. Punktem wyjścia w tej mierze była praca Sherry Hutt *Cultural Property Law Theory*<sup>5</sup>, w której wyróżnione zostało sześć teorii prawa własności dóbr kultury. W monografii *Zabytek ruchomy* przedstawione zostały cztery teorie. Znane z pracy S. Hutt: wspólnego dziedzictwa kultury, narodowych dóbr kultury oraz prymatu prawa, nauki i rynku (które A. Jagielska-Burduk scalała w jedną koncepcję), pominięta została koncepcja moralistyczna (odnosząca się głównie do dokumentów i tym samym pozostająca poza obszarem przedmiotowym pracy A. Jagielskiej-Burduk). Jednocześnie autorka przedstawiła nową koncepcję ochrony interesów sukcesorów (prymatu interesów pokoleń oczekujących) opracowaną wspólnie z piszącym te słowa, podkreślającą nietrwałość prawa własności w odniesieniu do zabytków i postulującą przebudowę w tej mierze prawa rzeczowego.

Zdaniem autorki *Zabytku ruchomego*, dziś nie ulega wątpliwości, iż istnieje konieczność równoległej ochrony zabytków na poziomie krajowym i międzynarodowym, z drugiej jednak strony należy dostrzegać rodzące się dwa procesy. Pierwszy, prowadzący się do pomysłu kompleksowej regulacji ochrony wybranej grupy obiektów stanowiących najważniejszy dorobek kulturalny ludzkości, drugi — związany z tendencją „wyprania praw własności” — zwiększające się ograniczenia prawne właściciela zabytku powodują stawianie coraz częściej pytań o możliwość albo wyodrębnienia osobnej kategorii rzeczy w prawie polskim na gruncie cywilistycznym (dóbr kultury) z specjalnym reżimem prawnym albo możliwości wykorzystania innej instytucji — przekształcenie prawa własności.

*Zabytek ruchomy* tym samym stanowi pracę otwartą — udzielającą odpowiedzi na wiele pytań, ale też wskazującą kolejnym badaczom obszary penetracji naukowych w obszarze ochrony dziedzictwa.

---

<sup>5</sup> S. H u t t, *Cultural Property Law Theory. A Comparative Assessment of Contemporary Thought*, [w:] *Legal Perspectives on Cultural Resources*, red. J. R. R i c h m a n, M. P. F o r s y t h, Walnut Creek 2004, s. 17 i n.



*Agnieszka Kilińska-Pękacz*

**RADOSŁAW KRAJEWSKI,  
„Karcenie dzieci. Perspektywa prawna”, Warszawa 2010, ss. 136**

Karcenie dzieci stanowi interesujące zagadnienie, bowiem nieustannie trwa dyskusja pomiędzy prawem rodziców do stosowania środków wychowawczych, do których zalicza się także karcenie dzieci, a ochroną najmłodszych przed znęcaniem się nad nimi i stosowaniem wobec nich przemocy. Pomimo zmiany regulacji prawnych w tym zakresie stanowisko społeczeństwa nie ulega diametralnej zmianie, chociaż można zauważyć pewną zmianę w tym zakresie. Na pewno rolą prawa jako jednego z regulatorów naszych zachowań jest promowanie właściwych postaw społecznych w szczególności co do zachowań budzących kontrowersje, do których należy m.in. problematyka stosowania wobec dzieci odpowiednich środków wychowawczych.

Autor recenzowanej książki jest specjalistą z zakresu prawa karnego. W swoich pracach, tak zwartych, jak i artykułach, porusza jednak nie tylko zagadnienia *stricto* pozostające w obrębie prawa karnego, ale podejmuje rozważania będące zetknięciem prawa karnego z prawem rodzinnym, czego wyrazem jest także niniejsze opracowanie, ale także monografia *Prawa i obowiązki seksualne małżonków. Studium prawne nad normą i patologią zachowań*.

Recenzowana książka składa się z czterech rozdziałów. Rozdział I zatytułowany został „Karcenie dzieci w zachowaniach i opiniach społeczeństwa, w świetle pedagogicznych standardów wychowania dzieci oraz w działaniach organizacji”. W rozdziale tym, na samym wstępie znajdują się dane dotyczące spostrzegania przez społeczeństwo stosowania kar cielesnych wobec dzieci. Autor zasadnie największą uwagę skupia na błędnym podejściu prawników co do uzasadnienia karcenia małoletnich w formie kar cielesnych, gdyż opartego na niewłaściwym przeświadczeniu, iż pedagodzy dopuszczają stosowanie kar cielesnych wobec dzieci. Tymczasem pedagodzy jako specjaliści w zakresie właściwego wychowywania

dzieci, od dawna twierdzili i czynią to też aktualnie, że stosowanie kar cielesnych wobec dzieci nie jest właściwym zachowaniem ze strony rodziców. Rozdział ten zakończony został opisaniem organizacji działających na rzecz wyeliminowania kar fizycznych wobec dzieci.

Rozdział II „Prawnohistoryczne i prawnoporównawcze spojrzenia na karcenie dzieci” poświęcony został prawnohistorycznemu i prawnopoznawczemu spojrzeniu na karcenie dzieci. Autor odniósł się w nim do wcześniejszego spojrzenia na karcenie dzieci. Interesujące zagadnienie stanowi wskazanie ustawodawstw państw obcych wobec karcenia dzieci począwszy od krajów skandynawskich, które jako pierwsze wprowadziły zakaz stosowania kar cielesnych. Przede wszystkim pierwszym krajem była Szwecja, ale w ślad za nią poszły inne kraje, tj. Finlandia, Norwegia i sukcesywnie inne. W interesujący sposób wskazano tu chronologicznie uregulowania prawne krajów, które odstępowały od stosowania kar cielesnych wobec dzieci. Autor nie zapomniał również o poświęceniu uwagi krajom, które nie zniosły stosowania kar cielesnych wobec dzieci.

Centralną częścią książki jest rozdział III „Karcenie dzieci w świetle regulacji prawnych obowiązujących w Polsce przed wprowadzeniem zakazu stosowania kar fizycznych” poświęcony karceniu dzieci w świetle regulacji prawnych obowiązujących w Polsce przed wprowadzeniem zakazu stosowania kar cielesnych. Analiza poszczególnych aktów prawnych poruszających omawiane zagadnienie słusznie została rozpoczęta od Konwencji o Prawach Dziecka, która stanowi akt międzynarodowy o najszerszym w tym zakresie zasięgu. Ratyfikowanie przez każde z państw tej umowy międzynarodowej nakłada na nie bowiem pewne obowiązki, m.in. w zakresie karcenia dzieci. Następnym aktem prawnym poruszającym problem stosowania kar cielesnych jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Autor zauważa, iż nie występuje w niej bezpośredni zakaz stosowania kar cielesnych wobec dzieci, ale zakaz poddawania torturom lub nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu i karaniu, przez to występuje dyskusja, czy można powiedzieć, że zakaz stosowania kar cielesnych został uregulowany w polskiej ustawie zasadniczej. Podkreśla on, iż wprowadzony zapis o zakazie tortur nie wprowadza regulacji między rodzicem a dzieckiem, właśnie w zakresie stosowania kar cielesnych, ale nie oznacza to, iż najważniejszy akt prawny pozostał obojętny na zjawisko karcenia małoletnich.

Kolejnym aktem prawnym, który Autor poddał gruntownej w tej kwestii jest kodeks rodzinny i opiekuńczy, w którym występuje obowiązek posłuszeństwa dzieci względem rodziców wyrażony w art. 95 k.r.o. Karcenie dzieci jako okoliczność wyłączająca prawnokarną bezprawność czynu, to następna kwestia stanowiąca przedmiot rozważań recenzowanej monografii. Autor powołał się na samym

wstępie na interesujące stanowisko I. Andrejewa, które często było podstawą dalszych rozważań w tej kwestii. R. Krajewski rozważania rozszerza o wskazanie osób, które ewentualnie mogą skarcić małoletniego, m.in. przytacza, pozycję nauczyciela, jako podmiotu nie mającego prawa do stosowania kar cielesnych wobec uczniów, choć odnalazł reprezentantów, którzy w tej kwestii reprezentowali stanowisko odmienne. Rozważa również, kiedy może nastąpić wyłączenie tej bezprawności i co najważniejsze poddaje analizie istnienie kontratypu karcenia małoletnich, w sytuacji, gdy wprowadzono nowelizację kodeksu rodzinnego i opiekuńczego zakazującą stosowania kar cielesnych wobec dzieci. Ostatni podrozdział został poświęcony przepisom ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, która stanowiła postęp w zakresie ochrony rodziny, jednak nie zakazywała karcenia fizycznego dzieci.

Rozdział IV „Poglądy doktryny prawa odnośnie do wprowadzenia w Polsce zakazu fizycznego karcenia dzieci, inicjatywy ustawodawcze w tym zakresie oraz wprowadzenie zakazu” poświęcony został poglądom doktryny prawa odnośnie do wprowadzenia w Polsce zakazu fizycznego karcenia dzieci, inicjatywom ustawodawczym w tym zakresie oraz wprowadzeniu zakazu stosowania wobec dzieci kar cielesnych. W pierwszej jego części Autor przedstawił obszernie stanowiska specjalistów w zakresie prawa karnego jak i rodzinnego co do wprowadzenia zakazu stosowania kar fizycznych wobec dzieci. Ponownie zestawiał zwolenników tego zakazu, jak również jego przeciwników. Podniósł słuszny apel, iż należy wzorować się na państwach, które już ten zakaz dawno wprowadziły. Na kolejnych kartach tego rozdziału przedstawiono drogę legislacyjną projektu ustawy, przy czym Autor nie tylko podjął się analizy ostatniej, skutecznej inicjatywy ustawodawczej, ale przeszedł wcześniejsze inicjatywy w tym zakresie. Rozdział zakończony został informacjami o znowelizowanej ustawie z dnia 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw, na podstawie której w polskim ustawodawstwie istnieje prawny zakaz stosowania wobec dzieci karcenia fizycznego. Autor słusznie podkreśla, że brak sankcji za stosowanie kar cielesnych wobec dzieci jest prawidłowy, a wprowadzony zapis ma propagować właściwą postawę rodziców wobec dzieci w kwestii stosowania odpowiednich środków wychowawczych.

*Karcenie dzieci. Perspektywa prawna* stanowi doskonałą syntezę prawa międzynarodowego, konstytucyjnego, rodzinnego oraz karnego właśnie w tematyce stosowania kar cielesnych wobec najmłodszych. Być może za parę lat będzie można rozszerzyć ową monografię o analizę stosowania zakazu wymierzania kar cielesnych po dokonanej nowelizacji w Polsce, wówczas interesujące byłoby porównanie zakazu stosowania kar cielesnych w Polsce z innymi krajami, a zwłaszcza ze

Szwecją, która jest pierwowzorem w tej regulacji. Autor w możliwie pełnym zakresie wykorzystał dostępną literaturę, ale również orzecznictwo. Skorzystał nie tylko z literatury stricte prawniczej, ale również pedagogicznej, która w kwestii karcenia dzieci ma istotne znaczenie. Jej katalog świadczy o wyjątkowej staranności Autora co do spożytkowania jak największej liczby publikacji jakkolwiek odnoszących się do tytułowej problematyki.

Przedstawiona tematyka monografii jest jak najbardziej aktualna i potrzebna. Jest ona prosta i zrozumiała, więc Czytelnik tak będący, jak i niebędący prawnikiem doskonale poradzi sobie ze zrozumieniem przedmiotowej tematyki. Dodatkowym atutem książki jest jej rozsądna objętość, co sprawia, że jej lektura nie przytłacza natłokiem informacji ani ich nadmierną szczegółowością. W związku z tym *Karcenie dzieci. Perspektywa prawna* można polecić osobom zainteresowanym tematyką karcenia dzieci a więc pedagogom, psychologom, ale przede wszystkim rodzicom, aby nie czynili stosowania kary fizycznej środkiem rozwiązującym nieposłuszeństwo swoich dzieci.

## NOTY O AUTORACH

**dr hab. Zbigniew Bukowski**, prof. nadzwyczajny Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy i Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej we Włocławku, kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego i Prawa Ochrony Środowiska w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania UKW, współnik w Kancelarii Jendrośka, Jerzmański, Bar & Wspólnicy. Autor, bądź współautor ponad 30 podręczników, skryptów, monografii i komentarzy, ponad 200 rozdziałów w monografiach i artykułów w czasopismach naukowych oraz kilkuset opinii prawnych i ekspertyz sporządzanych dla organów administracji publicznej (polskich, Unii Europejskiej i międzynarodowych), przedsiębiorstw i organizacji pozarządowych z zakresu prawa ochrony środowiska, prawa administracyjnego i prawa samorządu terytorialnego.

**dr Grzegorz Górniewicz**, adiunkt w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy. Zainteresowania naukowe koncentruje wokół dwóch szeroko pojmowanych dziedzin naukowych: makroekonomii (problemy dotyczące długu publicznego, wzrostu gospodarczego, jego pułapów i cykliczności) oraz międzynarodowych stosunków gospodarczych (międzynarodowe przepływy czynników produkcji, w tym szczególnie kapitału). Jest autorem czterech monografii: *Zadłużenie zagraniczne. Polska a kraje rozwijające się*, *Wprowadzenie do międzynarodowych przepływów kapitału*, *Konsekwencje międzynarodowych przepływów kapitału dla gospodarki światowej ze szczególnym uwzględnieniem Polski*, *Dług publiczny. Historia, terażniejszość, przyczyny i perspektywy*, a także ponad 50 artykułów naukowych.

**dr Marek K. Jeleniewski**, adiunkt w Instytucie Prawa Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy i Wydziału Prawa SWPS w Warszawie. Jego zainteresowania naukowe obejmują problematykę prawnych podstaw i dziejów mediów, samorządu terytorialnego i instytucji bezpieczeństwa państwa. Autor publikacji naukowych i popularnonaukowych. Opublikował m.in.: *Bydgoskie wybory* (2004); *Powiat bydgoski* (2006); *Prawa i obowiązki dziennikarza* (2009); *100 lat Bydgoskiej Szkoły Technicznej* (2010); *Wybory radzieckie w miastach wydzielonych Wielkopolski w Drugiej Rzeczypospolitej* (2012).

**dr hab. Sławomir Kamosiński**, prof. nadzwyczajny Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, kierownik Zakładu Ekonomii, Finansów Publicznych i Zarządzania w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania. Jego zainteresowania badawcze to historia gospodarcza XX w., szczególnie dzieje przemysłu, a także transformacja gospodarki w Polsce po 1989 r., marketing terytorialny (głównie marketing terytorialny obszarów wiejskich) oraz wybrane aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego. Opublikował m.in.: *Mikroekonomiczny obraz przemysłu Polski Ludowej w latach 1950–1980 na przykładzie regionu kujawsko-pomorskiego* (Poznań 2007); *Przemiany w strukturze przemysłu wielkopolskiego w latach 1919–1939* (Poznań 2008).

**mgr Agnieszka Kilińska-Pękacz**, asystent w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy. Jej zainteresowania naukowe obejmują zagadnienia związane z prawem karnym, prawem rodzinnym, oraz stosunki międzynarodowe.

**dr hab. Radosław Krajewski**, prof. nadzwyczajny Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy oraz Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica w Płocku. Swoje zainteresowania naukowe koncentruje przede wszystkim wokół zagadnień prawa karnego. Autor wielu monografii i artykułów naukowych. Opublikował m.in.: *Prawa i obowiązki seksualne małżonków. Studium prawne nad normą i patologią zachowań* (Warszawa 2009); *Karcenie dzieci. Perspektywa prawna* (Warszawa 2010) i inne.

**dr Ewa Krause**, adiunkt na Wydziale Pedagogiki i Psychologii Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy. Jej zainteresowania naukowo-badawcze związane są w szczególności z rozwojem studentów i procesem studiowania oraz planowaniem kariery zawodowej przez młodzież studencką.

**mgr Jakub Kujawa**, absolwent Instytutu Historii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy. Zajmuje się historią regionu, porusza m.in. problemy sfery obyczajowej i gospodarczej miasta Bydgoszczy. Publikował w „Kronice Bydgoskiej”, bierze udział w pracach redakcyjnych nad *Encyklopedią Bydgoszczy*.

**dr Marcin Skinder**, adiunkt w Instytucie Prawa Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy. W badaniach naukowych zajmuje się m.in. organizacją podmiotów polityki społecznej, kwestiami społecznymi i zagadnieniami z zakresu szkolnictwa wyższego (szczególnie rolą Procesu Bolońskiego w rozwoju wyższego poziomu kształcenia). W pracy badawczej stara się włączyć problemy szkolnictwa wyższego do katalogu kwestii społecznych. Opublikował m.in.: *Proces boloński: projekt społeczno-edukacyjny w latach 1999–2010* (2010); *Polityka społeczna: wybrane aspekty* (2009).

**mgr Paweł Sobotko**, asystent w Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie, absolwent kierunków administracja i prawo na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego. Zainteresowania naukowe koncentruje wokół problematyki prawa i postępowania administracyjnego i sądowo-administracyjnego oraz rejestracji stanu cywilnego. Sekretarz redakcji półrocznika „Metryka. Studia z Zakresu Prawa Osobowego i Rejestracji Stanu Cywilnego”. Od 1 października 2010 r. pozaetatowy członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie. Orzeka m.in. w sprawach świadczeń rodzinnych i pomocy społecznej.

**dr Adam Strzelecki**, adiunkt w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy. Zainteresowania badawcze koncentruje wokół zagadnień związanych z bankowością, finansami samorządu terytorialnego, zamówień publicznych, jednostek pomocniczych gminy. Opublikował monografię *Zarys prawa bankowego* (2005).

**Joanna Szymańska**, absolwentka studiów licencjackich w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania w Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy (2012). Ukończyła także kurs rachunkowości dla księgowych prowadzony przez Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Oddział



w Bydgoszczy. Interesuje się zagadnieniami związanymi z rachunkowością oraz prawem podatkowym. W pracy licencjackiej omówiła egzekucję należności podatkowych gminy.

**Wioleta Wajer**, absolwentka studiów licencjackich w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania w Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy (2012). Interesuje się zagadnieniami związanymi z elementami prawa cywilnego, karnego, a także rodzinnego i opiekuńczego. Napisała pracę dyplomową pt. *Przeszkody małżeńskie w polskim prawie rodzinnym*.

**dr Janusz Wiśniewski**, adiunkt w Instytucie Prawa Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy. Specjalista z zakresu prawa pracy (szczególnie zagadnień związanych z elastycznymi formami świadczenia pracy) i prawa gospodarczego. Autor ponad 40 publikacji z zakresu tej tematyki. Opublikował m.in.: *Prawne aspekty pracy tymczasowej* (Toruń 2007); *Zatrudnianie pracowników w formie telepracy* (Toruń 2007); *Różnorodne formy zatrudnienia* (Toruń 2010).

**dr Jacek Żbikowski**, adiunkt w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy. Jego zainteresowania badawcze obejmują zagadnienia związane z marketingiem terytorialnym i nowoczesnym zarządzaniem jednostkami publicznymi.

