

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



ISSN 2299-6338

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



**2**

**Bydgoszcz 2012**

**Rada naukowa:**

dr hab. ZBIGNIEW BUKOWSKI, prof. nadzw., IPAiZ UKW  
dr hab. SŁAWOMIR KAMOSIŃSKI, prof. nadzw., IPAiZ UKW  
dr hab. ANNA KOZICZAK, prof. nadzw., IPAiZ UKW  
dr hab. RADOSŁAW KRAJEWSKI, prof. nadzw., IPAiZ UKW  
prof. dr IVAN PANKEVYCH, Wydz. Prawa Lwowski Uniwersytet Narodowy im. I. Franki  
prof. dr VITALIY SEMKIV, Wydział Prawa Lwowski Uniwersytet Narodowy im. Ivana Franki  
dr JANUSZ WIŚNIEWSKI, IPAiZ UKW

**Redaktorzy tematyczni:**

dr Rafał Bucholski – finanse publiczne, bankowość  
dr hab. Zbigniew Bukowski, prof. nadzw. – prawo administracyjne, prawo ochrony środowiska  
dr hab. Sławomir Kamosiński, prof. nadzw. – historia gospodarcza i społeczna, marketing terytorialny  
dr hab. Radosław Krajewski, prof. nadzw. – prawo karne  
dr hab. Anna Koziczak, prof. nadzw. - kryminalistyka  
dr Jolanta Laskowska – zarządzanie, transport publiczny  
dr Janusz Wiśniewski, prawo pracy, prawo gospodarcze  
dr Adam Jakuszewicz, korekta językowa – język angielski

**Redaktor statystyczny**

dr Marcin Skinder

**Recenzent tomu**

prof. zw. dr hab. Bogusław Sygit, kierownik Zakładu Kryminalistyki  
w Katedrze Postępowania Karnego i Kryminalistyki Wydziału Prawa i Administracji  
Uniwersytetu Łódzkiego

**Adres redakcji:**

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy,  
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

### I. Artykuły i studia

*Zbigniew Bukowski*

Podstawy prawne tworzenia oraz kwalifikacja prawna stref przemysłowych ..... 9

*Krzysztof Lewandowski, Elżbieta Wituska*

Dychotomia aktywności starosty powiatowego w strukturze terenowej administracji publicznej ..... 23

*Radosław Krajewski*

Przestępstwo umożliwienia lub ułatwienia nielegalnego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ..... 45

*Adam Jakuszewicz*

Prawo do odmowy zabiegu medycznego ratującego życie ze względu na sprzeciw sumienia ..... 55

*Marta Mochulska*

Doktryna prawa i jej wpływ na stosowanie prawa przez sądy w państwach kontynentalnej tradycji prawnej ze szczególnym uwzględnieniem perspektywy Ukrainy ..... 75

*Sławomir Kamosiński*

Marketing terytorialny małych miast i wsi ..... 85

*Marcin Skinder*

Otoczenie, taktyki i rozwiązywanie konfliktów jako problemy technik mediacji i negocjacji w administracji ..... 103

<i>Rafał Kania</i>	
Zastosowanie mapowania procesów do szacowania kosztów dostaw wynikających z formalnoprawnych obowiązków spółek komunalnych .....	123
<i>Rafał Bucholski</i>	
Specjalizacja czy uniwersalizm? Rozważania o bankowości hipotecznej w Polsce na tle regulacji czeskich – aspekty prawne .....	137
<i>Katarzyna Biskup</i>	
Konkurencja na rynku lotniczym – zarys problematyki. Przykłady .....	165
<i>Grzegorz Górniewicz</i>	
Dług publiczny Włoch na tle pozostałych krajów grupy PIIGS .....	175
<i>Adam Strzelecki</i>	
Włocławski Inkubator Innowacji i Przedsiębiorczości jako czynnik rozwoju ośrodka subregionalnego .....	193
<i>Marek Jeleniewski</i>	
Inowrocławski Ośrodek Prasy Lokalnej ( cz. 1, do roku 1939) .....	215
<i>J. Kujawa</i>	
Przemysłowa i mieszkaniowa przestrzeń miasta Bydgoszczy u progu socjalistycznej industrializacji (1945-1949) .....	227
<b>II. Sprawozdanie z Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Rozwój samorządu terytorialnego w Europie Środkowej na przełomie XX i XXI wieku”, Bydgoszcz 15-16.11.2012 r. ....</b>	<b>247</b>
<b>III. Noty o autorach .....</b>	<b>257</b>

## OD REDAKCJI

Drugi numer półrocznika „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy”, który oddajemy do rąk Szanownego Czytelnika, przedstawia wyniki badań i dociekań naukowych zarówno pracowników Instytutu Prawa, Administracji i Zarządzania w Bydgoszczy, jak i osób reprezentujących inne ośrodki naukowe.

Redakcja pragnie, aby „Studia” – mimo ukazania się drugiego numeru nadal stanowiące nową ofertę wydawniczą skierowaną do środowisk naukowych w kraju oraz poza jego granicami – stały się forum wymiany poglądów prawników, ekonomistów, specjalistów od zarządzania, przedstawicieli nauk humanistycznych i innych dyscyplin nauki.

Zadania recenzowania drugiego numeru „Studiów z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy” podjął się prof. zw. dr hab. Bogusław Sygit, Kierownik Zakładu Kryminalistyki w Katedrze Postępowania Karnego i Kryminalistyki Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Życzliwe uwagi Recenzenta stanowią nieocenioną pomoc dla naszych autorów w ostatecznym zredagowaniu artykułów. Za troskę o „Studia” wyrażoną w recenzji, Redakcja periodyku serdecznie Panu Profesorowi dziękuje.

Szanowny Czytelnik w drugim numerze „Studiów” znajdzie czternaście artykułów. Mamy nadzieję, że prezentowane w nim różnorodne treści skłonią Państwa do refleksji i zainspirują do dyskusji, do której zapraszamy.





*Zbigniew Bukowski*

## **PODSTAWY PRAWNE TWORZENIA ORAZ KWALIFIKACJA PRAWNA STREF PRZEMYSŁOWYCH**

Słowa kluczowe: strefa przemysłowa, obszar specjalny, prawo ochrony środowiska

### Streszczenie

Strefa przemysłowa stanowi stosunkową nową instytucję w polskim prawie ochrony środowiska. Jej faktyczne zastosowanie jest jeszcze niewielkie. Istotnym zagadnieniem jest charakter prawny uchwały o utworzeniu strefy. Należy je moim zdaniem zakwalifikować jako akt prawa miejscowego, czyli źródło prawa powszechnie obowiązującego. To powoduje, że strefy kwalifikujemy jako obszary specjalne.

### Wstęp

Strefy przemysłowe są stosunkowo nową, istniejącą dopiero od kilku lat instytucją prawną. Kwestie związane ze strefami przemysłowymi są przedmiotem regulacji znajdującej się w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>1</sup>. Jednakże w związku z tym, iż sam akt ustanowienia strefy jest aktem prawa miejscowego stanowionym przez sejmik województwa istotne znaczenie odgrywa ją także ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>2</sup> oraz ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>3</sup>.

Utworzenie stref przemysłowych związane było z wprowadzeniem w ustawie Prawo ochrony środowiska pierwotnie bardzo rygorystycznego ograniczenia, iż eksploatacja instalacji powodująca wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, emisję hałasu oraz wytwarzanie pól elektromagnetycznych nie powinna powodować przekroczenia standardów jakości środowiska poza terenem, do którego pro-

<sup>1</sup> Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.

wadzący instalację ma tytuł prawny. Złagodziły one ten reżim - jeżeli utworzono strefę przemysłową, eksploatacja instalacji na jej obszarze nie powinna powodować przekroczenia standardów jakości środowiska oraz wartości odniesienia poza granicami strefy przemysłowej.

Strefa przemysłowa jak na razie nie wzbudziła szerszego zainteresowania doktryny prawa. Poświęcony jej został jedynie jeden artykuł – Adrianny Miller<sup>4</sup>. Z punktu widzenia teoretycznego zaklasyfikować ją możemy jako obszar specjalny<sup>5</sup>. Przedmiotem tego artykułu jest analiza uwarunkowań prawnych dotyczących stref przemysłowych oraz określenie sposobu praktycznego przeprowadzenia postępowania w sprawie utworzenia takiej strefy.

### Kwestia przekroczenia standardów jakości środowiska poprzez eksploatację instalacji (art. 144 ustawy Prawo ochrony środowiska)

Art. 144 ustawy Prawo ochrony środowiska wskazuje na nadrzędność przestrzegania standardów jakości w zakresie eksploatacji instalacji (ust. 1 w powiązaniu z ust. 4)<sup>6</sup>. Określone zostały w ten sposób wzajemne relacje pomiędzy prawem emisyjnym a prawem imisyjnym. Nawet w przypadku dotrzymania przez instalację standardów emisyjnych muszą być także przestrzegane standardy jakości środowiska. Zapewnienie ich przestrzegania będzie głównym celem instytucji pozwolenia emisyjnego.

Zakres terytorialny obowiązku przestrzegania standardów jakości środowiska dotyczy terenu, do którego prowadzący instalację nie ma już tytułu prawnego. Na obszarze do którego ma taki tytuł przestrzeganie tych standardów nie jest konieczne (obowiązywać tam będą standardy określone w ramach przepisów BHP), przy czym przepis ten związany jest jedynie z wprowadzaniem gazów lub pyłów do powietrza, emisją hałasu oraz wytwarzaniem pól elektromagnetycznych (nie dotyczy więc innych emisji, co oznacza, że one nie mogą powodować przekroczenia standardów jakości nawet na terenie do którego prowadzący instalację ma tytuł prawny).

<sup>4</sup> A. Miler, *Strefa przemysłowa jako nowy instrument ochrony środowiska*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2006, nr 3, s. 25 i nast.

<sup>5</sup> Na temat stref specjalnych zob. L. Zacharko, *Wybrane refleksje nad istotą strefy specjalnej w prawie administracyjnym, jej rodzajami i implikacjami w sferze skutków prawnych*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 786-794.

<sup>6</sup> Analiza art. 144 ustawy Prawo ochrony środowiska dokona w oparciu o: Z. Bukowski, komentarz do art. 144 ustawy Prawo ochrony środowiska, [w:] J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 293.

Pojęcie tytułu prawnego zdefiniowane zostało w art. 3 pkt 41 – rozumie się przez to prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy, co będzie przedmiotem szerszej analizy dalej. Dopuszczalne jest, aby prowadzący instalację miał różne tytuły prawne do terenów związanych z eksploatacją instalacji i sąsiednich. Umożliwia to też mu zawieranie różnych stosunków zobowiązaniowych z właścicielami sąsiednich nieruchomości umożliwiających poszerzenie obszaru w ramach którego nie musi powodować przestrzegania standardów jakości środowiska (niektóre z nich znane są jako służebności emisyjne).

Od ograniczenia terytorialnego związanego ze standardami jakości środowiska ustanowiono następujące wyjątki:

- obszar ograniczonego oddziaływania,
- strefę przemysłową.

### Wprowadzenie przepisów o możliwości tworzenia stref przemysłowych

Kwestia stref przemysłowych uregulowana jest aktualnie w ustawie Prawo ochrony środowiska w tytule II „Ochrona zasobów środowiska”, dziale IX „Ograniczanie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska”, rozdziale 4 – „Strefy przemysłowe”.

Możliwość tworzenia stref przemysłowych została wprowadzona przez ustawę z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw<sup>7</sup>. Przez tę nowelizację dodano w tytule II w dziale IX po rozdziale 3 rozdział 4. Uzasadniano to tym, iż rozwiązania zawarte w rozdziale 4 uwzględniać będą aktualną specyfikę prowadzenia działalności gospodarczej. Polega ona w wielu przypadkach na eksploatacji wydzielonych części większych obiektów przemysłowych przez odrębne podmioty oraz na prowadzeniu na terenach poprzemysłowych (zwłaszcza terenach byłych dużych obiektów) działalności przez szereg mniejszych przedsiębiorstw. Istniejące do tamtej pory regulacje nakazujące ograniczenie oddziaływania do granic zakładów (nieprzekraczanie standardów jakości środowiska poza terenem, do którego prowadzący instalację ma tytuł prawny) utrudniają funkcjonowanie podmiotom na terenach przemysłowych, co pogarsza konkurencyjną pozycję Rzeczypospolitej Polskiej, jako rynku przyjaznego inwestorom. Wprowadzenie instytucji prawnej ułatwiającej funkcjonowania firm na terenach przemysłowych postulowane było ówczesnie przez organizacje pracodawców. Projektodawca, którym była Rada Ministrów, podkreślała, że proponowane

---

<sup>7</sup> Dz.U. Nr 113, poz. 954 z późn. zm.

rozwiązania, ułatwiając funkcjonowanie podmiotom, nie powodują zwiększonego zagrożenia dla środowiska, gdyż utrzymywanie standardów jakości środowiska i wartości odniesienia substancji nie ma generalnie znaczenia w odniesieniu do terenów przemysłowych, natomiast ma znaczenie z punktu widzenia ochrony zdrowia pracowników, jednak proponowane regulacje wskazują, że nie jest dopuszczalne - w związku z utworzeniem strefy przemysłowej - niedotrzymywanie wymagań szczególnych dotyczących BHP. Stąd przyjęto, że dokumentacja sporządzana na potrzeby ustanowienia strefy przemysłowej ma zawierać ocenę potencjalnych zagrożeń dla zdrowia pracowników oraz wskazywać wymagany zakres środków zaradczych. W tym celu ustanawianie stref przemysłowych ma być dokonywane w porozumieniu m.in. z państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym. W przypadku niektórych rodzajów działalności utrzymywanie standardów jakości środowiska może mieć istotne znaczenie (przemysł spożywczy, farmaceutyczny, elektroniczny itp.), dlatego zaproponowano rozwiązania prawne wykluczające możliwość prowadzenia takich rodzajów działalności na terenach poszczególnych indywidualnie określanych stref. Rozstrzygnięcia w tym zakresie będą podejmowane elastycznie w aktach o ich utworzeniu, przy uwzględnieniu lokalnych uwarunkowań (dotychczasowych rodzajów prowadzonej działalności) oraz celów tworzenia danej strefy przemysłowej.

Dla wykluczenia możliwości stosowania instytucji stref przemysłowych, w celu obchodzenia wymogu dotrzymywania standardu jakości środowiska, oraz zagwarantowania racjonalności działań w tym zakresie, jak wskazywano to w uzasadnieniu do projektu wprowadzono wymóg, aby strefa mogła być tworzona jedynie na terenach, których charakter przemysłowy został przesądzony w ramach procedury przyjmowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wprowadzenie przepisów o możliwości tworzenia stref przemysłowych nie wyeliminowało zarazem innych możliwości ograniczenia terytorialnego związanego ze standardami jakości środowiska wskazanymi w art. 144 ustawy Prawo ochrony środowiska.

### Przesłanki utworzenia strefy przemysłowej

Przesłanki utworzenia strefy przemysłowej określone zostały w art. 136a. Wskazano w tym przepisie na cztery takie przesłanki:

- 1) przeznaczenie terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego do działalności produkcyjnej, składowania oraz magazynowania;
- 2) równoczesne użytkowanie terenu zgodnie z przeznaczeniem;

3) nie powodowanie zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi, w szczególności nie naruszanie wymagań norm bezpieczeństwa i higieny pracy poprzez przekraczanie standardów jakości środowiska w zakresie dopuszczalnych poziomów substancji w powietrzu i dopuszczalnych poziomów hałasu oraz wartości odniesienia;

4) zastosowanie dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych, a pomimo tego brak możliwości dotrzymania standardów jakości środowiska oraz wartości odniesienia poza terenem zakładu lub innego obiektu.

ad 1)

Teren dla którego ma być utworzona strefa przemysłowa musi posiadać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W planie tym obszar ten musi zostać oznaczony jako tereny przeznaczone do działalności produkcyjnej, składowania oraz magazynowania. W przypadku innego przeznaczenia terenów nie mogą być one objęte strefą przemysłową. Istotna będzie przy tym nie literalna analiza rozstrzygnięć planów, a funkcjonalna.

ad 3)

Wskazać tutaj trzeba, że jest to kwestia zarówno odnosząca się do regulacji prawnych - nie naruszanie wymagań norm bezpieczeństwa i higieny pracy, jak i do sytuacji faktycznej - brak zagrożeń dla życia lub zdrowia ludzi poprzez przekraczanie standardów jakości środowiska w zakresie dopuszczalnych poziomów substancji w powietrzu i dopuszczalnych poziomów hałasu oraz wartości odniesienia.

ad 4)

Kwestia zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych rozpatrywana winna być w odniesieniu do ogólnych wymagań w tym zakresie wprowadzanych przez ustawę Prawo ochrony środowiska - a więc m.in.:

Art. 140. 1. Podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany zapewnić przestrzeganie wymagań ochrony środowiska, w szczególności przez:

- 1) odpowiednią organizację pracy;
- 2) powierzanie funkcji związanych z zapewnieniem ochrony środowiska osobom posiadającym odpowiednie kwalifikacje zawodowe;
- 3) zapoznanie pracowników, których zakres czynności wiąże się z kwestiami ochrony środowiska, z wymaganiami w tym zakresie, gdy nie jest konieczne odpowiednie przygotowanie zawodowe w tym zakresie;
- 4) podejmowanie działań w celu wyeliminowania lub ograniczenia szkód w środowisku wynikających z nieprzestrzegania wymagań ochrony środowiska przez pracowników, a także podejmowania właściwych środków w celu wyeliminowania takich przypadków w przyszłości.

Art. 143. Technologia stosowana w nowo uruchamianych lub zmienianych w sposób istotny instalacjach i urządzeniach powinna spełniać wymagania, przy których określaniu uwzględnia się w szczególności:

- 1) stosowanie substancji o małym potencjale zagrożeń;
- 2) efektywne wytwarzanie oraz wykorzystanie energii;
- 3) zapewnienie racjonalnego zużycia wody i innych surowców oraz materiałów i paliw;
- 4) stosowanie technologii bezodpadowych i małodpadowych oraz możliwość odzysku powstających odpadów;
- 5) rodzaj, zasięg oraz wielkość emisji;
- 6) wykorzystywanie porównywalnych procesów i metod, które zostały skutecznie zastosowane w skali przemysłowej;
- 7) (uchylony);
- 8) postęp naukowo-techniczny.

Art. 146. 1. Prowadzący instalację oraz użytkownik urządzenia są obowiązani do zapewnienia ich prawidłowej eksploatacji polegającej w szczególności na:

- 1) stosowaniu paliw, surowców i materiałów eksploatacyjnych zapewniających ograniczanie ich negatywnego oddziaływania na środowisko;
- 2) podejmowaniu odpowiednich działań w przypadku powstania zakłóceń w procesach technologicznych i operacjach technicznych w celu ograniczenia ich skutków dla środowiska.

## Procedura tworzenia stref przemysłowych

Procedura tworzenia stref przemysłowych uregulowana jest w art. 136b-136d ustawy.

### *Wniosek o utworzenie strefy przemysłowej*

Strefa przemysłowa jest tworzona, na wniosek władającego powierzchnią ziemi, na terenach, które mają być objęte strefą przemysłową. Przez władającego powierzchnią ziemi rozumie się właściciela nieruchomości, a jeżeli w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne ujawniono inny podmiot władający gruntem – podmiot ujawniony jako władający (art. 3 pkt 44 ustawy Prawo ochrony środowiska).

Wniosek o utworzenie strefy przemysłowej musi zawierać:

1) uzasadnienie potrzeby utworzenia strefy przemysłowej, w którym jest wykazane, że są spełnione warunki, o których mowa w art. 136a ust. 3 (czyli, iż, mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych, nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska oraz wartości odniesienia, o których mowa w art. 222, poza terenem zakładu lub innego obiektu);

2) uzasadnienie możliwości utworzenia strefy przemysłowej, w którym jest wykazane, że nie zagraża to życiu lub zdrowiu ludzi, a w szczególności nie narusza wymagań norm bezpieczeństwa i higieny pracy;

3) projekt granic strefy przemysłowej i plan sytuacyjny obszaru tej strefy;

4) przegląd ekologiczny instalacji eksploatowanych w granicach proponowanej strefy przemysłowej w zakresie, o którym mowa w art. 238 pkt 1-3, 6 i 7<sup>8</sup>;

5) propozycje dotyczące funkcjonowania strefy przemysłowej istotne z punktu widzenia wydania rozporządzenia o ustanowieniu strefy przemysłowej w zakresie, o którym mowa w art. 136d ust. 2 pkt 2 i ust. 3 (nowelizacja ustawy poprzez art. 144 pkt 22 ustawy 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>9</sup> z dniem 15 listopada 2008 r. zmieniła treść, a zarazem kolejność ustępów w art. 136d, ówczesny ust. 2 i 3 są aktualnie ustępami 3 i 4 - uwzględniając to z punktu widzenia wykładni funkcjonalnej przepisów, przyjęć trzeba, że analizowany punkt dotyczyć będzie:

a) rodzajów działalności, których prowadzenie jest dopuszczalne na terenie strefy przemysłowej z uwagi na możliwość występowania przekroczeń standardów jakości środowiska lub przekroczeń wartości odniesienia, o których mowa w art. 222;

<sup>8</sup> Czyli: 1) opis obejmujący:

- a) rodzaj, wielkość i usytuowanie instalacji wraz z informacją o jej stanie technicznym,
  - b) powierzchnię zajmowanego terenu lub obiektu budowlanego,
  - c) rodzaj technologii,
  - d) istniejące w sąsiedztwie lub bezpośrednim zasięgu oddziaływania instalacji obiekty mieszkalne i użyteczności publicznej,
  - e) istniejące w sąsiedztwie lub bezpośrednim zasięgu oddziaływania instalacji zabytki chronione na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,
  - f) istniejące w sąsiedztwie lub bezpośrednim zasięgu oddziaływania instalacji obiekty i obszary poddane ochronie na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody, ustawy o lasach, ustawy - Prawo wodne oraz przepisów ustawy o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym;
- 2) określenie oddziaływania na środowisko instalacji, w tym również w przypadku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej;
  - 3) opis działań mających na celu zapobieganie i ograniczanie oddziaływania na środowisko;
  - 6) zwięzłe streszczenie w języku niespecjalistycznym informacji zawartych w przeglądzie;
  - 7) nazwisko osoby lub osób sporządzających przegląd

<sup>9</sup> Dz.U. Nr 199, poz. 1227.

b) niektórych standardów jakości środowiska lub wartości odniesienia, o których mowa w art. 222, których przekraczanie na terenie strefy przemysłowej jest dozwolone (przy czym jest to fakultatywna treść rozporządzenia);

c) warunków prowadzenia działalności na terenie strefy przemysłowej istotnych z punktu widzenia nieprzekraczania standardów jakości środowiska lub wartości odniesienia, o których mowa w art. 222, poza jej terenem oraz z uwagi na ochronę życia lub zdrowia ludzi, w szczególności wymagań norm bezpieczeństwa i higieny pracy (to jest także fakultatywna treść rozporządzenia).

Załącznikami do wniosku o utworzenie strefy przemysłowej są:

1) wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

2) pisemna zgoda wszystkich władających powierzchnią ziemi na obszarze proponowanej strefy przemysłowej na objęcie ich nieruchomości strefą przemysłową;

3) kopia mapy zasadniczej proponowanej strefy przemysłowej określająca granice działek ewidencyjnych, budynki, sieć uzbrojenia terenu i ulice.

*Kwestia zgody wszystkich władających powierzchnią ziemi na obszarze proponowanej strefy przemysłowej na objęcie ich nieruchomości strefą przemysłową.*

Zgoda wszystkich władających powierzchnią ziemi na obszarze proponowanej strefy przemysłowej na objęcie ich nieruchomości strefą przemysłową jest bezwzględny warunkiem utworzenia strefy przemysłowej i musi być załączona do wniosku o utworzenie strefy. Zgodna musi mieć charakter pisemny i bezwarunkowy (nie mogą być w niej określone żadne zastrzeżenia).

Skutkiem prawnym zgody jest to, że wyłącza ona roszczenia o odszkodowanie lub o wykup nieruchomości, o których mowa w art. 129 ust. 1-3, w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości w zakresie wynikającym z utworzenia strefy przemysłowej. Roszczenie określone w art. 129 polega na tym, iż jeżeli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel nieruchomości może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części. Alternatywnie jeżeli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości jej właściciel może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę; szkoda obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości. Roszczenia powyższe przysługują również użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, a roszczenie odszkodowawcze także osobie, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości.



Wyłączenia roszczenia nie stosuje się do szkody powstałej w związku:

1) z wydaniem rozporządzenia o utworzeniu strefy przemysłowej, którego przepisy są w istotnym zakresie niezgodne z propozycjami, o których mowa w art. 136c ust. 2 pkt 5 (czyli przedstawionych we wniosku propozycji dotyczących funkcjonowania strefy przemysłowej istotnych z punktu widzenia wydania rozporządzenia o ustanowieniu strefy przemysłowej w zakresie, o którym mowa w art. 136d ust. 2 pkt 2 i ust. 3 – patrz w tym zakresie uwagi wyżej. Co do pojęcia „w istotnym zakresie niezgodne” w literaturze zwrócono uwagę, iż „Użycie w tym ostatnim przepisie zwrotu „w istotnym zakresie niezgodne” budzi wątpliwości. Potocznie pojęcie „istotny” oznacza stanowiący istotę kogoś, czegoś, charakterystyczny, główny, podstawowy, ważny, zasadniczy. Patrząc przez pryzmat podziału dychotomicznego na wyróżnienie „przepisów w istotnym zakresie niezgodnych” automatycznie nasuwa się wniosek, że dopuszczalna jest także „niezgodność” w zakresie „nieistotnym”. Ta ostatnia niezgodność nie byłaby podstawą prawną żądania roszczenia odszkodowawczego z art. 129 ust. 2 pr.o.ś. De lege ferenda należy opowiedzieć się za zmianą tego określenia, przykładowo na rzecz zwrotu „przepisy są niezgodne (sprzeczne)”<sup>10</sup>;

2) ze zmianą rozporządzenia o utworzeniu strefy przemysłowej.

### *Uchwała o utworzeniu strefy przemysłowej*

Strefę przemysłową tworzy, w drodze uchwały, sejmik województwa. Jest to jedyny organ władny do podjęcia uchwały. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa jako jedyna z ustaw samorządowych nie wskazuje właściwości zarządu województwa w zakresie przedkładania projektów uchwał. Jednakże art. 41 ust. 1 tej ustawy wskazuje na domniemanie kompetencji zarządu w zakresie zadań należących do samorządu województwa, niezastrzeżonych na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Natomiast art. 43 ust. 1 określa, że marszałek województwa kieruje bieżącymi sprawami województwa. Moim zdaniem wniosek może być skierowany zarówno do zarządu województwa, jak i do marszałka województwa, bo oba te organy posiadają uprawnienie do przygotowywania projektów uchwał.

Projekt uchwały o utworzeniu strefy przemysłowej podlega obowiązkowemu uzgodnieniu z państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym oraz regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Każdy z tych organów dokonuje tego uzgodnienia w zakresie swojego działania. Bez takiego uzgodnienia nie ma możliwości

---

<sup>10</sup> A.Miler, *Strefa przemysłowa jako nowy instrument ochrony środowiska*, op. cit.

przyjęcia uchwały o utworzeniu strefy przemysłowej, a przyjęta obarczona byłaby istotną wadą prawną, powodującą możliwość stwierdzenia jej nieważności.

Jeśli chodzi o zawartość uchwały o utworzeniu strefy przemysłowej to w ustawie wskazano jej elementy obligatoryjne i fakultatywne. Obowiązkowo uchwała o utworzeniu strefy przemysłowej określa:

- 1) granice i obszar strefy przemysłowej;
- 2) rodzaje działalności, których prowadzenie jest dopuszczalne na terenie strefy przemysłowej z uwagi na możliwość występowania przekroczeń standardów jakości środowiska lub przekroczeń wartości odniesienia, o których mowa w art. 222.

Natomiast fakultatywnie uchwała o utworzeniu strefy przemysłowej może określać:

- 1) niektóre standardy jakości środowiska lub wartości odniesienia, o których mowa w art. 222, których przekraczanie na terenie strefy przemysłowej jest dozwolone;
- 2) warunki prowadzenia działalności na terenie strefy przemysłowej istotne z punktu widzenia nieprzekraczania standardów jakości środowiska lub wartości odniesienia, o których mowa w art. 222, poza jej terenem oraz z uwagi na ochronę życia lub zdrowia ludzi, w szczególności wymagań norm bezpieczeństwa i higieny pracy.

Zakres zawartości fakultatywnej zależeć będzie od organu podejmującego uchwałę oraz organów uzgadniających.

### *Charakter prawny uchwały o utworzeniu strefy przemysłowej*

Pomimo brak takiego określenia w ustawie nie ulega wątpliwości, że uchwała o utworzeniu strefy przemysłowej, ze względu na swoje skutki prawne, jest aktem prawa miejscowego. W działalności jednostek samorządowych stosunkowo ważną rolę odgrywa stanowienie właśnie aktów prawa miejscowego, chociaż większość podejmowanych aktów ma charakter wewnętrzny. Ze względów ustrojowych zasadnicze znaczenie posiadają statuty, chociaż także inne akty, w tym prawa wewnętrzne mogą dotyczyć problematyki organizacji jednostki samorządu terytorialnego.

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. Akty prawa miejscowego wydawane są nie tylko przez organy jednostek samorządu terytorialnego, ale także przez terenowe organy administracji rządowej.

W świetle powyższych uwag kwestia ustalenia, które akty podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego mają charakter aktu prawa miejscowego, a które jedynie charakter aktu wewnętrznego ma kluczowe znaczenie. Jedynie te pierwsze zawierają regulacje powszechnie obowiązujące. *„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>11</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>12</sup>.

Problematyka rozróżnienia pomiędzy aktami prawa miejscowego a aktami prawa wewnętrznego stanowi częsty przedmiot orzecznictwa sądów administracyjnych<sup>13</sup>. Za akty prawa miejscowego uznano 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>.

<sup>11</sup> Wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06.

<sup>12</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 681/05.

<sup>13</sup> Przy czym zdarzają się sprawy sporne w orzecznictwie, jak chociażby charakter prawny nadania nazwy ulicom. WSA w Olsztynie uznał, iż „uchwała ta jako, że ma charakter ogólnego aktu administracyjnego, który dotyczy nieograniczonej liczby użytkowników drogi, jest aktem prawa miejscowego obowiązującym na obszarze gminy” (wyrok z dnia 14 sierpnia 2009 r., sygn. akt II SA/Ol 176/09). Natomiast WSA w Rzeszowie przyjął, iż „uchwała o nadaniu nazwy ulicy nie ma charakteru abstrakcyjnego, albowiem jest konkretnym i jednorazowym rozstrzygnięciem odnoszącym się do jednostkowej i niepowtarzalnej sytuacji” (wyrok z dnia 6 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Rz 295/08).

<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.

Natomiast aktami prawa miejscowego nie są:

- uchwała rady o utworzeniu zakładu budżetowego gospodarki komunalnej<sup>18</sup>,
- uchwała organu samorządu terytorialnego dotycząca zatwierdzenia statutu samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej lub zmian w tym statucie<sup>19</sup>,
- uchwała w sprawie statutu ośrodka pomocy społecznej<sup>20</sup>,
- uchwała rady gminy o wyrażeniu zgody na wydzierżawienie oraz zbycie nieruchomości<sup>21</sup>,
- uchwała stwierdzająca wygaśnięcie mandatu radnego<sup>22</sup>,
- uchwała w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy<sup>23</sup>,
- regulamin organizacyjny urzędu gminy nadawany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta)<sup>24</sup>.

Wyróżnić możemy następujące rodzaje aktów prawa miejscowego:

- a) statuty – wydawane na podstawie upoważnienia generalnego,
- b) przepisy wykonawcze – wydawane na podstawie upoważnień szczegółowych,
- c) przepisy porządkowe – wydawane na podstawie upoważnienia generalnego.

Uchwała o utworzeniu strefy przemysłowej należeć będzie do kategorii przepisów wykonawczych. Tę grupę aktów prawa miejscowego wydają nie tylko organy jednostek samorządu terytorialnego, ale także wojewodowie oraz organy rządowej administracji niezespólonej. Wydawane są na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych. Upoważnienie to określa organ uprawniony do wydania aktu oraz zakres spraw przekazanych do uregulowania. Ma ono charakter wiążący, co oznacza, że organowi nie wolno jest wykroczyć poza określony w nim zakres spraw. Takie wykroczenie stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności aktu.

Jeśli chodzi o ogłaszanie aktów prawa miejscowego to problematyka ta uregulowana jest w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

---

<sup>18</sup> Wyrok NSA z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II OSK 134/05.

<sup>19</sup> Wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1894/07.

<sup>20</sup> Jeśli uchwała zawiera wyłącznie zapisy regulujące przedmiot działania Ośrodka, jego strukturę organizacyjną oraz gospodarkę finansową jako jednostki budżetowej gminy. Wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 58/09.

<sup>21</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 543/08.

<sup>22</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 1 lipca 2008 r., sygn. akt III SA/Lu 190/08.

<sup>23</sup> Wyrok WSA Białymostku z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 681/05.

<sup>24</sup> Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2003 r., sygn. akt II SA/Ld 324/03.

### *Procedura przeprowadzenia postępowania w sprawie utworzenia strefy przemysłowej*

Na bazie powyższych przepisów można zaproponować następującą kolejność działań w zakresie potencjalnego utworzenia strefy przemysłowej:

1. Sprawdzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie znajdujących się w nim przepisów odnoszących się do przeznaczenia obszarów na których ma być utworzona strefa przemysłowa.
2. Uzyskanie zgody wszystkich władających powierzchnią ziemi na obszarze proponowanej strefy przemysłowej na objęcie ich nieruchomości strefą przemysłową.
3. Przeprowadzenie przeglądu ekologicznego instalacji eksploatowanych w granicach proponowanej strefy przemysłowej.
4. Skompletowanie dokumentacji składającej się na wniosek o utworzenie strefy przemysłowej.
5. Złożenie do samorządu województwa wniosku o utworzenie strefy przemysłowej.

## Wnioski

Strefa przemysłowa, jak to już wyżej wskazano, stanowi stosunkową nową instytucję w polskim prawie ochrony środowiska. Jej faktyczne zastosowanie, ze względu na wymogi co do niej określone, jest także jeszcze nieliczne. Jednakże nie należy w związku z tym uznać, iż wymagania ustanowione dla utworzenia strefy przemysłowej są w związku z tym zbyt rygorystyczne i należy je zliberalizować. Bardziej będzie to pewnie związane z wykorzystaniem innych możliwości prawnych dla ominięcia rygoryzmu art. 144 ustawy Prawo ochrony środowiska jeszcze przed wejściem w życie przepisów umożliwiających tworzenie tych stref.

Istotnym zagadnieniem jest charakter prawny uchwały o utworzeniu strefy. Biorąc pod uwagę jej treść oraz skutki prawne należy się moim zdaniem jednoznacznie opowiedzieć za formułą aktu prawa miejscowego jako źródła prawa powszechnie obowiązującego. To przesądzać także będzie o kwalifikacji stref do obszarów specjalnych, gdyż dopiero przy takim ujęciu będziemy mieli z odrębnym reżimem prawnym obowiązującym na ich terenie.

## **THE LEGAL BASIS FOR THE CREATION AND LEGAL CLASSIFICATION OF INDUSTRIAL ZONES**

Keywords: industrial zone, special area, environmental law

### Summary

The industrial zone is a relatively new institution in the Polish environmental law. Its actual use is still low. An important issue is the legal nature of the resolution establishing the zone. In my view it should be classified as an act of local law i.e. the source of universally binding law. This would allow the qualification of the zones as 'special areas'

*Krzysztof Lewandowski*  
*Elżbieta Wituska*

## **DYCHOTOMIA AKTYWNOŚCI STAROSTY POWIATOWEGO W STRUKTURZE TERENOWEJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

Słowa kluczowe: Samorząd powiatowy; terenowa administracja publiczna; starosta powiatowy; przewodniczący zarządu powiatu, zwierzchnik powiatowych służb, inspekcji i straży.

### Streszczenie

Starosta zajmuje kluczową pozycję w strukturze terenowej administracji publicznej. Jego aktywność w tym zakresie jest znacznie skomplikowana i wykazuje daleko idący dualizm. Z jednej strony jego działalność związana jest z samorządem terytorialnym, z drugiej zaś pozostaje elementem struktury administracji rządowej. Jednakże w rzeczywistości starosta wykonuje istotne funkcje państwowe, ważne dla dwóch stron zdecentralizowanej administracji publicznej.

Aktywność starosty w całej perspektywie historyczno-prawnej wykazuje istotne znaczenie dla zarządu sprawami publicznymi, tak w wymiarze lokalnym, jak i krajowym. W obecnej konstrukcji polityczno-prawnej starosta nadal pełni ważną rolę w systemie terenowej administracji publicznej, co więcej należy przypuszczać, że w przyszłości pozycja ustrojowa starosty powinna wręcz zyskiwać na swoim znaczeniu. Pomimo doniosłej rangi, urząd starosty – tak, jak i sam powiat – nie osiąga w opinii społeczeństwa i niektórych środowisk politycznych należącego uznania. Jednym z głównych powodów perorowania takich przekonań jest przyznanie publicznej aktywności starosty przymiotu dychotomii. Przejawia ona się w dwóch zasadniczych płaszczyznach funkcjonowania starosty powiatowego. Z jednej strony starosta jest integralnym członkiem kolegialnego organu wykonawczego w powiecie i przewodniczy jego działaniu, a jednocześnie posiada własny, autonomiczny zakres kompetencji, przy czym ustawodawca polski *ex lege* pozbawił go statusu organu jednostki samorządu terytorialnego w ujęciu organizacyjnym. Z drugiej zaś strony starosta urzeczywistniając podmiotowo władzę publiczną jest przedstawicielem jej frakcji samorządowej, a równocześnie w myśl idei zwierzchnictwa i zasady zespolenia administracyjnego, określającej reguły funkcjonowania oraz sposób zorgani-

zowania struktur terenowej administracji publicznej reprezentuje alians rządowy. Dualizm funkcji starosty cechuje zatem skomplikowany kod prakseologiczny, a próba jego odczytania stanowi treść niniejszego artykułu.

## Geneza urzędu starosty powiatowego

Funkcja starosty, jako władzy administracyjnej, sięga okresu średniowiecza, pojawiła się za sprawą czeskiego władcy Wacława II, który wprowadził ją pod koniec XIII w. celem usprawnienia władzy królewskiej w terenie<sup>1</sup>. Na ziemiach polskich model ten został zaimplementowany przez Władysława Łokietka do budowy jednolitego państwa o charakterze publiczno-prawnym, znanym przez blisko pięć stuleci jako Korona Królestwa Polskiego. Urząd starosty przez te lata ulegał licznym przeobrażeniom, czego między innymi wynikiem były transpozycje w nazewnictwie tego urzędu, które już wtedy ukazywały jego swoistą dyskrepancję.

Starostów ówczesnej Polski można sklasyfikować w trzech podstawowych kategoriach, a mianowicie jako starostów generalnych, starostów grodowych i niegrodowych. Ten pierwszy to urzędnik królewski, namiestnik władcy sprawujący władzę w jego imieniu na określonym terytorium, który stanowiły ziemie – będące odpowiednikiem województwa – lub prowincje. Do jego obowiązków należało przede wszystkim zawiadywanie siłami zbrojnymi w sensie osobowym i materialnym w przynależnym terenie. Starosta grodowy był zarządcą zamków i wszelkich królewskich dóbr ziemskich, sprawował w zasadzie pełnię władzy administracyjno-sądowej w terenie. Nie mógł tylko nadawać przywilejów, gdyż prerogatywa ta pozostała przy królu. Ostatni z nich, starosta niegrodowy był tylko tenutariuszem, czyli dzierżawcą, nadanych przez władcę za poczynione dla Rzeczypospolitej zasługi, królewszczyzn. Jego uprawnienia były mniejsze niż starosty generalnego czy grodowego, nie posiadał on w szczególności uprawnień miecza i funkcji policyjnych, stanowiły one konglomerat tytularnych przywilejów, które w zestawieniu z panującym ustrojem demokracji stanowej można uznać za załączek rodzimej samorządności.

Urząd starosty funkcjonował na terenach Polski także w czasach zaborów przyjmując odmienną nazwę, właściwą dla danego rozbioru. W zaborze rosyjskim odpowiednikiem starosty w pierwszym okresie rozbiorów byli komisarze, których w późniejszym okresie zastąpili isprawnicy. Władzę pruską w zaborze na terenach będących odpowiednikiem powiatów posiadał landrat, pełnił on paralelną rolę w strukturach władzy zaborczej jak starosta znany z rodzimej historiografii. Natomiast w zaborze austriackim, który korzystał z najdalej posuniętej autonomii,

---

<sup>1</sup> M. Kallas, *Historia ustroju Polski X-XX w.*, Warszawa 1997, s. 23.



urząd starosty sprawowany był przez namiestników. W całym historycznym okresie rozbiorów, na każdym z trzech zaborczych terytoriów, agendy będące odpowiednikiem urzędu starosty pełniły znamienne rolę w strukturach ówczesnej władzy, stanowiąc jednocześnie swoistą przestrzeń, z której w międzywojennej Polsce czerpano wzorce do budowania niepodległych struktur władzy, tak rządowych, jak i samorządowych.

Zrozumiałe jest, że odrodzona Rzeczpospolita po trwającej blisko ćwierć wieku niewoli, poszukując rozwiązań ustrojowych mogących gwarantować stworzenie silnego państwa, korzystała z wzorców państw zaborczych. Pierwotnie przy budowie odrodzonego niepodległego państwa i jego aparatu administracji publicznej korzystano z ustawodawstwa byłych państw zaborczych, aby w końcowym okresie reform wprowadzić rodzime rozwiązania, których konstrukcja w mniejszym lub większym stopniu stanowiła reminiscencje rozwiązań czasów rozbiorów<sup>2</sup>. Także pozycja ustrojowa starosty w okresie międzywojennym w dużym stopniu opierała się na empirii funkcjonowania landrata w Prusach, który reprezentował jednocześnie dwa pierwiastki władzy: państwowy i samorządowy<sup>3</sup>. Starosta okresu II Rzeczypospolitej stanowił istotny element administracji publicznej w terenie, przy czym charakteryzował się on daleko idącą dychotomicznością oraz upolitycznieniem swojego urzędu, określanego w literaturze jako posada państwowa<sup>4</sup>.

Misję publiczną, właściwą dla starosty, realizował także po II wojnie światowej aż do 1950 r. przewodniczący powiatowej rady narodowej. Przyznać trzeba, że wprowadzenie w okresie PRL-u terenowej władzy powiatowej stanowiło jedynie w swojej istocie fasadę demokracji i samorządu, gdyż *de facto* władza i administracja sterowana była w sposób partyjny i centralistyczny. Upartyjnienie i centralizacja władzy doprowadziła w 1975 r. do całkowitej likwidacji powiatów, a tym samym upadku instytucji przewodniczącego powiatowej rady narodowej – socjalistycznej formy urzędu starosty.

Komparatystyka historyczno-prawna pozycji ustrojowej starosty dowodzi, iż jego urząd od zawsze, z wyjątkiem okresu Polski Ludowej, stanowił swoisty łącznik pomiędzy władzą państwową a terenową. Starosta bowiem wykonywał wciąż istotne funkcje z zakresu administracji publicznej, które można usystematyzować w trzech zasadniczych kategoriach: politycznych, państwowych i samorządowych. Nadto konstrukcja prawna urzędu starosty w Polsce miała na tyle mocną tradycję, że po transformacji polityczno-ustrojowej w 1999 roku, wraz z zaimplementow-

---

<sup>2</sup> M. Mączyński, *Starosta a powiatowa administracja zespolona w II i III Rzeczypospolitej (w okresie międzywojennym i współcześnie)*, [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, pod red. J. Parchomiuka, B. Uljasza, E. Kruka, Warszawa 2009, s. 148.

<sup>3</sup> R. Pacanowska, *Samorząd powiatowy w Wielkopolsce w latach 1918-1939*, Poznań 2006, s. 48 i 58.

<sup>4</sup> M. Mączyński, *Samorząd dwóch Rzeczypospolitych*, *Nasz Powiat* 1998, Nr 5, s. 28.

aniem trójstopniowego podziału kraju i utworzeniem powiatów, restytuowano to stanowisko. Odrodzona instytucja starosty w pewnym zakresie stanowi współczesną reminiscencję paradygmatów ustrojowych funkcjonowania starosty w systemie władzy publicznej poprzednich okresów, utrzymując jednocześnie znaczne odrębności, które tylko potwierdzają tezę o wielokierunkowym, dymorficznym charakterze tego urzędu.

### Funkcje urzędu starosty powiatowego

Konstrukcja urzędu starosty w obecnym systemie prawnym, tak jak wykazano to powyżej w pewnym zakresie stanowiąca historyczno-prawną parantelę struktury ustrojowej starosty poprzednich okresów, została zasadniczo określona w przepisach ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>5</sup>. Nie mniej, pozycję ustrojową starosty kształtują także inne akty prawne, do których w szczególności zaliczyć należy ustawy pragmatyczne służb, inspekcji i straży powiatowych<sup>6</sup>, oraz akty materialnego prawa administracyjnego normujące funkcjonowanie administracji w stanach szczególnego zagrożenia.

Już z powyższego wynika, iż pozycja prawna starosty przejawia złożony i niejednorodny charakter. Przede wszystkim starosta nie jest w ujęciu ustrojowym uważany za organ jednostki samorządu terytorialnego, chociaż podejmowane przez niego działania władcze i niewładcze na podstawie przyznanych mu kompetencji własnych upoważniają do zakwalifikowania jego urzędu jako monokratycznego organu administracji publicznej w ujęciu funkcjonalnym<sup>7</sup>. Dogłębna egzegeza przepisów prawnych regulujących jurydyczną pozycję starosty wykazuje, że może ona być rozpatrywana w różnorodnych aspektach. Przejawem takiego zjawiska wieloaspektowości w niniejszym zakresie są przyznane staroście kompetencje, których wspólnym mianownikiem jest dobro publiczne. Innymi słowy starosta wykonując swoje zadania realizuje je w celu utrzymania właściwej, postulowanej prawem, harmonii spraw publicznych w wymiarze lokalnym. Należy przyjąć, że zadania te realizowane są w trzech zasadniczych płaszczyznach: politycznej, państwowej i sa-

<sup>5</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm., dalej zwaną u.s.p.

<sup>6</sup> Pozycję ustrojową starosty wobec powiatowych służb, inspekcji i straży kształtują obecnie ustawy: ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 z późn. zm.), ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 z późn. zm.), ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.), ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1263 z późn. zm.).

<sup>7</sup> W. Kisiel, *Tryb określania obowiązków samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, pod red. W. Kisiele, Warszawa 2006, s. 67.

morządowej, przy czym nie urzeczywistniają się one w sposób odrębny i podlegają daleko idącej korelacji.

Aspekt polityczny funkcji starosty daje się wyłuszczyć już w procesie projektowania i wyboru składu zarządu powiatu ze starostą jako jego przewodniczącym na czele. To rada powiatu jest legitymowana do wyboru zarządu powiatu, przy czym w pierwszej kolejności dokonuje ona wyboru starosty bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym<sup>8</sup>. Aktualnie obowiązujące przepisy nie wskazują podmiotu, bądź grupy podmiotów władnych do wskazania kandydatury na stanowisko starosty. Wydaje się zatem, że prawo to przysługuje każdemu członkowi rady według jego uznania i osobistych sympatii personalnych, a nade wszystko politycznych<sup>9</sup>. Przyznać trzeba również, że ustawa ustrojowa nie obliguje rady powiatu do wyboru członków zarządu, w tym również i starosty, jedynie ze swojego grona. Oznacza to, że rada powiatu uprawniona jest do wyboru starosty nawet spoza grona osób posiadających status radnego powiatu<sup>10</sup>. Przepis art. 9 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>11</sup> *expressis verbis* wskazuje na starostwo powiatowe jako pracodawcę wszystkich członków zarządu. Czynności z zakresu prawa pracy wobec starosty, związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy – wykonuje przewodniczący rady, zaś pozostałe czynności z zakresu prawa pracy, związane z trwaniem stosunku pracy starosty – wykonuje zastępca wyznaczony przez starostę lub sekretarz powiatu. O wynagrodzeniu starosty stanowi rada powiatu w drodze uchwały. Wszystko to świadczy o silnym uzależnieniu pozycji ustrojowej starosty, w tym również i jego pozycji pracowniczej, od założeń personalnych i woli politycznej rady, wyrażonej poprzez wspólny konsensus wypracowany w drodze uchwał dotyczących sytuacji prawnej i bytu starosty. W dalszej kolejności to właśnie starosta kreuje skład osobowy zarządu powiatu<sup>12</sup>. Dochodzi do sytuacji, w której to podmiot będący członkiem zarządu, stojący na jego czele jako przewodniczący, organizuje go w pełnym zakresie, co może być kolejną przyczyną znacznego upolitycznienia powiatu. To starosta przecież wskazuje personalnie osoby na pozostałych członków zarządu powiatu, to jemu przysługuje uprawnienie doboru do współpracy najbardziej zaufanych mu

---

<sup>8</sup> Art. 27 ust. 2 u.s.p.

<sup>9</sup> Radny powiatu, którego kandydatura została zgłoszona na stanowisko członka zarządu powiatu, w tym również i starostę, może uczestniczyć w głosowaniu nad tym wyborem, gdyż takie uczestnictwo nie jest postrzegane w kategoriach interesu prawnego radnego (zob. art. 26 ust. 4 w zw. z art. 21 ust. 7 u.s.p.). Pogląd ten został również podkreślony w orzecznictwie (zob. wyrok NSA z 19 października 2003 r., SA/Bk 55/03, Wspólnota 2003, Nr 23, s. 54).

<sup>10</sup> A. Wierzbica, [w:] *Administracja publiczna*, t. III, *Ustrój administracji samorządowej*, pod. red. B. Szmulika, K. Miaskowskiej-Daszkiewicz, Warszawa 2012, s. 374.

<sup>11</sup> Dz. U. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm., dalej zwaną u.p.s.

<sup>12</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006, s. 113.

osób. Tak dobrany, autorski zarząd powiatu<sup>13</sup> w znaczący sposób ogranicza jednak swobodę rady powiatu w zakresie kształtowania składu organu wykonawczego powiatu, nie odbierając mu jednocześnie politycznego charakteru. Przy czym czynności z zakresu prawa pracy wobec członków zarządu powiatu – wykonuje starosta, jednakże nawiązanie i rozwiązanie stosunku pracy z członkami zarządu stanowi wyłączną kompetencję rady powiatu<sup>14</sup>. Nie mniej ważny aspekt polityczny przejawiają uprawnienia zwierzchnie starosty wobec kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, których co do zasady powołuje się na właściwe stanowiska przy uwzględnieniu opinii starosty. Sprawowane zwierzchnictwo starosty nad policjami administracyjnymi w powiecie jest postrzegane w doktrynie jako forma politycznej kontroli nad tymi podmiotami, za którą to starosta ponosi odpowiedzialność<sup>15</sup>. Zdecydowanie jest to odpowiedzialność tzw. cywilna (ogólna), czyli mająca jedynie wymiar polityczny, którą to starosta ponosi za rezultaty działania powiatowych zespolonych służb, inspekcji i straży przed radą powiatu<sup>16</sup>.

Charakter państwowy funkcji starosty uwidacznia się w szczególności w zestawieniu z przyjętą koncepcją władzy administracyjnej o odpowiedzialności ogólnej oraz koncepcją zwierzchnictwa. Za sprawą decentralizacji władzy wykonawczej nastąpił bowiem podział odpowiedzialności ogólnej w układzie pionowym za stan spraw publicznych, w wyniku którego odpowiedzialnością zostały obciążone także władze lokalne i regionalne. Nadto, z założenia odpowiedzialność ta skupiona została na konkretnych osobach pełniących określone funkcje publiczne w strukturach administracji publicznej. Zabieg ten miał na celu urzeczywistnienie ponoszenia realnej odpowiedzialności, przez określone osoby sprawujące władzę wykonawczą w terenie, za skutek prowadzonych działań i stan istotnych spraw publicznych (o charakterze ogólnopaństwowym) na obszarze przypisanej im właściwości miejscowej. Przy czym na rezultat ten w danym terenie składają się również działania podejmowane przez inne (wyspecjalizowane) organy administracji publicznej, posiadające własne, ustawowe zadania i kompetencje, w stosunku do których wskazany organ władzy administracyjnej o odpowiedzialności ogólnej posiada uprawnienia zwierzchnie (służbowe i funkcjonalne) bądź kierownicze<sup>17</sup>.

W powiązaniu z niniejszą koncepcją z całą pewnością należy stwierdzić, iż starosta, jako organ władzy wykonawczej o odpowiedzialności ogólnej na tere-

<sup>13</sup> C. Martysz, *Władze powiatu*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2007, s. 249.

<sup>14</sup> Zob. A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 78-79.

<sup>15</sup> J. Jagoda, *Powiatowa (miejska) administracja zespolona*, [w:] *Dziesięć lat reformy...*, op. cit., s. 236.

<sup>16</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 257.

<sup>17</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 99-259.

nie powiatu, ponosi przede wszystkim odpowiedzialność polityczno-prawną za stan bezpieczeństwa i porządku publicznego na właściwym mu terenie. Oznacza to, że za prawidłowe, skuteczne i sprawne wykonywanie zadań w tym zakresie starosta odpowiada politycznie przed radą powiatu i miejscowym społeczeństwem.

Znamiennym jest fakt, że zadania o charakterze państwowym realizowane przez starostę, niejednokrotnie we współdziałaniu z jednostkami organizacyjnymi terenowej administracji rządowej, zawierają się w działaniach mających wymiar ponadlokalny, ważny z punktu widzenia nadrzędnego interesu państwa, który można utożsamiać z racją stanu. Podejmowane działania starosty należy zakwalifikować jako działania oparte na zasadzie dekoncentracji administracji publicznej. Odnoszą się one do szerokiego spektrum spraw administracyjnych, których podmiotowym substratem są w szczególności policje administracyjne<sup>18</sup>, nad którymi starosta sprawuje zwierzchnictwo administracyjne.

Nie mniej ważne zadania o charakterze państwowym posiadają inne poruczenia starosty, odnoszące się przykładowo do zarządzania majątkiem Skarbu Państwa, projektowania spraw publicznych wskutek reglamentacyjnych kompetencji starosty, czy też do działań administracyjnych z zakresu obronności i bezpieczeństwa kraju<sup>19</sup>.

Z kolei przejawem samorządowej funkcji starosty są enumeratywnie wskazane w art. 32 u.s.p. zadania i kompetencje zarządu powiatu, które jednocześnie są przypisane staroście jako integralnemu członkowi tego organu, a nade wszystko przyznane mu kompetencje w zakresie organizacji pracy organu wykonawczego powiatu i starostwa powiatowego<sup>20</sup>, rozumianego jako aparat pomocniczy zarządu powiatu. Wykonując funkcje organizacyjne na rzecz sprawnego funkcjonowania zarządu powiatu, starosta jako jego przewodniczący nie jest podmiotem zwierzchnim wobec jego członków, choć świadczy on wobec nich czynności z zakresu prawa pracy. Należy przyjąć, że pozycja prawna wszystkich członków zarządu jest w zasadzie równorzędna, ale tylko w zakresie ich kolegialnej działalności, aktywność starosty posiada w tym przypadku szczególny walor organizatorski, który powinien być uregulowany w statucie powiatu<sup>21</sup>. Niemniej uprawnienia zarządu i starosty wykazują względną odmienność i niezależność, gdyż to starosta, a nie cały zarząd, uprawniony jest do podejmowania powtarzalnych, rutynowych działań kierowniczych

---

<sup>18</sup> B. Dolnicki, *Polityczne funkcje państwa w Polsce*, [w:] *Problemy prawa angielskiego i europejskiego oraz reformy w Europie Środkowej*, pod red. K. Nowackiego, Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo 2000, nr 272, s. 396.

<sup>19</sup> P. Niemczuk, *Rządowe funkcje powiatu*, Administracja, Teoria, Dydaktyka, Praktyka 2009, nr 1, s. 163-170.

<sup>20</sup> Art. 34 u.s.p.

<sup>21</sup> B. Dolnicki, *Monokratyczne organy samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 2003, nr 1-2, s. 54.

w bieżących sprawach powiatu i w stanach szczególnego zagrożenia oraz reprezentowania powiatu – w sensie publicznym a nie cywilnym – na arenie zewnętrznej<sup>22</sup>. Przy czym wskazane działania nie mogą należeć do właściwości jakiegokolwiek innego organu powiatu oraz nie mogą pociągać za sobą konsekwencji finansowych w sferze majątkowej powiatu<sup>23</sup>.

Starosta wypełniając swoje funkcje samorządowe kieruje pracą starostwa powiatowego, pełni rolę zwierzchnika służbowego wobec pracowników aparatu pomocniczego i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu<sup>24</sup>. W tym zakresie może on wydawać wiążące polecenia wszystkim pracownikom starostwa powiatowego i kierownikom jednostek organizacyjnych powiatu<sup>25</sup>. Zakres kierownictwa służbowego starosty w stosunku do pracowników samorządowych starostwa powiatowego pozwala wysunąć tezę, iż pełni on wobec tych podmiotów rolę zwierzchnią, wykonując przy tym wobec nich także zadania z zakresu prawa pracy. Są to zarówno czynności prawne, jak i inne działania wywołujące skutki prawne z zakresu indywidualnego prawa pracy oraz czynności w ramach tzw. zbiorowego prawa pracy<sup>26</sup>.

To starosta, a nie zarząd powiatu, jest ustawowo uprawniony do kierowania bieżącymi sprawami powiatu. Choć liczne wątpliwości w doktrynie budzi samo pojęcie „spraw bieżących”, które to pozbawione jest jednoznacznej definicji legalnej<sup>27</sup>, to za B. Dolnickim bezwątpienia należy przyjąć, iż ustawodawca, przyznając staroście niniejsze kompetencje, po raz kolejny wskazał, że nie jest on wyłącznie równoprawnym członkiem zarządu powiatu, ale ze względów praktycznych pełni on dodatkową funkcję kierowniczo-organizatorską w zakresie zarządzania bieżącymi sprawami wskazanej jednostki samorządu terytorialnego<sup>28</sup>.

Już sama ustawa ustrojowa obliuguje starostę do opracowania planu operacyjnego ochrony przed powodzią w postaci zbioru norm o charakterze techniczno –

<sup>22</sup> E. Hadrowicz, *Reprezentacja powiatu – czyżby instytucja wymagająca zmian?*, Samorząd Terytorialny 2010, nr 10, s. 23.

<sup>23</sup> Zob. C. Martysz, *Władze powiatu*, [w:] *Ustawa o samorządzie...*, op. cit., s. 291; A. Wierzbica, [w:] *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 393.

<sup>24</sup> Art. 7 pkt 3 u.p.s.

<sup>25</sup> Starosta wprawdzie wykonuje czynności z zakresu prawa pracy wobec kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych, jednakże poza jego kompetencjami pozostaje nawiązanie i rozwiązanie stosunku pracy tychże kierowników, gdyż zgodnie z art. 32 ust. 2 pkt u.p.s. sfera ta stanowi wyłączną kompetencję zarządu powiatu. Z kolei kierownik powiatowej samorządowej jednostki organizacyjnej dokonuje bezpośrednio czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników zatrudnionych w tych jednostkach. To on, a nie starosta, reprezentuje pracodawcę w stosunku do pracowników tych jednostek. Zob. A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o pracownikach...*, op. cit., s. 78.

<sup>26</sup> Zob. wyrok WSA z 16 marca 2007 r., II SA/Wa 2206. Lex Nr 336489.

<sup>27</sup> Por. art. 31 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

<sup>28</sup> B. Dolnicki, *Monokratyczne organy...*, op. cit., s. 54.

organizacyjnym<sup>29</sup>, regulującego zasady współdziałania służb ratowniczych oraz do ogłaszania i odwoływania pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego<sup>30</sup>. Natomiast w stanach szczególnego zagrożenia, a zwłaszcza w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, starosta działa na zasadach określonych w odrębnych przepisach<sup>31</sup>, tj.: w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej<sup>32</sup>, ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej<sup>33</sup>, ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>34</sup> oraz dekreście z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych<sup>35</sup>. Na mocy niniejszych aktów normatywnych starosta określa zadania i koordynuje pracę oraz kontroluje rezultaty działalności krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze powiatu, a w sytuacjach nadzwyczajnych nawet kieruje tym systemem<sup>36</sup>. Starosta jest też organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu, a zadania w tym zakresie wykonuje przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego, który sam powołuje do życia i kształtuje jego skład osobowy oraz określa tryb pracy. Podobnie starosta odpowiada także za organizację i tryb pracy powiatowego centrum zarządzania kryzysowego<sup>37</sup>. Zaś w czasie stanu klęski żywiołowej starosta kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze powiatu w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. Wówczas może wydawać polecenia wiążące wójtom (burmistrzom, prezydentom miast niebędących miastami na prawach powiatu), kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez powiat, kierownikom powiatowych służb, inspekcji i straży, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze powiatu oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze powiatu. Starosta może także występować do kierowników innych jednostek organizacyjnych, działających na obszarze powiatu, z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W razie odmowy wykonania tych czynności lub ich niewłaściwego wykonywania starosta niezwłocznie zawiadamia organ, któremu podlega kierownik lub który sprawuje nadzór nad

---

<sup>29</sup> Zob. P. Ruczkowski, *Komentarz do ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej*, Lex/El/ 2002, cyt. za: A. Wierzbica, [w:] *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 395.

<sup>30</sup> Art. 34 ust. 1a u.s.p.

<sup>31</sup> Art. 34 ust. 1b u.s.p.

<sup>32</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 z późn. zm., dalej zwaną u.o.p.

<sup>33</sup> Dz. U. Nr 62, poz. 558 z późn. zm., dalej zwaną u.s.k.ż.

<sup>34</sup> Dz. U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm., dalej zwaną u.z.k.

<sup>35</sup> Dz. U. Nr 23, poz. 93 z późn. zm.

<sup>36</sup> Art. 14 u.o.p.

<sup>37</sup> Art. 17-18 u.z.k.

nim. W ramach prowadzonych ww. działań starosta podlega wojewodzie, ten zaś podlega właściwemu ministrowi<sup>38</sup>.

Nadto starosta wypełniając swoje zadania samorządowe upoważniony jest na mocy art. 38 ust. 1 u.s.p. do wydawania decyzji administracyjnych z zakresu administracji publicznej, dotyczących spraw należących do właściwości powiatu, przy czym ustawodawca przewidział wydawanie decyzji przez zarząd powiatu na podstawie przepisów szczególnych, jednak i tak decyzję taką w imieniu członków zarządu powiatu podpisuje starosta.

Słowem komentarza dotychczasowych rozważań w kwestii funkcji starosty należy stwierdzić, że jej dychotomia przebiega w trzech zasadniczych kierunkach, przy czym płaszczyzny te w rzeczywistości przenikają się wzajemnie. Szczególnie uwidacznia się to w przypadku funkcji politycznych, których pierwiastek zawsze można odnaleźć w pozostałych dwóch płaszczyznach funkcji starosty. Zatem działalność starosty, tak jak w przypadku zadań powiatu<sup>39</sup>, należy przede wszystkim rozpatrywać w dwóch zasadniczych płaszczyznach, samorządowej i rządowej. Wydaje się, że dwudzielność urzędu starosty potwierdzają także ustalenia u.s.p., gdyż w przywoływanej ustawie prawodawca w sposób dorozumiany rozróżnia funkcje starosty od funkcji przewodniczącego zarządu powiatu. Zatem może pojawić się pytanie, czy funkcję przewodniczącego zarządu powiatu można łączyć z urzędem starosty? Odpowiedź na tak postawione pytanie w świetle art. 26 ust 2 u.s.p. musi być jednoznacznie twierdząca, gdyż starosta *ex lege* pełni rolę przewodniczącego zarządu powiatu. Oznacza to, że pozycja prawnoustrojowa starosty i przewodniczącego zarządu powiatu jest koherentna.

### Koherentność paradygmatu ustrojowego starosty

Wyjątkowość pozycji ustrojowej starosty przejawia się w tym, że starosta, wypełniając swoje funkcje samorządowe, jednocześnie realizuje funkcje rządowe jako odrębny podmiot administracji terenowej, który w swej naturze umocowany jest przecież lokalnie. Oznacza to, że realizuje on samodzielnie – jako starosta – zadania z zakresu administracji rządowej, a nie samorządowej na poziomie powiatu<sup>40</sup>. Na zasadzie przeciwieństwa wygląda paradygmat realizacji zadań z zakresu administracji samorządowej, przy czym działania te starosta wykonuje będąc jednocześnie

<sup>38</sup> Art. 10-11 u.s.k.ż.

<sup>39</sup> Z. Niewiadomski, *Zadania samorządu terytorialnego na przykładzie planowania przestrzennego*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, pod red. A. Piekary, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 1998, s. 296.

<sup>40</sup> P. Chmielnicki, *Podział zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, pod red. W. Kisiela, Warszawa 2006, s. 110.



nie z mocy prawa przewodniczącym zarządu, któremu przypisuje się szczególną pozycję w tym zakresie.

Przyjęta koncepcja podziału zadań samorządu powiatowego, pomimo że nie jest bezpośrednio przedmiotem ostrych ustaleń u.s.p., pozwala wnioskować, iż są one realizowane jako zadania własne i poruczone przez administrację rządową. Problematyka klasyfikacji zadań samorządu terytorialnego, zwłaszcza jego aliansu powiatowego, w doktrynie prawa samorządu terytorialnego już niejednokrotnie była poruszana<sup>41</sup>. Dotychczasowe ustalenia w tym zakresie uzasadniają sformułowanie tezy, iż w swojej istocie realizacja tych celów posiada wspólny mianownik w postaci urzeczywistniania ich dla dobra publicznego na zasadzie samodzielności i subsydiarności przy funkcjonującym jednocześnie ograniczonym zakresie nadzoru.

Wykazywana dychotomia zadań powiatu w strukturze władzy publicznej, tak jak i funkcji starosty z całą pewnością generuje szereg problemów, jednym z nich jest między innymi zagadnienie ewentualnych sporów kompetencyjnych<sup>42</sup>, czy też społeczne postrzeganie potrzeby funkcjonowania powiatów i kwalifikowania urzędu starosty. Można domniemywać, że dwudzielnosc zadań powiatu i funkcji urzędu starosty przekłada się także na rozróżnienie pozycji prawnoustrojowej tego podmiotu władzy publicznej. Podtrzymanie tej tezy, względnie jej odrzucenie może być dokonane tylko poprzez staranną kwerendę przepisów ustrojowych starosty.

Pozycja ustrojowa starosty określona została w u.s.p. w sposób generalny i wydaje się dalece problematyczny. W myśl ustawodawcy starosta nie jest odrębnym organem wykonawczym powiatu w ujęciu ustrojowym, jednak w głosach nauki administracji i judykatury przypisywane są temu podmiotowi przymioty organu administracyjnego w znaczeniu funkcjonalnym<sup>43</sup>. Starosta bezwątpienia jest natomiast członkiem organu wykonawczego powiatu i pełni w nim rolę wiodącą. Ustrojodawca bowiem w art. 26 ust 2 u.s.p. w składzie kolegiального organu wykonawczego powiatu, oprócz wicestarosty i pozostałych członków zarządu, na pierwszym miejscu wymienia starostę, któremu przypisuje jednocześnie funkcję przewodniczącego zarządu. W tym miejscu należy zauważyć, iż ustawodawca przewidział także dla starosty funkcję przewodniczącego komisji bezpieczeństwa i porządku<sup>44</sup>, przy czym także i w tym przypadku pozycja starosty, jako przewodniczącego wspomnianej komisji, wynika wprost z przyjętej konstrukcji urzędu starosty. Oznacza

---

<sup>41</sup> C. Martysz, *Podział zadań i kompetencji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego e szczególnie uwzględnieniem samorządowego powiatu i samorządowego województwa*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, pod red. E. Knosali, A. Matana, G. Łaszczycy, Kraków 1999, s. 225.

<sup>42</sup> P. Niemczuk, *Rządowe funkcje...*, op. cit., s. 160.

<sup>43</sup> M. Miemieć, *Organizacja prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2005, s. 213.

<sup>44</sup> Zob. art. 38a ust. 5 pkt 1 u.s.p.

to, że ustawodawca w stosunku do funkcji starosty, przewodniczącego zarządu oraz przewodniczącego komisji bezpieczeństwa i porządku przewiduje tożsamą pozycję ustrojową.

Istotna rola starosty nie przejawia się tylko w przyznanym temu urzędowi funkcjach, ale przede wszystkim w przysługujących mu kompetencjach. Dzięki swojej pozycji starosta w znacznym zakresie władny jest do kształtowania powiatowej rzeczywistości publicznej. Po pierwsze, jako przewodniczący zarządu powiatu na mocy art. 27 ust. 3 u.s.p., starosta uprawniony jest do projektowania pozostałego składu organu wykonawczego powiatu poprzez osobowe wskazanie kandydatur na wicestarostę i pozostałych członków tego organu, o czym była już mowa. Nadto odwołanie starosty przez radę powiatu bądź jego osobista rezygnacja ze sprawowanego urzędu mogą także doprowadzić do odwołania całego zarządu powiatu lub złożenia rezygnacji przez cały zarząd powiatu w trybie przewidzianym w art. 31-31a u.s.p. Także odwołanie poszczególnych członków zarządu może nastąpić przez radę powiatu jedynie na uzasadniony wniosek starosty, przez co przejawia się zasada silnego podporządkowania i uzależnienia bytu zarządu powiatu od pozycji prawno-ustrojowej i działań jego przewodniczącego. Zgodnie ze stanowiskiem WSA w Warszawie warto podkreślić, że *„Uzasadnienia tak mocnych uprawnień starosty w tym zakresie można upatrywać w odpowiedzialności starosty za zarząd i jego działalność, co z kolei uzasadnia prawo do wnioskowania o usunięcie spośród zarządu takich członków, którzy w ocenie starosty nie dają gwarancji odpowiedniej pracy zarządu”*<sup>45</sup>. Wydaje się, że poza poruszaną kwestią współzależność zarządu i starosty, a nade wszystko jego rola zwierzchnia w stosunku do organu wykonawczego powiatu została podkreślona poprzez ustawowe, dodatkowe uposażenie starosty w uprawnienie do podejmowania niezbędnych czynności należących do właściwości zarządu powiatu, z wyjątkiem upoważnienia do wydawania przepisów porządkowych, o których mowa w art. 42 ust. 2 u.s.p., w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne<sup>46</sup>. Oczywiście starosta może podejmować wskazane działania jedynie, gdy dojdzie do spełnienia niniejszych przesłanek. Z założenia podjęte przez starostę działania w tym zakresie wymagają zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu powiatu<sup>47</sup>, przy czym ustawodawca nie uregulował prawnie sytuacji, w której to starosta zaniecha wskazanego trybu postępowania czy też sam zarząd odmówi

---

<sup>45</sup> Wyrok WSA z 14 listopada 2006 r., II SA/Wa 2177/05, Lex Nr 295001.

<sup>46</sup> Art. 34 ust. 2 u.s.p.

<sup>47</sup> C. Martysz, *Władze powiatu*, [w:] *Ustawa o samorządzie...*, op. cit., s. 293.

zatwierdzenia działań starosty, co może prowadzić do dezorientującej konstatacji dotyczącej legalności niezatwierdzonych działań<sup>48</sup>.

Realizacja zadań powiatu zasadniczo odbywa się przy udziale całego zarządu, który wspierany jest przez aparat pomocniczy powiatu, czyli starostwo powiatowe, na którego czele stoi starosta. Zgodnie z dyspozycją przywoływanego już art. 34 u.s.p. starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, dokonuje czynności kierowniczych w bieżących sprawach powiatu oraz działań reprezentacyjnych powiatu. Starosta w zakresie tym występuje jako organizator pracy zarówno zarządu jak i starostwa powiatowego, pełni rolę podmiotu zwierzchniego w stosunku do pracowników starostwa, a dla członków zarządu przywódczo-organizacyjnego, bez bezpośrednich cech nadrzędnych wobec nich. Zakres uprawnień starosty w tym względzie dotyczy spraw, które ze względu na swój charakter, powtarzalność, czy też łatwość interpretacyjną pozwala przypuszczać, że jest on samodzielnie władny dokonywać tych czynności. Po raz kolejny należy z całą mocą podkreślić, że kwestia ta w dużej mierze jest nieostra. Za B. Dolnickim przyjmuje się, iż nie można jej interpretować rozszerzająco<sup>49</sup>, zapewne dlatego w tym celu ustawodawca dokonał ich konkretyzacji, niestety tylko w zakresie działania w stacjach kłęski żywiolowej, co zostało już omówione w ramach przedmiotowego opracowania.

Równolegle do zwierzchnictwa służbowego w stosunku do pracowników starostwa powiatowego i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu, starosta pełni zwierzchnictwo wobec powiatowych służb, inspekcji i straży. Jego zwierzchnia pozycja wobec tych określanych w piśmiennictwie – wydaje się nieprecyzyjnie – policji administracyjnych<sup>50</sup> jest w istotnym stopniu odmienna. Odrębność ta wynika z zakresu przypisanej staroście roli zwierzchniej w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży. W myśl ustawodawcy co do zasady zwierzchnictwo to odnosi się do struktur administracji rządowej i pozbawione jest, z wyjątkiem powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, klasycznych relacji służbowych i zależności z zakresu prawa pracy<sup>51</sup>.

Koncepcja zwierzchnictwa wobec inspekcji, służb i straży jest w zasadzie kompetencją przynależną monokratycznemu organowi administracji ogólnej i na poziomie powiatu została ona przypisana właśnie staroście. Zespolecie policji ad-

<sup>48</sup> A. Wierzbica, [w:] *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 397.

<sup>49</sup> B. Dolnicki, *Monokratyczne organy...*, op. cit., s. 53

<sup>50</sup> D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zalewski, *Zespolecie w administracji publicznej oraz zwierzchnictwo cywilne nad służbami, inspekcjami i strażami*, [w:] *Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia*, pod red. M. Steca, Samorząd Terytorialny 2005, nr 1-2, s. 36-37.

<sup>51</sup> Por. B. Majchrzak, *Prawne relacje pomiędzy starostą a powiatowym inspektorem nadzoru budowlanego*, Samorząd Terytorialny 2011, nr 1-2, s. 108-110.

ministracyjnych w powiecie ma zatem szczególną postać ze względu na „mieszane” oblicze powiatowej administracji zespolonej. Zgodnie z art. 35 ust. 2 i 3 u.s.p. starosta jest zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży i w związku z tym: powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek, w uzgodnieniu z wojewodą, a także wykonuje wobec nich czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, zatwierdza programy ich działania, uzgadnia wspólne działania tych jednostek na obszarze powiatu, w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnymi działaniami tych jednostek, zleca w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenie kontroli. Okazuje się zatem, że kompetencje starosty mają w istocie charakter koordynacyjno-kontrolny i znacznie różnią się od koncepcji zwierzchnictwa przyjętej w województwie<sup>52</sup>. Starosta jest wprawdzie kierownikiem, ale tylko i wyłącznie starostwa powiatowego i zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa oraz kierowników jednostek organizacyjnych powiatu, jednakże w stosunku do zespolonych powiatowych służb, inspekcji i straży nie pełni funkcji kierowniczych, nawet w wymiarze kierownictwa funkcjonalnego właściwego dla wojewody. Nie ma zatem upoważnienia do wydawania im poleceń (nawet „poleceń celu”). Jak wskazuje powyższy przepis tylko w sytuacjach szczególnych starosta „kieruje” wspólnymi działaniami podległych mu jednostek. „*Należy w tym zakresie odwołać się do przepisów organizujących funkcjonowanie administracji publicznej w obliczu rozmaitych i znaczących zagrożeń*”<sup>53</sup>, które już w części zostały uprzednio omówione. Nadto należy nadmienić, że w obliczu sytuacji bezpośredniego zagrożenia porządku i bezpieczeństwa publicznego staroście przysługuje uprawnienie do wydawania kierownikom powiatowych policji administracyjnych poleceń podjęcia działań, które mają doprowadzić do usunięcia zaistniałych zagrożeń. Przy czym polecenia takie nie mogą dotyczyć ani konkretnych czynności służbowych, ani określać sposobu działania służb. To starosta ponosi odpowiedzialność za wydane polecenia, zaś za sposób ich wykonania odpowiedzialność personalną ponoszą już właściwi, powiatowi komendanci lub inspektorzy. Polecenia podlegają niezwłocznemu wykonaniu, a o nieważności poleceń wydanych z naruszeniem prawa rozstrzyga wojewoda<sup>54</sup>.

W ramach zespolenia osobowego starosta został wyposażony w uprawnienia osobowe i tym samym powołuje i odwołuje kierowników powiatowych zespolonych

<sup>52</sup> Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 212.

<sup>53</sup> J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007, s. 245.

<sup>54</sup> Zob. art. 11 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 z późn. zm.), dalej zwana u.p., art. 14 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 z późn. zm.), dalej zwana u.p.s.p., art. 89c ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.), dalej zwana p.b.; A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 82.

służb, inspekcji i straży (np. powiatowy inspektor nadzoru budowlanego<sup>55</sup>, państwowy powiatowy inspektor sanitarny<sup>56</sup>), bądź też wyraża opinię w przedmiocie powołania (komendant powiatowy Policji<sup>57</sup> i komendant powiatowy PSP<sup>58</sup>). Wprawdzie istnieje domniemanie, iż to starosta wykonuje wobec nich czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, mimo to nie jest to powszechnie rozumiane zwierzchnictwo służbowe<sup>59</sup>. W obecnym stanie prawnym zakres zwierzchnictwa osobowego, które może być utożsamiane z uprawnieniami starosty w zakresie nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy z kierownikami powiatowych służb, inspekcji i straży, został znacznie ograniczony przez przepisy ustaw szczególnych. Akty powoływania i odwoływania kierowników tych jednostek muszą być uzgadniane z wojewodą, co stanowi przykład osłabienia zwierzchnictwa starosty w tym zakresie. Ponadto trzeba podkreślić, iż starosta nie jest zwierzchnikiem służbowym, a tym samym nie może wykonywać *stricte* czynności w sprawach w zakresie prawa pracy w stosunku do zespolonych powiatowych policji administracyjnych, bowiem jej pracownicy nie są pracownikami samorządowymi, a aparaty pomocnicze kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży nie wchodzi co do zasady w skład starostwa powiatowego i nie są jednostkami organizacyjnymi powiatu. Jako organy administracji rządowej wykonują one swoje zadania wyłącznie w imieniu własnym i przy pomocy własnych aparatów pomocniczych<sup>60</sup>. „*O ile zatem starosta jest odpowiedzialny w sensie politycznym za skutki działania tych organów, to w zakresie postępowania administracyjnego organy te odpowiadają wyłącznie wobec odpowiednich organów wyższego stopnia*”<sup>61</sup> – w ramach koncepcji podwójnego podporządkowania.

Z kolei w ramach zespolenia organizacyjnego i kompetencyjnego starosta może składać jedynie wnioski o utworzenie, przekształcenie lub likwidację danej jednostki organizacyjnej stanowiącej aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, bowiem uprawnionym do ich tworzenia, przekształcenia i likwidowania jest wojewoda<sup>62</sup>. Starosta koordynuje też wspólne działania ww. jednostek na obszarze powiatu oraz zatwierdza (merytorycznie) programy ich

---

<sup>55</sup> Art. 86 ust. 1 p.b.

<sup>56</sup> Art. 11 ust. 3 ustawy z 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1263 z późn. zm.).

<sup>57</sup> Art. 6c ust. 1 u.p.

<sup>58</sup> Art. 13 ust. 1 u.p.s.p.

<sup>59</sup> Por. J. Dobkowski, *Pozycja ...*, op. cit., s. 244; J. Zimmermann, *Prawo...*, op. cit., s. 213.

<sup>60</sup> C. Martysz, *Władze powiatu*, [w:] *Ustawa o samorządzie...*, op. cit., s., s.299-300.

<sup>61</sup> M. Stec, *Służby, inspekcje i straże w nowym ustroju administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 12, s. 26.

<sup>62</sup> Art. 33a ust. 2 u.s.p.

działania. W uzasadnionych przypadkach jest on uprawniony do zlecenia przeprowadzenia kontroli działań podległej mu policji administracyjnej<sup>63</sup>.

Starosta posiada także wpływ na proces finansowania zespolonych powiatowych służb, inspekcji i straży, albowiem zespolone jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży stanowią powiatowe jednostki budżetowe (z wyłączeniem Policji)<sup>64</sup>.

Dodatkowo starosta sprawuje zwierzchnictwo nad powiatowymi policjami administracyjnymi oraz wykonuje zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie powiatu przy pomocy komisji bezpieczeństwa i porządku, której jest przewodniczącym<sup>65</sup>. Za J. Dobkowskim można przyjąć, iż „komisja ta ma być instytucją łączącą z jednej strony specjalistyczną wiedzę potrzebną do oceny zjawisk, a z drugiej obywatelską kontrolę nad podmiotami bezpieczeństwa i porządku publicznego [...]. Ciałem to posiada głównie uprawnienia opiniodawczo – doradcze, sprawujące jednocześnie stały monitoring nad wykonywaniem zadań przede wszystkim przez policje administracyjne”<sup>66</sup>. Starosta jako przewodniczący komisji może żądać od Policji oraz innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także od powiatowych i gminnych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, dokumentów i informacji o ich pracy, z wyjątkiem akt personalnych pracowników i funkcjonariuszy, materiałów operacyjno-rozpoznawczych lub dochodzeniowo-śledczych oraz akt w indywidualnych sprawach administracyjnych<sup>67</sup>. Może także decydować o obsadzie personalnej członków komisji, gdyż powołuje do jej składu 3 osoby spośród osób wyróżniających się wiedzą o problemach będących przedmiotem prac komisji oraz cieszących się wśród miejscowej społeczności osobistym autorytetem i zaufaniem publicznym<sup>68</sup>, jak również może powołać do udziału w pracach komisji funkcjonariuszy i pracowników innych niż Policja powiatowych służb, inspekcji i straży oraz pracowników innych organów administracji publicznej wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu<sup>69</sup>. Komisja ta z całą pewnością nie stanowi stałej lub doraźnej komisji rady powiatu<sup>70</sup>, stanowi za to organ opiniodawczo-doradczy w zakresie realizacji zadań starosty (prezydenta miasta na prawach powiatu) wobec powiatowych służb inspekcji i stra-

<sup>63</sup> Art. 6 ust. 5 ustawy z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092).

<sup>64</sup> Art. 33a ust. 3 u.s.p.

<sup>65</sup> Art. 38a ust. 1 u.s.p.

<sup>66</sup> J. Dobkowski, *Pozycja...*, op. cit., s. 248-249.

<sup>67</sup> Art. 38b ust. 1 u.s.p.

<sup>68</sup> Art. 38a ust. 5 pkt 3 u.s.p.

<sup>69</sup> Art. 38a ust. 7 u.s.p.

<sup>70</sup> W. Kisiel, *Organy uchwalodawcze*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, pod red. W. Kisiela, Warszawa 2006, s. 263-264.

zy. W związku z tym, podmiotem uprawnionym do powołania omawianej komisji jest właśnie właściwy starosta, względnie prezydent miasta na prawach powiatu. Powołanie komisji bezpieczeństwa i porządku jest co do zasady obligatoryjną czynnością podmiotów sprawujących zwierzchnictwo wobec powiatowych podmiotów administrujących o właściwości specjalnej. Ustawodawca dopuszcza jednak fakultatywność powołania komisji w przypadku kiedy jej właściwość miejscowa miała by rozciągać się na powiat i miasto powiatowe graniczące z nim. W takim przypadku przewodnictwo nad taką komisją sprawują wspólnie i komplementarnie starosta i prezydent miast powiatowego sąsiadującego z powiatem ziemskim.

Istnieje zatem dość obszerny, ustawowo dookreślony katalog kompetencji, uwarunkowanych przez relację zwierzchnictwa w ramach zespolenia administracyjnego, przypisanych staroście, które to dają możliwość podjęcia działań w ramach kierownictwa funkcjonalnego, koordynacyjnego i kontrolnego. Takie założenie utożsamia się w literaturze z „*koncepcją modelu administracji w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego opartą na zasadach prymatu układu terytorialnego, zespolenia i zwierzchnictwa, jednoosobowego kierownictwa i ponoszenia odpowiedzialności przez organy monokratyczne*”<sup>71</sup>.

Podsumowując powyższe należy skonstatować, iż paradygmat ustrojowy starosty wykazuje daleko idącą złożoność, jednak w swojej istocie jest on także koherentny z ideą demokratycznego państwa prawnego. Przede wszystkim wynika to z faktu, że starosta realizując swoje zadania jest zasadniczym elementem struktury samorządowej, będącej partnerem władzy centralnej, obowiązany do współdziałania w imię interesu ogólnego, ale zachowującym własną podmiotowość i prawo do ochrony własnych interesów<sup>72</sup>. Starosta, wykonując swoje kompetencje, realizuje więc zadania dla dobra publicznego i to w obszarach o szczególnym znaczeniu nie tylko dla wspólnoty lokalnej ale także dla całego państwa (np. w zakresie przywołanego bezpieczeństwa i porządku publicznego). Zatem wydaje się, że główną intencją ustawodawcy było stworzenie nowego zdecentralizowanego ustroju terytorialnego, opartego o oś samorządową, która komplementarnie wraz z agendami rządowymi, tworzyłaby jednolitą strukturę władzy i administracji publicznej, jednak o różnych wymiarach, poziomym – samorządowym i pionowym – rządowym<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie powiatu. Zarys problemu*, [w:] *Miedzy tradycją a przeszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, pod red. J. Supernata, Wrocław 2009, s. 543.

<sup>72</sup> Orzeczenie TK z dnia 23 października 1996 r., K/1/96, OTK z 1996 r. Nr 5, poz. 38, s. 14.

<sup>73</sup> J. Stępień, *Samorząd a państwo*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 1-2, s. 91.

## Dezyderaty zmian pozycji ustrojowej starosty

W obecnej konstrukcji legislacyjnej paradygmat ustrojowy starosty powiatowego wykazuje, podobnie jak wójta w czasie kiedy przewodniczył on zarządowi gminy, niejednolity i skomplikowany charakter. Wieloaspektowy charakter ustrojowy starosty jest nie tylko wyznacznikiem czasów nam współczesnych, cała kwerenda perspektywy historyczno-prawnej urzędu starosty ujawnia wielopłaszczyznową naturę tej funkcji publicznej. Od jej zarania, aż po dzień dzisiejszy starosta pełni funkcje istotne dla sprawnego funkcjonowania państwa w wymiarze lokalnym. Dlatego też urząd starosty stanowi osobowy łącznik pomiędzy interesami państwa a lokalnej wspólnoty. Jego aktywność określić można jako personifikację władzy państwa w obrębie wspólnoty terytorialnej.

Szczególna, niejednoznaczna pozycja ustrojowa starosty jest wynikiem zastosowanej samorządowo-rządowej symbiozy<sup>74</sup>, zwłaszcza w aspekcie przyjętego organizacyjno-prawnego wymiaru zasady zespolenia administracyjnego w powiecie. Jej byt uwarunkowany jest faktem, iż na poziomie powiatu uwidacznia się wyraźna zbieżność interesów państwa i wspólnoty terytorialnej<sup>75</sup>. Koincydencję interesów lokalnych z państwowymi należy wiązać, z wyrażoną w art. 3 Konstytucji<sup>76</sup>, jednolitością Rzeczypospolitej, która stanowi dobro wspólne wszystkich obywateli. Zgodnie z tym, realizacja zadań publicznych nie może odbywać się, pomimo ustrojowego dogmatu decentralizacji, na rzecz tylko strony samorządowej lub rządowej, zawsze są one urzeczywistniane dla racjonalnego dobra publicznego Rzeczypospolitej.

Konstytucyjna gwarancja udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej na poziomie powiatowym w zestawieniu z dychotomiczną pozycją ustrojową starosty – *prima facie* – wydaje się doznaje znacznego ograniczenia, które jednak, jak wykazał Trybunał Konstytucyjny jest w pełni uzasadnione, zwłaszcza jeżeli realizacja zadań samorządowych przekłada się na stan funkcjonowania całego państwa<sup>77</sup>. Nie oznacza to, że pozycja ustrojowa starosty nie wymaga pochylenia się nad jej konstrukcją i poszukiwania lepszych, doskonalszych jej form, zwłaszcza takich, które pozwolą na udoskonalenie funkcjonowania tego urzędu w strukturze władzy publicznej na szczeblu powiatu. Postulaty weryfikacji i dokonania niezbędnych zmian w konstrukcji ustrojowej starosty w ostatnim czasie nasiliły się, ukierunkowane są one na wzmocnienie roli starosty w strukturze władzy

<sup>74</sup> P. Niemczuk, *Pozycja ustrojowo-prawna starosty*, Administracja, Teoria, Dydaktyka, Praktyka 2011, nr 1-2, s. 92.

<sup>75</sup> E. Knosala, *Ustrój powiatu (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, pod red. E. Knosali, A. Matana, G. Łaszczycy, Kraków 1999, s. 188-189.

<sup>76</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>77</sup> Wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r., K 38/97, OTK z 1998 r. Nr 3, poz. 31, s. 12.



publicznej<sup>78</sup>. Odpowiedź na potrzebę i konsekwencje ewentualnych zmian pozycji ustrojowej starosty znaleźć można tylko zestawiając ze sobą kierunki tej ustrojowej ewolucji oraz towarzyszące jej korzyści, względnie wady.

Jedną z najczęściej zgłaszanych zmian w obowiązującej pozycji ustrojowej starosty jest bezsprzecznie umieszczenie starosty w strukturze władzy publicznej jako organu wykonawczego powiatu. W obecnym stanie prawnym nie przypisuje się staroście przymiotu organu w sensie organizacyjnym, kwalifikuje się jednak go jako organ doktrynalny w ujęciu funkcjonalnym<sup>79</sup>. Taki stan jest niezmiernie niekorzystny, gdyż wprowadza ezoteryczność co do charakteru aktywności starosty, samorządowej czy rządowej<sup>80</sup>? Ponadto może skutkować postrzeganiem starosty, tak jak i całego powiatu, jako struktury samorządowo-rządowej, podczas gdy ustrój Rzeczypospolitej Polskiej nie przewiduje takiego połączonego bytu prawnoustrojowego. Ustawodawca konstytucyjny bowiem wprowadzając decentralizację władzy publicznej gwarantuje, choć nie absolutną, samodzielność i niezawisłość realizacji zadań publicznych przez podmioty zdecentralizowanej władzy, wśród których naczelnym miejscem zajmują wspólnoty samorządowe<sup>81</sup>.

Większą jeszcze konsternację w zakresie statuowania charakteru starosty wydaje się wprowadzają przepisy ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>82</sup>. W zestawieniu art. 2 pkt. 4 i 5 przywoływanej ustawy można dojść do wniosku, iż starosta nie jest organem powiatu w sensie organizacyjnym i zadania administracji rządowej w powiecie wykonuje nie jako jednostka samorządu terytorialnego, ale jako odrębny podmiot. Ponadto przepisy u.s.p. (zob. art. 38 i 89) co do zasady określają starostę jako organ uprawniony do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych, a kodeks postępowania administracyjnego<sup>83</sup> w art. 5 § 2 pkt 6 wręcz wprost wyodrębnia starostę jako organ administracji publicznej. O staroście, jako odrębnym organie administracji samorządowej, bezsprzecznie stanowią również normy materialnego prawa administracyjnego<sup>84</sup>. Podgląd ten znalazł również swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądownictwa administracyjnego<sup>85</sup>.

<sup>78</sup> M. W. Sienkiewicz, *Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*, Lublin 2011, s. 302.

<sup>79</sup> J. Boć, *Powiat a reszta*, [w:] *Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2001, s. 23-24.

<sup>80</sup> P. Niemczuk, *Pozycja ustrojowo...*, op. cit., s. 77.

<sup>81</sup> Wyrok TK z dnia 18 lipca 2006 r., U 5/04, OTK 2006 r. Nr 7A, poz. 80, s. 18

<sup>82</sup> Dz. U. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.

<sup>83</sup> Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

<sup>84</sup> Zob. art. 80 ust. 1 p.b., art. 39 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 25, poz. 202 z późn. zm.), art. 5e ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), art. 91 pkt 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.).

<sup>85</sup> Zob. wyrok WSA z 29 czerwca 2007 r., IV SA/Wa 714/07, cyt za: A. Wierzbica, [w:] *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 386.

W związku z powyższym postulować można także o rozszerzenie kompetencji samorządowych starosty, jako organu wykonawczego powiatu, o typowe dla organu wykonawczego w gminie uprawnienie do stanowienia o regulaminie organizacyjnym starostwa powiatu w drodze zarządzenia. Bezzasadne jest dalsze pozostawienie tej kwestii w gestii rady powiatu, zwłaszcza w odniesieniu do racjonalności rozwiązań ustrojowych przyjętych na szczeblu gminy, jak i do faktu, że to właśnie starosta posiada najlepszą wiedzę w zakresie funkcjonowania, struktury organizacyjnej i zaplecza kadrowego starostwa powiatowego. To sam ustawodawca umocował go przecież do kierowania i zarządzania wskazanym aparatem pomocniczym<sup>86</sup>.

Należy zauważyć, iż wprowadzona dwudzielność pozycji ustrojowej starosty jest w pełni uzasadniona, co nie oznacza doskonała, niewymagająca prób jej poprawy. Przede wszystkim panującą dychotomię urzędu starosty należy tłumaczyć potrzebą utrzymania w należyтым stanie dobra publicznego Rzeczypospolitej Polskiej, które jest dobrem nadrzędnym wobec interesu wspólnot terytorialnych. Starosta ze swoją dwuaspektowością ma za zadanie harmonizować działalność terenowych organów administracji rządowej, zwłaszcza w zakresie spraw bezpieczeństwa i porządku publicznego, z bieżącym funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego, jakie stanowią powiaty, uzgadniając ową działalność publiczną z kierunkami polityki państwa. Stąd też można wysnuć tezę, iż działania starosty, posiadając pierwiastek samorządowy i rządowy, w swojej istocie noszą znamiona działań publicznych o zabarwieniu państwowym.

Niemniej jednak należy przyznać, iż na tle podjętej tematyki rysuje się kilka zasadniczych problemów, które mogą chociażby negatywnie rzutować na podjęcie skutecznych, efektywnych działań i późniejszą ich ocenę w przedmiotowym zakresie. Po pierwsze status prawny powiatowych policji administracyjnych jest skomplikowany, co sprawia, iż tematyka ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz działających w tym zakresie jednostek rodzi wiele niejasności i dyskusji<sup>87</sup>. Skomplikowanie oraz segmentowy charakter obecnego systemu powodują, iż należy postulować o dalsze wypracowywanie rozwiązań prawnych natury funkcjonalnej i organizacyjnej, które nie tylko wyposażą zwierzchników w silne, dobrze dookreślone oraz dające wreszcie wymierne efekty środki czy też instrumenty oddziaływania na podległe im służby, inspekcje i straże – zwłaszcza w aspekcie usprawnienia ich działania, ale także doprowadzą do uproszczenia oraz „*zbudowania spójnego i skutecznego systemu kooperacji i koordynacji działań zmierzających do usunięcia zagrożeń i zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*”<sup>88</sup>.

<sup>86</sup> Zob. Wierzbica, [w:] *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 387.

<sup>87</sup> J. Dobkowski, *Pozycja...*, op. cit., s. 240; J. Zimmermann, *Prawo...*, op. cit., s. 167-168.

<sup>88</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Ochrona...*, op. cit., s. 544.

Już samo podwójne podporządkowanie służb, inspekcji i straży powoduje trudność w precyzyjnym rozgraniczeniu podległości organizacyjnej w pionie, jak i w poziomie. Taki stan rzeczy implikuje możliwość wystąpienia licznych sporów kompetencyjnych w praktyce, co może osłabiać siłę oddziaływania władczych środków prawnych zwierzchników wobec podległych im służb, inspekcji i straży<sup>89</sup>. Trzeba przyznać, że wprowadzenie konstrukcji zespolenia nie zniósło hierarchicznej (pionowej) struktury kierownictwa organizacyjnego (instytucjonalnego) i służbowego, jako reguły w układzie sterowania służbami, inspekcjami i strażami. Jednostki wchodzące w skład administracji zespolonej podlegają bowiem nie tylko zwierzchnikom (wojewodzie lub staroście), ale także odpowiednim organom centralnym. Kierownictwo instytucjonalne w układzie pionowym pozostaje zatem regułą, zaś wyjątek w tym zakresie stanowią kompetencje kierownicze, nadzorcze, koordynacyjne i kontrolne zwierzchników wobec zespolonych służb, inspekcji i straży w układzie poziomym<sup>90</sup>.

Ponadto nadanie staroście kompetencji względnie kierowniczych, jak i wyposażenie go w atrybuty władzy administracji ogólnej oraz obciążenie z tego tytułu odpowiedzialnością za skuteczne wykonywanie zadań w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, wydaje się wysoce kontrowersyjne i niejasne. Nieuzasadniona wydaje się interpretacja przyjętych rozwiązań idąca w kierunku obarczenia zwierzchników pełną odpowiedzialnością za działania zespolonych policji administracyjnych. Nie jest to bowiem typowa odpowiedzialność służbowa, a odpowiedzialność o charakterze politycznym. Po drugie zaś zasada podwójnego podporządkowania powoduje niejako rozłożenie odpowiedzialności politycznej za stan utrzymania i ochrony bezpieczeństwa oraz porządku publicznego pomiędzy centralne organy administracji rządowej a zwierzchników zespolonych służb, inspekcji i straży. W tym zakresie zwierzchnicy mogą jedynie odpowiadać za sferę działań wykonanych przez rzeczony służby, inspekcje i straże w ramach zwierzchnictwa. Tym samym starosta nie może ponosić pełnej odpowiedzialności za brak skuteczności działań administracji ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w ujęciu kompleksowym<sup>91</sup>. Tym bardziej, że w literaturze przedmiotu coraz częściej podnosi się, iż mimo pierwotnej tendencji do powierzenia staroście w ramach idei zespolenia kompetencji zwierzchnich w zakresie wykonywania i koordynowania zadań

---

<sup>89</sup> A. Wiktorowska, *Terenowe jednostki organizacyjne administracji specjalnej*, [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2009, s. 210.

<sup>90</sup> Zob. J. Dobkowski, *Pozycja...*, op. cit., s. 238; J. Konieczny, *Sprawna administracja ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Administracja ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w Wielkopolsce. Służby, inspekcje i straże*, pod red. J. Koniecznego, Poznań 2010, s. 29.

<sup>91</sup> Zob. J. Dobkowski, *Pozycja...*, op. cit., s. 239; E. Olejniczak-Szałowska, *Ochrona...*, op. cit., s. 543; J. Zimmermann, *Prawo...*, op. cit., s. 169.

o charakterze rządowym, w sferach działań istotnych z punktu polityki państwa i jednoczesnego podkreślania istoty roli starosty we wskazanym zakresie, dochodzi do postępującego ograniczania zakresu i realnej mocy sprawczej jego uprawnień oraz zasadniczej przewagi hierarchicznej struktury kierownictwa organizacyjnego z udziałem wojewody w poszczególnych postaciach zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami<sup>92</sup>.

Istota dwojakiego charakteru funkcji starosty, implikująca ochronę ważnych, z punktu widzenia państwa, interesów publicznych uzasadnia w pełni przyjęte ustrojowe rozwiązanie. Nie mniej nie można stwierdzić, że jest ono rozwiązaniem bezproblemowym. Przeciwnie, jak wynika z powyższego, takie podwójne umocowanie starosty w strukturach władzy publicznej niesie ze sobą liczne wątpliwości, dylematy, nie tylko co do kwalifikowania charakteru funkcji starosty, ale także w odniesieniu do wrażenia mnogości organów decyzyjnych w powiecie<sup>93</sup>. Eliminacji wspomnianych niejasności można dokonać przede wszystkim poprzez organizacyjne a nie funkcjonalne wyodrębnienie starosty jako organ powiatu, a także poprzez powstrzymanie postępującego procesu zawężania kompetencji zwierzchnich starosty wobec powiatowych policji administracyjnych, w wyniku czego jego uprawnienia w zakresie kierownictwa i kooperacji zadań o wymiarze ogólnopolskim mogą nabrać realnej siły sprawczej, a odpowiedzialność, która na nim ciąży nie będzie już pozorna.

## **DICHOTOMY OF ACTIVITY COUNTY STAROST IN THE STRUCTURE OF LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION**

Keywords: County government; local public administration; starost of county; chairman of county board; county superior of inspections services and guards.

### **Summary**

Starost holds a key position in structures of the local public administration, his activity in this field is quite complicated and it has a profound duality. In particular, since from one hand his activity is related with local self-government. On the other hand he remains element of the government administration on county level. However, actually starost performs essential functions of state, it's indispensable for both sides of the decentralized public administration. Legal analysis of the complicated factors the position of county starost in the structure of local public administration is following article.

---

<sup>92</sup> Zob. J. Sługocki, *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2012, s. 330-331; J. Zimmermann, *Prawo...*, op. cit., s. 212.

<sup>93</sup> C. Martysz, *Referendum i organy powiatu*, [w:] *Ustawa o samorządzie...*, op. cit., s. 86.

*Radosław Krajewski*

## **PRZESTĘPSTWO UMOŻLIWIENIA LUB UŁATWIENIA NIELEGALNEGO POBYTU NA TERYTORIUM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Słowa kluczowe: przestępstwo, odpowiedzialność karna, nielegalny pobyt, terytorium państwa, cudzoziemiec

### Streszczenie

Umożliwianie oraz ułatwianie nielegalnego pobytu na terytorium Polski wbrew przepisom jest przestępstwem. Sprawca musi działać w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, a grozi mu za to kara pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Przedmiotem ochrony jest tu bezpieczeństwo i porządek publiczny przed bezprawnym przebywaniem cudzoziemców.

Kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997 r.<sup>1</sup> w art. 264a przewiduje przestępstwo umożliwienia lub ułatwienia pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wbrew przepisom. Artykuł ten umieszczony jest w rozdziale XXXII „Przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu”, a został on dodany przez ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw<sup>2</sup>, która weszła w życie z dniem 1 maja 2004 r.

Jak wskazują E. Pływaczewski i A. Sakowicz regulacja ta jest wynikiem implementacji rozwiązań zawartych w decyzji ramowej Rady Unii Europejskiej z dnia 28 listopada 2002 r. odnośnie wzmoczenia środków karnych w celu zapobiegania ułatwieniom w nielegalnym wjeździe, tranzycie i pobycie oraz w dyrektywie Unii Europejskiej z dnia 28 listopada 2002 r. w sprawie określenia ułatwienia w nielegalnym wjeździe, tranzycie i pobycie<sup>3</sup>. Słusznie podkreśla przy tym R. A. Stefański, że celem pierwszego z aktów prawnych jest podjęcie środków w celu zwalczania nielegalnej imigracji, zarówno w związku z nielegalnym przekraczaniem granicy w wąskim znaczeniu, jak i do celów zwalczania istniejących sieci wykorzystują-

<sup>1</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 93, poz. 889 z późn. zm.

<sup>3</sup> O. Górniok, W. Kozielowicz, E. Pływaczewski, B. Kunicka-Michalska, R. Zawłocki (red.), B. Michalski, A. Sakowicz, J. Skorupka, A. Wąsek (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do artykułów 222-316*, Warszawa 2010, s. 534.

cych ludzi, zaś drugi z dokumentów zobowiązuje do podjęcia skutecznych sankcji za umyślną pomoc z chęci osiągnięcia korzyści finansowych osobie niebędącej obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej w zamieszkaniu na terytorium takiego państwa z naruszeniem przepisów dotyczących cudzoziemców<sup>4</sup>. Wprowadzenie do polskiego prawa karnego przedmiotowego przestępstwa było zatem nieodzowne w związku z naszym członkowstwem w Unii Europejskiej.

Nieco w innym kontekście wprowadzenie art. 264a k.k. postrzega Z. Ćwiąkański, zdaniem którego stanowi on reakcję na będący konsekwencją zwiększenia się atrakcyjności Polski dla imigrantów ich wzmożony napływ i nielegalny pobyt, co nie byłoby możliwe bez zaangażowania się innych osób w jego umożliwianie lub ułatwianie<sup>5</sup>. Jest to okolicznością mającą istotne znaczenie, choć analizowany przepis znalazł się w kodeksie karnym przede wszystkim ze względów formalnych, to jest konieczności dostosowania prawa polskiego do standardów europejskich, a przesłanki merytoryczne ważne z polskiej perspektywy mogły mieć znaczenie jedynie drugorzędne, ale oczywiście należy je dostrzegać.

Przedstawiciele nauki prawa karnego niejednakowo postrzegają przedmiot ochrony art. 264a k.k. Według M. Bojarskiego przedmiotem tym jest porządek w zakresie organizacji pobytu na terenie Rzeczypospolitej Polskiej<sup>6</sup>, zaś zdaniem K. Wiaka dobrem chronionym przez analizowany przepis jest bezpieczeństwo państwa zagrożone nielegalnym pobytom cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a często także charakter prowadzonej przez nich działalności<sup>7</sup>. Podobnie przedmiot ochrony art. 264a k.k. postrzega Z. Ćwiąkański, który wskazuje, że jest nim bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej i jej obywateli, związane ze sprawowaniem kontroli nad migracją cudzoziemców, gdyż w związku z ich pobytom w Polsce może powstawać zagrożenie związane z przestępczością międzynarodową i terroryzmem<sup>8</sup>. Z zapatrywaniami tymi należy się zgodzić, choć zagrożeń ze strony nielegalnie przebywających w Polsce cudzoziemców nie można ograniczać do ich aktywności przestępczej i terrorystycznej, gdyż mogą one uwidaczniać się także i w innych obszarach, jak choćby odnośnie do nielegalnego

<sup>4</sup> R. A. Stefański, *Przestępstwo umożliwienia lub ułatwienia nielegalnego pobytu (art. 264a k.k.)*, Prokuratura i Prawo 2005, nr 11, s. 7.

<sup>5</sup> A. Barczak-Oplustil, M. Bielski, G. Bogdan, Z. Ćwiąkański, P. Kardas, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 117-277 k.k.*, Warszawa 2008, s. 1240.

<sup>6</sup> M. Bojarski (red.), J. Giezek, Z. Sienkiewicz, *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, Warszawa 2012, s. 602.

<sup>7</sup> F. Ciepły, M. Gałązka, A. Grześkowiak (red.), R. G. Hałas, S. Hyps, D. Szeleszczuk, K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1131.

<sup>8</sup> A. Barczak-Oplustil, M. Bielski, G. Bogdan, Z. Ćwiąkański, P. Kardas, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny*, op. cit., s. 1241.

zatrudniania, ale oczywiście w wyeksponowanych płaszczyznach zagrożenie z ich strony jest potencjalnie największe.

Nie można zatem zgodzić się z M. Kalitowskim, który uważa, że przedmiotem ochrony art. 264a k.k. jest nienaruszalność granicy Rzeczypospolitej Polskiej<sup>9</sup>, jak też z J. Piórkowską-Flieger, zdaniem której przedmiotem tym jest porządek w zakresie przekraczania granicy państwowej<sup>10</sup>, gdyż może być tak, jak zasadnie wskazuje R. A. Stefański, że w wyniku zachowania sprawcy przedmiotowego przestępstwa nie dochodzi do naruszenia granicy, bowiem z reguły ta została naruszona już wcześniej w trakcie jej nielegalnego przekraczania lub osoba, której pobytu dotyczy zachowanie sprawcy, znalazła się w Polsce w sposób legalny<sup>11</sup>. Może być w szczególności tak, że cudzoziemiec przekroczył granicę nielegalnie we współdziałaniu z innymi osobami, co wyczerpuje znamiona przestępstwa z art. 264 §2 k.k., którego to przedmiotem ochrony jest granica państwowa, albo znalazł się on w Polsce legalnie, ale dobiegł końca czas jego pobytu oznaczony w wizie i mimo tego cudzoziemiec nie opuścił terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a sprawca umożliwia lub ułatwia mu nielegalny dalszy pobyt.

Rodzajowym przedmiotem ochrony art. 264a k.k. jest porządek publiczny, gdyż przepis ten jest zamieszczony w rozdziale zawierającym przestępstwa właśnie przeciwko porządkowi publicznemu. Indywidualnym zaś przedmiotem jego ochrony są bezpieczeństwo i porządek w Rzeczypospolitej Polskiej, które mogą być naruszane w związku z nielegalnym pobytom cudzoziemców, którym inne osoby, w szczególności obywatele Polski, mogą udzielać w tym bezprawnego wsparcia w celu osiągnięcia korzyści majątkowych.

Zgodnie bowiem z art. 264a §1 k.k. kto, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, umożliwia lub ułatwia innej osobie pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wbrew przepisom, podlega karze pozbawiania wolności od 3 miesięcy do lat 5. Natomiast art. 264a §2 k.k. stanowi, że w wyjątkowych wypadkach, gdy sprawca nie osiągnął korzyści majątkowej, sąd może zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary, a nawet odstąpić od jej wymierzenia.

Czynność sprawcza analizowanego przestępstwa polega zatem na umożliwieniu lub ułatwieniu nielegalnego pobytu w Rzeczypospolitej Polskiej, przy czym rację ma M. Kalitowski, który wskazuje, że zachowanie sprawcy może polegać na jakimkolwiek postępowaniu, które prowadzi do takiego umożliwienia lub ułatwie-

---

<sup>9</sup> J. Bojarski, M. Bojarski, M. Filar (red.), W. Filipkowski, O. Górniok, E. Guzik-Makaruk, 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 2012, s. 1197.

<sup>10</sup> T. Bojarski (red.), A. Michalska-Warias, J. Piórkowska-Flieger, M. Szwarczyk, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 688.

<sup>11</sup> R. A. Stefański, *Przestępstwo umożliwienia*, op. cit., s. 8.

nia, a może ono przybrać postać ukrywania osoby, która nielegalnie przebywa na terenie Polski, czy też wynajmowania jej mieszkania<sup>12</sup>. Podobnie czynności sprawcze przestępstwa z art. 264a k.k. postrzega Z. Ćwiąkalski, zdaniem którego polegać one mogą na zapewnieniu mieszkania, ukrywaniu osoby, załatwieniu jej nielegalnego meldunku, dostarczeniu odpowiednich dokumentów, podwiezieniu takiej osoby, dostarczeniu jej odzieży lub środków do życia, jak też może być to pomoc w zmianie wizerunku, umożliwienie pracy, wprowadzenie w błąd właściwych organów, przedstawianie takiej osoby jako swojego bliskiego krewnego<sup>13</sup>. W grę wchodzi tu zatem wszelkie postacie umożliwiania lub ułatwiania pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wbrew przepisom, choć mogą w tym zakresie pojawiać się wątpliwości interpretacyjne.

Jak bowiem w postanowieniu z dnia 27 sierpnia 2007 r. uznał Sąd Najwyższy zatrudnienie cudzoziemca nieposiadającego zezwolenia na pracę, stanowiące zasadniczo wykroczenie określone w art. 120 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>14</sup> wtedy tylko stanowi umożliwienie lub ułatwienie mu pobytu na terenie Rzeczypospolitej Polskiej wbrew przepisom, wypełniające znamię strony przedmiotowej występkę określonego w art. 264a §1 k.k., gdy powierzający wykonywanie pracy zapewnia lub przynajmniej poprawia cudzoziemcowi warunki egzystencji na terytorium kraju i jest tego świadom, a zatem istotą takiego działania sprawcy jest udzielanie cudzoziemcowi pomocy w podtrzymywaniu pobytu, głównie przez dostarczenie mu źródeł utrzymania i zakwaterowania. W uzasadnieniu tego postanowienia podniesiono, że koncepcja, jakoby zatrudnienie cudzoziemca nieposiadającego zezwolenia na pracę oznaczało automatycznie umożliwienie mu, a co najmniej ułatwienie pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wbrew przepisom, byłaby nietrafna, gdyby bowiem zatrudnienie cudzoziemca, przy braku zezwolenia na pobyt, miało stanowić, samo przez się, umożliwienie lub ułatwienie mu pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, to równocześnie z dodaniem do Kodeksu karnego art. 264a utrzymywanie odpowiedzialności za wykroczenie polegające na takim samym zachowaniu się sprawcy zaprzeczałoby racjonalności ustawodawcy<sup>15</sup>. Orzeczenie to spotkało się z aprobatą Z. Ćwiąkalskiego, który podnosi, że chodzi tu o stworzenie takiej sytuacji, kiedy to dzięki bezprawnemu zachowaniu cudzoziemiec ma możliwość

<sup>12</sup> J. Bojarski, M. Bojarski, M. Filar (red.), W. Filipkowski, O. Górniok, E. Guzik-Makaruk, 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. 1197.

<sup>13</sup> A. Barczak-Oplustil, M. Bielski, G. Bogdan, Z. Ćwiąkalski, P. Kardas, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny*, op. cit., s. 1241-1242.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 z późn. zm.

<sup>15</sup> Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Wojskowa 2007, nr 11, poz. 82.



nielegalnego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i to niezależnie od tego, czy chodzi tylko o dalszą kontynuację, czy jego rozpoczęcie<sup>16</sup>. Wydaje się jednak, że rozróżnienie pomiędzy przedmiotowym wykroczeniem a analizowanym przestępstwem w sytuacji zatrudnienia nielegalnie przebywającego cudzoziemca może okazać się trudne, najczęściej bowiem dzięki zatrudnieniu jego dalszy pobyt w Polsce będzie w ogóle możliwy albo przynajmniej łatwiejszy, a opieranie takiego rozróżnienia na wiedzy lub jej braku po stronie zatrudniającego co do legalności pobytu cudzoziemca może być nie do końca możliwe do udowodnienia w takim znaczeniu, że zatrudniający będzie twierdził, że pozostawał w przeświadczeniu o legalności pobytu cudzoziemca, o której ten go zapewniał.

Trudności z kwalifikowaniem niektórych zachowań jako wyczerpujących znamiona analizowanego przestępstwa mogą dotyczyć także zawierania małżeństw przez obywateli polskich z cudzoziemcami dla pozorów, to jest jedynie w celu umożliwienia tym drugim legalnego pobytu w Polsce w zamian za korzyści majątkowe lub osobiste tych pierwszych. Przypadki takie się zdarzają, jednak z reguły nie sposób jest udowodnić, że małżeństwo zostało zawarte jedynie w takim celu, gdyż przecież nie sposób jest dowodzić uczucia lub jego braku co do osób wstępujących w związek małżeński, chyba że skala procederu byłaby znaczna przy zaangażowaniu osoby lub grupy osób w jego organizowanie.

Jak w 2009 r. donosiły media za pozorny ślub z obcokrajowcem obywatele polscy otrzymywali kwoty od 15 do 20 tysięcy złotych, a zdaniem funkcjonariuszy Straży Granicznej nawet co czwarte małżeństwo mieszane mogło być pozorne<sup>17</sup>. W 2011 r. Polska Agencja Prasowa podała, że dwie prokuratury w Warszawie prowadziły postępowania karne dotyczące gangów wyszukujących chętnych do małżeństw za pieniądze, a oskarżonymi byli obywatel Konga, który pośredniczył w tym procederze oraz kilkanaście Polek, które w taki sposób zawarły małżeństwa z cudzoziemcami, zaś prokuratura w Pruszkowie prowadziła postępowania przeciwko kilku Polkom, które zawarły dla pozorów małżeństwa z Nigeryjczykami, przy czym na ławie oskarżonych zasiadł także ciemnoskóry lekarz położnik, który bezpodstawnie w zamian za łapówki wydawał im zaświadczenia, że są w ciąży, a to po to, aby przyspieszyć zawieranie małżeństw<sup>18</sup>.

Przestępstwo umożliwienia lub ułatwienia nielegalnego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ma miejsce tylko wówczas, gdy sprawca działa w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej. Korzyści te należy rozumieć tak, jak wynika to z art. 115 §4 k.k., to jest, że obejmują one korzyści zarówno dla

<sup>16</sup> A. Barczak-Oplustil, M. Bielski, G. Bogdan, Z. Cwiakalski, P. Kardas, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny*, op. cit., s. 1242.

<sup>17</sup> *20 tys. za ślub z obcokrajowcem*, www.tvn24.pl.

<sup>18</sup> *Fikcyjne śluby Polek z obcokrajowcami. Dla pieniędzy!*, www.pomorska.pl.

sprawcy, jak i dla kogoś innego. Korzyść majątkowa to przysporzenie majątku albo uniknięcie strat, a więc będą to przede wszystkim pieniądze, jak też rzeczy mające wartość materialną, zaś korzyść osobista to zaspokojenie potrzeb o wartości niematerialnej, jak choćby w postaci niepłatnych usług seksualnych świadczonych sprawcy w zamian za umożliwienie lub ułatwienie cudzoziemcowi nielegalnego pobytu tak ze strony samego cudzoziemca, jak i innej osoby.

Podzielić należy zatem pogląd A. Marka, że umożliwienie lub ułatwienie cudzoziemcowi nielegalnego pobytu z innych motywów aniżeli chęć uzyskania korzyści majątkowej lub osobistej, jak na przykład z chęci udzielenia pomocy lub współczucia, nie wypełnia znamion przedmiotowego przestępstwa<sup>19</sup>. Jest to rozwiązanie absolutnie poprawne, gdyż w przeciwnym razie bez względu na przesłanki udzielania cudzoziemcowi pomocy, nawet te najbardziej bezinteresowne pod względem jakichkolwiek korzyści, często motywowane ludzką solidarnością, jak też własnymi doświadczeniami udzielającego cudzoziemcowi pomocy, który przecież sam mógł taką pomoc w przeszłości otrzymać przebywając nielegalnie za granicą, a czego obywatele Polski bywali beneficjentami w okresie zwłaszcza przed 1990 r., w konsekwencji czego mogą po prostu chcieć dzisiaj w atrakcyjnej dla cudzoziemców Polsce im przychodzić z tego rodzaju wsparciem.

Analizowane przestępstwo ma charakter kierunkowy, na co wskazuje cel działania sprawcy w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej. Może być ono więc popełnione jedynie z winy umyślnej w zamiarze bezpośrednim. Jest to przestępstwo formalne, gdyż dla jego bytu nie jest konieczne, aby sprawca osiągnął korzyść majątkową lub osobistą, a wystarczy, że dążył do jej uzyskania. Jest ono ścigane z urzędu, to jest innymi słowy z oskarżenia publicznego.

Zdaniem J. Piórkowskiej-Flieger przestępstwo to może być popełnione jedynie przez działanie<sup>20</sup>, natomiast według R. A. Stefańskiego, z którym należy się zgodzić, w grę wchodzi tu zarówno działanie, jak i zaniechanie sprawcy, przy czym ta druga postać zachowania się sprawcy może mieć miejsce na przykład wówczas, gdy osoba, na której ciąży obowiązek zwalczania lub zapobiegania nielegalnym pobytom w Polsce, jak w szczególności na funkcjonariuszu Straży Granicznej, który mając informację o nielegalnym pobycie cudzoziemca nie podejmuje w stosunku do niego żadnych czynności, a tym samym realizuje znamię umożliwiania pobytu wbrew przepisom<sup>21</sup>. Wówczas jednak takie zachowanie się funkcjonariusza wypełni także znamiona przestępstwa niedopełnienia obowiązków, o którym mowa

<sup>19</sup> A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 484.

<sup>20</sup> T. Bojarski (red.), A. Michalska-Warias, J. Piórkowska-Flieger, M. Szwarczyk, *Kodeks karny*, op. cit., s. 689.

<sup>21</sup> R. A. Stefański, *Przestępstwo umożliwienia*, op. cit., s. 15.

w art. 231 k.k. i będzie miał miejsce kumulatywny zbieg przepisów ustawy, to jest art. 264a k.k. i art. 231 k.k.

Jak słusznie wskazuje K. Wiak osobą, której w ramach przestępnego działania może pomagać sprawca może być tylko cudzoziemiec. Odmierna interpretacja pozostawałaby bowiem w sprzeczności z konstytucyjnymi gwarancjami praw obywatelskich, gdyż zgodnie z art. 52 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>22</sup> obywatela polskiego nie można wydrzeć z kraju ani zakazać mu powrotu do kraju<sup>23</sup>. Nie można zatem umożliwiać lub ułatwiać obywatelowi polskiemu pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wyczerpując znamiona przedmiotowego przestępstwa.

Sprawcą przestępstwa z art. 264a §1 k.k. może być każda osoba, a więc ma ono charakter powszechny. Sprawcą może być obywatel polski, ale także cudzoziemiec, który umożliwia lub ułatwia innemu cudzoziemcowi nielegalny pobyt w Polsce. W przypadku cudzoziemca odpowiedzialności za to przestępstwo podlegać może zarówno osoba, która sama przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej legalnie, jak i czyniąca to wbrew przepisom.

Umożliwianie lub ułatwianie nielegalnego pobytu jest przestępstwem, odnośnie którego przyjmować można konstrukcję przestępstwa bez ofiary, gdyż co do zasady nie jest nią cudzoziemiec, który chce przebywać nielegalnie na terytorium Polski i dobrowolnie płaci za to osobie, która mu to wbrew przepisom umożliwia lub udziela jej za to korzyści w inny sposób. Chodzi oczywiście o brak spersonifikowanego pokrzywdzonego, gdyż w szerszym wiktymologicznym rozumieniu tego pojęcia ofiarą zachowania się sprawcy jest społeczeństwo i porządek publiczny.

Istotą nielegalnego pobytu cudzoziemca i umożliwiania lub ułatwiania mu pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest czynienie tego wbrew przepisom. Zasadnie podkreśla Z. Ćwiąkalski, że ustawodawca nie wskazuje, o jakie przepisy tu chodzi, ale przyjmując należy, że chodzi o wszelkie przepisy, z których wynika, że cudzoziemiec nie ma prawa przebywania na terytorium Polski<sup>24</sup>. W grę wchodzi tu przede wszystkim przepisy ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach<sup>25</sup>, ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>26</sup>, jak też ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium

---

<sup>22</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>23</sup> F. Ciepły, M. Gałązka, A. Grześkowiak (red.), R. G. Hałas, S. Hypś, D. Szeleszczuk, K. Wiak (red.), *Kodeks karny*, op. cit., s. 1132.

<sup>24</sup> A. Barczak-Oplustil, M. Bielski, G. Bogdan, Z. Ćwiąkalski, P. Kardas, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny*, op. cit., s. 1243.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 z późn. zm.

<sup>26</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 189, poz. 1472 z późn. zm.

obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin<sup>27</sup>, które szczegółowo określają warunki pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Zasadnie zatem wskazał A. Marek, że warunkiem odpowiedzialności jest umożliwienie lub ułatwienie pobytu cudzoziemcowi wbrew przepisom, a nie na przykład pomoc w załatwieniu dokumentów umożliwiających legalny pobyt<sup>28</sup>. Nawet gdyby pomoc taka została udzielona w celu uzyskania korzyści majątkowej lub osobistej, to zachowanie osoby jej udzielającej, ale nie wbrew przepisom, nie wyczerpywałoby znamion analizowanego przestępstwa.

Ustawowe zagrożenie karą za przestępstwo umożliwiania lub ułatwiania pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wbrew przepisom to kara pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat. Jest to sankcja stosunkowo surowa, choć na podstawie art. 58 §3 k.k. sąd ma możliwość orzeczenia zamiast kary pozbawienia wolności grzywny lub kary ograniczenia wolności do lat 2, w szczególności jeżeli równocześnie orzeka środek karny.

Jak wskazano powyżej art. 264a §2 k.k. przewiduje możliwość nadzwyczajnego złagodzenia kary, a nawet odstąpienia od jej wymierzenia, w wyjątkowych wypadkach, gdy sprawca nie osiągnął korzyści majątkowej. Zasadnie podkreśla M. Mozgawa, że konieczne jest spełnienie łącznie obu wskazanych przesłanek, to jest wyjątkowości wypadku oraz nieosiągnięcia przez sprawcę korzyści majątkowej, przy czym możliwe jest zastosowanie nadzwyczajnego złagodzenia kary lub odstąpienia od jej wymierzenia w przypadku, gdy sprawca osiągnął korzyść osobistą, a przypadek miał charakter wyjątkowy. Zdaniem tego autora w grę może tu wchodzić na przykład sytuacja, w której sprawca udziela pomocy cudzoziemcowi kierując się przyjaźnią<sup>29</sup>. Na kwestię tę zwraca także uwagę J. Piórkowska - Flieger, według której ustawodawca nie precyzuje z czego wynikać ma przedmiotowa wyjątkowość, a zatem przyjąć należy, że może ona mieć miejsce na przykład wówczas, gdy osoba, której sprawca umożliwił lub ułatwił pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wbrew przepisom musiała opuścić swój kraj z powodu prześladowań, ale konieczne jest, aby sprawca nie osiągnął korzyści majątkowej, a zatem może on nie uzyskać żadnej korzyści lub uzyskać jedynie korzyść osobistą<sup>30</sup>. Z. Cwiąkański zasadnie podkreśla zaś, że wyjątkowość wypadku należy wyka-

<sup>27</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 144, poz. 1043 z późn. zm.

<sup>28</sup> A. Marek, *Kodeks karny*, op. cit., s. 484.

<sup>29</sup> M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2010, s. 538.

<sup>30</sup> T. Bojarski (red.), A. Michalska-Warias, J. Piórkowska-Flieger, M. Szwarczyk, *Kodeks karny*, op. cit., s. 690.

zać, a w dodatku nadzwyczajne złagodzenie kary lub odstąpienie od jej wymierzenia ma charakter fakultatywny, gdyż ocena w tym zakresie należy do sądu<sup>31</sup>.

Według R. A. Stefańskiego może dojść do kumulatywnego zbiegu art. 264a §1 k.k. z art. 264 §3 k.k. w sytuacji, gdy zachowanie się organizatora nielegalnego przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej nie ogranicza się do ułatwienia cudzoziemcom przekroczenia granicy, lecz polega także na ułatwieniu im pobytu w kraju, na przykład poprzez udostępnienie im mieszkania, o ile sprawca działał z góry z takim zamiarem, jeżeli zaś zamiar udzielenia im pomocy w pobycie powstał później, to zachodzi realny zbieg przedmiotowych przestępstw<sup>32</sup>. Natomiast zdaniem Z. Ćwiąkalskiego w przypadku zbiegu przestępstwa z art. 264 §3 k.k. z przestępstwem z art. 264a §1 k.k. zawsze należy mówić o realnym zbiegu przestępstw, gdyż organizowanie innym osobom nielegalnego przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej, a następnie ułatwianie lub umożliwianie im nielegalnego pobytu na terenie Rzeczypospolitej Polskiej stanowi dwa odrębne przestępstwa. Autor ten wskazuje także, że możliwe jest bardzo wiele sytuacji, w których wystąpi kumulatywny zbieg przepisów ustawy. Tak będzie w przypadku, gdy sprawca w celu umożliwienia lub ułatwienia nielegalnego pobytu dopuścił się sfalszowania dokumentów, a wówczas byłby to zbieg art. 264a §1 k.k. z art. 270 k.k., jak też możliwy jest zbieg analizowanego przepisu z przepisami dotyczącymi innych przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów, gdyby sprawca je popełnił, w tym z art. 272 k.k., art. 273 k.k., art. 274 k.k. oraz art. 276 k.k. Możliwy jest również zbieg art. 264a §1 k.k. z art. 228 k.k. i art. 229 k.k., a to wówczas, gdyby sprawca ułatwiał lub umożliwiał cudzoziemcowi nielegalny pobyt w ten sposób, że dały łapówkę lub ją przyjął. W zbiegu z analizowanym przepisem może pozostawać także art. 231 k.k., na co zwrócono już uwagę powyżej, a co miałyby miejsce, gdyby funkcjonariusz publiczny przekraczając swoje uprawnienia lub niedopełniając obowiązków ułatwiał lub umożliwiał nielegalny pobyt<sup>33</sup>.

Według danych statystycznych Policji przestępstwo ułatwiania lub umożliwiania nielegalnego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie zdarza się zbyt często, gdyż w 2005 r. odnotowano 6 takich przypadków, w 2006 r. – 9, w 2007 r. – 6, w 2008 r. – 2, w 2009 r. – 18, w 2010 r. – 9, a w 2011 r. – 6<sup>34</sup>. Przypuszczać jednak można, że ciemna liczba tego przestępstwa jest znaczna, a niemała jest także ilość przypadków, co do których przypuszczać można, że polegają na ułatwianiu lub umożliwianiu cudzoziemcom nielegalnego pobytu w Rzeczypospolitej Polskiej, ale

<sup>31</sup> A. Barczak - Oplustil, M. Bielski, G. Bogdan, Z. Ćwiąkalski, P. Kardas, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny*, op. cit., s. 1244.

<sup>32</sup> R. A. Stefański, *Przestępstwo umożliwienia*, op. cit., s. 16.

<sup>33</sup> A. Barczak-Oplustil, M. Bielski, G. Bogdan, Z. Ćwiąkalski, P. Kardas, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny*, op. cit., s. 1244.

<sup>34</sup> [www.policja.pl](http://www.policja.pl)

nie sposób udowodnić, że wyczerpują one znamiona przestępstwa, co może dotyczyć w szczególności pozornych małżeństw z cudzoziemcami, jak też tych przypadków nielegalnego zatrudniania cudzoziemców, gdy zatrudniający doskonale wiedzą o ich nielegalnym pobycie, ale informacje o tym nie dochodzą do instytucji ścigania karnego.

Z jednej strony należy oczywiście przeciwdziałać i zwalczać nielegalne pobyty cudzoziemców w Rzeczypospolitej Polskiej, z drugiej zaś przypadki takie wskazują, że Polska jest atrakcyjnym dla nich miejscem, choć raczej w większości przypadków w charakterze państwa tranzytowego w podróży do bogatszych państw Unii Europejskiej, które mają problem z nielegalnymi imigrantami w różnych aspektach bardziej niż jest to widoczne w naszym kraju. Wiele zależy w tym zakresie od unijnej polityki traktowania cudzoziemców, której jako państwo członkowskie musimy czynić zadość, choć jako krajowi na wschodnim krańcu Unii Europejskiej przypada nam w tym względzie rola szczególna. Na pewno zatem istnienie w kodeksie karnym art. 264a jest potrzebne, a naukowe pochylenie się nad nim także może korzystać z przymiotu przydatności, tym bardziej, że w dotychczasowym dorobku doktryny prawa karnego nie poświęcono temu przestępstwu zbyt licznych opracowań, choć oczywiście te, w których to uczyniono, a które wykorzystano w przedmiotowym opracowaniu, mają istotny walor poznawczy, jednak odniesienie się do nich w odrębnym artykule ze wskazaniem na nowe konteksty może mieć znaczenie tak dla teorii, jak i praktyki prawa oraz administracji.

## **ENABLING OR FACILITATING THE CRIME OF ILLEGAL RESIDENCE ON POLISH TERRITORY**

Keywords: crime, criminal responsibility, illegal stay in the territory of the country, a foreigner

### **Summary**

Enabling and facilitating the illegal stay on Polish territory in violation of a crime. The perpetrator must act in order to gain financial or personal, and threatens him for that term of imprisonment from 3 months to 5 years. The subject here is the protection of public safety and order staying unauthorized aliens.

*Adam Jakuszewicz*

**PRAWO DO ODMOWY ZABIEGU MEDYCZNEGO  
RATUJĄCEGO ŻYCIE ZE WZGLĘDU  
NA SPRZECIW SUMIENIA  
REFLEKSJE PRAWNO-PORÓWNAWCZE  
(POLSKA, HISZPANIA)**

Słowa kluczowe: zgoda pacjenta na zabieg medyczny, zasada samostanowienia, testament życia, wolność sumienia, świadkowie Jehowy.

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza prawa do odmowy zabiegu medycznego ratującego życie ze względu na sprzeciw sumienia, zwłaszcza w przypadku odmowy poddania się transfuzji krwi przez świadków Jehowy. Zagadnienia związane z dopuszczalnością testamentów życia, formalnymi i materialnymi przesłankami ważności takich oświadczeń oraz koniecznością ograniczenia zakresu ochrony prawa pacjenta do odmowy zabiegu medycznego zostały omówione w świetle zasad konstytucyjnych wyznaczających zakres jego ochrony takich jak: zasada wolności i prawo do samostanowienia, prawo do życia oraz wolność sumienia. Analiza prawnych regulacji oraz piśmiennictwa w Polsce została poszerzona o argumenty prawno-porównawcze zaczerpnięte z orzecznictwa i doktryny hiszpańskiej, gdzie przyjęto znacznie bardziej restrykcyjną wykładnię zasady autonomii pacjenta. W ten sposób uwypuklona została potrzeba dalszej dyskusji na gruncie prawa polskiego, uwzględniającej w większym stopniu konieczność ograniczenia wolności pacjenta w celu ochrony praw i wolności innych osób.

Uwagi wstępne

Przez całe wieki historii medycyny relacje między lekarzem i pacjentem były kształtowane w oparciu o zasadę paternalizmu, u podstaw której leżało przekonanie, iż lekarz zawsze działa w interesie pacjenta. Jednocześnie wychodzono z założenia, że wiedza i doświadczenie lekarza predestynują go do podejmowania samodzielnych decyzji dotyczących leczenia także z wyłączeniem uczestni-

ctwa pacjenta, a zarazem dostarczają tym decyzjom aksjologicznego uzasadnienia<sup>1</sup>.

W czasach współczesnych uznanie zasady autonomii pacjenta, zgodnie z którą pacjent jest uprawniony do wyrażania zgody na dotyczące go zabiegi medyczne, o ile posiada wystarczający stopień rozeznania, doprowadziło do odrzucenia paternalistycznego modelu relacji lekarz-pacjent i zastąpienie go przez model oparty na zasadzie partnerstwa podmiotów uczestniczących w procesie leczenia. Zmiana paradygmatu relacji pacjent-lekarz może jednak prowadzić do kolizji podstawowych zasad deontologicznych wyznaczających postępowanie służb medycznych, a więc obowiązku czynienia wszystkiego, co leży w ich mocy w celu ratowania życia i zdrowia chorego (w myśl paremii *salus aegroti suprema lex esto*), z obowiązkiem poszanowania autonomii pacjenta. Kolizja ta zachodzi m. in. w sytuacji, gdy pacjent powołując się na sprzeciw sumienia, odmawia poddania się zabiegowi medycznemu ratującemu życie, w celu realizacji wartości, którym przyznaje wyższą rangę. Opisywany konflikt wartości zaznaczający się w płaszczyźnie etycznej stanowi punkt wyjścia dla poszukiwania rozwiązań prawnych w omawianym zakresie<sup>2</sup>.

Zasadę autonomii pacjenta należy rozpatrywać w dwóch aspektach: w aspekcie pozytywnym zasada ta znajduje wyraz w formułowaniu żądania określonego świadczenia zdrowotnego, ewentualnie w korzystaniu z możliwości wyboru określonej metody leczenia. Z kolei w wymiarze negatywnym autonomia pacjenta realizuje się poprzez prawo pacjenta do odmowy poddania się określonej metodzie terapeutycznej, a nawet do odmowy poddania się leczeniu. W przypadku wysuwania przez pacjenta określonych żądań czy oczekiwań odnośnie przebiegu leczenia należy w miarę możliwości uwzględnić jego stanowisko, aczkolwiek nie można mu przypisać charakteru wiążącego<sup>3</sup>. Gdy zaś pacjent odmawia poddania się określonemu zabiegowi medycznemu, lekarz co do zasady ma obowiązek respektowania jego decyzji. Zgoda pacjenta, rozumiana jako akt woli swobodnie podjęty w oparciu o rzeczowe informacje dotyczące wszystkich etapów leczenia udzielone mu przez lekarza w sposób dla niego zrozumiały, stanowi bowiem warunek legalności zabiegu medycznego.<sup>4</sup> Poprzez wymóg uzyskania zgody pacjenta na zabieg medyczny realizuje się nie tylko jego prawo do samostanowienia, prawo do prywatności oraz do integralności cielesnej<sup>5</sup>; w niektórych przypadkach odmowa pacjenta poddania się zabiegowi medycznemu motywowana jest przekonaniem religijnym, jako

<sup>1</sup> J. A. Seoane, *El perímetro de la objeción de conciencia médica. A propósito del rechazo de transfusión de sangre por un paciente testigo de Jehová*, [w:] Indret. Revista para el análisis del derecho, nr 4, 2009, s. 6.

<sup>2</sup> A. Zoll, *Granice legalności zabiegu medycznego*, Prawo i Medycyna 1999, nr 1, s. 58.

<sup>3</sup> E. Zielińska, *Powinności lekarza w przypadku braku zgody na leczenie oraz wobec pacjenta w stanie terminalnym*, Prawo i Medycyna 2000, nr 5, s. 68.

<sup>4</sup> M. Świdorska, *Zgoda pacjenta na zabieg medyczny*, Toruń 2007, s. 19.

<sup>5</sup> M. Safjan, *Prawo i Medycyna*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1998, s. 34.



podstawa prawna obowiązku respektowania woli pacjenta wchodzi więc w grę prawo do wolności sumienia i religii. Dotyczy to przede wszystkim świadków Jehowy, którzy powołując się na dosłowną interpretację niektórych fragmentów Pisma Świętego, odmawiają leczenia przy wykorzystaniu krwi. Analiza zagadnień związanych z odmową zgody na zabieg medyczny w oparciu o sprzeciw sumienia stanowi przedmiot niniejszego opracowania.

## Odmowa zabiegu medycznego w świetle wykładni prawa do życia

Możliwość uznania prawa do odmowy zabiegu medycznego ratującego życie jako przejawu prawa osoby ludzkiej do samostanowienia oraz formy korzystania z wolności sumienia uzależniona jest od przyjęcia wykładni prawa do życia jako prawo wolnościowe. Jeżeli bowiem prawo do życia należałoby interpretować jako wartość absolutną, co byłoby równoznaczne z nałożeniem na jednostkę obowiązku zachowania życia, uznanie prawa do odmowy zabiegu medycznego ratującego życie w ogóle nie byłoby możliwe. Takiej wykładni prawa do życia dokonał Trybunał Konstytucyjny Hiszpanii, który w orzeczeniu dotyczącym prawa świadków Jehowy do odmowy poddania się zabiegowi transfuzji krwi wyraził pogląd, że prawo do życia nie może być postrzegane jedynie jako prawo podmiotowe, lecz stanowi także obiektywną wartość porządku konstytucyjnego. Trybunał nawiązał przy tym do ogólnej doktryny wykładni praw podstawowych: *„ze znaczenia i celu tych praw w porządku konstytucyjnym wynika, że gwarancja ich ochrony nie może ograniczać się jedynie do roszczeń zgłaszanych przez jednostki, lecz ponadto musi być ona zrealizowana przez państwo. Z powyższego wyprowadza się pozytywny obowiązek państwa przyczyniania się do zapewnienia skuteczności praw i wartości zawartych w prawach podstawowych także w przypadku, gdy nie są podnoszone żadne roszczenia przez jednostkę”*<sup>6</sup>. W oparciu o tę przesłankę Trybunał argumentuje, że władze publiczne mogą podejmować środki o charakterze pozytywnym w celu ochrony życia także wbrew woli zainteresowanego: *„prawo do życia zawiera w sobie aspekt ochrony pozytywnej, który wyklucza ujmowanie tego prawa jako prawo wolnościowe, w którym zawierałoby się prawo do śmierci. (...) Nie można więc przyjąć, że art. 15 konstytucji (Hiszpanii – A.J.) gwarantuje prawo do własnej śmierci”*<sup>7</sup>.

W doktrynie hiszpańskiej zasada absolutnej nienaruszalności życia ludzkiego określana jest jako zasada świętości życia (*el principio de la santidad de la*

<sup>6</sup> Wyrok hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 kwietnia 1985, sygn.: STC 53/1985. Wszystkie tłumaczenia orzeczeń i piśmiennictwa cytowanych w niniejszym opracowaniu pochodzą od Autora.

<sup>7</sup> Wyrok Trybunału Konstytucji Hiszpanii z dnia 27 czerwca 1990, sygn.: STC 120/1990.

*vida*), z czego wynika uznanie nadrzędnego charakteru życia ludzkiego w stosunku zarówno do wolności, jednostki, jak i zasad moralnych uznanych przez nią za wiążące<sup>8</sup>. Do tej argumentacji przychylił się także hiszpański Sąd Najwyższy, który stwierdził, iż skarżący nie może nie wiedzieć, „*že sąd w orzeczeniach, w których został potwierdzony niezbywalny charakter ludzkiego życia, wielokrotnie wyraził dezaprobatę wobec przedmiotowej normy czy reguły zachowania religijnego (wspólnoty wyznaniowej świadków Jehowy), rozwiązując konflikt z wolnością światopoglądu na rzecz ochrony życia. Oba prawa są wprawdzie chronione przez konstytucję, ponieważ prawo do życia stanowi centrum i zasadę innych praw, przysługuje mu absolutna przewaga. Przytoczone przekonania oskarżonego nie mogą więc zmniejszyć nagannego charakteru jego czynu. Przeciwnie, należało od niego oczekiwać zachowania zgodnego z normami prawnymi*”<sup>9</sup>. W przedstawionych orzeczeniach jako zasadę przyjęto oddziaływanie prawa nie tylko na sferę stosunków międzyludzkich, lecz także na sferę życia prywatnego. Uznano w nich bowiem, że obowiązek ochrony spoczywający na władzach publicznych istnieje nie tylko niezależnie od woli zainteresowanego podmiotu, lecz powinien być zrealizowany nawet wbrew jego woli. Jednostka nie można więc powoływać się na prawo do samostanowienia zarówno w przypadku samobójstwa, eutanazji, jak i w przypadku odmowy transfuzji krwi czy innego zabiegu medycznego niezbędnego do zażegnania niebezpieczeństwa utraty życia. Ustawa, która przyznałaby atrybut relewantności woli i autonomii podmiotu uprawnionego w tym zakresie, musiałaby być uznana za niezgodną z konstytucją<sup>10</sup>.

W innym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny Hiszpanii uznając zasadność przełamania woli pacjenta poprzez uzyskanie zezwolenia sądowego na przeprowadzenie transfuzji krwi powołał się na konieczność ochrony zdrowia, jako na materialną przesłankę uzasadniającą ograniczenie wolności religijnej, zawartą w ustawie o wolności religijnej z 1980 r.<sup>11</sup>. W doktrynie wyrażono nawet odosobniony pogląd, że wobec obowiązku zapewnienia absolutnej ochrony ludzkiego życia już samo propagowanie doktryny religijnej głoszącej zakaz transfuzji krwi powinno być zabronione i to nie tyle ze względu na jej błędny charakter w płaszczyźnie etycznej, ile na jej obiektywną szkodliwość<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> J. A. Souto Paz, *Comunidad política y libertad de creencias*, Madryt 1990, s. 332.

<sup>9</sup> Wyrok Sądu Najwyższego Hiszpanii z dnia 27 marca 1990. (Sentencia del Tribunal Supremo. Sala de lo Penal).

<sup>10</sup> A. Ruiz Miguel, *Autonomía individual y derecho a la propia vida*, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, nr 14 (1993), s. 253.

<sup>11</sup> Decyzja Trybunału Konstytucyjnego Hiszpanii z dnia 20 czerwca 1984; sygn. ATC 369/1984.

<sup>12</sup> J. Hervada, *Libertad de conciencia y terror sobre la moralidad de una terapéutica*, Persona y Derecho 1984, s. 49.

W kolejnych orzeczeniach Trybunał odmawiając prawa do sprzeciwu sumienia nie powołuje się już na konieczność ochrony zdrowia i za punkt wyjścia przyjmuje, że zabieg medyczny wykonany bez zgody pacjenta stanowi pogwałcenie jego praw podstawowych, o ile nie istnieje uzasadniony powód ich ograniczenia. W przypadku odmowy poddania się transfuzji krwi Trybunał doszukał się jednak możliwości ograniczenia wolności sumienia pacjenta w zasadach *lex artis*. Według Trybunału transfuzja krwi jest „*środkiem, którego zastosowanie należy do norm lex artis wykonywania profesji medycznej, dlatego decyzja w tym zakresie może zostać podjęta jedynie przez osoby, które ją wykonują zgodnie z wymogami technicznymi pojawiającymi się w danym przypadku (...). Powody pozostające poza zakresem medycyny, choćby były godne poszanowania, jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie, nie mogą ingerować w wymogi techniczne działalności lekarza, ani jej warunkować*”<sup>13</sup>.

Z przytoczonego orzecznictwa oraz aprobujących je poglądów doktryny nasuwa się wniosek, iż przyznanie prawa do życia najwyższej rangi wobec innych praw podstawowych sprowadza się do nałożenia na jednostkę obowiązku utrzymania życia. Prawo do życia jawi się więc jako „superprawo”<sup>14</sup>, które stanowi podstawę korzystania z innych praw podstawowych. „*Nic więc dziwnego, że państwo ma obowiązek (poprzez służbę zdrowia) chronić je wobec innych praw jak i wobec innych podmiotów, które mogłyby narazić je na niebezpieczeństwo, a nawet wobec samego uprawnionego. W konsekwencji przymusowa pomoc medyczna (jak i jakikolwiek inny paternalistyczny środek zmierzający do zachowania życia) jest uzasadniona, ponieważ należy zagwarantować (ochronę – A.J.) życia. Wobec powyższego obowiązku zgoda pacjenta nie jest relewantna*”<sup>15</sup>.

W społeczeństwie pluralistycznym narzucanie jednostce określonej hierarchii wartości jest jednak nie do przyjęcia. W piśmiennictwie polskim wskazuje się na fakt, iż na podstawie art. 38 konstytucji RP przedmiotem ochrony nie jest życie jako takie, lecz prawo do życia, co sugeruje trafność wykładni, iż konstytucja gwarantuje jednostce prawo do dysponowania swoim życiem.<sup>16</sup> Życie ludzkie nie jest postrzegane jako wartość absolutnie chroniona, którą należałoby ujmować *in abstracto*<sup>17</sup>, to jest w oderwaniu od innych praw i wartości gwarantowanych w konstytucji, zwłaszcza godności i wolności. W polskim porządku prawnym prawo do życia

<sup>13</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego Hiszpanii z dnia 28 października 1996, sygn.; STC 166/1996.

<sup>14</sup> J. L. Pérez Triviño, *Testigos de Jeová, Entre la autonomía del paciente y el paternalismo justificado*, In Dret, Revista para el análisis del derecho 2010, nr 2, s. 6.

<sup>15</sup> J. L. Pérez Triviño, op. cit., s. 6.

<sup>16</sup> J. Giezek, R. Kokot, *Granice ludzkiego życia a jego prawno karna ochrona*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner, *Prawa i wolności obywatelskie w konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 103 i n.

<sup>17</sup> M. Boratyńska, *Niektóre aspekty świadomej zgody pacjenta na leczenie na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, cz. 1, Sprzeciw pro futuro, Prawo i Medycyna 2007, nr 2, s. 31.

gwarantowane jest jako prawo wolnościowe. Wynika to z ogólnego prymatu zasady wolności i praw wolnościowych w konstytucji RP. Z klauzuli wolności człowieka wyprowadza się ogólne prawo do przerywania określonej formy leczenia, z kolei szczegółowe prawo do odmowy poddania się określonemu zabiegowi medycznemu powołując się na przekonania religijne czy światopoglądowe wynika z wolności sumienia i wyznania (art. 53 ust. 1 konstytucji RP)<sup>18</sup>.

### Podstawa prawna obowiązku uzyskania zgody pacjenta jako przesłanki legalności zabiegu medycznego

W doktrynie polskiej wielu autorów stoi na stanowisku, iż podstawą prawną konieczności uzyskania zgody pacjenta na zabieg medyczny jest klauzula wolności człowieka wysłowiona w art. 31 ust. 2 konstytucji RP, zgodnie z którym nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje<sup>19</sup>. Inni z kolei (czasami kumulatywnie z klauzulą wolności) wskazują na art. 41 konstytucji, a więc na prawo do nietykalności cielesnej oraz na art. 47 konstytucji, gwarantujący prawo do prywatności.<sup>20</sup> Pogląd ten podziela także Sąd Najwyższy, który twierdzi, iż „(...) w demokratycznym państwie prawnym wolność jest chroniona w sposób szczególny, w tym także wolność życia prywatnego oraz autonomia dokonywanych wyborów. Wolność jest także jedną z fundamentalnych zasad współczesnej doktryny praw człowieka(...), w związku z czym również Konstytucja powierza ją specjalnej opiece państwa, zapewniając każdemu wolność i nietykalność osobistą oraz chroniąc życie prywatne, rodzinne, cześć, dobre imię oraz prawo o decydowaniu o swoim życiu osobistym (art. 41 ust. 1 i art. 47 Konstytucji). Jednym z przejawów autonomii jednostki i swobody dokonywanych przez nią wyborów jest prawo do

<sup>18</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 214 i n.

<sup>19</sup> Np. U. Chmielewska, S. Ciołkowski, T. Wiwatowski, *Praktyka leczenia Świadków Jehowy bez krwi – aspekty medyczne, prawne i etyczne*, Prawo i Medycyna 2003, nr 13, s. 90; A. Zoll, op. cit., s. 75; B. Janiszewska, *Dobro pacjenta czy wola pacjenta – dylemat prawa i medycyny (uwagi o odmowie zgody na leczenie oraz o dopuszczalności oświadczeń pro futuro)*, Prawo i Medycyna 2007, nr 2, s. 43; K. Poklewski-Koziół, *Oświadczenie woli pro futuro pacjenta jako instytucja prawna*, Prawo i Medycyna 2000, nr 3, s. 4.

<sup>20</sup> L. Kubicki, *Sumienie lekarza jako kategoria prawna*, Prawo i Medycyna 1999, nr 4, s. 10; T. Wiwatowski, U. Chmielewska, A. Karnas, *Prawo wyboru metody leczenia – stanowisko Świadków Jehowy w sprawie transfuzji krwi*, Prawo i Medycyna 1999, nr 4, s. 20; A. Kobińska, *Zakres autonomii pacjenta na przykładzie niewyrażenie zgody na zastosowanie preparatu krwi podczas ewentualnej interwencji medycznej w bliżej nieokreślonej przyszłości*, *Transformacje Prawa Prywatnego* 2006, nr 3-4, s. 39; C. Żaba, P. Świdorski, Z. Żaba, A. Klimberg, Z. Przybylski, *Zgoda Świadków Jehowy na leczenie preparatami krwi – aspekty prawne i etyczne*, [w:] *Archiwum Medycyny Sądowej i Kryminalistyki*, tom 57, nr 1, 2007, s. 138; J. Ignaczewski, *Zgoda pacjenta na leczenie*, Warszawa 2003, s. 36; M. Nesterowicz, *Wyrok Cour Administrative d'Appel de Paris z 9. 06. 1998 (D. 1999. J. 277)*, Prawo i Medycyna 2000, nr 5, s. 151.

decydowania o samym sobie, w tym do wyboru metody leczenia<sup>21</sup>. Interesujące jest, iż w rozważaniach dotyczących podstawy prawnej odmowy poddania się transfuzji krwi przez świadków Jehowy, a więc w przypadku sprzeciwu sumienia motywowanego przekonaniem religijnym, pomija się artykuł 53 konstytucji. Dominujący pogląd doktryny należy uznać za słuszny w odniesieniu do przypadków, w których odmowa zabiegu medycznego nie opiera się na przesłankach natury religijnej czy światopoglądowej, jednakże w sytuacji odmowy zgody na zabieg medyczny w oparciu o sprzeciw sumienia motywowany przekonaniem religijnym lub światopoglądowym zastosowanie znajduje art. 53 ust. 1 będący *lex specialis* w stosunku do ogólnej klauzuli wolności.

Na poziomie ustawowym wymóg uzyskania zgody na przeprowadzenie zabiegu medycznego uregulowany został w art. 32-34 ustawy o zawodzie lekarza i zawodzie lekarza dentystry<sup>22</sup>. W świetle cytowanych przepisów pacjentowi przysługuje prawo do wyrażenia lub odmowy zgody na świadczenie zdrowotne po uzyskaniu odpowiedniej informacji. W przypadku osoby małoletniej niezbędna jest zgoda przedstawiciela ustawowego. Gdy jednak porozumienie z przedstawicielem ustawowym nie jest możliwe, lekarz ma obowiązek uzyskać zgodę sądu opiekuńczego. Jeżeli zaś osoba małoletnia ukończyła 16 rok życia, oprócz zgody przedstawiciela ustawowego, niezbędna jest także jej zgoda. W przypadku różnicy zdań między przedstawicielem ustawowym a małoletnim pacjentem rozstrzyga sąd opiekuńczy. Oprócz regulacji w ustawie o zawodzie lekarza i zawodzie lekarza dentystry w odniesieniu do problematyki zgody pacjenta na zabieg medyczny mają zastosowanie art. 23-24 KC, bowiem zarówno nietykalność cielesna jak i wolność sumienia zaliczana jest do katalogu dóbr osobistych. Tak więc w przypadku wykonania zabiegu medycznego bez zgody pacjenta lekarz może zostać pociągnięty do odpowiedzialności cywilnoprawnej, także w przypadku, gdy zabieg został przeprowadzony *lege artis* oraz został osiągnięty zamierzony przez lekarza skutek leczniczy. Wreszcie prawo pacjenta do samostanowienia podlega ochronie prawnokarnej (art. 194 KK).

W doktrynie polskiej reprezentowany jest także pogląd, według którego prawo pacjenta do samostanowienia nie może być interpretowane tak szeroko, aby miało obejmować możliwość odmowy zabiegu ratującego życie, ponieważ nikt nie może obciążać drugiej osoby swoją śmiercią. Takiego zachowania nie można traktować jako wykonywania prawa, gdyż jest ono nie do pogodzenia z zasadami współżycia społecznego<sup>23</sup>. Na poparcie powyższej tezy przytacza się argument, iż wolność jednostki w konstytucji RP nie ma absolutnego charakteru, ponieważ pra-

<sup>21</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 października 2005; III CK 155/05.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 1996, tekst jednolity, Dz. U. z 2011 r. Nr 277, poz.1634.

<sup>23</sup> J. Ignaczewski, op. cit., s. 36; M. Nesterowicz, *Wyrok Cour...*, s. 151.

wa i wolności jednostki mogą zostać ograniczone m.in. w celu ochrony zdrowia. Granice obowiązku lekarza poszanowania woli pacjenta wyznaczone są więc przez jego obowiązek ratowania życia<sup>24</sup>.

W kontekście naszych rozważań warto także przedstawić podobny pogląd wyrażony w doktrynie hiszpańskiej, zgodnie z którym nie można konstruować prawa do odmowy poddania się zabiegowi medycznemu ratującemu życie w oparciu o wolność religii. Punktem wyjścia prawnej kwalifikacji takiej odmowy jest założenie, iż wolność sumienia nie obejmuje ochroną wszystkich pojedynczych przekonań składających się na doktrynę danej religii.

Doktryna określonej religii stanowi kompleks wierzeń i przekonań różnej natury (np. etycznej, kosmologicznej, filozoficznej, teologicznej *sensu stricto*, czyli opisującej naturę Boga i jego stosunek do człowieka, kultycznej itp.) o charakterze zarówno opisowym, wartościującym jak i normatywnym. Z zespołu przekonań religijnych możliwe jest wyodrębnienie pojedynczych poglądów stanowiących opis rzeczywistości weryfikowalnej empirycznie, które podlegają obiektywnej ocenie pod względem ich zgodności z prawdą lub fałszywości. Jednym z twierdzeń tego rodzaju jest przekonanie świadków Jehowy oparte na dosłownym rozumieniu niektórych wersetów biblijnych, że krew jest siedliskiem życia. Pogląd ten nie ma jednak podłoża naukowego, ponieważ choć krew jest ważnym elementem procesów życiowych organizmu, nie jest ani jedynym ani najważniejszym czynnikiem, który procesy te umożliwia. Wierzenia irracjonalne, czyli takie, które opisują czy wyjaśniają określone zjawiska np. przyrodnicze i nakazują przyjmować te opisy (wyjaśnienia) jako prawdziwe, przy czym istnieją niezbita dowody naukowe, w świetle których opisy te są fałszywe, nie są objęte ochroną wolności religii w przypadku, gdy zachowanie na nich oparte bezpośrednio zagraża innemu dobru prawnemu mającemu rangę konstytucyjną. Fakt, że członkowie jakiejś wspólnoty wyznaniowej przyjmują za prawdziwe określone sądy opisowe, które okazały się fałszywe, i wyprowadzają z nich wiążące normy zachowania, uzasadnia przyjęcie przez państwo środków o podłożu paternalistycznym, przede wszystkim w sytuacjach, gdy wierzenia stanowią podstawę aksjologiczną zachowań prowadzących do uszczerbku dla witalnych interesów podmiotu działającego, w stosunku do których państwo przyjmuje rolę gwaranta. Państwo może z kolei respektować irracjonalne poglądy jednostki w przypadku zagrożenia dóbr niższej rangi (np. jedynie zdrowia) pacjenta. W sytuacji zagrożenia życia nie jest zasadne powoływanie się na prawo jednostki do samostanowienia, autonomia zakłada bowiem minimum racjonalności. Fakt, że jakiś pogląd wpisuje się w globalny system przekonań religijnych, nie eliminuje jego fałszywości, nie czyni go też bardziej godnym respektowania od innych poglądów

<sup>24</sup> M. Nesterowicz, *Wyrok Cour...*, s. 151.

dów tego rodzaju<sup>25</sup>. „Między koncepcją autonomii, która przypisuje wartość i nakazuje szacunek wobec każdej decyzji podjętej przez działający podmiot, a koncepcją perfekcjonistyczną, sprowadzającą się do narzucania określonych wizji moralnych lub religijnych, istnieje przestrzeń dla uzasadnionego paternalizmu, który odmawia przyznania wartości opiniom, które, chociaż wolne, są irracjonalne i narażają na niebezpieczeństwo inne dobra chronione przez konstytucję”<sup>26</sup>.

### Zakres prawa do odmowy zabiegu medycznego ze względu na sprzeciw sumienia

Zarówno w literaturze polskiej, jak i obcej przyjmuje się pogląd, iż prawo do odmowy zabiegu medycznego ze względu na przekonania religijne przysługuje jedynie osobom pełnoletnim, działającym z pełnym rozeznaniem. Zakres podmiotowy nie obejmuje więc zarówno osób dorosłych działających w stanie wyłączającym świadome i swobodne podjęcie decyzji i wyrażenie woli, jak i osoby niepełnoletnie, niezależnie od stopnia ich dojrzałości, przy czym w stosunku do osób niepełnoletnich przedstawicielom ustawowym nie przysługuje prawo do decydowaniu o ich życiu i zdrowiu<sup>27</sup>. Ewentualne wątpliwości odnośnie zdolności pacjenta do wyrażenia zgody na zabieg medyczny należy jednak rozstrzygać na korzyść jego autonomii. Dla stwierdzenia braku tej zdolności nie zawsze wystarczające będzie ustalenie istnienia ograniczeń zdolności kontaktowania się pacjenta ze światem zewnętrznym, czy też ograniczeń percepcji<sup>28</sup>. Fakt, iż pacjent znajduje się pod wpływem leków lub w stanie traumy powstałym w skutek wypadku samochodowego nie pozwala przyjąć ogólnego domniemania, iż nie posiada on wystarczającego rozeznania, choć oczywiście nie można nie uwzględniać wątpliwości nasuwających się w konkretnym przypadku<sup>29</sup>.

W doktrynie wyrażono pogląd, że zakres przedmiotowy prawa do odmowy zgody pacjenta na zabieg medyczny nie powinien obejmować sytuacji, gdy pacjent udzielił zgody na operację, w trakcie której może pojawić się konieczność przeprowadzenia transfuzji krwi. W takim przypadku lekarz respektując przekonania religijne pacjenta powinien ustalić, czy ryzyko przeprowadzenia zabiegu bez trans-

<sup>25</sup> J. L. Pérez Triviño, op. cit., s. 16, passim.

<sup>26</sup> Ibidem, s. 21.

<sup>27</sup> Np. R. Kubiak, *Prawo medyczne*, Warszawa 2010, s. 236; I. M. Sanchis, *La Objeción de Conciencia, I. España*, [w:] I. M. Sanchis, J. Navarro Floria, *La libertad religiosa en España y Argentina*, Madryt 2006, s. 299 i n.; H. Nogueira Alcalá, *Derechos fundamentales y garantías constitucionales*, Tomo 2, Santiago de Chile 2008, s. 29; A. C. Salinas, *Lecciones de Derecho Eclesiástico del Estado de Chile*, Valparaíso 2004, s. 123.

<sup>28</sup> M. Safjan, op. cit., s. 43.

<sup>29</sup> R. Kubiak, op. cit., s. 235.

fuzji krwi nie jest zbyt duże. Jeżeli takie ryzyko istnieje lub może zaistnieć w nieprzewidzianych okolicznościach, pacjent, który na taki zabieg wyraża zgodę, nie może oczekiwać od lekarza, aby ten ze względów formalno-prawnych nie niósł mu pomocy, jaka w danej sytuacji okaże się niezbędna i godził się przez to na jego śmierć. Byłoby to sprzeczne z obowiązkami lekarza wynikającymi z istoty zawodu oraz z przepisów prawnych. Skoro świadek Jehowy poddaje się operacji związanej z ryzykiem transfuzji krwi w razie poważnego zagrożenia zdrowia lub życia, odmowę zgody na jej przeprowadzenie należy uznać za sprzeczną z zasadami współżycia społecznego<sup>30</sup>.

Stanowisku temu można zarzucić, iż jego zwolennicy kwalifikując zdrowie i życie pacjenta jako *summum bonum* przyjmują hierarchię wartości opartą na przekonaniach subiektywnych. Taka hierarchizacja nie tylko może być uważana za regres w europejskich standardach ustanawiających partnerski paradygmat relacji lekarz-pacjent, lecz także rodzi niebezpieczeństwo, iż odstępianie od poszanowania woli pacjenta, które w świetle obowiązujących regulacji prawnych stanowi wyjątek, stanie się regułą<sup>31</sup>. Autonomię pacjenta należy więc respektować także w sytuacji, gdy po wyrażeniu swojego stanowiska traci on możliwość podjęcia decyzji. Ewentualna następcza zmiana zakresu zabiegu operacyjnego lub metody leczenia nie może obejmować udzielania świadczeń medycznych, w stosunku do których pacjent wyraził swój wyraźny sprzeciw<sup>32</sup>. Poza tym zmiany ekonomiczne, społeczne, aksjologiczne oraz postęp nauki dają asumpt do dokonywania rewizji celów profesji medycznej. Nie umniejszając znaczenia doświadczeń historycznych oraz tradycji wykonywania zawodu lekarza, istnieje konieczność identyfikacji fundamentalnych wartości oraz utrzymywania stałego dialogu ze społeczeństwem w celu ich redefiniowania oraz konkretyzacji stosownie do miejsca i czasu. Normatywizacja partnerskiego paradygmatu relacji lekarz-pacjent potwierdza nawiązanie kontaktu zawodów medycznych ze społeczeństwem i otwarcie się ich deontologii na absorpcję wartości uważanych przez to społeczeństwo za cenne<sup>33</sup>. Wymóg respektowania autonomii pacjenta nie oznacza jednak ustania obowiązku podejmowania wszelkich stosownych działań dla dobra pacjenta, lecz go modyfikuje stając się jego integralnym składnikiem.

W odniesieniu do temporalnego określenia zakresu prawa do odmowy zgody na zabieg medyczny Sąd Najwyższy wyraził pogląd, iż dla uznania skutków prawnych oświadczenia pacjenta niezbędne jest istnienie wystarczająco ścisłego związku czasowego między datą jego złożenia, a datą wykonania zabiegu. Według

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> U. Chmielewska, A. Karnas, op. cit., s. 156; zobacz także: R. Kubiak, op. cit. s. 236.

<sup>32</sup> L. Kubicki, op. cit., s. 9 i n.; U. Chmielewska, S. Ciołkowski, T. Wiwatowski, op. cit., s. 92.

<sup>33</sup> A. Seoane, op. cit., s. 6 i n.



odmiennego poglądu czas złożenia takiego oświadczenia ze skutkiem *pro futuro* nie powinien mieć znaczenia w ocenie jego ważności<sup>34</sup>. Ważnie złożone oświadczenie powinno być uważane za prawnie skuteczne, dopóki nie zostało odwołane<sup>35</sup>, nie jest przy tym istotne, czy oświadczenie ze skutkiem *pro futuro* zawiera datę jego złożenia. Zgodnie bowiem z art. 61 KC należy przyjąć, iż zostało ono złożone w momencie znalezienia go przy osobie nie mającej świadomości<sup>36</sup>.

### Warunki dopuszczalności i charakter prawny testamentów życia

Pod pojęciem testamentu życia<sup>37</sup> rozumieć należy oświadczenie pacjenta, w którym wyraża on swe życzenia odnośnie zabiegów medycznych, mając na względzie hipotetyczną sytuację, w której ze względu na brak świadomości nie mógłby ich wyrazić. Celem takiego oświadczenia jest zapobieżenie powstania poczucia utraty osobistej wolności (autonomii) w odniesieniu do przypadków, w których wskutek nieuleczalnej choroby lub nieszczęśliwego wypadku mógłby stać się bezwolnym obiektem działań służby zdrowia<sup>38</sup>. Jednym z przypadków zastosowania takich deklaracji jest praktyka świadków Jehowy, polegająca na tym, iż noszą przy sobie oświadczenie podpisane w obecności dwóch świadków, w którym wyrażają odmowę przyjęcia krwi oraz uwalniają od odpowiedzialności personel medyczny za wszelkie negatywne konsekwencje dla zdrowia i życia, powstałe wskutek uszanowania ich woli<sup>39</sup>. Prawo polskie nie reguluje wprost zagadnień dopuszczalności, formy składania oraz skutków prawnych tego rodzaju deklaracji. Autorzy opowiadający się za ich dopuszczalnością powołują się na ogólną zasadę samostanowienia jednostki. W tym kierunku argumentuje także Sąd Najwyższy podkreślając, że zasada poszanowania autonomii pacjenta nakazuje respektowanie jego woli niezależnie od leżącej u podstaw motywacji (religijnej, ideologicznej, związanej z ochroną zdrowia), dlatego należy przyjąć, że niewyrażenie przez niego zgody na określony

---

<sup>34</sup> J. Kulesza, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 27 października 2005 r.*, *Palestra* 2007, nr 3-4, s. 322.

<sup>35</sup> M. Boratyńska, op. cit., s. 29.

<sup>36</sup> R. Tymiński, *Glosa do postanowienia z 27 października 2005 (III CK 155/05)*, *Przeгляд Sądowy* 2008, nr 3, s. 120.

<sup>37</sup> Por. niem.: Patiententestament, fr.: testament de vie, ang.: living will, advanced directives. W orzecznictwie oraz piśmiennictwie polskim używa się raczej określenia: „oświadczenie *pro futuro*”.

<sup>38</sup> J. Bujny, *Prawne aspekty oświadczeń składanych przez Świadków Jehowy na wypadek utraty przytomności*, *Anestezjologia i ratownictwo* 2008, nr 2, s. 196; zob. także: K. Poklewski-Kozieł, op. cit., s. 48.

<sup>39</sup> K. Poklewski-Kozieł, op. cit., s. 53.

zabieg lub ich rodzaj jest dla lekarza wiążące. Usuwa ona ryzyko narażenia się przez niego na pociągnięcie go do odpowiedzialności cywilnej lub karnej<sup>40</sup>.

Aby oświadczenie *pro futuro* mogło być prawnie skuteczne, musi być uzewątnione w sposób wyraźny i pozwalający na jednoznaczne ustalenie woli pacjenta. Poza tym pacjent powinien mieć świadomość skutków podjętej decyzji, lekarz zaś nie jest obowiązany do ustalania za pomocą wszystkich dostępnych mu środków, że takie oświadczenie nie zostało złożone. W ustawodawstwie polskim instytucja testamentu życia nie jest uregulowana, co nie oznacza, iż nie można posługiwać się nią w praktyce prawnej. Dla ważności takiego oświadczenia nie jest więc konieczne dochowanie formy pisemnej, należy jednak przyjąć, iż wymóg ten jest niezbędny dla celów dowodowych<sup>41</sup>. Pisemnego dokumentu nie może zastąpić na przykład wiedza lekarza, iż pacjent jest świadkiem Jehowy; w braku wyraźnego oświadczenia pacjenta, powinien on przeprowadzić transfuzję krwi<sup>42</sup>. Nie można także oprzeć się na oświadczeniach członków rodziny, którzy zapewniają, iż pacjent złożył stosowną deklarację w formie ustnej w obecności innych osób<sup>43</sup>. Tym bardziej nie należy spełnić żądania nieprzeprowadzania transfuzji krwi zgłaszanego przez członków rodziny pacjenta, którzy jako uzasadnienie przywołują fakt, iż pacjent jest świadkiem Jehowy<sup>44</sup>.

Poza tym oświadczenie pacjenta dotyczące odmowy zgody na zabieg medyczny powinno być wyrażone swobodnie. Nie chodzi przy tym o konieczność prewencyjnej izolacji pacjenta od osób, które mogłyby wpłynąć na jego stanowisko, lecz o wyeliminowanie sytuacji, w których na pacjenta wywierano by tak silną presję, iż pozbawiono by go możliwości decydowania o samym sobie<sup>45</sup>. Ten oczywisty warunek ważności oświadczenia pacjenta wymaga podkreślenia w kontekście leczenia świadków Jehowy, ponieważ próby wywierania na niego presji ze strony innych współwyznawców „są powszechnie znane”<sup>46</sup>. Nie uzasadnia to jednak postrzegania świadków Jehowy jako kategorii pacjentów szczególnie podatnych na naciski ze strony osób trzecich. Konkretnie przypadki niedopuszczalnej presji musiałyby zostać udowodnione, w przeciwnym razie wolę pacjenta należy uszanować<sup>47</sup>.

Presja na pacjenta może pochodzić jednak nie tylko ze strony członków rodziny czy innych współwyznawców, lecz także od lekarza. W tym miejscu należy zaznaczyć, że sumienie lekarza nakazujące mu ratowanie pacjenta, także wbrew

<sup>40</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 października 2005; III CK 155/05.

<sup>41</sup> Ibidem, s. 28; B. Janiszewska, op. cit., s. 44.

<sup>42</sup> J. Bujny, op. cit., s. 198; J. Kulesza, op. cit., s. 321.

<sup>43</sup> R. Patryn, J. Sak, P. Kiciński, B. Kołodziejczyk, *Etyczne i medyczne aspekty stosowania preparatów krwi u Świadków Jehowy*, *Zdrowie Publiczne*, nr 117(4), s. 488.

<sup>44</sup> C. Żaba, P. Świdorski, Z. Żaba, A. Klimberg, Z. Przybylski, op. cit., s. 140.

<sup>45</sup> B. Janiszewska, op. cit., s. 40.

<sup>46</sup> M. Boratyńska, op. cit., s. 26.

<sup>47</sup> Ibidem, s. 26.

jego woli, musi ustąpić wobec decyzji pacjenta i jego prawa do samostanowienia. Określenie hierarchii kolidujących dóbr (życie, zdrowie i wolność religii pacjenta z jednej strony oraz prawo do samostanowienia z drugiej) musi zostać pozostawione decyzji osoby, która jest ich dysponentem i która ponosi jej bezpośrednie skutki.

Lekarz nie jest kompetentny przeprowadzić takiego wartościowania<sup>48</sup>, ponieważ wolność sumienia nie uprawnia nikogo do narzucania swoich wartości innym osobom. Nie można się jednak zgodzić z poglądem *José Antonio Seoane*, iż w omawianym stanie faktycznym wolność sumienia w ogóle nie znajduje zastosowania i że w tej sytuacji należy raczej mówić o nieprawidłowo uformowanym sumieniu zawodowym lekarza lub o nieprawidłowej interpretacji celów medycyny i obowiązków lekarza, których nie może on zmieniać stosownie do swoich osobistych przekonań<sup>49</sup>, wszak sprzeciw sumienia występuje właśnie w przypadku kolizji obowiązku prawnego natury osobistej z obowiązkiem natury moralnej, wynikającym z nakazu sumienia działającego podmiotu. Trudno także przyjąć istnienie kategorii „sumienia zawodowego”; nie można wyłączyć zagadnień związanych z wykonywaniem zawodu z „jurysdykcji” sumienia danej osoby w oparciu o przesłankę, iż sfera ta została uregulowana poprzez normy etyki zawodowej.

Biorąc pod uwagę, iż prawu pacjenta do opieki zdrowotnej nie koresponduje obowiązek *intuitu personae* skierowany do konkretnego lekarza, lecz do zakładu opieki zdrowotnej, w celu ochrony wolności sumienia lekarza można by rozważyć wprowadzenie rozwiązań natury organizacyjnej, polegających na takim rozdzielaniu zadań między pracowników danego zakładu zdrowotnego, aby z jednej strony nie dochodziło do uszczuplenia praw pacjenta, z drugiej zaś aby nie powstawały sytuacje konfliktowe między prawem pacjenta do samostanowienia a wolnością sumienia lekarza. W tej sytuacji prawu do sprzeciwu sumienia konkretnego lekarza odpowiadałby obowiązek kierownictwa danego szpitala podjęcia odpowiednich środków organizacyjnych umożliwiających zastąpienie go przez innego lekarza, który jest gotowy uszanować wolę pacjenta. Uznanie sprzeciwu sumienia lekarza w omawianym przypadku możliwe jest jednak tylko pod warunkiem przyjęcia szerokiej wykładni art. 53 konstytucji, zakładającej, iż chroni on wolność sumienia rozumianą jako prawo do postępowania zgodnie z nakazami i zakazami własnego sumienia, także w sytuacji kolizji z obowiązkiem prawnym. Poglądy akceptujące tak szeroką interpretację wolności sumienia, mimo że wyrażane ostrożnie, nie są obce polskiemu orzecznictwu i doktrynie<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> A. Kobińska, op. cit., s. 42; R. Patryn, J. Sak, P. Kiciński, B. Kołodziejczyk, op. cit., s. 487.

<sup>49</sup> A. Seoane, op. cit., s. 12.

<sup>50</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego U 8/90 z dnia 15.01.1991; OTK 1991 Nr 1, poz. 8; A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisław, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008, s. 104; B. Banaszak, op. cit., s. 415 i n.

Rola lekarza zasadniczo powinna się więc ograniczać do uświadomienia pacjentowi medycznych aspektów sytuacji, w której się znajduje. Wobec istnienia swego rodzaju symetrii zachodzącej między zgodą pacjenta na zabieg medyczny, której ważność uzależniona jest od należytego wypełnienia przez lekarza obowiązku poinformowania pacjenta o jego stanie zdrowia oraz o korzyściach i ryzykach związanych z proponowaną metodą leczenia, a odmową zgody na ów zabieg, należy przyjąć, że także i w tym drugim przypadku na lekarzu ciąży obowiązek udzielenia pacjentowi stosownych informacji. Lekarz nie może wprawdzie wywierać na pacjenta silnej presji, nie oznacza to jednak, że nie wolno mu wyrażać swojego zdania (aprobowającego bądź dezaprobowającego) w przedmiocie decyzji pacjenta<sup>51</sup>. Może on także podejmować próby przekonania pacjenta, aby poddał się zabiegowi. Nie wyklucza się przy tym możliwości przytaczania argumentów pozamedycznych, chociażby natury religijnej, np. wskazywania na fakt, że liberalny nurt świadków Jehowy interpretuje ścieśniająco nakazy biblijne powstrzymywania się od krwi, odnosząc je wyłącznie do spożywania posiłków. W celu uniknięcia ewentualnych nacisków ze strony osób trzecich, rozmowa pacjenta z lekarzem powinna odbyć się w cztery oczy<sup>52</sup>. Przyznanie lekarzowi możliwości podejmowania prób przekonania pacjenta do poddania się transfuzji krwi można uzasadnić tym, iż znajduje się on w specyficznej i trudnej sytuacji, w której musi zaniechać ratowania pacjenta wbrew swemu sumieniu oraz misji swego zawodu.

Chociaż w Polsce powszechnie przyjmuje się dopuszczalność oświadczeń *pro futuro*, ich charakter prawny stanowi przedmiot kontrowersji. W doktrynie wyrażono pogląd, iż oświadczenie pacjenta o odmowie zgody na poddanie się zabiegowi medycznemu jest jednostronnym oświadczeniem woli, które należy uszanować, chyba że zachodzi uzasadnione przypuszczenie, iż pacjent działał pod wpływem błędu<sup>53</sup>. Według innego poglądu zgoda na zabieg medyczny lub jej odmowa nie może być uważana za oświadczenie woli, ponieważ jej celem jest nie tyle wywołanie określonych skutków prawnych, ile raczej dokonanie dyspozycji w stosunku do własnych dóbr osobistych. Oświadczenie *pro futuro* jest więc jednostronnym aktem prawnym o konstrukcji zbliżonej do oświadczenia woli<sup>54</sup>. Ponieważ autorzy, którzy odmawiają oświadczeniu dotyczącemu zgody na zabieg medyczny charakteru oświadczenia woli, dopuszczają możliwość stosowania w stosunku do niego *per analogiam* przepisów części ogólnej kodeksu cywilnego, rozważana kwestia wydaje się być pozbawiona praktycznego znaczenia. Niemniej jednak przyjęcie założenia, iż

<sup>51</sup> A. Seoane, op. cit., s. 11.

<sup>52</sup> J. L. Pérez Triviño, op. cit., s. 4; R. Patryn, J. Sak, P. Kiciński, B. Kołodziejczyk, op. cit., s. 487.

<sup>53</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego 27. Oktober 2005; III CK 155/05; T. Wiwatowski, U. Chmielewska, A. Karnas, op. cit., s. 22 i n.; A. Kobińska, op. cit., s. 43; J. Bujny, op. cit., s. 196; C. Żaba, P. Świdorski, Z. Żaba, A. Klimberg, Z. Przybylski, op. cit., s. 139.

<sup>54</sup> A. Zoll, op. cit., s. 78; M. Safjan, op. cit., s. 34 i n.

zgoda pacjenta na zabieg medyczny jest aktem prawnym odmiennym w swej naturze od oświadczenia woli, pozwala przy ocenie jej prawnej skuteczności na odstąpienie od stosowania kryteriów formalnoprawnych, jak chociażby wymogu posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych, oraz na przypisanie większego znaczenia cechom podmiotu składającego takie oświadczenie. Według takiego ujęcia na plan pierwszy wysuwa się autonomia pacjenta, zaś ochrona praw i interesów innych osób ma mniejsze znaczenie<sup>55</sup>. *De lege ferenda* postuluje się więc, aby skuteczność zgody na zabieg medyczny lub jej odmowa nie była uzależniona od posiadania pełnej zdolności do czynności prawnej, ile raczej od osiągnięcia stopnia dojrzałości wystarczającego do zrozumienia przez pacjenta sytuacji, w której się znajduje, oraz umożliwiającego dokonanie oceny ewentualnych skutków podjętej decyzji<sup>56</sup>.

W doktrynie polskiej reprezentowane są także stanowiska przeciwne uznaniu skuteczności prawnej testamentów życia ze względu na brak bezpośredniego związku decyzji pacjenta z konkretnym zdarzeniem, w którym decyzja ta miałaby być realizowana. Na poparcie tej tezy przytacza się argument, że w przypadku ogólnego uznawania oświadczeń *pro futuro* składanych wiele lat wcześniej, pacjent pozbawiony jest możliwości zrewidowania swojego stanowiska w obliczu realnego niebezpieczeństwa śmierci. Okoliczność ta uzasadnia konieczność przeprowadzenia zabiegu medycznego bez zgody pacjenta w sytuacji, gdy stracił on świadomość i nie zdążył wyrazić swego stanowiska w przedmiocie zabiegów medycznych<sup>57</sup>. Gdyby pacjent był świadomy, mógłby zmienić swoje wcześniejsze odmowne stanowisko, dlatego należy przyjąć, że w tej sytuacji lekarz udzielający świadczenia medycznego działa jak prowadzący cudze sprawy bez zlecenia (art. 754 KC)<sup>58</sup>. W doktrynie hiszpańskiej na poparcie tego poglądu wskazuje się na fakt, iż funkcją sumienia jest wydawanie osądów dotyczących moralnej kwalifikacji konkretnych czynów w konkretnej sytuacji. Decyzja sumienia pacjenta jest więc relewantna jedynie *in actu*, dlatego ogólna (pryncypialna) decyzja, także w przypadku gdy wyrażona została w formie pisemnej, nie powinna być brana pod uwagę<sup>59</sup>.

Przeciw uznaniu skuteczności prawnej ogólnych oświadczeń *pro futuro* przemawia także fakt iż stanowią one negatywną stronę zgody na zabieg medyczny. Skoro warunkiem skuteczności zgody jest wyczerpujące i zrozumiałe poinformowanie pacjenta odnośnie wszystkich okoliczności związanych z zabiegiem, zaś nie-

<sup>55</sup> M. Safjan, op. cit., s. 35.

<sup>56</sup> R. Patryn, J. Sak, P. Kiciński, B. Kołodziejczyk, op. cit., s. 488; A. Zoll, op. cit., s. 59.

<sup>57</sup> J. Ignaczewski, op. cit., s. 38; B. Janiszewska, op. cit., s. 48; Odmienne stanowisko w oparciu o klauzulę wolności: A. Kobińska, op. cit., s. 39.

<sup>58</sup> M. Nesterowicz, *Działanie lekarza bez zgody pacjenta w świetle Konwencji Bioetycznej, prawa i etyki*, Prawo i Medycyna pl., <http://www.diametros.iphils.uj.edu.pl/?l=1&p=wyk55&m=45&ik=18&ij=1> (05.11.2012); A. Dyszlewska-Tarnowska, [w:] L. Ogiegło, *Ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentysty*, Warszawa 2010, s. 303.

<sup>59</sup> J. Hervada, op. cit., s. 49.

dopełnienie tego obowiązku może spowodować odpowiedzialność odszkodowawczą, trudno nie zastosować tego wymogu także i do oświadczeń o odmowie zgody. W przypadku oświadczeń *pro futuro* wymóg ten nie może jednak zostać spełniony, składane są one bowiem w okolicznościach braku bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia i życia pacjenta oraz pod nieobecność lekarza, co sprawia, że pacjent w momencie jego złożenia nie jest w stanie w pełni ocenić skutków swojej decyzji<sup>60</sup>. Rozstrzygającym argumentem przeciw uznaniu testamentów życia jest jednak fakt, iż instytucja ta nie jest uregulowana w przepisach prawa<sup>61</sup>.

Referowane stanowisko nie uwzględnia jednak psychologicznych aspektów sytuacji osoby podejmującej decyzję o sporządzeniu testamentu życia. Należy przyjąć, iż w tym momencie jednostka nie działa pod wpływem impulsu, lecz raczej po głębokim namyśle i z pełną świadomością. Bierze ona pod uwagę własną śmierć jako potencjalny skutek swojej decyzji. Musi się też liczyć z ewentualnością, że w przypadku zagrożenia życia nie będzie miała możliwości zmiany swego stanowiska lub że nie zdąży go zakomunikować. Mamy do czynienia z dorosłymi ludźmi, których nie można uważać za labilnych, czy chorych psychicznie, nawet gdy podejmują działania, wbrew impulsom wynikającym z instynktu samozachowawczego mające na celu realizację innych wartości<sup>62</sup>. Poza tym w ocenie dopuszczalności testamentów życia należy uwzględnić, iż świadkowie Jehowy generalnie mają dużą świadomość zagadnień związanych z leczeniem krwią oraz znaczną wiedzę na temat praw pacjenta<sup>63</sup>. Nie należy więc zakładać, iż przed złożeniem takiego oświadczenia potrzebują rzeczowej informacji medycznej.

Z powyższego wynika, iż wyraźne i jednoznaczne oświadczenia pacjentów mające wywrzeć skutki w nieokreślonej, hipotetycznej przyszłości, są prawnie skuteczne i należy je respektować, chyba że w momencie podejmowania decyzji o przeprowadzeniu zabiegu medycznego istnieją uzasadnione podejrzenia, iż pacjent odstąpił od swojego stanowiska. Miarodajne w tym względzie jest ustalenie, jaką decyzję podjąłby pacjent w momencie wystąpienia realnego zagrożenia jego życia. Przychylając się do poglądów, według których poszanowanie woli pacjenta uzasadnione jest jego prawem do samostanowienia, należy z całą mocą podkreślić, że wolę pacjenta należy respektować, o ile nie przynosi to uszczerbku dla praw innych osób<sup>64</sup>. W przypadku pacjentów dorosłych istotne więc będzie ustalenie, czy ciążą na nich obowiązki rodzinne, ponieważ prawu dziecka do bycia wychowywanym we właściwie funkcjonującym środowisku rodzinnym oraz do otrzymywania duchowego i materialnego wsparcia ze strony rodziców należy przypisać pierwszeństwo w kolizji z wolnością

<sup>60</sup> B. Janiszewska, op. cit., s. 47 i n.

<sup>61</sup> R. Kubiak, op. cit., s. 230.

<sup>62</sup> M. Boratyńska, op. cit., s. 30.

<sup>63</sup> C. Żaba, P. Świdorski, Z. Żaba, A. Klimberg, Z. Przybylski, op. cit., s. 139.

<sup>64</sup> R. Tymiński, op. cit., s. 117.

sumienia pacjenta. Z kolei w sytuacji, gdy pacjent nie ma na utrzymaniu małoletnich dzieci, trudno jest doszukać się interesu, który mógłby przeważać nad jego autonomią oraz prawem do wolności sumienia<sup>65</sup>. Pozbawienie pacjentów możliwości decydowania o samych sobie ze względu na inne wartości w przypadku, gdy jego decyzja nikomu nie szkodzi, a urzeczywistniają się przez nią imperatywy sumienia, byłoby przejawem postawy paternalistycznej ze strony państwa<sup>66</sup>.

### Odmowa zgody na zabieg medyczny w przypadku pacjentów małoletnich

Zgodnie z art. 32 ustawy o zawodzie lekarza i lekarza dentystry w przypadku pacjenta małoletniego wymagana jest zgoda jego przedstawiciela ustawowego na przeprowadzenie zabiegu zdrowotnego, zabiegu operacyjnego oraz zabiegu o podwyższonym ryzyku. W przypadku braku przedstawiciela ustawowego oraz w sytuacji, gdy kontakt z nim napotyka na trudne do przewyciężenia trudności, należy uzyskać zezwolenie sądu opiekuńczego. Z kolei gdy pacjent ukończył 16 roku życia lekarz ma obowiązek uzyskania oprócz zgody przedstawiciela ustawowego lub sądu opiekuńczego także jego zgody. W piśmiennictwie uregulowanie to zostało poddane krytyce jako formalistyczne wskazując, że zamiast kryterium wieku rozstrzygające znaczenie powinno mieć kryterium rozeznania, czy dojrzałości pacjenta<sup>67</sup>. W szczególności wyrażono pogląd, iż ustawowa granica wieku została ustanowiona zbyt wysoko, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę, że ograniczoną zdolność do czynności prawnych nabywa się w momencie ukończenia trzynastego roku życia. Określeniu wieku ustawodawca mógłby nadać znaczenie jedynie instrukcyjne, np. ustanawiając domniemanie, iż po przekroczeniu określonego wieku małoletni nabywa zdolność do podjęcia decyzji w sprawie zgody na zabieg medyczny. Takie rozwiązanie wpisałoby się w ogólną tendencję do uwzględniania zdania małoletniego stosownie do stopnia jego rozwoju oraz psychicznej dojrzałości (por. art. 12 konwencji o prawach dziecka, art. 48 ust. 2 konstytucji RP, art. 6 ust. 2 konwencji o prawach człowieka w medycynie)<sup>68</sup>.

W przypadkach, gdy istnieje zagrożenie dla zdrowia lub życia małoletniego, lekarz może przeprowadzić zabieg po uzyskaniu zezwolenia sądu opiekuńczego.

---

<sup>65</sup> K. Rimanque, *Freedom of conscience and minority groups*, Council of Europe, Freedom of conscience, Strasburg 1993, s. 160; J. Rivera-Flores, I. Acevedo-Medina, *Objeción de conciencia y el anestesiólogo*, *Revista Mexicana de Anestesiología* 2009, Vol. 32, Suplemento 1, abril-junio, s. 157.

<sup>66</sup> R. Tymiński, op. cit., s. 117 i n.

<sup>67</sup> T. Wiwatowski, U. Chmielewska, A. Karnas, op. cit., s. 24.

<sup>68</sup> M. Safjan, op. cit., s. 56.

Wymóg uzyskania zgody rodziców oraz zezwolenia sądu opiekuńczego nie obowiązuje w przypadkach pilnych. Lekarz może wówczas przeprowadzić zabieg po zasięgnięciu stanowiska innego lekarza, w miarę możliwości tej samej specjalizacji. Sąd rozstrzygając wniosek lekarza powinien uwzględnić dostępność i skuteczność innych metod leczenia. Z zasady dobra dziecka nie wynika bowiem nakaz stosowania określonej np. powszechnie stosowanej metody leczenia, o ile istnieje możliwość zabezpieczenia interesów dziecka w inny sposób. Obowiązek wykazania, iż w danym przypadku określony zabieg jest nieodzowny w celu ratowania życia i zdrowia małoletniego, spoczywa na lekarzu<sup>69</sup>.

W przypadku konieczności przeprowadzenia transfuzji krwi dla ratowania życia lub zdrowia nie należy brać pod uwagę odmowy wyrażonej przez małoletniego, ani przez jego rodziców. Na takie rozstrzygnięcie wskazuje art. 3 konwencji o prawach dziecka, który nakazuje w każdym przypadku postępować zgodnie z interesami dziecka, nawet wbrew jego wyraźnej woli<sup>70</sup>. W grę wchodzi tu także ochrona zdrowia jako materialna przesłanka uzasadniająca ograniczenie wolności religii<sup>71</sup>. Wykładnia taka znajduje potwierdzenie w art. 5 nr 5 deklaracji w sprawie eliminacji wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji opartych na religii lub przekonaniach, zgodnie z którym praktykowanie religii lub przekonań, w którym dziecko wzrasta, nie może być szkodliwe dla jego zdrowia fizycznego bądź umysłowego, albo dla jego pełnego rozwoju.

Wola rodziców i ewentualnie także małoletniego powinna natomiast być respektowana, jeżeli istnieją alternatywne metody leczenia. Jednakże i w tym przypadku należy przeprowadzić transfuzję krwi, jeżeli dostęp do tychże metod jest istotnie utrudniony albo istnieje bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia małoletniego pacjenta<sup>72</sup>. Rodzicom nie przysługuje *ius vitae ac necis*, czyli prawo decydowania o życiu i śmierci swoich dzieci, jak miało to miejsce w prawie rzymskim. Jeżeli zdolność decydowania rodziców w sprawach dotyczących majątku ich dzieci jest ograniczona w tym sensie, iż nie mogą dokonywać czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu (art. 103 § 3 KRO), *a fortiori* nie można uznać, iż przysługuje im możliwość dysponowania ich fundamentalnymi dobrami osobistymi<sup>73</sup>.

<sup>69</sup> T. Wiwatowski, U. Chmielewska, A. Karnas, op. cit., s. 26.

<sup>70</sup> E. Brems, *Article 14. The Right to Freedom of Thought, Conscience and Religion*, Leiden, Boston 2006, s. 31.

<sup>71</sup> Ibidem, s. 33.

<sup>72</sup> C. Żaba, P. Świdorski, Z. Żaba, A. Klimberg, Z. Przybylski, op. cit., s. 141.

<sup>73</sup> M. Nesterowicz, *Wyrok Cour...*, s. 154.



## Podsumowanie

Zmiana modelu relacji pacjent-lekarz, która nastąpiła poprzez uznanie autonomii pacjenta wpływa na postrzeganie prawa do życia w płaszczyźnie prawa konstytucyjnego, wzmacniając konieczność jego wykładni jako prawo wolnościowe. Interpretacja prawa do życia w kategoriach absolutnej wartości chronionej w każdym przypadku, także wbrew woli uprawnionego, stanowiłaby konstytucyjną przeszkodę uznania prawnej skuteczności testamentów życia. Ponadto zasada autonomii pacjenta powoduje otwarcie deontologii zawodów medycznych na dialog ze społeczeństwem mający na celu rewizję celów medycyny. Uznanie prawa do samostanowienia w sferze etycznej i prawnej ulega wzmocnieniu poprzez interpretację prawa do wolności sumienia i religii, z którego wyprowadza się możliwość odmowy poddania się zabiegowi medycznemu ze względów religijnych, także w przypadku zagrożenia życia pacjenta. Instytucja testamentu życia, mimo braku regulacji prawnych, jest w piśmiennictwie polskim powszechnie uznawana, niemniej jednak istnieją ważne argumenty prawno-porównawcze, których uwzględnienie nakazuje skrupulatne badanie każdego przypadku. Wydaje się, iż polska doktryna zbyt mocno akcentuje prawo pacjenta do samostanowienia, nie przywiązując należytej wagi do konieczności ograniczania wolności jednostki w celu ochrony innych osób, zwłaszcza małoletnich pozostających pod władzą rodzicielską pacjenta.

## **RIGHT TO CONSCIENTIOUS OBJECTION TO LIFE-SAVING MEDICAL TREATMENT COMPARATIVE REFLECTIONS (POLAND, SPAIN)**

Keywords: patient's consent for medical treatment, principle of autonomy, living will, freedom of conscience, Jehovah's witnesses.

### Summary

The article deals with the right to conscientious objection to life-saving medical treatment, especially as asserted by Jehovah's witnesses with regard to blood transfusion. Issues related to the admissibility of living will, formal and substantial prerequisites for the validity of such declarations, as well grounds for limitation of patient's right to reject a medical treatment are explored in the light of constitutional principle of personal freedom and autonomy, right to life and freedom of conscience. The analysis of Polish legal framework and literature concerning the patient's consent to medical treatment is contrasted by presenting much more restrictive positions to the issue in question adopted by judicature and literature in Spain. While emphasizing the necessity of limiting the right to conscientious objection with a view to protecting rights and freedoms of others, such an approach highlights the need to reconsider Polish mainstream 'libertarian' interpretation of patient's right to autonomy.



*Marta Mochulska*

## **DOKTRYNA PRAWA I JEJ WPŁYW NA STOSOWANIE PRAWA PRZEZ SĄDY W PAŃSTWACH KONTYNENTALNEJ TRADYCJI PRAWNEJ ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM PERSPEKTYWY UKRAINY**

Słowa kluczowe: doktryna prawna, stosowanie prawa, kontynentalna tradycja prawna.

### Streszczenie

W artykule analizowano wpływ doktryny prawniczej na stosowanie prawa w krajach należących do kontynentalnej tradycji prawnej. Na podstawie analizy ustawodawstwa oraz praktyki sądowej wyodrębniono i poddano analizie formy takiego wpływu.

Doktryna prawa oficjalnie nie jest uznawana jako źródło prawa w większości państw należących do kontynentalnego systemu prawnego. Jednak formalne nieuznanie doktryny prawa za źródło prawa w większości państw systemu kontynentalnego zrównoważa się jej istotnym wpływem na większość zjawisk i procesów prawnych. Rozwój doktryny prawniczej w XXI w. pociągnął za sobą rozszerzenie sfer jej wykorzystania, w tym także w procesie stosowania prawa. Rodzi to potrzebę teoretycznego wyjaśnienia miejsca doktryny prawniczej w badanym systemie prawnym oraz poznania form wpływu doktryny na stosowanie prawa. Przecież harmonijny rozwój kontynentalnego systemu prawnego przewiduje uwzględnienie zagadnień doktryny prawniczej w trakcie prawnego kształtowania stosunków społecznych.

Doktryna prawa jako samodzielne zjawisko prawne znajduje się w centrum uwagi wielu ukraińskich i zagranicznych naukowców. Wśród nich wskazać należy takie nazwiska jak: A. Pechenik<sup>1</sup>, J.-L. Berzheł<sup>2</sup>, M. Marchenko<sup>3</sup>, R. Davyd<sup>4</sup>, P. Kruz<sup>5</sup>,

<sup>1</sup> A. Pechenik, *A theory of legal doctrine*, 2001, Vol.14, № 1, s. 75-106.

<sup>2</sup> J.-L. Berzheł, *Obszczaja teorija prawa*, Moskwa 2000, s. 575.

<sup>3</sup> M. N. Marchenko, *Istoczniki prawa*, Moskwa 2005, s. 760.

<sup>4</sup> R. David, *Osnownyje sistemy sowremennosti*, Moskwa 1999, s. 400.

<sup>5</sup> P. Cruz, *Comparative Law in a Changing World*, Sydney 1999, s. 156.

M. Hoecke<sup>6</sup>, R. Puzikov<sup>7</sup>, A. Zozula<sup>8</sup>, M. Karmalita<sup>9</sup>, J. Jevgrafova<sup>10</sup>, G. Bergman<sup>11</sup>, E. Tiller oraz F. Kros<sup>12</sup>, L. Luć<sup>13</sup> i inne. Jednak do tej pory w nauce prawa nie przeprowadzono kompleksowych badań wpływu doktryny prawniczej na stosowanie prawa w państwach należących do kontynentalnej tradycji prawnej. Właśnie dlatego celem niniejszego artykułu jest scharakteryzowanie miejsca oraz roli doktryny prawnej w procesie stosowania prawa w kontynentalnych systemach prawnych, wyodrębnienie oraz analiza form takiego wpływu.

**Na poziomie ustawodawczym możliwość stosowania doktryny prawniczej** w krajach należących do kontynentalnej tradycji prawnej przyjęła Szwajcaria<sup>14</sup>, której ustawodawca wyraźnie wskazał na obowiązek sądów uwzględniania poglądów doktryny prawa w procesie realizacji przez nie funkcji orzeczniczych.

Na ogół można wyodrębnić kilka form wpływu doktryny prawnej na stosowanie prawa zaznaczających się w państwach należących do kontynentalnej tradycji prawnej:

1. Wykorzystywanie przez sądy w procesie orzekania wyników ekspertyz naukowo-prawnych.
2. Stosowanie metod wypracowanych w nauce prawa przez sądy przy rozpoznawaniu sprawy oraz przez biegłych przy sporządzaniu ekspertyzy sądowej.
3. Uwzględnianie przez sądy konstytucyjnej opinii naukowych szkół prawniczych przy wydawaniu wyroków oraz uzasadnianiu zdań odrębnych sędziów trybunałów konstytucyjnych.
4. Wykorzystanie doktryny prawniczej przez sądy międzynarodowe, między innymi przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości ONZ oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka.

<sup>6</sup> M. Hoecke, *Law as communication*, Brussel 2002, s. 224.

<sup>7</sup> R. V. Puzikov, *Juridiczeskaja doktrina w sfere prawowego regulowanija (problemy teorii i praktiki): awto-ref. diss. na soiskanije naucznoj stepeni kand. jurid. nauk: spec. 12.00.01, Teorija i istorija prawa i gosudarstwa; istorija uczenij o prawe i gosudarstwe*, Tambow 2003, s. 22.

<sup>8</sup> A. A., Zozula, *Doktrina w sowremennom prawe: awto-ref. diss. na soiskanije naucznoj stepeni kand. jurid. nauk: spec. 12.00.01, Teorija i istorija prawa i gosudarstwa; istorija uczenij o prawe i gosudarstwe*, Moskwa 2006, s. 31.

<sup>9</sup> M. V. Karmalita, *Prawowa doktryna – dżereło (forma) prawa: awto-ref. dys. na zdobuttia stupenia kand. juryd. nauk: spec. 12.00.01, Teorija ta istorija derzawy i prawa; istorija politycznych i prawowych uczeń*, Kyjiw 2011, s. 21.

<sup>10</sup> J. Jevgrafova, *Doktryna ta koncepciji u prawowij systemi Ukrainy: formy i sfery zastosuwannia*, Prawo Ukrainy 2010, nr 5, s. 34-38.

<sup>11</sup> G. Bergman, *Prawo i rewolucija. Formuwannia zachidnoji tradycji prawa: per. z angl.* Kyjiw: IRIS, 2001, s. 652.

<sup>12</sup> E. Tiller, F. Cross., *What is legal doctrine?* Emerson Tiller, Frank Cross, Northwestern University Law Review, U.S.A. 2006, s. 517-533.

<sup>13</sup> L. A. Luć, *Suczasni prawowi systemy switu: [nawcz. posibnyk]*, Lviv 2003, s. 247

<sup>14</sup> Swiss Civil Code of 10 December 1907, <http://www.admin.ch/ch/e/rs/2/210.en.pdf>.

5. Uzasadnienie przez sądy wydawanych orzeczeń w oparciu o poglądy doktryny prawniczej.
6. Korzystanie przez podmioty stosujące prawo z prac naukowych, zwłaszcza komentarzy do aktów prawnych oraz artykułów naukowych.

Wpływ doktryny na stosowanie prawa wyraża się przede wszystkim poprzez wykorzystywanie przez sądy wniosków płynących z ekspertyz naukowo-prawnych. Sądy nie tylko biorą pod uwagę wnioski ekspertyz naukowo-prawnych, w formułowaniu których wykorzystywane są poglądy doktryny prawnej, lecz także uzasadniają wydawane orzeczenia powołując się na wyniki takich ekspertyz. Na przykład Wyższy Sąd Gospodarczy Ukrainy w sprawie nr 60/19-05/5-07 z dnia 24 lipca 2008 roku uzasadnił swój wyrok nie tylko opierając się na treści obowiązujących przepisów prawnych, lecz także w oparciu o wnioski ekspertyzy naukowo-prawnej.<sup>15</sup>

Przypadki uzasadnienia wyroku w oparciu o wnioski ekspertyzy naukowo-prawnej można odnaleźć także w Niemczech. Na przykład Sąd Najwyższy Niemiec, rozstrzygając sprawę o udzieleniu pomocy społecznej byłej żonie zmarłego w Polsce obywatela Niemiec przy uzasadnieniu swego wyroku oparł się na wnioskach ekspertyz naukowo-prawnych: „Wychodząc z Ustawy o Ziemi (*na podstawie wniosków ekspertów Instytutu Prawa Wschodniego w Monachium, zarejestrowanego 7 czerwca 1995 roku, dyrektyw Sądu Najwyższego dotyczących wykładni prawa oraz praktyki sądowej w dziedzinie utrzymania z 16 grudnia 1987 roku, a także artykułów 60 i 138 polskiego kodeksu rodzinnego i opiekuńczego*) wynika, że można żądać podwyższenia wypłacanej zapomogi na utrzymanie i tak zwanego «uprzywilejowanego» świadczenia na utrzymanie wobec jej byłego męża według ustawodawstwa polskiego, zgodnie z artykułem 60 § 2 polskiej ustawy o opiece byłby na 37% odszkodowywany za rachunek dochodów z ubezpieczenia”.

Konkludując, wnioski ekspertyz naukowo-prawnych, w formułowaniu których powoływane są poglądy doktryny prawa, są szeroko wykorzystywane przez sądy przy sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Istnieje także możliwość ich wykorzystania w innych stadiach postępowania, na przykład przy kwalifikowaniu określonych zachowań mogących stanowić naruszenie prawa, jednak takie stosowanie nie jest szerzej rozpowszechnione. Strony postępowania sądowego mają prawo uzasadniać swoje żądania w oparciu o ekspertyzy naukowo-prawne, co ma zwłaszcza znaczenie w formułowaniu treści różnych pismach procesowych kierowanymi do sądu przez strony.

Kolejną formą wpływu nauki prawa na stosowanie prawa w badanym systemie prawnym jest wykorzystywanie metodyk doktrynalnych tak przez sądy, jak i przez biegłych przy sporządzaniu ekspertyz sądowych. Przykładem w tym za-

<sup>15</sup> Archiwum Wyższego Sądu Gospodarczego Ukrainy, Sprawa nr 60/19-05/5-07, <http://reyestr.court.gov.ua/Review/1916656>.

kresie jest metoda autorska wyznaczenia rozmiaru odszkodowania moralnego zadośćuczynienia profesora A. Erdelewskiego. Ustawodawstwo Ukrainy nie ustala metodyki, czyli sposobów i metod ustalenia rozmiaru szkody moralnej, a podaje tylko wykaz okoliczności, które sąd bierze pod uwagę przy ustaleniu rozmiaru zadośćuczynienia.

D. Łuspenyk uważa, że „*niniejsza naukowa doktryna stanowiąca spójny kompleks poglądów naukowca-prawnika na określony problem została rozwinięta w praktyce sądowej i w rezultacie stała się źródłem prawa*”. Wspomina on także o utworzonej w Federacji Rosyjskiej metodzie V. Kaszyna, mającej na celu ocenę faktycznego pogorszenia zdrowia (możliwość życia, zdolności do pracy i osiągnięcia celów) oraz ekonomii zdrowia<sup>16</sup>. W literaturze naukowej wspomina się także o metodzie K. Doroszenki<sup>17</sup>, celem której jest wyznaczenie poziomu moralnego zadośćuczynienia osobie, która ucierpiała jako przedsiębiorca. Ze znacznym uznaniem spotkała się także uniwersalna metoda S. Szymona<sup>18</sup>.

W praktyce sądowej występują przypadki wyznaczenia wysokości roszczeń z uwzględnieniem wysokości zadośćuczynienia ustalanego na podstawie metody profesora A. Erdelewskiego. Na przykład Żowtnewyj sąd rejonowy miasta Krzyw Róg uznał, że metodyka profesora A. Erdelewskiego podlega stosowaniu, co zaznaczono w uchwale sądowej z dnia 13 września 2012 roku: „Instytut badawczy ekspertyz sądowych imienia prof. N. Bokariusza zaznaczył, że na podstawie pism Kijowskiego Instytutu naukowo-badawczego ekspertyz sądowych nr 734 z dnia 14 lutego 2005 roku, Charkowskiego Instytutu naukowo-badawczego ekspertyz sądowych imienia profesora N. Bokariusza Nr 592 z dnia 7 lutego 2005 roku, uznano, iż ekspertyzy psychologiczne dotyczących ustalenia wysokości moralnej szkody oraz rozmiaru jej naprawienia są przeprowadzane w instytucjach naukowo – eksperckich miast Charkowa, Odessy, Doniecka, Symferopola i Lwowa. Niniejsze instytucje korzystają z metody Erdelewskiego, którą uznają jako podstawową. Powyższą metodę zaaprobowana została przez Radę naukowo-metodologiczną do spraw problemów ekspertyzy sądowej przy Ministerstwie Sprawiedliwości Ukrainy, dlatego obecnie jest ona jedyną metodą o charakterze oficjalnym”<sup>19</sup>.

Zgodnie z Regulaminem atestacji i rejestracji metodyk przeprowadzenia ekspertyz sądowych, uchwalonym w drodze postanowienia Gabinetu Ministrów

<sup>16</sup> D. Łuspenyk, *Dejaki pytannia sudowoji praktyky u sprawach pro widszkoduwannia moralnoji szkody za CK Ukrainy*, Aktualni pytannia cywilnogo ta gospodarškogo prawa 2007, nr 4-5, s. 37.

<sup>17</sup> K. V. Doroszenko, *Moralnyj (neimuszczestwennyj) uszczerb poterpewszego na proizwodstwe*, Kijew 2004.

<sup>18</sup> S. I. Szymon, *Wyznaczennia rozmiru widszkoduwannia moralnoji szkody, Widszkoduwannia materialnoji ta moralnoji szkody: normatywni akty, rozjasnennia, komentari*, Kyjw 2001, s.495-498.

<sup>19</sup> Archiwum Żowtnewogo rajonnogo sudu m.Krywogo Rogu, Sprawa nr 0413/9014/2012 [źródło elektroniczne]: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25954233>.

Ukrainy z dnia 2 lipca 2008 roku Nr 595, uchwałą Rady koordynacyjnej do spraw problemów ekspertyzy sądowej przy Ministerstwie Sprawiedliwości z dnia 3 marca 2010 r. „metodyka ustalenia rozmiaru odszkodowania zadośćuczynienia moralnego oraz metod”, została wpisana do Rejestru metodyk przeprowadzenia ekspertyz sądowych (kod rejestracyjny 14.1.04)<sup>20</sup>.

Brak prawnej definicji sposobów i metod ustalania rozmiaru zadośćuczynienia za szkodę niematerialną można efektywnie kompensować stosując metody wypracowane w nauce prawa; założenia doktrynalne leżące u podstaw metod autorskich wywierają wpływ na stosowanie prawa w związku z jej wykorzystaniem przez sądy lub przez biegłych przy sporządzaniu ekspertyz sądowych.

Kolejną formą wpływu doktryny prawnej na stosowanie prawa jest faktyczne wykorzystanie przez podmiot stosowania prawa źródeł naukowych, zwłaszcza komentarzy do aktów prawnych, artykułów naukowych itd. W uzasadnieniach do wyroków sądowych można odnaleźć liczne odniesienia do komentarzy do piśmiennictwa. Na przykład, orzekając w sprawie o pozbawienie własności przedmiotów nabytych w dobrej wierze Chmielnicki sąd miejsko-rejonowy w obwodzie Kijowskim w wyroku z dnia 4 lutego 2011 r. powołuje się na komentarz naukowo-praktyczny do Kodeksu cywilnego Ukrainy: „Właściciel może żądać zwrotu swego mienia tylko w tym przypadku, kiedy inna osoba wykorzystuje jego mienie niezgodnie z prawem (patrz. Cywilny kodeks Ukrainy: naukowo-praktyczny komentarz / Za red. E.O. Charytonowa, O.I. Charytonowoi, N.J. Hołubiewoju. 2-e wyd., pererobł. ta dop. – Kyjiw: Prawowa jednist, 2009. – 744 s.)”<sup>21</sup>.

Oprócz cytowania komentarzy naukowo-praktycznych wpływ doktryny na stosowanie prawa przez sądy manifestuje się także w inny sposób: np. przybierając postać zastosowania ogólnych dyrektyw stosowania prawa wypracowanych w nauce. Tytułem przykładu w postanowieniu Mykołajewskiego Okręgowego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lutego 2010 roku zastosowano jeden ze sposobów eliminowania kolizji przepisów prawnych – stosowanie normy uchwalonej później, która wypiera przepis wcześniejszy: „rozstrzygając istniejące w artykule 111 ustawy sprzeczności pomiędzy częścią 9 a częścią 8 sąd, zgodnie z istniejącą doktryną prawną, porównywał daty uchwalenia niniejszych norm prawnych”<sup>22</sup>.

W wymienionych przypadkach sądy nie tylko odsyłają do doktryny prawniczej, lecz także ją wykorzystują, wydając konkretny wyrok. W tym kontekście

<sup>20</sup> Poriadok atestacji ta derżawnoji rejestraciji metodyk provedennia sudowych ekspertyz: postanowa Kabinetu Ministriv Ukrainy wid 02 lypnia 2008 r., nr 595, Oficijnyj Wisnyk Ukrainy, 2008, nr 49, s. 33.

<sup>21</sup> Archiwum Perejasław-Chmielnickiego sądu w obwodzie Kijowskim, Sprawa nr 2-55 [źródło elektroniczne]: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/14320243>.

<sup>22</sup> Archiwum Mykołajewskiego okręgowego sądu administracyjnego, Sprawa nr 2a - 5889/09/1470 [źródło elektroniczne] : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/8752112>.

warto przytoczyć pogląd M. Marchenki, który twierdzi, że doktryna często wykorzystywana jest przez sądy wyższych instancji przy rozstrzyganiu spornych oraz w procesie kształtowania ogólnych zasad prawa sądowego<sup>23</sup>.

Sądy w swoich orzeczeniach często przytaczają doktrynalne definicje pojęć, jak na przykład w postanowieniu z dnia 12 marca 2010 r. uczynił to Lwowski Okręgowy Sąd Administracyjny<sup>24</sup>. Federalny Sąd Najwyższy Niemiec w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 grudnia 2011 dwukrotnie powołuje się na pogląd doktryny wyrażony w pracy naukowej: „Wypłata alimentów po rozwodzie 23 lipca 2008 roku następuje na podstawie stosowania prawa materialnego, kierując się normami Konwencji Haskiej dotyczącej stosowania prawa odnośnie obowiązków alimentacyjnych z dnia 2 października 1973 roku (patrz. Wendl/Dose Das Unterhaltsrecht in der familienrichterlichen Praxis 8. Aufl. § 9 Rn. 5)... W związku z tym sądy niższej instancji rozpoznające sprawę powinny były zastosować przepisy tureckie dotyczące obowiązku alimentacyjnego między rozwiedzionymi małżonkami (patrz. Wendl/Dose Das Unterhaltsrecht in der familienrichterlichen Praxis 8. Aufl. § 9 Rn. 477)”.

Czyli, wpływ doktryny prawniczej na stosowanie prawa w państwach należących do kontynentalnej tradycji prawnej widoczny jest w uzasadnieniach sądów, o czym świadczy korzystanie przez sądy z komentarzy do aktów prawnych, prac naukowych, a także ich cytowanie w tekstach wyroków sądowych czy też powoływanie się na dyrektywy stosowania prawa oraz definicje wypracowane w nauce.

W kontynentalnym systemie prawnym doktryna wykorzystywana jest także przez sądy konstytucyjne w ich działalności orzeczniczej.

M. Savchyn słusznie zauważa, że Sąd Konstytucyjny bierze pod uwagę wyniki analizy prawno-porównawczej, opinie ekspertów, a także praktykę stosowania określonych procedur (zwyczaj)<sup>25</sup>. Jako przykład posłużyć tu może jeden z wyroków Sądu Konstytucyjnego Ukrainy, w którym odnajdujemy szerokie uwzględnienie poglądów wiodących krajowych ośrodków naukowych: „stanowiska dotyczące zagadnień prawnych istotnych w niniejszej sprawie przedstawili: Prezydent Ukrainy, Rada Najwyższa Ukrainy, Ministerstwo Sprawiedliwości Ukrainy, Narodowa Akademia Prawa imienia Jarosława Mądrego oraz Lwowski Uniwersytet Narodowy imienia Ivana Franki. Naukowcy Kijowskiego Instytutu Prawa MSW Ukrainy, Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego imienia Ivana Franki, Narodowej Akademii Spraw Wewnętrznych Ukrainy, Czarniowieckiego Uniwersytetu Narodowego imienia Jurija Fedkowycza doszli do wniosku o niezgodności z konstytucją norm

<sup>23</sup> M. H. Marchenko, *Wtoriczyne istoczniki romano-germanskogo prawa: precedent, doktrina*, Westnik Moskowskiego Uniwersytetu, Serija 11, Prawo 2000, nr 4, s. 62.

<sup>24</sup> Archiwum Lwowskiego okręgowego sądu administracyjnego, Sprawa nr 2a-5989/09/1370 [źródło elektroniczne] : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/8384758>.

<sup>25</sup> M. Savchyn, *Pryroda aktiw Konstytucijnogo sudu Ukrainy: teoretyko-metodologiczni aspekty*, Wisnyk Konstytucijnogo Sudu Ukrainy 2007, nr 5, s. 71-78.



artykułu 69 Kodeksu karnego. Z kolei Kijowski Uniwersytet Narodowy imienia Tarasa Szewczenki, Lwowski Instytut Prawa MSW Ukrainy oraz Narodowa Akademia Prawa imienia Jarosława Mądrego zajęły odmienne stanowisko i twierdzą, iż sprzeczność taka nie zachodzi. Naukowcy Odesskiej Narodowej Akademii Prawa uważają z kolei, że normy artykułu 69 Kodeksu nie są zgodne z zasadami dyferencjacji odpowiedzialności karnej oraz z zasadą równości w prawie karnym<sup>26</sup>.

W omawianej sprawie Sąd Konstytucyjny Ukrainy wziął pod uwagę punkt widzenia podstawowych szkół prawniczych, odzwierciedlając go w tekście wyroku.

Przykłady stosowania doktryny prawnej można odnaleźć także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego Austrii. Specjaliści z zakresu prawa austriackiego twierdzą, iż poczynając od roku 1986 Trybunał Konstytucyjny Austrii uchylił szereg norm prawnych uznając ich sprzeczność z zasadą państwa rządów prawa, mimo tego, że wymieniona zasada nie jest proklamowana w Konstytucji Austrii<sup>27</sup>.

Konkludując, mimo braku obowiązku stosowania doktryny prawniczej przez sądy konstytucyjne państw należących do kontynentalnej tradycji prawnej, jest ona faktycznie stosowana, co znajduje wyraz w treści orzeczeń sądów konstytucyjnych oraz w zdaniach odrębnych zgłaszanych przez poszczególnych sędziów.

Stosowanie doktryny prawniczej ma miejsce także w orzecznictwie sądów międzynarodowych, w tym Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości ONZ oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Stosowanie doktryny prawniczej przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości przewidziano w artykule 38 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości ONZ, zgodnie z którym Trybunał, którego zadaniem jest orzekanie na podstawie prawa międzynarodowego w sporach, które będą mu przekazane, stosuje:

- a) konwencje międzynarodowe, bądź ogólne, bądź specjalne, ustalające reguły, wyraźnie uznane przez państwa wiodące spór;
- b) zwyczaj międzynarodowy, jako dowód istnienia powszechnej praktyki, przyjętej jako prawo;
- c) zasady ogólne prawa, uznane przez narody cywilizowane;
- d) z zastrzeżeniem postanowień artykułu 59, wyroki sądowe tudzież zdania najznakomitszych znawców prawa publicznego różnych narodów, jako środek pomocniczy do stwierdzania przepisów prawnych.

<sup>26</sup> Archiwum Konstytucyjnego Sądu Ukrainy, Riszennia Konstytucijnogo Sudu Ukrainy u sprawi za konstytucijnym podanniam Werchownoho Sudu Ukrainy szczodo widpowidnosti Konstytuciji Ukrainy (konstytucijnosti) położeń statti 69 Kryminalnogo kodeksu Ukrainy (sprawa pro przyznaczenia sudom bilsz mjakogo pokarannia [źródło elektroniczne]: <http://uazakon.com/document/fpart59/idx59840.htm>).

<sup>27</sup> B. Wizer, J. Buder, *Princyp prawowego gosudarstwa w konstitucyonnom prawosudii Awstirii*, Gosudarstwo i prawo, Moskwa 1999, nr 11, s. 59.

Odniesienia do poglądów nauki prawa odnajdujemy także w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który w wielu przypadkach przywołuje krajowe stanowiska doktryny prawniczej ze wskazaniem konkretnych źródeł naukowych. Na przykład w sprawie Romanenko i inni przeciwko Rosji Europejski Trybunał wymienia właściwe prace naukowe, a także analizuje ich treść: patrz. King v. Alme & Nott, 91 Eng. Rep. 790 (1700) (per curiam); Eastwood v. Holmes, 1 F. & F. 347, 175 Eng. Rep. 758 (1858); New York Times Co. v. Sullivan, 376 U.S. 254 (1964)»», patrz. Colombani and Others v. France, no. 51279/99, § 47, ECHR 2002-V; also Selistö v. Finland, no. 56767/00, § 60, 16 November 2004)<sup>28</sup>.

Niektóre wyroki Europejskiego Trybunału mają osobny rozdział strukturalny, który przywołuje poglądy krajowej doktryny prawniczej relewantne dla rozstrzygnięcia danej sprawy. Na przykład, wyrok Trybunału Europejskiego w sprawie Lelas przeciwko Chorwacji posiada rozdział strukturalny „Doktryna” poświęcony analizie poglądów nauki chorwackiej istotne w rozpoznawanej sprawie: „Zgodnie z chorwacką nauką prawa, uprawnienie nie ulega przedawnieniu. Wierzyciel traci tylko prawo żądania wykonania prawa przez sąd. Czyli dłużnik pozostaje dłużnikiem nawet wtedy, kiedy upłynął termin przedawnienia. Z tego powodu, jeżeli dłużnik spłaca wierzycielowi dług po upływie terminu przedawnienia, nie może żądać zwrotu wypłaconej sumy, ponieważ w ten sposób spełnił istniejące zobowiązanie”<sup>29</sup>.

W przytoczonym orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka ukazano stosowanie przez Trybunał doktryny prawniczej, realizowane poprzez prezentowanie treści poglądów krajowej nauki prawa, ich analizę lub odniesienia do właściwych źródeł. Wyodrębnienie i analiza poszczególnych form wpływu doktryny prawniczej na stosowanie pozwala sformułować tezę, iż poglądy nauki stanowią wtórne źródła prawa w państwach należących do kontynentalnej tradycji prawnej, mimo braku regulacji prawnych dotyczących możliwości i sposobu stosowania doktryny prawnej (oprócz ustawodawstwa Szwajcarii). W związku z tym warto przytoczyć pogląd Hajowej, zgodnie z którym „doktryna prawna jako formalne źródło prawa występuje tylko w charakterze źródła subsydiarnego – w przypadku istnienia luki w prawie lub kolizji norm prawnych”<sup>30</sup>.

Także i inni badacze podkreślają istotną rolę doktryny w prawie kontynentalnym. Na przykład w zagranicznych źródłach napotykamy twierdzenie, że prace naukowców-prawników, podobnie jak i wyroki sądowe zajmują ważne miejsce

<sup>28</sup> Judgment of the European Court of Human Rights on the case Romanenko and others v. Russia dated 8 October 2009: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-94843>.

<sup>29</sup> Judgment of the European Court of Human Rights on the case Lelas v. Croatia dated 20 August 2010: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-98827>.

<sup>30</sup> O. Hajowa, *Zakon jak dżereło sučasnego kontynentalnogo prawa (zagalnoteoretyczni ta porivnialno-prawowi aspekty)*: 12.00.01, Hajowa Ołena Wołodymyriwna, Lviv 2011, s. 74.

w systemie prawa cywilnego<sup>31</sup>. Badacze systemów prawnych niektórych państw należących do kontynentalnej rodziny prawnej także skupiają swoją uwagę na doktrynie prawnej. J.-L. Berzhel podaje przykład, że w Brazylii i Portugalii wyrok sądowy może być niezgodny z ustalonymi regułami pod warunkiem, że zostanie zaaprobowany przez wspólnotę prawną łączącą sędziów, profesorów i adwokatów. Podobne znaczenie miał i zwyczaj naukowego pochodzenia we Francji<sup>32</sup>. Z kolei badacze systemu prawnego Holandii zaliczają doktrynę prawa do systemu prawnego tego kraju<sup>33</sup>. M. Karmalita wyznacza miejsce doktryny prawnej w systemie prawnym Norwegii, pisząc, że „prace naukowców-prawników, komentujące normy ustawy czy wyroki sądowe, wraz z aktami ustawodawstwa, precedensami sądowymi, zwyczajem prawnym należą do wiodących źródeł prawa norweskiego”<sup>34</sup>.

I. Sytar dyferencjuje miejsce i rolę doktryny prawnej w niektórych państwach kontynentalnego systemu prawnego, twierdząc że we Francji są wysoko cenione doktryny, stosujące się do praktycznych aspektów prawa, podczas gdy w Niemczech i we Włoszech przewagę mają doktryny fundamentalne, akademickie, nie zaś pragmatyczne<sup>35</sup>.

Konkludując, doktryna w kontynentalnym typie prawa zajmuje specjalne miejsce. Wynika to z faktu, że w ciągu wieków w państwach należących do kontynentalnego systemu prawnego była ona jednym z podstawowych źródeł prawa. Obecnie w kontynentalnym prawie widoczny jest wpływ doktryny prawnej nie tylko na działalność prawotwórczą i na wykładnię prawa, ale także na działalność w dziedzinie stosowania prawa.

<sup>31</sup> M. A. Glendon, M. V. Gordon, Ch. Osakwe, *Comparative Legal Traditions. Text, Materials and Cases*, Minnesota 1994, s. 137.

<sup>32</sup> G.-L. Berzel, *Obszczaja teorija prawa*, Moskwa 2000, s. 575.

<sup>33</sup> *Prawowaja sistema Niderlandow*, otw. red. W. W. Bojcowo, M. W. Bojcowo. Moskwa 1998, s. 432.

<sup>34</sup> M. V. Karmalita, *Prawowa doktryna – dżereło (forma) prawa: awto-ref. dys. na zdobuttia stupenia kand. juryd. nauk: spec. 12.00.01, Teorija ta istorija derzawy i prawa; istorija politycznych i prawowych uczeń*, Kyjiw 2011, s. 21.

<sup>35</sup> I.M. Sytar, *Prawowi systemy suchasnosti (zachidna tradycja prawa)*, Lviv 2009, s. 408.

**LEGAL DOCTRINE AND ITS INFLUENCE ON JUDICIAL APPLICATION OF LAW IN STATUTORY LAW COUNTRIES WITH SPECIAL EMPHASIS ON THE UKRAINE**

Keywords: legal doctrine, application of law, statutory law tradition.

**Summary**

The article deals with the influence of legal doctrine on application of law in countries of statutory law tradition. On the basis of analysis of legislation and judicial practice types of influence of legal doctrine on application of law have been singled out and discussed.

*Sławomir Kamosiński*

## MARKETING TERYTORIALNY MAŁYCH MIAST I WSI

Słowa kluczowe: marketing terytorialny, wizerunek miejsca, promocja miejsc, produkt miejsca, klienci zewnętrzni, klienci wewnętrzni

### Streszczenie

W niniejszym artykule zaprezentowano formy promocji stosowane przez samorząd lokalny małych miast i wsi. Problem ten omówiono w oparciu o empiryczne przykłady. Zwrócono uwagę na fakt, że przedłużeniem promocji miejsca jest tzw. „efekt halo”, czyli dyskusja osób odwiedzających określoną jednostkę terytorialną (konsumentów produktów lokalnych) na forach internetowych. Wymiana opinii w Internecie kształtuje pozytywny, a także niejednokrotnie negatywny, wizerunek miejsca.

### Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce zmagają się z coraz trudniejszymi wyzwaniami, jakie niosą szybko zachodzące przemiany cywilizacyjne. Ich źródłem jest fundamentalna zmiana polegająca na ewolucji tzw. gospodarki zasobochłonnej i tym samym stopniowego zanikania priorytetów, którymi się ona kierowała, w stronę nowej formy gospodarowania, tzw. gospodarki wiedzochłonnej. Jej fundament stanowi rewolucja cyfrowa. W tej formie gospodarki częściej odchodzi się od zliczania, jak to było powszechne w gospodarce zasobochłonnej, zasobów siły roboczej oraz zasobów mocy energetycznych i wielkości pokładów surowców naturalnych, na rzecz oceny jakości kapitału ludzkiego i jakości kapitału społecznego oraz jakości środowiska naturalnego. Wskazane priorytety, którymi kieruje się gospodarka wiedzochłonna wymuszają na jednostkach terytorialnych niestandardowe zachowania. Trafnie ujął ten problem prof. Tomasz Sedlacek, radząc podmiotom zmagającym się z nowymi wyzwaniami cywilizacji, aby „*zamiast próbować uspokajać morze i kierować nim na siłę, lepiej nauczyć się po nim pływać*”<sup>1</sup>. Nauka pływania dla pojedynczych jednostek samorządu terytorialnego oznacza perma-

<sup>1</sup> T. Sedlacek, *Ekonomia dobra i zła. W poszukiwaniu istoty ekonomii od Gilgamesza do Wall Street*, Warszawa 2012, s. 177. Jak stwierdził wskazany Autor, „ekonomia powinna zatem być sztuką sterowania statkiem”.

nentne konkurowanie z innymi samorządami terytorialnymi o pozyskanie kapitału globalnego i związanych z nim inwestycji, o zdobycie dostępu do wysokiej jakości technologii, o zachęcenie do osiedlania się na terenie jednostki terytorialnej osób młodych, wykształconych, dynamicznych i kreatywnych, szukających dla siebie „miejsca na ziemi”, o podnoszenie standardów jakości środowiska naturalnego, itd. Poruszanie się samorządom terytorialnym, w cywilizacji, w której każde działanie człowieka, grup społecznych czy mieszkańców jest postrzegane jako produkt miejsca, który oferuje się innym klientom, ułatwia marketing terytorialny.

## Marketing terytorialny

Marketing, w ogólnym rozumieniu tego pojęcia, jest według prof. Philipa Kotlera, „zajmowaniem się rozpoznawaniem i spełnianiem potrzeb ludzkich i społecznych”<sup>2</sup>. Jest to, zdaniem cytowanego Profesora, „zyskowne zaspokajanie potrzeb”. Istotne dla naszych rozważań jest dodatkowe wyjaśnienie, że marketing, w rozumieniu społecznym tej definicji, to „proces społeczny, dzięki któremu jednostki lub grupy otrzymują to, czego potrzebują i chcą, poprzez kreowanie, oferowanie i swobodną wymianę produktów i usług”<sup>3</sup>. W treści tej definicji zawarte jest pojęcie węższe, marketing terytorialny. Jest on zdaniem prof. Andrzeja Szromnika „współczesną koncepcją zarządzania jednostkami samorządowymi w warunkach rozwiniętych stosunków rynkowych” oraz „całościowym praktycznym środkiem i narzędziem oddziaływania wykorzystywanym przez różnorodne podmioty samorządowe współpracujące w dążeniu do osiągnięcia celów rynkowych”. Marketing terytorialny stał się „sposobem myślenia o strategiach jednostek osadniczych i metodach pozyskiwania czynników rozwojowych w warunkach powszechnego konkurowania o deficytowe zasoby”. Jest „sposobem postrzegania i traktowania partnerów jednostek samorządowych”<sup>4</sup>. W tej wielozłonowej definicji marketingu terytorialnego zawarte są cele, które powinna stawiać przed sobą jednostka terytorialna, kierując się w swoim działaniu tzw. orientacją marketingową.

Włodarze współczesnych polskich gmin wyczuwają to, że w dobie rewolucji cyfrowej, informacja o każdej z nich jest dostępna praktycznie w najdalszym krańcu świata prawie natychmiast od ukazania się jej na portalu internetowym. Wiele jednostek terytorialnych postrzega to dobrodziejstwo szybkiego przepływu informacji jako szansę dla autopromocji, do wykreowania pozytywnego wizerunku, do przybliżenia przestrzeni poprzez wskazanie najważniejszych i najpiękniejszych

<sup>2</sup> Ph. Kotler, *Marketing*, Warszawa 2005, s. 3.

<sup>3</sup> Ph. Kotler, op. cit., s. 8.

<sup>4</sup> A. Szromnik, *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Kraków 2008, s. 93.

miejsce gminy. Jednak dla wielu prowincjonalnych samorządów obecność w przestrzeni cyfrowej to niestety nadal trudne do oswojenia zjawisko. Pozytywne jest to, że z każdym rokiem przybywa w Internecie więcej małych, prowincjonalnych, położonych z dala od dużych miast, jednostek terytorialnych. Oswojona sieć Internetu pozwala na porzucenie przez prowincjonalne jednostki samorządowe kompleksu „*bycia u boku wielkich ośrodków miejskich*”. Szybki przepływ w sieci internetowej informacji, prezentacja własnej przestrzeni i przez to jej przybliżanie, są dla małych ośrodków szansą na wyjście z cienia i wykreowanie nowych stymulatorów rozwoju lokalnego. Prowincjonalne samorzady w przestrzeni Internetu mogą zwrócić na siebie uwagę oferując klientom zewnętrznym konkurencyjne, często oryginalne, produkty miejsca. Mogą one przybierać formę gruntów inwestycyjnych, przestrzeni rekreacji i wypoczynku, klimatu oryginalnej lokalnej kultury, tradycji i kuchni, kwalifikacji mieszkańców. Produkt miejsca, jaki oferuje jednostka terytorialna, podobnie jak produkt wytworzony przez wytwórcę lub usługodawcę, powinien przyciągać uwagę potencjalnego klienta. Z tego powodu tak ważna jest jego reklama, która powinna „*odwoływać się do naszych pozaracjonalnych aspektów*” i „*tworzyć związek pomiędzy konsumentem i wartością zawartą w produkcji. Znamienne, że (reklamy – przypis SK) podkreślają przeważnie nie wartość racjonalną, lecz cechy, których wartość jest niemierzalna*”<sup>5</sup>. Skonstruowana we wskazany sposób reklama produktów, w tym także produktów miejsca, powinna budzić u potencjalnych klientów pragnienie ich posiadania i wytwarzać stan niezaspokojonej potrzeby. Przybliżana w Internecie przestrzeń prowincjonalnych gmin musi np. zachęcać zmęczonych całonocną pracą mieszkańców dużych ośrodków miejskich do wyjazdu poza obszar miast, do odwiedzenia dobra, jakim jest czysty krajobraz i przestrzeń wolna od ulicznego zgiełku.

Małe, prowincjonalne gminy decydując się na promocję własnych produktów miejsca kierowanych do klientów zewnętrznych, jako główny cel stawiają przed sobą zazwyczaj przyciągnięcie do siebie turysty, osoby przypadkowo przejeżdżającej przez miejscowość, tylko na kilka godzin. To wystarczy, aby zapoznał się on z ich ofertą i ewentualnie po stworzeniu pozytywnego wizerunku, wrócił do tej miejscowości za jakiś czas. Jest to często jedyny sposób na ożywienie lokalnej przedsiębiorczości np. w sferze usług kulinarnych. Odmienne natomiast, w tych miejscowościach przygotowywane są produkty miejsca dla klientów wewnętrznych, mieszkańców i lokalnych przedsiębiorców. W tym wypadku jednodniowe lub nawet kilkudniowe wydarzenia (imprezy) mają być ofertą przerywającą tzw. nudną rzeczywistość prowincji. Produkty miejsca, w tym imprezy lokalne, aby były dostrzegalne przez klientów zewnętrznych i wewnętrznych, w gąszczu ofert konkurentów, muszą intrygować, zaciekawić w taki sposób, aby budzić pragnienie po-

---

<sup>5</sup> T. Sedlacek, op. cit., s. 229.

znania miejsca. Powinny one także utwierdzać mieszkańców jednostki terytorialnej w przekonaniu, że osiedlili się w dobrym miejscu. Sprostanie tym wymogom jest niezwykle trudne. Z tego powodu część prowincjonalnych gmin sięga po sprawdzone przez duże miasta formy promocji, inne natomiast poszukują własnych oryginalnych dróg wypromowania pozytywnego wizerunku gminy. Skuteczność tego typu zabiegów promocyjnych zależy często od umiejętnego połączenia tego co znane i opisane w przestrzeni lokalnej z nową formą prezentacji. Ważne jest to, aby określone miejsce ukazać w nowym świetle, nie zmieniając przy tym jego charakteru. Poniżej zamieszczone przykłady pokazują, że jest to możliwe.

### Promocja miejsc – przykłady empiryczne

Małe prowincjonalne gminy, w porównaniu z miastami dużymi, które same ze swojej istoty stanowią określoną markę, chcą być zauważone przez klientów zewnętrznych np. turystów weekendowych. Zabiegają one o budowę pozytywnego wizerunku i oferują klientom zróżnicowane produkty miejsca. Mogą one przybrać postać głośnych (znaczących) wydarzeń lokalnych, o których informacje przekazują np. lokalne media. Spektakularne wydarzenia w gminach położonych na prowincji pozwalają im, dzięki mediom, zaistnieć w świadomości odbiorcy informacji, już przez sam fakt kilkakrotnego powtarzania nazwy danej miejscowości przez różne środki masowego przekazu. Bohaterem jednej informacji, zupełnie przypadkowo, stała się miejscowość Łosice położona w województwie mazowieckim. Stało się tak za sprawą dwóch kibiców, mieszkańców tej miejscowości, którzy wtargnęli na płytę Stadionu Narodowego dnia 16 października 2012 r., po przeniesieniu na drugi dzień z powodu intensywnych opadów deszczu, meczu reprezentacji narodowej. Ten protest kibiców stał się pretekstem do odwiedzenia tej miejscowości przez dziennikarzy emitowanego w Telewizji Polskiej programu informacyjnego „Wiadomości”. Pytali oni półzartem mieszkańców miasteczka, czy warto nazwać miejscowe rondo „Rondem Bohaterów Basenu Narodowego”. Na kilka chwil Łosice przykuły uwagę widzów, a burmistrz miasteczka zachęcał przed kamerami do odwiedzenia gminy<sup>6</sup>. Przykład ten pokazuje, że przypadkowy przekaz medialny, może stać się okazją do promocji miejsca do tej pory nieznanego. Informacja, znacznie dłuższe życie zyskuje w przestrzeni Internetu. Na portalach społecznościowych w cyfrowym świecie każdy może skomentować „wyczyn” mieszkańców Łosic. Powstała nawet na portalu Facebook specjalna strona, której fanami było około 300 osób. Pomysłodawca nazwania nowego ronda w Łosicach „Rondem Bohaterów Basenu Na-

---

<sup>6</sup> Wiadomości emitowane w programie pierwszym Telewizji Polskiej dnia 26.10.2012 r. Porównaj również: <http://losice.info>, dostęp: 28.10.2012 r.



rodowego” twierdzi, że „*Taka nietypowa nazwa ronda to doskonała promocja dla naszego miasta...*”<sup>7</sup>. Przykład ten ilustruje zjawisko polegające na tym, że władzom miasteczka Łosice, które przez chwilę przykuło uwagę mediów, zależy na promocji i na utrwalaniu nazwy własnej Łosice w świadomości mieszkańców Polski.

Promocja jednostek terytorialnych poprzez sport i rekreację to jeden z popularniejszych sposobów na zwrócenie uwagi klientów zewnętrznych na określone miejsce i zarazem na integrację społeczności lokalnej. Sport i rekreacja stały się u schyłku XX w. i na początku XXI w. modnym sposobem na spędzanie wolnego czasu. Sprzyja temu popularyzacja zdrowego stylu życia, promocja bezpośredniego kontaktu człowieka z naturą. Tę modę starają się wykorzystać dla celów promocyjnych małe miejscowości. Ich atutem jest stosunkowo słabo zaznaczony w naturalnym krajobrazie wpływ człowieka na jego kształt. W dużej mierze lokalny krajobraz prowincji pozostał poza silnym wpływem antropopresji. Atutem małych, prowincjonalnych jednostek terytorialnych staje się więc paradoksalnie tzw. premia zacofania i przestrzeń, która nadal jest dostępna dla wszystkich.

Wydarzeniem, które z pewnością na stałe zmieniło stosunek lokalnych władz miasteczka Wyrzysk do promocji, był „Maraton MTB Wyrzysk 24.06.2012 rok”, będący czwartą edycją Grand Prix Wielkopolski w Maratonach Rowerowych MTB 2012<sup>8</sup>. Jest to impreza kolarska organizowana dla amatorów kolarstwa na dwóch dystansach: MINI, czyli 39 km i MEGA, czyli 70 km. Sukces promocyjny gminy Wyrzysk polegał na tym, że włączyła się ona do akcji promocji czynnego wypoczynku, zapraszając zwolenników sportu kolarskiego na prowincję położoną na Krajinie, skraju Wielkopolski i Pomorza. Według szacunków organizatorów tej imprezy kolarskiej, do miasteczka przybyło w jednym dniu około trzystu zawodników oraz członkowie ich rodzin. Miasto, które liczy ok. 5 tys. mieszkańców przyjęło ok. 2 tys. weekendowych turystów. Takiego sukcesu zapewne w historii Wyrzyska jeszcze nie było. Perfekcyjnie przygotowana impreza kolarska, trasa wyścigu wytyczona po obszarach krajobrazu młodoglacjalnego z wjazdem na morenę czołową Dębowa Góra (192 m. n.p.m) przyczyniła się do stworzenia pozytywnego wizerunku miejsca. Wyrzysk zyskał rzeszę sympatyków, którzy stali się jego ambasadorami. Należy zwrócić uwagę na praktyczny i ważny w marketingu terytorialnym fakt, że sukces promocyjny takiej imprezy jest wówczas, gdy ślady o niej pojawiają się w dobrowolnym przekazie uczestników, który przedłuża życie wydarzenia na forach internetowych w przestrzeni cyfrowej. Dyskusje i wymiana uwag internatów na portalach społecznościowych o wyścigu, podawanie przy tym nazwy własnej Wyrzysk, mają ogromny wydźwięk promocyjny. Przekaz taki zabarwiony jest zawsze emocjami, bo jest on praktycznie przesyłany natychmiast, równoległe z trwa-

<sup>7</sup> [www.polskieradio.pl](http://www.polskieradio.pl), dostęp: 20.10.2012 r.

<sup>8</sup> <http://wyrzyskmtb.pl>, dostęp: 2.10.2012 r.

niem imprezy. W ten sposób budowany jest przez osoby, które były w Wyrzysku, na podłożu ich pozytywnych przeżyć, obraz miejsca godnego odwiedzenia. U odbiorcy takiej informacji może on potencjalnie wytworzyć naturalną potrzebę poznania miejsca, zapewne nie natychmiast, ale „po drodze”. W ten sposób jednodniowa impreza sportowa przynosi miastu potężną dawkę pozytywnego przekazu, który bardziej wiarygodnie brzmi z ust uczestników, niż zza biurka burmistrza i urzędników. Nie bez znaczenia dla promocyjnego wydźwięku każdej imprezy organizowanej w prowincjonalnych gminach ma stosunek do niej organów władzy lokalnej. Portale społecznościowe, Panią burmistrz Wyrzyska nazywają „życziwą duszą maratonu”<sup>9</sup>. Wyrzysk osiągnął zamierzony cel, stał się znany w Wielkopolsce, a dzięki przekazowi „z ust do ust” na portalach społecznościowych, dostrzeżono miasteczko w kraju. Impreza ta pokazała, że miasto odnalazło dla siebie właściwy kierunek promocji. Przez lata szukano produktów, które mogą być łączone z Wyrzyskiem. W praktyce klęską zakończyło się promowanie miasta, jako miejsca urodzenia prof. Wernhera von Braun. Uczony ten znany był w gronie specjalistów i niewiele osób chciało odwiedzać miasto, tylko dlatego, że urodziła się tam wybitna jednostka. Niewielkie korzyści promocyjne osiągał Wyrzysk promując gminę wyłącznie poprzez akcentowanie jej walorów krajobrazowych. Malkontenci podawali „są piękniejsze miejsca”. Tymczasem jedna impreza sportowa podpowiedziała, że w strategii promocji gminy Wyrzysk, aby była ona atrakcyjna dla klientów zewnętrznych, należy połączyć dwa elementy: piękne krajobrazy z wykorzystaniem ich dla celów aktywnej rekreacji na rowerze. O tym, że promocja miasta Wyrzysk poprzez rekreację miała sens i spełniła pokładane w niej oczekiwania świadczył następujący wpis na stronie internetowej: „Wyrzysk – to jest to! Każdy, kto wczoraj startował w maratonie MTB w tym mieście zapewne przyjedzie za rok”<sup>10</sup>. Promocja miejsca zakończy się sukcesem dla jednostki terytorialnej, jak pokazuje powyższy empiryczny przykład, wówczas, gdy proponuje się uczestnikom imprezy (zabawy) osobisty udział, doświadczenie miejsca i poznanie jego przestrzeni. Taka promocja przypomina sprzedaż klientowi produktu, którego posiadanie staje się dla niego źródłem zaspokojenia jednej z jego potrzeb. Gdy produkt miejsca zadowala klienta i przynosi mu satysfakcję poleci go z pewnością innym osobom. Podobnie było z Maratonem MTB w Wyrzysku 24.06.2012 r. Przyjeżdż, dotknij, miej satysfakcję z użytkowania, te czasowniki oddają istotę strategii promocyjnej miasteczka Wyrzysk.

Odmienny charakter miała promocja poprzez sport miasteczka Mrocza położonego w województwie kujawsko-pomorskim (miasta Wyrzysk i Mrocza oddalone są od siebie w linii prostej ok. 30 km). Pretekstem do promocji Mroczy, o której, w przeciwieństwie do Wyrzyska, mówiły wszystkie ważne ogólnopolskie stacje radio-

<sup>9</sup> <http://wyrzyskmtb.pl>, dostęp: 02.10.2012 r., oraz <http://naszwyrzysk.pl>, dostęp 02.10.2012 r.

<sup>10</sup> <http://kurek-rowery.pl>, dostęp: 02.10.2012 r.

we i telewizyjne w swoich głównych programach informacyjnych, było zdobycie złotego medalu w podnoszeniu ciężarów na Olimpiadzie w Londynie w 2012 r. przez mieszkańca tego miasta Adriana Zielińskiego (brat Adriana, Tomasz Zieliński, na tej samej Olimpiadzie zajął w podnoszeniu ciężarów dziewiąte miejsce). Miasto zdecydowało się na świętowanie Olimpiady w Londynie w gronie mieszkańców. Pierwszym etapem promocji wewnętrznej, skierowanej do mieszkańców, było zorganizowanie na stadionie miejskim „Miasteczka Olimpijskiego – Londyn 2012”, w którym wspólnie, burmistrz, radni, rodzice Olimpijczyków i mieszkańcy oglądali relację z zawodów<sup>11</sup>. Celem, który starano się osiągnąć poprzez podjęcie tego typu działań była integracja mieszkańców, budowanie w nich poczucia dumy z bycia mieszkańcem miasta Mrocza, w którym na stałe mieszkają i trenują Olimpijczycy. Drugim etapem, przedłużającym życie „Miasteczka Olimpijskiego – Londyn 2012” było zorganizowanie uroczystego powitania Olimpijczyków w mieście. Impreza ta, zapoczątkowana przejazdem braci Zielińskich odkrytym cadilacem wraz z asystą motocyklistów, stała się, zapewne wbrew intencjom organizatorów, promocją zgromadzonych polityków, a nie promocją miejsca. Częściej bowiem, niż nazwa miasta, pojawiały się w ogólnopolskich mediach nazwiska zaproszonych gości, a mieszkańcy Mroczy i nazwa własna Mrocza pozostawały na drugim planie<sup>12</sup>. Ten element sprawił, że miasteczko stało się bohaterem jednego wydarzenia, po którym na próżno szuka się śladów porównywalnych z tymi, które pozostawiła impreza sportowa zorganizowana w Wyrzysku. Mrocza niewiele zyskała na tej promocji i pozostanie zapewne znanym miejscem wyłącznie w gronie specjalistów, sportowców i trenerów zajmujących się określoną dyscypliną sportową. Niezamierzone błędy w opracowanej dla osiągnięcia konkretnego celu strategii promocji Mroczy sprawiły, że nie udało się pozyskać sympatii klientów zewnętrznych, porównywalnej z tą, jaka stała się udziałem miasta Wyrzysk.

Barlinek, miasto położone w południowej części województwa zachodniopomorskiego, sukces promocyjny mierzony w skali całego kraju zawdzięcza pomysłowi ustanowienia w tym miasteczku Centrum Nornic Walking. Po raz kolejny potwierdza się zasada, że często do promocji miejsca o znanych zasobach wystarczy inne zdefiniowanie, poprzez określenie nowych zasad użytkowania produktów miejsca. W przypadku Barlinka połączono znany produkt miejsca w postaci nieskażonego przez antropopresję krajobrazu z modnym sposobem rekreacji i wypoczynku. Senne do tej pory miasteczko stało się symbolem aktywnego wypoczynku w krajobrazie młodogłacjalnym. Dla osób zainteresowanych tą formą wypoczynku przygotowano w Barlinku pełny pakiet oferty Nornic Walking, który obejmuje 7

<sup>11</sup> BK, *Dzika euforia i łzy szczęścia!*, Gazeta Regionalna Powiat 2012, nr 32 (712)A, s. 22.

<sup>12</sup> Wielka feta na powitanie braci Zielińskich, <http://e-krajna.pl>, dostęp: 02.10.2012 r.

tras o trzech stopniach trudności i długości 54 km<sup>13</sup>. Ofertę Centrum Nornic Walking natychmiast wsparli miejscowi przedsiębiorcy, dostosowując do potrzeb klientów bazę usług hotelarskich i gastronomicznych. Kreatorami pozytywnego wizerunku tego miejsca są w pierwszej kolejności zadowoleni klienci zewnętrzni wymieniający się uwagami na temat zorganizowanego w Barlinku czasu na internetowych portalach społecznościowych. Promocję miasteczka wspiera sympatyczne hasło: „Barlinek. To mnie rusza”. W tym przypadku stworzenie nowego produktu miejsca w otoczeniu postrzeganym jako przeciętne, związane było z innowacyjnym pomysłem, którego nie bano się zrealizować. Ojciec ekonomii John Smith powiedział, że zysk jest nagrodą dla przedsiębiorcy. W tym wypadku zysk, mierzony sukcesem promocyjnym produktu miejsca, stał się udziałem nieobawiających się podjęcia ryzyka mieszkańców i włodarzy miasta.

Oryginalną formę promocji miejsca wybrała wieś Brzózki, położona w gminie Szubin nad rzeką Noteć. Bardzo mała miejscowość, licząca zaledwie 120 mieszkańców promuje się poprzez sztukę. Brzózki nazwano w 2010 r. „wsią artystyczną”, ponieważ, jak zapisano w folderze promującym wieś, mieszka w tej miejscowości „znaczna ilość twórców tworzących nie tylko sztukę ludową. Wśród artystów wymienić można: malarzy, rzeźbiarzy, wikliniarzy, fotografików, ceramików, florystów”. Niewielką grupę mieszkańców wsi integruje działające w Brzózkach od 2011 r. Stowarzyszenie „Twórcze Brzózki”. Wizytówką miejscowości stały się plenery artystyczne (w 2010 r. plener malarski, w 2011 r. plener rzeźbiarski). Miejscowość pozytywny wizerunek zawdzięcza, podobnie jak prezentowany powyżej Wyrzysk czy Barlinek, bezpośredniemu doświadczeniu osoby odwiedzającej to miejsce (turysty), który styka się w Brzózkach osobiście ze sztuką, doświadcza jej, może być aktywnym uczestnikiem zajęć o charakterze artystycznym, ekologicznym, rekreacyjnym. Mieszkańcy tej miejscowości, dla celów promocyjnych miejsca wykorzystują atut, który w powszechnym odczuciu uchodzi za czynnik zniechęcający do odwiedzania danego miejsca. Jest nim oddalenie sołectwa Brzózki od głównych ciągów komunikacyjnych: „*Do naszej miejscowości nie dojeżdża żadna komunikacja zorganizowana*”<sup>14</sup>. Tę niedogodność, która ujęta w kategorię atutu, mają przyjezdnym rekompensować „przepiękne krajobrazy okolic Brzózek”, które „*inspirują do twórczych działań, ale mogą być również miejscem wypoczynku dla spragnionych ciszy i kontaktu z naturą. Bliskość Noteci pozwala na organizowanie spływów kajakowych, a także wypraw rowerowych traktami Borów Potulickich*”<sup>15</sup>. Siłą przekazu promocyjnego Stowarzyszenia „Twórcze Brzózki” jest pozytywna energia sztuki, która z założenia łagodzi wszelkie spory. Efekt

<sup>13</sup> [www.it.barlinek.pl](http://www.it.barlinek.pl), dostęp: 23.10.2012 r.

<sup>14</sup> [www.brzozki.fr.pl](http://www.brzozki.fr.pl), dostęp: 19.10.2012 r.

<sup>15</sup> *Twórcze Brzózki*, folder Stowarzyszenia Rozwoju Wsi Brzózki „Twórcze Brzózki”

promocyjny miejsca wzmacnia komunikatywna strona internetowa miejscowości, w której znalazło się miejsce na księgę gości. Jeden z wielu wpisów zawiera następującą treść: „Spędziłam u Was piękne popołudnie tego lata (2012 r. – przypis SK). W Brzózkach spotkałam ludzi kochających swoją Małą Ojczyznę, przyjaznych, pracowitych. Jestem pod wrażeniem Waszej wystawy artystycznej”<sup>16</sup>. Stowarzyszenie „Twórcze Brzózki” moim zdaniem, spełnia dodatkową istotną rolę w zakresie realizacji celów stawianych przez marketing wewnętrzny. Poprzez tworzenie przyjaznej atmosfery wsi spokojnej i pracującej, hamuje niebezpieczną dla małych miejscowości tendencję do wyludniania się. Przekaz promocyjny jest czytelny i zamyka się w stwierdzeniu, że wieś nie musi być nudna, że zintegrowana społeczność lokalna może odnosić sukcesy ekonomiczne poprzez rozwijanie bazy agroturystycznej, intrygowanie odwiedzających indywidualnym charakterem. Integracji mieszkańców służą, między innymi, organizowane corocznie „spływy kajakowe brzózkowiczów” oraz adresowane dla klientów zewnętrznych, a przygotowywane bardzo starannie „Święto Brzózek”<sup>17</sup>. Przykład wsi Brzózki pokazuje, że pojawienie się w małej miejscowości lidera, osoby zdolnej do zaangażowania mieszkańców do pracy na rzecz własnego środowiska lokalnego poprzez ich partycypację w zarządzaniu lokalnym może prowadzić, przy wykorzystaniu narzędzi promocji miejsc, do sukcesu mierzonego skalą regionu. Wieś stała się rozpoznawalna, przykuła uwagę klientów zewnętrznych i stała się miejscem jednodniowych wycieczek turystów poszukujących nietypowych wrażeń.

Oryginalną formę promocji miejsca wybrała Lanckorona. Miasteczko, jako jedyne w skali kraju organizuje kilkudniową imprezę nazwaną „Anioł w Miasteczku”. Jest to tradycyjny jarmark ludowy, gdzie szczególne miejsce przypada twórcom ludowym zajmującym się tworzeniem aniołów. Ten charakterystyczny jarmark połączony jest z występami zespołów ludowych i prezentacją lokalnej kuchni<sup>18</sup>. Miasteczko ożywa na kilka dni, tworząc dla szczególnej grupy turystów, klimat zabawy w artystycznym środowisku. Wskazana impreza promocyjna Lanckorony jest przez swój artystyczny charakter zbliżona do działalności podejmowanej przez lokalne stowarzyszenie we wsi Brzózki. Różni te imprezy zasięg terytorialny. Lanckorona organizuje swój artystyczny jarmark aniołów w skali całego kraju. Głównym celem tej działalności promocyjnej jest stworzenie, o czym już wspomiano, pozytywnego wizerunku miejsca u osób odwiedzających daną jednostkę terytorialną. Budując pożądany wizerunek władze lokalne oraz lokalni liderzy starają się łączyć w swojej działalności na rzecz lokalnego środowiska elementy pozytywnych przeżyć i osobistych doświadczeń osób odwiedzających miejsce. Wskazane zabiegi

<sup>16</sup> Księga Gości, [www.brzozki.fr.pl](http://www.brzozki.fr.pl), dostęp: 19.10.2012 r.

<sup>17</sup> [www.brzozki.fr.pl](http://www.brzozki.fr.pl), dostęp: 19.10.2012 r.

<sup>18</sup> A. Zaporoski, *Komu słoma wylazi z butów*, Gazeta Wyborcza 2012, nr 210.7634, s. 37.

mają umożliwić zbudowanie swoistego skrótu myślowego, pozwalającego kojarzyć dane miejsce z przyjemnymi dla jednostki doznaniem<sup>19</sup>.

Nie bez znaczenia dla promocji małych miast jest dobrodziejstwo przenikania kultur i obyczajów. Patron zakochanych św. Walenty, którego relikwie spoczywają w jednym z chełmińskich kościołów, stał się głównym podmiotem wykorzystywanym w strategii promocji tego miasta. Chełmno, miasteczko położone w województwie kujawsko-pomorskim, dzięki wykorzystaniu mody na tzw. walentynki, czyli święto zakochanych, przy intensywnie prowadzonej promocji stało się Miastem Miłości. Najważniejszym wydarzeniem, punktem kulminacyjnym promocji, jest dzień 14 lutego. W tym dniu miasto przyciąga tłumy turystów z okazji tzw. Walentynek Chełmińskich. Oficjalna strona miasta Chełmna oferuje turystom produkt miejsca, który nazwano: Chełmno – Miasto Zakochanych. W tym produkcie mieści się trasa zakochanych, historie miłosne, tradycje miłosne, Noc Świętojańska, romantyczne zakątki, przepisy kulinarne „Przez żołądek do serca”, Festiwal Piosenki Miłosnej „Zostań moją Walentynką” i inne atrakcje. Miasto, dzięki najnowszym technologiom umożliwia przesłanie na żywo pozdrowień z tzw. ławeczki dla zakochanych. Dobrym zabiegiem jest zaangażowanie w promocję miasta wszystkich jego mieszkańców i przedsiębiorców. Dla przedsiębiorców Urząd Miasta w dniu 14 lutego urządza konkurs na najpiękniejszą walentynkową witrynę sklepu. Miasto w tym wyjątkowym dniu ma się bawić, a służy temu między innymi promocja wyrobów cukierniczych „bułeczka walentynkowa z lubczykiem”.

Chełmno to przykład wykorzystania do promocji miejsc tradycji, zapomnianej i odkurzonej po latach. Władze samorządowe Chełmna za przygotowanie produktu turystycznego Miasto Miłości w dniu 20.11.2008 r. zostały nagrodzone Certyfikatem Polskiej Organizacji Turystycznej<sup>20</sup>. Istotne jest zwrócenie uwagi na to, że Chełmno przygotowuje swój produkt turystyczny w sezonie z pozoru martwym dla ruchu turystycznego, ponieważ 14 luty nie skłania, ze względów pogodowych, do wycieczek. Miasto jednak wygrało z nie zawsze sprzyjającą naturą, czego wyrazem są przybywające do Chełmna, każdego roku, tłumy młodych ludzi. Jak w wielu innych przypadkach i w tym również ważny wymiar promocyjny mają internetowe portale społecznościowe, na których osoby odwiedzające dane miejsce dzielą się na bieżąco swoimi uwagami i spostrzeżeniami. Jest to ważne przedłużenie promocji miejsca. Informacje zamieszczone w Internecie przez konsumentów produktu miejsca, osoby, które doświadczyły danego miejsca, są dzisiaj nieodzownym składnikiem reklamy jednostek terytorialnych. Po raz kolejny potwierdza się fakt, że najważniejszy wymiar marketingowy ma informacja przekazywana z „ust do

<sup>19</sup> E. Glińska, M. Florek, A. Kowalewska, *Wizerunek miasta od koncepcji do wdrożenia*, Warszawa 2009, s. 25.

<sup>20</sup> [www.chelmno.pl](http://www.chelmno.pl), dostęp 23.10.2012 r.

ust”, często nazywana przekazem szeptanym (tzw. efekt „halo”). Większe zaufanie budzi informacja uzyskana z ust znajomego, niż choćby z najlepiej przygotowanego przekazu promocyjnego.

Małe ośrodki miejskie próbują zdefiniować i określić swoją rolę w regionie (województwie) poprzez wyspecjalizowanie się w organizacji określonych wydarzeń kulturalnych. Miasto powiatowe Kościan stało się ośrodkiem organizującym jedyny w województwie Wielkopolskim „Turniej Dudziarzy Wielkopolskich”. Dwudniowa impreza, organizowana we wrześniu każdego roku, w 2012 r. odbyła się po raz 42<sup>21</sup>. Wskazany turniej pozwolił na wyraziste zdefiniowanie miejsca, określenie jego swoistej misji kulturowej w regionie. Skupienie na Kościanie uwagi mediów, przede wszystkim lokalnych, pozwala na utrwalanie się w świadomości odbiorcy nazwy miejsca i emitowanych z niego obrazów. Ma być ono kojarzone przez potencjalnych klientów zewnętrznych, chcących skorzystać z oferty miejsca, z nietypowym wydarzeniem kulturalnym. Zwrócić należy uwagę na fakt, że im bardziej jest oryginalne wydarzenie, które przygotowuje określona jednostka terytorialna, tym istnieje większa szansa na utrwalenie nazwy miejsca u odbiorcy. Dla promocji miejsca, ważny jest również fakt zamieszczenia informacji o turnieju na portalach społecznościowych w przestrzeni cyfrowej. W wirtualnej rzeczywistości turniej żyje długo, pozwala na przybliżenie miejsca i daje możliwość zamieszczenia uwag uczestników turnieju na jego temat. „Wirtualne życie” wydarzeń kulturalnych organizowanych w małych miejscowościach pozwala zyskać dodatkową, cenną dla tych ośrodków, popularność.

Miasto Kłobuck może być przykładem promocji miejsca poprzez próbę skojarzenia miejsca z postacią kronikarza Jana Długosza. Jan Długosz był proboszczem w kłobuckiej parafii św. Marcina przez 14 lat. Ten fakt stał się osią promocji, która łączy w sobie elementy dysput naukowych z rekreacją. Organizowane corocznie w Kłobucku (23 września 2012 r. po raz XI) Dni Długoszowskie, którym patronują JM Rektor Uniwersytetu Jagiellońskiego, JM Rektor Akademii Jana Długosza w Częstochowie oraz Sekretarz Generalny Polskiej Akademii Umiejętności w Krakowie, stały się okazją do dysput uczonych w ramach „Wszechnicy Długoszowej”. Powagę nauki łączy się w mieście z rekreacją, czyli biegiem ulicznym „Szlakiem Jana Długosza” oraz rajdem rowerowym<sup>22</sup>. „Dni Długoszowskie” to wydarzenie, którego cel promocyjny sprowadza się do wysłania sygnału głównie do mieszkańców regionu (województwa), aby na krótki czas przykuć ich uwagę, zaintrygować zarówno zwolenników aktywnego wypoczynku ofertą Kłobucka, jak i miłośników dziejów Polski. W wypadku imprez tego typu, podobnie jak w Kościanie, organi-

---

<sup>21</sup> <http://dudy.art.pl>, dostęp: 10.10.2012r. W Turnieju Dudziarzy Wielkopolskich uczestniczyło 18 kapel z całej Wielkopolski.

<sup>22</sup> [www.gminaklobuck.pl](http://www.gminaklobuck.pl), dostęp: 10.10.2012 r.

zatorzy liczą na przedłużone życie „Dni Długoszkowskich” w wirtualnej przestrzeni. Efekt przybliżania miejsca, dzięki zdjęciom i filmom pochodzącym z Kłobucka ma budzić zainteresowanie miejscem klientów zewnętrznych. Wzmocnieniu efektu promocyjnego tego miasta służy rozpoczęcie budowy pomnika Jana Długosza przy kościele, w którym był proboszczem.

Dotykanie śladów historii i aktywny wypoczynek to ścieżka promocji, którą wybrało miasteczko Koronowo. Adresatami promocji miasta Koronowo są głównie mieszkańcy regionu (województwa). Proponuje się wielbicielom historii poznanie zakonu cystersów oraz historii potyczek Polski i Litwy z Krzyżakami. Temu celowi podporządkowano wytyczoną w przestrzeni miejskiej ścieżkę dydaktyczną „Cysterski Gaj” oraz coroczny Festyn Cysterski i lipcową inscenizację bitwy rycerstwa Polski i Litwy z Krzyżakami pod Koronowem. Obok poznawania pamiątek przeszłości w strategii promocji tego miejsca zwraca się uwagę na inne produkty lokalne zwane osobliwościami miejsca: najwyższy w Europie most kolejki wąskotorowej położony na trasie Koronowo-Okole, czy dziewiętnastowieczny kirkut. Produktem miejsca stał się również Zalew Koronowski. Służy on promocji miejsca, jako obszaru sportów wodnych. Promocja Koronowa jako terenów sportu i rekreacji ma jednak bardzo ograniczony zasięg, ponieważ w początkach transformacji systemowej w Polsce (po 1990 roku) popełniono istotny błąd, polegający na tym, że wiele działek rekreacyjnych sprzedano ich użytkownikom na własność. Bezpośrednim następstwem tego faktu jest znaczne ograniczenie ruchu turystycznego w tym rejonie. Przybywają do gminy Koronowo głównie stali właściciele działek, którzy rzadko korzystają z oferty marketingowej miasta<sup>23</sup>. Z tego powodu Koronowo stara się promować kilka produktów miejsca: tradycję historyczną, kierowaną do uczniów różnych typów szkół, aktywny wypoczynek nad Zalewem Koronowskim dla amatorów żeglarstwa, inscenizacje historyczne, obszary zalesione.

Ważne miejsce w dobie standaryzacji zachowań i standaryzacji przyzwyczajzeń kulinarnych społeczeństwa, odgrywa definiowanie małych miejscowości poprzez smak lokalnych potraw. Mogą one stać się dla wielu tych miejscowości prawdziwym „produktem flagowym”<sup>24</sup>, który pozwoli na budowę przez wzmocnienie lokalnej tożsamości, pożądanego przez mieszkańców określonej miejscowości wizerunku. Wizerunek staje się zatem pewną wartością, o którą muszą troszczyć się władze lokalne. Z tego powodu wykorzystanie specyfiki lokalnej kuchni dla promocji małych miejscowości jest zabiegiem niezwykle pożądanym. Potrawy regionalne powstają w ściśle określonym miejscu, są chronione prawem i dzięki temu stanowią

<sup>23</sup> S. Kamosiński, *Przełom ustrojowy w Polsce a charakter turystyki miejskiej i podmiejskiej (próba ilustracji na przykładzie Bydgoszczy i okolic)*, [w:] *Gospodarczy wymiar turystyki*, pod red. E. Kościk, Wrocław 2011, s. 159 i następn.

<sup>24</sup> E. Glińska, M. Florek, A. Kowalewska, op. cit., s. 120.



ważny element tożsamości wsi i małych miasteczek<sup>25</sup>. Wizytówką Doliny Dolnej Wisły stały się wyroby ze śliwek, w tym powidła śliwkowe, a Kujaw tradycyjny żur kujawski i czernina kujawska. Promocji miejsc, mogących pochwalić się oryginalnymi potrawami służą festiwale żywności, święta produktów rolnych, np. Towarzystwo Miłośników Doliny Dolnej Wisły w Strzelcach Dolnych corocznie organizuje „Święto Śliwki”. Krótki czas trwania tego święta pozwala na promocję miejsca oraz przedłużenie trwania tej imprezy w przestrzeni Internetu. Podobny charakter ma organizowany corocznie w Grucznie „Festiwal smaku”, którego przedłużeniem są „Warsztaty umiejętności kulinarnych”. Lokalna Grypa Działania „Dolina Raby”, jest organizatorem biesiad, na których podaje się potrawy przygotowane według przepisów znajdujących się w najstarszej książce kucharskiej w Polsce znalezionej w Wiśliczu. Karp Królewski stał się wizytówką, od roku 1291, stawów hodowlanych w miejscowości Zator<sup>26</sup>.

Tradycyjnie wytwarzane potrawy z ryb, głównie dorsza, mają podnieść atrakcyjność promocyjną miasteczka Łeba. Organizowany corocznie w niedzielę, która jest najbliższa tradycyjnemu odpustowi św. Mikołaja, „Festiwal Pomuchła”, stał się regionalną imprezą, skierowaną głównie do mieszkańców Łeby i regionu. W zamyśle ten produkt miejsca służyć powinien integracji lokalnego środowiska, które współdziałając poprawia atrakcyjność przekazu promocyjnego miasteczka. Promocja tradycyjnie wytwarzanych potraw z ryb przyrządzanych przez dawnych mieszkańców Łeby, dzielenie się przepisami kulinarnymi przez miejscowych restauratorów, to poszerzenie oferty kulinarnej miejscowych restauracji o potrawy regionalne, które mogą potencjalnie zwiększyć ich obroty. Mieszkańców do czynnego udziału w festiwalu zachęca się w następujący sposób: „Festiwal Pomuchła to duży konkurs kulinarny i prezentacja potraw z dorsza oraz z innych lokalnie odławianych ryb, obudowany imprezami w konwencji odpustowo-adwentowego festynu rodzinnego o zasięgu regionalnym”<sup>27</sup>. Organizacja tego typu wydarzeń, z założenia mających charakter regionalny, sprzyja wymianie poglądów przedsiębiorców, którzy na co dzień zajmują się obsługą ruchu turystycznego, pozwala na tworzenie ze społeczności rozproszonej, która te tereny zasiedlała po zakończeniu II wojny światowej, społeczności zainteresowanej dziejami Małej Ojczyzny, jej dorobkiem cywilizacyjnym, a w tym wypadku, bogatym dorobkiem kulinarnym. Dzięki tego typu produktom miejsca tworzy się pozytywny wizerunek Łeby w oczach jej miesz-

<sup>25</sup> Porównaj: S. Kamosiński, *Rewitalizacja przestrzeni niematerialnej i materialnej wsi. Kształtowanie wizerunku obszarów wiejskich*, Samorząd Terytorialny 2011, nr 9, s. 11 i n. W Polsce listę potraw tradycyjnych prowadzi Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, na którą wpisuje się określone produkty żywnościowe na podstawie przepisów ustawy z 17 grudnia 2004 r. o rejestracji i ochronie nazw i oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach tradycyjnych.

<sup>26</sup> A. Zaporoski, *Komu słoma wylazi z butów*, Gazeta Wyborcza 2012, nr 210.7634, s. 37.

<sup>27</sup> Festiwal Pomuchła, Łeba, Stowarzyszenie Lokalna Organizacja Turystyczna Łeba.

kańców. Miasteczko, w zasadzie martwe poza sezonem turystycznym staje się miejscem atrakcyjnym dla stale mieszkających tu osób. „Festiwal Pomuchle” ma przyczynić się do obudzenia pamięci i przejęcia na własność przez nowych mieszkańców tych ziem dorobku kulturowego dawnych obywateli tego miasta i regionu. Produkt tak przygotowany pozwala pokonać nudę, w której pogrążają się mieszkańcy miast opuszczonych przez turystów po zakończeniu sezonu wakacyjnego. Celem działań promocyjnych skierowanych do mieszkańców, jest sprzyjanie wzrostowi poziomu satysfakcji lokalnej, wzmacnianie patriotyzmu lokalnego<sup>28</sup>. Wskazane, niezwykle udane działania marketingu wewnętrznego, skierowanego do mieszkańców Łeby pozwalają na budowę tożsamości miejsca, która zdaniem teoretyków tego zagadnienia jest zespołem atrybutów i wartości charakterystycznych dla danego miasta, które pozwalają na jego identyfikację i wyróżnienie spośród innych podobnych miast. Tożsamość wpływa na wizerunek miasta, który jest ostatecznym produktem miejsca. Należy jednak pamiętać, że praca nad wizerunkiem miejsca w zasadzie nigdy się nie kończy i zmienia się często, wraz z ewolucją potrzeb mieszkańców i osób odwiedzających daną jednostkę terytorialną<sup>29</sup>.

Interesującą formą promocji miejsc położonych na prowincji jest budowa tam sztucznej przestrzeni, której materialnym wyrazem są np. parki tematyczne. W miejscowości Rogowo, położonej przy Szlaku Piastowskim, obok znanych miejsc obdarzonych pamiątkami historycznymi, jak Biskupin, Marcinkowo Górne koło Gąsawy czy Wenecja, wypromowano park tematyczny „Park Jurajski”. Ta forma sztucznego krajobrazu, wkomponowanego w uświęcony tradycją szlak historyczny, poprzez wykreowanie jej na nową atrakcję turystyczną, pozwoliła na wpisanie do miejsc odwiedzanych przez turystów do tej pory mało znanego Rogowa. Stworzenie sztucznej przestrzeni w Rogowie adresowane jest zarówno do klientów zewnętrznych, którymi są turyści oraz klientów wewnętrznych, czyli mieszkańców. Inwestycja ta stworzyła pozytywny wizerunek tej miejscowości. Mieszkańcy oceniają wspomniany park przez pryzmat nowych miejsc pracy przy bezpośredniej obsłudze ruchu turystycznego. Istotnym wymiarem wzmacniającym pozytywny wizerunek miejsca jest to, że oferuje się pracę w zasadzie całoroczną (obok parku dinozaurów powstały restauracje, bary, pola do terenowych gier sprawnościowych). Dzięki temu zabiegowi wzrosła emocjonalna więź mieszkańców z tym miejscem. Natomiast pozytywny wizerunek tego miejsca odwiedzający turyści budują poprzez osobiste doświadczenie związane z jego poznaniem. W podobnym kierunku zmierza promocja sztucznej przestrzeni, również parku dinozaurów tzw. Jura Park, zbudowanego w podbydgoskiej miejscowości Solec Kujawski. Promocyjny charakter tego miejsca wzmacnia dodatkowo fakt oddania do użytku w tym mieście masztu

<sup>28</sup> E. Glinka, M. Florek, A. Kowalewska, op. cit., s. 130.

<sup>29</sup> E. Glińska, M. Florek, A. Kowalewska, op. cit., s. 26.

nadawczego Polskiego Radia. Przykłady powyższe pokazują, jak poprzez realizowane zamierzenia biznesowe osiąga się cel promocyjny miejsca i poprawia jego wizerunek w oczach klientów wewnętrznych (mieszkańców) i klientów zewnętrznych (osób odwiedzających).

Znacznie większy sukces komercyjny poprzez przemyślaną strategię marketingu terytorialnego i powiązany z nią przekaz z ust do ust odniosła promocja sztucznej przestrzeni kaszubskiej wsi Szymbark zbudowanej przez Centrum Edukacji i Promocji Regionu. Park stworzony przez człowieka składa się z: odwróconego domu (tzw. dom stojący na głowie), domu Sybiraka, najdłuższej deski świata (tzw. Stół Noblisty), Pomnika i Bunkra Gryfa Pomorskiego, Dworu Salino i kościółka św. Rafała. W 2010 r. miejsce to odwiedziło około 600.000 turystów. Przedłużeniem sztucznej przestrzeni stworzonej w Szymbarku jest Internet. Osoby odwiedzające Szymbark, często chcąc przekazać swoje wrażenia natychmiast, po zapoznaniu się z ofertą miejsca wpisują je w portalach społecznościowych. Są one świadectwem ich emocji i przeżyć. Świadczy o tym np. następujący wpis: „*Bardzo specyficzne miejsce... Gorąco polecam na całodniowe wycieczki rodzinne*”. Kształtowany wizerunek danego miejsca jest głównie wypadkową osobistego doświadczenia (bezpośredniego kontaktu z miejscem), emocjonalnej więzi, która może się pojawić przez jego poznanie. Natomiast za sprawą przestrzeni Internetu staje się on wypadkową kształtowaną przez opis osobistych wrażeń i doświadczeń. Ekspresja wypowiedzi osoby odwiedzającej dane miejsce może nieświadomie wpływać na opinie innych o tym miejscu, którzy są potencjalnymi przyszłymi klientami. Od zabarwienia emocjonalnego takich wypowiedzi zależy często powodzenie promocji jednostek terytorialnych. Na ten element muszą baczność uwagę zwracać osoby zajmujące się profesjonalnie promocją miejsc, a szczególnie miejsc położonych na prowincji, z dala od głównych szlaków komunikacyjnych.

Istotną rolę w budowie wizerunku miejsca odgrywają media. W wielu wypadkach mogą one prezentując informacje o miejscu, przekazać negatywny jego wizerunek. Relacja medialna stać się może antyreklamą miejsca. Przykładem antypromocji miejsca jest publikacja w jednym z lokalnych dzienników pt. „Dom sprzedam i to pilnie”<sup>30</sup>. Do zapoznania się z treścią artykułu zachęca wyodrębniony wpis: „*Okolo 300 domów w Osielsku, Niemczu i okolicach jest na sprzedaż. Prawie tyle samo luksusowych mieszkań pod Bydgoszczą nie może znaleźć właściciela. Ogłoszenia na płotach wiszą miesiącami*”. W treści artykułu spotyka się kolejne antypromocyjne informacje: „Szacujemy, że z samego Niemcza chce się wyprowadzić blisko sto rodzin”. Obok obiektywnej przyczyny sprzedaży domów przez ich właścicieli spowodowanej kryzysem gospodarczym i pogorszeniem się położenia ekonomicznego wielu rodzin, media włączając się w komentowanie zastanej sytu-

<sup>30</sup> M. Czajkowska, *Dom sprzedam i to pilnie*, Gazeta Bydgoszcz, z 22 września 2012 r.

acji, bardziej lub mniej świadomie, wywierają wpływ na tworzenie negatywnego wizerunku miejsca. Pojęcie „wyprzedaż domów” nie ma przecież pozytywnej konotacji. Kształtowany w ten sposób wizerunek miejsca wpływa na pojawienie się u potencjalnych kupców nieruchomości naturalnego pytania, czy kupować dom przy ulicy, przy której większość właścicieli wywiesiła tablice z napisem „sprzedam”. Przykład ten ilustruje jeszcze jedno istotne zjawisko związane z promocją, którym jest zmienność wizerunku miejsca. Przed pojawieniem się kryzysu ekonomicznego wskazane podbydgoskie miejscowości były pożądanym adresem, pod którym wielu mieszkańców Bydgoszczy chciało zamieszkać. Miały one pozytywny wizerunek. Kryzys zweryfikował obraz tych jednostek terytorialnych. Domy wystawione na sprzedaż stały się symbolem pogorszenia koniunktury rynkowej, a zatem są materialnym świadectwem złych czasów. Budują negatywny wizerunek miejsca.

## Podsumowanie

Gmina, nawet położona na najbardziej odległej prowincji, jest produktem lokalnym, o którym pojawiają się permanentnie informacje w różnorodnych środkach masowego przekazu. Na skutek ich przetwarzania przez różne podmioty, informacje o określonej jednostce terytorialnej zyskują dodatkowo pozytywne lub negatywne zabarwienie. Ich odbiorca, zapoznając się z nimi buduje pierwszy, własny wizerunek miejsca, który często może być zniekształcony. Włodarze jednostek terytorialnych powinni pamiętać, że potencjalny klient zewnętrzny i wewnętrzny poszukuje produktów lokalnych (miejsca), często mających indywidualne cechy, a nie standardowych, które są dostępne w zasadzie wszędzie. Warto, projektując strategię promocji prowincjonalnego miejsca pamiętać o tym, że nim potencjalny klient zdecyduje się zwrócić uwagę na określoną gminę, postrzeganą jako produkt lokalny, szuka dodatkowych informacji o tym produkcie, sięga do rankingów eksperckich, wsłuchuje się w głos tzw. opinii publicznej. Wirtualna sieć jest źródłem nieograniczonym dla tego typu informacji. Dostęp do nich pozwala klientowi na zestawianie i porównywanie danych o jednostkach terytorialnych, ich dowolne przetwarzanie.

Poza tym należy, moim zdaniem, wyróżnić fakt istotny: małe miejscowości, uznawane w potocznym rozumieniu jako prowincja, zazwyczaj nie odniosą spektakularnego sukcesu promocyjnego w kraju. Mogą natomiast być znanym produktem miejsca na mapie regionu. Z tego powodu założenie włodarzy tych jednostek terytorialnych i liderów lokalnych powinno być takie, aby poprzez promocję miejsca z wykorzystaniem narzędzi marketingu terytorialnego, zachęcić klientów do odwiedzenia małej miejscowości na kilka godzin, uczynić ją miejscem rodzinnego, aktywnego wypoczynku w bezpiecznym, czystym środowisku naturalnym. Spe-

cializacja miejscowości, np. w wytwarzaniu określonych potraw, w organizowaniu dorocznego święta, ułatwia kojarzenie miejsca z określonym, często oryginalnym, wydarzeniem i pozwala na budowę jego pozytywnego wizerunku. Zwrócić należy uwagę na to, że kreowanie pożądanego wizerunku miejscowości musi opierać się na podejmowaniu konsekwentnych promocyjnych kroków. Osiągnięcie zamierzonego wizerunku miejsca, gwarantuje pozyskanie stałych klientów zewnętrznych, którzy przybywać będą na organizowane w miejscowości imprezy, spotkania, pokazy. One pozwalają na zdobycie przez mieszkańców małych jednostek terytorialnych dodatkowych dochodów z prowadzonej przez nich działalności gospodarczej i tym samym ułatwiają dostrzeganie sensu własnej przedsiębiorczości, prowadzonej najczęściej z racji szczupłego kapitału, wyłącznie w skali lokalnej. Należy podkreślić, że zasadniczym celem marketingu terytorialnego jest zbudowanie pozytywnego wizerunku miejsca w oczach mieszkańców, którzy są z pewnością najlepszymi ambasadorami swoich miejscowości.

## **PLACE MARKETING OF SMALL TOWNS AND VILLAGES**

Keywords: place marketing, place image, place promotion, place branding, external customers, internal customers

### **Summary**

The following article presents forms of promotion used by local governments in small towns and villages. The problem is shown on the basis of empirical examples. It has been pointed that the so-called 'halo effect' i.e. online conversations between people who visit a particular place (consumers of local products) on Internet forums is the follow-up of place promotion. Opinion exchange on the Internet may form both a positive and negative place image.



*Marcin Skinder*

## **OTOCZENIE, TAKTYKI I ROZWIĄZYWANIE KONFLIKTÓW JAKO PROBLEMY TECHNIK MEDIACJI I NEGOCJACJI W ADMINISTRACJI**

Słowa kluczowe: negocjacje, mediacje, konflikt, negocjator, manipulacja

### Streszczenie

Przedmiotem artykułu są problemy technik mediacji i negocjacji w administracji. Cel praktyczno wdrożeniowy artykułu stanowi potrzeba przekazania wiedzy i wdrożenia zasad kreowania otoczenia negocjacji i właściwego reagowania w sytuacji konfliktu. Poznawcze znaczenie dla administratywistów może mieć zawarta w artykule wiedza o cechach psychiki negocjatorów. Może to pomóc w przygotowaniu się do sprawnego funkcjonowania w jednostkach administracji, w tym w prowadzeniu mediacji i osiągania porozumień negocjacyjnych. Np. rozmowy w siedzibie partnera wymagają przygotowania psychicznego i organizacyjnego, choć umożliwiają poznanie osobowości kontrahentów. Lepszym wyborem są jednak miejsca neutralne (specjalistyczne ośrodki konferencyjne), w których można uniknąć manipulacji związanych ze stanowiskiem rozmów. W artykule znalazły się propozycje wykorzystania pozytywnie przyjmowanych taktyk i technik negocjacyjnych, jak też tych pejoratywnie ujmowanych – manipulacyjnych.

Negocjacje dotyczą procesu interakcji, w którym strony angażują się dla osiągnięcia celu. Choć wstępnie różnią się oczekiwaniami, starają się poprzez argumentację i perswazję doprowadzić do kompromisu. W wielu komentarzach uznaje się negocjacje za rywalizację, w której nie ma reguł determinujących określone zachowania. Stanowią one rodzaj walki, w której każda ze stron próbuje wygrać stosując manipulację. Jednak negocjacje stanowią nie tylko sztukę porozumiewania się, często utrzymywania kontaktów, ale także dyscyplinę naukową, którą firmują swoimi nazwiskami psychologowie, socjologowie i politologowie (np. Zbigniew Nęcki i Robert A. Rządca). Właściwie przeprowadzone negocjacje obniżają koszty przedsiębiorstw i instytucji administracyjnych. Prymitywnie i agresywnie przeprowadzone *quasi* negocjacje przestają być uznawane. Rozwiązanie siłowe i narzucanie woli, nawet jeśli chwilowo przyczyni się do osiągnięcia celu, to z pewnością nie będzie trwałe. Negocjowanie, szczególnie w obszarze administracji opiera się

na wymianie informacji, co bardzo często gwarantuje możliwość wypracowania rozwiązań korzystnych dla obu stron. Jego skuteczność wymaga szczególnych predyspozycji i kompetencji, ale jego zasad można się nauczyć. Wiedza na temat otoczenia negocjacji, konfliktów, cech negocjatorów i ich taktyk służy właściwemu przygotowaniu się do sprawnego funkcjonowania w jednostkach administracji, w tym w prowadzeniu mediacji i właściwego komunikowania się.

### Otoczenie negocjacji

Przygotowanie miejsca spotkania wiąże się najczęściej z etapem przed negocjacyjnym. W wielu przypadkach miejsce ma znaczenie decydujące o efektach spotkania a z dużym prawdopodobieństwem wpływa na atmosferę między zespołami. Istnieje nieograniczona oferta miejsc, w których można przeprowadzać negocjacje (centrum kongresowe, pokój negocjacyjny, zwykła sala na terenie przedsiębiorstwa, a w sprzyjających warunkach pogodowych – teren otwarty). Można przyjąć, że wpływ na charakter spotkania ma przynależność miejsca (teren własny, obcy i neutralny)<sup>1</sup>.

Własne terytorium<sup>2</sup> daje psychiczną przewagę siły wynikającej z własności, choć nie do końca jest to jasne. Wiadomo tylko, że można czuć się bezpiecznie znając bardzo dobrze rozkład pomieszczeń i ich własności. Możemy też być pewni zabezpieczenia przed elektronicznymi technikami manipulacyjnymi (podśluch, video rejestracja etc.) W trakcie negocjacji mogą wytworzyć się nieprzewidziane problemy. Obecność zaplecza i pracowników, którzy są w zasięgu i służą pomocą wydaje się wtedy nieoceniona. Częściowo na samopoczucie i dobry nastrój wpływa wystrój wnętrza, poziom oświetlenia i miejsce usadowienia interlokutora. Strona będąca gospodarzem spotkania może decydować o czasie przerwy i harmonogramie negocjacji. Te elementy umożliwiają pewną przewagę w stosowaniu manipulacji. Sam wyjazd w dłuższą podróż i problemy aklimatyzacyjne też mogą wpływać na efekty i skuteczność zespołu negocjacyjnego<sup>3</sup>.

Z kolei rozmowy w siedzibie partnera wymagają odpowiedniego przygotowania psychicznego i organizacyjnego. Niesprzyjające mogą być wyjazdy zwłaszcza zagraniczne, które wymagają przyzwyczajenia do obcego języka i kultury. Negocjacje prowadzone w siedzibie przeciwników mają też zalety. Można samemu poznać osobowość i cechy charakteru kontrahentów. Analiza miejsca spotkań, przy założeniu, że jest to siedziba firmy, uczelni bądź innej jednostki np. administra-

---

<sup>1</sup> Zob. J. Bryła, *Negocjacje międzynarodowe*, Poznań 1999, s. 65.

<sup>2</sup> G. Krzyminiewska, *Techniki negocjacji*, Poznań 2007, s. 24.

<sup>3</sup> Por. H. Brdulak, J. Brdulak, op. cit., s. 129.



cyjnej daje szanse rozeznania w wielkości, dynamice rozwoju, poziomu zaufania i integracji jej pracowników.

W wielu przypadkach negocjacje odbywają się w miejscach neutralnych, najczęściej w kawiarniach, hotelach, restauracjach i specjalistycznych ośrodkach konferencyjnych. Uniknąć można w ten sposób manipulacji związanych z miejscem rozmów. Większość z nich jest właściwie umeblowana, oświetlona (zgodnie z zasadami ergonomii) i wyposażona w sprzęt multimedialny i ekran projekcyjny. Rzadko jednak można w niej dysponować sprzętem nagłośnieniowym lub środkami łączności, w tym Internetem. Wadą neutralnego miejsca jest potrzeba transportu dokumentacji i jej odpowiedniego zabezpieczenia przed osobami niepowołanymi. Neutralność miejsca spotkań bywa też niezbędna w wielu negocjacjach międzynarodowych. Część ważnych spotkań związanych z realizacją procesu pokojowego w latach 1995–2010 w Irlandii Północnej odbywała się poza granicami tego kraju, najczęściej w Stanach Zjednoczonych Ameryki.

**Tabela 2 Cechy związane z wyborem miejsca negocjacji**

Siedziba własna		Siedziba przeciwnika	
zalety	Wady	zalety	wady
Komfort psychiczny,	Koszty przygotowawcze,	Oszczędność czasu,	Strata czasu związana z brakiem całego personelu,
Pewność siebie,	Dostęp do właściciela z pominięciem negocjatora	Możliwość uników i gry na zwłokę,	Potrzeba właściwej selekcji zespołowej.
Możliwości aranżacji wnętrza,	Łatwość stosowania uników (np. brak dokumentów).	Szybkie sporządzenie umowy.	
Kontrola czasu,			
Oszczędność kosztów,			
Wykorzystanie całego personelu firmy.			

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie: E. M. Cenker, *Negocjacje*, Poznań 2002, s. 116; G. Krzyminiewska, *Techniki negocjacji*, Poznań 2007, s. 24.

Z wyboru miejsca negocjacji wynika też właściwe zachowanie, najczęściej zapisane w zasadach *savoir vivre* rozumianym jako ogląda towarzyska, dobre maniere, *bon-ton*, konwenans. Umiejętności te są związane ze znajomością zwyczajów, form towarzyskich i reguł grzeczności obowiązujących w danej grupie społecznej

i zawodowej (najczęściej są one tożsame). Różnice mogą tylko wynikać z różnic kulturowych między narodami. Mogą dotyczyć też wielu branż i dziedzin a nawet działów firm i subkultur<sup>4</sup>.

Zasady *savoir-vivre* dotyczą następujących dziedzin:

1. nakrywania, podawania do stołu i jedzenia,
2. wyglądu, prezencji (np. postawy, higieny) i właściwego ubioru,
3. form towarzyskich (np. w miejscu pracy, w rodzinie, na przyjęciach),
4. komunikacji (także telefonicznej i internetowej),
5. zachowania się w szczególnych sytuacjach<sup>5</sup>.

Przygotowanie miejsca do rozmów może mieć dwa cele: stresujący i relaksacyjny. Przy uwzględnieniu pierwszego celu warto zadbać o sprzyjające kooperacji komfortowe i wygodne warunki rozmów tj. odpowiednią do składu zespołu wielkość i wystrój wnętrza, pokojowa temperatura, możliwie najlepsze wyposażenie. Jeżeli stronie zapraszającej zależy na stresujących warunkach negocjacji powinna stosować techniki asymetrii ergonomii (pomieszczenie nie dostosowane do liczby gości, słaba wentylacja, brak obsługi i zbyt wysoka lub niska temperatura)<sup>6</sup>.

Szczególne przygotowania dotyczą fizycznego środowiska przeprowadzanych negocjacji, szczególnie stołu i najbliższego otoczenia. Właściwe zaaranżowanie pokoju i przygotowanie miejsc przy stole sprzyja skupieniu i kooperacji. Manipulowanie i zmiana przyjętych zasad może dekoncentrować przeciwną stronę i sprzyja dominacji.

Zajęcie miejsca na przeciwko wszystkim rozmówcom oznacza zwykle okazywanie dominacji i kontrolowanie sytuacji. Fotel z wysokim oparciem tworzy „sztuczną przeszkodę” między np. szefem a pracownikiem i egzemplifikuje postawę dominującą, która utrudnia partnerską relację. Otwarta przestrzeń za plecami przeciwnej strony uspokaja, zmniejsza napięcie i tworzy miłą atmosferę<sup>7</sup>.

Rozmieszczenie zespołu przy stole ma swoje uwarunkowania i zasady. Warto zająć miejsce po lewej stronie klienta, co uznawane jest za *handicap* w stosunku do przeciwnika. Podobnie korzystną sytuację osiągniemy siedząc przy lewym ramieniu osoby. Zajęcie miejsca w środku stołu utwierdza interlokutora, że jesteśmy zainteresowani albo agresywni. Dlatego warto zmienić to ustawienie i usiąść po

<sup>4</sup> Zob. H. Schwinghammer, *Wielka księga savoir vivre*, Warszawa 2005; E. Młynarczyk, *Savoir vivre. Na co dzień i od święta*, Warszawa 2009; M. Brzozowski, *Sztuka bycia i obycia*, Muza SA 2006; G. Incze, *O kulturalnym zachowaniu*, Diogenes 1999; Schnitzer Hans-Geord, *Poradnik współczesnego savoir-vivre'u*, Delta 1996; forum internetowe *savoir-vivre*, [www.savoir-vivre.pl](http://www.savoir-vivre.pl).

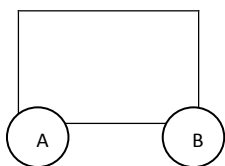
<sup>5</sup> Pojęcie *savoir-vivre* pochodzi z języka francuskiego (*savoir* znaczy wiedzieć, *vivre* znaczy żyć). Zwrot ten powszechnie utożsamiany jest jako znajomość obyczajów i form towarzyskich, reguł grzeczności ale ma też szersze znaczenie: umiejętność postępowania w życiu i radzenia sobie w różnych trudnych sytuacjach.

<sup>6</sup> E. M. Cenker, op. cit., s. 120.

<sup>7</sup> M. M. Czarnawska, op. cit., s. 51-55.

przekątnej. Wyznaczyć można kilka pozycji przy stole negocjacyjnym. W pozycji przyjaznej siedzimy przy lewym ramieniu w neutralnej odległości (każdy ma inną granicę prywatności) a rozmówcy są możliwie blisko a jednocześnie mają poczucie bezpieczeństwa i mogą, ale nie muszą utrzymywać kontaktu wzrokowego<sup>8</sup>.

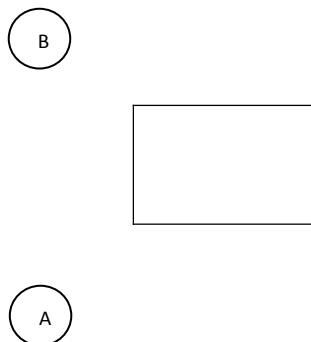
**Rys. 1** Pozycja kooperacji i współpracy



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie J. Kamiński, *Negocjowanie. Techniki rozwiązywania konfliktów*, Warszawa 2007, ss. 140-141.

W wielu przypadkach miejsca zajmowane są naprzeciw siebie co wskazuje na sytuację opozycji. Tradycyjnie takie ustawienie negocjatorów daje poczucie rywalizacji i walki o partykularne cele<sup>9</sup>.

**Rys. 2** Pozycja opozycji



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie J. Kamiński, *Negocjowanie. Techniki rozwiązywania konfliktów*, Warszawa 2007, s. 140-141.

Można też osłabić pozycję przeciwnika rozsadzając zespół lub przedzielając go np. fikcyjnymi członkami naszego zespołu, którzy nie mają kompetencji, ale na umówiony znak mogą przeszkadzać. Zajęcie miejsca po przekątnej (w linii

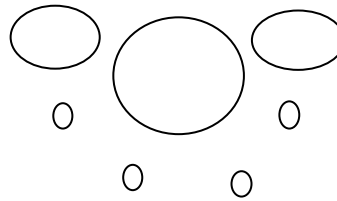
<sup>8</sup> Zob. J. Kamiński, *Negocjowanie. Techniki rozwiązywania konfliktów*, Warszawa 2007, s. 134-141.

<sup>9</sup> Por. A. Furnham, *Body language*, Warszawa 1999, passim.

łączącej wierzchołki rogów stołu) osłabia podświadomą rywalizację a strony nawiązują pozytywne relacje.

W negocjacjach biznesowych najczęściej stosuje się zasadę pozycji przy okrągłym stole. Jeśli jest przy nim lider to miejsca są nierówne. Determinuje to sytuację, w której miejsca bliżej lidera zwiększają znaczenie członka zespołu.

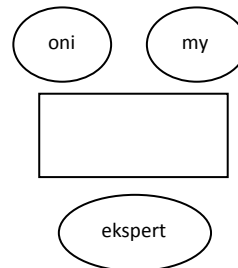
**Rys. 3 Pozycja przy okrągłym stole (dominacja lidera)**



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie J. Kamiński, *Negocjowanie. Techniki rozwiązywania konfliktów*, Warszawa 2007, s. 140-141.

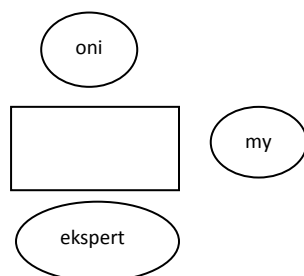
Można też wyodrębnić pozycję sprzyjającą współpracy zespołów z dodatkowym ekspertem.

**Rys. 4 Pozycje sprzyjającą współpracy zespołów z dodatkowym ekspertem**



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie J. Kamiński, *Negocjowanie. Techniki rozwiązywania konfliktów*, Warszawa 2007, s. 140-141.

**Rys. 5** Pozycje sprzyjającą współpracy zespołów z dodatkowym ekspertem



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie J. Kamiński, *Negocjowanie. Techniki rozwiązywania konfliktów*, Warszawa 2007, s. 140-141.

Znaczenie dla skuteczności negocjacji ma też wybór mebli, np. wyższe oparcie i krzesło zwiększa w świadomości przeciwnika nasz status i pozycję. Fotel na kółkach zwiększa mobilność i stwarza wrażenie przewagi. Masywne biurko, gruby ciemny dywan i fotel potęgują siłę, budują wrażenie wiedzy i kompetencji. Utrudnieniem dla strony przeciwnej mogą być mały stolik i niskie krzesła. Chcąc dominować powinniśmy doprowadzić do zróżnicowania poziomów rozmowy, warto stanąć wyżej i w miarę potrzeby zwiększać lub zmniejszać odległość. Także różnica wzrostu i fizycznej budowy ciała a przy tym jej nieustanne zaznaczanie wywołuje zagrożenie, rozprasza uwagę i pociąga za sobą niechęć<sup>10</sup>.

Chcąc osiągnąć, dzięki organizacji otoczenia, możliwie najlepsze warunki współpracy warto przyjąć następujące zasady aranżacji pokoju negocjacyjnego:

- wielkie okna z ładnym widokiem,
- przestronne drzwi, najlepiej kilka osobnych wejść z dostępem do neutralnych pomieszczeń,
- skromny poczęstunek,
- przybory papiernicze (tablica magnetyczna, kartki do pisania, materiały piśmiennicze),
- dostęp do wielu gniazdek elektrycznych.

<sup>10</sup> Zob. J. Kamiński, op. cit., s. 134-141.

## Taktyki negocjacyjne

W ramach przyjętej strategii prowadzenia negocjacji można wykorzystać różne taktyki manipulacje czy techniki. Taktykę<sup>11</sup> stanowi zbiór czynności, jakich należy dokonać, aby uzyskać korzystny dla siebie rezultat<sup>12</sup>. Manipulacje determinowane są troską o interes zespołu negocjacyjnego, choć warto uwzględnić jednocześnie kształt porozumienia końcowego. **Manipulacje** oznaczają różnego rodzaju świadome wywieranie wpływu na innych w celu kierowania kimś bez jego wiedzy. Powszechnie określa się je jako pejoratywnie rozumiane wpływanie, sterowanie zachowaniem i emocjami dla osiągnięcia własnych celów. Manipulacje polegają na stosowaniu działań ingracjacyjnych, wynikających z nieujawniania prawdziwych podstaw i zamierzeń wobec rozmów przy zastosowaniu trików negocjacyjnych, socjotechnicznych i psychologicznych. Przyjmuje się też węższe pojęcie technik<sup>13</sup>, które odpowiadają poszczególnym działaniom i pozwalają realizować cele szczegółowe poprzez wzmocnienie swojej sytuacji negocjacyjnej lub osłabienie argumentacji przeciwnika<sup>14</sup>.

Taktyka zwana „**negocjacjami od nowa**” ma swoje zastosowanie, gdy strona przeciwna domaga się pewnego ustępstwa, zaznaczając przy tym jego wagę dla osiągnięcia porozumienia. W przypadku zgody na ustępstwo zwykle oczekuje się pozytywnej reakcji, w tej taktyce przeciwnik jednak może oświadczyć, że kompromis był oczywisty, kwestia nie ma w rzeczywistości większej wartości i oczekuje kolejnych dla siebie korzyści.

Taktyka „**mierz wysoko**” wynika z postawienia na początku wygórowanych wymagań tak aby po dokonaniu ustępstw ze swojej strony korzyści nadal były wysokie<sup>15</sup>.

Taktyka „**dziel i zdobywaj**” polega na współpracy z zespołem przeciwnym i zdobyciu przychylności jednego z członków grupy dla swych interesów. Może on być tym, który przekona resztę zespołu swojego do naszych propozycji.

Taktyka „**przedłużanie pozytywnych strzałek**” polega na kontynuowaniu wątku, który poruszył nasz rozmówca (korzystnego dla nas). Przedłużanie strzałek odbywa się poprzez wyrażanie podziwu, zadawanie dalszych dociekliwych pytań, kontynuowanie rozmowy w kierunku, który nas interesuje.

<sup>11</sup> P. Casse, *Jak negocjować*, Poznań 1996, s. 96. Ze względu na praktyczną stronę wywodu autor przyjął za wspólny przedmiot taktyk i technik.

<sup>12</sup> U. Kałużna-Drewińska, *Negocjacje w biznesie. Kluczowe problemy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2006, s. 129.

<sup>13</sup> G. Myśliwiec, *Techniki i triki negocjacyjne. Czyli jak negocjują profesjonaliści*, Warszawa 2007, s. 6.

<sup>14</sup> U. Kałużna-Drewińska, op. cit., s. 130.

<sup>15</sup> K. Bargiel-Matusiewicz, *Negocjacje i mediacje*, Warszawa 2007, s. 70.

„Przepuszczanie zdechłych krów” z kolei polega na omijaniu konkretnych etapów rozmowy, które są dla naszego zespołu niekorzystne i stawiają nas w złym świetle.

Taktyka „obrony Częstochowy” polega na zaakceptowaniu propozycji drugiej strony w konkretnej kwestii w zamian za zgodę na nasze warunki w innej. Taktyka polega na tym, że własne ustępstwo ma dla naszego zespołu niewielkie znaczenie (choć je bronimy „jak Częstochowy”), natomiast ustępstwo przeciwnika jest istotne (nie ma on jednak tej świadomości).

Odwoływanie się do niezawinionych, obiektywnych trudności zwane jest taktyką „związanych rąk” lub „ograniczonych kompetencji”<sup>16</sup>. We właściwym momencie przewodniczący zespołu podkreśla, że podlega ograniczeniom i musi podporządkować się poleceniom przełożonych lub właścicielom (w danym momencie nieobecny)<sup>17</sup>.

Taktyka „nieuwagi” polega na opuszczeniu sali i pozostawieniu na stole negocjacyjnym łatwych do odczytania przez stronę przeciwną korzystniejszych ofert konkurencyjnych lub zapisów o najwyższej cenie, która nas satysfakcjonuje. Warunkiem jest przeświadczenie strony przeciwnej o przypadkowości takiego działania.

Dość często strony odwołują się do nieuwagi strony przeciwnej. Stosują wtedy taktykę „faktów dokonanych” lub „drobnego druczku”, która polega na stawianiu drugiej stronie przed faktami wykonanymi. Nie uprzedzamy i nie konsultujemy wtedy rozwiązań ignorując drugą stronę, oczekując braku uwagi i licząc na bezwiedną akceptację (np. zmiana ostatecznych ustaleń w umowie lub protokole<sup>18</sup>).

Istnieją także taktyki, których wykorzystywanie jest z reguły niebezpieczne i trudne w zastosowaniu (np. „nie podoba się, to do widzenia” lub „wycofanie oferty”). Niemniej istnieją sytuacje, w których taktyki te są przydatne i decydują o efekcie rozmów. W przypadku, gdy dysponujemy wieloma kontrpropozycjami innych przedsiębiorstw możemy zastosować taktykę „nie podoba się, to do widzenia”. Nie ma tu miejsca na rzeczowe rozmowy a jedynie następuje konfrontacja sił. Stawiając drugą stronę w takiej groźnej i bezdyskusyjnej sytuacji wymuszamy na nim szybkie i pozbawione refleksji odpowiedzi. Zyskujemy idealną cenę czy zakres usług, ale tracimy dobry kontakt i zaufanie kontrahenta<sup>19</sup>.

Z kolei taktyka „wycofanie oferty” powinna być stosowana raczej jako ostateczność np. jeśli zmusza nas do tego przeciwnik technikami *makiawelistycz-*

<sup>16</sup> Ibidem, s. 72.

<sup>17</sup> G. Krzyminiewska, op. cit., s. 80.

<sup>18</sup> E. M. Cenker, op. cit., s. 167.

<sup>19</sup> G. Myśliwiec, op. cit., s. 56.

*nymi*. Polega na wycofaniu się z porozumienia w dowolnym przypadku (nawet w trakcie spisywaniu protokołu, umowy)<sup>20</sup>.

W momencie impasu bądź na początkowym etapie negocjacji, gdy nie ma atmosfery postępu warto zastosować taktykę „**odłożenie na później**”. Przekłada się wtedy sporną kwestię na później, zajmując się w tym czasie uzgodnieniami rzeczy mniej istotnych. Umożliwia to zachęcenie strony przeciwnej postępowaniemi w mniej istotnych sprawach do konsensusu w głównym porozumieniu<sup>21</sup>.

Część taktyk wykorzystywanych jest na końcowym etapie negocjacji. Kiedy porozumienie zostało już osiągnięte, jedna ze stron może nagle poprosić o dodatkowe i niewielkie ustępstwa (**taktyka „skubania”**). Przychylność drugiej strony wynika ze zmęczenia psychicznego drugiej strony przy założeniu, że rozmowy były długotrwałe<sup>22</sup>.

Taktyka zaproponowania „**szokującej oferty**” dotyczy głównie ofert cenowych i polega na zmuszeniu przeciwnika do zmiany przygotowanych pierwotnie propozycji. Warunkiem powodzenia takiego działania jest nasze pierwszeństwo w propozycjach a zagrożeniem zerwanie negocjacji z powodu zdezorientowania i szoku strony przeciwnej<sup>23</sup>.

Taktyka „**pustego portfela**” także polega na uzyskaniu ustępstwa cenowego i polega na podkreśleniu chęci dokonania zakupu, który jednak nie może być zrealizowany przy wyjściowych cenach przyjętych przez usługodawcę. Celem taktyki jest przerwienie na stronę przeciwną odpowiedzialności za znalezienie satysfakcjonującego dla nas rozwiązania<sup>24</sup>.

Podobne efekty można uzyskać stosując taktykę „**próbne balonu**”, którą stosuje się to w celu rozpoznania granic, do jakich możemy dojść w negocjacjach. Polega to na stawianiu pytań o hipotetyczną sytuację po to, aby wyciągnąć od drugiej strony informacje na temat możliwości ustępstw<sup>25</sup>.

Warto też przytoczyć taktykę „**rosyjskiego frontu**”<sup>26</sup>, która polega na proponowaniu stronie przeciwnej dwóch opcji – jednej bardzo złej, a drugiej złej. Istnieje szansa, że kontrahent wybierze tę drugą opcję licząc na lepsze efekty<sup>27</sup>.

Wysoką popularność zdobywa w negocjacjach taktyka „**zdechłej ryby**”<sup>28</sup> (można w niej znaleźć podobieństwo do „obrony Częstochowy”). Jej skuteczność wynika z przemyślanej manipulacji. Przy omawianiu porozumienia warto przyjąć

<sup>20</sup> E. M. Cenker, op. cit., s. 159.

<sup>21</sup> M. M. Czarnawska, op. cit., s. 85.

<sup>22</sup> E. M. Cenker, op. cit., s. 159.

<sup>23</sup> G. Myśliwiec, op. cit., s. 55.

<sup>24</sup> E. M. Cenker, op. cit., s. 159.

<sup>25</sup> Ibidem, s. 168.

<sup>26</sup> G. Myśliwiec, op. cit., s. 56.

<sup>27</sup> K. Bargiel-Matusiewicz, op. cit., s. 72.

<sup>28</sup> E. M. Cenker, op. cit., s. 168.



warunek, którego spełnienie nie ma dla nas żadnego znaczenia. Zwykle powoduje to gwałtowne protesty i wtedy wycofujemy się. Jednak kolejną kwestie popieramy naszym wcześniejszym ustępstwem. Wtedy wycofujemy swoje żądanie, ale w zamian prosimy o ustępstwo w innej tym razem ważnej dla nas kwestii<sup>29</sup>.

Skomplikowaną organizacyjnie jest taktyka „**kryptolicytacji**”. Jej trudność wynika z przygotowań do wielostronnych i równoległych negocjacji. Warto zadbać, aby spotkanie z kilkoma kontrahentami odbyło się w tym samym lub podobnym czasie. Chodzi o zaistnienie w świadomości przeciwnych stron lub jednej konkretnej strony faktu rywalizacji.

Na manipulacji oparta jest też taktyka „**zaangażowania emocjonalnego**”, która polega na wywarciu wrażenia, że nasze zainteresowanie danym celem lub kwestią wynika z emocjonalnego zaangażowania. W wielu przypadkach zwiększa to naszą wiarygodność i buduje wizerunek naszych kompetencji. Zaangażowanie emocjonalne oparte na etosach, wierze, sumieniu lub zwykłym hobby buduje nasz profesjonalizm. W rezultacie kontrahent zyskuje świadomość, że działamy, bo coś kochamy a nie musimy<sup>30</sup>.

Najczęściej stosowaną taktyką jest „**spotkanie się w połowie drogi**”, która polega na podaniu swoich propozycji cenowych i spotkaniu się w połowie ich wartości. Tę koncepcję stosuje się w przypadku braku przygotowania obrony własnej oferty. Warto uważać na zagrożenie płynące z nierealistycznie wysokich propozycji, które podaje się po to by spotkanie w połowie było dobre tylko dla jednej (stosującej tę manipulację) strony<sup>31</sup>.

Z kolei taktyka „**śmieszne pieniądze**”<sup>32</sup> polega na dokonywaniu przewartościowywania przedmiotu negocjacji. Celem tego działania jest pomniejszenie w świadomości drugiej strony różnicy, która je dzieli. Można wzmocnić tę taktykę pytaniami (*czy warto budować złą atmosferę o tak śmieszne pieniądze? Czy tak niska suma warta jest braku porozumienia?*)<sup>33</sup>.

Warta przytoczenia jest taktyka „**Inspektora Columbo**”, w której negocjator przyjmuje na siebie rolę odzwierciedlając pozornie nieudacznika. Dotyczy to całego cyklu rozmów, w czasie których negocjator musi udawać niezorganizowanego, ciągle zapominać o propozycjach i wcześniejszych ustaleniach. Warto też utwierdzać przeciwną stronę o braku własnego doświadczenia, kompetencji i permanentnie prosić o pomoc. Celem taktyki jest doprowadzenie do stanu, w którym strona przeciwna sama podpowie nam korzystne rozwiązanie.

<sup>29</sup> G. Myśliwiec, op. cit., s. 92.

<sup>30</sup> Por. czynnik emocjonalny w negocjacjach, E. M. Cenker, op. cit., s. 198.

<sup>31</sup> M. M. Czarnawska, op. cit., s. 84.

<sup>32</sup> E. M. Cenker, op. cit., s. 167.

<sup>33</sup> G. Myśliwiec, op. cit., s. 92.

Jedną z taktyk jest „**opóźnianie rozmów**” lub „**gra na czas**”, stosowane wtedy, gdy jedna ze stron dostrzega swoją przewagę wynikającą z zależności przeciwników od zbliżających się nagle terminów. Można przedłużać rozmowy zmieniając skład zespołu negocjacyjnego, w nieskończoność analizować szczegóły licząc na większe niż zwykle ustępstwa<sup>34</sup>.

Z kolei taktyka „**salami**” polega na niewielkich korektach (za które my nie damy nic w zamian) stanowiska zajętego przez stronę przeciwną. Efekt tej taktyki wynika z szeregu ustępstw, których suma daje wymierne korzyści<sup>35</sup>.

W negocjacjach często można spotkać taktyki „**imadła**”<sup>36,37</sup> i „**rajskiej nagrody**”<sup>38</sup>. Pierwsza polega na cyklicznym powtarzaniu pytań: „*Czy to jest to, co chcielibyście mi zaoferować? Nie macie nic innego?*”, w drugiej obiecujemy, że jeśli przeciwnik spełni nasze oczekiwania to osiągnie znaczne korzyści w bliżej nieokreślonej przyszłości (np. preferencje przy następnym spotkaniu)<sup>39</sup>.

W negocjacjach dotyczących cen za usługi często stosowaną jest taktyka „**optyka z Brooklynu**”. Polega ona na podejmowaniu prób w rozeznaniu się w tzw. punkcie oporu finansowego tzn. propozycji, na którą druga strona się nie zgodzi. Polega to na stopniowym windowaniu ceny przy równoczesnej obserwacji reakcji drugiej strony (moment protestu jest kluczowy dla efektu porozumienia)<sup>40</sup>.

Warto przytoczyć pojęcie taktyki „**eskalacji żądań**”, które polega na permanentnym dokładaniu kolejnych żądań w miarę postępu negocjacji. Skutkiem tego wytwarza się atmosfera ciśnienia psychicznego i przeświadczenie przeciwnika, że przedłużanie negocjacji może być niekorzystne dla drugiej strony co często szybko kończy się osiągnięciem korzystnego porozumienia.

Z kolei taktyka „**bagatelki**”<sup>41</sup> polega na sprawianiu wrażenia, że uzyskane ustępstwo niewiele wnosi do całości porozumienia, a skoro nie było znaczące to nie wymaga rewanżu<sup>42</sup>. W pewnych okolicznościach stosuje się taktykę zwaną „**grą w eksperta**”. Negocjator musi stworzyć wrażenie, że w dziedzinie, która jest przedmiotem rozmów jest wybitnym znawcą. Jego zadaniem jest zatem wytworzenie wrażenia niepodważalnych kompetencji i przyjęcie przedstawianych (korzystnych dla negocjatora) koncepcji<sup>43</sup>.

<sup>34</sup> E. M. Cenko, op. cit., s. 163.

<sup>35</sup> Ibidem, s. 159.

<sup>36</sup> K. Bargiel-Matusiewicz, op. cit., s. 73.

<sup>37</sup> M. M. Czarnawska, op. cit., s. 80.

<sup>38</sup> G. Myśliwiec, op. cit., s. 92.

<sup>39</sup> G. Krzyminiewska, op. cit., s. 85.

<sup>40</sup> E. M. Cenko, op. cit., s. 168.

<sup>41</sup> K. Bargiel-Matusiewicz, op. cit., s. 72.

<sup>42</sup> G. Krzyminiewska, op. cit., s. 82.

<sup>43</sup> G. Myśliwiec, op. cit., s. 88.

W wielu negocjacjach stosuje się „**wybiórczy obiektywizm**”. Zespół negocjacyjny pod pozorem zasad uczciwości i „*fair play*” przekonuje o swoim obiektywnym nastawieniu. Uwiarygodnia to odnoszeniem się do oficjalnych raportów, danych statystycznych, którymi manipuluje i ostatecznie wybiera korzystne tylko dla siebie informacje<sup>44</sup>.

Taktyka „**darmowej przysługi**” z kolei polega na uzyskaniu przychylności przez proponowanie korzyści początkowo bez żadnych zobowiązań. Następnie proponuje kolejne korzyści, które jednak mają już swoją wartość.

Klasyczna w swej formie jest taktyka „**dobry – zły policjant**”<sup>45, 46</sup> i polega na współpracy dwóch negocjatorów z jednego zespołu. Muszą być zróżnicowani charakterologicznie i najlepiej fizycznie. Daje to szansę na wytworzenie wrażenia, że dobry policjant jest po naszej stronie i nic złego z jego strony nam się stać nie może. „Dobry policjant” zyskuje dzięki temu zaufanie i ma większe możliwości wpływu na przeciwnika<sup>47</sup>.

Jedną z trudniejszych i *makiawelistycznych*<sup>48</sup> *taktyk w negocjacjach indywidualnych* jest „**atak personalny**” polegający na wywołaniu niższości u przeciwnika i utrzymywaniu stanu dominacji. Trudność polega na wytykaniu błędów, słabości, wyśmiewaniu czy aluzjach do cech fizycznych i psychicznych przeciwnej strony. Najczęściej jednak podważa się kompetencje i wiarygodność. Często podważa się status, miejsce w hierarchii i autorytet negocjatora<sup>49</sup>.

Taktyka „**sytuacji hipotetycznej**” dotyczy sytuacji, gdy dążąc do ustępstw zakładamy pewien scenariusz. Dzięki temu uzyskujemy wiele interesujących nas informacji a jednocześnie nie musimy niczego deklarować. Taktyka „**oświadczenia złożonego publicznie**” polega na publicznym ogłoszeniu żądań, co do których pozostanie nieugięta. Przeciwnik będzie miał poczucie, że ogłoszone na forum zasady rzeczywiście nie podlegają negocjacjom. Chcąc zdyskredytować stronę przeciwną można zastosować taktykę „**bodźcowania niemowy**”, która polega na wyodrębnieniu z zespołu przeciwnego najsłabszego kompetencyjnie i merytorycznie reprezentanta i skierowania do niego wcześniej przygotowanych i trudnych pytań<sup>50</sup>.

<sup>44</sup> G. Krzyminiewska, op. cit., s. 80.

<sup>45</sup> G. Myśliwiec, op. cit., s. 85.

<sup>46</sup> G. Krzyminiewska, op. cit., s. 81.

<sup>47</sup> K. Bargiel-Matusiewicz, op. cit., s. 71.

<sup>48</sup> Termin *makiawelizm/makiawelistyczny* powstał od nazwiska filozofa i polityka społecznego Niccolò di Bernardo dei Machiavelli z Florencji, będącego autorem traktatu filozoficznego „Książę”, w którym zawarł amoralną ideę w brzmieniu „cel uświęca środki”. Por. K. Grzybowski, *Niccolo Machiavelli. Książę*, Warszawa 1970, passim.

<sup>49</sup> G. Myśliwiec, op. cit., s. 59.

<sup>50</sup> K. Bargiel-Matusiewicz, op. cit., s. 74.

## Cechy negocjatorów

W twórczym podejściu do negocjacji można wyróżnić koncepcję „cech dobrego negocjatora”. Ich katalog oparty jest na sile i zdolnościach. **Siła** w negocjacjach oznacza umiejętność wykorzystywania perswazji i oddziaływania na stronę przeciwną w sposób gwarantujący sukces. Poziom siły wyznaczają też obiektywne determinanty interesu. Wrażenie potęgi zależy od wytworzenia wrażenia o braku zainteresowania efektami umowy i pozornego braku zależności. Wykazanie nadmiernego zainteresowania końcowym efektem przedmiotu negocjacji warunkuje słabość. Bezpośrednie strategie negocjacyjne okazywania pewności siebie, sygnalizowanie możliwości zerwania rozmów lub działania znacznie wzmacniają siłę. Można ją też znacznie spotęgować porównując się lub odwołując się w swym postępowaniu do autorytetów moralnych i społecznych<sup>51</sup>.

**Zdolności** wśród negocjatorów polegają na koncentracji na interesach, wnikliwym badaniu propozycji. To także uznawanie koncepcji oddzielania sprawy od problemu, trzymanie się faktów i unikanie przesady. Zdolności mogą też opierać się na konstruktywnym wyrażaniu niezgody i otwartości uczuciowej. Cecha zdolności wynika też ze zdawania sobie sprawy z właściwego czasu i metody przygotowań rozwiązania danego problemu. Zdolność negocjatora utożsamiana jest też z koncentracją na wspólnocie interesów, przejrzystym formułowaniu celów, elastycznością planowania i okresowej ewaluacji<sup>52</sup>.

Powszechnie przyjęły się **błędne wyobrażenia o negocjatorach** jako ideałach ludzi, posiadających niezwykle zdolności umysłowe. Błędne wyobrażenie o ideale negocjatorów wiąże się z uznawaniem ich za najmądrzejszych i nieokazujących emocji. W powszechnych wyobrażeniach nie powinni też być mili i cechują się niespotykaną chytrą i zawsze zachowuje twarz pokerzysty. Tymczasem zalety profesjonalnego negocjatora obejmują następujące zachowania:

- nie stara się dominować wiedzą (często ją ukrywa stosując manipulację),
- nie obawia się ryzyka,
- dba o dobrą reputację<sup>53</sup>,
- jest cierpliwy i potrafi słuchać,
- uważnie obserwuje,
- starannie przygotowuje etap przed negocjacyjny,
- jest odpowiedzialny za efekty porozumienia<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> Z. Nęcki, op. cit., Kraków 2000, s. 209.

<sup>52</sup> E. M. Cenker, op. cit., s. 208-212.

<sup>53</sup> E. M. Cenker, op. cit., s. 201.

<sup>54</sup> Por. cechy dobrego negocjatora H. Januszek, G. Krzymieniewska, *Poradnik negocjatora*, Bydgoszcz 1999; M. Donaldson, M. Donaldson, *Negocjacje*, Warszawa 2000, S. Długosz, *Umowy handlowe*, Warszawa 1998.

Profesjonalny negocjator wzbudza uznanie, szacunek i zyskuje aprobatę dla swojej pracy. Mając postępowy charakter wykorzystuje nowoczesne techniki i powinien odczuwać przyjemność z wykonywania czynności służbowych (ten typ pracy powinien być traktowany jako hobby). Profesjonalizm wymusza na negocjatorach wykorzystywanie szans rozwoju własnej osobowości i kompetencji. Przy podejściu indywidualnym negocjator powinien zawsze uwzględniać członków zespołu (zgodnie z zasadą, że nikt nie jest nieomylny). W koncepcji zawodowego negocjatora nie powinno zabraknąć koncentracji na interesach. Negocjatorzy powinni trzymać się faktów i unikać działań przesadnych, które wprost prowadzą do prowokowania i zaogniania atmosfery. Muszą też cechować się samokontrolą i konstruktywnie a nie emocjonalnie wyrażać niezgodę (choć to może być zależne od zastosowanej taktyki). Profesjonalizm tej grupy zawodowej wymaga zwiększonego poziomu intuicji, cierpliwości, śmiałości. Dobrze przygotowany negocjator powinien radzić sobie z konfliktem i posiadać umiejętności analityczne<sup>55</sup>.

Z cech negocjatorów wynikają ich **rodzaje**. Wyróżnić można **negocjatora miękkiego**, który jest gotowy do rezygnacji z własnych celów i liczy się z drugą stroną, **negocjator twardy** ma na względzie tylko dobro swojego zespołu. **Negocjator „win-win”** (wygrana/wygrana) nie rezygnuje ze swoich celów ale uwzględnia dobro przeciwnika. **Negocjator gracz**, choć ma na celu własne korzyści potrafi w imię wygranej stosować zasady „miękkie”. **Negocjator ekspert** uznawany jest w swoim środowisku i wśród zainteresowanego otoczenia za znawcę i uwzględnia dobro interlokutora<sup>56</sup>.

## Konflikty

Konflikt jest sytuacją (nie zawsze negatywną), w której jeden z uczestników dostrzega niezgodność np. interesów i wyraźnie ją artykułuje drugiej stronie. Może mieć obiektywny i subiektywny charakter a ich rozróżnienie wynika ze stanu świadomości i przyjętego systemu wartości. Sytuacja uznana za konfliktową przez jedną stronę, może być zignorowana przez drugą<sup>57</sup>.

**Konflikt** jest rozumiany jako interakcja dwóch stron, w której mogą być naruszone zasady współżycia między ludźmi i ograniczona zostanie niezależność. Z konfliktem mamy do czynienia, gdy jedna ze stron zaczyna wykorzystywać drugą i gdy zaspokaja własne pragnienia kosztem potrzeb innych. Warto traktować go jako nieodzowną część życia i nauczyć się wyciągać z niego wnioski. Raz rozpoczęty

<sup>55</sup> Por. R. Fisher, W. Ury, B. Patton, *Dochodząc do tak*, Warszawa 2000, s. 63-66.

<sup>56</sup> M. M. Czarnawska, op. cit., s. 102.

<sup>57</sup> E. M. Cenker, op. cit., s. 171.

konflikt może trwać nawet po rozstrzygnięciu sporu. Często konflikt rozpoczyna się od rozbieżności w jednym punkcie a kończy się trwałą niechęcią<sup>58</sup>.

Konflikt może przyjąć wiele form (sprzeczki, starcia, kryzysu)<sup>59</sup>. Jednak powszechnie wskazuje się na kategorie impasu, pata i zastoju. W **impasie** strony występuje brak zgody co do jednego konkretnego problemu<sup>60</sup>. W **pacie** rozmowy są kurtuazyjnie podtrzymywane, ale istnieje przeświadczenie o braku możliwości w rozwoju porozumienia. W **zastoju** następuje frustracja stron spowodowana wrażeniem braku sensu dalszych rozmów, znika płaszczyznę porozumienia o charakterze merytorycznym i towarzyskim<sup>61</sup>.

**Przyczyny konfliktów** mogą mieć realne przesłanki, wtedy pojawia się rzeczywista sprzeczność interesów, która może wynikać z wyznawanych zasad, wyznania lub narodowości etc. Nie zawsze konflikt przyjmuje pełną i powszechnie rozumianą formę, często ma charakter potencjalny. Dzieje się tak, gdy zaistniały niekorzystne okoliczności, które nie zostały jeszcze uświadomione stronom. Konflikt może być też irracjonalny, gdy jedna ze stron za niekorzystną sytuację zaczyna winić przeciwnika, choć obiektywnie nie może przypisać mu za to winy<sup>62</sup>.

Każdy konflikt ma swoją strukturę zwykle dzieloną na **trzy fazy**. W pierwszej najczęściej wyrażana jest krytyka dotycząca np. niewłaściwego, nierównego traktowania. Wtedy najczęściej padają pierwsze pytania o niwelację tego stanu. Na poziomie emocjonalnym w tej fazie kumuluje się żal, poczucie roszczenia wobec strony przeciwnej. Z kolei druga strona czuje się niesłusznie posądzana o złe intencje. W drugiej fazie następuje wymiana negatywnych oddziaływań, a ich eskalacja zyskała pojęcie „**absolutyzacji stanów emocjonalnych**”, która hamuje proces dostrzegania jakiegokolwiek zalet u przeciwnika. Podejmowanie działania są coraz mocniejsze i stajemy się mniej konstruktywni w wypowiedziach. W trzeciej fazie może (choć nie musi) nastąpić zerwanie rozmów i powszechne głoszenie wrogości. Gdy jedna ze stron dysponuje dużo większą siłą może podjąć działania dominacyjne, która polegają na narzuceniu własnego rozwiązania. W tej fazie lepiej podjąć działania zmierzające do kompromisu, czyli z rezygnacji obu stron ze swoich dążeń.

**Zakończenie konfliktu** zależy od jego poziomu, jeśli ma charakter umiarkowany to jest duża szansa na osiągnięcie porozumienia, intensywny nasila działanie destrukcyjne. Na zakończenie konfliktu ma wpływ struktura oraz kultura organizacji (sztywne ramy sprzyjają utrzymywaniu konfliktu). Istnieją też sposoby kierowania konfliktem, który można ograniczać. Służą temu akty unikowe opierające się na negowaniu istnienia konfliktu, niekontynuowaniu spornych kwestii,

<sup>58</sup> K. Bargiel-Matusiewicz, op. cit., s. 33-34.

<sup>59</sup> E. M. Cenker, op. cit., s. 171.

<sup>60</sup> Por. G. Myśliwiec, op. cit., s. 95-109.

<sup>61</sup> G. Myśliwiec, op. cit., s. 95.

<sup>62</sup> K. Bargiel-Matusiewicz, op. cit., s. 33-34.

czy też wprowadzaniu odpowiedzi żartobliwych. Można też odciąć się, doszukiwać winy strony przeciwnej, nakazywać lub domniemać negatywnych intencji przy jednoczesnym unikaniu odpowiedzialności. W trakcie konfliktu warto podejmować działania integrujące, czyli odsłaniające nasze dobre intencje i prosić o uściślanie zarzutów drugą stronę. Można też przekonać ją o wsparciu osobistym i wspólnocie celów (stosując wypowiedzi: *jedziemy na tym samym wózku, łączy nas załatwienie problemu* etc.). Konflikt może być też utrzymywany lub potęgowany. Z taką sytuacją mamy do czynienia gdy postrzegamy tendencyjnie rzeczywistość (tzw. taktyka „**źdźbła i belki**”) i stosujemy podwójne normy przestrzegania zasad (inne dla nas a wybiórcze dla innych)<sup>63</sup>.

Konflikt często eskaluje i nabywa ostrą formę. Działania ugodowe w takich warunkach ujmowane są w negocjacjach poprzez stopniowe i odwzajemniane działania w celu redukcji napięcia, znane jako koncepcja (**GRIT**) *Graduated and Reciprocated Initiatives in Tension Reduction* (ang.). Obejmuje to etapowe działania, z których część przedwstępna obejmuje zapowiedź pokojowych działań. Zgodnie z przyjmowaną koncepcją należy realizować zapowiedziane działania nie zależnie od zachowania przeciwnej strony. Zmagania odwetowe podejmujemy dopiero po trzeciej próbie mediacji z naszej strony i zapewnieniu, że nasze działania mają charakter pojednawczy. Buduje to w świadomości przeciwnika wrażenie, że posiadamy nieujawnione wsparcie. Po tym działaniu wracamy do działań integracyjnych i kooperacji. W razie potrzeby cały cykl powinien być powtarzany od nowa<sup>65</sup>.

Taktyką podobną do „GRIT” jest „**asertywne stawianie granic**”. Początkowo prosimy drugą stronę, aby zaprzestała działań destrukcyjnych dodając informację instruktażową. Jeżeli to nie zadziała stanowczo rozpoczynamy etap wyznaczania granic, który zagrożony jest sankcjami i ostatecznie je wykonujemy<sup>66</sup>.

Sposobem na obronę przed skutkami i efektami konfliktu jest przyjęcie „**taktyki asertywnej**”, czyli obrony własnych praw. Wyrażamy przez to szacunek dla swoich własnych poglądów oraz innych osób. Zasady asertywności odnoszą się do działań, których przedmiotem jest każda działalność, która nie narusza systemu wartości lub praw innych osób. Obejmują też prawo do dokonywania wyborów i wyrażania opinii. W asertywnym podejściu do działań negocjacyjnych warto odciąć się od strachu na reakcję, odrzucenie i złość. Wyraźnie i stanowczo podajemy przyczynę odmowy konkretnej propozycji. Asertywność uwzględnia odmowę i negocjowanie, które dotyczy sprawy a nie osoby. W końcowym etapie dajemy do

<sup>63</sup> E. M. Cenker, op. cit., s. 178.

<sup>64</sup> Por. Maurice A. Bercoff, op. cit., s. 89-99.

<sup>65</sup> K. Bargiel-Matusiewicz, op. cit., s. 38-39.

<sup>66</sup> E. M. Cenker, op. cit., s. 181-183.

zrozumienia, że jeśli nie ma wnoszących coś do sprawy wyjaśnień to przechodzimy do kolejnej kwestii<sup>67</sup>.

W negocjacjach, w razie konfliktu warto znać sposoby **radzenia sobie z krytyką**. Po pierwsze dokonujemy rozróżnienia czy jest to faktyczne stwierdzenie czy opinia przygotowana na potrzeby dyskredytacji. W przypadku faktu reagujemy działaniami korygującymi, opinie ignorujemy albo zdecydowanie się bronimy (stosując konstruktywne argumenty)<sup>68</sup>.

W sytuacjach konfliktowych, gdy „seyleyowski” stres<sup>697071</sup> powoduje zmiany w uwarunkowaniach psychologicznych rozmowy warto pamiętać o „*najlepszej alternatywie dla negocjowanego porozumienia*”, czyli **BATNA** ang. *Best Alternative To a Negotiated Agreement*. W innych słowach jest to rozpatrzenie wszystkich możliwości i wybranie najlepszego wariantu naszych działań. Powszechnie przyjmuje się, że jest to najlepszy sposób postępowania, który zabezpiecza interesy każdej z negocjujących stron. BATNA została rozwinięta przez Rogera Fishera i Williama Ury’ego<sup>72</sup>. Przykładem takiej alternatywy mogą być wcześniej sprawdzone, przeanalizowane i odpowiednio konkurencyjne w stosunku do propozycji drugiej strony ceny lub usługi. W ostatecznym rozstrzygnięciu lub w trakcie niespodziewanego ataku, gdy jedna ze stron straciła pozycję negocjacyjną warto ją jednak wyartykułować<sup>73</sup>. Pojęcie BATNA jest istotne w przygotowaniach do negocjacji i oznacza ono decyzję lub działanie, które zastosujemy, jeżeli negocjacje zakończą się niepowodzeniem. Praca nad określeniem własnej i najlepszej alternatywy polega na przygotowaniu jak największej liczby możliwych działań, które można podjąć w sytuacji, gdy porozumienie nie zostanie osiągnięte i opracowaniu ich kilku tak, aby móc je przekształcić w możliwości praktycznego działania. Następnie dokonujemy wstępnego wyboru najlepszego wariantu. W negocjacjach warto poznać najlepszą alternatywę drugiej strony i dokonać porównania<sup>74</sup>. Każde działanie podejmowane w negocjacjach należy porównywać do posiadanej najlepszej alternatywy. Przy założeniu, że oferta drugiej strony będzie korzystniejsza od naszej BATNA warto ją zaakceptować w innym przypadku należy domagać się jej przeformułowania<sup>75</sup>. Nieznajomość własnej BATNA jest źródłem słabości, nie mamy bowiem możliwości stwierdzenia, w którym momencie powinniśmy przerwać negocjacje.

<sup>67</sup> G. Krzyminiewska, op. cit., s. 57-63.

<sup>68</sup> K. Bargiel-Matusiewicz, op. cit., s. 53-55.

<sup>69</sup> Ibidem, s. 41-42.

<sup>70</sup> H. Seyley w latach 60’ po raz pierwszy posłużył się pojęciem stresu jako odpowiedź organizmu na negatywne bodźce.

<sup>71</sup> G. Krzyminiewska, op. cit., s. 64-66.

<sup>72</sup> R. Fisher, W. Ury, B. Patton, op. cit., s. 141.

<sup>73</sup> Por. G. Myśliwiec, op. cit., s. 26-27.

<sup>74</sup> G. Krzyminiewska, op. cit., s. 85-86.

<sup>75</sup> Zob. E. M. Cenko, op. cit., s. 19.



Tymczasem zdolność odejścia od rozmów może dać sygnał drugiej stronie że posiadamy lepszą alternatywę<sup>76</sup>.

## Wnioski

Dostateczna znajomość zasad tworzenia otoczenia negocjacji, konfliktów, cech negocjatorów i ich taktyk pomaga w przygotowaniu się do sprawnego funkcjonowania w jednostkach administracji, w tym w prowadzeniu mediacji i należącego porozumienia. Własne terytorium daje psychiczną przewagę siły wynikającej z własności, można czuć się w nim bezpiecznie przed elektronicznymi technikami manipulacyjnymi. Rozmowy w siedzibie partnera wymagają przygotowania psychicznego i organizacyjnego, choć umożliwiają poznanie osobowości kontrahentów. Dobrym wyborem są też miejsca neutralne (specjalistyczne ośrodki konferencyjne). Można tam uniknąć manipulacji związanych ze stanowiskiem rozmów. Także rozmieszczenie zespołu przy stole ma swoje uwarunkowania i zasady, warto np. zająć miejsce po lewej stronie przeciwnika. Chcąc osiągnąć, najlepsze warunki współpracy warto odpowiednio zaaranżować pokój negocjacyjny (np. wielkie okna z ładnym widokiem, kilka osobnych wejść z dostępem do neutralnych pomieszczeń, nieskrępowany dostęp do sieci elektrycznej). W ramach przyjętej strategii prowadzenia negocjacji można wykorzystać zarówno pozytywnie przyjmowane taktyki, jak też pejoratywne świadome wywieranie wpływu na innych. Do katalogu popularnych taktyk, stosowanych w jednostkach administracyjnych, można zaliczyć szczególnie „fakty dokonane” lub „drobny druczek”. Nie uprzedzamy i nie konsultujemy wtedy rozwiązań ignorując drugą stronę, oczekując braku uwagi i licząc na bezwiedną akceptację. W początkowym etapie, gdy nie ma atmosfery postępu negocjacji warto zastosować taktykę „odłożenie na później”, zajmując się w tym czasie uzgodnieniami rzeczy mniej istotnych. Umożliwia to zachęcenie strony przeciwnej dokonanymi wtedy postęпами. Często stosuje się też taktykę „mierz wysoko” wynikającą z postawienia na początku wygórowanych wymagań tak, aby po dokonaniu ustępstw ze swojej strony korzyści nadal były wysokie. Warta przytoczenia jest taktyka „Inspektora Columbo”. Przyjmujemy wtedy rolę odzwierciedlając pozornie nieudacznika, dokładnie tak jak robił to filmowy policjant. Utwierdzamy przeciwną stronę o braku własnego doświadczenia. Celem tego działania jest doprowadzenie do stanu, w którym strona przeciwna nieświadomie podpowie nam korzystne rozwiązanie.

W osiągnięciu celów, także na gruncie administracji ważna jest odpowiednia selekcja negocjatorów. Choć powszechnie przyjmuje się, że charakter dobrego negocjatora związany jest z siłą i zdolnościami to błędnie łączy się to z niezwy-

---

<sup>76</sup> Por. Maurice A. Bercoff, op. cit., s. 51-60.

kłymi zdolnościami umysłowymi. Warto dodać, że niezwykle w zawodzie negocjatora jest permanentny rozwój własnej osobowości i kompetencji. Spotykają się oni bowiem często z konfliktem, którego przyczynami są sprzeczność interesów. Osiągnięcie konsensusu determinuje struktura oraz kultura danej organizacji. Przykładowo sformalizowanie jednostek administracji sprzyja utrzymywaniu konfliktu. W elastycznym środowisku, by wypracować porozumienie stosuje się uniki spornych kwestii, odcinanie się, domniemywanie negatywnych intencji czy też zwykle obracanie w żart. Warto też pamiętać o koncepcji *Best Alternative To a Negotiated Agreement*, której nieznanostwo jest źródłem słabości, nie mamy bowiem możliwości stwierdzenia, w którym momencie powinniśmy przerwać negocjacje. Powszechnie przyjmuje się, że jest to najlepszy sposób postępowania, który zabezpiecza interesy każdej z negocjujących stron. Dotyczy to głównie ostatecznych rozstrzygnięć, gdy jedna ze stron straciła nagle dobrą pozycję negocjacyjną.

Keywords: Negotiation, mediation, conflict negotiator, manipulation

#### Summary

This article presents problems of mediation and negotiation techniques in administration. Purpose of the article is the practical implementation need to transfer knowledge and implement the principles of the negotiations surrounding the creation and proper response in a conflict situation. Knowledge of the characteristics of the psyche negotiators is also included in the article. This is able to help to prepare for the proper functioning of the administrative units, including mediation and negotiation to achieve agreements. For example, conversations in the office partner requires mental preparation and organization, though one can know the personality of partners. However, a better choice is a neutral place (eg. specialist conference centers). The paper included proposals to use tactics and adopt a positive negotiation techniques, as well as those recognized pejoratively – manipulations.

Rafał Kania

## ZASTOSOWANIE MAPOWANIA PROCESÓW DO SZACOWANIA KOSZTÓW DOSTAW WYNIKAJĄCYCH Z FORMALNOPRAWNYCH OBOWIĄZKÓW SPÓŁEK KOMUNALNYCH

Słowa kluczowe: spółka komunalna, zarządzanie publiczne, zarządzanie procesowe, proces, zamówienia publiczne, koszty transakcyjne, efektywność, organizacja publiczna

### Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest prezentacja wniosków wynikających z implementacji osiągnięć nauk o zarządzaniu w organizacjach publicznych. Przyczynkiem do weryfikacji przydatności narzędzi menedżerskich jest wykorzystanie metody mapowania procesów do szacowania kosztów dostaw wynikających z obowiązków prawnych. Szczególny akcent został położony na przedstawienie finansowych konsekwencji oddziaływania porządku normatywnego na efektywność funkcjonowania podmiotów sfery publicznej.

### Wprowadzenie

Współcześnie toczy się ożywiona dyskusja na temat fundamentów aksjologicznych, założeń, celów, a także optymalnych struktur podmiotów zaliczanych do szeroko rozumianej kategorii organizacji publicznych<sup>1</sup>. Nie są to rozważania nowe, bowiem prekursorów refleksji o sprawnie funkcjonującym państwie i władzy publicznej należy szukać w odległej przeszłości. Wystarczy wspomnieć *Państwo* i *Prawo* Platona<sup>2</sup> czy *Politykę* Arystotelesa<sup>3</sup>, którzy byli prekursorami poszukiwań modelu doskonałej organizacji państwowej i form sprawowania władzy. Nowy obszar rozważań pojawił się wraz z rozwojem ekonomii, która wpłynęła znacząco na ukształtowanie się odmiennej perspektywy badawczej, związanej w szczególności

<sup>1</sup> Termin „organizacja publiczna” został użyty w znaczeniu zaproponowanym przez B. Kozuch. Patrz: też, *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Wyd. Placet, Warszawa 2004, s. 83 i n.

<sup>2</sup> Por.: Platon, *Państwo*, tłum. W. Witwicki, Wyd. Antyk, Kęty 2003; tenże, *Prawa*, tłum. M. Maykowska, Wyd. PWN, Warszawa 1960.

<sup>3</sup> Por.: Arystoteles, *Polityka*, tłum. L. Piotrowicz, Wyd. PWN, Warszawa 1964.

z wprowadzeniem takich pojęć jak: maksymalizacja, równowaga i efektywność<sup>4</sup>. Ocena funkcjonowania organizacji przy uwzględnieniu wymienionych kryteriów zyskała obiektywny miernik w postaci analizy relacji poziomu wykorzystania środków finansowych do osiągniętych celów.

Spojrzenie ekonomiczne nie jest jedyną perspektywą pozwalającą na usystematyzowaną refleksję na temat funkcjonowania podmiotów sektora publicznego<sup>5</sup>. Współcześnie w nauce polskiej obserwujemy stopniową krystalizację paradygmatu stosunkowo nowej subdyscypliny – zarządzania publicznego, dla którego przedmiotem zainteresowań są omawiane zagadnienia. Zwolennicy autonomii tego obszaru nauki podnoszą szereg argumentów na rzecz zasadności jej wyodrębnienia w ramach tradycyjnego zarządzania. Wskazywane są również przesłanki uzasadniające emancypację zarządzania publicznego w stosunku do nauk o administracji, tradycyjnie zajmujących się analizą funkcjonowania administracji publicznej, uwzględniających jednak głównie aspekty normatywne problematyki, w szczególności oddziaływanie obowiązującego prawa na funkcjonowanie podmiotów publicznych<sup>6</sup>. Warto dodać, iż bardzo interesujące spojrzenie na zagadnienie oddziaływania prawa na efektywność organizacji publicznych proponuje także nurt ekonomicznej analizy prawa<sup>7</sup>.

Nowa przestrzeń badawcza powstająca na styku prawoznawstwa, ekonomii oraz zarządzania publicznego, wpływa pozytywnie na dynamiczny rozwój teoretycznej refleksji o problemach funkcjonowania organizacji publicznych, przynosząc niewątpliwie korzyści ich ostatecznym beneficjentom, obywatelom. Faktycznie bowiem podmioty takie, jak administracja rządowa, jednostki samorządu terytorialne-

<sup>4</sup> R. Cooter, T. Ulen, *Ekonomiczna analiza prawa*, tłum. zbiorowe, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 19 i n.; A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Pomiar efektywności organizacji publicznych na przykładzie sektora ochrony zdrowia*, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2010, s. 41 i n.; M. Kachniarz, *Efektywność usług publicznych – teoria i praktyka*, Wyd. U. Wr., Wrocław 2012, s. 60 i n.

<sup>5</sup> Współcześnie w nauce wyróżnia się trzy sektory życia publicznego: 1) sektor publiczny, 2) sektor prywatny, 3) sektor organizacji pozarządowych. Działalność podmiotów funkcjonujących w ramach każdego z sektorów jest odmienna z punktu widzenia konfiguracji wyznaczonych celów (publiczne, prywatne) oraz struktury własnościowej (publiczna, prywatna). Patrz szerzej: P.J. Suwaj (red.), *Administracja publiczna, służba publiczna, sektor publiczny i nauka administracji: istota i pojęcia*, [w:] B. Kudrycka, G. G. Peters, P.J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 29 i n.

<sup>6</sup> S. Sudoł, B. Kożuch: *Rozszerzyć nauki o zarządzaniu o zarządzanie publiczne*, [w:] *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu* (red.) S. Lachiewicz, B. Nogalski, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 382 i n.; O. Lissowski, *Kierunki modernizacji zarządzania publicznego*, [w:] *Osiągnięcia i...*, s. 402 i n.; A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007, s. 32 i n.; B. Kożuch, op. cit., s. 49 i n.; J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2011, s. 31 i n.; *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, red. A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, Liber, Warszawa 2010.

<sup>7</sup> Patrz szerzej: R. Cooter, T. Ulen, op.cit.; C. Veljanovski, *The Economics of Law*, Second edition, London 2006; J. Stelmach, B. Brożek, *Metody prawnicze*, wyd. II, Kraków 2006, s. 126 i n.

go, przedsiębiorstwa państwowe, spółki komunalne itp. są tylko pośrednimi adresatami osiągnięć omawianych dyscyplin. Dlatego słuszny wydaje się postulat, aby pamiętać o preskryptywnym aspekcie nauki, której osiągnięcia powinny komuś lub czemuś służyć. Takie założenie stanowi powrót do aksjologicznych źródeł zarządzania – prakseologii<sup>8</sup>, której idee konstytuują fundamenty paradygmatu dyscypliny, w szczególności decydują o praktycznym wymiarze nie tylko nauk o zarządzaniu, ale również nauk o administracji. Ostatecznie o wartości koncepcji teoretycznych decydować będzie, przede wszystkim przydatność praktyczna ich wyników.

Korzyści związane z zastosowaniem podejścia interdyscyplinarnego do badania organizacji publicznych zachęcają do podjęcia poszukiwań na styku wymienionych dyscyplin nauki. Przedmiotem niniejszych rozważań jest prezentacja zastosowania jednego z narzędzi zarządzania procesowego, uwzględniającej aspekt normatywny (prawny) notacji eEPC<sup>9</sup>, do szacowania kosztów dostaw wynikających z konieczności realizacji obowiązków nakładanych przez system prawny na organizacje publiczne. Jako przykład posłuży sformalizowana procedura udzielania zamówień publicznych.

Oddziaływanie porządku prawnego na sektor publiczny jest zagadnieniem szczególnie istotnym zważywszy na to, że prawo pozostaje podstawową determinantą funkcjonowania organizacji publicznych. W praktyce fakt ten skutkuje koniecznością odmiennej, aniżeli w przypadku innych podmiotów gospodarczych, alokacji kosztów związanych z zawarciem umów na dostawy, usługi i roboty budowlane, które stanowią część szeroko rozumianych kosztów transakcyjnych<sup>10</sup>. W przypadku podmiotów sektora prywatnego rola prawa sprowadza się do ułatwiania zawierania transakcji gospodarczych, poprzez tworzenie właściwych warunków nawiązywania stosunków gospodarczych oraz budowanie poczucia pewności reguł będących podstawą tych relacji. Ponadto porządek prawny tworzy ograniczenia wpływające na ochronę interesów osób trzecich, na które pośrednio lub bezpośrednio mogłyby oddziaływać skutki relacji stron stosunku prawnego<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, wyd. VII, Zakład Narodowy Imienia Ossolińskich, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1982, s. 295 i n. Por. też: W. Gasparski, *Elementy metodologii nauk*, cz. I, niepubl. wykład dla uczestników studium doktoranckiego prowadzonego przez Akademię Leona Koźmińskiego w Warszawie, Warszawa 2009.

<sup>9</sup> eEPC – extended Event Driven Process Chain.

<sup>10</sup> „Koszty transakcyjne” stanowią część kosztów funkcjonowania systemu społeczno-gospodarczego. Obejmują nakłady ponoszone na etapie zawierania i realizacji transakcji, w szczególności koszty wymiany w zakresie: lokalizacji partnera, osiągnięcia porozumienia między stronami oraz egzekwowania realizacji warunków kontraktu. Autorem teorii „Kosztów transakcyjnych” jest R.H. Coase, który za swoje odkrycie otrzymał w 1991 r. nagrodę Nobla w dziedzinie ekonomii. Patrz szerzej: W. Stankiewicz, *Historia myśli ekonomicznej*, PWE, wyd. III roz., Warszawa 2007, s.326-327; E. Kundera (red.), *Słownik historii ekonomii*, Oficyna ekonomiczna, Kraków 2004, s.32-33; R. Cooter, T. Ulen, op. cit, s. 107 i n.

<sup>11</sup> R. Cooter, T. Ulen, op. cit., s. 4-5.

Sytuacja podmiotów sfery publicznej jest nieco bardziej skomplikowana, ponieważ stawiane są im inne cele. Nie są zaprogramowane na osiąganie zysku. Ich działalność wiąże się z trudno definiowalnymi i kwantyfikowalnymi działaniami na rzecz dobra wspólnego. Ponadto funkcjonowanie organizacji tego rodzaju jest w szerszym zakresie reglamentowane przez porządek prawny. Należy bowiem pamiętać o obowiązku bezwzględnego działania organów władzy publicznej, a także podmiotów działających w ich imieniu, a takimi są organizacje publiczne, w granicach i na podstawie obowiązującego prawa<sup>12</sup>.

### Komunalne spółki prawa handlowego

Szczególnym rodzajem organizacji publicznych są komunalne spółki prawa handlowego<sup>13</sup>. Podmioty te stanowią przykład organizacji hybrydowych, posiadających zarówno cechy podmiotu gospodarczego, jak i organizacji publicznej (*non profit*)<sup>14</sup>. Z tego względu wymykają się definicjom, zarówno działającego na wolnym rynku przedsiębiorcy<sup>15</sup>, jak również jednostki organizacyjnej wspierającej organ administracji publicznej. Wymagają także szczególnego podejścia badawczego. Przykładem obrazującym odmienność podmiotów tego rodzaju może być uczestnictwo spółek komunalnych w obrocie gospodarczym na zasadach rynkowych z jednej strony, przy jednoczesnej reglamentacji swobody wyboru partnerów biznesowych z drugiej. Spółki komunalne, wypełniając przesłanki ustawowe, zobligowane są bowiem do stosowania Prawa zamówień publicznych (PZP)<sup>16</sup>. W konsekwen-

<sup>12</sup> Art. 7 Konstytucji RP z 1997 r. (Dz. U. z 1997, Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Organy władzy wykonawczej, zarówno w sferze *imperium*, jak i *dominium*, zgodnie z zasadą legalizmu, są zobowiązane do działania na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. W uwzględnieniu tych samych zasad muszą również działać organizacje publiczne.

<sup>13</sup> Zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 z późn. zm.) spółki kapitałowe prawa handlowego stanowią jedną z form przewidzianych przez ustawodawcę, przy wykorzystaniu której gminy realizują zadania nakładane na nie przez ustawodawcę. Regulacje dotyczące spółek kapitałowych zostały zawarte w art. 151 i n. ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2000 r. Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.). W zakresie zadań własnych gminy patrz: art. 7 ust. 1 pkt 7) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.); W. Gonet, *Spółki komunalne*, Lexis Nexis, Warszawa 2007, s. 24 i n.; B. Rakoczy, *Prawo gospodarki komunalnej*, Lexis Nexis, Warszawa 2010, s. 67 i n.

<sup>14</sup> Na temat istoty organizacji hybrydowych patrz szerzej: J. Koppell: *The Politics of Quasi-Government*, Cambridge University Press, Cambridge 2003; H.G. Rainey, *Understanding and Managing Public Organizations*, 4<sup>th</sup> edition, Jossey-Bass, San Francisco 2009, s. 58 i n.

<sup>15</sup> Definicja legalna przedsiębiorcy została zawarta w art. 43<sup>1</sup> kodeksu cywilnego (Dz. U. z 1964 r., Nr 16, poz. 93 ze zm.) oraz art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 220, poz. 1447 ze zm.).

<sup>16</sup> Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 z późn. zm.).

cji posiadają ograniczoną swobodę w zakresie doboru partnerów biznesowych, dostawców, usługodawców oraz wykonawców robót budowlanych.

Zważywszy na specyfikę działalności tego rodzaju podmiotów, zaspokajanie potrzeb lokalnych społeczności stosownie do zakresu zadań ustawowych nakładanych przez ustawodawstwo na jednostki samorządu terytorialnego<sup>17</sup> oraz fakt, że spółki komunalne szeroko wykorzystują instytucję outsourcingu i bazują na zewnętrznych wykonawcach usług, bliższa analiza uświadamia wagę problemów wynikających z konieczności stosowania PZP. Ograniczenie swobody w zakresie wyboru partnerów biznesowych może mieć decydujący wpływ na wiele aspektów funkcjonowania spółek komunalnych, zarówno w obszarze zarządzania strategicznego, jak i operacyjnego. Skutki obowiązujących regulacji prawnych dotyczą ostatecznie także klientów spółek komunalnych, społeczność lokalną.

Nakładane przez ustawodawcę określone ograniczenia prawne na podmioty sfery publicznej wywołują szereg konsekwencji, w tym także skutki finansowe. Zazwyczaj bowiem konieczność spełnienia nałożonych przez prawo obowiązków, wiąże się z koniecznością wydatkowania dodatkowych środków finansowych. Zjawisko to wpływa na wzrost kosztów funkcjonowania organizacji publicznych. Warto zatem, aby również menedżerowie zarządzający tego rodzaju podmiotami, w tym spółkami komunalnymi, posiadali przydatne i nieskomplikowane narzędzia pozwalające szacować tą część kosztów dostaw, usług i robót budowlanych, która stanowi konsekwencję obowiązków prawnych nakładanych przez ustawodawcę.

### Przydatność narzędzi zarządzania procesowego do szacowania kosztów ponoszonych przez spółki komunalne w zakresie zawierania umów na dostawy, usługi i roboty budowlane

Stan faktyczny i prawny wymusza na spółkach komunalnych poszukiwanie rozwiązań umożliwiających niwelowanie zagrożeń wynikających z nakładanych przez ustawodawcę ograniczeń oraz konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z ich szczególnym statusem prawnym. Jak słusznie zauważył W. Dawidowicz, zawsze istnieje próg ingerencji prawodawcy, poza którym rozcią-

---

<sup>17</sup> Przykładowo, katalog zadań własnych gmin ustawodawca określił w art. 7 ust. 1 pkt 7) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.); W. Gonet, *Spółki komunalne*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 24 i n.; B. Rakoczy, *Prawo gospodarki komunalnej*, Lexis Nexis, Warszawa 2010, s. 67 i n.; *Zarządzanie miastem. Studium ekonomiczne i organizacyjne*, red. M. J. Nowak, T. Skotarczak, CeDeWu sp. z o.o., Warszawa 2010, s. 67 i n.

ga się przestrzeń swobody decyzyjnej nieskrępowanej przepisami prawa<sup>18</sup>. Warto podkreślić, iż pomimo istotnych ograniczeń prawnych spółki komunalne dysponują znacznie większą autonomią, aniżeli ma to miejsce w przypadku organów administracji publicznej oraz urzędów obsługujących te podmioty. Właśnie ten obszar pozostawiony do swobodnej dyspozycji organizacjom publicznym może zostać odpowiednio zagospodarowany poprzez wykorzystanie narzędzi oferowanych przez nauki o zarządzaniu. W tej przestrzeni można poszukiwać rozwiązań pozwalających na zwiększenie poziomu efektywności działań organizacji oraz obniżanie kosztów organizacji. Do tego celu potrzebne są jednak narzędzia służące do szacowania kosztów podejmowanych działań.

Przechodząc na poziom analizy teoretycznej zaproponowanego przykładu zauważymy, że udzielanie zamówień publicznych stanowi łańcuch działań następujących po sobie w czasie<sup>19</sup>. Udoskonalenie zatem funkcjonowania spółki komunalnej w obszarze nabywania usług wymaga uwzględnienia (obok w przeważającej większości norm *ius cogens* PZP) procesowego aspektu zagadnienia. Analiza instrumentów oferowanych przez nauki o zarządzaniu wykazała, że odpowiednim rozwiązaniem jest zastosowanie modelowania procesowego<sup>20</sup>.

W przeciwieństwie do koncepcji funkcjonalnych, ujmujących organizację jako statyczną konstrukcję podzieloną na komórki organizacyjne wykonujące określone funkcje, podejście procesowe ukierunkowane jest na identyfikację racjonalnie uzasadnionej sekwencji działań, zmierzających do osiągnięcia określonego celu. Spośród dostępnych narzędzi służących mapowaniu procesów<sup>21</sup> do szacowania kosztów transakcyjnych, wynikających w znacznej mierze z konieczności stosowania prawa zamówień publicznych, najbardziej przydatna wydaje się notacja eEPC (tzw. *kostka IGOE*)<sup>22</sup>. Jej wykorzystanie pozwala przełamać ograniczenia podejścia funkcjonalnego, głównie poprzez wyraźne powiązanie wyboru dostawców z priorytetami określonymi na każdym poziomie: organizacji, procesu oraz poszczególnych operacji. Ponadto ułatwia identyfikację zasobów niezbędnych do osiągnięcia wyznaczonych celów oraz pozwala na przyporządkowanie ich konkretnym normom

<sup>18</sup> W. Dawidowicz, *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, PWN, Warszawa 1978, s. 34.

<sup>19</sup> O. Lissowski, *Zarządzanie publiczne i zamówienia publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Contact, Poznań 2009, s. 218-219.

<sup>20</sup> P. Grajewski, *Organizacja procesowa*, PWE, Warszawa 2007, s. 53 i n., 124 i n.

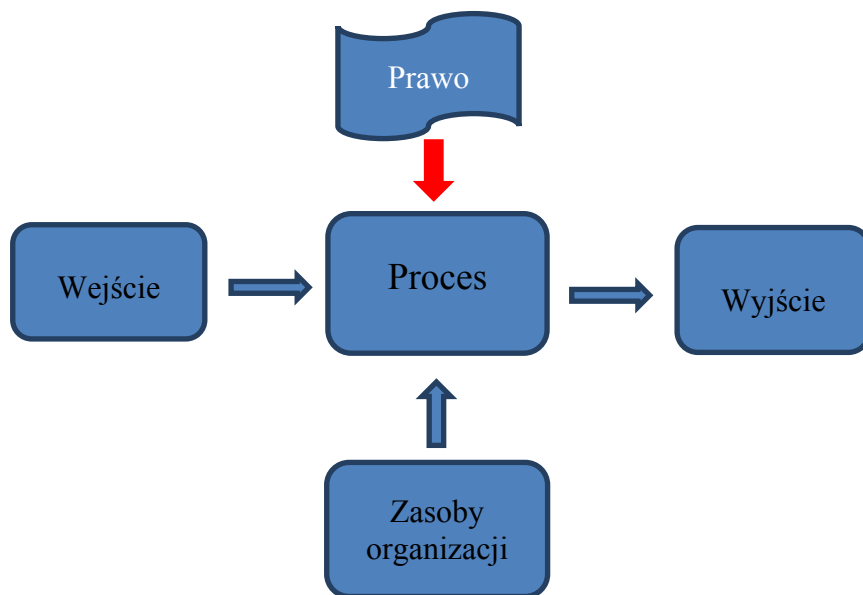
<sup>21</sup> Patrz szerzej: R.T. Burlton., *Business Process Management. Profiting from process.*, SAMS, New York, 2001 s. 309 in.; M. Weske, *Business Process Management. Concepts, Languages, Architectures*, Springer, Berlin-Heidelberg-New York 2007, s. 160 in.; *Business Process Transformation*, (ed.) V. Grover, M. L. Marcus, AMIS, New York-London 2008, s. 54 in., 168, 219 in.

<sup>22</sup> R. Gabryelczyk, *ARIS w modelowaniu procesów biznesu*, Warszawa 2006, s. 93 i n. Por.: W. Czachorowski, *Wprowadzenie do zarządzania procesowego. Mapowanie procesów. Materiał pomocniczy dla słuchaczy MBA.*, Warszawa październik 2006.



prawnym regulującym poszczególne etapy procesu<sup>23</sup>. Model notacji wygląda następująco:

**Rys. 1. Zmodyfikowany model IGOE (notacja eEPC) wykorzystany do przygotowania mapy procesu**



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie W. Czachorowski, op. cit.

Zmodyfikowany model IGOE zawiera następujące elementy:

- 1) Proces (*process*) – sekwencja przyczynowo-skutkowego łańcucha operacji ukierunkowanych na osiągnięcie określonego celu;
- 2) Wejście (*inputs*) – umieszczony z lewej strony modelu stan wyjściowy dla procesu/operacji, który ma zostać przetworzony;
- 3) Zasoby organizacji (*enablers/resources*) – zasoby oraz ich źródła niezbędne do realizacji procesu/operacji;
- 4) Prawo (*guides*) – regulacje prawne oddziałujące na proces/operację<sup>24</sup>.


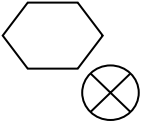

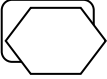

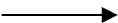
Mapa służąca do opisu, analizy i optymalizacji procesu udzielania zamówień publicznych może zostać zaprojektowana przy użyciu elementów notacji eEPC wykorzystywanej między innymi w ARIS<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> A. Rummler, R. Brache, *Podnoszenie efektywności organizacji*, Warszawa 2000, s. 46 in.

<sup>24</sup> W. Czachorowski, op. cit.

<sup>25</sup> *Architecture of Integrated Information System* – narzędzie informatyczne wspomagające procesy biznesowe. Patrz szerzej: R. Gabryelczyk, op. cit.

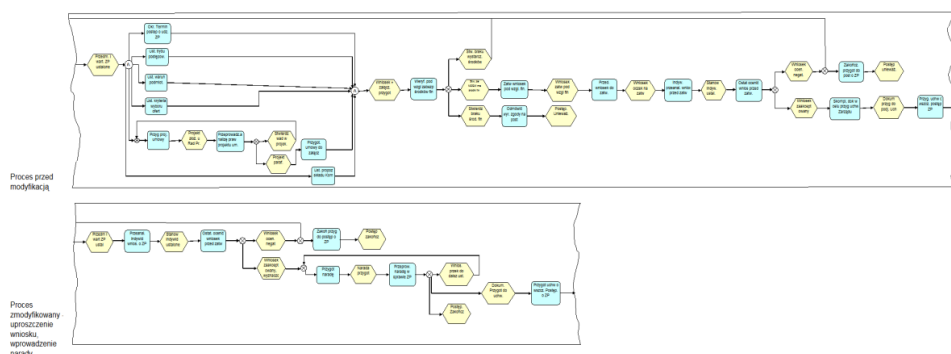
**Tabela 1. Elementy notacji eEPC wykorzystane do mapowania procesów**

Wykorzystane elementy notacji IGOE		
Symbol graficzny	Typ obiektu	Definicja
	<b>Operacja</b>	Spójny zespół czynności mających na celu wykonanie określonego zadania w procesie (szczegółowo opisany w karcie operacji)
	<b>Zdarzenie</b>	Stan, w którym znalazły się obiekty na danym etapie procesu
	<b>Operatory logiczne</b>	Łączą i scalają sekwencje operacji i zdarzeń w procesie
	<b>Łącznik procesów</b>	Wskazuje na miejsca powiązania przedmiotowego procesu z innymi procesami
	<b>Wzór dokumentu</b>	Wzorce unifikujące zachowania oraz dokumentacja wykorzystywana w procesie
	<b>Łącznik zdarzeń i operacji</b>	Określa kierunek i kolejność poszczególnych zdarzeń i operacji w procesie

**Źródło:** R. Gabryelczyk, *ARIS w modelowaniu procesów biznesowych*, Difin, Warszawa 2006, s. 97-98.

Wykorzystanie przedstawionej notacji pozwala przeprowadzić identyfikację procesu udzielania zamówień publicznych, a następnie wprowadzić usprawnienia. Dzięki temu zabiegowi proces ulega istotnemu skróceniu. Zostaje także ograniczone wykorzystanie zasobów organizacji, w szczególności zaangażowanie pracowników. Przenosząc rozważania na grunt praktyczny można stwierdzić, iż proces szczegółowo określa kto, kiedy, w jakich okolicznościach, przy użyciu jakich środków, w jakim celu, a także na podstawie jakich regulacji powinien wykonać poszczególne działania w procesie.

**Rys. 2. Przykład: Fragment procesu udzielania zamówień publicznych w MZGM-TBS sp. z o.o. w Płocku przed i po dokonaniu optymalizacji.**



**Źródło:** opracowanie własne.

## Szacowanie części kosztów transakcyjnych wynikających z obowiązków prawnych

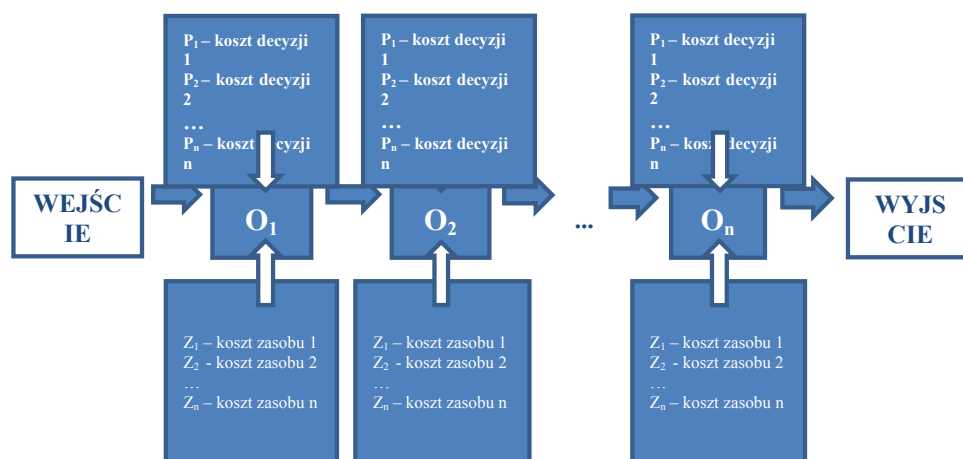
Wykorzystując założenia metodyki zarządzania procesowego uzyskujemy sekwencję powiązanych ze sobą operacji, do których możemy przyporządkować zasoby organizacji niezbędne do przeprowadzenia każdej z nich. Jednocześnie uwzględniana jest podstawa prawna, o ile dana operacja podlega reglamentacji prawnej. Przy okazji identyfikacji regulacji prawnych odnoszących się do poszczególnych etapów realizacji procesu realizujący proces uzyskuje również wiedzę o niezbędnych decyzjach administracyjnych, zaświadczeniach, wypisach z rejestrów urzędowych itp., które stanowią warunek *sine qua non* przeprowadzenia operacji, a tym samym również warunkują realizację całego procesu.

W celu zobrazowania zagadnienia posłużymy się przykładem. Do przygotowania opisu przedmiotu zamówienia, stanowiącego integralny element specyfikacji istotnych warunków zamówienia, wynikającej z planu realizacji inwestycji budowlanej, niezbędne jest uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy, wstępnych warunków dostarczania mediów, ustalenie wpływu inwestycji na środowisko naturalne, wypisy z ksiąg wieczystych nieruchomości, wypisy z ewidencji gruntów, uzyskanie map do celów projektowych itp.<sup>26</sup>. Spełnienie obowiązków nakładanych przez ustawodawcę oraz skompletowanie dokumentów urzędowych, a także przygotowa-

<sup>26</sup> Regulacja prawna określająca etapy i warunki realizacji inwestycji budowlanej została zawarta przede wszystkim w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. 2010 r. Nr

nie powiązanej z nimi wewnętrznej dokumentacji, wymaga nie tylko wydatkowania środków finansowych, ale również zaangażowania innych zasobów organizacji, w szczególności ludzkich, technicznych oraz wiedzy. Zdecydowana większość z nich daje się kwantyfikować i przedstawić w postaci zestawienia poniesionych nakładów finansowych. Dzięki temu, obok szacunkowych kosztów realizacji całego procesu oraz zestawienia bezpośrednich kosztów uzyskania niezbędnych dokumentów urzędowych, kadra zarządzająca zyskuje możliwość przyporządkowania poszczególnym obowiązkom prawnym kosztów zużycia zasobów organizacji wykorzystanych do realizacji nakładanych obowiązków ustawowych. Omawianą relację przedstawia poniższy schemat:

**Wykres 1: Model mapy procesu uwzględniający koszty obowiązków prawnych oraz zasobów spółki komunalnej wykorzystanych do wykonania poszczególnych operacji.**



**Źródło:** opracowanie własne.

Istotę zaprezentowanego schematu można zobrazować następującym przykładem. Realizacja przedsięwzięcia na etapie realizacji Operacji *n-tej* procesu wymaga uzyskania wypisu z ewidencji urzędowej oraz wydania decyzji administracyjnej. Poza bezpośrednimi kosztami opłat związanymi z uzyskaniem niezbędnego wypisu z ewidencji oraz opłatami wynikającymi z obowiązków ustawowych na-

243, poz. 1623 ze zm.). Patrz szerzej: Z. Niewiadomski (red.), *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania. Bariery. Perspektywy*, Warszawa 2009.

kładanych na uczestnika postępowania administracyjnego<sup>27</sup> (koszty bezpośrednie obowiązków prawnych), konieczne jest zaangażowanie konkretnych zasobów organizacji, które także skutkują wydatkowaniem środków finansowych (koszty pośrednie obowiązków prawnych). W omawianym przykładzie uprawniony przedstawiciel organizacji, najczęściej pracownik, przy wykorzystaniu zasobów technicznych i materialnych (komputer, artykuły biurowe itp.) musi przygotować wymagane prawem stanowisko strony postępowania administracyjnego oraz spełnić określone wymogi, jak na przykład przygotowanie i opłacenie pełnomocnictwa niezbędnego do reprezentacji spółki. Przedstawiciel organizacji musi również stawić się w wyznaczonym czasie przed organem administracji publicznej, a zatem dotrzeć we właściwe miejsce w odpowiednim czasie. Należy podkreślić, iż także takie działania jak: uzyskanie niezbędnych informacji, dostęp do zasobów wiedzy, prowadzona korespondencja, generują kolejne koszty po stronie organizacji.

Szczególnie kosztochłonnym zasobem wykorzystywanym do wypełnienia obowiązków formalno-prawnych nakładanych na organizacje publiczne przez ustawodawcę jest zaangażowanie do tego celu pracowników organizacji. Za każdym zrealizowanym obowiązkiem ustawowym stoi zawsze konkretny człowiek lub grupa osób, działająca w imieniu organizacji. Uwzględniając analizowany przykład możemy zauważyć, że pracownik musiał poświęcić określony czas pracy do wypełnienia obowiązków ustawowych ciążących na organizacji. Niezależnie od sposobu naliczania wynagrodzenia za pracę oraz formy zatrudnienia, znając czas w którym pracownik był zaangażowany do realizacji danego zadania, łatwo możemy oszacować koszty wykorzystania zasobów ludzkich do wypełnienia obowiązków ustawowych.

Przedstawione przykłady kosztów wyboru dostawców i zawarcia umów na dostawy, usługi i roboty budowlane, wynikających z obowiązków ustawowych nie wyczerpują oczywiście zagadnienia. Każdorazowo w wyniku mapowania konkretnego procesu pojawiają się koszty wynikające ze specyfiki prowadzonych działań. Warto także zauważyć, że omawiane rozwiązanie pozwala określić poziom nieuzasadnionych kosztów organizacji, wynikających z błędów formalnoprawnych, które skutkują koniecznością powtarzania poszczególnych operacji procesu.

Na podstawie powyższych rozważań możemy stwierdzić, iż dzięki wykorzystaniu mapowania procesu zostały zidentyfikowane trzy rodzaje kosztów związanych z realizacją procesu. Są to koszty bezpośrednie obowiązków prawnych, koszty pośrednie obowiązków prawnych oraz koszty zużycia zasobów do realizacji procesu nie związane z obowiązkami prawnymi nakładanymi przez ustawodawcę.

---

<sup>27</sup> W zakresie obowiązków strony postępowania administracyjnego patrz: ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. 2000, Nr 98, poz. 1071 ze zm.)

Należy bowiem pamiętać, że nie każda operacja procesu musi wynikać z wykonania obowiązków prawnych i w konsekwencji znajduje się poza zainteresowaniem ustawodawcy, przez co zostaje pozostawiona w gestii swobodnych decyzji osób kierujących organizacjami publicznymi.

Zaproponowaną metodę szacowania kosztów transakcyjnych powiązanych z obowiązkami prawnymi nałożonymi przez ustawodawcę można przedstawić następująco:

$$K_{tp} = \sum_{i=1}^n O_k$$

gdzie:

$K_{tp}$  - koszty transakcyjne wynikające z procesu

$O_k$  - koszt operacji

$$O_k = \sum_{i=1}^n Z_k + \sum_{i=1}^n P_k$$

gdzie:

$O_k$  - koszt operacji

$Z_k$  - koszt wykorzystanych zasobów organizacji w procesie

$P_k$  - koszt wykonania obowiązków ustawowych w procesie (uzyskania decyzji, pozwoleń itp.)

Warto również zauważyć, że:

$$\sum_{i=1}^n Z_k = \sum_{i=1}^n Z_p + \sum_{i=1}^n Z_w$$

gdzie:

$Z_p$  – koszt wykorzystanych zasobów organizacji bezpośrednio związanych z wykonaniem obowiązków ustawowych w procesie

$Z_w$  – pozostałe koszty zasobów organizacji wykorzystanych do realizacji procesu

## Wnioski

Obowiązujące prawo stanowi główną determinantę funkcjonowania organizacji publicznych. Z koniecznością przestrzegania porządku prawnego wiąże się podejmowanie przez organizacje szeregu działań, które generują koszty po stronie organizacji. Zbyt małe wyeksponowanie kosztów, wynikających z obowiązków ustawowych rodzi zagrożenie ich niedoszacowania podczas podejmowania działań przez organizacje. Warto również pamiętać, że z bezpośrednimi kosztami obowiązków prawnych wiąże się ściśle inna kategoria kosztów wynikających z konieczności wykorzystania zasobów organizacji do spełnienia obowiązków nakładanych przez ustawodawcę. Na etapie planowania, a następnie realizacji kolejnych etapów procesów, realizowanych szczególnie często lub będących kluczowymi dla organizacji, świadomość wysokości kosztów bezpośrednio lub pośrednio wynikających z obowiązków ustawowych może mieć istotne znaczenie. Łatwo także w ten sposób ustalić poziom kosztów wynikających z błędów formalnoprawnych popełnianych przez organizację, skutkujących koniecznością powtarzania działań podejmowanych w ramach poszczególnych operacji.

Zaproponowana metoda stanowi proste narzędzie służące do szacowania kosztów dostaw powiązanych z obowiązkami nakładanymi na spółki komunalne przez ustawodawcę. Może mieć jednak szersze zastosowanie, nie tylko dla organizacji publicznych, ale także wszystkich podmiotów gospodarczych, na których ciążyą obowiązki formalnoprawne. Ponadto wydaje się być również przydatna do analizy obciążeń finansowych będących skutkiem nakładania przez ustawodawcę na podmioty gospodarcze obowiązków formalnoprawnych związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą.

### **THE IMPLEMENTATION OF PROCESS MANAGEMENT TOOLS TO ESTIMATE THE COST OF SUPPLIES UNDER TO THE LEGAL DUTIES OF MUNICIPAL COMPANIES**

Keywords: municipal company, public management, process management, process, procurement procedure, transaction costs, efficiency, effectiveness, public organization

#### Summary

The article presents the effects of the implementation of management sciences in the entities acting in the public sphere. Contribution to verify the usefulness of management tools is the use of process mapping methods to estimated value of the delivery costs created by legal duties. Particular emphasis was placed on the financial consequences of impacts of normative order and its relationship to the effectiveness of municipal company.





*Rafał Bucholski*

## **SPECJALIZACJA CZY UNIWERSALIZM? ROZWAŻANIA O BANKOWOŚCI HIPOTECZNEJ W POLSCE NA TLE REGULACJI CZESKICH – ASPEKTY PRAWNE**

Słowa kluczowe: bank hipoteczny, list zastawny, nieruchomości, sektor bankowy, bankowość uniwersalna.

### Streszczenie

W celu wzmocnienia impulsów rozwoju inwestycji infrastrukturalnych oraz w zakresie budownictwa mieszkaniowego w 1997 roku przyjęto ustawę o listach zastawnych i bankach hipotecznych, która po ponad pięćdziesięciu latach przywróciła do polskiego systemu bankowego instytucje banków hipotecznych i listów zastawnych. W założeniu ustawodawcy banki hipoteczne miały stymulować rozwój rynku nieruchomości w Polsce. Podstawowym celem, który chciał osiągnąć ustawodawca wybierając koncepcję specjalizacji banków hipotecznych było zagwarantowanie bezpieczeństwa emitowanych przez nie listów zastawnych. Na tle powyższego należy sformułować tezę, że intencją ustawodawcy było wprowadzenie do polskiego systemu bankowego, funkcjonującego w oparciu o zasadę uniwersalizmu, wyjątku w postaci specjalistycznej instytucji kredytu długoterminowego (bank hipoteczny), której działalność przede wszystkim będzie refinansowana poprzez emisję, zastrzeżonej dla niej, określonej kategorii papieru wartościowego (listu zastawnego). Należy podkreślić, że nie wszystkie rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę sprawdziły się przez ponad 15 lat obowiązywania ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych. Duża liczba nowelizacji i słaby rozwój tej części sektora bankowego to potwierdza. Ocenę obecnego stanu rozwoju bankowości hipotecznej powinno rozpocząć się od postawienia pytania, czy dalsze utrzymywanie zasady specjalizacji ma sens? Obecnie w polskim sektorze bankowym działają jedynie dwa banki hipoteczne. W związku z niesprzyjającym otoczeniem prawnym wiele instytucji finansowych, pomimo zaawansowanych przygotowań, zrezygnowało z tworzenia specjalistycznych banków hipotecznych. Istniejące banki hipoteczne przegrywają rywalizację z bankami uniwersalnymi o klienta na rynku kredytu długoterminowego finansującego zakup nieruchomości, i to pomimo ich wysokiej specjalizacji i możliwości pozyskiwania kapitału zewnętrznego poprzez emisję listów zastawnych, które zdaniem ustawodawcy miały dać im przewagę nad bankami uniwersalnymi w zakresie obniżania kosztów pozyskiwania kapitału. Polski ustawodawca powinien rozważyć możliwość dokonania zmian w sektorze bankowym poprzez rezygnację z zasady specjalizacji banków hipotecznych i ujednoczenie katalogu czynności bankowych oraz uniwersalizację działalności bankowej.

## Problematyka klasyfikacji banku hipotecznego w prawie polskim

Podstawowym aktem normatywnym regulującym działalność banków komercyjnych świadczących usługi finansowe jest ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Prawo bankowe*<sup>1</sup>.

Jedno z najistotniejszych kryteriów klasyfikacji banków komercyjnych określa artykuł 12 pr. bank.<sup>2</sup>. Zgodnie z nim, ze względu na formę organizacyjno-prawną, banki mogą być tworzone jako banki państwowe, banki spółdzielcze lub banki w formie spółek akcyjnych. Katalog określony w art. 12 pr. bank. ma charakter zamknięty, co oznacza, że żaden bank komercyjny nie może zostać utworzony i nie może funkcjonować w innej formie organizacyjno-prawnej<sup>3</sup>. Obok powyższego, wskazuje się także na inne kryteria klasyfikacji banków, np. banki krajowe i banki zagraniczne (kryterium siedziby banku)<sup>4</sup>, banki z przewagą kapitału polskiego i banki z przewagą kapitału zagranicznego (kryterium pochodzenia kapitału – podział ten obejmuje jedynie banki działające w formie spółek akcyjnych z siedzibą na terenie Rzeczypospolitej)<sup>5</sup> czy banki kredytu krótkoterminowego i długoterminowego (kryterium specjalizacji operacyjnej). Wyróżnia się również banki o specjalizacji branżowej, np. banki rolne, przemysłowe, budowlane czy obsługi handlu zagranicznego<sup>6</sup>.

Kolejna, tzw. funkcjonalna klasyfikacja banków komercyjnych<sup>7</sup> dokonuje powszechnie akceptowanego, mimo braku podstaw w polskim ustawodawstwie, podziału na banki uniwersalne i specjalistyczne. Opierając się o klasyfikację przyjętą dla banków państw Unii Europejskiej, bankiem uniwersalnym jest instytucja, która spełnia łącznie funkcje banku depozytowo-kredytowego jak i inwestycyjnego<sup>8</sup>. Bankiem specjalistycznym jest natomiast bank, który swoją działalność koncentruje na wybranych segmentach rynku. W związku z tym banki specjalistyczne nie stanowią tak jednorodnej grupy jak banki uniwersalne. Można wśród nich wyodrębnić kilka rodzajów instytucji kredytowych, w zależności od kierunku specjalizacji.

W aspekcie przedmiotowym, według ustawy *Prawo bankowe*, bank uniwersalny może wykonywać wszelkie czynności bankowe, dozwolone przez art. 5

<sup>1</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 ze zm., zwana dalej pr. bank.

<sup>2</sup> E. Fojcik-Mastalska, [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, pod red. E. Fojcik-Mastalskiej, Warszawa 2003, s. 61.

<sup>3</sup> E. Fojcik-Mastalska, [w:] *Prawo bankowe...*, s. 61.

<sup>4</sup> Z. Ofiarski, *Prawo bankowe*, Kraków 2005, s. 38.

<sup>5</sup> E. Fojcik-Mastalska, [w:] *Prawo bankowe...*, s. 23.

<sup>6</sup> J. Świdorski, *Banki komercyjne – uniwersalne i specjalistyczne*, Akademia Bankowości 1999, nr 4, s. 11.

<sup>7</sup> K. Koperkiewicz-Mordel, [w:] *Polskie prawo bankowe*, L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, Warszawa 2003, s. 60.

<sup>8</sup> J. Świdorski, *Banki komercyjne...*, s. 10.

i 6 pr. bank., tzn. m.in. może przyjmować wkłady pieniężne płatne na żądanie, prowadzić rachunki bankowe, udzielać kredyty i gwarancje bankowe, otwierać akredytywy, emitować bankowe papiery wartościowe, wydawać instrumenty pieniądza elektronicznego, a także udzielać pożyczek pieniężnych, dokonywać operacji terminowych, wydawać karty płatnicze, obejmować lub nabywać akcje i prawa z akcji, zaciągać zobowiązania związane z emisją papierów wartościowych, dokonywać obrotu nimi, nabywać i zbywać nieruchomości czy świadczyć usługi konsultacyjno-doradcze. Nie wolno mu jednak wykonywać czynności zastrzeżonych w innych ustawach wyłącznie dla banków specjalistycznych, np. zgodnie z art. 12 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku *o listach zastawnych i bankach hipotecznych*<sup>9</sup>, bankowi uniwersalnemu nie wolno emitować hipotecznych i publicznych listów zastawnych.

Banki uniwersalne nie są również ograniczone w działalności bankowej w aspekcie podmiotowym. Oznacza to, że mogą swobodnie kształtować strukturę swoich klientów. Ponadto banki uniwersalne mogą określać zasięg terytorialny swojej działalności, a także ceny usług oraz intensywność ich świadczenia. Dzięki tak szeroko określonego zakresowi działalności bankowej, bank uniwersalny stwarza swoim klientom możliwość korzystania z wielu różnych produktów, charakterystycznych zarówno dla działalności kredytowo-depozytowej jak i inwestycyjnej, w jednej instytucji. Pozwala to również na elastyczność oferty kierowanej do klientów (oferowanie klientom nie pojedynczych usług, ale całych ich pakietów) i w kształtowaniu ceny za zawarte w niej, poszczególne usługi. Kompleksowa obsługa ułatwia także lepsze poznanie klienta w zakresie jego potrzeb oraz w celu dokonywania bieżącej analizy jego sytuacji finansowej, co obniża ryzyko działalności bankowej i co z tym związane zmniejsza ryzyko ponoszone przez klientów banku<sup>10</sup>.

Jednakże systemy oparte na bankowości uniwersalnej posiadają także wady, a są nimi m.in.: małe zróżnicowanie instrumentów finansowych oraz opieszale wprowadzanie nowych produktów bankowych i innowacji w zakresie obsługi klienta. Spowodowane jest to szerokim zakresem działalności instytucji kredytowej. Brak specjalizacji banku wymusza równomierny, ale przez to wolniejszy rozwój wszystkich usług przez niego świadczonych. Powoduje to mniejszą odporność na konkurencję ze strony banków specjalistycznych, towarzystw ubezpieczeniowych i instytucji parabankowych. Ponadto istnieje obawa, że bank uniwersalny posiadając pełną kontrolę nad sytuacją finansową klienta dzięki szerokiemu zakresowi świadczonych usług, może w sposób celowy obniżyć ich standard lub stopniowo podno-

<sup>9</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 99, poz. 919, ze zm., dalej ulzbb.

<sup>10</sup> W.L. Jaworski, [w:] *Współczesny bank*, pod red. W. L. Jaworskiego, Warszawa 1998, s. 21.

sić ceny za wykonywane czynności bankowe. Sytuacja taka może się szczególnie nasilać w przypadku, gdy klient znajdzie się w gorszej kondycji finansowej<sup>11</sup>.

Wyodrębnienie banków specjalistycznych może nastąpić, jak już wspomniano, w oparciu o różne kryteria. Najczęściej spotykanymi rodzajami banków specjalistycznych na światowych rynkach finansowych są banki inwestycyjne oraz banki kredytu długoterminowego. Polskie ustawodawstwo bankowe sankcjonuje działalność tylko jednego rodzaju banku specjalistycznego, tzn. banku hipotecznego<sup>12</sup>, prowadzącego działalność w zakresie określonym ustawą *o listach zastawnych i bankach hipotecznych*. Ustawa ta jednak nie precyzuje, do której kategorii banków specjalnych należy zakwalifikować bank hipoteczny. Również żadna z ustaw regulujących działalność bankową nie definiuje pojęcia kredytu długoterminowego. Zgodnie ze stanowiskiem przyjętym w praktyce i piśmiennictwie za kredyt długoterminowy uznaje się najczęściej taki kredyt, który jest udzielony na okres dłuższy niż 5 lat<sup>13</sup>. Jednym z rodzajów kredytu długoterminowego jest kredyt hipoteczny. Kredyt hipoteczny przeznaczony jest na finansowanie budownictwa przemysłowego, handlowego, mieszkaniowego oraz na nabywanie mieszkań, domów, działek budowlanych lub innych nieruchomości<sup>14</sup>. Ponieważ udzielanie długoterminowych kredytów hipotecznych jest istotą działalności banku hipotecznego, można stwierdzić, że bank hipoteczny jest instytucją kredytu długoterminowego<sup>15</sup>. Oznacza to, że banki hipoteczne funkcjonujące w polskim systemie bankowym według prawa polskiego, działają jako specjalistyczne banki kredytu długoterminowego, wyłącznie w formie spółek akcyjnych (art. 9 ust. 1 ulzbh.), a nazwa takiej instytucji zawiera dodatkowo wyrazy „bank hipoteczny” (art. 9 ust. 2 ulzbh.).

W polskim systemie bankowym przyjęta została zasada pełnej specjalizacji banków hipotecznych. Oznacza to, że są to instytucje o pełnej samodzielności pod względem prawnym i specjalnym statucie<sup>16</sup>. Jednak w związku z zasadą „jednolitego paszportu” czynności, które są zastrzeżone przez polskie prawo dla specjalistycznych banków hipotecznych, mogą wykonywać na obszarze Polski instytucje kredytowe (art. 4 ust. 1 pkt 17 pr. bank.) bądź oddziały tych instytucji (art. 4 ust. 1 pkt 18 pr. bank.), które nie są specjalistycznymi bankami kredytu długoterminowego, ale są upoważnione na podstawie prawa innego państwa członkowskiego UE,

<sup>11</sup> W.L. Jaworski, [w:] *Współczesny ...*, s. 22.

<sup>12</sup> S. Szuster, [w:] *Podstawy prawa bankowego*, pod red. F. Zolla, Kielce 2003, s. 34.

<sup>13</sup> I. Heropolitańska, [w:] *Kredyty, pożyczki i gwarancje bankowe*, I. Heropolitańska, E. Jagodzińska-Serafin, J. Kruglak, S. Ryżewska, Warszawa 1999, s. 43.

<sup>14</sup> I. Heropolitańska, [w:] *Kredyty, pożyczki i gwarancje ...*, s. 60.

<sup>15</sup> Szerzej: A. Pietrasik, A. Laskowski, *Historia i współczesność długoterminowego kredytu hipotecznego w Polsce*, Warszawa 2001, s. 211-294. Zob.: J. Gliniecka, *Banki hipoteczne w polskim systemie bankowym*, Przegląd Podatkowy 1997, nr 9, s. 1.

<sup>16</sup> A. Gąsowska, [w:] *Bankowość. Podręcznik akademicki*, pod red. W. L. Jaworskiego i Z. Zawadzkiej, Warszawa 2005, s. 404.

np. do emisji długoterminowych papierów wartościowych, będących odpowiednikami polskich listów zastawnych.

## Zakres czynności banku hipotecznego

Katalog czynności, które może wykonywać bank hipoteczny został określony w rozdziale 2 ustawy *o listach zastawnych i bankach hipotecznych* pt. „Czynności banku hipotecznego”.

Zgodnie z art. 11a ulzbh. bank hipoteczny może wykonywać wyłącznie czynności określone w tej ustawie. Taki sposób uregulowania oznacza, że przepisy ustawy *o listach zastawnych i bankach hipotecznych* dotyczące czynności bankowych stanowią *lex specialis* w stosunku do przepisów art. 5 pr. bank., a katalog czynności banku hipotecznego objęty jest zasadą *numerus clausus*. Utworzenie zamkniętego, wyspecjalizowanego i właściwie znacznie węższego niż w przypadku banków uniwersalnych, katalogu czynności podstawowych, które może wykonywać bank hipoteczny, miało na celu ograniczenie ryzyka związanego z działalnością tego typu banków. Ryzyko zostało ograniczone jedynie do czynności specjalistycznych niezbędnych, ale i wystarczających dla funkcjonowania banków hipotecznych<sup>17</sup>. Przykładowo, charakterystyczny dla działalności banków hipotecznych jest brak możliwości prowadzenia działalności depozytowej, z wyjątkiem przyjmowania lokat terminowych przyjmowanych na czas określony. Takie unormowanie ogranicza ryzyko utraty płynności z powodu wycofania środków w nieokreślonym z góry terminie (tzw. wypłata na żądanie)<sup>18</sup>. Również ze względu na minimalizację ryzyka, mimo iż banki hipoteczne są uczestnikami rynku kapitałowego, to zgodnie z art. 12 pkt 4 i 5 ulzbh. oraz art. 15 ust. 1 pkt 3 ulzbh. ich działalność została praktycznie ograniczona do sprzedaży walorów na rynku kapitałowym. Wyjątki zostały określone w art. 15 ust. 1 pkt 5 oraz art. 16 ust. 1 pkt 2-5 ulzbh. Oznacza to, że banki hipoteczne, co do zasady nie mogą udzielać kredytu poprzez inwestowanie w instrumenty rynku kapitałowego, co w znacznym stopniu ogranicza ryzyko ich działalności, np. w stosunku do banków inwestycyjnych<sup>19</sup>.

Z drugiej strony przepisy art. 3 ust. 1 i 2 ulzbh. ograniczyły katalog podmiotowy emitentów mogących przeprowadzać emisję hipotecznego i publicznego listu zastawnego jedynie do banków hipotecznych stanowiąc, że podstawę emisji hipotecznego i publicznego listu zastawnego stanowiąc mogą jedynie wierzytelności

<sup>17</sup> A. Drewicz-Tułodziecka, O.M. Stöcker, *Komentarz do ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych*, Warszawa 2000, s. 108.

<sup>18</sup> A. Drewicz-Tułodziecka, O.M. Stöcker, *Komentarz...*, s. 124.

<sup>19</sup> M. Śliperski, *Bankowość inwestycyjna a polskie realia*, Biuletyn Bankowy BSI 2000, nr 6, s. 96.

banku hipotecznego określone w ustawy *o listach zastawnych i bankach hipotecznych*. Oznacza to, że instytucją uprawnioną do emisji listów zastawnych, zgodnie z art. 10 ulzbh. w zw. z art. 30a i art. 36 ust. 1 pr. bank. jest podmiot, który otrzymał odpowiednie zezwolenie Komisji Nadzoru Finansowego na utworzenie i prowadzenie działalności banku hipotecznego. Ponadto art. 37 ust. 1 ulzbh. wprowadza zasadę ochrony prawnej nazwy „list zastawny” oraz podkreśla znaczenie przepisów tej ustawy dotyczących utrzymania kwalitatywnych czynników podstawy emisji listów zastawnych.

Ograniczenie ryzyka działalności banku hipotecznego poprzez ustanowienie katalogu zamkniętego czynności, które taki bank może wykonywać spowodowało, że banki hipoteczne nie mogą prowadzić działalności bankowej w tak szerokim zakresie, jak banki uniwersalne. Zgodnie z art. 11a ulzbh. bank hipoteczny może prowadzić swoją działalność i wykonywać jedynie czynności określone w ustawie i w granicach przez nią określonych. Zakres czynności banku hipotecznego określają przepisy art. 12 ulzbh. zawierającego tzw. czynności podstawowe, art. 15 ulzbh. normującego tzw. czynności dodatkowe, art. 15a, 16, 19 ust. 2 ulzbh., określających tzw. czynności wynikające z pozostałych przepisów ustawy. Bank hipoteczny może wykonywać również inne czynności wynikające z przepisów ustawy *o listach zastawnych i bankach hipotecznych*, np. z przepisów art. 24 ust. 1, art. 25 i art. 26. Są to tzw. czynności pomocnicze, służące wykonywaniu wszystkich wymienionych rodzajów czynności<sup>20</sup>.

Do podstawowych czynności banku hipotecznego należy zgodnie z art. 12 w zw. z art. 3 ust. 2 ulzbh. udzielanie kredytów zabezpieczonych hipoteką, udzielanie kredytów niezabezpieczonych hipoteką w części zabezpieczonej wraz z należnymi odsetkami, gwarancją lub poręczeniem NBP, Europejskiego Banku Centralnego, rządów lub banków centralnych państw członkowskich Unii Europejskiej, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, z wyłączeniem państw, które restrukturyzują lub restrukturyzowały swoje zadłużenie zagraniczne w ciągu 5 ostatnich lat, oraz gwarancją Skarbu Państwa, udzielanie kredytów niezabezpieczonych hipoteką ww. instytucjom, udzielanie kredytów niezabezpieczonych hipoteką w części zabezpieczonej wraz z należnymi odsetkami gwarancją lub poręczeniem jednostki samorządu terytorialnego, udzielanie kredytów niezabezpieczonych hipoteką jednostkom samorządu terytorialnego, oraz emitowanie hipotecznych i publicznych listów zastawnych, których podstawę stanowią ww. wierzytelności.

Prawna konstrukcja banku hipotecznego w Polsce została stworzona w oparciu o rygorystyczne normy ostrożnościowe i jest zgodna z ideą funkcjonowania banków hipotecznych przyjętą przez polskiego ustawodawcę, w myśl której banki te mają być postrzegane przez potencjalnych inwestorów jako emitenci

<sup>20</sup> A. Drewicz-Tułodziecka, O.M. Stöcker, *Komentarz...*, s. 107-108.

długoterminowych papierów wartościowych o wysokim poziomie bezpieczeństwa, mających pokrycie w odpowiednio zabezpieczonych długoterminowych wierzytelnościach tychże banków.

## Stan rozwoju bankowości hipotecznej w Polsce

Obecnie w polskim sektorze bankowym działają dwa banki hipoteczne<sup>21</sup>. Po piętnastu latach obowiązywania ustawy o *listach zastawnych i bankach hipotecznych*, mimo jej licznych nowelizacji<sup>22</sup>, należy stwierdzić, że restytucja instytucji listu zastawnego i banku hipotecznego do polskiego systemu bankowego nie odniosła sukcesu na miarę oczekiwań<sup>23</sup>. Podczas prac nad ustawą zdawano sobie sprawę z trudności i przeszkód, jakie mogą napotkać banki hipoteczne na początku swojej działalności. Jednak starania podjęte w celu ich restytucji do polskiego sektora bankowego cechował więcej niż umiarkowany optymizm<sup>24</sup>. Udział listów zastawnych

<sup>21</sup> Są to: BRE Bank Hipoteczny SA, Pekao Bank Hipoteczny SA. Do 31.10.2011 r. prowadził działalność ING Bank Hipoteczny SA. Z kolei w latach 2003-2005 funkcjonował Nykredit Bank Hipoteczny SA. Od września 2005 r. po przekształceniu się, bank rozpoczął działalność, jako oddział duńskiego banku Nykredit Realkredit A/S (M. Krześniak, *Hipoteczne tak, ale nie wiadomo po co*, *Gazeta Prawna* z 29 września 2005 r., s. 12). Rozwiązanie to spowodowało, że oddział tej instytucji kredytowej działa na polskim rynku w oparciu o prawo duńskie i np. jako pierwszy na polskim rynku wprowadził długoterminowy kredyt hipoteczny o stałej stopie procentowej (Z. Biskupski, *Mieszkanie na duńskie ryzyko*, *Gazeta Prawna* z 9-11 września 2005 r., s. 19). Jednak 14.11.2008 r. oddział zaprzestał udzielania kredytów hipotecznych i obecnie jedynie obsługuje kredyty już udzielone.

<sup>22</sup> Przez 15-letni okres obowiązywania ulzbh. nowelizowano kilkunastokrotnie. Nowelizacje były wprowadzane do ulzbh. m.in. następującymi aktami prawnymi: ustawa z dnia 23 lipca 1998 r. o *zmianie ustawy – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, ustawy o rachunkowości oraz ustawy listach zastawnych i bankach hipotecznych* (Dz. U. Nr 107, poz. 669), ustawa z dnia 29 czerwca 2000 r. o *zmianie ustawy o obligacjach oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 60, poz. 702), ustawa z dnia 18 stycznia 2001 r. o *zmianie ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych* (Dz. U. Nr 15, poz. 148), ustawa z dnia 5 lipca 2002 r. o *zmianie ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 126, poz. 1070), ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. *Prawo upadłościowe i naprawcze* (Dz. U. Nr 60, poz. 535), ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o *ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych* (Dz. U. Nr 184, poz. 1539), ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o *nadzorze nad rynkiem finansowym* (Dz. U. nr 157, poz. 1119). Szczególnie doniosła dla działalności banków hipotecznych była nowelizacja z 5 lipca 2002 r. (zob.: A. Wudarski, *Podstawy prawne działalności banków hipotecznych*, *Prawo Bankowe* 2003, nr 11, s. 83-95; P. Cyburt, *Rynek bankowości hipotecznej i perspektywy jego rozwoju*, *Prawo Bankowe* 2003, nr 6, s. 3-4).

<sup>23</sup> Na koniec 2011 r. łączna wartość wyemitowanych listów zastawnych, pozostających w obrocie wyniosła około 639 milionów euro (w tym wolumen hipotecznych 527 milionów euro), za: *European Covered Bond Fact Book*, September 2012, ECBC Publication, s. 576.

<sup>24</sup> Zob.: K. Kanigowski, A. Tułodziecka, *Perspektywy rozwoju banków hipotecznych w Polsce*, *Bank i Kredyt* 1996, nr 12, s. 27, 32-34; M. Olszak, *Bank hipoteczny jako bank specjalistyczny*, *Przegląd*

w krajowym rynku instrumentów dłużnych jest nieznaczny. W szczególności walory te nie znalazły uznania na krajowym rynku poza-bankowym. Przyczyną tego może być opóźnione o kilka lat uprawnienie do inwestowania w listy zastawne funduszy inwestycyjnych, towarzystw ubezpieczeniowych i funduszy emerytalnych<sup>25</sup>. Najwięcej listów zastawnych nabywają banki<sup>26</sup>.

Przed uchwaleniem ustawy *o listach zastawnych i bankach hipotecznych*, a także już po jej uchwaleniu, w środowisku bankowym toczyła się dyskusja, dotycząca możliwości uzyskania prawa do emisji listów zastawnych przez banki uniwersalne. Opinie były podzielone, jednak przeważały głosy przeciwne temu rozwiązaniu<sup>27</sup>. Stanowisko Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego było w tej sprawie jednoznacznie przeciwne wprowadzeniu rozwiązania przyznającego bankom uniwersalnym prawo do emisji listów zastawnych. GINB w swoim stanowisku stwierdził, że wprowadzenie wyłączności emisji listów zastawnych jedynie dla banków hipotecznych daje nabywcom tych długoterminowych papierów wartościowych pewność, że bezpieczeństwo funkcjonowania ich emitenta nie będzie zagrożone przez wykonywanie innych operacji bankowych, które są obciążone wyższym stopniem ryzyka, a które wykonują np. banki uniwersalne. W związku z tym negatywnie ocenił propozycje umożliwienia bankom uniwersalnym emisji listów zastawnych<sup>28</sup>.

Wówczas, powołując się na przykład niemiecki wydawało się, że banki hipoteczne działając w formule wysokiej specjalizacji mają szansę obniżyć koszty działania poprzez wykorzystanie do pozyskania kapitału zewnętrznego listów zastawnych, co w efekcie powinno dać im przewagę kosztową nad bankami uniwersalnymi<sup>29</sup>. Jednak funkcjonujące obecnie banki hipoteczne przegrywają z bankami uniwersalnymi konkurencję o klienta na rynku długoterminowych kredytów finansujących zakup nieruchomości i ograniczają swoją działalność również w zakresie podmiotowym. Rozwojowi bankowości hipotecznej w Polsce przeszkadza

---

Ustawodawstwa Gospodarczego 1999, nr 7-8, s. 14-16; A. Drewicz-Tułodziecka, *Ustawa o listach zastawnych i bankach hipotecznych*, Prawo Bankowe 1998, nr 1, s. 71-72; O.M. Stöcker, *Das neue Hypothekenbankgesetz in Polen*, Der Langfristige Kredit 1997, nr 20, s. 650-655.

<sup>25</sup> T. Obal, *Problemy i perspektywy rozwoju bankowości hipotecznej*, Bank 2002, nr 5, s. 15; R. Mikulski, *Nowe możliwości inwestowania w listy zastawne*, Biuletyn Bankowy BSI 2000, nr 1, s. 103-105.

<sup>26</sup> (ppi), *Polski rynek pozaskarbowych papierów dłużnych*, Biuletyn Bankowy BSI 2004, nr 5, s. 35-36.

<sup>27</sup> (opr. red.), *Czy banki uniwersalne mogą uzyskać uprawnienia hipotecznych?*, Bank 1999, nr 11, s. 7.

<sup>28</sup> Stanowisko Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego w sprawie bankowości hipotecznej, *Fundamentalne zasady*, Bank 1999, nr 11, s. 51-52.

<sup>29</sup> T. Obal, *Problemy i perspektywy...*, s. 15.



jednak nie tylko duża konkurencja na rynku kredytów hipotecznych<sup>30</sup>, ale także brak spójnej polityki kredytowej w ramach jednej grupy bankowej, co wyraża się konkurencją pomiędzy bankami uniwersalnymi i hipotecznymi należącymi do jednego holdingu. Także obserwowany kilka lat temu dynamiczny wzrost wartości kredytów udzielanych klientom indywidualnym nie przełożył się na ofertę banków hipotecznych<sup>31</sup>. Jest to zjawisko niekorzystne dla rozwoju bankowości hipotecznej, gdyż klient indywidualny może być klientem dochodowym także dla banku hipotecznego<sup>32</sup>. Ponadto, jak wskazują doświadczenia rynków dojrzałych, to kredyty mieszkaniowe stanowią największą część udziału w saldzie kredytów hipotecznych<sup>33</sup>. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest to, że rynek kredytów hipotecznych, w szczególności mieszkaniowych, został zdominowany przez banki uniwersalne<sup>34</sup>, a w najlepszym okresie koniunktury na kredyty hipoteczne, tj. w 2005 r. udział banków hipotecznych w finansowaniu rynku nieruchomości wynosił zaledwie około 5,5%. Na rynku kredytów mieszkaniowych udział ten wynosił jeszcze mniej, bo zaledwie, niespełna 2%<sup>35</sup>. W następnych latach udział ten się nie powiększył m.in. w związku z wejściem w życie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania<sup>36</sup>. Największym zainteresowaniem banków hipotecznych cieszą się projekty deweloperskie oraz inwestycyjne realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego<sup>37</sup>. W kręgu zainteresowań banków hipotecznych pozostali także klienci komercyjni, czyli inwestorzy na rynku nieruchomości komercyjnych.

W związku z powyższym należy sformułować pytanie o przyszłość specjalistycznej bankowości hipotecznej w Polsce i o przyczyny braku jej rozwoju. Czy wynikają one z obowiązujących regulacji? Czy należy utrzymać zasadę specjalizacji? Czy może np. skorzystać z doświadczeń czeskich (tak jak w 2005 roku częściowo-

<sup>30</sup> Zob.: A. Kowalczyk, *Sprzedać hipoteczny (za wszelką cenę)*, Bank 2004, nr 5, s. 54-56; J. Krajewski, *Tanie kredytowanie*, Bank 2004, nr 6, 40-43.

<sup>31</sup> M. Azemska, *Mieszkaniowe w natarciu*, Bank 2005, nr 11, s. 14; B. Chochołowski, *Boom na rynku kredytowym nie ma końca*, Biuletyn Bankowy BSI 2006, nr 11, s. 42-43; M. Krześniak, *Czy dobieje je zagranica*, Gazeta Prawna z 4 kwietnia 2005 roku, s. 19.

<sup>32</sup> Szerzej na ten temat pisze: M. Capiga, [w:] *Kapitał klienta banku. Wybrane aspekty zarządzania i oceny*, Warszawa 2005.

<sup>33</sup> J. Sobotka, *Ekonomiczne perspektywy rozwoju rynku kredytów hipotecznych*, Prawo Bankowe 2003, nr 6, s. 43, wykres 5.

<sup>34</sup> M. Krześniak, *Kredyty na granicy opłacalności*, Gazeta Prawna, z 25 stycznia 2005 r., s. 11.

<sup>35</sup> M. Krześniak, *Hipoteczne tak, ale nie wiadomo po co*, Gazeta Prawna z 29 września 2005 r., s. 12. Na koniec 2002 roku Fundacja na Rzecz Kredytu Hipotecznego szacowała udział banków hipotecznych w rynku kredytów mieszkaniowych na 1,3%, natomiast w rynku finansowania nieruchomości komercyjnych na ok. 8-10% (P. Cyburt, *Rynek bankowości hipotecznej i perspektywy jego rozwoju*, Prawo Bankowe 2003, nr 6, s. 1).

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 90 ze zm.).

<sup>37</sup> M. Krześniak, *Hipoteczne tak, ale nie wiadomo po co*, Gazeta Prawna z 29 września 2005 r., s. 12.

wo uczynili to Niemcy) i odejść od zasady pełnej specjalizacji w bankowości hipotecznej na rzecz zasady ograniczonej specjalizacji, poprzez umożliwienie bankom uniwersalnym, pod pewnymi warunkami, emisji listów zastawnych?<sup>38</sup>

Rozwój rynku kredytów hipotecznych determinowany jest czynnikami ekonomicznymi, administracyjnymi oraz prawnymi. Czynniki te mogą stawać się przeszkodami w rozwoju bankowości hipotecznej, ale także mogą stymulować i przyspieszać jej rozwój. Czynniki te zostały szeroko omówione w literaturze przedmiotu<sup>39</sup>, w związku z tym w dalszej części opracowania zostaną zaprezentowane jedynie czynniki o charakterze prawnym.

Wśród barier rozwoju bankowości hipotecznej o charakterze prawnym, niemal od początku funkcjonowania banków hipotecznych, wskazywano w literaturze na problem podniesienia VAT na nowe mieszkania i na materiały budowlane, na niewydolność przestarzałego systemu ksiąg wieczystych (obecnie jest on sukcesywnie unowocześniany poprzez tworzenie komputerowej bazy danych o nieruchomościach, a jego obsługa jest w coraz szerszym zakresie dokonywana nie tylko w wersji papierowej, ale także elektronicznej) i brak założonych ksiąg wieczystych dla wielu nieruchomości, na brak podniesienia rangi hipoteki jako zabezpieczenia kredytów udzielanych przez banki hipoteczne i umieszczenie jej dopiero w czwartej kategorii w art. 1025 k.p.c., na niewydolność polskiego systemu egzekucji wierzytelności, oraz na zbędne ograniczenia dotyczące możliwości wprowadzania listów zastawnych do publicznego obrotu<sup>40</sup>. Podnoszono także kwestię istnienia hipoteki ustawowej i konieczność zastąpienia jej hipoteką przymusową<sup>41</sup>, co nastąpiło

<sup>38</sup> T. Obal, *Problemy i perspektywy...*, s. 16; A. Wudarski, *Podstawy prawne działalności...*, s. 88. Dyskusja na temat umożliwienia emisji listów zastawnych bankom uniwersalnym oraz problematyka rozwoju bankowości hipotecznej w Polsce została także zauważona w fachowej prasie niemieckiej: O.M. Stöcker, *Hypothekenbanken in Polen*, Wertpapier-Mitteilungen – Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht 2000, nr 42, s. 2089-2090.

<sup>39</sup> Ł. Reksa, *Bariery rozwoju banków hipotecznych i listów zastawnych w Polsce*, Bank i Kredyt 2002, nr 10; M. Sitek, *Efektywność bankowości hipotecznej i perspektywy jej rozwoju w gospodarce polskiej*, Biuletyn Bankowy BSI 2004, nr 4; T. Gryn, *Dostępność kredytów hipotecznych (bariera niskiej dochodowości potencjalnych kredytobiorców)*, Zeszyt Hipoteczny nr 10, Warszawa 2001; J. Sobotka, *Ekonomiczne perspektywy rozwoju rynku...*; (opr. red.), *Czy grozi załamanie na rynkach nieruchomości?*, Prawo Bankowe 2003, nr 6; M. Krześniak, *Czy dobieje je zagranica*, Gazeta Prawna z 4 kwietnia 2005 roku; M. Krześniak, *Kredyty na granicy opłacalności*, Gazeta Prawna z 25 stycznia 2005 roku; K.A. Czajkowska, *Co z hipotecznymi*, Bank 2005, nr 11; K.A. Czajkowska, *Hipoproblemy na styku*, Bank 2006, nr 10.

<sup>40</sup> A. Drewicz-Tułodziecka, A. Grzywacz, *Finansowanie hipoteczne w Polsce – przegląd zmian legislacyjnych i kluczowych zagadnień*, Monitor Prawniczy 2002, nr 4 (wersja elektroniczna); K.A. Czajkowska, *Co z hipotecznymi*, Bank 2005, nr 11, s. 12; A. Olszewski, *Kłopotliwe zabezpieczenie*, Bank 2006, nr 5, s. 34-35.

<sup>41</sup> Ł. Reksa, *Bariery rozwoju banków hipotecznych...*, Bank i Kredyt 2002, nr 10, s. 38-40; A. Drewicz-Tułodziecka, *Przywileje Skarbu Państwa a hipoteczne zabezpieczenie kredytów*, Przegląd Sądowy 1997, nr 6, s. 27-34; P. Kuglarz, O.M. Stöcker, *Die Immobilienhypothek im polnischen Recht*, Der Langfristige Kredit 1996, nr 18, s. 565.

5 czerwca 2001 r.<sup>42</sup>, oraz potrzeby nowelizacji prawa upadłościowego<sup>43</sup>. Ze względu na to, że banki hipoteczne są instytucjami kredytu długoterminowego, dla rozwoju ich działalności istotna jest także przejrzystość uregulowań prawnych dotyczących działalności banków oraz ich stabilizacja w dłuższym horyzoncie czasowym. Jednak pod pojęciem uregulowań prawnych, dotyczących działalności banków, oprócz określenia czynności banków hipotecznych i sposobu emisji i zabezpieczenia listów zastawnych, należy także rozumieć rozwiązania prawne regulujące kwestie otoczenia gospodarczego banków hipotecznych (np. poprzez regulacje prawne dot. rynku deweloperskiego oraz definicji legalnych instrumentów tego rynku<sup>44</sup>). W szczególności dotyczy to zagadnień rynku mieszkaniowego, na którym banki hipoteczne są (a przynajmniej powinny być) jednymi z podstawowych podmiotów<sup>45</sup> oraz rynku nieruchomości komercyjnych i przemysłowych gdzie obecnie głównie koncentruje się działalność banków hipotecznych w Polsce.

W literaturze podnosi się także, że istotną barierą finansowania budownictwa kredytem hipotecznym jest brak instytucji długu gruntowego<sup>46</sup>.

Mimo kilku nowelizacji ustawy o listach zastawnych i *bankach hipotecznych* mających na celu liberalizację jej postanowień<sup>47</sup>, zarówno w doktrynie, jak i w opracowaniach praktycznych podkreśla się fakt wysokiego poziomu restrykcyjności tej ustawy i nadregulacji zasad działania banków hipotecznych oraz emisji listów zastawnych. W konsekwencji może prowadzić to do usztywnienia działalno-

<sup>42</sup> Nowelizacja wprowadzona ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy – *Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 39, poz. 459). O nowej regulacji: A. Drewicz-Tułodziecka, O. Soergel, O.M. Stöcker, *Mehr Rechtssicherheit für die Hypothek in Polen*, Wertpapier-Mitteilungen – Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht 2002, nr 18, s. 893-894.

<sup>43</sup> Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 24 października 1934 r. – *Prawo upadłościowe* (tekst jedn.: Dz. U. z 1991 r. nr 118, poz. 512, ze zm.) zostało zastąpione przez ustawę z dnia 28 lutego 2003 r. – *Prawo upadłościowe i naprawcze* (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 1112, ze zm.).

<sup>44</sup> K. Kohutek, P. Kuglarz, *Projekt ustawy o zasadach finansowania inwestycji mieszkaniowych – funkcje oraz mechanizmy stosowania wprowadzanych instytucji*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2004, nr 9, s. 2 i nast. Obecnie, częściowo zagadnienia te są uregulowane w ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o *własności lokali* (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903, ze zm.).

<sup>45</sup> J. Łaszek, *Sektor nieruchomości mieszkaniowych w Polsce. Stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2004, s. 67, 70-71.

<sup>46</sup> A. Tułodziecka, *Bariery systemowe i prawne finansowania budownictwa kredytem hipotecznym w Polsce. Propozycje rozwiązań – postulaty zmian legislacyjnych*, Fundacja na Rzecz Kredytu Hipotecznego, Warszawa 2005, s. 4-6. A także: A. Wudarski, *Podstawy prawne działalności...*, s. 93-94. O długu gruntowym w Niemczech: K. Pleyer, *Nowoczesne prawo zastawnicze na nieruchomości*, Monitor Prawniczy 1995, nr 8, s. 235. Należy nadmienić, że w Sejmie IV kadencji znajdował się projekt ustawy wprowadzającej instytucję długu gruntowego (projekt ustawy o *zmianie ustawy – Kodeks Cywilny i ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, Druk Sejmu RP IV Kadencji nr 3433).

<sup>47</sup> M.M. Skarbek, *Listy zastawne i banki hipoteczne*, Bank 2002, nr 7-8, s. 48-49.

ści prowadzonej przez banki hipoteczne oraz do nieelastyczności ich poczynañ<sup>48</sup>, a wnioskując po obecnym poziomie i właściwie braku rozwoju bankowości hipotecznej tak się dzieje. Wyrazem takiej nadregulacji jest „nadstandard” polskiego listu zastawnego, wyrażający się nałożeniem i utrzymywaniem przez polskiego ustawodawcę limitów i obostrzeń bardziej rygorystycznych niż przewidują to standardy europejskie wywodzące się jeszcze z Dyrektywy Rady z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS)<sup>49</sup>. Należy zgodzić się z poglądem, że ta zapobiegliwość polskiego ustawodawcy odbywa się zbyt dużym kosztem systemowym<sup>50</sup>, a inwestorzy nie są skłonni uwzględnić zwiększonego bezpieczeństwa w cenie listu zastawnego. Niskie zainteresowanie polskimi listami zastawnymi powoduje, że nie są one w stanie osiągnąć odpowiedniego wolumenu, a co za tym idzie, płynności<sup>51</sup>. Istotnym czynnikiem skutecznego wprowadzenia listów zastawnych do obrotu i prognozowaniu przyszłego strumienia popytu jest cena, po jakiej banki oferują wyemitowane przez siebie listy zastawne<sup>52</sup>. W związku z tym ważne dla rozwoju rynku listów zastawnych emitowanych przez banki hipoteczne działające na podstawie ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych jest obniżenie kosztów ich emisji oraz stworzenie szeregu zachęt dla inwestorów nie tylko dużych (jak np. fundusze emerytalne czy inwestycyjne), ale także średnich i małych (jak np. przedsiębiorstwa czy osoby fizyczne). Być może warta rozważenia byłaby propozycja regulacji listu zastawnego, jako rodzaju dłużnego papieru wartościowego, czy w węższym zakresie, jako formy obligacji, w jednym akcie prawnym wraz z innymi papierami dłużnymi, a w szczególności z obligacjami<sup>53</sup>. W celu zobrazowania tych propozycji w dalszej części opracowania zostaną przedstawione rozwiązania przyjęte w Republice Czeskiej.

Szansy na rozwój bankowości hipotecznej należy upatrywać w ustabilizowanej, niskiej inflacji, która ułatwia rozpisanie amortyzacji kredytu, a przede

<sup>48</sup> A. Pomorska, *Modele bankowości i rodzaje banków*, [w:] *Bankowość. Podręcznik dla studentów*, pod red. J. Głuchowskiego i J. Szambelańczyka, Poznań 1999, s. 150.

<sup>49</sup> Dyrektywa nr 85/611/EWG (Dziennik Urzędowy UE z 31 grudnia 1985 r. nr L 375). UCITS – Undertakings for collective investment in transferable securities (ang.).

<sup>50</sup> Zob.: A. Zalcewicz, *Gwarancje bezpiecznego inwestowania w listy zastawne*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2000, nr 3, s. 2-7.

<sup>51</sup> A. Tułodziecka, *Bariery systemowe i prawne finansowania budownictwa kredytem hipotecznym w Polsce. Propozycje rozwiązań – postulaty zmian legislacyjnych*, Fundacja na Rzecz Kredytu Hipotecznego, Warszawa wrzesień 2005 r., s. 15-16.

<sup>52</sup> M. Sobolewska, *Perspektywy rozwoju polskich listów zastawnych*, Zeszyt Hipoteczny nr 4, Warszawa 2000, s. 42.

<sup>53</sup> A. Świstak, *Dłużne papiery wartościowe – stan obecny i perspektywy rozwoju*, Biuletyn Bankowy BSI 2000, nr 7-8, s. 49.

wszystkim jego spłatę dzięki niskim odsetkom<sup>54</sup>. Eksperci przewidywali także, że w ciągu ostatnich kilku lat banki uniwersalne miały mieć problemy z refinansowaniem udzielonych kredytów hipotecznych ze swojej bazy depozytowej oraz z pożyczek na rynku międzybankowym. Miało to stworzyć szansę dla banków hipotecznych na zakupienie części portfela kredytów hipotecznych od banków uniwersalnych i refinansowanie ich poprzez emisję listów zastawnych<sup>55</sup>. Jak pokazują doświadczenia ostatnich lat nie było to zjawisko zauważalne w skali całego sektora bankowego. Co więcej, finansowanie depozytami w dalszym ciągu jest tańsze niż poprzez listy zastawne<sup>56</sup>. Banki hipoteczne powinny także poszukać swojej szansy rynkowej w pełnieniu obowiązków administratora portfeli innych banków.

Zagadnieniem ważnym dla rozwoju kredytowania hipotecznego jest także transfer ryzyka kredytowego na podmiot inny niż bank udzielający kredyt. W literaturze przedmiotu proponuje się utworzenie przez państwo systemu wspierania pierwotnego rynku hipotecznego, w szczególności umożliwiającego właśnie bankom przerzucenie ryzyk związanych z kredytowaniem hipotecznym na rynki kapitałowe. Za wzór miałyby służyć doświadczenia amerykańskie, odpowiednio, tj. z uwzględnieniem specyfiki polskiego rynku kredytów hipotecznych, transponowane na polski rynek<sup>57</sup>. Drugim proponowanym wariantem jest włączenie się w szerszym zakresie w transfer ryzyka towarzystw ubezpieczeniowych z odpowiednimi produktami ubezpieczeniowymi<sup>58</sup>. Jednak przerzucenie ryzyka kredytowego na towarzystwa ubezpieczeniowe przyniesie korzyści głównie bankom uniwersalnym udzielającym kredytów hipotecznych. Wskazują na to doświadczenia niemieckie, gdzie formalny system ubezpieczeń kredytów hipotecznych nie rozwinął się ze względu na fakt, że dominującą pozycję w strukturze udzielania kredytów hipotecznych zajmują właśnie wyspecjalizowane banki hipoteczne, których działalność obwarowana jest rygorystycznymi przepisami prawnymi ograniczającymi ryzyko ich działalności. Podobna sytuacja jest w Szwecji, kraju z dobrze rozwiniętym systemem refinansowania wierzytelności hipotecznych przez listy zastawne, gdzie

<sup>54</sup> E. Gruszczyńska-Brożbar, *List zastawny*, [w:] *Rynek papierów wartościowych w Polsce. Wybrane problemy*, pod red. W. Przybylskiej-Kapuścińskiej, Poznań 2002, s. 121.

<sup>55</sup> M. Krześniak, *Hipoteczne tak, ale nie wiadomo po co*, *Gazeta Prawna* z 29 września 2005 r., s. 12.

<sup>56</sup> A. Drewicz-Tułodziecka, *Rynek kredytów hipotecznych i instrumentów finansowania w Polsce na tle innych państw UE (2012 r.)*, <http://www.ehipoteka.pl/ehipoteka/Listy-zastawne/Dokumenty-i-opracowania> [stan na: 29.11.2012 r.].

<sup>57</sup> Ł. Reksa, *Listami zbudowane*, *Bank* 2003, nr 3, s. 33-35.

<sup>58</sup> J. Grobicki, *Kredyty kontrolowanego ryzyka*, *Bank* 2004, nr 3, s. 36-37; A. Chróścicki, *Zabezpiecz swój kredyt*, *Bank* 2005, nr 3, s. 12-14; Z. Krysiak, Ł. Reksa, *Rola ubezpieczenia wierzytelności hipotecznych w rozwoju rynku finansowania nieruchomości*, *Bank i Kredyt* 2005, nr 7, s. 40-52.

ubezpieczeń wiarytelności, w sposób automatyczny, dokonuje jedna agencja należąca do rządu centralnego<sup>59</sup>.

Istotnym zagadnieniem, o którym należy wspomnieć omawiając problematykę rozwoju bankowości hipotecznej w Polsce, jest kwestia refinansowania działalności banków hipotecznych, które odbywa się w głównej mierze za pomocą listów zastawnych. Listy zastawne są papierami wartościowymi, których emisja odbywa się w znaczącym zakresie za pośrednictwem rynku regulowanego (dotyczy to listów zastawnych na okaziciela). Obecnie alokacyjna rola regulowanego rynku kapitałowego jest niewielka w stosunku do alokacyjnej roli sektora bankowego. Porównanie wielkości kapitalizacji giełdy warszawskiej do aktywów bankowych nie posiada cechy wielkości bezpośrednio porównywalnej, ponieważ wielkość aktywów banków komercyjnych to nie to samo, co kapitalizacja danego rynku kapitałowego. Dowodzi ono jednak stale rosnącej<sup>60</sup>, ale ciągle relatywnie niewielkiej roli Giełdy Papierów Wartościowych w polskiej gospodarce rynkowej w porównaniu do znaczenia sektora banków komercyjnych<sup>61</sup>. Oznacza to, że listy zastawne na okaziciela są instrumentem refinansowania kredytów o znacznie mniej doniosłym znaczeniu niż np. oszczędności w postaci lokat terminowych, które banki hipoteczne mogą przyjmować na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 1 ulzbh. Może to stanowić istotną barierę w rozwoju bankowości hipotecznej, ponieważ ze środków uzyskanych z emisji listów zastawnych bank hipoteczny może refinansować kredyty hipoteczne do kwoty odpowiadającej wysokości 60% bankowo-hipotecznej wartości nieruchomości, natomiast lokaty terminowe mogą stanowić podstawę emisji listów zastawnych jedynie do wysokości 10% kwoty zabezpieczonych hipoteką wiarytelności banku, co określa art. 18 ust. 3 pkt 3 ulzbh. Z powyższego wynika, że donioślejsze znaczenie w refinansowaniu działalności banku hipotecznego ma instrument o niewielkim potencjale alokacyjnym na polskim rynku (tj. list zastawny), a marginalne instrument rynku o znaczącej roli alokacyjnej (tj. lokata terminowa). Niski potencjał alokacyjny listów zastawnych początkowo wynikał w dużej mierze z niezajomości tego instrumentu przez potencjalnych inwestorów. Obecnie wynika to z dużej konkurencji na rynku długoterminowych papierów dłużnych, w szczególności ze strony papierów wartościowych Skarbu Państwa, ale także z niskiego poziomu oszczędności gospodarstw domowych, co w efekcie przekłada się na niskie zainteresowanie tzw. inwestorów prywatnych listami zastawnymi<sup>62</sup>.

<sup>59</sup> Z. Krysiak, L. Reksa, *Rola ubezpieczenia wiarytelności...*, s. 48-49.

<sup>60</sup> Por. P. Kulpaka, *Rola publicznego rynku papierów wartościowych w procesie alokacji kapitałów w gospodarce polskiej na tle sektora bankowego*, Bank i Kredyt 2004, nr 1, s. 45; T. Świderek, *400 firm za dwa lata*, Gazeta Prawna z 2 stycznia 2007 r., s. 7.

<sup>61</sup> P. Kulpaka, *Rola publicznego rynku papierów...*, s. 51-53.

<sup>62</sup> M. Sobolewska, *Perspektywy rozwoju polskich listów...*, s. 34-37.

Banki hipoteczne są również uprawnione do emisji publicznych listów zastawnych, jednak do tej pory wartość emisji tych walorów jest jeszcze skromniejsza niż hipotecznych listów zastawnych<sup>63</sup>. Zważywszy na mechanizmy zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego, jest to niewykorzystana przez banki hipoteczne szansa<sup>64</sup>. Banki hipoteczne powinny wykorzystać także, w zakresie obsługi jednostek samorządu terytorialnego, proces rewitalizacji miast, poprzez kredytowanie projektów rewitalizacyjnych<sup>65</sup>.

## Bankowość hipoteczna w Czechach

Bankowość hipoteczna na terytorium dzisiejszych Czech ma długą tradycję<sup>66</sup>. Pierwszy ziemski bank hipoteczny o czeskim rodowodzie został założony w 1865 r. w Pradze<sup>67</sup>. Podobnie jak w Polsce, rozwój bankowości hipotecznej został zatrzymany po 1945 r. Jej całkowita likwidacja nastąpiła w 1948 r. na podstawie ustawy – *Nowe prawo o sprawach pieniężnych*<sup>68</sup>. Czechy jako pierwsze spośród państw Europy Środkowej przywróciły instytucję listu zastawnego. Dokonano tego ustawą z dnia 18 kwietnia 1995 r. którą zmienia i uzupełnia się ustawy o obligacjach, kodeks handlowy, prawo upadłościowe i układowe, ustawę o cywilnym postępowaniu sądowym i ustawę o bankach, która weszła w życie 1 sierpnia 1995 r.<sup>69</sup>. Ustawodawca czeski zrezygnował z uchwalenia osobnej, szczególnej ustawy o bankach hipotecznych przywracającej instytucję listów zastawnych. Zrezygnowano również z nowelizacji prawa bankowego, polegającej na dodaniu rozdziału dotyczącego czynności banków hipotecznych. Ostatecznie znowelizowano ustawę o obligacjach<sup>70</sup>. Obecnie zagadnienia dotyczące listów zastawnych uregulowane są

<sup>63</sup> Na koniec 2011 r. łączna wartość wyemitowanych publicznych listów zastawnych pozostających w obrocie wyniosła około 112 mln. euro (za: *European Covered Bond Fact Book*, September 2012, ECBC Publication, s. 576).

<sup>64</sup> J. Bieniowski, *Jak zadłuża się samorząd*, Bank 2001, nr 2, s. 61-65; S. Skuza, *Uwarunkowania prawne zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Prawo Bankowe 2003, nr 6, s. 61-71.

<sup>65</sup> Szerzej: J. Sobotka, *Rola banków w procesach rewitalizacji miast*, Prawo Bankowe 2004, nr 2, s. 50 i nast.

<sup>66</sup> Szerzej: O.M. Stöcker, *Die Hypothekenbanken und der Pfandbrief in den mitteleuropäischen Reformländern*, Frankfurt am Main 1998, s. 28-31.

<sup>67</sup> A. Gašowska, *Bankowość hipoteczna*, Warszawa 2000, s. 91.

<sup>68</sup> 181/1948, Sb.

<sup>69</sup> Zákon č. 84/1995, Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 530/1990 Sb., o dluhopisech, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 328/1991 Sb., o konkurzu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>70</sup> Zákon č. 530/1990 Sb., o dluhopisech.

w §§ 28-32 ustawy *o obligacjach* z dnia 1 kwietnia 2004 r.<sup>71</sup>, która § 47 uchylila ustawę poprzednio obowiązującą. Ponadto regulacje dotyczące bankowości hipotecznej znajdują się w czeskim *kodeksie handlowym*<sup>72</sup>, *prawie upadłościowym i układowym*<sup>73</sup>, *ustawie o cywilnym postępowaniu sądowym*<sup>74</sup> oraz ustawie o bankach<sup>75</sup>.

Prawodawstwo czeskie przyjęło zasadę ograniczonej specjalizacji banków hipotecznych, polegającą na przyznawaniu bankom uniwersalnym limitowanej licencji banku hipotecznego, pozwalającej na emitowanie hipotecznych listów zastawnych<sup>76</sup>. Ustawodawca czeski pozostawił bankom swobodę do decydowania o tym, jakiego rodzaju działalność bankową będą prowadzić: czy będą to banki uniwersalno-hipoteczne, czy też w przyszłości zdecydują się ograniczyć do bankowości hipotecznej<sup>77</sup>. Licencje są przyznawane na podstawie przepisu § 1 ust. 4 ustawy *o bankach*. Zgodnie z założeniami liczba banków, które dostały licencje była ograniczona. Nazwa „bank hipoteczny” nie podlega szczególnej ochronie w prawie czeskim<sup>78</sup>. Również nie ma odrębnych uregulowań dotyczących ograniczenia formy prawnej prowadzenia działalności przez banki hipoteczne. Istnieje jednak zastrzeżenie, że emisji hipotecznych listów zastawnych mogą dokonywać jedynie instytucje bankowe (§ 28 ust. 2 *zod.*), a te mogą działać jedynie w formie spółek akcyjnych (§ 1 ust. 1 *zob.*).

Do głównych czynności czeskiej instytucji bankowej posiadającej licencję banku hipotecznego, oprócz czynności wskazanych w § 1 ust. 1-3 *zob.*, należy emisja hipotecznych listów zastawnych i udzielanie kredytów hipotecznych. W przypadku czeskich instytucji emitujących listy zastawne wyróżnianie typów wykonywanych przez nie czynności nie jest potrzebne, ze względu na wskazany już brak specjalizacji banków hipotecznych<sup>79</sup>. W związku z tym w prawie czeskim nie wyróżnia się czynności podstawowych, dodatkowych i pomocniczych banku hipotecznego.

W praktyce bankowej jedną z najważniejszych form zabezpieczenia kredytów jest w Czechach prawo zastawu<sup>80</sup>. Jednak w przeciwieństwie do rozwiązań

<sup>71</sup> Zákon č. 190/2004 Sb., *o dluhopisech* (ze zm.), zwana dalej *zod.*

<sup>72</sup> Zákon č. 513/1991 Sb., *obchodní zákoník* (ze zm.).

<sup>73</sup> Zákon č. 328/1991 Sb., *o konkurzu a vyrovnání* (ze zm.).

<sup>74</sup> Zákon č. 99/1963 Sb., *občanský soudní řád* (ze zm.).

<sup>75</sup> Zákon ze dne 20. prosince 1991 č. 21/1992 Sb., *o bankách* (ze zm.), zwana dalej *zob.*

<sup>76</sup> P. Neubauer, O.M. Stöcker, *Der neue Pfandbrief in der Tschechischen Republik*, *Der Langfristige Kredit* 1995, nr 12, s. 400.

<sup>77</sup> P. Neubauer, O.M. Stöcker, *Neuer Pfandbrief in der Tschechischen Republik*, *Börsen-Zeitung*, 27. Juni 1995, s. 19; P. Neubauer, O.M. Stöcker, *Der neue Pfandbrief in der Tschechischen Republik*, *Der Langfristige Kredit* 1995, nr 12, s. 400-401.

<sup>78</sup> A. Drewicz-Tułodziecka, O.M. Stöcker, *Komentarz...*, s. 100.

<sup>79</sup> A. Drewicz-Tułodziecka, O.M. Stöcker, *Komentarz...*, s. 126.

<sup>80</sup> *Czes. zastavne právo*. Szerzej: P. Dušek, B. Kos, *Právo hypotečního úvěrování*, Praha 2001, s. 13-28.



polskich, w Czechach nie obowiązuje oddzielna ustawa kształtująca instytucje gruntowego prawa zastawu czy hipoteki. Zagadnienia te uregulowane są w czeskim kodeksie cywilnym<sup>81</sup>. W §§ 151a i nast. oz. unormowano nie tylko prawo zastawu na rzeczach ruchomych, ale i na nieruchomościach, jednakże bez specjalnych regulacji dotyczących hipoteki<sup>82</sup>.

Prawo czeskie nie zawiera szczególnych przepisów dotyczących nabywania przez banki posiadające licencję banku hipotecznego kredytów hipotecznych udzielonych przez inne podmioty do tego uprawnione. W związku z tym wierzytelności hipoteczne nabywane od innych kredytodawców mogą również służyć jako środki zabezpieczenia hipotecznych listów zastawnych. Jednak szczególna ranga hipotek zabezpieczających te papiery wartościowe wymaga, aby wierzytelności hipoteczne nabywane od innych banków były odrębnie ewidencjonowane<sup>83</sup>. Zgodnie z § 32 ust. 1 zod. emitent hipotecznych listów zastawnych jest zobowiązany do prowadzenia samodzielnej ewidencji pokrycia zobowiązań z wydanych przez siebie papierów wartościowych znajdujących się w obiegu, w celu przedstawienia pełnej dokumentacji określającej, w jaki sposób przestrzega on postanowień zawartych w przepisach ustawy. Treść i sposób prowadzenia ewidencji wskazanej w § 32 ust. 1 określa Narodowy Bank Czeski zarządzeniem ogłoszonym w Dzienniku Urzędowym Narodowego Banku Czeskiego (§ 32 ust. 2 zod.).

Ustawa zakazuje ustanawiania na obciążonej na rzecz banku hipotecznego nieruchomości, która zabezpiecza (pokrywa) zobowiązania z hipotecznych listów zastawnych znajdujących się w obiegu, praw zastawniczych, które miałyby pierwszeństwo lub byłyby równe prawu zastawniczemu zabezpieczającemu wierzytelność wynikającą z kredytu hipotecznego lub jej część, z wyjątkiem prawa zastawniczego zabezpieczającego kredyt udzielony przez kasę budowlano-oszczędnościową na podstawie odrębnych przepisów<sup>84</sup>, jak i kredyt na potrzeby budownictwa mieszkaniowego, stanowiący pomoc finansową, kredytową lub inną udzielony spółdzielni mieszkaniowej na podstawie odrębnych przepisów dotyczących pomocy finansowej, kredytowej lub innej udzielanej spółdzielniom mieszkaniowym<sup>85</sup> pod

<sup>81</sup> *Občanský zákoník*, 40/1964 Sb., tekst jedn.: 103/2000 Sb., zwany dalej oz.

<sup>82</sup> J. Fiala, I. Bučková, *Immobiliarsachenrecht in Tschechien. Liegenschaftskataster, Kreditwesen und Pfandrecht*, Wien 2000, s. 66.

<sup>83</sup> A. Drewicz-Tułodziecka, O.M. Stöcker, *Komentarz...*, s. 115.

<sup>84</sup> Zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (ustawa nr 96/1993 o kasach oszczędnościowo-budowlanych i państwowej pomocy dla kas oszczędnościowo-budowlanych oraz ustawa nr 586/1992, uzupełniająca o podatku dochodowym, według brzmienia późniejszych przepisów); P. Neubauer, O.M. Stöcker, *Der neue Pfandbrief in der Tschechischen Republik*, *Der Langfristige Kredit* 1995, nr 12, s. 400.

<sup>85</sup> Np. vyhláška č. 136/1985 Sb., o finanční, úvěrové a jiné pomoci družstevní a individuální bytové výstavbě a modernizaci rodinných domků v osobním vlastnictví, ve znění pozdějších předpisů (rozporządzenie nr 136/1985 o finansowej, kredytowej i innych rodzajach pomocy udzielanej

warunkiem, że kasa oszczędnościowo-budowlana lub wierzyciel z tytułu kredytu udzielonego spółdzielni mieszkaniowej, którym przysługuje uprzywilejowane prawo zastawnicze, wyrazili uprzednie pisemne zapewnienie emitentowi hipotecznych listów zastawnych, na ustanawianie swoich praw zastawniczych w dalszej kolejności hierarchicznej. Bez takiej zgody wierzytelność banku hipotecznego nie może zostać przeznaczona do pokrycia.

Możliwość przeniesienia obciążonej nieruchomości nie może być ograniczona przez wcześniej powstałe prawo ograniczające możliwość przeniesienia nieruchomości. Warunki te muszą być spełnione przez cały okres, w którym wierzytelności z kredytów hipotecznych są wykorzystywane jako zabezpieczenie wyemitowanych listów hipotecznych (§ 30 ust. 2 zd. 3 i 4 zod.).

Jeżeli na niektórych z obciążonych nieruchomości ciąży prawo zastawnicze, którym jest zabezpieczenie kredytu udzielonego przez kasę budowlano-oszczędnościową, w celu zabezpieczenia zobowiązań ze wszystkich hipotecznych listów zastawnych w obiegu, można je pokryć wierzytelnością z kredytu hipotecznego lub jego części, maksymalnie do wysokości różnicy pomiędzy 70% wartości hipotecznej obciążonej nieruchomości<sup>86</sup> a wierzytelnością z kredytu udzielonego przez kasę oszczędnościowo-kredytową (§ 30 ust. 4 zod.). Analogiczne rozstrzygnięcie prawne dotyczy zabezpieczania hipotecznych listów zastawnych w obiegu wierzytelnościami z kredytów hipotecznych, które są zabezpieczone na nieruchomościach obciążonych prawem zastawniczym zabezpieczającym kredyt udzielony spółdzielni mieszkaniowej (§ 30 ust. 5 zod.). W przypadku, gdy nieruchomość, o której mowa jest obciążona równocześnie prawami zastawniczymi zabezpieczającymi kredyt udzielony przez kasę oszczędnościowo-budowlaną jak i kredyt udzielony spółdzielni mieszkaniowej, wówczas maksymalną wartość wierzytelności z kredytu hipotecznego lub jego części, którą emitent może zabezpieczyć hipoteczne listy zastawne w obiegu, oblicza się jako różnicę 70% wartości hipotecznej obciążonej nieruchomości i sumy wierzytelności z ww. kredytów (§ 30 ust. 6 zod.).

Kredytem hipotecznym jest taki kredyt, którego spłata zabezpieczona jest prawem zastawu na nieruchomości, w tym również na nieruchomości, na której prowadzone są prace budowlane (§ 28 ust. 3 zod.). Kredytobiorcy przysługuje prawo jego wcześniejszej spłaty. Kredyt staje się kredytem hipotecznym z dniem powstania skutków prawnych ustanowienia zastawu. Emitent hipotecznych listów może, do zabezpieczenia hipotecznych listów zastawnych, zastosować wierzytelności przysługujące z tytułu kredytów hipotecznych lub ich części dopiero w dniu,

*spółdzielczemu i indywidualnemu budownictwu mieszkaniowemu oraz pomocy przeznaczonej na modernizację indywidualnych domów jednorodzinnych).*

<sup>86</sup> W niemieckojęzycznej wersji zod. jest to tzw. *Beleihungswert*, czyli wartość przedmiotu obciążonego przy uwzględnieniu wszystkich towarzyszących okoliczności.

kiedy otrzyma informację o ustanowieniu zastawu na nieruchomości (§28 ust. 3 zod.).

Zgodnie z §28 ust. 1 zod. w Republice Czeskiej można dokonywać emisji jedynie hipotecznych listów zastawnych (czes. *hypoteční zástavní listy*). Są one definiowane jako forma obligacji, której wartość nominalna jak i odsetki są w pełni pokryte wierzytelnościami z kredytów hipotecznych lub częściami tych wierzytelności, zabezpieczonych zabezpieczeniem zwykłym (właściwym – ches. *řádné krytí*) lub zastępczym (czes. *náhradní krytí*). Prawo czeskie nie przewiduje możliwości emisji publicznych listów zastawnych. Banki, które udzieliły kredytu gminie, mogą jedynie emitować obligacje komunalne<sup>87</sup>. Nazwa „hipoteczny list zastawny” jest zastrzeżona tylko dla tego rodzaju papierów wartościowych<sup>88</sup>.

Zgodnie z §30 ust. 1 zod., jako pokrycie zwykle zobowiązań wynikających ze wszystkich hipotecznych listów zastawnych będących w obiegu i wyemitowanych przez jednego emitenta, mogą służyć jedynie wierzytelności z tytułu udzielonych kredytów hipotecznych lub ich części, które spełniają warunki określone w §28 ust. 3 i 4 zod. Wierzytelności takie lub ich części w okresie, kiedy stanowią takie zabezpieczenie, nie mogą przekroczyć 70% wartości obciążonych nieruchomości<sup>89</sup>.

W przypadku upadłości banku-emitenta wierzyciele z hipotecznych listów zastawnych korzystają, na podstawie § 32ust. 3 ustawy o *prawie upadłościowym i układowym*, z przywileju pierwszeństwa przy zaspokajaniu się z majątku upadłego<sup>90</sup>. W przypadku niemożności spłacenia wszystkich długów, ich zapłata powinna nastąpić proporcjonalnie do istniejących środków pieniężnych<sup>91</sup>.

Wierzytelność powstała w wyniku udzielenia kredytu hipotecznego może zostać zabezpieczona na nieruchomości obciążonej wcześniej powstałym prawem zastawniczym lub prawem ograniczającym możliwość jej przeniesienia, jeżeli kredyt hipoteczny zostanie udzielony w celu spłacenia tak zabezpieczonej wierzytelności osoby trzeciej, a zabezpieczenie na rzecz osoby trzeciej zostanie zniesione (§30 ust. 3 zod.)<sup>92</sup>.

Zgodnie z §31 zod. wysokość pokrycia zastępczego zobowiązań wynikających z hipotecznych listów zastawnych wyemitowanych przez jednego emitenta

<sup>87</sup> R. Papież, *Bankowość hipoteczna w Polsce*, Kraków 2004, s. 119.

<sup>88</sup> P. Neubauer, O.M. Stöcker, *Neuer Pfandbrief in der Tschechischen Republik*, Börsen-Zeitung, 27. Juni 1995, s. 19; H. Marková, *Daňové a finanční právo II. Komentáře*, Praha 1997, poz. 760, s. 26-27.

<sup>89</sup> P. Neubauer, O.M. Stöcker, *Der neue Pfandbrief in der Tschechischen Republik*, Der Langfristige Kredit 1995, nr 12, s. 398.

<sup>90</sup> H. Marková, *Daňové a finanční právo II. Komentáře*, Praha 1997, poz. 760, s. 27.

<sup>91</sup> A. Pietrasik, A. Laskowski, *Historia i współczesność...*, s. 186.

<sup>92</sup> P. Neubauer, O.M. Stöcker, *Der neue Pfandbrief in der Tschechischen Republik*, Der Langfristige Kredit 1995, nr 12, s. 400.

nie może przekroczyć 10% wartości nominalnej tych listów. Przedmioty pokrycia zastępczego zostały enumeratywnie wskazane przez z od. w §31 ust. 1 i mogą nimi być jedynie: gotówka; wkłady w Czeskim Banku Narodowym; wkłady w bankach centralnych państw członkowskich UE lub innych państw tworzących Europejski Obszar Gospodarczy lub wkłady w Europejskim Banku Centralnym; obligacje państwowe lub papiery wartościowe wydane przez Czeski Bank Narodowy na podstawie odrębnych przepisów; obligacje państwowe lub papiery wartościowe wydane przez państwa członkowskie UE lub inne państwa tworzące Europejski Obszar Gospodarczy lub przez Europejski Bank Centralny; obligacje wydane przez instytucje finansowe, które powstały w wyniku zawarcia umów międzynarodowych, których stroną jest Republika Czeska lub instytucje finansowe, z którymi Republika Czeska zawarła umowę. Zgodnie z §31 ust. 2 z od. emitentowi hipotecznych listów zastawnych nie wolno w w. wartości majątkowych obciążać prawem zastawu ani wykorzystywać jako zabezpieczenia.

Nieruchomość, która zabezpiecza hipoteczny kredyt refinansowany przez hipoteczne listy zastawne, musi znajdować się na terenie Republiki Czeskiej, państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub na obszarze innego państwa wchodzącego w skład Europejskiego Obszaru Gospodarczego (§28 ust. 4 z od.).

Emitent hipotecznych listów zastawnych zabezpiecza wystarczające pokrycie zobowiązań z hipotecznych listów zastawnych w obiegu w taki sposób, żeby suma wierzytelności z kredytów hipotecznych lub ich części, służących do pokrycia zwykłego i pokrycia zastępczego, nie spadła poniżej całkowitego poziomu zobowiązań ze wszystkich wyemitowanych listów zastawnych znajdujących się w obiegu (§28 ust. 5 z od.)<sup>93</sup>.

Wartość nieruchomości, która ma stanowić zabezpieczenie kredytu hipotecznego, określa emitent hipotecznych listów zastawnych, w oparciu o ustanowione przez siebie, wewnętrzne przepisy określające reguły dokonywania wycen nieruchomości (§29 ust. 1 z od.). Reguły te muszą jednak spełniać zasady określone w §29 ust. 2 z od., zgodnie z którym wyceny obciążanej nieruchomości dokonuje się w oparciu o jej zwykłą cenę, na podstawie przepisów określających zasady wyceny majątkowej z uwzględnieniem<sup>94</sup>: trwałych i długoterminowych właściwości nieruchomości, dochodu, który mogłaby uzyskać osoba trzecia przy zwykłym gospodarowaniu nieruchomością, praw i wad związanych z nieruchomością i lokalnych wa-

<sup>93</sup> O elementach gwarantujących bezpieczeństwo listów zastawnych: H. Marková, *Daňové a finanční právo II. Komentáře*, Praha 1997, poz. 760, s. 27.

<sup>94</sup> Czeski ustawodawca oraz organ czeskiego nadzoru bankowego nie wprowadzają żadnej jednolitej metody ani w drodze ustawy, ani w drodze instrukcji, dokonywania wyceny nieruchomości mających stanowić zabezpieczenie kredytu hipotecznego udzielonego przez bank (*vide*: P. Dušek, B. Kos, *Právo hypotečního úvěrování*, Praha 2001, s. 140-147).

runków rynku nieruchomości włącznie z ich wpływem na szacowaną nieruchomość oraz prawdopodobnym kierunkiem rozwoju.

Zasadniczo banki mogą emitować listy zastawne jako papiery wartościowe na okaziciela, papiery wartościowe na zlecenie albo jako imienne papiery wartościowe. Najczęściej hipoteczne listy zastawne emitowane są jako papiery wartościowe na okaziciela. Listy zastawne emitowane w pierwszych latach funkcjonowania bankowości hipotecznej miały 5-letni termin wykupu, a ich oprocentowanie było stałe<sup>95</sup>. Obecnie w obiegu znajdują się hipoteczne listy zastawne z nawet 10-letnim terminem wykupu<sup>96</sup> oraz o zmiennym oprocentowaniu.

Banki nie posiadają statusu ciągłego emitenta. Do emisji hipotecznych listów zastawnych wymagana jest każdorazowo oddzielna zgoda udzielana przez Ministerstwo Finansów, opiniowana przez bank centralny<sup>97</sup>. Od 1998 roku emisje listów zastawnych muszą otrzymywać zezwolenie specjalnego wydziału komisji papierów wartościowych<sup>98</sup>. Tak wyemitowanymi listami zastawnymi można obracać na giełdzie, co też ma miejsce od października 1996 roku.

Prawo czeskie nie wprowadza żadnych szczególnych ograniczeń dotyczących możliwości inwestowania w hipoteczne listy zastawne. W związku z tym inwestować w nie mogą zarówno banki, towarzystwa ubezpieczeniowe, fundusze inwestycyjne, a także inwestorzy indywidualni<sup>99</sup>. Jednak ostatnie emisje kierowane są przede wszystkim do inwestorów instytucjonalnych, gdyż emisje z lat 1996-1997 nie spotkały się z zainteresowaniem inwestorów indywidualnych<sup>100</sup>, mimo zwolnienia osób fizycznych i prawnych z podatku dochodowego od odsetek osiągniętych z inwestycji w listy zastawne w Czechach<sup>101</sup>. Na marginesie należy zauważyć, że czeski ustawodawca wprowadził także ulgę podatkową w celu zachęcenia osób fizycznych do zaciągania kredytów hipotecznych. Ulga ta polega na odliczeniu odsetek od kredytu hipotecznego od podstawy opodatkowania<sup>102</sup>.

<sup>95</sup> O.M. Stöcker, *Die Hypothekenbanken und der Pfandbrief in den mitteleuropäischen Reformländern*, Frankfurt am Main 1998, s. 35.

<sup>96</sup> Np. emisja hipotecznych listów zastawnych dokonana 25 marca 2004 r. przez Českomoravská Hypoteční Banka a.s. (ČMHB) o wartości 2.000 milionów koron czeskich (66,66 mln EUR): opracowanie: Verband Deutscher Pfandbriefbanken ([www.hypverband.de](http://www.hypverband.de)).

<sup>97</sup> Za udzielenie pozwolenia na emisję listów zastawnych emitent płaci podatek w wysokości 20 tys. Kč (H. Marková, *Daňové a finanční právo II. Komentáře*, Praha 1997, poz. 760, s. 29).

<sup>98</sup> A. Gašowska, *Bankowość hipoteczna*, Warszawa 2000, s. 93.

<sup>99</sup> O.M. Stöcker, *Die Hypothekenbanken und der Pfandbrief...*, s. 37-38.

<sup>100</sup> A. Drewicz-Tułodziecka, *List zastawny w Europie*, Zeszyt Hipoteczny nr 13, Warszawa 2001, s. 44; H. Marková, *Daňové a finanční právo II. Komentáře*, Praha 1997, poz. 760, s. 28.

<sup>101</sup> Zwolnienie to nastąpiło na podstawie § 4a ust. 19 ustawy o podatku dochodowym (zákon o daních z příjmů, zákon č. 586/1992 Sb.). Zob.: P. Dušek, B. Kos, *Právo hypotečního úvěrování*, Praha 2001, s. 97.

<sup>102</sup> P. Dušek, B. Kos, *Právo hypotečního úvěrování*, Praha 2001, s. 98-103; K. Dobešová, *Úroky z úvěrů hypotečního a ze stavebního spoření jako nezdanitelná část základu daně*, Praha 2004, s. 11-16.

Ważnym elementem podnoszącym atrakcyjność listu zastawnego na rynku papierów wartościowych jest przepis §337 ust. 1 lit. b ustawy *o cywilnym postępowaniu sądowym*, który stanowi, że wierzytelności z tytułu kredytów hipotecznych służące do zabezpieczania wartości nominalnej hipotecznych listów zastawnych, w przypadku przeprowadzania postępowania egzekucyjnego są zaspokajane z pierwszeństwem przed hipoteką ustawową. Przepis ten zabezpiecza inwestorów przed tzw. prawami ukrytymi<sup>103</sup>.

Czeskie prawodawstwo dotyczące bankowości hipotecznej nie przewiduje instytucji powiernika banku hipotecznego. Nadzór sprawowany jest przez Czeski Bank Narodowy. Określa on treść i tryb prowadzenia ewidencji zabezpieczeń pokrywających zobowiązania z wydanych przez siebie papierów wartościowych znajdujących się w obiegu, a także razem z Ministerstwem Finansów wydaje pozwolenia na poszczególne emisje hipotecznych listów zastawnych. Ponadto instytucja kredytowa emitująca listy zastawne jest zobowiązana przygotowywać dla Ministerstwa Finansów comiesięczne sprawozdania na temat środków pokrycia (podaje się informacje ogólne, zsumowane, a nie szczegółowe)<sup>104</sup>. Ministerstwo Finansów ma prawo, w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa przez emitenta listów zastawnych, nałożyć na niego karę pieniężną lub cofnąć zezwolenie na emisję hipotecznych listów zastawnych<sup>105</sup>.

Przepisy dotyczące listów zastawnych w prawie czeskim wypełniają postanowienia UCITS<sup>106</sup>.

Mimo znacznie większego tempa rozwoju rynku bankowości hipotecznej i kredytów hipotecznych niż w Polsce<sup>107</sup>, zdaniem samych Czechów, ich rynek ma w tym zakresie sporo do nadrobienia w stosunku do rynków państw „starej” Unii Europejskiej. W szczególności dotyczy to cen<sup>108</sup> oraz wolnego tempa wprowadzania w życie nowych rozwiązań<sup>109</sup>.

Do końca kwietnia 2004 r. w Czechach kredyt hipoteczny definiowany był jako kredyt przeznaczany tylko na zakup nieruchomości budowlanej na terenie Republiki Czeskiej zabezpieczony na tej nieruchomości. Wejście w życie zod. zmie-

<sup>103</sup> A. Pietrasik, A. Laskowski, *Historia i współczesność...*, s. 186.

<sup>104</sup> O.M. Stöcker, *Die Hypothekenbanken und der Pfandbrief...*, s. 43.

<sup>105</sup> R. Papież, *Bankowość hipoteczna w Polsce*, Kraków 2004, s. 119.

<sup>106</sup> N. Meisner, *The Market for Covered Bonds in Europe*, Frankfurt 2003, s. 43.

<sup>107</sup> Jako jedną z przyczyn takiej sytuacji podaje się wybór przez Czechów modelu mieszanego, tj. banku hipoteczno-universalnego, a nie specjalistycznego, gdyż utworzenie od podstaw tego drugiego trwa znacznie dłużej. Pierwsze upoważnienie do emisji listów zastawnych zostało wydane już w dwa miesiące po wejściu w życie nowych przepisów, tj. w lipcu 1995 roku, a do końca 1995 roku specjalne licencje banków hipotecznych wydano czterem bankom (R. Papież, *Bankowość hipoteczna w Polsce*, Kraków 2004, s. 122-123).

<sup>108</sup> H. Vorličková, O. Skalková, *Hypotéky zlevňují, ale jen ty, o něž není zájem*, 11.09.2003 HN.IHNED.CZ (<http://reality.ihned.cz>).

<sup>109</sup> Informacja za: *Nové hypotéky žádný převrat nepřinesou*, (<http://finweb.ihned.cz>).

niło jednak stan prawny w tym zakresie. Obecnie definicja kredytu hipotecznego nie zawiera elementu wskazującego na jaki cel kredyt musi zostać przeznaczony. Istotne jest jedynie to, że musi być zabezpieczony nieruchomością. W związku z tym praktyka bankowa wykształciła dwa rodzaje kredytu hipotecznego<sup>110</sup> – tzw. „celowy” (przeznaczany na cele definiowane przez banki, tj. m.in. na zakup nieruchomości) oraz „niecelowy” (klient może przeznaczyć kredyt na dowolny cel bez określania go w umowie kredytowej) zwany amerykańskim kredytem hipotecznym (czes. *americká hypotéka*)<sup>111</sup>.

Na koniec 2011 r. wolumen wyemitowanych i pozostających w obrocie listów zastawnych na rynku czeskim wynosił około 8.546 milionów euro, a regularnych emisji w ostatnich 5-6 latach dokonuje 8 emitentów<sup>112</sup>.

### Specjalizacja czy uniwersalizm – wnioski końcowe

Porównując ilość oraz wielkość emisji, a także ich łączną wartość, należy stwierdzić, że w Czechach sposób refinansowania kredytów poprzez emisję długoterminowych papierów wartościowych odniósł znacznie większy sukces niż w Polsce. Przyczyn tej sytuacji jest z pewnością wiele, jednak nie są one dostrzegane w sposób wyraźny przez polskiego ustawodawcę.

Błędem polskiego ustawodawcy w zakresie regulacji dotyczących działalności banków hipotecznych i emisji listów zastawnych jest pozbawienie ich elastyczności. Wyraża się to wprowadzeniem zasady pełnej specjalizacji banków hipotecznych, a co z tym związane koniecznością tworzenia nowych bytów prawno-organizacyjnych. Z zasadą pełnej specjalizacji banków hipotecznych wiąże się szereg niekorzystnych zjawisk rynkowych, które nie pozwoliły na pełen rozwój bankowości kredytu długoterminowego i listu zastawnego w Polsce. Zasada specjalizacji polega przede wszystkim na tym, że tylko banki hipoteczne są uprawnione do emisji listów zastawnych, co uprzywilejowuje je w stosunku do banków uniwersalnych działających w Polsce. Jednak z drugiej strony, banki te nie mogą w zasadzie prowadzić innej działalności bankowej, dzięki której mogłyby pozyskiwać środki na prowadzenie akcji kredytowej i obniżenie kosztów swojej działalności. Czeski ustawodawca nie zdecydował się na przyjęcie zasady pełnej specjalizacji banków hipotecznych. Czeskie listy zastawne mogą być emitowane przez banki uniwersalne pod warunkiem, że posiadają one do tego specjalne upoważnienie. Ta-

<sup>110</sup> Informacja za: [www.finance.cz](http://www.finance.cz)

<sup>111</sup> Zob.: S. Rysková, *Rozdíly a parametry amerických hypoték na českém trhu*, FinWeb.cz z 27.05.2004 r. (<http://finweb.ihned.cz>).

<sup>112</sup> *European Covered Bond Fact Book*, September 2012, ECBC Publication, s. 562).

kie rozwiązanie, nie zmniejszając bezpieczeństwa inwestowania w listy zastawne (co jest gwarantowane oddzielnymi przepisami), stwarza bankom możliwość szybszego i bardziej elastycznego reagowania na sytuacje i oczekiwania rynku. Sam brak konieczności tworzenia nowej instytucji w celu emisji listów zastawnych, jest dużym ułatwieniem dla potencjalnego banku-emitenta. Powoduje obniżenie kosztów działalności i pozwala na szybsze rozpoczęcie działalności polegającej na emisji listów zastawnych.

Również twierdzenie przyjęte w Polsce, iż banki hipoteczne w celu zmniejszenia ryzyka upadłości i zwiększenia bezpieczeństwa inwestowania w listy zastawne, nie powinny prowadzić działalności bankowej opartej na katalogu czynności bankowych, zawartym w art. 5 pr. bank., jest złudne. Powszechnie przyjętym trendem w działalności gospodarczej jest odchodzenie od przedsiębiorstw monokulturowych, w kierunku dywersyfikacji prowadzonej działalności. Polskie banki hipoteczne są przedsiębiorstwami działającymi jedynie na rynku finansowania nieruchomości. W przypadku kryzysu w tym sektorze, to banki hipoteczne będą bardziej narażone na utratę swojej pozycji rynkowej, niż banki uniwersalne upoważnione do emisji listów zastawnych.

Ustawodawca czeski, w przeciwieństwie do polskiego, nie zdecydował się także na uchwalenie oddzielnego aktu prawnego regulującego zagadnienia emisji listów zastawnych i działalności banków hipotecznych. Znowelizowano „jedynie” ustawę *o obligacjach* oraz, w niezbędnym dla bezpieczeństwa listu zastawnego zakresie, przepisy innych ustaw. Dzięki takiemu rozwiązaniu osiągnięto dwa cele: skrócono okres oczekiwania na pierwszą emisję oraz osiągnięto większą spójność przepisów prawa w regulowanym zakresie<sup>113</sup>. Polski ustawodawca koncentrując się na uchwaleniu szczegółowej ustawy, zapomniał o konieczności wprowadzenia zmian w innych ustawach, czego dowodem są liczne późniejsze nowelizacje ustawy *o listach zastawnych i bankach hipotecznych* i innych ustaw w zakresie dotyczącym bankowości hipotecznej. Na słaby rozwój bankowości hipotecznej w Polsce miały także wpływ zbyt szczegółowe i restrykcyjne uregulowania ustawy *o listach zastawnych i bankach hipotecznych*.

Należy także zastanowić się nad obowiązkiem określania przez banki hipoteczne tzw. bankowo-hipotecznej wartości nieruchomości. Wadą tak dokonywanej wyceny jest jej wysoki koszt. Równie pewnie i bezpiecznie można określić bankowo-hipoteczną wartość nieruchomości przy zastosowaniu metody porównawczej. Jednak polskie prawo nie przewiduje takiej możliwości. Brak możliwości stosowania podejścia porównawczego przy określaniu wartości bankowo-hipotecznej może stwarzać niebezpieczeństwo zafałszowania obrazu lokalnego rynku nieruchomości. Tym samym wzrasta ryzyko nieprawidłowego jej określenia, szczególnie w przypadku

<sup>113</sup> P. Neubauer, O.M. Stöcker, *Nowy list zastawny w Republice Czeskiej*, Bank 1995, nr 8, s. 33.



nieruchomości mogących służyć własnym celom mieszkaniowym<sup>114</sup>. Zgodnie z częścią III Rekomendacji F Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 12 listopada 1998 roku w przyszłości, przy odpowiednim uzasadnieniu i zatwierdzeniu przez KNF, mogą zostać wprowadzone dla określonych segmentów rynku nieruchomości, uproszczone procedury wyceny również z zastosowaniem podejścia porównawczego.

Czeskie banki dokonują wyceny wartości rynkowej nieruchomości, przy uwzględnieniu specyfiki długoterminowego kredytowania. Starannie oszacowana wartość rynkowa nieruchomości odzwierciedla poziom ryzyka związanego z nieruchomością jako przedmiotem zabezpieczenia kredytów udzielanych przez bank hipoteczny w sposób nie gorszy niż bankowo-hipoteczna wartość nieruchomości, która jest przecież procedurą oceny rynkowego ryzyka kredytowania nieruchomości<sup>115</sup>. Ponadto względna granica obciążenia kredytem dla refinansowania przez listy zastawne wynosi w Czechach 70%, przy 60% w Polsce. Bardziej liberalne podejście Czesi prezentują także w odniesieniu do tzw. bezwzględnej granicy obciążenia kredytem. W Czechach jej po prostu nie ma, natomiast w Polsce wynosi ona 100% bankowo-hipotecznej wartości nieruchomości.

Kolejnym kosztem ponoszonym przez polskie banki hipoteczne jest utrzymanie instytucji powiernika oraz jego zastępcy. Należy się zastanowić, czy przy dzisiejszych technologiach, instytucje publicznego zaufania, jakimi są banki, muszą być kontrolowane przez dodatkowego nadzorcę. Także i w tym względzie czeskie rozwiązania są bardziej przyjazne dla banków i nie mniej skuteczne w zakresie nadzoru, ponieważ do każdego banku uprawnionego do emisji listów zastawnych „przypisany” jest jeden pracownik Czeskiego Banku Narodowego. Do sukcesu listów zastawnych na rynku czeskim, przyczyniło się także zwolnienie od podatku dochodowego dochodu z odsetek od listów zastawnych.

Argumentem przemawiającym na rzecz odejścia od zasady pełnej specjalizacji banków hipotecznych jest także fakt, że ustawodawstwo niemieckie, w oparciu o które tworzono polskie rozwiązania w zakresie bankowości hipotecznej od zasady specjalizacji odeszło. Ustawa o listach zastawnych<sup>116</sup> nie wprowadza już zasady specjalizacji banków hipotecznych<sup>117</sup>.

<sup>114</sup> A. Drewicz-Tułodziecka, M. Łosiak-Szewczyk, Z. Obradović, J. Ostrzechowska, *Bankowo-hipoteczna wartość nieruchomości. Doświadczenia. Metodologia. Zabezpieczenie kredytu*, Warszawa 2001, s. 81.

<sup>115</sup> K. Kanigowski, *Bank hipoteczny a rynek nieruchomości*, Warszawa 2001, s. 191.

<sup>116</sup> *Pfandbriefgesetz* z 22 maja 2005 r., BGBl. I S. 1373.

<sup>117</sup> F. Decker, *Neue gesetzliche Anforderungen an das Pfandbriefgeschäft*, *Der Pfandbrief als Baustein in der Refinanzierungsstrategie der Bank*, dodatek do *Die Bank* 2005, nr 11, s. 5; Ch. Schwirten, *Pfandbriefgesetz schafft neue Möglichkeiten*, *Die Bank* 2005, nr 1, s. 33; H. Sattler, Ch. Cruschwitz, *Pfandbrief: Gestärkte Position in Europa*, *Die Bank* 2005, nr 2, s. 41. Zob. też: K. Turek, *Instytucja listu zastawnego w Niemczech*, *Prawo Bankowe* 2006, nr 2; W. Gostomski, *Przed rozwojem*, *Bank* 2005, nr 6.

Polski ustawodawca powinien odejść od zasady specjalizacji banków hipotecznych, tym bardziej, że zasada ta nie obowiązuje w stosunku do bankowości inwestycyjnej, na rzecz uniwersalizacji działalności bankowej. Należy stwierdzić, że nie istnieją w chwili obecnej racjonalne przesłanki, które uzasadniałyby utrzymanie zakazu emisji listów zastawnych przez banki uniwersalne w celu refinansowania długoterminowych kredytów hipotecznych lub kredytów udzielanych podmiotom określonym w art. 3 ust. 2 ulzbh. Umożliwienie emisji listów zastawnych bankom uniwersalnym powinno nastąpić w oparciu o specjalne zasady, pozwalające utrzymać wysoki poziom bezpieczeństwa inwestycji w list zastawny, np.: obowiązek otrzymania specjalnej licencji upoważniającej do emisji tych walorów przez bank uniwersalny, utrzymanie instytucji rejestru zabezpieczenia czy w razie ogłoszenia upadłości – utworzenie odrębnej masy z wierzytelności, praw i innych środków, wpisanych do rejestru zabezpieczenia listów zastawnych, służącej zaspokojeniu roszczeń wierzycieli z listów zastawnych. Przyjęcie takiego rozwiązania umożliwiłoby bankom działającym na podstawie polskiego prawa bankowego, rozszerzenie zakresu swojej działalności i zwiększenie szans konkurencyjnych na rynku bankowym Unii Europejskiej dzięki zwiększeniu elastyczności prowadzonej działalności i obniżeniu jej kosztów.

Tak rozumiana integracja powinna nastąpić także ze względu na zachodzące w sektorze finansowym procesy globalizacyjne, wzrost konkurencji ze strony innych instytucji finansowych oraz papierów wartościowych emitowanych przez Skarb Państwa, możliwość osiągnięcia efektu synergii dzięki połączeniu działalności bankowości uniwersalnej i bankowości hipotecznej, rozwój oferty produktów ubezpieczeniowych w zakresie kredytowania hipotecznego<sup>118</sup>, obniżenie kosztów udzielania kredytów i emisji listów zastawnych oraz ze względu na zagrożenie dla listów zastawnych ze strony papierów wartościowych emitowanych w procesie sekurytyzacji (należy się spodziewać, że nawet banki hipoteczne będą sięgały coraz częściej po ten instrument refinansowania wierzytelności, w szczególności tej ich części, która przekracza 60% bankowo-hipotecznej wartości nieruchomości).

Wobec powyższych argumentów polski ustawodawca, jak i środowisko bankowe oraz instytucje wspierające rozwój kredytu hipotecznego w Polsce, powinny ponownie rozważyć możliwość odejścia od zasady specjalizacji banków hipotecznych.

<sup>118</sup> Szerzej: T. Hołyński, *Aktualne oferta produktów ubezpieczeniowych dla banków i klientów w zakresie kredytów hipotecznych. Zapotrzebowanie na nowe produkty ubezpieczeniowe. Ocena możliwości wdrożenia w Polsce nowych produktów ubezpieczeniowych typu mortgage default insurance*, Zeszyt Hipoteczny nr 20, Warszawa 2004, s. 33 i nast.

## **SPECIALIZATION OR UNIVERSALITY? DISCUSSION ON MORTGAGE BANKS IN POLAND WITH REFERENCE TO CZECH REGULATIONS – LEGAL ASPECTS**

Keywords: mortgage bank, letter of charge, real estate, banking sector, universal banking

### Summary

For the purpose of strengthening the impulses of the housing and infrastructural development, in 1997 the bill about letters of charge and mortgage banks was passed, which after over fifty years restored the institution of specialist mortgage banks and letters of charge to the Polish banking system. In compliance with the legislator's foundation mortgage banks were supposed to stimulate the development of the real estate market in Poland. The basic aim that the legislator wanted to reach choosing the concept of the specialization of mortgage banks, was to guarantee the safety of letters of charge. The legislator's intention was to introduce to the Polish banking system, based on the concept of universalism, the exception in the form of a specialist institution of the long-term credit (the mortgage bank) whose activity will mostly be refinanced by issuing a particular category of securities (the letter of charge) reserved for it. It ought to be pointed out that not all the solutions accepted by the legislator have proved good in the last ten years since the Mortgage Banks Act was introduced. A large number of amendments and poor development of this banking sector may testify to this. Thereby, evaluating the present state of the mortgage banking development, it should be questioned whether the concept of mortgage banks specialisation deserves further support. At present in the Polish banking sector there are only two mortgage banks. In connection with the unfavourable legal environment, many financial institutions, in spite of their advanced preparations, have given up the idea of founding specialist mortgage banks. The existing mortgage banks lose with universal banks in the competition for the customer on the market of long-term credits financing the purchase of real estate, in spite of their high specialization and the possibility of gaining capital through the external letter of charge, which according to the legislator's foundations was supposed to give them an advantage over universal banks in terms of costs. It seems that the Polish legislator should consider the possibility of making changes in the banking sector such as giving up the concept of mortgage banks specialization and unifying the catalogue of bank activities as well as universalising the banking activity.



*Katarzyna Biskup*

## **KONKURENCJA NA RYNKU LOTNICZYM. ZARYS PROBLEMATYKI**

Słowa kluczowe: prawo lotnicze, konkurencja, przewoźnik lotniczy

### Streszczenie

Celem publikacji jest wskazanie szerszemu gronu, problemu nieuczciwej konkurencji, jaka istnieje na rynku usług lotniczych. Konkurencja odbywa się często w sposób niezgodny z prawem lub przyjętymi dobrymi obyczajami, co nie sprzyja rozwojowi tej gałęzi transportu. Artykuł uwypukli zakres przejawów nieuczciwej konkurencji w tej materii i określi ogólny pogląd na tego typu zachowania w branży lotniczej.

### Wstęp

Problem konkurencji na rynku lotniczym, nasilił się dopiero po 2004 r., czyli po pełnej akcesji Polski do Unii Europejskiej i po wejściu do strefy Schengen. Wydarzenia te spowodowały zarówno rozwój gospodarczy, jak i wprowadzenie niskokosztowych linii lotniczych. Po przemianach na rynku światowym, można mówić o europejskim rynku lotniczym, nie wprowadzając ograniczeń tylko do rynku polskiego.

Światowi przewoźnicy wciąż prześcigają się we wprowadzaniu coraz to nowszych rozwiązań, mających na celu stworzenie monopolu i wykluczenie mniej rozwiniętych podmiotów z tej branży usług. Taka kolej rzeczy stawia, zarówno przed polskim jak i europejskim prawodawcą, konieczność dostosowywania norm prawa do aktualnej sytuacji na rynku lotniczym.

Poniższe rozważania wskażą również na zakres pracy organów nadzorczych, które na mocy przepisów zobowiązane są do przeprowadzania ciągłych kontroli, oceniających sposób dostosowania się podmiotów świadczących usługi lotnicze do obowiązujących norm w tym zakresie.

Wskazanie na ustawę z dnia 3 lipca 2002 r.<sup>1</sup> *Prawo lotnicze*, jest istotne z punktu widzenia tematyki artykułu. Podstawowe pojęcia takie jak np. przewoźnik lotniczy, rozróżnienie przewoźników lotniczych daje ogólny pogląd na zagadnienia niezbędne do zrozumienia tematu tj. przejawów nieuczciwej konkurencji na rynku lotniczym.

## Konkurencja na rynku lotniczym

Pojęcie konkurencji definiowane jest przez różnych autorów. W pracy przyjęto pojęcie konkurencji wskazane w publikacji Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta. Przez konkurencję należy rozumieć „współzawodnictwo niezależnie działających przedsiębiorców zmierzających do osiągnięcia podobnych celów gospodarczych”. Natomiast, konkurenci to „przedsiębiorcy, którzy obecnie lub potencjalnie wprowadzają albo nabywają, w tym samym czasie, towary na rynku właściwym”<sup>2</sup>.

W przypadku rynku usług lotniczych, należy wyróżnić zarówno konkurencję pomiędzy przewoźnikami lotniczymi oraz tą występującą między portami lotniczymi. W niniejszym artykule mocniejszy akcent postawiono na pierwszy rodzaj.

Porty lotnicze działają w celu dostarczenia, utrzymania oraz ochrony infrastruktury lotniskowej, na którą składają się m.in. płyty postojowe, pasy startowe itd. Jednakże, można wskazać również na oddziaływanie portów lotniczych na społeczeństwo czy ekonomiczną sferę gospodarki. Wskazane ujęcie jest szerszym aspektem działalności portów lotniczych, których zadaniem jest umożliwienie powiązań między podróżującymi tj. umożliwienie im dostępu do samolotu<sup>3</sup>. Pogląd, stanowiący, że port lotniczy jest monopolem naturalnym, co oznaczałoby, że analiza konkurencyjności pomiędzy portami lotniczymi nie ma prawa być przeprowadzana, został obalony poprzez dynamiczny rozwój sektora transportu lotniczego<sup>4</sup>. Konkurencja między portami lotniczymi możliwa jest dzięki świadczonym przez nie usługom, które mają często substytucyjny charakter<sup>5</sup>.

Granice konkurowania portów lotniczych wyznaczają świadczone w tej jednostce usługi, stanowiące działalność gospodarczą prowadzoną na danym rynku.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. *Prawo lotnicze* (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 240 poz. 1429 ze zm.).

<sup>2</sup> *Prawo konkurencji podstawowe pojęcia*, UOKiK, Warszawa 2007 r., s. 6.

<sup>3</sup> S. Alberts, B. Koch, Ch. Ruff, *Strategic alliances between airlines and airports – theoretical assessment and practical evidence*, *Journal of Air Transport Management* 2005, t. 11, nr 1, s. 51.

<sup>4</sup> D. Starkie, *Airport regulation and competition*, *Journal of Air Transport Management* 2002, t. 8, nr 1, s. 68.

<sup>5</sup> A. Jurkowska, *Zasady wyznaczania rynków usług portów lotniczych w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i regulacji*, [w:] F. Czarnicki, T. Skoczny (red.), *Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe*, Warszawa 2010, s. 49.

Aby rozstrzygać problemy z zakresu prawa antymonopolowego oraz regulacyjnego w zakresie funkcjonowania lotnisk, należy w każdym przypadku wskazać rynek właściwy, na którym proces konkurowania jest realizowany. Sprecyzowanie rynku, jest istotne aby zidentyfikować oraz ocenić wpływ działalności portów lotniczych na konkurencję.

Możemy rozróżnić rynek usług transportu lotniczego od rynku usług portów lotniczych. Abstrahując od powyższego rozróżnienia, można mówić także o rynkach jako o *neighbouring markets* – czyli rynkach mających status rynków sąsiadujących. Wskazaną odrębność warunkuje decyzja Komisji Europejskiej w sprawie Aéroports de Paris. W akcie tym wskazano, że „działania podmiotu zarządzającego portem lotniczym oraz obsługą naziemną zapewniają w tym porcie nie stanowią części usług transportu powietrznego między dwoma portami Wspólnoty”<sup>6</sup>. Określono rynek usług zarządzania infrastrukturą lotniska jako *upstream market* w stosunku do rynku usług transportu lotniczego<sup>7</sup>.

W skład rynku usług lotniczych zaliczyć można usługi przewoźników lotniczych. W ustawodawstwie z zakresu polskiego prawa lotniczego, sprecyzowano, że przewoźnikiem lotniczym jest podmiot uprawniony do wykonywania przewozów lotniczych na podstawie koncesji – odnośnie do polskiego przewoźnika, natomiast w przypadku przewoźnika obcego – na podstawie odpowiedniego aktu właściwego organu obcego państwa. Powyższe wskazuje, że podmioty wykonujące usługi przewozów lotniczych bez ważnej koncesji, bądź nieposiadający odpowiedniego aktu państwa obcego, nie są przewoźnikami lotniczymi w rozumieniu przepisów prawa lotniczego. Jednakże, według art. 774 kodeksu cywilnego<sup>8</sup> przewoźnikiem jest ten, kto w ramach działalności swojego przedsiębiorstwa wykonuje zarobkowo usługi przewozu osób lub rzeczy na podstawie umowy przewozu.

Rozróżnienie przewoźników na rynku lotniczym, jest konieczne, aby omówić problematykę konkurencji pomiędzy wskazanymi podmiotami. Status prawny przewoźników lotniczych uzależniony jest od rozróżnienia ich na przewoźników krajowych (*national carriers*), oraz zagranicznych (*foreign carriers*). Dokonanie takiego podziału, uzależnione jest od tego, w którym państwie zostali upoważnieni do prowadzenia działalności na podstawie licencji, koncesji bądź innego dokumentu o równoznacznej mocy prawnej. Ponadto, należy odróżnić przewoźników<sup>9</sup>:

<sup>6</sup> Pkt 47 dec. KE *Alpha Flight Services/ Aeroports de Paris*, z 11.06.1998 r., (Dz. Urz. WE L230/10 Nr 98/513/WE).

<sup>7</sup> A. Jurkowska, *Zasady wyznaczania rynków usług portów lotniczych w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i regulacji*, [w:] F. Czarnicki, T. Skoczny (red.), *Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe*, Warszawa 2010, s. 49.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 230, poz. 1370 ze zm.).

<sup>9</sup> M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa 2011, s. 334.

- 1.) państwowych/prywatnych i tych stanowiących własność mieszaną;
- 2.) wewnętrznych/międzynarodowych (*domestic carriers/international carriers*) – w zależności od tego czy wykonują przewozy w kraju macierzystym, czy także poza krajem na trasach międzynarodowych;
- 3.) regularnych/nierregularnych (*scheduled/non-scheduled*) oraz czarterowych (*charter carriers*) – uzależnione od tego, jakie operacje lotnicze są głównym przedmiotem ich działalności;
- 4.) pasażerskich/towarowych – w zależności od przewozów przeważających w działalności przewoźnika;
- 5.) megaprzewoźników (*mega-carriers*), czyli przewoźników największych;
- 6.) przewoźników globalnych/przewoźników regionalnych (*global carriers/regional carriers*), przewoźnicy globalni nie są koniecznie najwięksi, charakteryzuje ich to, że wykonują operacje lotnicze w skali ponadkontynentalnej. Natomiast, przewoźnicy regionalni, dokonują przewozu na krótszych trasach, zazwyczaj mniejszymi statkami powietrznymi;
- 7.) przewoźników dowozowych/publicznych/umownych/faktycznych (*commuter carriers/common carriers/contracting carriers/actual carriers*).

Konwencja Chicagowska sprzyja restryktywnej regulacji odnośnie konkurencji pomiędzy przewoźnikami lotniczymi. W akcie tym znajdują się nieliczne zakazy dyskryminacji przewoźników oraz postulaty odwołujące się do ułatwienia efektywnego rozwoju transportu lotniczego z udziałem wszystkich państw<sup>10</sup>. Celem Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) jest zapobieganie marnotrawstwu i nierozsądnej konkurencji. Ograniczenia w zakresie dostępu do rynku i wolnej konkurencji napotkać można nadal w dwustronnych umowach międzynarodowych o komunikacji lotniczej. Dokumenty te, określają jakie porozumienia mogą zawierać między sobą przewoźnicy, natomiast unormowania dotyczące konkurencji pozostawiają do dookreślenia w prawodawstwie poszczególnych państw. W przypadku braku unormowań w umowach dwustronnych dopuszcza się utworzenie aliansów według unormowań wewnątrzpaństwowych. Decyzje władz bądź ustawodawstwa poszczególnych państw odnośnie porozumień pomiędzy przewoźnikami lotniczymi, są zróżnicowane np. prawo antymonopolowe w USA jest bardzo rygorystyczne, w sprawach które dotyczą porozumień handlowych przewoźników<sup>11</sup>.

Powyższe wskazuje na sytuację, że każde państwo normuje sprawy dotyczące transportu lotniczego w odmienny sposób, co prowadzić może do istotnych różnic między prawem krajowym, a prawem międzynarodowym w tym zakresie. Uregulowania krajowe mają na celu chronić m.in. interesy przewoźników flagowych.

<sup>10</sup> Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. – Konwencja chicagowska (Dz.U.2002.58.527) .

<sup>11</sup> M. Żylicz, *Prawo lotnicze*, op. cit., s. 349.



Transport lotniczy w Polsce podlega ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów z 2007 r.<sup>12</sup>. Akt ten dotyczy działań przedsiębiorców i ich związków o ile wywołują skutki na terenie Polski; wskazuje na kompetencje i zakres działania Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jako centralnego organu administracji państwowej; określa wszelkie porozumienia zakazane jako praktyki monopolistyczne; umowy zawarte z naruszeniem ustawy uważa za nieważne itp. Wymogi z zakresu konkurencji i konsumentów odnaleźć można również w innych przepisach prawa lotniczego, odnoszących się np. do jednolitych warunków korzystania z przestrzeni lotniczej, lotnisk, służb ruchu lotniczego i innych, które to są zgodne z prawem UE<sup>13</sup>.

### Kontrola UOKiK – raport z kontroli linii lotniczych w zakresie przestrzegania praw konsumentów

Na przełomie 2005/2006 r. UOKiK dokonał kontroli szesnastu przewoźników lotniczych, którzy posiadają największy udział na polskim rynku przewozów pasażerskich. Ideą kontroli było sprawdzenie czy nie dokonano naruszeń obowiązku udzielania pasażerom rzetelnej, prawdziwej, pełnej informacji. Ponadto, skupiono się na sprawdzeniu czy nie wprowadzono na rynek nieuczciwej i wprowadzającej w błąd reklamy oraz pozostałych czynów określanych mianem nieuczciwej konkurencji. Kolejnym celem kontroli, było dokonanie przeglądu wzorców umów lotniczych. Badaniu podlegały zapisy w nich zawarte, warunkujące moc prawną dokumentu. Priorytetem UOKiKu było wskazanie na zawarte w nich niedozwolone postanowienia umowne<sup>14</sup>.

Kontrola wskazała szereg nieprawidłowości, w tym: brak informacji w języku polskim na witrynach internetowych przewoźników lotniczych. Uniemożliwiało to zapoznanie się z warunkami przewozu pasażerów oraz bagażu lub warunkami taryf biletu lotniczego, przez osobę nieposługującą się w podstawowym stopniu językiem angielskim. Nadto, brak ogólnych warunków przewozu lotniczego pasażerów i bagażu w polskiej wersji językowej u czterech z szesnastu skontrolowanych przewoźników lotniczych wykonujących operacje lotnicze na terenie Polski. Taki stan rzeczy jest niezgodny z przepisami nakładającymi na przewoźników obowiązek udostępnienia pasażerom ogólnych warunków przewozu lotniczego przy podjęciu umowy o przewóz. Kolejne naruszenie dotyczyło nieprawidłowości w zakresie

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 34 poz. 173 ze zm.).

<sup>13</sup> M. Żylicz, *Prawo lotnicze*, op. cit., s. 351.

<sup>14</sup> *Raport z kontroli linii lotniczych w zakresie przestrzegania praw konsumentów*, UOKiK, Warszawa 2007, s. 3.

prezentowania cen biletów lotniczych. UOKiK wskazał, że sposób publikowania cen biletów, na stronach internetowych oraz w reklamach, nie odzwierciedla prawdziwych kosztów, jakie ponosi pasażer. Nie wskazuje się na takie elementy biletu lotniczego jak: podatki, opłaty lotniskowe, opłaty paliwowe, koszty ubezpieczenia, prowizje za rezerwacje. Przykłady tego typu uchybień można mnożyć, organ podczas kontroli zwrócił uwagę m.in. na wprowadzanie w błąd pasażerów, poprzez określenie biletu jako np. „Taryfa za 1 zł”. Rzeczywista cena biletu często była o kilkadziesiąt razy wyższa, ze względu na nie wskazanie w określeniu na dodatkowe opłaty za przewóz lotniczy. Zdaniem UOKiK, doliczanie do ceny biletu lotniczego opłaty za ubezpieczenie, które nie jest obowiązkowe, ma na celu wprowadzenie w błąd konsumenta co do rzeczywistej potrzeby wykupienia tego typu opcji. Nadto, uchybienie warte uwagi, to sposób promocji biletów lotniczych na stronach internetowych oraz materiałach reklamowych. Informacje wskazane w broszurach reklamowych okazały się niezetelne i wprowadzające konsumentów w błąd. Na stronach internetowych odnajdziemy informacje odnośnie ofert specjalnych „Warszawa-Paryż od 29 zł” itp. Według UOKiK, taka forma prezentowania cen biletów jest praktyką nieuczciwą, ponieważ wprowadza konsumenta w błędne przekonanie odnośnie rzeczywistych kosztów. Kolejna nieprawidłowość, dotyczyła procedury składania reklamacji. Przewoźnicy nieposiadający siedziby bądź oddziału w Polsce, zastrzegali sobie przyjmowanie i rozpatrywanie reklamacji wyłącznie w języku angielskim. Dokument ten musiał dotyczyć wyłącznie określonego przez przewoźnika problemu, np. opóźnienie lotu bądź zaginięcie bagażu. Złożona w języku polskim reklamacja nie była w ogóle rozpatrywana. Ponadto, w raporcie zwrócono uwagę na niedopatrzienia przewoźników w zakresie informowania klientów o czasie trwania promocji, trasach objętych promocją bądź liczbą dostępnych biletów promocyjnych<sup>15</sup>.

### Przykłady nieuczciwej konkurencji między liniami lotniczymi

Na rynku lotniczym dostrzegalnych jest wiele przejawów nieuczciwej konkurencji między liniami lotniczymi oraz w strukturach aliansów. Wyróżnić w tym momencie należy m.in. sprawę ukarania 11 linii lotniczych za znowę kartelową dotyczącą opłat za międzynarodowy transport towarów w latach 1999-2006. Łącznie linie zapłaciły prawie 800 milionów euro<sup>16</sup>.

Ukarani przewoźnicy to: Air Canada, Air France-KLM, British Airways, Cathay Pacific, Cargolux, Japan Airlines, LAN Chile, Martinair, SAS, Singapore

<sup>15</sup> Ibidem, s. 7-8.

<sup>16</sup> [http://www.money.pl/archiwum/wiadomosci\\_agencyjne/pap/artukul/ue;linie;lotnicze;ukarane;za;znowe;kartelowa,11,0,707851.html](http://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/artukul/ue;linie;lotnicze;ukarane;za;znowe;kartelowa,11,0,707851.html) [dostęp dnia 23.11.2012]

Airlines oraz Qantas. Jedyną linią lotniczą, która uniknęła nałożenia kary jest niemiecka Lufthansa, ponieważ to ona zgłosiła omawiana zmwę dotyczącą dopłat za paliwo i za środki bezpieczeństwa<sup>17</sup>. Zapłaciła jednak 85 mln dol. grzywny, która ma służyć zaspokojeniu roszczeń zbiorowych, jakie w związku z tą sprawą mogą być wysuwane w USA. Lufthansa zapowiedziała swój czynny udział i współpracę, które zgłosiła tuż po decyzji UE o wszczęciu postępowania antymonopolowego. Warto zaznaczyć, że śledztwo dotyczące światowych linii lotniczych staje się jednym z największych i najdalej sięgających postępowań antymonopolowych dotychczas. W 2010 r. Komisja Europejska wystosowała tzw. oficjalne zastrzeżenia do nieokreślonej dokładnie liczby przewoźników powietrznych, którzy są podejrzani o wspólne ustalanie stawek za fracht lotniczy<sup>18</sup>.

Zgodnie z obowiązującymi procedurami w UE, wystosowanie niniejszych zastrzeżeń oznacza rozpoczęcie sprawy przeciwko stronom, które podejrzane są o złamanie przepisów o konkurencji, co umożliwia przygotowanie się do obrony.

W lutym 2006 r. dokonano „nalotu” władz amerykańskich oraz unijnych na biura kilku firm, zajmujących się przewozem ładunków statkami powietrznymi. Przedstawiciel organu nadzorującego przestrzeganie zasad konkurencji w UE, domniemał, iż firmy te mogły złamać prawo w przedmiotowym zakresie<sup>19</sup>. Linie lotnicze tj. British Airways, Japan Airlines, Air France, KLM (firma należąca do Air France), SAS Scandinavian Airlines i luksemburski przewoźnik Cargolux potwierdziły otrzymanie zastrzeżeń ze strony Komisji Europejskiej, przez co zapowiedziały udzielenie odpowiedzi w stosownym czasie. Za uczestnictwo w porozumieniu cenowym firm przewoźniczych, grozić mogą grzywny proporcjonalne do rozmiarów sprzedaży na rynku objętym takimi manipulacjami. Wysokość kar, zależy również od tego jak długo funkcjonował kartel. Kary te nie mogą być jednak wyższe niż 10 procent rocznych obrotów ukaranych firm. W efekcie śledztwa, przeprowadzonego przez władze antymonopolowe w USA, za uczestnictwo w zmwie cenowej odpowiedzialność poniosły takie firmy jak: Quantas tj. flagowy przewoźnik australijski; British Airways; Korean Air. Ponadto, za udział w zmwie dotyczącej opłat od pasażerów British Airways zostały też ukarane przez brytyjski Urząd ds. Uczciwego Handlu grzywną w wysokości 121,5 mln funtów<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> [http://www.wyborcza.biz/biznes/1,101562,8639416,Linie\\_lotnicze\\_ukarane\\_za\\_zmowe\\_kartelowa.html](http://www.wyborcza.biz/biznes/1,101562,8639416,Linie_lotnicze_ukarane_za_zmowe_kartelowa.html). [dostęp dnia 23.11.2012].

<sup>18</sup> <http://edgp.gazetaprawna.pl/index.php?act=mprasa&sub=article&id=167430> [dostęp dnia 23.11.2012].

<sup>19</sup> <http://news.money.pl/artukul/unijne;kontrol;w;liniach;lotniczych,231,0,327655.html> [dostęp dnia 23.11.2012].

<sup>20</sup> <http://edgp.gazetaprawna.pl/index.php?act=mprasa&sub=article&id=167430> [dostęp dnia 23.11.2012].

Kolejny przejaw konkurencji, stanowił konflikt pomiędzy krajowym przewoźnikiem LOT a tanią linią lotniczą Ryanair. Kancelaria prawna Traple-Konarski-Podrecki – reprezentująca LOT SA – oskarżyła linie lotniczą Ryanair o nieuczciwą konkurencję, podważanie marki, usług i naruszanie prawa o rejestracji znaku towarowego PLL LOT oraz utrudnianie pracy osobom zatrudnionym w polskiej linii lotniczej. Zakres sprawy obejmował dwie reklamy Ryanair oraz informację prasową przedstawioną dziennikarzom na konferencji prasowej, w której tania linia lotnicza zarzuciła LOT m.in.: zbyt wysokie ceny biletów na popularnych trasach w Europie, pobieranie od pasażerów opłaty paliwowej oraz podważanie konkurencyjnego pracodawcy wśród jego pracowników. Wobec tego LOT zażądał medialnego sprostowania oraz zadośćuczynienia<sup>21</sup>.

Ponadto, Ryanair został pozwany przez ówczesnego Prezesa LOT Marka Mazura, za wykorzystanie jego wizerunku w dowcipnej reklamie w kwietniu 2007 r. Reklama ta odnosiła się do szeroko opisanego faktu ustąpienia przez Marka Mazura z funkcji Prezesa LOT. Sąd Rejonowy w Warszawie zdecydował o oddaleniu roszczenia odszkodowawczego przez Prezesa. W decyzji Sąd uznał, że wnioskodawca nie poniósł szkody w wyniku reklamy Ryanair. Jako Prezes Polskich Linii Lotniczych LOT był on osobą publiczną i w konsekwencji jego wizerunek ma ograniczony poziom ochrony. Sąd nakazał również Panu Mazurowi zapłacić koszty sądowe, jakie poniosła firma Ryanair. Kierownictwo firmy Ryanair wyraziło entuzjazm wobec takiego orzeczenia sądu<sup>22</sup>. (Załącznik 1)

Nieuczciwa konkurencja tanich linii lotniczych, widoczna jest także w oszustwach internetowych. Polegają one na tym, że co 3 konsument Unii Europejskiej kupując bilet na samolot przez Internet, jest oszukiwany przez linie lotnicze. Najczęściej przed klientami ukrywane są dodatkowe opłaty, warunki przewozu. Ponadto przewoźnicy reklamują promocje, których w rzeczywistości nie ma. Według Raportu Komisji Europejskiej, jedna trzecia mieszkańców Wspólnoty, kupujących bilety lotnicze przez Internet wciąż ulega oszustwom, bądź wprowadzana jest w błąd. Komisja Europejska przebadła prawie 400 stron internetowych w 13 krajach Unii Europejskiej, wyłączając Polskę. Dochodzenie przeprowadzono w celu zbadania, czy linie lotnicze respektują prawa konsumentów i zakaz nieuczciwych praktyk handlowych. Unijna komisarz ds. ochrony konsumentów wykazała, że ze sprawozdania wynika, iż wciąż występują poważne problemy ze sprzedażą biletów przez linie lotnicze<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> <http://lex.pl/?cmd=artykul,241> [dostęp dnia 23.11.2012].

<sup>22</sup> <https://www.ryanair.com/pl/informacje/polski-sad-odrzuca-rozszczenia-bylego-prezesa-lot-wobec-reklamy-ryanair> [dostęp dnia 23.11.2012].

<sup>23</sup> [http://www.emito.net/wiadomosci/swiat/nieuczciwa\\_konkurencja\\_tanich\\_linii\\_49140.html](http://www.emito.net/wiadomosci/swiat/nieuczciwa_konkurencja_tanich_linii_49140.html) [dostęp dnia 23.11.2012].

## Podsumowanie

Rozwój rynku usług lotniczych jest nieunikniony. W dobie przemian związanych z globalizacją, szybkie przemieszczanie się pomiędzy kontynentami, czy państwami jest nierozłącznym elementem życia jednostek. Niestety, w związku z tym, narasta konkurencja pomiędzy przewoźnikami lotniczymi, walczącymi o klientów. Konkurencja odbywa się często w sposób niezgodny z prawem lub przyjętymi dobrymi obyczajami. Problem nieuczciwej konkurencji, wprowadzającej w błąd podróżujących, badany jest przez organy posiadające odpowiednie kompetencje w tym zakresie. W związku z tym, można stwierdzić, że dzięki wszelkim kontrolom i sprawozdaniom coraz bardziej podnosi się poziom świadomości klientów, którzy coraz częściej zaczynają walczyć o przysługujące im prawa w zakresie jakości świadczonych usług podróżowania, w tym przypadku transportem lotniczym. Pojawienie się nowych ofert oraz usług, na wciąż rozwijającym się rynku lotniczym, warunkuje wzrost konkurencyjności, a tym samym możliwość utworzenia nowych linii lotniczych. Przewoźnicy, oferujący lepsze warunki transportowe, mogą liczyć na zainteresowanie klientów, którzy coraz częściej korzystają z usług lotniczych ze względu na ich specyficzny charakter, jakim jest szybkość oraz wygoda przewozu. Zaistniała sytuacja stanowi podwaliny dla rozwoju szeroko rozumianego pakietu konkurencyjności na rynku lotniczym, ale również determinuje potrzebę coraz większego kontrolingu ze strony uprawnionych organów. Jest to możliwe jedynie poprzez posiadanie odpowiednio dostosowanych instrumentów. Dlatego też, wszelkie normy prawa wspólnotowego w przedmiotowym zakresie, powinny cały czas ulegać nowelizacjom i rozwojowi. Nie byłoby to jednak możliwe, bez postulatów generowanych przez indywidualne jednostki lub przedsiębiorstwa.

## **COMPETITION IN THE AVIATION MARKET - AN OUTLINE OF THE ISSUES AND EXAMPLES**

Keywords: Air law, competition, carrier

### Summary

The aim of the publication is to identify a broader range, the problem of unfair competition which exists in the air market. Competition is often in a manner inconsistent with the law or accepted principles of morality, which is not conducive to the development of this mode of transport. The article highlights the scope of manifestations of unfair competition in this matter and overviews this type of behavior in the airline industry.

Załącznik 1

**DLACZEGO LOT STRACIŁ  
PREZESA PO 38 DNIACH**

Po prostu nie  
mogłem dłużej  
konkurować z  
niskimi cenami  
Ryanair!

OD **1** PLN  
W JEDNĄ STRONĘ

Cena bez opłat lotniskowych i podatków, które nie przekraczają 71 PLN

**MAMY WIELE WSPANIAŁYCH TRAS**

**RYANAIR.com**

**VOUCHERY UPOMINKOWE RYANAIR PLN100**

Rezerwacja do 05-09-2007. Zastosowanie mają ogólne warunki przewozu Ryanair.  
Opłata administracyjna w wysokości 10,52 PLN przy płatności kartą kredytową od każdego pasażera i każdego lotu w jedną stronę.  
Loty bezpośrednio z Wrocławia, Bydgoszczy, Gdańska, Łodzi, Poznania, Rzeszowa, Szczecina, Warszawy i Krakowa

Źródło: <https://www.ryanair.com/pl/informacje/polski-sad-odrzuca-roszczenia-by-lego-prezesa-lot-wobec-reklamy-ryanair>, [dostęp dnia 23.11.2012r.].

Grzegorz Górniewicz

## **DŁUG PUBLICZNY WŁOCH NA TLE POZOSTAŁYCH KRAJÓW GRUPY PIIGS**

Słowa kluczowe: dług publiczny, kryzys finansowy, PIIGS.

### Streszczenie

Rozpoczęty załamaniem na rynku kredytów hipotecznych w USA w sierpniu 2007 roku światowy kryzys gospodarczy doprowadził do pogorszenia się stanu finansów publicznych w wielu krajach Europy. Szczególnie mocno ucierpiała Grecja, Irlandia, Hiszpania, Portugalia oraz Włochy. Głównym celem artykułu jest zaprezentowanie długu publicznego Włoch oraz prób zatrzymania jego wzrostu dokonywanych przez rząd premiera Mario Montiego. Dodatkowym celem jest dokonanie porównania sytuacji zadłużeniowej Włoch z pozostałymi krajami grupy PIIGS.

### Wprowadzenie

Rozpoczęty załamaniem na rynku kredytów hipotecznych w Stanach Zjednoczonych w sierpniu 2007 światowy kryzys gospodarczy doprowadził do pogorszenia się stanu finansów publicznych w wielu krajach Europy. Szczególnie mocno ucierpiała Grecja, Irlandia, Hiszpania, Portugalia oraz Włochy. Kraje te nieformalnie nazywa się grupą PIIGS. Nazwa wzięła się od pierwszych liter (P – Portugal, I – Ireland, I – Italy, G – Greece, i S – Spain)<sup>1</sup>. Niniejszy artykuł został poświęcony omówieniu problemu włoskiego długu publicznego.

### Włoskie zadłużenie publiczne

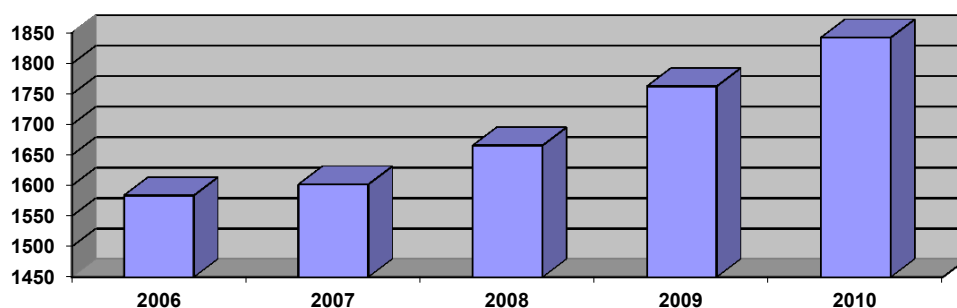
Będąca trzecią w strefie euro, co do wielkości PKB gospodarka włoska rozwijała się w ostatnich latach wolniej niż prognozowano. Pod koniec pierwszej dekady XXI w. spadała produkcja przemysłowa i wzrastało bezrobocie. W 2010 r.

<sup>1</sup> G. Górniewicz, *Dług publiczny. Historia, teraźniejszość, przyczyny i perspektywy*, Oficyna Wydawnicza Mirosław Wrocławski, Bydgoszcz 2012, s. 94.

włoski dług publiczny przekroczył 1,7 biliona euro, co stanowiło ponad 115% PKB. Według prezesa banku centralnego Mario Draghi Włochy są mało konkurencyjne z uwagi na złe prawo pracy, oparcie gospodarki na małych przedsiębiorstwach, które nie są w stanie konkurować na globalnym rynku oraz niewydolność sektora finansowego<sup>2</sup>.

Co do wielkości bezwzględnej dług publiczny Włoch był zdecydowanie największy w Unii Europejskiej. Na koniec 2010 r. przekroczył on poziom 1,8 biliona euro (zob. rys. 1), a Włochy były trzecim po Stanach Zjednoczonych i Japonii dłużnikiem świata. Relacja długu publicznego do PKB przekroczyła 120%.

**Rys. 1. Dług publiczny Włoch w latach 2006-2010 (w mld euro)**



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Ponad 80% długu publicznego Włoch stanowiło zadłużenie sektora rządowego. Na koniec listopada 2011 r. jego największa część (ponad 65%) przypadła na obligacje typu BTPs, czyli o stałym oprocentowaniu. Obligacje o zmiennym oprocentowaniu (CCTs) stanowiły nieco ponad 9%, a bony skarbowe (BOTs) 8,8% całego długu sektora rządowego. Na uwagę zasługuje niski udział zagranicznych kredytów, który nie przekroczył 4,5%. Szczegółowe dane przedstawiono w poniższej tabeli.

**Tab. 1. Zadłużenie sektora rządowego Włoch na koniec listopada 2011 r.**

Wyszczególnienie	Kwoty (w mln euro)	Udział (w %)
Ogółem	1.592.172,42.	100
BOTs (bony skarbowe)	140.954,90	8,85
Elastyczne BOTs	5.500,00	0,35
CCTs (obligacje o zmiennym oprocentowaniu)	144.065,31	9,05
CTZs (obligacje zerokuponowe)	67.425,21	4,23
BTPs (obligacje o stałym oprocentowaniu)	1.041.562,03	65,42

<sup>2</sup> M. Werner, *Włoska gospodarka bez reform*, Dziennik Gazeta Prawna 2010, nr 222, s. A8.



BTPs euro	120.708,36	7,58
Nietypowe BTPs	662,81	0,04
Zagraniczne kredyty w euro	69.616,85	4,37
Pozostałe kredyty zagraniczne	1.676,85	0,11

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych włoskiego Ministerstwa Skarbu ([http://www.dt.tesoro.it/en/debito\\_publico/](http://www.dt.tesoro.it/en/debito_publico/)).

We Włoszech rząd Silvio Berlusconi zapowiedział wprowadzenie oszczędności wartych 25 mld euro. Tylko co piąty urzędnik państwowy odchodzący z pracy będzie zastępowany nowym pracownikiem, a pensje wszystkich zatrudnionych w administracji publicznej zostały zamrożone na trzy lata. Roczne dochody przekraczające 90 tys. euro zostaną obłożone dodatkowym podatkiem wynoszącym 5%. Transfery z budżetu państwa do władz regionalnych ograniczono o 2 mld euro w 2011 r. i 3,8 mld euro w 2012 r. Wydatki na służbę zdrowia będą niższe w 2011 r. o 400 mln euro i o 1,1 mld euro w roku kolejnym. Zmniejszone o 8-10% zostaną budżety poszczególnych resortów. Wszyscy pracownicy, którzy w 2011 r. nabiorą prawa do emerytur, będą musieli pracować kolejne pół roku. Rząd włoski nie przewidywał podwyżek pozostałych podatków, ale miał poczynić starania dotyczące lepszej ściągłości podatków już istniejących<sup>3</sup>.

Agencja Standard & Poors obniżyła 21 maja 2011 r. perspektywę ratingu A plus ze stabilnej na negatywną dla Włoch argumentując swoją decyzję słabymi perspektywami wzrostu PKB (w tym roku miał on wynieść 1,1%) i minimalnymi szansami na ograniczenie długu publicznego, którego relacja do PKB na koniec roku miała przekroczyć 120%. Ekonomiści uznali, iż „zaraza” z Grecji, Irlandii i Portugalii mogła rozszerzyć się. Agencja wskazała również na marnie wyglądające perspektywy zwiększenia wydajności we włoskich przedsiębiorstwach. Przykładem mogła być firma Fiat. 28 tys. pracowników włoskich fabryk produkowało nie wiele więcej samochodów niż 6,5 tys. osób zatrudnionych w Tychach. Standard&Poors zapowiedziała możliwość dalszych cięć ratingu<sup>4</sup>.

Generalnie jednak sytuacja Włoch na tle pozostałych krajów grupy PIIGS prezentowała się stosunkowo pozytywnie. Pod koniec maja 2011 r. rząd bez problemu sprzedał obligacje za 8,285 mld euro. Ich rentowność była relatywnie niska (3% dla obligacji, których zapadalność przypada na kwiecień 2014 r. i 4,75% w przypadku zapadalności w we wrześniu 2012 roku). Atutem Włoch jest fakt, że aż 57% długu publicznego przypada na krajowych wierzycieli. Takiego wskaźnika nie

<sup>3</sup> D. Walewska, *Cięcia wydatków najczęstszym lekiem dla finansów publicznych*, Rzeczpospolita 2010, nr 250, s. B7.

<sup>4</sup> *Ostrzeżenie dla Włoch: możliwe cięcia ratingu*, Rzeczpospolita 2011, nr 118, s. B1.

miał wówczas żaden inny kraj UE<sup>5</sup>. Do lipca 2011 roku inwestorzy nie wyrażali zbytniego niepokoju sytuacją Włoch, a rząd lepiej niż pozostałe kraje grupy PIIGS radził sobie z reformowaniem finansów publicznych.

Rentowność obligacji włoskiego skarbu państwa wzrosła 11 lipca do rekordowego poziomu 5,7%, a inwestorzy mieli coraz większe obawy o to, czy Włochy zdołają spłacić swój dług. Bezpośrednim powodem ich obaw był zbliżający się wówczas termin (15 lipca) publikacji nowych, bardziej rygorystycznych stress testów, które miały pokazać kondycję finansową europejskich banków. Według Reutersa nawet największe włoskie instytucje finansowe jak Unicredit miały nie przejść tego egzaminu z powodu nagromadzenia zbyt dużej liczby „złych długów”, a przede wszystkim kredytów hipotecznych. Obawy rynków i panikę wywołała także wypowiedź premiera Silvio Berlusconi pod adresem ministra finansów Giulio Tremontiego, postrzeganego w Europie jako gwaranta polityki cięć wydatków budżetowych. Krytyka ministra przez Berlusconi miała swoje źródła w tym, że ograniczanie wydatków budżetowych przyczyniało się do osłabienia jego popularności wśród wyborców<sup>6</sup>.

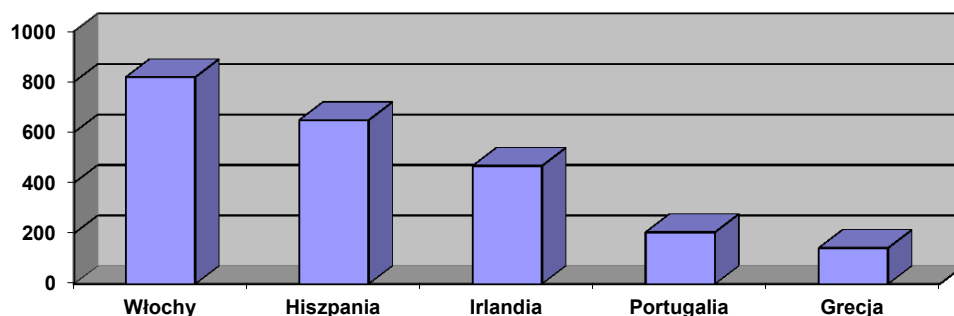
Włoski rząd zatwierdził 12 sierpnia plan cięć budżetowych i propozycje wprowadzenia nowych podatków, co miało przynieść krajowemu budżetowi 45,5 mld euro w ciągu trzech lat. Kilka tygodni później pod naciskiem partii koalicyjnych premier Silvio Berlusconi zaczął zmieniać założenia tego planu (przede wszystkim zrezygnował z podwyżki podatków dla najbogatszych i zwiększenia obciążeń dla samorządów). Z tego powodu zaczęło brakować ok. 7 mld euro. Minister finansów Giulio Tremonti uważał, że można będzie to zrekompensować poprzez polepszenie ściągalności dotychczas istniejących podatków, ale wydawało się to mało prawdopodobne. Prezes Europejskiego Banku Centralnego Jean-Claude Trichet ostrzegał, iż jeśli Włosi w krótkim czasie nie przeforsują w parlamencie pakietu oszczędnościowego na 45 mld euro to EBC nie będzie dłużej kupował na rynku wtórnym włoskich obligacji. Oznaczałoby to gwałtowny wzrost kosztów obsługi włoskiego długu publicznego, a być może nawet niewypłacalność<sup>7</sup>. Sytuacja Włoch niepokoiła tym bardziej ze względu na bardzo duże zaangażowanie europejskich banków we włoskie aktywa. Na koniec I kwartału 2011 r. przekraczało ono 800 mld euro i było zdecydowanie największe w grupie krajów PIIGS (zob. rys. 2).

<sup>5</sup> J. Bielecki, *Obligacje – test unii walutowej*, Dziennik Gazeta Prawna 2011, nr 104, s. A8.

<sup>6</sup> J. Bielecki, *Rzym czeka na wyniki stress testów*, Dziennik Gazeta Prawna 2011, nr 133, s. A8.

<sup>7</sup> J. Bielecki, *Ostatnie ostrzeżenie dla Włoch*, Dziennik Gazeta Prawna 2011, nr 171, s. A8.

**Rys. 2. Zaangażowanie europejskich banków w aktywa państw grupy PIIGS na koniec I kwartału 2011 r. (w mld USD)**



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych Banku Rozrachunków Międzynarodowych.

Agencja Standard&Poors obniżyła 20 września ocenę wiarygodności kredytowej Włoch z A+ do A. S&P uznała, że niemrawe tempo wzrostu gospodarczego, niestabilny rząd i rosnące oprocentowanie obligacji nie dają nadziei na szybkie obniżenie długu publicznego. W odpowiedzi na tę ocenę wzrosła rentowność włoskich dziesięcioletnich obligacji do poziomu ok. 5,6%. Na początku sierpnia, zanim EBC wznowił skup obligacji najbardziej zadłużonych państw strefy euro, było to nawet 6,2%. Premier Włoch Silvio Berlusconi stwierdził, że ocena S&P wydaje się być podyktowana bardziej przez sprawy zakulisowe, opisywane przez media niż przez rzeczywisty stan rzeczy. Co ciekawe mimo decyzji agencji indeks giełdy włoskiej wzrósł<sup>8</sup>.

Podczas szczytu G20 w Cannes (początek listopada) Międzynarodowy Fundusz Walutowy zaproponował Włochom linię kredytową o wartości 44 mld euro. Premier S. Berlusconi odrzucił jednak tę propozycję, gdyż uznał, że mogłoby to wystraszyć inwestorów. Pomimo tych intencji inwestorzy poczuli się zaniepokojeni, a rentowność włoskich obligacji dziesięcioletnich wzrosła do 6,3%. Tym samym zbliżyła się ona do poziomu 7%, po przekroczeniu którego Grecja, Irlandia i Portugalia poprosiły o pomoc finansową. Niepokój wśród inwestorów oraz analityków wzbudziły przede wszystkim trudności rządu z przeprowadzeniem reform fiskalnych. Gabinet S. Berlusconi zamiast obiecanych wielkich zmian zdołał przyjąć tylko mini plan przewidujący między innymi sprywatyzowanie państwowych aktywów o wartości ok. 60 mld euro i liberalizację części zawodów zamkniętych. Dyrektorka generalna MFW Christine Lagarde powiedziała, że włoskie plany reform są mało wiarygodne. Zadaniem dla strefy euro miało być w tym czasie stworzenie „zapory ogniowej” wokół Włoch. Mimo odmowy w sprawie linii kredytowej wło-

<sup>8</sup> G. Siemionczyk, *Rating Włoch w dół, giełdy w górę*, Rzeczpospolita 2011, nr 220, s. B2.

ski rząd poprosił MFW i Komisję Europejską o monitorowanie procesu wdrażania przez niego reform gospodarczych. Inspektorzy KE mieli rozpocząć monitoring już kilka dni później, a Fundusz miał wydawać oceny co kwartał<sup>9</sup>.

W międzyczasie, wobec braku konkretnych pomysłów polityków, pojawiła się oddolna inicjatywa. Giuliano Melani, pośrednik finansowy w banku UniCredit zamieścił ogłoszenie w „Corriere Della Sera” z apelem o odkupienie przez społeczeństwo włoskiego długu od zagranicznych inwestorów i banków. Trudno jednak realnie liczyć na powodzenie tego rodzaju akcji. Na jednego mieszkańca Włoch przypadało bowiem wówczas aż 28 tys. euro długu. Być może pomoc społeczeństwa mogłaby dotyczyć tylko kosztów jego obsługi<sup>10</sup>.

Włoska Izba Deputowanych przyjęła 8 listopada sprawozdanie rządu z wykonania budżetu w 2010 roku. Sukces gabinetu S. Berlusconiego był możliwy tylko dzięki temu, że opozycja wstrzymała się od głosu. W tym samym dniu media informowały o możliwości dymisji premiera, a rentowność włoskich obligacji pobiła kolejny rekord (6,73%)<sup>11</sup>. Misja tworzenia nowego rządu miała zostać powierzona prof. Mario Montiemu<sup>12</sup>. Ze względu na brak zaplecza politycznego będzie to bardzo trudne zadanie. Jeżeli nie uda się powołać nowego gabinetu, to prawdopodobnie zostaną rozpisane przyspieszone wybory. W przypadku zostania premierem M. Monti zajmie się reformowaniem systemu emerytalnego i prawa pracy, a także usprawnieniem systemu podatkowego<sup>13</sup>. Włoski budżet za sprawą oszustów podatkowych traci co roku co najmniej 120 mld euro, a szara strefa wytwarza ponad 20% wartości PKB<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> D. Walewska, *Czy MFW uratuje Europę?*, Rzeczpospolita 2011, nr 258, s. A8.

<sup>10</sup> A. Słojewska, *Włosi w kłopotach, giełdy czekają na polityków*, Rzeczpospolita 2011, nr 260, s. A1.

<sup>11</sup> J. Bielecki, *Berlusconi przestał być rentowny*, Dziennik Gazeta Prawna 2011, nr 217, s. A8.

<sup>12</sup> M. Monti w 1995 w został sekretarzem UE ds. rynku wewnętrznego, usług finansowych, integracji finansowej, cel i podatków, a w 1999 roku objął stanowisko sekretarza UE ds. konkurencji. Powiedział wówczas, że kartele zawyżające ceny i wycinające konkurencję, podobnie jak subwencje państwowe, to rak na ciele gospodarki. M. Monti wydał tego rodzaju praktykom zdecydowaną wojnę, która dała mu przydomek Łowcy Korporacyjnych Skalpów. Jego działania istotnie odczuły między innymi takie przedsiębiorstwa jak: Microsoft, General Electric, Volvo, Boeing, Volkswagen i British Telecom. Gdy ukarał Nintendo nazwano go Super Mario (od popularnej postaci z gier komputerowych tej firmy). We Włoszech M. Monti zreformował system bankowy, a włoscy bankierzy mówią o nim „to nasz Greenspan”. P. Kowalczyk, *Czas wyrzeczeń dla Włoch*, Rzeczpospolita 2011, nr 264, s. A.10.

<sup>13</sup> P. Kowalczyk, K. Zuchowicz, *Technokraci na ratunek*, Rzeczpospolita 2011, nr 263, s. A8.

<sup>14</sup> Fiskusa oszukują nie tylko prowadzący nielegalne interesy, ale również gwiazdy takie jak między innymi Luciano Pavarotti, Sofia Loren i Andrea Bocelli, projektanci mody Dolce&Gabbana, sławny piłkarz Paolo Maldini oraz trener reprezentacji Anglii Fabio Capello. P. Kowalczyk, *Tysiąc euro łapówki na głowę*, Rzeczpospolita 2011, nr 263, s. P9.

Zgodnie z zapowiedzią po przegłosowaniu przez obie izby parlamentu ustawy stabilizacyjnej 12 listopada S. Berlusconi złożył rezygnację na ręce prezydenta Giorgio Napolitano, który już w kolejnym dniu rozpoczął negocjacje w sprawie powołania nowego rządu pod przewodnictwem M. Montiego. Tak szybkie decyzje były podyktowane w dużej mierze obawą przed dalszym wzrostem oprocentowania włoskich obligacji<sup>15</sup>.

M. Monti ogłosił 17 listopada w senacie strategię ograniczania długu publicznego i uniknięcia w ten sposób bankructwa. Jego zdaniem przyszłość, nie tylko Włoch, ale również całej strefy euro, będzie uzależniona od wzrostu tempa gospodarczego. Wzrost ten jest niezbędny dla zwiększenia dochodów fiskalnych zapewniających spłatę długu. W tym celu M. Monti zapowiedział otwarcie na konkurencję profesji, które nadal były regulowane na zasadach korporacyjnych. Zliberalizowany miał zostać przede wszystkim rynek pracy, tak aby przedsiębiorcy nie obawiali się zatrudniania nowych pracowników, w tym kobiet. Dzięki reformie systemu emerytalnego Włosi mieliby pracować co najmniej do 65. roku życia. Zwiększeniu dochodów fiskalnych miało też służyć wprowadzenie podatku od nieruchomości, który zlikwidował S. Berlusconi. Jednocześnie M. Monti zapowiedział ustanowienie podatku od bogactwa. Wysokość i zasady miały być ustalone w ciągu kilku tygodni podobnie jak nowe propozycje cięć budżetowych. Ponadto nowy rząd planował wydanie walki szarej strefie. Expose M. Montiego wywołało ostrożną reakcję rynków. Rentowność dziesięcioletnich obligacji oscylowała wokół 7%. Według włoskiego Ministerstwa Skarbu w 2012 r. kraj musiał sprzedać obligacje na sumę ok. 440 mld euro<sup>16</sup>.

Włoski senat udzielił 22 grudnia wotum zaufania rządowi M. Montiego w sprawie wprowadzenia programu oszczędnościowego. Tym samym parlament zakończył prace nad pakietem antykryzysowym, który ma przyczynić się do zrównoważenia włoskich finansów publicznych w 2013 r.

Koniec 2011 r. przyniósł pozytywne informacje dla włoskiego Ministerstwa Finansów. 28 grudnia sprzedało ono bowiem bony skarbowe o wartości nominalnej 9 mld euro o rentowności 3,25%, czyli dwa razy niższej niż miało to miejsce miesiąc przedtem. Dobrze wypadła też aukcja dwuletnich obligacji o łącznej wartości 1,7 mld euro. Ich rentowność wyniosła 4,85%, co było bardzo dobrym rezultatem w porównaniu z 7,8% w listopadzie<sup>17</sup>. W kolejnym dniu włoskie Ministerstwo Finansów próbowało sprzedać obligacje dziesięcioletnie. Aukcja ta zakończyła

---

<sup>15</sup> W tym czasie Włosi żartowali, że wszystko jedno kto będzie premierem, bo i tak krajem rządzić będzie Herr Spread (różnica w oprocentowaniu państwowych dziesięcioletnich obligacji Niemiec i Włoch, która jeszcze w lecie 2011 wynosiła 1,5%, a wówczas 5,5%, przy czym niemieckie oprocentowanie nie zmieniło się, a włoskie znacząco wzrosło). P. Kowalczyk, *Czas...*, op. cit., s. A10.

<sup>16</sup> J. Bielecki, *Monti: idą dwa trudne lata*, *Dziennik Gazeta Prawna* 2011, nr 223, s. A8.

<sup>17</sup> A. Słojewska, *Do EBC wracają miliardy euro*, *Rzeczpospolita* 2011, nr 302, s. B2-B3.

się częściowym sukcesem. Rentowność obligacji spadła z rekordowego poziomu 7,56% do 6,98%. Do sprzedaży przygotowano obligacje za 3 mld euro, a ostatecznie nabywców znalazły obligacje na kwotę 2,5 mld euro<sup>18</sup>.

Powyższe informacje świadczą o tym, że plan M. Montiego zyskał akceptację inwestorów przynajmniej w krótkim okresie. Pierwsze miesiące 2012 r. pokażą czy premier przeprowadzi kluczowe reformy i uzyska trwałe zaufanie do Włoch. Powodzenie planu M. Montiego może być istotne z punktu widzenia przyszłości strefy euro.

Agencja Moody's obniżyła 13 lipca 2012 r. rating kredytowy Włoch o dwa stopnie do poziomu Baa2 z negatywną perspektywą, uzasadniając to posunięcie eskalacją kryzysu zadłużeniowego w strefie euro oraz osłabieniem włoskiej gospodarki. Nowy rating był tylko o dwa punkty wyższy od poziomu śmieciowego. Rynek długu zareagował na tą informację wzrostem rentowności włoskich obligacji dziesięcioletnich z 5,9% do 6,08%. Jednak cięcie ratingu nie spowodowało spadku popytu na włoskie papiery wartościowe<sup>19</sup>.

W 2012 r. Włochy musiały wyemitować bardzo dużą liczbę obligacji i bonów skarbowych na spłatę dotychczasowych zobowiązań. Tylko w pierwszym kwartale zaplanowano aukcje na łączną kwotę 100 mld euro. Każde większe zawirowanie na rynku i zbyt wysoka rentowność mogło doprowadzić do niewypłacalności kraju.

W dłuższej perspektywie problem Włoch mogą okazać się kwestie demograficzne. Urząd statystyczny szacuje, że w 2065 r. w kraju będzie mieszkać 61,3 mln osób, czyli tylko o niecały milion więcej niż obecnie, przy czym co czwarty mieszkaniec będzie imigrantem lub dzieckiem imigranta. W 2011 r. przybysze stanowili ok. 7,7% populacji. Było ich 4,6 mln osób (plus ok. 800 tys. nielegalnych imigrantów), a za pół wieku ma ich być 15,5 mln. Liczba rdzennych Włochów ulegnie natomiast zmniejszeniu o 10 mln osób. Urząd statystyczny wyliczył również, że w 2065 r. Włochy będą krajem ludzi starych. Średnia wieku statystycznego mieszkańca zwiększy się o ponad 6 lat i wyniesie 51 lat i 8 miesięcy. Co trzeci mieszkaniec kraju będzie miał 65 lat. Na jedną osobę w wieku produkcyjnym przypadnie prawie dwóch emerytów<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> A. Słojewska, *Włochy ciągle nie pewne*, Rzeczpospolita 2011, nr 303, s. A10.

<sup>19</sup> *Włoski rating w dół, ale dług dobrze sprzedany*, Gazeta Giełdy Parkiet 2012, nr 160, s. 09.

<sup>20</sup> P. Kowalczyk, *Za 50 lat emerytów będzie dwa razy więcej niż pracujących*, Rzeczpospolita 2011, nr 303, s. A10.

**Porównanie**

W związku ze światowym kryzysem gospodarczym w krajach grupy PIIGS w latach 2008-2010 doszło do ostrej recesji gospodarczej (zob. tab. 2). Szczególnie widoczna była ona w 2009 r., gdy we wszystkich pięciu krajach stopa wzrostu była ujemna. Co ciekawe największy spadek PKB odnotowano w Irlandii, która miała przez lata 2000-2007 zdecydowanie najlepsze wyniki. W 2010 r. najmocniej pogorszyła się sytuacja Grecji. Natomiast w Portugalii i we Włoszech zaobserwowano niski wzrost gospodarczy.

**Tab. 2. Stopy wzrostu PKB w krajach grupy PIIGS w latach 2000-2010 (w %)**

Kraj	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Grecja	4,5	4,2	3,4	5,9	4,4	2,3	5,2	4,3	1,0	-2,0	-4,5
Irlandia	9,7	5,7	6,5	4,4	4,6	6,0	5,3	5,6	-3,5	-7,6	-1,0
Hiszpania	5,0	3,6	2,7	3,1	3,3	3,6	4,0	3,6	0,9	-3,7	-0,1
Portugalia	3,9	2,0	0,7	-0,9	1,6	0,8	1,4	2,4	0,0	-2,5	1,4
Włochy	3,7	1,8	0,5	0,0	1,5	0,7	2,0	1,5	-1,3	-5,3	1,3

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych OECD (<http://stats.oecd.org/index.aspx>)

Podjęte w krajach Unii Europejskiej działania antykryzysowe charakteryzowały się masowym uruchomieniem automatycznych stabilizatorów koniunktury i wprowadzeniem pakietów stymulujących gospodarki w celu utrzymania popytu globalnego, co skutkowało skokowymi wzrostami zadłużenia publicznego i deficytów budżetowych<sup>21</sup>.

Prognoza Komisji Europejskiej zakładała, iż dzięki presji politycznej i ogromnej pomocy finansowej ze strony państw członkowskich oraz źródeł zewnętrznych uda się wkrótce osiągnąć znaczną redukcję deficytów budżetowych w najbardziej zagrożonych krajach strefy euro, czyli Grecji, Irlandii i Hiszpanii. Nie jest to jednak aż takie pewne. Francja i Niemcy, które najbardziej zaangażowały się w udzielanie pomocy finansowej, pomimo zapowiedzianych oszczędności budżetowych, zanotowały w 2010 r. dalszy wzrost deficytu. Tak więc pomimo drakońskich cięć wydatków i zapowiedzianych bądź już wprowadzonych podwyżek podatków w większości krajów UE nadal utrzymywały się wysokie poziomy deficytów budżetowych i wzrastały długi publiczne<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> C. Mech, *Państwa wysokorozwinięte i ich długi*, Gazeta Finansowa 2010, nr 27, s. 30.

<sup>22</sup> Z. Matkowski, *Gospodarka polska w 2010 roku na tle innych krajów UE*, Gazeta Finansowa 2010, nr 28, s. 4.

**Tab. 3. Dług publiczny krajów PIIGS jako % PKB**

Rok	Grecja	Hiszpania	Irlandia	Portugalia	Włochy
2006	106,1	43,1	27,0	64,5	106,5
2007	105,8	40,2	23,9	68,3	103,5
2008	110,7	39,8	44,4	71,6	106,3
2009	127,1	53,3	65,6	83,0	116,1
2010	142,8	60,1	96,2	93,0	119,0
2011	165	85	125	101	120

**Źródło:** dane Europejskiego Banku Centralnego i Eurostat <http://pp.eurostat.ec.europa.eu>

Według unijnego kryterium relacji długu publicznego do PKB nie powinna przekroczyć 60%. W ostatnim okresie nie spełniał go więc żaden z krajów grupy PIIGS. Na koniec 2010 r. stosunek ten dla Grecji był ponad dwukrotnie gorszy, a dla Włoch dokładnie dwukrotnie (zob. tab. 3). Najmniejszą relację długu do PKB miała Hiszpania.

Teoretycznie najsilniejszą gospodarkę w grupie krajów PIIGS miały Włochy. Jednak kraj ten był też najsilniej zadłużony. Według danych Banku Rozrachunków Międzynarodowych na koniec 2010 roku w rękach europejskich pożyczkodawców znajdował się włoski dług przekraczający 220 mld euro. W tym samym czasie łączny dług Grecji, Irlandii, Hiszpanii i Portugalii wobec tej samej grupy wierzycieli wynosił ok. 210 mld euro<sup>23</sup>.

W 2011 r. sytuacja finansowa wszystkich krajów PIIGS nadal się pogarszała. Dobitnie wykazywały do CDS-y pięcioletnich obligacji (zob. tab. 4). Zdecydowanie najbardziej zagrożonym bankructwem krajem była Grecja, dla której ubezpieczenie 10 mln USD długu kosztowałoby nieco ponad 4 mln USD. Dla Portugalii byłoby to 1 mln 224 tys. USD, a dla Irlandii to 926 tys. USD. O wiele niższy koszt ubezpieczenia obligacji mały Hiszpania (441 tys. USD) i Włochy (515 tys. USD)<sup>24</sup>.

**Tab. 4. CDS na pięcioletnie obligacje (w punktach bazowych)**

Kraj	Zmiana od czerwca 2011 do 13.09. 2011	Koszt CDS (stan na 13.09.2011)
Grecja	2078,4	4038,6
Irlandia	156,1	926,0
Hiszpania	171,6	441,3
Portugalia	443,0	1224,4
Włochy	337,0	515,8

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych agencji Bloomberg za: E. Glapiak, H. Koziel, *Wzrasta ryzyko bankructw*, Rzeczpospolita 2011, nr 214, s. B2.

<sup>23</sup> H. Koziel, A. Słojewska, *Złoty traci przez Włochy*, Rzeczpospolita 2011, nr 161, s. B2-B3.

<sup>24</sup> E. Glapiak, H. Koziel, *Wzrasta ryzyko bankructw*, Rzeczpospolita 2011, nr 214, s. B2.



Poniższa tabela przedstawia porównawcze zestawienie podjętych przez kraje grupy PIIGS działań, które mają zmniejszyć deficyty budżetowe i narastanie długu publicznego. Wszystkie kraje zdecydowały się na redukcję zatrudnienia i płac w sektorze publicznym, a także podwyżkę podatków (przy czym Włochy podniosły tylko opodatkowanie najbogatszych osób). Należy podkreślić, iż największe reformy przeprowadziła Grecja, w której kryzys ujawnił się jako pierwszy.

**Tab. 5. Działania krajów PIIGS, dotyczące poprawy sytuacji w finansach publicznych**

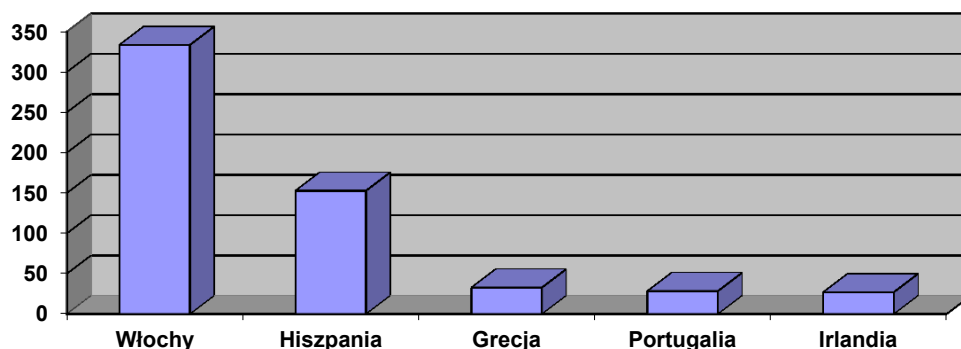
Wyszczególnienie	Grecja	Irlandia	Portugalia	Hiszpania	Włochy
Redukcja zatrudnienia i płac w sektorze publicznym	X	X	X	X	X
Obniżki emerytur	X				
Podnoszenie wieku emerytalnego	X			X	X
Zmniejszenie wydatków na opiekę społeczną		X	X	X	X
Reforma rynku pracy	X		X		X
Podwyżka podatku VAT	X	X		X	
Podwyżka innych podatków	X	X	X	X	X

**Źródło:** opracowanie własne.

Wydaje się, że kraje grupy PIIGS i większość pozostałych krajów europejskich zrozumiała, że dług publiczny przestanie narastać dopiero wtedy, gdy maksymalnie ograniczy się deficyty budżetowe. Najlepszym rozwiązaniem byłoby osiągnięcie nadwyżki pierwotnej i utrzymanie jej w długim okresie<sup>25</sup>.

W 2012 r. kraje PIIGS będą musiały spłacić olbrzymie zadłużenie (zob. rys. 3). Zdecydowanie najwięcej oddadzą Włochy (ponad 330 mld euro) i Hiszpania (prawie 153 mld euro). Na Grecję przypada kwota 32,8 mld euro, na Portugalię 28,4 mld euro, a na Irlandię 27,1 mld euro.

<sup>25</sup> T. Gruszecki, *Zadłużona Europa*, Gazeta Bankowa 2011, nr 3, s. 62.

**Rys. 3. Dług zapadający w 2012 r. w krajach PIIGS (w mld euro)**

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych agencji Reuters.

Należy zauważyć, iż programy oszczędnościowe wywołały w wielu krajach znaczące protesty społeczne. W październiku 2010 r. akcje strajkowe i demonstracje uliczne zostały przeprowadzone między innymi we Francji, Grecji, Hiszpanii, Portugalii, Rumunii, Wielkiej Brytanii i we Włoszech<sup>26</sup>. W kolejnych miesiącach protesty kontynuowano (przede wszystkim w Grecji), a część obywateli zdecydowała się na migrację.

Kryzys zadłużeniowy w krajach grupy PIIGS zmienił kierunki przepływów siły roboczej. Kraje te jeszcze kilka lat temu przyciągały setki tysięcy imigrantów z Europy Wschodniej, Afryki i Azji, a obecnie same doświadczają odpływu ludności. Obywatele Grecji, Irlandii i Włoch coraz częściej wybierają Australię, której nie objęło spowolnienie gospodarcze, a stopa bezrobocia wynosi tylko 5%. W 2011 r. do Australii wyemigrowało 25 tys. Greków. Wyjechali głównie ludzie młodzi, dobrze wykształceni, znający języki obce i przedsiębiorczy. W 2011 r. wyemigrowało z Grecji do różnych krajów prawie 5 tys. lekarzy, co stanowi 9,4% wszystkich lekarzy w kraju. Celami wyjazdów stały się nawet takie państwa jak Chiny, Rosja, czy Turcja, z którą Grecja od dziesięcioleci miała wrogie relacje. Portugalczycy przed skutkami kryzysu emigrują głównie do swoich byłych kolonii: Angoli (10 tysięcy osób), Brazylii (50 tys. osób), a nawet do Mozambiku. Irlandczycy i Włosi migrują szczególnie do Stanów Zjednoczonych i wspomnianej Australii. Z kolei Hiszpanie wybierają najczęściej kraje Unii Europejskiej oraz Ameryki Południowej (zwłaszcza Argentynę)<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> A. Słojewska, *W Europie wrze, a Unia rozmawia o finansach*, Rzeczpospolita 2010, nr 254, s. A8.

<sup>27</sup> B. Niedziński, *Australia nowym domem dla przestraszonych mieszkańców Europy*, Dziennik Gazeta Prawna 2011, nr 251, s. A8.

Według Organizacji Narodów Zjednoczonych w wielu krajach Europy w najbliższych dziesięcioleciach będzie można zaobserwować spadek liczby ludności i proces starzenia się społeczeństwa. W 2035 r. liczba mieszkańców Starego Kontynentu wyniesie ok. 673 mln osób. Obecnie jest ich prawie 720 mln. Z kolei na pozostałych kontynentach liczba ludności zanotuje dalszy wzrost (zob. tab. 6).

**Tab. 6. Perspektywy rozwoju demograficznego na świecie (w mln osób)**

Rok	Świat (ogółem)	Afryka	Azja	Europa	Ameryka Północna	Ameryka Południowa	Oceania
2010	6.830	984	4.148	719	594	348	34
2015	7.197	1.084	4.370	713	628	363	36
2020	7.540	1.187	4.570	705	659	379	38
2025	7.851	1.292	4.742	696	686	394	39
2030	8.130	1.398	4.886	685	711	407	41
2035	8.378	1.504	5.006	673	747	419	42

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie: [www.un.org/esa/population/](http://www.un.org/esa/population/)

Według analiz Banku Rozrachunków Międzynarodowych<sup>28</sup> przy braku dostosowań po stronie wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństw w praktyce nie jest możliwe zahamowanie wzrostu długów publicznych, a w konsekwencji również kosztów ich obsługi coraz mocniej obciążających budżety państw. Badania<sup>29</sup> dowodzą, że obciążenia budżetowe generowane przez systemy emerytalne w warunkach starzenia się społeczeństw mogą okazać się nadmierne dla większości europejskich gospodarek. Z krajów grupy PIIGS w największym stopniu dotyczy to Grecji.

Sytuacja demograficzna doprowadzi prawdopodobnie do zwiększonych wydatków na ubezpieczenia społeczne i służbę zdrowia przy jednocześnie mniejszych wpływach budżetowych. Z drugiej strony zmniejszy się część wydatków państwa (np. na oświatę). Sytuację mógłby też poprawić wysoki poziom wzrostu gospodarczego w długim okresie.

Pod koniec 2011 r. możliwe wydawały się trzy scenariusze, dotyczące problemu zadłużenia krajów grupy PIIGS:

<sup>28</sup> Przeanalizowano sytuacje w następujących krajach: Austrii, Francji, Grecji, Irlandii, Japonii, Hiszpanii, Holandii, Niemczech, Portugalii, USA i Wielkiej Brytanii. S.G. Cecchetti, M. S. Mohanty, F. Zampolli, *The Future of Public Debt: Prospects and Implications*, BIS Working Papers, No 300, Bank for International Settlements, Basel march 2010, s. 1-22.

<sup>29</sup> P. Gajewski, *Nierównowaga finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, Gospodarka Narodowa 2011, nr 10, s. 37.

1. dalsze drukowanie pieniądza na olbrzymią skalę połączone z dokapitalizowaniem banków<sup>30</sup>, co prawdopodobnie odroczy wyrok o kilka bądź kilkanaście miesięcy;
2. dokapitalizowanie banków połączone z głębokimi reformami sektora finansowego i rynku pracy;
3. wprowadzenie nowego euro, co przywróciłoby konkurencyjność krajów z Południa Europy<sup>31</sup>.

Autorem innego pomysłu była Komisja Europejska. W listopadzie 2011 r. zaproponowała wprowadzenie tzw. obligacji stabilizacyjnych. Miałyby to być wspólne papiery dłużne emitowane przez wszystkie kraje strefy euro. Potencjalni inwestorzy mieliby w przyszłości kupować jeden wspólny rodzaj obligacji zamiast krajowych. Wszystkie kraje strefy euro udzieliłyby gwarancji wykupu. Wśród wielu pomysłów pojawiła się nawet opcja o zamianie całości długów narodowych na euroobligacje. W założeniach każdy kraj byłby zobowiązany do spłaty swojej części długu od każdej emisji. Pomysł ten wymagałby jednak daleko idących zmian w strukturze zarządzania gospodarczego w strefie euro i odebrania państwom części ich suwerenności w dziedzinie polityki budżetowej<sup>32</sup>.

Podczas szczytu Unii Europejskiej, który odbył się w dniach 8-9 grudnia 2011 r., ustalono, że od lipca 2012 r. zacznie działać Europejski Mechanizm Stabilizacyjny (European Stability Mechanism – ESM). Będzie on dysponował 500 mld euro na ratowanie krajów eurolandu. Środki te zostaną przeznaczone na:

- zakup akcji (banków, firm ubezpieczeniowych itp.),

<sup>30</sup> W połowie października 2011 roku agencja Reuters oceniała, że wiele banków potrzebuje dokapitalizowania. Największe potrzeby finansowe posiadały wówczas: National Bank of Greece (8,1 mld euro), Eurobank EFG (7,3 mld euro), ATE Bank (6,6 mld euro), Piraeus Bank (6,6 mld euro), Royal Bank of Scotland (5,7 mld euro), Commerzbank (4,7 mld euro), The Hellenic Post i Societe Generale (po 3,9 mld euro każdy), Deutsche Bank (3,8 mld euro), Alpha Bank (3,7 mld euro), Unicredit (3,6 mld euro) oraz Bankia (3,5 mld euro). D. Walewska, *Świat naciska na strefę euro*, Rzeczpospolita 2011, nr 242, s. B5.

<sup>31</sup> „Należy wprowadzić do obrotu „nowe euro”, które zastąpi stare euro. Dla Niemców kurs wymiany będzie 1:1, dla Grecji 2 stare euro za jedno nowe, dla Włoch np. półtora starego euro za nowe euro, dla innych krajów pomiędzy 2 a 1 euro. W ten sposób pozwolimy zadłużonym i niekonkurencyjnym krajom odzyskać konkurencyjność, bo poziom płac w Grecji liczony w nowym euro spadnie o połowę. Oczywiście w wielu bankach, które będą miały obligacje Grecji lub Włoch pojawią się straty na skutek różnic kursowych, ale banki będą pod kontrolą państwa, które pokryje te straty nowym kapitałem”. „Oczywiście ten plan nie jest prosty w realizacji. Wymaga poufnych negocjacji i pełnej koordynacji, bo gdyby Grecy i Włosi oczekiwali takiego scenariusza, staraliby się swoje oszczędności przenieść do Niemiec, gdzie byłby lepszy kurs wymiany. Ale my właśnie tego oczekujemy: by Niemcy przestali być eksporterem oszczędności w Europie, czyli żeby ograniczyli swoją nadwyżkę na rachunku bieżącym. Transfer oszczędności do Niemiec jest więc pożądany. Alternatywą dla mojego scenariusza jest dalsze bezmyślne wydawanie setek miliardów euro i rozpad strefy euro”.

K. Rybiński, *Jak z tego wyjść: nowe euro*, Rzeczpospolita 2011, nr 228, s. B14.

K. Rybiński, *Trzy scenariusze dla strefy euro*, Rzeczpospolita 2011, nr 240, s. B14.

<sup>32</sup> A. Słojewska, *Obligacje uzdrowią Europę?*, Rzeczpospolita 2011, nr 271, s. A9.

- udzielenie kredytów państwom strefy euro zagrożonym finansowo,
- bezpośredni wykup obligacji państwowych zagrożonych krajów w szczególnie trudnych okolicznościach.

ESM zastąpi Europejski Fundusz Stabilności Finansowej. Ponadto kraje grupy PIIGS będą mogły skorzystać z pomocy Międzynarodowego Funduszu Walutowego w wysokości 380 mld USD. Na unijnym szczycie ustalono, że państwa strefy euro pożyczą MFW 150 mld euro, a pozostałe kraje UE, w tym Polska, pożyczą 50 mld euro<sup>33</sup>. Jednak pod koniec 2011 roku wydawało się, że Fundusz nie zbierze wymienionych wyżej kwot. Z krajów strefy euro swoje deklaracje zgłosiły tylko następujące kraje Niemcy (41,5 mld euro), Francja (31,4 mld euro) oraz bezpośrednio zainteresowane Włochy (23,5 mld euro) i Hiszpania (14,8 mld euro). Natomiast z krajów spoza strefy euro Polska jest gotowa pożyczyć MFW 6 mld euro. Chęć udzielenie pożyczki wyraziły też Czechy, Dania i Szwecja, ale żaden z tych krajów nie podał kwoty. Wielka Brytania początkowo kategorycznie odmówiła udzielenia pomocy, a później ogłosiła, że wróci do tego tematu w 2012 r.<sup>34</sup>.

Być może dla gospodarek krajów PIIGS lepszym rozwiązaniem byłoby ogłoszenie niewypłacalności. Dobrym przykładem może być Islandia, która uczyniła to w 2008 r. W 2010 r. miała ona mniejszy deficyt budżetowy w relacji do PKB niż na przykład Grecja i Irlandia, a według prognozy Komisji Europejskiej w 2012 r. kraj ten osiągnie nawet nadwyżkę budżetową. Według ekonomistów głównymi przyczynami stosunkowo korzystnej sytuacji Islandii były dwa fakty. Po pierwsze kraj ten pozwolił upaść zadłużonym bankom, a po drugie doprowadził do dewaluacji waluty krajowej, co korzystnie wpłynęło na sytuację eksporterów<sup>35</sup>. Trzeba jednak zauważyć, iż kraje PIIGS nie mogły postąpić tak jak Islandia, gdyż upadek ich banków mocno uderzyłby w całą strefę euro, a na to z pewnością jej pozostali przedstawiciele nie wyraziliby zgody. Ponadto Grecja, Irlandia, Hiszpania, Portugalia i Włochy nie miały żadnych instrumentów, przy pomocy których mogłyby zdewaluować euro, gdyż w tej kwestii nie miały autonomii.

## Wnioski końcowe

Reasumując, Unia Europejska w obawie o stabilność własnej waluty narzuciła Grecji, Irlandii i Portugalii programy stymulacyjne. Pomogły one w krótkim okresie uniknąć jeszcze głębszego załamania finansowego w tych krajach. Nato-

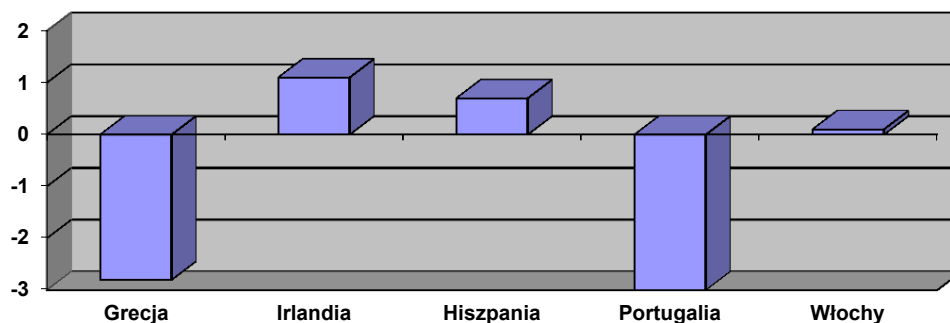
<sup>33</sup> H. Kozieł, *Wciąż nie ma pieniędzy na ratowanie strefy euro*, Gazeta Giełdy Parkiet 2011, nr 286, s. 03.

<sup>34</sup> D. Walewska, *MFW ma za mało pieniędzy*, Rzeczpospolita 2011, nr 299, s. B2.

<sup>35</sup> A. Małkiewicz, *Kryzys. Polityczne, ekologiczne i ekonomiczne uwarunkowania*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010, s. 109-110.

miast w dłuższej perspektywie okażą się one istotnym obciążeniem dla ich gospodarek<sup>36</sup>.

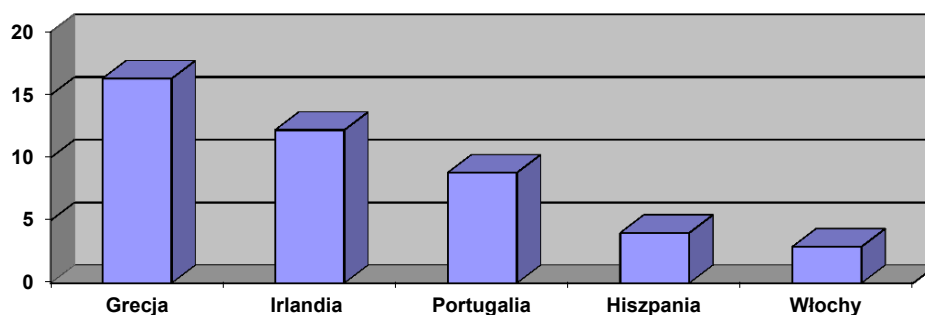
**Rys. 4. Prognozy dotyczące zmian PKB w krajach PIIGS w 2012 r. (w %)**



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej.

Badania<sup>37</sup> ukazują, iż wysoki poziom zadłużenia (powyżej 90% w relacji do PKB) negatywnie oddziałuje na wzrost gospodarczy, a chyba tylko on mógłby stanowić podstawę do spłaty długu. Prognozy dotyczące tego wzrostu nie przedstawiają się optymistycznie (zob. rys. 4). Według badań Komisji Europejskiej w 2012 r. nadal będzie trwała recesja w Portugalii (-3%) i Grecji (-2,8%). W pozostałych krajach omawianej grupy stopa wzrostu gospodarczego przyjmie prawdopodobnie dodatnie wartości, ale wzrosty te należy uznać za niewielkie.

**Rys. 5. Roczna nadwyżka sektora finansów publicznych potrzebna, żeby do końca 2015 roku obniżyć dług publiczny do poziomu z 2007 r. (w % PKB)**



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych Deutsche Bank.

<sup>36</sup> K. Kluza, *Dług publiczny a sektor bankowy*, Bank 2010, nr 12, s. 12.

<sup>37</sup> C. Reinhart, K. Rogoff, *Growth in a Time of Debt*, American Economic Review Papers and Proceedings, January 2010.

Wszystkie kraje grupy PIIGS dokonały zaczynając od drugiej połowy 2010 r. znaczących ograniczeń po stronie wydatków budżetowych. Trudno jednoznacznie stwierdzić, czy okażą się one wystarczające, gdyż pomimo ich wprowadzenia w życie dług tych krajów nadal wzrastał na skutek ogólnogospodarczej recesji. Prognozy Deutsche Bank Research<sup>38</sup> głoszą, że mimo przyjętych reform zadłużenie będzie nadal wzrastać. Według najbardziej optymistycznego scenariusza dług publiczny Grecji zwiększy się z obecnych 143% PKB do 175% w 2020 r. W przypadkach Irlandii (aktualnie 96%) i Portugalii (93%) w tym samym czasie zadłużenie wzrośnie do ok. 120% PKB. Analitycy Deutsche Bank twierdzą, iż żeby w ciągu pięciu lat powrócić do stanu zadłużenia sprzed 2007 r. Grecy musieliby mieć nadwyżkę budżetową wynoszącą 16,3%, Irlandczycy 12,2%, a Portugalczycy 8,8% PKB (zob. rys. 5). Tymczasem żaden z tych krajów nie planuje nawet bilansowania budżetów. Proces redukcji zadłużenia potrwa prawdopodobnie, co najmniej kilkanaście lat.

## **ITALIAN PUBLIC DEBT ON BACKGROUND COUNTRIES OF GROUPS REMAINING PIIGS GROUP**

Keywords: public debt, financial crisis, PIIGS.

### **Summary**

The world economy crisis, started by the collapse of the mortgage market in U.S.A., gave rise to the deterioration of public finances in many European countries. The countries that were exceptionally strongly affected are Greece, Ireland, Italy, Portugal and Spain.

---

<sup>38</sup> J. Kowalczyk, *W walce z długiem świat ma związane ręce*, Puls Biznesu 2011, nr 134, s. 08.





*Adam Strzelecki*

## **WŁOCŁAWSKI INKUBATOR INNOWACJI I PRZEDSIĘBIORCZOŚCI JAKO CZYNNIK ROZWOJU OŚRODKA SUBREGIONALNEGO**

Słowa kluczowe: innowacyjność, wrocławski Inkubator Innowacji i Przedsiębiorczości, strategia rozwoju, strefa rozwoju gospodarczego, umowy partnerskie Wrocławka.

### Streszczenie

Czynnikiem wspierającym i stabilizującym warunki prowadzenia i rozwijania działalności gospodarczej jest lokalny samorząd terytorialny. W obrębie miasta Wrocławka powstała Strefa Rozwoju Gospodarczego – Park Przemysłowo-Technologiczny. Jest to projekt realizowany przez miasto Wrocław przy współudziale środków pieniężnych pochodzących z Unii Europejskiej. W ramach tego projektu powstał Wrocławski Inkubator Innowacji i Przedsiębiorczości. W inkubatorze przewidziane zostały miejsca dla przedsiębiorstw, które dopiero co rozpoczęły swoją działalność produkcyjną lub usługową oraz wdrażają innowacje. W Inkubatorze młodzi przedsiębiorcy mogą liczyć na pomoc w nawiązywaniu kontaktów gospodarczych w pierwszym, najtrudniejszym okresie istnienia firmy. Inkubator zapewnia także pomoc w marketingu i organizacji szkolenia, świadczy również usługi doradcze. Po dwóch latach funkcjonowania wrocławskiego Inkubatora, niepokojącym zjawiskiem jest niepełne wykorzystanie jego możliwości.

### Wprowadzenie

Stale rosną zewnętrzne zagrożenia dla działalności przedsiębiorstw – niepewność związana z brakiem jednoznacznych rozstrzygnięć dotyczących Grecji, która destabilizuje rynki finansowe, destabilizuje także kurs złotego w stosunku do innych walut. Wysoka inflacja, ciągle wysokie ceny surowców. Nawet polityka klimatyczna Unii Europejskiej, która obciąża dużymi kosztami szczególnie przemysł. Mali i średni przedsiębiorcy (zatrudniający 10-249 pracowników) wiedzą o tych zagrożeniach zewnętrznych, bowiem dla prawie 41 proc. spośród nich celem strategicznym jest przetrwanie. Jednocześnie firmy małe i średnie uważają, i to jest ogromna zmiana w stosunku do sytuacji sprzed 3-4 lat, że ich kluczowe zasoby, które pozwolą im przetrwać i rozwijać się to wiedza i „jakość” kapitału ludzkiego (tak menedżerów, jak i pracowników niższych szczebli). Jeszcze kilka lat temu

były to rzeczowe aktywa trwałe – maszyny, budynki, środki transportu. Natomiast relatywnie zbyt małą wagę przywiązują do kapitału relacyjnego, do dobrych relacji z partnerami biznesowymi oraz z pracownikami. Koncentracja na wiedzy i kapitale ludzkim jako najważniejszym potencjale firmy na pewno wspiera małe i średnie przedsiębiorstwa w sytuacjach turbulencji na rynkach, z jaką firmy mają teraz do czynienia<sup>1</sup>.

Tylko ok. 1/3 firm małych i średnich bazuje w swojej działalności na akceptacji dla zmian – wprowadza innowacje i usprawnienia. Dzisiaj zmiana jest immanentną cechą każdego rodzaju działalności. Bez zdolności do akceptowania zmian nie ma innowacji. Wśród polskich małych i średnich przedsiębiorców najtrudniej jest to zrozumieć firmom przemysłowym i budowlanym. Szczególnym problemem jest niska skłonność do akceptowania zmian w przemyśle – tam bowiem głównie powstają innowacje procesowe, przede wszystkim technologiczne, które inicjują kolejne innowacje (produktowe, organizacyjne, marketingowe). Zatem bez otwartości firm przemysłowych na zmiany nie mamy szans na podniesienie innowacyjności w innych sektorach, i w całej gospodarce<sup>2</sup>.

W nauce używana jest często definicja, w myśl której innowacja jest procesem polegającym na przekształceniu dotychczasowych możliwości w nowe i zastosowanie nowej wiedzy w procesie produkcji<sup>3</sup>. Proces innowacji wg E. Okoń-Horodyńskiej składa się z następujących części<sup>4</sup>:

- wynalazku, jako nowego rozwiązania technicznego, dotychczas nieopatentowanego,
- innowacji, tj. wprowadzeniu wynalazku do procesu produkcji,
- projektu, wprowadzenia wzoru nowego produktu, jako wyniku innowacji,
- dyfuzja, jako promocji i sprzedaży produktu.

W teorii i literaturze ekonomicznej występuje zarówno definicja podażowa i popytowa działalności innowacyjnej. Definicja podażowa wg J.A. Schumpetera<sup>5</sup> jako proces innowacyjny traktuje określony ciąg zdarzeń, polegający na:

- inwencji polegającej na powstaniu pomysłu,
- innowacji będącej ucieleśnieniem pomysłu,
- limitacji lub dyfuzji polegającej na jej upowszechnieniu.

W tym autonomicznym procesie, poza samym wynalazkiem, konieczny jest udział przedsiębiorcy, który potrafi innowację wykorzystać efektywnie w procesie

<sup>1</sup> *Planowanie i zarządzanie kluczowe dla sektora MŚP*, <http://www.egospodarka.pl/68677,Planowanie-i-zarzadzanie-kluczowe-dla-sektora-MSP,1,39,1.html>, 26 07 2011.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> D. Begg, S. Fisher, R. Dornbush, *Makroekonomia*, PWE, Warszawa 1997, s. 34.

<sup>4</sup> E. Okoń-Horodyńska, A. Zachorowska-Mazurkiewicz (red.) *Innowacje w rozwoju gospodarki i przedsiębiorstw: siły motoryczne i bariery*, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2007.

<sup>5</sup> J. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960, s. 104.

produkcyjnym, uwzględniając zapotrzebowanie sektora publicznego na innowacyjne rozwiązania.

Od strony popytowej, wg P. Druckera<sup>6</sup>, procesem innowacyjnym jest ciąg zdarzeń, które są podejmowane w procesach rynkowych, gdzie wdrażanie innowacji pozwala przedsiębiorcy na osiągnięcie przewagi konkurencyjnej.

Zewnętrznym czynnikiem wspierającym i stabilizującym warunki możliwości prowadzenia i rozwijania działalności gospodarczej jest lokalny samorząd terytorialny. Współczesna administracja w ramach różnorodnych działań podejmuje wysiłek, by tworzyć warunki do wzrostu gospodarczego, do rozwoju konkurencji lokalnej i regionalnej<sup>7</sup>. Z prowadzonych działań wynikają ważne doświadczenia w sferze organizatorskiej dla biznesu, innowacyjności czy też konkurencyjności. W ramach kreowania działań o charakterze niewładczym, ważnym jest koordynacja podejmowanych działań przez różnorodne organizacje, instytucje, podmioty komunalne i zainteresowane współpracą w rozwoju gospodarczym podmioty gospodarcze<sup>8</sup>.

Uspołecznienie procesu zarządzania rozwojem regionalnym i lokalnym oraz tworzenie w tym procesie pożądaných uwarunkowań dla rozwijania działalności gospodarczej powinno znaleźć wyraz w strategii rozwoju gminy. Strategie rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego, chociaż nie są obligatoryjnym instrumentem zarządzania, to są niezwykle przydatne przy dostosowywaniu się do warunków gospodarki rynkowej oraz przezwyciężaniu barier o charakterze ekonomicznym, ekologicznym, czy też nierzadko społecznym<sup>9</sup>.

Województwo kujawsko-pomorskie pod względem społeczno-gospodarczym zajmuje środkową pozycję w kraju – ma 4,7% udziału w tworzeniu polskiego PKB. Odgrywa znaczącą rolę w gospodarce kraju w zakresie przetwórstwa spożywczego i w przemyśle: chemicznym, elektromaszynowym, drzewnym i papierniczym, jak również elektronicznym. W sektorze produkcji firmy Kujaw i Pomorza nie są eksporterami i produkują głównie na potrzeby rynku krajowego, co uniezależnia je od wahań w światowej koniunkturze. Poza tym nie jest to przemysł produkujący w oparciu o wysoką technikę<sup>10</sup>. Tworzone są parki przemysłowo-technologiczne w Toruniu, w Bydgoszczy i Grudziądzu, Inkubatory przedsiębiorczości, jak np. we Włocławku, Solcu Kujawskim oraz szereg parków przemysłowych m.in.

<sup>6</sup> P. F. Drucker, *Innowacje i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*, PWE, Warszawa 1992, s. 42-45.

<sup>7</sup> A. Potoczek, *Administracja publiczna w procesie zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, [w:] *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, red. J. Rutkowski, D. Stawasz, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005, s. 11.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 13.

<sup>9</sup> A. P. Wiatrak, *Uspołecznienie przygotowania i realizacji strategii rozwoju gminy*, [w:] *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, red. J. Rutkowski, D. Stawasz, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005, s. 39.

<sup>10</sup> S. Kamosiński, *Obraz firm kujawsko-pomorskich*, [w:] *Studia z zakresu prawa administracji i zarządzania*, z. 1, Instytut Prawa Administracji i Zarządzania UKW, Bydgoszcz 2012, s. 136.

w Świeciu. W regionie kujawsko-pomorskim zainwestowały już wcześniej takie międzynarodowe koncerny jak: Nestle, Unilever, Lafarge, Lucent Technologies, Bonduelle, Azko Nobel, Framondi, Lobbe, Rieber & Son, ThyssenKrupp, British Sugar i Nordzucker<sup>11</sup>.

Pod Toruniem, w gminie Łysomice ustanowiony został obszar Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Na tym terenie nazwanym „Parkiem Kryształowym” ulokował swoje inwestycje światowy koncern SHARP, który produkuje nowoczesne moduły ciekłokrystaliczne LCD. Wraz z nim inwestują w tym województwie znane firmy – kooperanci, m. in. ORION Electric, Sumitomo Chemical, Tenscho Electric Industries, Tokai Pressing i Okaya&CO., Sohbi Kohgei i Hanwa, Kimoto, Nyklogistics, U-Tec.

PKN Orlen otworzył we Włocławku (woj. kujawsko-pomorskie) Wytwórnę Kwasu Tereftalowego (PTA). Instalacja jest częścią kompleksu petrochemicznego, wytwarzającego surowce do tworzyw sztucznych. Nowy kompleks jest przedsięwzięciem o znaczeniu strategicznym dla rozwoju polskiego przemysłu petrochemicznego, zarówno z uwagi na skalę produkcji, zastosowanie nowoczesnych, nieobecnych dotychczas w Polsce technologii, jak i zainwestowany kapitał. Kompleks PX/PTA Orłenu jest drugim pod względem wielkości i jak podkreśla zarząd koncernu – najnowocześniejszym tego typu obiektem w Europie. Moce produkcyjne instalacji PX wynoszą 400 tys. ton paraksyleny rocznie, natomiast instalacja PTA ma zdolność produkcyjną 600 tys. ton kwasu tereftalowego rocznie, co stanowi 20% europejskiej produkcji<sup>12</sup>. Popyt na PTA rośnie najszybciej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, a większość firm konsumujących PTA zlokalizowanych jest w bezpośredniej bliskości zakładów PKN ORLEN, co oznacza łatwy dostęp do niezwykle obiecującego rynku. Zakład PTA we Włocławku zajmuje powierzchnię 16 ha, na których wzniesiono 15 nowych budynków oraz zainstalowano ponad 800 urządzeń i instalacji, takich jak zbiorniki, reaktory, wymienniki, pompy. Do budowy zużyto 25 tys. m<sup>3</sup> żelbetu, a konstrukcje stalowe ważą 5,2 tys. ton. Zbudowano też 7 tys. linii różnego rodzaju rurociągów o długości od kilku do kilku tysięcy metrów<sup>13</sup>.

Kujawsko-pomorskie firmy przemysłowe i usługowe poniosły w 2010 r. około 1,1 mld zł nakładów na działalność innowacyjną, przy czym aż 95% przypadło na przemysł. Na tle Polski, nakłady firm usługowych województwa wypadają niekorzystnie, stanowią bowiem tylko 0,5% tego typu nakładów poniesionych

<sup>11</sup> <http://www.money.pl/gospodarka/regiony-polski/kujawsko-pomorskie/gospodarka/>, 20 07 2011.

<sup>12</sup> <http://www.deon.pl/wiadomosci/biznes-gospodarka/art,1590,wloclawek-nowy-zaklad-chemiczny-pkn-orklen.html>, 20 07 2011.

<sup>13</sup> Ibidem.

w Polsce ogółem<sup>14</sup>. Znacznie lepiej pod tym względem prezentuje się wskaźnik firm przemysłowych, który w 2010 r. wyniósł 4,5%. Na tle całego kraju, relatywnie niskie nakłady inwestycyjne ponoszone są na działalność badawczo-rozwojową B+R (1,8% tego typu wydatków ponoszonych w Polsce) oraz zakup wiedzy ze źródeł zewnętrznych (1,7%), z kolei wysokie - na środki trwałe (szczególnie na maszyny i urządzenia techniczne z importu) – przeszło 5% wydatków w kraju.

Kujawsko-pomorskie firmy przemysłowe, zatrudniające powyżej 9 osób, ze sprzedaży produktów innowacyjnych uzyskały 15% przychodów netto ze sprzedaży ogółem, a więc 3 p.p. więcej niż średnio firmy w Polsce. Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów innowacyjnych na eksport w przychodach netto ze sprzedaży ogółem wyniósł 10%, a więc dwukrotnie więcej średnio w Polsce. Województwo kujawsko-pomorskie uzyskało pod tym względem najlepszy wskaźnik wśród regionów<sup>15</sup>.

Celem artykułu jest określenie roli, jaką może spełniać samorząd terytorialny szczebla gminy, który poprzez tworzenie różnego rodzaju instytucji, takich jak strefy rozwoju gospodarczego, inkubatory, zagraniczne umowy partnerskie, inwestycje strukturalne i inne instrumenty, może inspirować rozwój przedsiębiorczości i wspierać tworzenie sektora małych i średnich przedsiębiorstw, jak i wielkich korporacji. Posłużono się metodą badawczą polegającą na analizie materiałów źródłowych oraz informacji zawartych na stronach internetowych

## Uwarunkowania gospodarczego rozwoju we Włocławku

Przyjęta przez Gminę miasto Włocławek „Strategia – Lokalny Program Rozwoju Miasta Włocławek na lata do 2013 r., obok Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Włocławek, jest podstawowym dokumentem samorządu terytorialnego kreującym politykę miasta<sup>16</sup>. Jest to zgodne z przepisami Unii Europejskiej, w myśl której działania samorządu terytorialnego, współfinansowane ze środków unijnych, powinny wynikać z planu strategicznego jednostki samorządowej. Misją miasta wynikającej ze strategii jest „Miasto dynamicznego rozwoju przyjazne mieszkańcom i swemu otoczeniu”.

Jako jeden ze strategicznych celów rozwoju miasta Włocławka ustalono poprawę sytuacji gospodarczej i społecznej miasta i jego mieszkańców oraz wzrost

---

<sup>14</sup> Raport z badania „Analiza powiązań współpracy pomiędzy przedsiębiorcami, jednostkami B+R i instytucjami otoczenia biznesu”, zrealizowanego w 2009 r. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego przez zespół pracowników Wyższej Szkoły Gospodarki w Bydgoszczy.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Uchwała Rady Miasta Włocławka Nr 78/LI/2006 z dnia 28 sierpnia 2006.

konkurencyjności i atrakcyjności miasta, jako ośrodka rozwoju subregionalnego. Wśród zadań dotyczących realizacji tego celu zapisano<sup>17</sup>:

- wzmocnienie rangi Centrum Obsługi Inwestora i współpracę z instytucjami otoczenia biznesu,
- rozwijanie systemu zachęt i ułatwień związanych z uruchomieniem i prowadzeniem indywidualnej działalności gospodarczej,
- wspieranie wszystkich organizacji społecznych i obywatelskich działających na rzecz rozwoju lokalnego,
- stworzenie systemów instytucjonalnych wspomagających lokalnych przedsiębiorców w prowadzeniu i rozwijaniu działalności.

W świetle strategii Włocławek powinien być dynamicznym ośrodkiem rozwoju, zapewniającym swoim mieszkańcom znacznie wyższy poziom życia niż aktualnie. Duża aktywność społeczna i gospodarcza przełoży się na tworzenie nowych miejsc pracy i ograniczenie bezrobocia do poziomu 10%. Ma to się mieścić w ogólnym przedziale charakterystycznym dla naturalnych ruchów kadrowych, związanych ze zmieniającą się koniunkturą gospodarczą. Bardzo wyraźnie ma się zmniejszyć, występująca we Włocławku spora strefa ubóstwa<sup>18</sup>, do jedynie 8-10 % mieszkańców związanych przede wszystkim ze środowiskami patologicznymi. Wzrost zamożności mieszkańców oraz poziomu wykształcenia i świadomości, wpłynie pozytywnie na poprawę zdrowotności i zmniejszenie liczby zgonów spowodowanych chorobami nowotworowymi oraz układu krążenia.

Znacznie ma się zwiększyć się popyt na rekreację oraz uprawianie sportów poprzez budowę miejskiego centrum sportowo rekreacyjnego o szerokim programie usług (baseny, korty tenisowe, pole golfowe itp.). Duże znaczenie będą miały liczne ścieżki rowerowe, których trasy będą prowadziły do najciekawszych miejsc w mieście i jego okolicach. Liczne inwestycje z zakresu budownictwa mieszkaniowego i usługowego, a także komunikacji oraz infrastruktury technicznej i społecznej, odmienią oblicze miasta.

Zmianie ulegnie również wygląd najstarszej części miasta. W miejsce pustych i zaśmieconych przestrzeni oraz rozwalających się ruder pojawią się nowe budynki o architekturze podnoszącej walory estetyczne tego fragmentu Włocławka. Śródmieście ożywi się i stanie się atrakcyjnym miejscem zamieszkania i rozrywki. Szczególnie atrakcyjny będzie rejon Bulwarów, gdzie na tle zmodernizowanej zabudowy funkcjonować będzie promenada spacerowa z rozwiniętym zapleczem gastronomicznym i rozrywkowym, a przy nabrzeżu cumować będą statki spacerowe.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> A. Strzelecki, *Pomoc społeczna w aktywizacji bezrobotnych jako podstawowe zadanie samorządu terytorialnego*, [w:] *Kapitał ludzki w procesie przemian Europy Środkowej i Wschodniej. Aspekty makroekonomiczne i regionalne*, pod red. Wojciecha Kosiedowskiego, Wydaw. Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2010, s. 635.

we i jachty. Rozwinięta sieć usług oraz infrastruktury społecznej, powstające nowe podmioty i obiekty kultury, handlu czy biznesu, wpłyną na wzrost znaczenia miasta jako regionalnego ośrodka rozwoju, a Włocławek stanie się bardziej atrakcyjnym i konkurencyjnym w stosunku do innych ośrodków regionu<sup>19</sup>.

W obrębie miasta funkcjonuje Włocławska Strefa Rozwoju Gospodarczego – Park Przemysłowo-Technologiczny (WSRG- PPT), jako projekt realizowany przez Włocławek przy współudziale środków z Unii Europejskiej<sup>20</sup>. Projekt WSRG-PPT stanowi jeden z kluczowych projektów Regionalnego Programu Operacyjnego woj. kujawsko-pomorskiego na lata 2007-2013. Włocławska Strefa Rozwoju Gospodarczego – Park Przemysłowo-Technologiczny to 33,47 ha hektarów terenów, które zostaną kompleksowo uzbrojone w infrastrukturę techniczną na potrzeby inwestorów. W obszarze WSRG- PPT zaplanowano podział na pięć branż: budowlano-magazynową (usługi budowlane, produkcja materiałów budowlanych, centra logistyczne), sektor wdrażania know-how, branżę chemiczną (możliwości współpracy z firmą Anwil SA. oraz tworzenie klastra branżowego, branżę metalową oraz mikrofirmy produkcyjne i usługi specjalistyczne).

Firmom, które zainwestują w tej strefie Urząd Miasta ma udzielić pomocy administracyjnej w postaci kompleksowej obsługi w przygotowaniu i realizacji inwestycji. Atutem strefy rozwoju gospodarczego jest lokalizacja w pobliżu dużych miast (od Warszawy o 157 km, od Łodzi o zaledwie 103 km, natomiast miasta takie jak Toruń czy Płock o niespełna 50 km) oraz usytuowanie w sąsiedztwie drogi krajowej nr 1 i drogi prowadzącej do Inowrocławia, na obszarze świetnie skomunikowanym o funkcji produkcyjnej, w bliskim sąsiedztwie Zakładów Azotowych Anwil SA Grupa Orlen, potentata krajowego w branży chemicznej. W bezpośrednim sąsiedztwie projektu powstał również zakład produkcji materiałów budowlanych, którego inwestorem jest firma P.V. Prefabet Kluczbork S.A.

---

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> <http://www.wloclawek.pl/strefa/>, 20 07 2011.

**Tabela 1 Harmonogram działań Włocławskiej Strefy Rozwoju Gospodarczego – Park Przemysłowo-Technologiczny, w zakresie kompleksowego uzbrojenia terenów pod inwestycje.**

Element	Dokument, procedura	Data rozpoczęcia	Data przyjęcia	Procent zaawansowania
Uregulowanie własności terenu	Akt notarialny.	2007-11-28	2008-05-20	100%
Postępowanie przetargowe dotyczące dokumentacji	Podpisano umowę z wykonawcą dokumentacji budowlanej dla projektu	2008-04-08	2008-05-14	100%
Dokumentacja techniczna	Zrealizowano	2008-06-01	2009-02-16	100%
Postępowanie przetargowe dotyczące inwestycji	Dwa postępowania, inżynier kontraktu i wykonawca robót budowlanych w tym samym terminie.	2009-06-01	2009-08-31	100%

	Wniosek o dofinansowanie	
Podpisanie umowy o dofinansowanie	2009-09-30	
Czas realizacji projektu	Rozpoczęcie 2007-06-01	Zakończenie 2011-12-31

**Źródło:** <http://www.wloclawek.pl/strefa/>, 20 07 2011.

Dogodnymi elementami we Włocławskiej Strefy Rozwoju Gospodarczego otoczenia gospodarczego są: niewykorzystany kapitał ludzki, wolne zasoby terenu i infrastruktury technicznej, duży potencjał gospodarczy wynikający z dotychczasowego rozwoju przemysłu,

Oraz atrakcyjność kulturalna, sportowa i walory turystyczne miasta i okolic. Rozwojowi gospodarczemu służy również sprzyjający klimat inwestycyjny i współpraca z takimi instytucjami otoczenia biznesu, jak: Kujawska Izba Przemysłowo-Handlowa, Wójtowie i Burmistrzowie okolicznych gmin, Toruńska Agencja Rozwoju Regionalnego, Regionalny Ośrodek Europejskiego Funduszu Społecznego we Włocławku, lokalne banki i instytucje finansowe, Kujawsko Pomorski Urząd Marszałkowski, Kujawsko Pomorski Fundusz Poręczeń Kredytowych, Kujawsko-Pomorski Fundusz Pożyczkowy.



Na włocławskim rynku pracy liczba mieszkańców miasta – wg danych na dz. 01.2009 r., wynosiła 115.749 osób, a procent osób bezrobotnych – wg danych na dz. 11.2008: w mieście Włocławek wynosił 12,6 % , a w powiecie ziemskim Włocławek – 18,8 %<sup>21</sup> .

Włocławek ma zwarte umowy o różnorodnej współpracy z 4 zagranicznymi partnerami. I tak z białoruskim Mohylewem, liczącym 336 tyś. ludności 8 grudnia 1992 r. zawarta została w Mohylewie, umowa w zakresie rozwoju kontaktów handlowo-ekonomicznych, naukowo-technicznych i kulturalnych<sup>22</sup>, jako kontynuacja współpracy Obwodu Mochylewskiego, którą nawiązano w początkach istnienia województwa włocławskiego w 1975 r. Rezultatem zawartej umowy były liczne wzajemne wizyty przedstawicieli władz samorządowych, naukowców i przedstawicieli lokalnego biznesu.

W 1992 r. Merrill Mokrzycki przedstawiciel Wspólnoty Polskiej z Bedford zainicjował nawiązanie współpracy z miastem Włocławek w zakresie: niwelowania bariery językowej, w wyniku czego na staże do Bedford pojechało 2 lekarzy i 2 pracowników samorządowych. W ramach pomocy charytatywnej z tego miasta partnerskiego przekazano do Włocławka zebrane datki pieniężne przez miejscową Polonię na rzecz włocławskich domów dziecka, zakładów wychowawczych i opieki paliatywnej. Rozszerzono współpracę na prezentację dorobku kulturalnego obu miast i wymianę młodzieży. Podjęta współpraca zaowocowała w 1996 r. podpisanym porozumieniem o współpracy miast bliźniaczych Włocławka i Bedford<sup>23</sup>. W latach 2003-2005 w ramach obustronnych kontaktów określono dalsze formy współpracy polegającej na wymianie doświadczeń urzędów miast, instytucji komunalnych i organizacji pozarządowych oraz na nawiązaniu i wspieraniu kontaktów gospodarczych i reparacyjno-turystycznych. Efektem współpracy był złożony w Brukseli projekt w ramach programu Town Twinnig -2005- Promotion of Active European Citizenship i przyznany grant finansowy dla obu miast<sup>24</sup>. W następnym roku, 2006, zorganizowano wizytę przedstawicieli Bedford we Włocławku z okazji tzw. „Dni Włocławka” (17-18 czerwca) i rewizytę celem uświetnienia Festiwalu Rzeki odbywającego się w Bedford (14-17 lipca).

W dniu 27 września 2003 r. został podpisany protokół współpracy między miastami Sanit-Avold i Włocławkiem w celu przyszłego partnerstwa w zakresie

---

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> Umowę zawarli: ówczesny Prezydent Miasta Włocławek – R. Chodynicki oraz Przewodniczący Komitetu Wykonawczego m. Mochylewa – D. A. Siwicki. (Źródło: archiwum Urzędu Miasta Włocławek).

<sup>23</sup> Porozumienie zawarli: Prezydent miasta Włocławka – R. Chodynicki i Burmistrz Bedford – A. Bagchi (Źródło: archiwum Urzędu Miasta Włocławek).

<sup>24</sup> Nr aplikacji 1296/05, na kwotę 28.129,40 euro dla Włocławka i 977,40 euro dla Bedford – celem zwrotu kosztów podróży. (Źródło: archiwum Urzędu Miasta Włocławek)..

wymiany między mieszkańcami na polu kulturalnym, naukowym, socjalnym, sportowym i ekonomicznym<sup>25</sup>, w wyniku czego już w 2004 nastąpiły wzajemne owocne kontakty.

W dniu drugiego października zwarte zostało Memorandum pomiędzy władzami Włocławka a władzami 90 tys. miasta ukraińskiego Izmań. Oficjalna współpraca partnerska nawiązana została w dniu 2 października 2010 r. na mocy podjętej przez Radę Miasta uchwały<sup>26</sup>. Z umowy wynikła współpraca min. w zakresie: dwustronnych kontaktów gospodarczych, skutkujących obopólnymi korzyściami ekonomicznymi, handlowymi i niematerialnymi, w tym interpersonalnymi. Jednym z celów nawiązanej współpracy było rozpoczęcie rozwoju małego biznesu między miastami<sup>27</sup>.

### Włocławski Inkubator Innowacji i Przedsiębiorczości

Samorząd terytorialny miasta Włocławek intensyfikując działania na rzecz rozwoju gospodarczego zrealizował projekt Inkubatora Innowacji i Przedsiębiorczości. W ramach projektu założono, że w Inkubatorze młodzi przedsiębiorcy będą mogli liczyć na wsparcie infrastrukturalne, marketingowe, doradcze, szkoleniowe oraz będą mogli uzyskać pomoc w nawiązywaniu kontaktów gospodarczych w pierwszym, najtrudniejszym okresie istnienia. Instytucja Inkubatora powinna zagwarantować także szereg darmowych usług prawnych dla przedsiębiorców. Misją Włocławskiego Inkubatora Innowacji i Przedsiębiorczości było stworzenie sprzyjających warunków do powstania i rozwoju przedsiębiorstw o innowacyjnym charakterze działalności..

Dzięki realizacji projektu stworzone zostały odpowiednie warunki dla rozwoju firm, które ulokują swoją działalność gospodarczą w Inkubatorze. Przedsiębiorcom stworzono dostęp do urządzeń biurowych, powierzchni magazynowych, produkcyjnych, czy też pod potrzeby usługowe. Do Inkubatora przyjmowane są przedsiębiorstwa, które działają na rynku nie dłużej niż 12 miesięcy. Projekt zakłada, iż w ramach inkubatora funkcjonować będzie 20 firm, w tym 11 o charakterze innowacyjnym, w wyniku czego do 2015 r. ma zostać utworzonych 90 miejsc pracy. Projekt jest realizowany w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 – oś priorytetowa 5 „wzmoc-

---

<sup>25</sup> Protokół został podpisany przez Prezydenta W(1)łocławka W. Skrzypka i ze strony francuskiej Burmistrza Saint-Avold A. Wojciechowskiego i Radnego Partnerstwa M. Pokornego.. [http://wloclawek/saintavold/protokokl\\_pl.jpg](http://wloclawek/saintavold/protokokl_pl.jpg).

<sup>26</sup> Uchwała Nr 11/III/2006 Rady Miasta Włocławek, z dnia 29 grudnia 2006 r.

<sup>27</sup> Ze strony Włocławka sygnatariuszem umowy był Prezydent Włocławka A. Pałucki.

nienie konkurencyjności przedsiębiorstw”, poddziałanie 5.4. „wzmocnienie regionalnego potencjału badań i rozwoju technologii”. Całkowita jego wartość wynosi 20 mln 137 tys. zł, z czego dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego wynosi 11 mln 679 tys. zł.

Zadaniem włocławskiego Inkubatora jest wspomaganie tworzenia oraz rozwoju podmiotów gospodarczych, w tym o innowacyjnym charakterze działalności. Na potrzeby funkcjonowania Inkubatora założono pozyskiwanie z zewnątrz środków finansowych, które powinny być przeznaczone na świadczenie doradztwa i szkolenia wspierające zakładanie i prowadzenie działalności gospodarczej o nastawieniu głównie na firmy o innowacyjnym charakterze. Przyjęto, że jako działalność gospodarczą o innowacyjnym charakterze należy rozumieć taką działalność, która spełnia przynajmniej jeden z następujących warunków<sup>28</sup>:

- w działalności zastosowano rozwiązania technologiczne znane i rozpowszechnione w Polsce nie dłużej niż 5 lat,
- prowadzona działalność produkcyjna ma charakter nowatorski produktów z punktu widzenia lokalnego rynku,
- prowadzona działalność powinna polegać na świadczeniu nowatorskich usług z punktu widzenia lokalnego rynku,
- w działalności mają być zastosowane nowatorskie rozwiązania organizacyjne z punktu widzenia lokalnych potrzeb rynku.

Wybudowane od nowa budynki Inkubatora zawierają następujące powierzchnie:

- dostępne dla zainteresowanych przedsiębiorców powierzchnie od 14,21 m<sup>2</sup> do 36,32m<sup>2</sup>, w ilości 32 pomieszczeń biurowych o łącznej powierzchni 869,16 m<sup>2</sup>,
- dostępne powierzchnie magazynowe od 31,14 m<sup>2</sup> do 84,12m<sup>2</sup>, w ilości 35 pomieszczeń magazynowych o łącznej powierzchni 1558,46 m<sup>2</sup>,
- powierzchnie produkcyjne i usługowe od 36,64 m<sup>2</sup> do 114,2m<sup>2</sup>, w ilości 10 pomieszczeń produkcyjnych/usługowych o łącznej powierzchni 513,3 m<sup>2</sup>,
- 3 sale wykładowe o powierzchniach: 251m<sup>2</sup>, 220 m<sup>2</sup>, 71m<sup>2</sup> z możliwością dzielenia wiszącymi ściankami na mniejsze. Sale są wyposażone w instalacje multimedialne.
- sala konferencyjna dla 15 osób.

Budynek Inkubatora wyposażony został w: sieć teleinformatyczną, klimatyzację, - , elektroniczny system dostępu do lokali i instalacje multimedialne. Dla potrzeb bezpieczeństwa prowadzonej działalności wprowadzono także telewizję dozorową oraz ochronę fizyczną.

28 <http://inkubator.wloclawek.pl/oferta-inkubatora>, 18 07 2011.

Stawki czynszu oraz ulgi dla przedsiębiorców we Włocławskim Inkubatorze Innowacji i Przedsiębiorczości przedstawione zostały w tabelach 2 i 3.

**Tabela 2 Cennik stawek komercyjnych**

lp	Rodzaj powierzchni użytkowej	Stawka czynszu
1	Produkcyjna/usługowa	6,5zł/m2 za miesiąc
2	Magazynowa	8,0zł/m2 za miesiąc
3	Biurowa	40,0zł/m2 za miesiąc
4	Sala wykładowa (duża)	60zł/godz
5	Sala konferencyjna (mała)	40zł/godz

**Źródło:** <http://inkubator.wloclawek.pl/oferta-inkubatora>, 18.07.2011.

**Tabela 3 Ulgi przysługujące przedsiębiorcom inkubowanym w wysokości opłat czynszowych**

lp	Rok działalności	Ulga
1	Pierwszy	80%
2	Drugi	60%
3	Trzeci	40%
4.	Czwarty	20%
5	Piąty	0%

**Źródło:** <http://inkubator.wloclawek.pl/oferta-inkubatora>, 18.07.2011.

Osoby zainteresowane prowadzeniem działalności gospodarczej we Włocławskim Inkubatorze Innowacji i Przedsiębiorczości mogą składać wnioski o przystąpienie do przedsięwzięcia. We wniosku powinno być wpisane dane personalne wnioskodawcy, profil działalności, planowaną strukturę zatrudnienia, zapotrzebowanie na powierzchnię biurową, magazynową, produkcyjną lub usługową, zapotrzebowanie na media technologiczne i planowany termin rozpoczęcia działalności na terenie Inkubatora. Wnioskodawca powinien też określić, innowacyjny charakter przedsięwzięcia, zgodnie z definicją zawartą w regulaminie. W każdym wniosku niezbędny jest opis profilu, w jakim będzie prowadzona działalność gospodarcza.

Do wniosku w ramach dokumentów trzeba dołączyć oświadczenia o tym, iż działalność gospodarcza nie stanowi źródła zagrożenia dla środowiska, a także opinie o nie zaleganiu z tytułu podatków, świadczeń na rzecz ZUS i należności cywilno-prawnych na rzecz miasta oraz Skarbu Państwa. Regulamin Włocławskie-

go Inkubatora Innowacji i Przedsiębiorczości można przeczytać w Elektronicznym Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego, na stronie internetowej<sup>29</sup>.

Władze miasta w trakcie kończenia projektu Inkubatora prowadziły działania promujące ten pomysł rozwoju innowacyjnej przedsiębiorczości. W dniu 27.10.2010 r. w ratuszu zorganizowano bezpłatne seminarium informacyjne pt.: „Rola Włocławskiego Inkubatora Innowacji i Przedsiębiorczości we wspieraniu rozwoju lokalnych firm. W Sali Konferencyjnej Włocławskiego Inkubatora Innowacji i Przedsiębiorczości we Włocławku, w ramach programu pilotażowego w województwie kujawsko pomorskim „Voucher badawczy”, z inicjatywy Kujawsko-Pomorskiego Związku Pracodawców i Przedsiębiorców zorganizowano spotkanie informacyjne na temat nowego rodzaju dotacji dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw z województwa kujawsko-pomorskiego. Istotą projektu była możliwość otrzymania dotacji umożliwiającej zakup usług badawczo-rozwojowych na indywidualne zamówienie firmy<sup>30</sup>. Efektem wsparcia przedsiębiorstwa było wprowadzenie w nim innowacji gospodarczych, a dzięki temu poprawa pozycji konkurencyjnej i rozwój gospodarczy firmy. Vouchery badawcze dotyczyły maksymalnie 25 tys. PLN na zainicjowanie kontaktu z jednostką badawczą oraz maksymalnie 50 tys. PLN na rozwój współpracy badawczo-rozwojowej.

Największą szansę na zdobycie miejsca inkubatorze upatrywano w firma, które dopiero rozpoczęły swoją działalność w branżach produkcyjnych lub usługowych oraz wdrażających innowacje. Największym magnesem dla przedsiębiorców są niskie czynsze. W pierwszym roku młody przedsiębiorca zapłaci jedynie część jego wartości, a kolejne lata mają być dla niego także bardzo korzystne. W przypadku zbyt dużej ilości zainteresowanych – miejsce w Inkubatorze przypadnie tylko dla najbardziej innowacyjnych firm. Włocławski Inkubator Innowacji i Przedsiębiorczości już zapowiedział współpracę z jednostkami naukowymi, a wśród swoich partnerów zapowiedział współpracę z Uniwersytetem Technologiczno-Przyrodniczym z Bydgoszczy oraz uczelniami z Włocławska<sup>31</sup>.

Inkubatory przedsiębiorczości są w kraju bardzo popularnymi instrumentami rozwoju innowacyjnego w samorządach terytorialnych. Przykłady tych inkubatorów zawiera tabela 4

<sup>29</sup> [www.edzienniki.bydgoszcz.uw.gov.pl/ActDetails.aspx?ID=6884](http://www.edzienniki.bydgoszcz.uw.gov.pl/ActDetails.aspx?ID=6884).

<sup>30</sup> [www.vb.kpzpip.pl](http://www.vb.kpzpip.pl)

<sup>31</sup> I. Rutkowska, T. Ciechoński, *Zrób niezły interes we Włocławku*, Gazeta Wyborcza, Toruń, 18.05.2011 r.; [http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter\\_86198.asp?soid=A8C85506F89A4E9AB0C97A0E0D757947](http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter_86198.asp?soid=A8C85506F89A4E9AB0C97A0E0D757947), 18.07.2011.

**Tabela 4 Wybrane przykłady inkubatorów przedsiębiorczości w Polsce**

<b>l.p.</b>	<b>Nazwa inkubatora</b>	<b>Strona w Internecie</b>	<b>Miejsce</b>
1.	Opolski Inkubator Przedsiębiorczości	<a href="http://www.spp.opole.pl">www.spp.opole.pl</a>	Opole
2	Inkubator Przedsiębiorczości	<a href="http://www.rcp.soleckujawski.pl">www.rcp.soleckujawski.pl</a>	Solec kujawski
3	Bielskie Centrum Przedsiębiorczości	<a href="http://www.bcp.org.pl">www.bcp.org.pl</a>	Bielsko-biała
4	Małopolski Inkubator Przedsiębiorczości	<a href="http://www.mip.um.andrychow.eu">www.mip.um.andrychow.eu</a>	Andrychów
5	Tarnobrzeski Inkubator Przedsiębiorczości	<a href="http://www.tarr.pl">www.tarr.pl</a>	Tarnobrzeg
6	Inkubator Przedsiębiorczości	<a href="http://www.rig.sanok.neostrada.pl">www.rig.sanok.neostrada.pl</a>	Sanok
7	Inkubator Przedsiębiorczości	<a href="http://www.srcp.radom.pl">www.srcp.radom.pl</a>	Radom
9	Stowarzyszenie Wspierania Przedsiębiorczości	<a href="http://www.swp.malbork.pl">www.swp.malbork.pl</a>	Malbork
10	Zelowski Inkubator Przedsiębiorczości	<a href="http://www.frgz.pl">www.frgz.pl</a>	Zelów
11	Dzierżoniowski Inkubator Przedsiębiorczości	<a href="http://www.dzierzoniow.pl">www.dzierzoniow.pl</a>	Dzierżoniów
12	Powiatowy Inkubator Przedsiębiorczości	<a href="http://www.inkubator.slavno.ta.pl">www.inkubator.slavno.ta.pl</a>	Sławno
13	Ostrzeszowskie Centrum Przedsiębiorczości	<a href="http://www.socp.clik.pl">www.socp.clik.pl</a>	Ostrzeszów
14	Powiatowy Inkubator Przedsiębiorczości	<a href="http://www.inkubator.com.pl">www.inkubator.com.pl</a>	Świecie
15	Koszaliński Inkubator Przedsiębiorczości	<a href="http://www.fundacja.koszalin.pl">www.fundacja.koszalin.pl</a>	Koszalin
16	Tarnowski Inkubator Przedsiębiorczości	<a href="http://www.tarr.tarnow.pl">www.tarr.tarnow.pl</a>	Tarnow
17	Powiatowy Inkubator Przedsiębiorczości I Innowacji	<a href="mailto:achrab@op.pl">achrab@op.pl</a>	Szczucin
18	Lubuska Fundacja Zachodnie Centrum Gospodarcze	<a href="http://www.lfzcggorzow.pl">www.lfzcggorzow.pl</a>	Gorzów Wielkopolski
19	Agencja Rozwoju Regionu Kutnowskiego	<a href="http://www.ark.kutno.net.pl">www.ark.kutno.net.pl</a>	Kutno
20	Centrum Edukacji I Biznesu „Nowe Gliwice”	<a href="http://www.arl.pl">www.arl.pl</a>	Gliwice
21	Inkubator Przedsiębiorczości Ośrodka Wspierania Przedsiębiorczości	<a href="http://www.cpsa.com.pl">www.cpsa.com.pl</a>	Wola
22	Kleszczowski Inkubator Przedsiębiorczości	<a href="http://www.arreks.com.pl">www.arreks.com.pl</a>	Kleszczów

23	Włocławski Inkubator Innowacji i Przedsiębiorczości	www.inkubator.wloclawek.pl/	Włocławek
24	Częstochowski Inkubator Przedsiębiorczości	www.czip.org.pl	Częstochowa
25	Inkubator Przedsiębiorczości	www.fundacja.zary.pl	Żary

Z przedstawionej tabeli wynika, że inkubatory przedsiębiorczości tworzone są przez gminy wiejskie, gminy miejskie, powiaty, posiadają różne nazwy od bardzo prostych do bardziej złożonych, z akcentacją na innowacyjność, która w założeniu jest wspólną platformą dla inkubatorów. Ponieważ inkubatory stwarzają warunki, z których może skorzystać każdy przedsiębiorca, stąd ich dostępność w Internecie i oznaczenie strony internetowej, ci wynika z powyższej tabeli.

Problemem, który okazał się ważnym, po dwóch latach funkcjonowania włocławskiego Inkubatora, jest niepełne wykorzystanie jego możliwości<sup>32</sup> (70% na dzień 30 09 2012 r.), co przy dużym bezrobociu we Włocławku i okolicach, stawia na pierwszym miejscu pytanie, czy dostępność czynnika innowacyjności nie stanowi bariery dla rozwoju przedsiębiorczości. Wydaje się że pod koniec drugiego roku funkcjonowania inkubatora powinna być tam kolejka firm, które chciałyby i mogły skorzystać z ułatwień w rozpoczęciu lub kontynuowaniu działalności innowacyjnej.

## Zdania inwestycyjne wspomagające rozwój gospodarczy Włocławka

W tabeli 5 przedstawione zostały wszystkie inwestycje (wraz z strefą rozwoju i inkubatorem), co których są uzasadnione oczekiwania ze strony władz samorządowych, że będą one miały istotny wpływ na rozwój przedsiębiorczości, a co za tym idzie na rozwój Włocławka jako subregionu.

<sup>32</sup> Dane uzyskane na miejscu od pracownika Inkubatora.

**Tabela 5 Inwestycje we Włocławku jako czynniki pośredniego wsparcia rozwoju gospodarczego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013**

L.P.	Nazwa projektu	Koszt całkowity w PLN	Dofinansowanie ze środków unijnych w PLN	Okres realizacji projektu
1.	„Włocławski Inkubator Innowacji i Przedsiębiorczości”. Oś priorytetowa 5. Wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw, Działanie 5.4 Wzmocnienie regionalnego potencjału badań i rozwoju technologii (projekt kluczowy)	21 638 107,65	11 679 248,44	listopad 2009r. – styczeń 2011r
2.	„Włocławska Strefa Rozwoju Gospodarczego – Park Przemysłowo-Technologiczny”. Oś priorytetowa 5. Wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw, Działanie 5.6 Kompleksowe uzbrojenie terenów pod inwestycje (projekt kluczowy).	44 460 816,68	20 692 190,15	wrzesień 2009r. – grudzień 2010r
3	„Skomunikowanie terenów inwestycyjnych miasta Włocławek Oś priorytetowa 1. Rozwój infrastruktury technicznej, Działanie 1.1 Infrastruktura drogowa (projekt kluczowy)			wrzesień 2009r. – październik 2010r.
	Etap I	10 200 000	5 100 000	maj 2010r. – grudzień 2011r.
	Etap II	30 000 000	13 953 737,03	
	Etap III	24 190 849,70	12 436 071,25	maj 2011r. – grudzień 2012r



4	Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 252 Inowrocław – Włocławek. Odcinek na terenie miasta Włocławek o dł. 950m. Oś priorytetowa 1. Rozwój infrastruktury technicznej, Działanie 1.1 Infrastruktura drogowa (projekt kluczowy).	4 256 500	2 128 250	lipiec 2010r. – grudzień 2011r
5	Turystyczne zagospodarowanie Zalewu Włocławskiego. Oś priorytetowa 6. Wsparcie rozwoju turystyki, Działanie 6.2. Rozwój usług turystycznych i uzdrowiskowych (projekt kluczowy).	6 320 250	3 792 150	kwiecień 2010r. – czerwiec 2011r.
6	Likwidacja niskich emisji w rejonie Starówki miasta Włocławek Oś priorytetowa 2. Zachowanie i racjonalne użytkowanie środowiska, Działanie 2.3. Rozwój infrastruktury w zakresie ochrony powietrza (projekt kluczowy).	11 493 814,27	4 717 579,62	styczeń 2009 – grudzień 2010r
7	Rewitalizacja Starego Miasta we Włocławku „Ku Wiśle”	44 200 000	27 504 349	2009-2012
8	Zagospodarowanie Włocławskich Bulwarów	9 750 000	6 389 349	2009-2011
9	Rewitalizacja Zielonego Rynku	9 500 000	6 175 000	2009-2010
10	Przebudowa budynku przy ul. Żabiej 12a na Centrum Organizacji Pozarządowych i Wolontariatu	4 000 000	2 600 000	2010-2011
6.	Monitoring Śródmieścia	2 500 000	1 625 000	2010-2011

**Źródło:** Uchwała NR XLIV/179/10 Rady Miasta Włocławek z dnia 28 czerwca 2010 roku. (566kB)\_Włocławek dla zadań realizowanych przy wsparciu środkami Unii Europejskiej oraz Uchwała NR 36/XVI/2008 Rady Miasta Włocławek z dnia 31 marca 2008 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu Inwestycyjnego na lata 2008-2015 dla miasta Włocławek dla zadań realizowanych przy wsparciu środkami Unii Europejskiej.

Zgodnie z podziałem środków wg szczegółowego opisu osi priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 zaakceptowanego Uchwałą nr 18/206/08 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 6 marca 2008 r. miastu Włocławek przyznana została do wykorzystania kwota dofinansowania w ramach Działania 7.1. Rewitalizacja zdegradowanych dzielnic miast w wysokości 7.715.105 euro<sup>33</sup>. Aktualnie kwota w euro została przeliczona na PLN i wynosi 27.504.349 PLN przy maksymalnym udziale środków Unii Europejskiej w wydatkach kwalifikowanych na poziomie 70% dla projektów. Dla zrealizowania większej ilości inwestycji biorąc pod uwagę ogromne potrzeby inwestycyjne obszaru wskazanego do rewitalizacji zakłada się poziom współfinansowania inwestycji ze środków unijnych na poziomie niższym, minimum 50%..

Ponadto w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – Projektami realizowanymi przez Włocławek były:

- „**ABC Przedsiębiorczości – jak założyć firmę i osiągnąć sukces**”. (Oś priorytetowa 6. Rynek pracy otwarty dla wszystkich, Działanie 6.2 Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samo zatrudnienia). Inwestycję zrealizowano w okresie październik 2009 – marzec 2010. Całkowity koszt projektu wyniósł 69.100 zł.;
- „**Własny biznes – postaw na siebie**”. (Oś priorytetowa 6. Rynek pracy otwarty dla wszystkich, Działanie 6.2 Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samo zatrudnienia), Projekt był finansowany w 85% z Europejskiego Funduszu Społecznego i w 15% z budżetu państwa. Celem projektu była pomoc potencjalnym przedsiębiorcom z terenu województwa kujawsko-pomorskiego w założeniu działalności gospodarczej i wsparcie jej funkcjonowania w okresie pierwszego roku od momentu zarejestrowania. Projekt skierowany był do 30 osób z całego województwa kujawsko-pomorskiego ( w tym 15 z grupy włocławskiej) W ramach projektu przewidziano wsparcie: finansowe dla 14 Uczestników projektu (w tym dla grupy włocławskiej 7), szkoleniowe – w wymiarze 70 godzin lekcyjnych oraz doradcze: podstawowe – w wymiarze 3 godzin na osobę i specjalistyczne w wymiarze 16,5 godzin na osobę. Inwestycję realizowano w okresie: styczeń 2008 – sierpień 2010. Całkowity koszt projektu wyniósł 803.352,30 zł;
- „**Podniesienie kwalifikacji i rozwój potencjału zawodowego pracowników magistratów: Bydgoszczy, Grudziądza, Inowrocławia i Włocławka**”. (Oś priorytetowa 5. Dobre rządzenie). Zakres rzeczowy: projekt objął magistraty

<sup>33</sup> Załącznik 6. Harmonogramu wydatkowania środków w ramach Działania 7.1. Wytycznych dotyczących przygotowania Lokalnego Programu Rewitalizacji przyjętych Uchwałą Nr 45/653/09 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego dnia 9 czerwca 2009.

4 z 5 największych miast województwa kujawsko – pomorskiego: Bydgosz-  
czy, Grudziądz, Inowrocławia i Włocławka. Celem projektu jest poprawa ob-  
sługi klienta oraz usprawnienia w zakresie merytorycznym i organizacyjnym  
zadań wykonywanych przez kadre magistratów poprzez objęcie pracowników  
kompleksowymi szkoleniami. Wsparciem szkoleniowym zostało objętych 1148  
osób, w tym 160 z miasta Włocławek. Okres realizacji: 2.02.2009 – 31.07.2012.  
Całkowity koszt projektu wyniósł: 2.872.376 zł;

- **Stop bierności, bądź kobietą sukcesu.** (Oś priorytetowa VI. Rynek pracy ot-  
warty dla wszystkich). Zakres rzeczowy dotyczył przeprowadzenia cyklu szko-  
leniowo-doradczego, w ramach którego uczestniczki (120 kobiet pozostających  
bez zatrudnienia zamieszkujących teren powiatu włocławskiego ziemskiego  
i grodzkiego) nabeżdżą nowe kompetencje, w tym znajomość języka obcego,  
umiejętności interpersonalne, umiejętność aktywnego poszukiwania pracy,  
zwiększenie mobilności i elastyczności zawodowej, rozwój umiejętności oraz  
kwalifikacji zawodowych. Okres realizacji: 01.09.2009 r. – 31.08.2010 r. Cał-  
kowity koszt projektu wyniósł 871.160,00 zł.

Wszystkie podjęte działania, oprócz zasadniczych zadań związanych z uru-  
chomieniem strefy rozwoju gospodarczego i włocławskiego inkubatora przedsię-  
biorczości polegały na wspieraniu rozwoju gospodarczego w subregionie włocław-  
skim.

Dziennik „Rzeczpospolita” opublikował ranking samorządów najlepiej wy-  
korzystujących pieniądze z Unii Europejskiej. Włocławek zajął w tym rankingu  
miejsce lidera w kraju, wśród miast na prawach powiatu. Miasto Włocławek uzy-  
skało od kapituły rankingu „Europejski Samorząd” sumę 63,55 punktów, wyprze-  
dzając drugi Tarnobrzeg o prawie 9 punktów i trzeci Sopot o niespełna 11 punktów.  
Toruń uplasował się na 9 pozycji, Grudziądz na 13, a Bydgoszcz na 43. Ranking  
ten powstał na podstawie danych o dochodach budżetowych pochodzących z fun-  
duszy unijnych oraz wielkości przyznanego jednostkom samorządu terytorialnego  
wsparcia unijnego z krajowych i regionalnych programów operacyjnych. Twórcy  
rankingu analizowali dane za 2010 r.<sup>34</sup>.

## Podsumowanie

Wszystkie prowadzone działania przez samorządowe władze miasta Włoc-  
ławka poprzez tworzenie korzystnych warunków z pomocą środków europejskich  
służą niewątpliwie rozwojowi przedsiębiorczości. Na rozwój gospodarczy danego  
regionu wpływ mają działania tworzące wszelką sprzyjającą przedsiębiorczości in-

<sup>34</sup> [http://www.wloclawek.pl/aktualnosci/5077\\_44804.html](http://www.wloclawek.pl/aktualnosci/5077_44804.html), 24 07 2011.

frastruktury społeczną, przestrzenną, w tym komunikacyjną i budowlaną oraz prawną. Podjęte przez włocławski samorząd terytorialny działania inwestycyjne z dużym wykorzystaniem środków z Unii Europejskiej w ostatnich kilku latach, doprowadziły do powstania strefy rozwoju gospodarczego, powstania inkubatora przedsiębiorczości i wielu inwestycji sprzyjających pod względem komunikacyjnym, urbanistycznym rozwojowi działalności gospodarczej. Należy więc pozytywnie ocenić tego rodzaju tworzenie warunków do rozwoju konkretyzacji i innowacyjności regionu. W tych działaniach przykład realizacji zadań przez samorząd terytorialny miasta Włocławka nie jest odosobniony, o czym świadczą podane w tabeli 4 przykłady występowania wielu inkubatorów przedsiębiorczości w Polsce. Oprócz konkretnych działań, które w pewnej perspektywie powinny wpłynąć na wzrost przedsiębiorczości, zapewniając prace wielu mieszkańcom subregionu, wskazać trzeba na bardzo ważną świadomość władz samorządowych, co do konieczności tworzenia sprzyjających warunków dla rozwoju gospodarczego i umiejętność korzystania ze środków zewnętrznych, w tym głównie unijnych.

Dla rozwoju przedsiębiorczości nie tylko ważne są podejmowane działania przez lokalne władze, lecz tworzone przez państwo warunki dla zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej. Zwrócić trzeba uwagę, iż to biurokracja ogranicza polską gospodarkę. Jak wynika z badań Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) złagodzenie przepisów podniosłoby wzrost polskiego PKB o 14 proc. Polska, spośród 24 przebadanych krajów ma największe rezerwy, które mogą łatwo pobudzić gospodarkę. Ekonomiści z OECD wyliczyli, że gdyby polski rząd rozluźnił regulacje dla najważniejszych sektorów gospodarki, to jej wydajność (a w ślad za nią PKB) w ciągu 10 lat skoczyłaby o 14%. Wg „Pulsu biznesu” żadnemu innemu państwu upraszczanie niepotrzebnych przepisów nie jest tak potrzebne jak Polsce i mogłoby ono stać się polskim sposobem na ewentualną drugą falę spowolnienia gospodarczego<sup>35</sup>.

Podsumowując poruszane zagadnienia wpływu samorządu terytorialnego na rozwój przedsiębiorczości na przykładzie miasta Włocławek, można by wysnuć następujące wnioski:

- każde podejmowane działanie przez samorząd terytorialny, czy to organizacyjne, czy inwestycyjne, czy prawne, sprzyjające rozwojowi przedsiębiorczości jest ważne i zasługuje na wsparcie,
- podejmowane działania prorozwojowe powinny opierać się o możliwości wykorzystania środków zewnętrznych, w tym z funduszy strukturalnych z Unii Europejskiej,

<sup>35</sup> <http://biznes.onet.pl/biurokracja-ogranicza-polska-gospodarke,18554,4828548,1,prasa-detaj,24.08.2011>.

- prowadzone działania służące rozwojowi przedsiębiorczości, niezależnie od osiągniętych rezultatów, tworzą określony pozytywny klimat, „Aktywnego działania” w stosunku do lokalnego potencjału w kapitale ludzkim danej społeczności. Powstały pozytywny klimat dla tworzenia warunków dla rozwoju i wspierania przedsiębiorczości będzie procentował i obligował kolejne wybieralne władze samorządowe,
- działania władz samorządowych powinny wywierać presję, być swoistego rodzaju lobbieniem dla podejmowanych przez władze centralne inicjatyw legislacyjnych dla likwidacji wszelkich barier dla prowadzenia działalności gospodarczej

Zaprezentowane działania włocławskich władz samorządu terytorialnego wskazują na potrzebę promowania tworzenia inkubatorów przedsiębiorczości wraz ze wszystkimi towarzyszącymi programami finansowego wsparcia, ze środków unijnych, których konstrukcja niejako wymusza określone konsekwentne zachowania i mierzalne efekty.

## **WŁOCŁAWSKI INKUBATOR INNOWACJI I PRZEDSIĘBIORCZOŚCI AS A FACTOR IN THE DEVELOPMENT OF SUB-REGIONAL CENTER**

Keywords: innovation, włocławski Inkubator Innowacji i Przedsiębiorczości, development strategy, economic development zone, partnerships of Włocławek

### **Summary**

Local self-government is an external factor supporting and stabilizing the conditions and opportunities for business development. The aim of the study was to determine the role that local government of Włocławek can serve for creation of such institutions as economic development zones, business incubators and innovation. Economic Development Zone with Industrial Technology Park has been established within the city of Włocławek. This project was implemented by the city of Włocławek with the help of funds from the European Union and as a result Włocławski Inkubator Innowacji i Przedsiębiorczości have been created. In the incubator there are spaces provided for businesses that have just started their production or services and are in process of implementing innovation. In the Incubator young entrepreneurs can obtain assistance in establishing business contacts in the first, the most difficult period of its existence. The incubator provides assistance in marketing, conducting training process and also provides consulting services. After two years of Włocławek Incubator it can be concluded that all capabilities and options that Inkubator gives, are not fully utilized.



*Marek K. Jeleniewski*

## **INOWROCLAWSKI OŚRODEK PRASY LOKALNEJ (CZ. 1 DO ROKU 1939)**

Słowa kluczowe: Inowrocław, prasa lokalna, Kujawischer Bote, Dziennik Kujawski, Kujawiak, Głos Kujawski

### Streszczenie

Inowrocław był zawsze znaczącym ośrodkiem prasy lokalnej, promieniującym nie tylko na powiat, ale także znaczną część Kujaw. Pierwsza niemiecka gazeta – „Kujawischer Bote” istniała w latach 1874-1945, najważniejszy polski „Dziennik Kujawski” w latach wydawano w latach 1893-1939. „Kujawiak” – 1884, „Głos Kujawski” – 1888/1889.

Wprowadzony w roku 1825 i konsekwentnie realizowany przez pruskiego zaborcę powszechny obowiązek szkolny sprawił, że na przełomie XIX i XX w. wśród mieszkańców Śląska, Wielkopolski i Pomorza zjawisko analfabetyzmu było niemal nieznanne. To, w całej masie narodowej tragedii, jeden z kilku pozytywów pozostawiania tej części Polski pod zaborami. Pruskie prawo, nierozróżniające narodowości ludzi zamieszkujących tereny cesarstwa, nakładało stosowne przepisy na wszystkich poddanych, bez wyjątku. Tym samym Polacy posiadli umiejętność czytania i pisania w stopniu równych Niemcom. Dzięki rozbudowanemu systemowi, do szkoły powszechnej uczęszczali wszyscy. To zaowocowało także w wolnej Polsce i wyraźnie odróżniało ziemie byłego zaboru pruskiego od innych. Porównanie wyników badań przeprowadzonych w roku 1921 w trakcie pierwszego Spisu Powszechnego, pokazuje, iż pomiędzy mieszkańcami wschodnich terenów ówczesnej Rzeczypospolitej, a mieszkańcami województw zachodnich istniała przepaść. O ile bowiem na tych pierwszych analfabetyzm dotykał 64 % ludności, to wśród drugich było ich zaledwie 4,2%. Średnia dla całego kraju wynosiła 33,1%. Można postawić tezę, opartą na danych statystycznych, że na terenie ziem polskich pozostających pod zaborami, działalność prasowa rozwijała się odwrotnie proporcjonalnie do poziomu analfabetyzmu. Stan, który niepokoił na wschodzie, na zachodzie stanowił znakomitą sytuację wyjściową dla twórców prasy. Z tej przyczyny także w Inowrocławiu prasa znajdowała dobre warunki do rozwoju.

Druga połowa wieku XIX to okres znaczącego rozwoju prasy w całej Europie. Nie inaczej rzecz się miała w Prusach. Wielkość Inowrocławia, jego zurbanizowanie i intelektualny potencjał, sprawiało, że i tu zaczęto myśleć tu o stworzeniu własnej gazety. Oczywiście pierwotnie stało się to udziałem niemieckich mieszkańców Inowrocławia, którzy wzorem stołecznych miast – Bydgoszczy i Poznania<sup>1</sup> postanowili stworzyć lokalną gazetę codzienną<sup>2</sup>.

W roku 1874 do wydawania pierwszej gazety w języku niemieckim, którą nazwano „Kujawischer Bote”, przystąpił właściciel księgarni w Inowrocławiu Henryk Olawski. Warto zwrócić uwagę na fakt, że ponad trzydzieści lat wcześniej Olawski przystąpił do wydawania gazety polskiej w Bydgoszczy. Prawdopodobnie, w dobie prasowej koniunktury przedsięwzięcie traktował jako działalność komercyjną, poszerzającą ofertę wydawniczą. Nie należy jednak zupełnie wykluczyć wątku patriotycznego. Z jednej strony bowiem, gazeta bydgoska wydawana była w języku polskim, z drugiej zaś w inowrocławskiej inseraty ogłaszano po niemiecku i polsku<sup>3</sup>.

O ile bydgoska próba zakończyła się fiaskiem, o tyle w Inowrocławiu stała się sukcesem<sup>4</sup>. Zapoczątkowane wówczas dzieło, zainaugurowało istnienie inowrocławskiej prasy lokalnej, wydawanej nieprzerwanie przez blisko półtora wieku.

Pierwotnie, jak większość ówczesnych gazet, „Kujawischer Bote” składał się z czterech stron. Także tradycyjnie, na stronie pierwszej zamieszczano najważniejsze wydarzenia z kraju i ze świata, kolejne poświęcone były sprawom Inowroc-

<sup>1</sup> Monarchia Pruska dzieliła się na prowincje i rejencje. W Poznaniu mieściły się władze Prowincji Poznańskiej, w Bydgoszczy Rejencji Bydgoskiej. Rejencję należy traktować jako odpowiednik późniejszego polskiego województwa.

<sup>2</sup> Pod pojęciem „inowrocławska prasa lokalna” autor, zgodnie z poglądami doktryny, rozumie prasę codzienną redagowaną, wydawaną i, z racji swej treści, adresowaną do odbiorców w Inowrocławiu i najbliższej okolicy. Były to zarówno gazety ogólnoinformacyjne kierowane do szerokiego kręgu odbiorców, jak i prasa „specjalistyczne” mająca specyficzny krąg czytelników – akademicka, parafialna, szkolna. Tych ostatnich w pierwszych latach funkcjonowania inowrocławskiej prasy nie było. Specyficznym rodzajem prasy lokalnej są wydawnictwa periodyczne tworzone przez urzędy administracji terenowej: orędowniki, dzienniki urzędowe itp. Z tymi spotykamy się w przypadku Inowrocławia od samego początku. i

<sup>3</sup> Na to mogła wpływać chęć zysku. Ogłoszenia dwujęzyczne zwiększały bowiem grono ewentualnych odbiorców. Nie wolno jednak zapominać, iż w dobie antagonizmów polsko- niemieckich, narażał się Olawski również na ostracyzm ze strony pewnej grupy niemieckich czytelników. Według C. Sikorskiego Henryk Olawski był Polakiem, który stworzył gazetę m.in. po to by promować język ojczysty. Czynił to na tyle, na ile w ówczesnych warunkach było to możliwe. Zob. C. Sikorski, *Miasto na soli, Zarys historii Inowrocławia do roku 1919*, Warszawa 1988, s. 152. W Inowrocławskim Słowniku Biograficznym jest uważany za Niemca. Zob., E. Mikołajczak, Heinrich Olawski, *Inowrocławski Słownik Biograficzny*, z. 4, Inowrocław 2000, s. 92.

<sup>4</sup> Olawski od roku 1840 wydawał w Bydgoszczy gazetę, której nazwa nie przetrwała. Pismo to jednak po dwu latach upadło. Berger I., *Die preussische Verwaltung des Regierungsbezirks Bromberg (1815-1847)*, Köln-Berlin 1966 s. 193. Zob. też *Historia Bydgoszczy*, Warszawa-Poznań 1991, t. 1, s. 503.



ławia i okolic, w tym pobliskim: Kruszwicy, Strzelnu, Mątвом, Mogilnie i Gniewkowi. Sporo miejsca zajmowały reklamy, najczęściej miejscowych firm. Niestety brak źródeł<sup>5</sup> uniemożliwia ustalenie, jak długo pismo ukazywało się z pierwotną – cotygodniową częstotliwością. Na podstawie dostępnych numerów możemy jednak stwierdzić, że tygodnikiem pozostawało prawdopodobnie przez kilka lat. Nie sposób także ustalić, jak długo wychodziło w formacie zbliżonym do A4, bowiem po kilku latach format został zwiększony do zbliżonego do A3.

Z lektury tekstów pierwszej niemieckiej gazety inowrocławskiej trudno wywieść polityczne preferencje Olawskiego i jego współpracowników. Publikacje, dotyczące wszelkich sfer życia społeczno-politycznego i gospodarczego, nie były skażone ideologią. Co warto podkreślić, gazeta nie miała także charakteru narodowego, wręcz przeciwnie na jej łamach znajdujemy informacje o działaniach wszystkich narodowości zamieszkujących Inowrocław, z zachowaniem stosownych proporcji. Pisano sporo o Niemcach, ale znajdujemy publikacje poświęcone inowrocławskim Polakom i Żydom. Mimo, że w tamtych czasach ewangelicyzm był synonimem niemieckości, nie wyróżniała także gazeta w żaden sposób inowrocławskich ewangelików.

Stan ten trwał dopóty, dopóki gazeta pozostawała wyłączną własnością Olawskiego. W roku 1896 firma wydająca gazetę stała się spółką, zaś Olawski pozostał tylko jednym z udziałowców. Inicjatorzy nowego przedsięwzięcia wywodzili się z kręgów Hakaty<sup>6</sup>. O charakterze pisma świadczy jeden z punktów statutu, z którego wynika, że gazeta ma być lokalnym dziennikiem apolitycznym, służącym niemieckiej polityce narodowej<sup>7</sup>.

Od tej pory gloryfikowano politykę i działalność społeczno-polityczną Niemców, rzadko eksponując przedsięwzięcia Polaków. Nie zmienił się stosunek gazety do mniejszości żydowskiej, traktowanej zdecydowanie inaczej od polskiej<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Nie zachowały się wszystkie roczniki pisma. Część z nich znajduje się w Miejskiej Bibliotece im. Jana Kasprowicza w Inowrocławiu, część w Wojewódzkiej i Miejskiej Bibliotece Publicznej im. Witolda Bełzy w Bydgoszczy.

<sup>6</sup> B. Grześ, *Ludność niemiecka w mieście Inowrocławiu i powiecie*, Ziemia Kujawska, Poznań 1971, t. III, s. 63. A. Wiśniewski, *Królewskie Gimnazjum w Inowrocławiu w latach 1963-1919*, Historia Gimnazjum i Liceum im. Jana Kasprowicza w Inowrocławiu 1855-1985, Inowrocław 1995 s. 93. „Hakata”, w zasadzie „HaKaTa” to spopularyzowana w Polsce nazwa składająca się z pierwszych liter twórców, z założenia antypolskiego Deutscher Ostmarkenverein – Niemieckiego Związku Marchii Wschodniej), założonego w roku 1894 w Poznaniu przez Ferdynanda Hansemanna, Hermann Kennemanna, Henryka Tiedemanna.

<sup>7</sup> „Unparteiisches Lokalblatt für nationale Politik”, zob. C. Fink, *Der Kampf die Ostmark. Bei Beitrag zu Beurteilung der Polenfrage*, Berlin 1897, s. 222.

<sup>8</sup> W gazecie zatrudniano m.in. dziennikarzy żydowskich. G. von Glasenapp podaje, że latach 1886-1890 w Kujawischer Bote pracował Isaak Herzberg, zob. G. von Glasenapp, *Judische Autoren Ostmitteleuropas im 20. Jahrhundert*, Frankfurt n. Menem 2000 s. 40. W czasach zaborów inowrocławscy Żydzi, jak zdecydowana ich większość zamieszkała w Prusach, utożsamiali się z narodo-

Nie jest przedmiotem niniejszej publikacji analiza treści gazety, należy jednak wspomnieć, iż starała się ona traktować wszystkich uczestników życia politycznego w sposób wyważony. Wynikało to z pewnością z przyczyn koniunkturalnych. Jako największy, najbardziej liczący się niemiecki organ prasowy na rynku inowrocławskim, otwierał się „Kujawische Bote” na czytelników wszelkich orientacji politycznych i społecznych. Demonstracyjne zaangażowanie po jednej stronie stwarzało niebezpieczeństwo utraty innych. Tego, w obliczu konkurencji, choćby ze strony docierających do Inowrocławia gazet bydgoskich i poznańskich<sup>9</sup>, nie można było lekceważyć. Znamienny w tej materii był stosunek gazety do zmiany nazwy miasta, jakiej dokonano w roku 1894. Kiedy dotychczasowy Inowrocław stał się Hohensalza, gazeta odżegnywała się od wątków nacjonalistycznych, wskazując na motywy historyczne przypominając, że lokujący miasto polski książę Kazimierz oparł je na prawie magdeburskim<sup>10</sup>.

Jak wspomniano wyżej, z racji licznych braków egzemplarzy pisma, nie sposób prześledzić dokładnie wszelkich zmian w jego objętości oraz nakładu. Z analizy treści ogłoszeń wynika, że gazeta była wspierana przez niemieckie władze państwowe i samorząd Inowrocławia. Świadczą o tym liczne komunikaty urzędowe ogłaszane na jej łamach. To stanowiło niewątpliwie znaczące źródło dochodów i utrzymywało jego dobrą pozycję finansową.

W czasach zaborów pismem kierowali redaktorzy: H. Olawski (1874-1897), M. Bartholomäus (1897-1903), K. Hilliger (1904-1905), P. Ohma (1906-1909), E. Renner (1910), J. Kruse (1911), O. Hubrich (1912), E. Hesse (1913-1914), H. Seling (1915-1919). Przez całe dwudziestolecie międzywojenne obowiązki redaktora naczelnego sprawował Hugo Kuss<sup>11</sup>.

Spora zmiana w funkcjonowaniu „Kujawischer Bote” nastąpiła w roku 1893, kiedy zainaugurowano wydawanie „Dziennika Kujawskiego”. Nie była to pierwsza polska gazeta na tym rynku, lecz – jak się miało okazać po latach – to ona właśnie zainaugurowała nieprzerwane istnienie polskiej prasy lokalnej w Inowrocławiu. Dobrze prowadzona, ciesząca się znaczącą popularnością wśród polskich mieszkańców miasta i – co istotne wielce – polskich reklamodawców, stała się

wością niemiecką. Było to zachowanie typowe, niewyróżniające tej grupy spośród innych. Żydzi wschodni utożsamiali się z Rosją, zaś poddani Franciszka Józefa z monarchią austro-węgierską.

<sup>9</sup> Od roku 1845 docierały do Inowrocławia: „Bromberger Wochenblatt (w latach 1862-1890 pod tytułem „Bromberger Zeitung”), od 1877. „Ostdeutsche Presse”, która stała się w roku 1912 oficjalnym organem prasowym Haskaty, od roku 1876 konserwatywny, skrajnie nacjonalistyczny „Bromberger Tageblatt”. Największy nakład (dochodzący do 40 tys. egz.) miała jednak, również nacjonalistyczna, wychodząca od roku 1894 „Ostdeutsche Rundschau”. W wolnej Polsce przekształcona w roku 1920 w „Deutsche Rundschau in Polen”, zmuszona została do zmiany tonu, jednak wciąż była znaczącym ogniwem niemieckim w Polsce.

<sup>10</sup> Kujawischer Bote, z 20 IX 1904 r.

<sup>11</sup> Zob. *Bibliografia czasopism pomorskich*, red. H. Baranowski, s. 145.

z pewnością konkurencją, której nie sposób było zlekceważyć. Od tej pory na łamach „Kujawischer Bote” znajdujemy dużo mniej reklam polskich firm działających w Inowrocławiu i okolicach. Brak źródeł nie pozwala na przedstawienie dokładnych danych dot. nakładu. Nie ulega jednak wątpliwości, że wejście na rynek nowej gazety, wpłynęło także na wysokość nakładu niemieckiego monopolisty. Polscy czytelnicy, dla których język niemiecki nie był językiem obcym, nie mając wyboru, czerpali dotychczas wiedzę o wydarzeniach w Inowrocławiu i powiecie z „Kujawischer Bote”. Kiedy pojawiła się alternatywa, jeśli nie wszyscy, to z pewnością spora ich część zrezygnowała z dotychczasowej lektury gazety Prusaków.

Wraz z odzyskaniem niepodległości przez Inowrocław, zmienił się status niemieckiej gazety<sup>12</sup>. Jako jedyna licząca się na tutejszym rynku przetrwała czas niepewności, kiedy to na terenie Wielkopolski, Pomorza i Śląska zlikwidowano kilkadziesiąt tytułów. Podstawowa przyczyna tak znaczących przeobrażeń tkwiła w niespotykanych wcześniej zmianach w sferze narodowościowej<sup>13</sup>. Autor memoriału „przygotowanego w lipcu lub sierpniu 1919 r. w celu przedstawienia go władzom rządowym w Berlinie”, dostrzegł główne niebezpieczeństwo dla prasy w odpływie ludności niemieckiej z Poznańskiego i Pomorza do Rzeszy. Odpływ ten oznaczał, jego zdaniem, pozbawienie gazet politycznych około 80% ich abonentów i wielkie zmiany na rynku ogłoszeń prasowych, co łącznie będzie miało wstrząsnąć podstawami zarówno większych gazet politycznych, jak i małej prasy prowincjonalnej<sup>14</sup>. Bardzo trudną sytuację pogarszało, zdaniem autora memoriału, zachowanie się władz i społeczeństwa polskiego, które wykorzystywały wszystkie możliwości, aby ograniczyć zasięg oddziaływania gazet niemieckich<sup>15</sup>.

W tym miejscu wypada podkreślić, że w dwu znaczących opracowaniach na temat kondycji prasy, w których obok analizy stanu istniejącego, wypracowano plan

<sup>12</sup> Zgodnie z decyzją Traktatu Wersalskiego w czerwcu 1919 roku Inowrocław przyznano Polsce. Jednak zanim doszło do formalnego przejęcia miasta, nieformalnie uczynili to Powstańcy Wielkopolscy. Inowrocław należał do tych miast, które wyzwolono najwcześniej. Już 6 stycznia 1919 r. władzę w mieście przejęli Polacy, zaś 23 marca 1919 r. przeprowadzono w mieście pierwsze polskie wybory do Rady Miasta Inowrocławia. Po rozpoczęciu drugiej wojny światowej wojska niemieckie wkroczyły do Inowrocławia 8 września 1939 r. Wśród pierwszych zamordowanych w dniu 22 października był ostatni prezydent miasta Apolinary Jankowski, wiceprezydent Władysław Juengst. Zob. MK Jeleniewski, *Wybory radzieckie w miastach wydzielonych Wielkopolski w Drugiej Rzeczypospolitej*, Bydgoszcz-Myłof 2012, s. 154-188.

<sup>13</sup> W roku 1924 w Inowrocławiu zamieszkiwało 25.642 Polaków i 982 Niemców. M. Wojciechowski, *Inowrocław w okresie międzywojennym (1919-1939)*, *Dzieje Inowrocławia*, Warszawa-Poznań-Toruń 1982, s. 11.

<sup>14</sup> Autor memoriału miał w zasadzie rację, choć spadek był mniejszy od przewidywanego. O ile jeszcze w roku 1919 na terenie Polski ukazywało się 166 tytułów niemieckiej prasy politycznej, to po dziesięciu latach, w roku 1929 było ich tylko 48. W przededniu drugiej wojny światowej ukazywało się 41 tytułów. T. Kowalak, *Prasa niemiecka w Polsce 1918-1939*, Warszawa 1971, tablica 5, s. 373.

<sup>15</sup> Tamże, s. 56.

rozwoju prasy niemieckiej w Drugiej Rzeczypospolitej, domagano się utrzymania inowrocławskiej „Kujawischer Bote”, traktując ją, jako bardzo istotne narzędzie propagandowe, służące sprawie niemieckiej<sup>16</sup>.

Niemieccy analitycy oczywiście nie mogli się mylić. Nakład z racji odpływu czytelników musiał zmaleć. Według zachowanych danych w roku 1927 wynosił 1.200 egzemplarzy, 1.330 w latach 1930-1934<sup>17</sup>. W roku 1936 zmalał do 725 lecz rok później wynosił już 1.216. W roku 1938 wynosił 1.465 egzemplarzy, zaś w roku 1939 – 1.500<sup>18</sup>.

W czasach Drugiej Rzeczypospolitej dziennik, choć nadal czerpiący z tradycji konserwatywnych, nie eksponował akcentów politycznych, starając się, jak większość pism niemieckich, pozostawać organem całej mniejszości. Stan taki wynikał zarówno z restrykcyjnej polityki polskich władz<sup>19</sup>, które chętnie ingerowały w treści uznawane za antypolskie, jak i potrzeby konsolidacji społeczności niemieckiej. Skłaniał się, z założenia ku apolitycznym organizacjom, których ambicją było skupienie całej mniejszości – pierwotnie Deutschtumsbund zur Wahrung der Minderheitsrechte in Polen (Niemiecki Związek Obrony Praw Mniejszości w Polsce), a po jej zlikwidowaniu w roku 1923 Deutsche Vereinigung im Sejm und Senat (Zjednoczenie Niemieckie w Sejmie i Senacie). Gazeta dawała wielokrotnie do zrozumienia, że nie podziela poglądów zdecydowanie nacjonalistycznej Jugenddeutsche Partei für Polen (Partia Młodoniemiecka w Polsce), jak i oficjalnie zakazanej Nationalsozialistische Deutsche Arbeiter Partei (Narodowo Socjalistyczna Niemiecka Partia Robotnicza). Świadectwem poparcia gazety dla środowiska skupionego wokół Deutsche Vereinigung był drukowany w Berlinie dodatek „Jugend im Volk”, który dołączano do wszystkich gazet propagujących idee zrzeszenia.

Po dojściu do władzy Hitlera, gazeta starała się zachować właściwe proporcje. Nie głosiła otwarcie jego wrogich Polsce szowinistycznych poglądów, jednak na łamach gazety daje się zauważyć ślady nacisków. Od roku 1933 nie zamieszczała już reklam polskich firm. Z drugiej strony dziennik „nazwał Mojżesza wodzem, dając przez to wyraźnie do zrozumienia, że jedynie Bóg może być Panem ludu, a nie Adolf Hitler. „Kujawischer Bote” popierał na swoich łamach także pożyczkę narodową rządu polskiego i został w 1933 r. wyróżniony za swoją działalność przez polskiego komisarza generalnego”<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Autorami opracowań byli Albert Haertlein i Max Winkler T. Kowalak, op. cit., s. 55-74.

<sup>17</sup> M. Wojciechowski, op. cit., s. 81.

<sup>18</sup> *Handbuch der deutschsprachigen Zeitungen im Ausland*, Essen 1940 cz. 2, s. 192.

<sup>19</sup> Polscy cenzorzy byli bardzo uczuleni w kwestii nazewnictwa miast i miejscowości. W pierwszych latach niepodległej Polski bydgoską „Deutsche Rundschau in Polen” konfiskowano kilkakrotnie z powodu używania nazwy Bromberg (co kończyło się zresztą uniewinnieniem przez sąd). W przypadku „Kujawischer Bote” i Inowrocławia do takich sytuacji nie dochodziło.

<sup>20</sup> S. Dyroff, „Kujawischer Bote” – inowrocławska gazeta niemieckich Kujawiaków, próba prezentacji pisma i spółki w latach 1874-1945, Ziemia Kujawska, t. XX, Inowrocław 2007, s. 42.

„Kujawischer Bote”, jak niemal wszystkie pisma niemieckie w Polsce, które nie pozostawały w jawnej opozycji wobec Hitlera, wychodził także po wybuchu wojny. Od września 1939, już jako „Hohensalzaer Zeitung”<sup>21</sup>, stał się oficjalnym propagatorem faszyzmu i niemieckiej polityki wobec Polaków. Akceptował ludobójstwo, tępił przejawy polskości, słał osiągnięcia Niemców, zarówno w sferze gospodarki, kultury czy militarnej. Ochoczo wskazywał na „naturalną” wyższość rasy niemieckiej nad innymi. Szczególnie chętnie dowodził niemieckości Wielkopolski i Pomorza. Gdy w końcu wojny szala zwycięstwa zaczęła się przechylać, dziennik do końca utwierdzał czytelników w przekonaniu o możliwości jej wygrania. Ostatni numer ukazał się kilka dni przed wejściem wojsk polskich i radzieckich do Inowrocławia w styczniu 1945 r.

Dla porządku, pozostając przy ukazującej się w Inowrocławiu prasie niemieckojęzycznej odnotujmy, iż w latach 1864-1905 co roku wydawano w Gimnazjum Państwowym „Jahresbericht des Käniglichen Gymnasiums zu Inowrazlaw”<sup>22</sup>, natomiast w inowrocławskim Gimnazjum Humanistycznym ukazywał się w latach 1920/1921-1931/1932 roczniki „Bericht des Deutschen Privat-Gymnasiums mit Vorschule”, w których sprawozdawano relację z przebiegu roku szkolnego, zamieszczano opisy najważniejszych wydarzeń z życia szkoły, publikowano nazwiska nauczycieli itp.<sup>23</sup>. Wzorem innych miast monarchii na terenie Inowrocławia kolportowano wydawnictwa starostwa. W latach 1843-1919 był to „Inowrazlawer Kreisblatt” („Inowrocławski Orędownik Powiatowy”), w którym w językach niemieckim i polskim drukowano rozporządzenia władz powiatu, ale również akty prawne obowiązujące w Prusach, dotyczące całej prowincji poznańskiej i rejencji bydgoskiej. Niekiedy znajdowały się w nim również informacje ogólne, niebędące aktami prawa, ani komentarzami do nich. W czasach Drugiej Rzeczypospolitej, a więc w latach 1920-1939, tożsamą rolę pełniły: wydawnictwo Urzędu Miejskiego w Inowrocławiu – „Orędownik Urzędowy miasta Inowrocławia”, oraz wydawnictwo Starostwa: Orędownik Urzędowy Powiatu Inowrocławskiego”<sup>24</sup>.

Charakter podobny do roczników wydawanych przez dyrekcję pruskich gimnazjów miały późniejsze polskie „Sprawozdanie dyrekcji Państwowego Gimnazjum im. Jana Kasprowicza”, wydawane w latach 1919/1920- 1935/1936<sup>25</sup>, oraz „Sprawozdanie dyrekcji Prywatnego Gimnazjum Żeńskiego im. Marii Konopni-

<sup>21</sup> Mimo, że gazeta zmieniła nazwę, jej wydawcą pozostała spółka o nazwie niezmienionej – „Kujawischer Bote”.

<sup>22</sup> Uniwersytet Mikołaja Kopernika Toruń, sygn. 015977 ( 1877-1905 z brakami), zob. też, *Bibliografia*, op. cit., s. 144.

<sup>23</sup> Archiwum Państwowe w Bydgoszczy.

<sup>24</sup> Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu sygn.. 96374 ( 1929-1939 z brakami), Wojewódzka i Miejska Biblioteka im. W. Bełzy w Bydgoszczy sygn.. R. 116, Uniwersytet Warszawski brak sygn.

<sup>25</sup> Biblioteka Uniwersytetu Warszawskiego.

ckiej w Inowrocławiu<sup>26</sup>. Za lokalną prasę szkolną uznać należy dwa miesięczniki. Ukazującą się w latach 1933/1934-1935/1936 „Młodą Myśl- czasopismo młodzieży szkolnej”<sup>27</sup> oraz „Nasz Świątek” w roku 1934. Prasa parafialna reprezentowana była przez „Miesięcznik Parafii Farnej św. Mikołaja” ukazujący się w latach 1933-1939. Jego redaktorem pozostawał B. Jaśkowski.

Jak wspomniano wyżej, kiedy w roku 1893 powstał „Dziennik Kujawski”, jak się miało po latach okazać najtrwalsza gazeta na inowrocławskim rynku prasowym, nie był pierwszym. W roku 1884 niemiecki wydawca August Papstein założył polskojęzycznego „Kujawiaka”. Niestety nie zachowały się jego egzemplarze. Z opisu, jaki znajdujemy na łamach „Dziennika Kujawskiego” w roku 1933 wynika, że była to gazeta ogólnoinformacyjna. Z kolei pisząca po latach o „Kujawiaku” W. Drygałowa, twierdzi, że było to pismo „postępowe”, dobrze przyjmowane przez miejscowych Polaków, bowiem poruszające problemy istotne z polskiego punktu widzenia, tworzone przez polskich autorów. Mimo, że założycielem był Niemiec<sup>28</sup>, pracowali w nim dziennikarze polscy, m.in.: Julian Preiss<sup>29</sup>, Józef Czapla i Marcelli Kujawa-Polczyński. Gazeta nie przetrwała długo, bo zaledwie kilka miesięcy<sup>30</sup>.

Kolejną próbę wydawania polskiej gazety w Inowrocławiu podjęto w roku 1888. Wydawca Jan Szymański i redaktor J. Nowakowski postanowili tworzyć, wydawany dwa razy w tygodniu, dziennik „Głos Kujawski”. Próba okazała się nieudana. Pierwszy numer ujrzał światło dzienne w grudniu 1888 roku, zaś ostatni miesiąc później. Z zachowanych egzemplarzy<sup>31</sup> wynika, że pismo miało charakter postępowy, o zabarwieniu lewicowym<sup>32</sup>. W obliczu pruskiej okupacji, za odważną traktować należy krytykę Bismarcka, który musi poruszać się po Berlinie z ochroną<sup>33</sup>, oraz kon-

<sup>26</sup> *Bibliografia czasopism pomorskich*, op. cit., s. 150.

<sup>27</sup> Red. byli: Mieczysław Lewandowski i Zdzisław Kwiatkowski, tamże, s. 146.

<sup>28</sup> Jak pisze Waleria Drygałowa, ożeniony z Polką. Zob. *Ilustrowany Kurier Polski*, z 8/9 I 1961 r.

<sup>29</sup> Julian Preiss- „Sierp-Polaczek”, zwany jest ojcem prasy pomorskiej, współtworzył i wydawał m.in. w latach 1848-1850 gazetę „Biedaczek, czyli Mały i Tani Tygodnik dla Biednego Ludu, w latach 1860-1861 miesięcznik „Wszechbrat Bracki, pismo dla bractw i stowarzyszeń kościelnych a szczególnie Bractw Trzeźwości Świętej”, w latach 1891-94, ze Stanisławem Tomaszewskim, „Straż Polską – polsko katolicką gazetę ludową”, wraz z dwutygodniowym dodatkiem „Polskie Abecadło czyli Gazetka dla Dzieci” i w latach 1895-1902 „Gazetę Bydgoską”. Zmarł w roku 1904 w Bydgoszczy. Zob. *Bydgoski Słownik Biograficzny*, red. J. Kutta, T. III. Bydgoszcz 1996, s. zob. Też M.K. Jeleniewski, *Życie społeczno-polityczne XX-lecia międzywojennego w świetle polskiej prasy w Bydgoszczy*, Bydgoszcz 2012, s. 33-34.

<sup>30</sup> P. Paliński, *Wstęp do dziejów „Dziennika Kujawskiego”*, *Dziennik Kujawski*, z 1 X 1933 r.

<sup>31</sup> Niekompletne przechowywane są w Miejskiej Bibliotece im. Jana Kasprówicza w Inowrocławiu.

<sup>32</sup> Zachwycono się postępem idei socjalistycznych, przewidując ich rychłe zwycięstwo, *Głos Kujawski*, z 16 I 1889.

<sup>33</sup> *Głos Kujawski*, z 19 I 1889.

statację, że rządowi sprzymierzonym przeciwstawiają się „sprzymierzenia ludowe, a narody przestają być gromadami owiec, zawracanymi przez psów od granic”<sup>34</sup>.

Pierwszy numer „Dziennika Kujawskiego” ukazał się 1 października 1893 r.<sup>35</sup>. Fakt ów wieńczył wieloletnie przygotowania elity intelektualnej polskiej społeczności Inowrocławia, jak napisano w artykule wstępnym „grona obywateli wiejskich i miejskich oraz księży”<sup>36</sup>, które pod egidą Lucjana Grabskiego założyło w dniu 17 września 1893 r. Towarzystwo Wydawnicze „Księgarnia i Drukarnia „Dziennik Kujawskiego” spółka z.o.o. Członkami spółki byli<sup>37</sup>: wydawca Lucjan Grabski i jego syn Stefani, ks. Antoni Laubnitz<sup>38</sup>, dr Józef Krzywiński<sup>39</sup>, hrabia Adolf Poniński<sup>40</sup>, kupiec Jan Jagodziński<sup>41</sup>, aptekarz Wincenty Dunin Wąsowicz<sup>42</sup> i inż. Leon Czarliński<sup>43</sup>.

Najpełniej ideę, która towarzyszyła twórcom pisma zdefiniowano z okazji Jubileuszu jego 40-lecia. Napisano wówczas że dziennik „nie powstał ani z prywatnej inicjatywy, ani z chęci materialnego zysku, ani dla propagandy hasel jakiegoś stronnictwa politycznego, ani dla dogodzenia ambicjom pewnych ekskluzywnych kół społeczeństwa, ale z konieczności potrzeb dzielnicowych, w celu obrony zagrożonych ideałów narodu – wiary ojców, umiłowania ojczyzny, języka i obyczaju polskiego i popierania dążności w kierunku gospodarczym, społecznym i oświatowym. Jego hasłami programowymi były takie hasła jak : Uczmy dzieci czytać i pisać po polsku! Popierajmy przemysł i handel własny! Nie rońmy ani skiby ziemi, a nabywajmy jaj jak najwięcej! Składajmy oszczędności do banków i spółek polskich!”<sup>44</sup>.

W rzeczywistości aż do końca zaborów „Dziennik Kujawski” propagował solidaryzm społeczny. Wszelkie próby wszczynania waśni na tle politycznym

<sup>34</sup> Tamże, z 23 I 1889 r.

<sup>35</sup> Pierwotnie gazeta miała niewielki nakład. Szybko jednak, systematycznie wzrastał. W czasach zaborów wynosił od 3 tys. do 5 tys. egz. W latach dwudziestych wzrósł do 10 tys. egzemplarzy. Potem utrzymywał się na poziomie 3-5 tys. Zob. J. Aleksandrowicz, *Materiały do dziejów prasy polskiej w Inowrocławiu, Ziemia Kujawska, Inowrocław-Włocławek* 1963, t. 1, s. 134, L. Trzeciakowski, *Kształtowanie się nowoczesnego społeczeństwa miejskiego, Dzieje Inowrocławia*, t. 1, Warszawa-Poznań-Toruń 1978, s. 368.

<sup>36</sup> Dziennik Kujawski, z 17 IX 1893 r.

<sup>37</sup> Obszerny opis powstania „Dziennika Kujawskiego” znajdujemy w jubileuszowej publikacji zamieszczonej z okazji 40-lecia gazety, zob. Dziennik Kujawski, z 1 X 1933 r.

<sup>38</sup> Inowrocławski proboszcz, w latach późniejszych (1925–1939) biskup pomocniczy w Gnieźnie.

<sup>39</sup> Lekarz, prezes inowrocławskiego „Sokoła” w latach 1891-1901. Poseł na Sejm Pruski przez trzy kadencje.

<sup>40</sup> Ziemianin, właściciel Kościelca, podróżnik.

<sup>41</sup> Wiceprezes Stowarzyszenia Kupców Chrześcijańskich.

<sup>42</sup> Właściciel apteki.

<sup>43</sup> Właściciel i dyrektor inowrocławskiej Fabryki Maszyn Rolniczych „Głogowski i Syn”.

<sup>44</sup> Dziennik Kujawski, z 1 X 1933 r.

w środowisku polskim traktował jako szkodliwe, wskazując na straty, jakie ponosi sprawa polska i korzyści, jakie z tej racji czerpie zaborca.

Od samego początku swego istnienia, przekonani o misji, jaką przyszło im pełnić inspirowali dziennikarze „Dziennika Kujawskiego” liczne akcje natury patriotycznej. Na łamach gazety przypominano o rocznicach ważnych wydarzeń w polskiej historii: Bitwy pod Grunwaldem, narodowych powstań, kampanii Napoleona itp. Przypominano także życiorysy wielkich Polaków. Istotni w krzewieniu polskości zasłużyła się gazeta publikując specjalne dodatki o charakterze oświatowo-kulturalnym. W latach 1895-1917 ukazywał się cotygodniowy dodatek „oświatowo-społeczny” – „Piaś”, zaś w latach 1914-1917 kierowany do najmłodszych czytelników dwutygodnik „Przyjaciel Dzieci”<sup>45</sup>.

Gdy Inowrocław wrócił w granice Rzeczypospolitej i trwała kampania przed pierwszymi wyborami samorządowymi, które odbyły się w 23 marca 1919 r., „Dziennik Kujawski”<sup>46</sup> zachęcał do solidaryzmu społecznego, a kiedy wynik wyborów Polaków nie satysfakcjonował pisał: „liczba głosów polskich jest stanowczo za mała, nie odpowiada ona liczbie ludności polskiej i jej liczebnego stosunku do ludności niemieckiej i żydowskiej. Na ograniczenie głosów polskich rozmaite wpłynęły okoliczności. Najpierw zabrakło 1.500 głosów wojaków, bo wojsko nie głosowało. Poza tym lokali wyborczych było stanowczo za mało i były one za ciasne. To też przed lokalami niektórymi stały ciżby narodu, które nie mogąc się wcisnąć, zniechęcone poszły do domu głosu nie oddając. Oczywiście, że wyborców takich napiętnować trzeba”<sup>47</sup>. Kiedy zaś kadencja dobiegała końca ubolewał: „*Nasz sejm miejski jest poniekąd wiernym odbiciem wielkiego Sejmu w Warszawie. Tu i tam te same rozbieżności, właśnie i przede wszystkim brak smutny obowiązkowości w spełnianiu przyjętych na siebie obowiązków. Jeżeli pomimo to gospodarka miejska jakoś zdołała się utrzymać, a nawet wykazuje zwrot ku lepszemu, to niewątpliwie mamy to do zawdzięczenia gorliwym zabiegom jednostek w naszych kołach radzieckich. Dawne to już czasy, gdy Rada Miejska zbierała się w komplecie*”<sup>48</sup>.

Z jednej strony zawiedziony permanentnymi sporami w łonie Rady Miejskiej, jakie toczyli pomiędzy sobą polscy reprezentanci inowrocławskiej społeczności, z drugiej zaś wierny głoszonym w przeszłości ideałom, bardzo szybko dziennik zatracił apolityczność i zaczął skłaniać się ku endecji. Choć cały czas usiłował kreować się na obiektywizm, w rzeczywistości przez całe Dwudziestolecie pozostawał

<sup>45</sup> Tamże. W XX-leciu międzywojennym w różnym okresie wychodziły m.in. dodatki: katolicki „Wiara i życie”, „Harczerz Kujawski”, „Sportowiec Kujawski”, „Życie towarzystw”, „Rolnik Kujawski”.

<sup>46</sup> Od roku 1931 gazeta ukazywała się z podtytułem „Centralny organ Ziemi Kujawskiej”, a jako miejsce wydawania podawano „Inowrocław-Włocławek”.

<sup>47</sup> Dziennik Kujawski, z 29 III 1919 r.

<sup>48</sup> Dziennik Kujawski, z 16 V 1921 r.



„Dziennik Kujawski” organem, początkowo Związku Ludowo-Narodowego, a po przekształceniu w roku 1928 w Stronnictwa Narodowego. Nie tolerował socjalistów, wrogo odnosił się do Piłsudskiego i sanacji. O pierwszych w roku 1925 pisał m.in. *„Mamy (...) w socjalistach przeciwnika bardzo groźnego, a jego silnym sojusznikiem wyborczym będzie ciężka sytuacja gospodarcza. Niechaj to sobie rozważą ci wszyscy z przeciwległej socjalistom strony, którzy się swarzą o nazwiska o drobnostki, a zwłaszcza ci którzy sądzą, że wystarczy ukonstytuować dwa miesiące przed wyborami komitet, a już się zwycięży w wyborach”*<sup>49</sup>. Kiedy zaś kampania przybierała na sile przedstawiał własną receptę na pokonanie groźnego przeciwnika: *„Najcelniejszym (...) rozwiązaniem byłoby stworzyć wielki blok antysocjalistyczny. Oby ten wzgląd przekonał wszystkich niezdecydowanych, wszystkich malkontentów i innych bezpartyjnych. Tworząc wielki blok antysocjalistyczny pracować będą wszyscy ci niezadowoleni dla dobra swego i ogółu”*. Kiedy w maju 1926 r. Piłsudski dokonała zamachu stanu gazeta pisała: *„na smoku bolszewickim wjechał do stolicy > geniusz < z Sulejówka. Jego musimy się obawiać obecnie. A jeżeli nie powalimy go w tej narzuconej nam wojnie domowej on uśmierci Państwo Polskie i przebiję nożem bandyty serce Polski”*<sup>50</sup>. Swego stosunku do sanacji nie zmieniła gazeta do końca. W roku 1932, w obliczu sporu, do jakiego doszło w czasie przygotowań do obchodów 14. rocznicy powrotu Inowrocławia do Polski pisała: *„Niewolnicy z profesji, stojący na usługach sanacji, oto typ matolka politycznego, który zawsze będzie gotów stanąć w szeregach rozbijaczy jedności i zgody narodowej, byle tylko przed >miarodajnymi< czynnikami popisać się swoja inicjatywą (...) Powstańcy i wojacy, którzy wypędzili Niemców z miasta nie byli powstańcami spod znaku sanacji, lecz byli i są symbolem narodowego ducha niepodległościowego, objawionego w orężnym czynie Powstania Wielkopolskiego. (...) My marszu >na komendę< nie uznajemy. Służymy sprawie narodowej, a nie ideologii marszałka Piłsudskiego”*<sup>51</sup>.

Jak przystało na organ proendecki, gazeta była antyniemiecka i antysemitcka. O ile jednak, wraz z poprawą stosunków polsko-niemieckich i zmianą polityki władz, niekiedy łagodzono tradycyjnie agresywny ton publikacji wobec Niemców, stereotyp Żyda nie uległ zmianie aż do końca istnienia pisma.

„Dziennik Kujawski” kreował pozytywne wzorce zachowań inowrocławian przez całe Dwudziestolecie. Uaktywniał się w czasie kampanii parlamentarnych i radzieckich, ale także w pozostałych okresach inspirował szereg interesujących przedsięwzięć społeczno-politycznych. Ma swój znaczący udział w kształtowaniu właściwych postaw, nie tylko z punktu widzenia endeków. Swą rolę wypełniał zarówno w okresie pozostawiania miasta w granicach Prus, kiedy jednoczył polska

<sup>49</sup> Dziennik Kujawski, z 30 VI 1925 r.

<sup>50</sup> Dziennik Kujawski, z 27 V 1926 r.

<sup>51</sup> Tamże, z 31 XII 1932 r.

społeczność miasta wskazując na szkody płynące z politycznych antagonizmów, jak i po wyzwoleniu, gdy stał się trybuna jednej partii. Ostatni numer gazety ukazał się 3 września 1939 r.

Redaktorami i redaktorami naczelnymi „Dziennika Kujawskiego” byli: Józef Chociszewski i Teofila Radońska (w latach 1893-1895), Franciszek Esler, Michał Łukowski (1896), Jan K. Maćkowski (1896-1898), S. Jaworski (1898), R. Wojkowski, Maciej Wierzbński (1898-1901), L. Gayzler (1902), J. Ulatowski (1902-1905), K. Jankowski (1905-1907), M. Gruszczyński, J. Królak (1907-1913), A. Poszwiński (1908-1918), A. Konieczny (1921-1923), J. Biegański (1923), S. Cieślak (1924-1930), H. Pwalicki (1933), T. Sypniewski (1934-1936), T. Filipiak (1937), F. Matuszewski (1938) i w roku 1939 Z. Gałkowski<sup>52</sup>.

Dla porządku przypomnieć należy, że w latach 1930-1939 ukazywał się „Dzień Kujawski” – mutacja sanacyjnego „Dnia Pomorskiego” wydawanego w Toruniu. W artykule wstępnym, tego drugiego napisano co prawda, że gazeta „nie powstaje jako trybuna walki. Nie są to szranki dla zażartych polemik i zapasów słownych publicystyki”<sup>53</sup>, w rzeczywistości jednak zwalczała przeciwników Piłsudskiego i jego apologetów z całą bezwzględnością. Podobnie jak inne mutacje „Dnia Pomorskiego” sprawom miejscowym poświęcano zaledwie jedna stronę. Sporo miejsca zajmowały za to ogłoszenia urzędowe i reklamy firm, których właścicielom było do sanacji blisko, lub z powodów koniunkturalnych pozostawali z sanatoriami w aliansie.

### **INOWROCLAW CENTER OF LOCAL PRESS (part 1, until 1939)**

Keywords: Inowrocław, local press, Kujawischer Bote, Dziennik Kujawski, Kujawiak, Głos Kujawski

#### **Summary**

Inowrocław has always been an important centre of local newspapers in the poviát and in a considerable part of Kuyavia. The first German newspaper – „Kujawischer Bote” existed in the years 1874-1945; the most important Polish newspaper „Dziennik Kujawski” was published in the years 1893-1939, „Kujawiak” – 1884, „Głos Kujawski” – 1888/1889.

---

<sup>52</sup> *Bibliografia*, op. cit., s. 141.

<sup>53</sup> Dzień Pomorski, z 11 XI 1929 r.

*Jakub Kujawa*

## **PRZEMYSŁOWA I MIESZKANIOWA PRZESTRZEŃ MIASTA BYDGOSZCZY U PROGU SOCJALISTYCZNEJ INDUSTRIALIZACJI (1945-1949)**

Słowa kluczowe: struktura demograficzna, miejska gospodarka planowania przestrzennego, dokwaterowanie, przestrzeń przemysłu, przestrzeń budownictwa mieszkaniowego

### Streszczenie

Poniższy zarys problemu dotyczy przestrzenno-funkcjonalnych oraz gospodarczo-społecznych zagadnień związanych ze stanem i potencjałem mieszkaniowej i przemysłowej przestrzeni miasta Bydgoszczy w okresie 1945-1949. W artykule przedstawiono ogólny stan przemysłu i gospodarki mieszkaniowej wraz z wybranymi koncepcjami rozbudowy lub budowy badanych przestrzeni, nawiązując przy tym zjawisko, m. in. administracyjnego rozdziału nadwyżek lokalowych czy przejmowania przez polską administrację nieruchomości budowlanych, określanych jako opuszczone lub ponemieckie. Autor, ze względów obiektywnych, przedstawił najważniejsze i co istotne najbardziej uchwytne źródło problemu, głównie opierając się na zasobach archiwalnych wytworzonych przez lokalne władze administracyjne, reprezentujące kształtujący się system komunistyczny.

Celem opracowania jest przedstawienie podstawowych zagadnień dotyczących stanu, kierunku i skali kształtowania się mieszkaniowej i przemysłowej przestrzeni miasta Bydgoszczy w okresie 1945-1949. Forma i potencjał tych dwóch kluczowych przestrzeni publicznych u progu socjalistycznej industrializacji, w krótkim odstępie czasu wpłynęła na powojenną przyszłość mieszkańców jednego z największych miast Polski, zasadniczo stając się bilansem otwarcia dla wielopłaszczyznowych przemian gospodarczo-społecznych zaplanowanych w następnych latach.

### Bilans strat wojennych

Liczba ofiar hitlerowskiej polityki eksterminacji narodu polskiego w Bydgoszczy do dziś jest przedmiotem dyskusji wśród historyków, choć przyjmują różne dane<sup>1</sup>, jednak nie będzie przesadą stwierdzić, iż liczba ofiar wyniosła ok. 10 tys.

<sup>1</sup> Dotychczas w literaturze przedmiotu nie udało się ustalić dokładnej liczby ofiar ludności miasta z okresu okupacji niemieckiej. W ogólnym rozrachunku przyjmuje się ponad 28 tys. ofiar, w tym

Po zakończeniu działań wojennych liczba mieszkańców oscylowała w granicach 100 tys., jednak do końca 1945 r. zwiększyła się do ponad 135 tys., stanowiąc jednorodnie pod względem narodowym i wyznaniowym społeczeństwo.

W porównaniu z innymi miastami Polski zniszczenia miasta nie były duże i według różnych obliczeń wahały się w granicach 1,78%-3,4%<sup>2</sup>. Całkowitemu zniszczeniu uległo 80 budynków (częściowo 233), 397 mieszkań i 1.650 izb mieszkalnych (całkowicie zniszczonych 881 izb). Z miejskiej panoramy ubyły budynki użyteczności publicznej, rozebrane przez okupanta hitlerowskiego, m. in. kościół pojezuicki oraz budynek Muzeum Miejskiego w ciągu zachodniej pierzei Starego Rynku, synagoga i szkoła żydowska, także w trakcie wycofywania się wojsk okupanta hitlerowskiego spłonął reprezentacyjny gmach Teatru Miejskiego, który po wojnie ostatecznie rozebrano.

Powojennym echem działalności gospodarczej niemieckiego okupanta w mieście Bydgoszczy były specjalne zakłady zbrojeniowe usytuowane na dwóch przeciwległych obrzeżach miasta: na zachodzie powstał Zakład Amunicji Lotniczej Luftamunitionsanstalt 1/11 Bromberg (Osowa Góra), na wschodzie miasta zaś fabryka zbrojeniowa koncernu Dynamit Nobel AG DAG Fabrik Bromberg (Łęgowo). Ogółem, wojenne straty gospodarcze miasta nad Brdą wyniosły 3% (dla woj. pomorskiego 10%). Dopiero pobyt oddziałów wojsk radzieckich w latach 1945-1946 niezmiernie uszczuplił przestrzeń przemysłu, poprzez rekwizycje zapasów, demontaż i wywóz części fabryk lub bezmyślne niszczenie mienia przedsiębiorstw. Z planowanych w 1945 r. grabieży 30 przedsiębiorstw i magazynów, ostatecznie najdotkliwszego demontażu mienia przemysłowego, dokonano w Zakładach Elektrotechnicznych „Ciszewskiego” (181 maszyn), Fabryce Sygnałów Kolejowych „Fiebrandt” (70 maszyn) oraz Państwowej Wytwórni Prochu (dawnej DAG), która była przykładem jednej z największych sowieckich grabieży gospodarczych w Polsce. Wg. M. Golona radziecka polityka drenażu gospodarczego wpłynęła negatywnie na uruchomienie produkcji przemysłowej o czym świadczy fakt, iż dopiero w 1946 r. osiągnięto przedwojenny stan zatrudnienia i 80% poziomu produkcji sprzed 1940 r.<sup>3</sup>

---

ustalona imiennie lista ofiar śmiertelnych, stanowi kilkanaście procent tej liczby, Zob.: M. Golon, *Działalność radzieckich władz wojskowych i policyjnych w Bydgoszczy w latach 1945-1946 (cz. I)*, Kronika Bydgoska 17, 1995, s. 110. Do ofiar śmiertelnych należy doliczyć co najmniej 105 bydgoszczan (na 1 751), aresztowanych i deportowanych przez NKWD do ZSRR. Wielu deportowanych było robotnikami tutejszych fabryk, np. Kabel Polski, Żegluga Bydgoska (Ibidem, s. 98, 103).

<sup>2</sup> *Historia Bydgoszczy* pod red. M. Biskupa, t. 2, cz. 2 (1939-1945), Bydgoszcz 2004; G. Kaczmarek, *Gospodarka komunalna, infrastruktura techniczna i socjalno-bytowa miasta*, [w:] *Bydgoszcz wczoraj i dziś 1945-1980*, pr. zbior. pod red. S. Michalskiego, Warszawa-Poznań 1988, s. 121-122.

<sup>3</sup> M. Golon, *Działalność radzieckich władz wojskowych i policyjnych w Bydgoszczy w latach 1945-1946 (cz. II)*, Kronika Bydgoska, t. 18, 1996, s. 35-67.

## Ludność

Dzięki niewielkim zniszczeniom wojennym oraz dogodnemu położeniu geograficznemu miasto stanowiło w latach 1945-1946 punkt zborny dla wielu repatriantów oraz ludności z bardziej zniszczonych miast Polski. Liczba mieszkańców już w 1946 r. zrównała się do ilości przedwojennej (143 000), a rok później już ją przewyższyła (149 500). W latach 1945-1949 liczba mieszkańców zwiększyła się o 15% (średniorocznie o 3%) osiągając u progu socjalistycznej industrializacji prawie 160 tys. mieszkańców (1949 r.). Dynamika wzrostu ludności wynikała ze zmian struktury demograficznej, które dotknęły miasta Polski w pierwszym powojennym pięcioleciu. Średnioroczne saldo ruchów wędrownych wyniosło +1 874, także odnotowano względnie wysoki średnioroczny przyrost naturalny +1 807 (tab. 1).

**Tab. 1. Przemiany struktury demograficznej miasta Bydgoszczy w latach 1945-1949\***

Rok	Przyływ	Odływ	Małżeństwa	Urodzenia	Zgony	Liczba mieszkańców
1945	44 937	51 471	1 838	2 280	2 788	135 525
1946	20 935	12 167	1 965	3 548	1 840	143 252
1947	12 380	8 916	2 025	3 783	1 454	149 529
1948	8 947	7 490	2 155	4 071	1 427	153 982
1949	8 200	5 983	1 776	4 268	1 404	159 827
Razem	95 399	86 027	9 759	17 950	8 913	-

\*podane dane mają charakter szacunkowy

**Źródło:** Na podstawie: APB, ZMB, Wydział I Ewidencji Ludności. Statystyka ludności (ruch) 1945-1950, sygn. 332; APB, ZMB, Statystyka ruchu ludności 1945-1950, sygn. 333: zaludnienie poszczególnych dzielnic/okręgów statystycznych 1947-1948.

## Miejska gospodarka planowania przestrzennego

W latach 1945-1954 miasto Bydgoszcz rozciągało się na przestrzeni 66,38 km<sup>2</sup> (6.638,15 ha), zajmując 8. miejsce w kraju. Stan ten nie uległ zmianie do 1954 r., chociaż w latach 1946-1947 pojawiły się pierwsze koncepcje związane z rozwojem przestrzeni miasta. Bez względu na zaistniałe prace planistyczne, w praktyce żaden konkretny plan zagospodarowania przestrzennego miasta nie został wprowadzony w życie, obowiązujący zaś przedwojenny plan zatwierdzony jeszcze przez

Ministerstwo Robót Publicznych w 1931r., zasadniczo uległ dezaktualizacji<sup>4</sup>. Tylko w sferze koncepcji i planów pozostały szczegółowe plany zagospodarowania przestrzennego poszczególnych sektorów miasta, co opóźniło inwestycje w gospodarce budownictwa mieszkaniowego. Najważniejsza była jednak zauważalna tendencja rozbudowy szeregu zakładów przemysłowych i instytucji publicznych w ramach państwowego planu inwestycyjnego, jednak od samego początku miejska gospodarka planowania przestrzennego, miała opóźnienia w przystosowaniu układu urbanistycznego miasta do zasadniczych zmian gospodarczo-społecznych, które dotknęły ośrodek bydgoski po drugiej wojnie światowej. Trudno jest założyć, iż główną przyczyną indolencji władz miejskich w kluczowej sprawie kwestii, wynikała tylko z natury finansowej, skoro według obliczeń uproszczony plan zagospodarowania przestrzennego wymagał nakładu ok. 3 mln zł, co przy innych inwestycjach nie było wygórowana sumą<sup>5</sup>. Być może na zaistniałą sytuację wpłynął brak sił wykwalifikowanych lub przeważały czynniki ideologiczne i woluntaryzm polityczny, który w okresie powojennym kładł się cieniem na podejmowane decyzje gospodarcze. Faktem pozostaje, iż u progu uprzemysłowienia miasta, nie zrobiono wiele, aby planowo przygotować je do odgórnie narzuconych zmian. Warto przypomnieć, iż główną pracownią planistyczną była do 1949 r. Regionalna Dyrekcja Planowania Przestrzennego oraz Biuro Projektów Budownictwa Ogólnego „Miastoprojekt”.

Po zakończeniu drugiej wojny światowej miejski układ przestrzenny charakteryzował się koncentracją zabudowy miasta w obrębie Starego Miasta, Śródmieścia, Okoła, Bocianowa, Szwederowa, dzielnic związanych od pruskiego okresu z przemysłem i zamieszkiwane w dużej mierze przez robotników. Rozplanowanie przestrzenne wyraźnie określał układ równoleżnikowy miasta, oparty na naturalnych i sztucznych ciekach wodnych. Mianowicie w zachodnim i północnym sektorze

<sup>4</sup> Dziennik Bydgoski, z dnia 27 IX 1931, nr 223; R. Sudziński, *Infrastruktura i gospodarka komunalna*, [w:] *Historia Bydgoszczy 1920-1939* pod red. M. Biskupa, t. II, cz. I, Bydgoszcz 1999, s. 243-249: *Ogólny plan zabudowania miasta Bydgoszczy* przyjęty przez Magistrat i uchwalony przez Radę Miasta został ostatecznie zatwierdzony reskryptem Ministerstwa Robót Publicznych w dniu 30 lipca 1931 r. Plan obejmował obszar 1.260 ha, położony w administracyjnych granicach miasta. Myślą przewodnią koncepcji było wyraźne wyodrębnienie w strukturze terytorialnej następujących stref miejskich: administracyjno-handlowej (Śródmieście), mieszkaniowej wokół centrum miasta, przemysłowo-składowej (dolina Brdy w kierunku ujścia rzeki oraz w północno-zachodniej części miasta) oraz wojskowej (usunięcie z centrum miasta koszar i skoncentrowanie ich w pobliżu poligonu na Jachcicach). Za realizację zatwierdzonego planu odpowiadał, utworzony w oparciu o uchwałę Rady Miejskiej, Oddział Urbanistyki oraz Komitet Rozbudowy Miasta przy Wydziale Budownictwa Magistratu Bydgoszczy (J. Umiński, *Najstarsze osiedle*, Kalendarz Bydgoski na rok 2000, 33, 2000, s. 171-172).

<sup>5</sup> Archiwum Państwowe w Bydgoszczy [dalej cyt. APB], Miejska Rada Narodowa w Bydgoszczy [dalej cyt. MRN-B], Protokoły obrad MRN za rok 1950, sygn. 5: Sprawozdanie dotyczące rozbudowy i urbanistyki miasta Bydgoszczy.

miasta rozciągały się zespoły mieszkaniowe, które na Miedzyniu, Jachcicach, Bielawach, Skrzetusko i Wilczaku, posiadały rezerwy terenu pod nowe inwestycje budowlane. W pozostałej części miasta dominowało budownictwo rozproszone oraz tereny należące do przemysłu fabrycznego, który ulokowane były wzdłuż ujściowego odcinka rzeki Brdy.

Miasto posiadało ogółem 442 ulice, z czego 27 ulic niezabudowanych. Według rozplanowania na dzielnice, najwięcej ulic posiadał Wilczak (33), Szwederowo (29), Czyżkówko, Bielawy, Bartdzieje, najmniej Biedaszkowo – 2 ulice. Do najdłuższych ulic należały dwie arterie wylotowe wschód-zachód (ul. Toruńska 7. 585m, ul. Nakielska 3.926 m), centralnie położona Al. 1 Maja (3.595 m) i Jagiellońska (2.420 m) oraz kolejne trasy wylotowe ul. Grunwaldzka (2.970 m) i ul. Kujawska (2.595 m). Zabudowa przestrzeni miejskiej zajmowała niecałe 14%<sup>6</sup> ogólnego obszaru, tereny niezabudowane ponad 55%, place, ulice, drogi 16,5%, wody 4,9%, cmentarze 1%, parki 0,5%, nieużytki i in. 8%. Tereny magazynowe zajmowały 38 ha, a tereny baz budowlanych 36 ha (1945). Na terenie miasta usytuowanych było 336 gospodarstw rolnych i 114 ogrodniczych, statystyki objęły także liczbę drzew, których naliczono 11.566 szt.<sup>7</sup>

Skądinąd słuszne powielenie tradycji lokowania obiektów przemysłowych i składowych we wschodniej części miasta, kolidowało wyraźnie z utrzymaniem i jak pokazała praktyka rozbudowaniem obiektów przemysłowych w centrum miasta. Zakłady przemysłowe i magazyny w strefie śródmiejskiej nie posiadały rezerw terenowych i były usytuowane na styku zwartej zabudowy mieszkalnej, stanowiąc w przyszłości uciążliwość dla miejscowej ludności. Dodatkowym utrudnieniem były niewłaściwie dostosowane drogi komunikacyjne prowadzące do przedsiębiorstw<sup>8</sup>.

W drugiej połowie lat 40-tych XX w. istniały plany przyszłej rozbudowy miasta dla 250 tys. mieszkańców, na ogólnej pow. 7 tys. ha. U progu socjalistycznej industrializacji miasto podzielone było na tzw. city, śródmieście z ośrodkiem administracyjnym, dzielnice mieszkaniowe na przedmieściach oraz dzielnice przemysłowe we wschodniej części<sup>9</sup>. Jak wzmiankują urzędnicy miejscy, przeprowadzono na terenie całego miasta, szereg prac w zakresie budowy, przebudowy, remontu ulic

<sup>6</sup> Według niektórych szacunków miejskich przyjmuje się także 17%.

<sup>7</sup> APB, Zarząd Miasta Bydgoszczy (dalej cyt. ZM-B), Wydział Ewidencji Ludności. Statystyka gospodarcza. Budownictwo i mieszkania (1947-1950), sygn. 659: teren miasta – budynki i mieszkania (1946).

<sup>8</sup> M. Bałachowska, J. Gołębiewski, *Rozwój gospodarczy i przestrzenny Bydgoszczy w latach 1945-1970*, Kronika Bydgoska, t. 4, 1968-1970, s. 50.

<sup>9</sup> APB, ZMB, Biuro Statystyczne. Sprawy ogólne i demograficzne, sygn. 334: Wnioski Wydziału Techniczno-Budowlany O/Rozbudowy i Urbanistyki ZMB, do Wydziału Ewidencji Ludności ZMB, z dnia 20 IX 1946 r.

różnych nawierzchni oraz mostów<sup>10</sup>. Zasadniczo powyższe plany zabudowy nie odchodziły od przedwojennych koncepcji planistycznych, jednak małomiasteczkowy wymiar przedmieść miał w niedługim czasie ulec przekształceniu, poprzez rozbudowę przemysłu.

**Rys. 1 Przeznaczenie użytkowe gruntu miasta Bydgoszczy**



**Źródło:** na podstawie: APB, ZMB, Wydział Ewidencji Ludności. Statystyka gospodarcza. Budownictwo i mieszkania (1947-1950), sygn. 659: teren miasta – budynki i mieszkania (1946).

## Stan infrastruktury technicznej

W pierwszych tygodniach powojennej rzeczywistości nowe władze stanęły przed wyzwaniem zagwarantowania ludności podstawowych warunków do egzystencji w mieście. Ustupający okupant hitlerowski pozostawił sieć wodociągowo-kanalizacyjną oraz gazową w złym stanie technicznym, która pochodziła jeszcze z pruskiego okresu i obejmowała obszar Śródmieścia, Bocianowa, Okoła, częściowo Bielawek, Leśnego, Szwederowa i Wilczaka<sup>11</sup>. Powszechnie odczuwalny był odziedziczony jeszcze z dwudziestolecia międzywojennego brak miejskiego systemu centralnego ogrzewania. Według G. Kaczmarka w pierwszych latach powojennych bieżącą wodę dostarczano do ok. 42% wszystkich nieruchomości, 50% mieszkań, na 50% obszaru miasta<sup>12</sup>. Według stanu na 31 XII 1949 r., w ramach Przedsiębiorstwa i Zakłady Miejskie, funkcjonowały dwa zakłady wodociągowe i kanalizacji, długość linii wodociągowej wyniosła 94.512 mb, a kanalizacyjnej

<sup>10</sup> APB, ZMB, Wydział Planowania i Kontroli. Sprawozdania z wykonania planu gospodarczego za rok 1949, sygn. 234: Sprawozdanie z wykonania Narodowego Planu Gospodarczego miasta Bydgoszczy przez Zarząd Nieruchomości Miejskich, z dnia 21 III 1950 r.

<sup>11</sup> Według szacunków miejskich z dnia 20 maja 1949 r. do sieci wodociągowej podłączonych było 70% ludności, a kanalizacyjnej 60%.

<sup>12</sup> G. Kaczmarek, *Gospodarka komunalna, infrastruktura techniczna i socjalno-bytowa miasta*, [w:] *Bydgoszcz wczoraj i dziś 1945-1980*, pr. zbior. pod red. S. Michalskiego, Warszawa-Poznań 1988, s. 91.



105.208 mb<sup>13</sup>. Średnioroczne dostarczanie i uzdatnianie wody wyniosło ok. 4,8 mln mł<sup>14</sup>, jednak średnie zużycie wody na 1 mieszkańca było niskie i wynosiło ok. 11 mł na rok<sup>15</sup>. W dzielnicach robotniczych, zaopatrywano się najczęściej w wodę ze studzien, która mogła stanowić zagrożenie dla zdrowia mieszkańców (dur brzuszny), uciążliwy był brak instalacji kanalizacyjnej, nowych źródeł ujęcia wody i stacji wodociągowej. Inwestycje były więc konieczne, ponieważ możliwość eksploatacji i wydajności dotychczasowego systemu wodnego zaopatrzenia ludności została wyczerpana. Łączne potrzeby budowy i rozbudowy sieci wodno-kanalizacyjnej oszacowano na 694 mln zł.

Według danych dla gazownictwa miejskiego w 1949 r. wyprodukowano 11.457.910 mł gazu, długość sieci gazowej wyniosła 104.403 mb, także odnotowano 14.112 szt. gazomierzy. Istniała potrzeba rozbudowy sieci gazowniczej zarówno dla ludności cywilnej (tylko połowa mieszkańców korzystała ze stałego połączenia), jak i przemysłu, szczególnie na peryferiach miasta. U progu uprzemysłowienia bydgoskiego ośrodka istniała realna szansa powstania okręgowej gazowni i zwiększenia zatrudnienia o 500 osób.

Stosunek nawierzchni twardych i dróg gruntowych nie przedstawiał się dobrze. Ulice z twardą nawierzchnią (kostka, asfalt, beton, bruk) obejmowały powierzchnie 127 km (121 km – 1939), a ulice o nawierzchni nie umocowanej 115 km (120,5 km – 1939)<sup>16</sup>. W okresie 1950-1955 przewidziano wybrukowanie 10 km ulic najgęściej zaludnionych (Szwederowo, Wilczak, Bartodzieje) i umocnienie nawierzchni ulic wylotowych (3,6 km). Konieczne były prace związane z modernizacją nawierzchni i poszerzeniem ulic, ponieważ ich parametry techniczne nie odpowiadały obowiązującemu ruchowi kołowemu. W związku z planowanymi inwestycjami przemysłowymi oraz powstaniem osiedli robotniczych, przewidziano budowę nowych ulic, np. Powstańców Wielkopolskich (3 km), która miała połączyć miasto z fabrykami i dzielnicami pracowniczymi. Założono wysoki standard inwestycji drogowej, poprzez powstanie podwójnej jezdni, przedzielonej zieleńcem wraz z linią tramwajową oraz ścieżkami rowerowymi i chodnikami<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> APB, MRN-B (1945-1950), Protokoły obrad MRN za rok 1950, sygn. 5: Sprawozdanie za rok 1949 dotyczące miejskich wodociągów i kanalizacji.

<sup>14</sup> Obliczenia własne na podstawie: APB, Prezydium MRN, Charakterystyka miasta Bydgoszczy (1.04.1955), sygn. 1638.

<sup>15</sup> G. Kaczmarek, *Gospodarka komunalna, infrastruktura techniczna i socjalno-bytowa miasta*, s. 91.

<sup>16</sup> APB, MRN-B (1945-1950), Protokoły obrad MRN za rok 1950, sygn. 5: Sprawozdanie za rok 1949 dotyczące stanu miejskiej infrastruktury komunalnej.

<sup>17</sup> APB, MRN-B (1945-1950), Protokoły obrad MRN za rok 1950, sygn. 5: Memoriał z dnia 20 maja 1949 r. w sprawie najważniejszych potrzeb gminy miasta Bydgoszcz do planu 6-letniego 1950-1955.

Z czterech utrzymywanych przez władze miejskie przedwojennych mostów, wysadzenia uniknął tylko most Królowej Jadwigi. Na miejscu zniszczonego mostu Staromiejskiego i przy ul. Bernardyńskiej, faktycznie obowiązywały przeprawy tymczasowe. Most przy ul. Armii Czerwonej (ul. F. Focha) wymagał natychmiastowej przebudowy, natomiast do końca 1949 r. tylko w 60% udało się zrealizować plan odbudowy mostu przy ul. Spornej. W dziedzinie nowych inwestycji budowy mostów, miejscy planiści wytypowali trzy obiekty: wzniesienie mostu przy ul. Grunwaldzkiej przez nowy kanał, budowę mostu Jachcice-Czyżkówko oraz Bartodzieje-Skrzetusko przez Brdę. Łączny koszt potrzeb budowlanych związanych z drogami i mostami oszacowano na 515 mln zł<sup>18</sup>.

### Przestrzeń budownictwa mieszkaniowego

W latach 1945-1946 istniało odpowiednio 8.013 i 8.014 budynków mieszkalnych, natomiast formalna ilość mieszkań wyniosła w 1945 r. 29.960, a rok później 29.961, z czego na potrzeby wojskowo-administracyjne przeznaczono co najmniej 1.500 mieszkań o łącznej liczbie 5.500 izb mieszkalnych<sup>19</sup>. Dla roku 1945 liczba izb mieszkalnych wynosiła 91.928, rok później powiększając się tylko do 91.931. Pogarszające się stopniowo warunki mieszkaniowe, odzwierciedlał współczynnik zaludnienia w stosunku do ostatniego roku przedwojennego: został on przekroczony dla przeciętnej liczby osób na 1 mieszkanie w latach 1946-1947 o 0,2 % oraz w tym samym okresie dla przeciętnej liczby osób na 1 izbę o 0,1%. Natomiast w latach 1945-1947 nie zmienna była w stosunku do 1939 r. przeciętna liczba izb na 1 mieszkanie (3,1). Do podanej dla roku 1946 liczby 8 014 domów mieszkalnych, należy doliczyć 362 budynki fabryk i przedsiębiorstw, 56 kościelnych, 186 użyteczności publicznej oraz 6.480 różnego rodzaju budynków gospodarczych, np. stajnie, garaże. Ogółem dla okresu 1945-1949 wybudowano 96 nowych budynków, w tym 46 mieszkalnych. Do użytku oddano 145 mieszkań o łącznej liczbie 278 izb mieszkalnych. Władzom ludowym dla wszystkich podanych wartości nie udało się przekroczyć stanu budowlanego i mieszkaniowego sprzed 1 IX 1939 r. (*vide*: tab. 2). Sytuację mieszkaniową pogarszał zły stan techniczny budynków. Przykładowo w 1948 r. do rozbiórki zakwalifikowano 43 obiekty mieszkalne o 279 izbach, zamieszkałe przez prawie 600 osób.

---

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> W statystykach miejskich podaje się także liczbę 9 500 izb.

Tab. 2. Ruch budowlany i mieszkaniowy w Bydgoszczy w latach 1945-1949

RokRok	Przybyło						Stan liczebny przy końcu roku						
	Budynków nowych			Mieszkań			Budynki		Mieszkania		Przeciętna liczba osób		
	M.	N-M	Razem	nowe bud.	in.	Razem	M.	N-M	M.	I.	na 1 m.	Na 1 i. m.	przeciętna izb na 1 m.
1939	146	-	146	410	18	428	8938	496	30 357	93 578	4,7	1,5	3,1
Ubyło													
1939-1945	-	-	-	-	-	-	80*	-	397	1 650**	-	-	-
1945	-	-	-	-	-	-	8013	-	29960***	91 928	4,7	1,5	3,1
1946	1	-	1	1	-	1	8014	-	29961	91 931	4,9	1,6	3,1
1947	5	-	5	15	-	15	8019	-	29976	91 985	4,9	1,6	3,1
1948	26	32	58	38	33	71	8045	32	30047	92 127	-	-	-
1949	14	18	32	26	22	48	8059	18	30095	92 206	-	-	-
Przybyło													
1945-1949	46	50	96	80	55	145	46	50	145	278	-	-	-

\*233 budynki były częściowo zniszczone.

\*\*881 izb było całkowicie zniszczonych.

\*\*\* na potrzeby kwater dla wojska i instytucji publ. ubyto 1500 mieszkań, liczących 5 500 izb mieszkalnych, w sumie ludność zamieszkiwała do 28 460 mieszkań lub mniej, ponieważ statystycy podają także liczbę 9 500 izb mieszkalnych zajętych przez wojsko i administrację.

Skróty: M. – mieszkanie/mieszkalne; N-M – niemieszkalne; I. – izba

**Źródło:** na podstawie: APB, ZMB, Wydział Ewidencji Ludności. Statystyka gospodarcza. Budownictwo i mieszkania (1947-1950), sygn. 659: Statystyka mieszkańców Bydgoszczy 1932-1949.

W 1949 r. nastąpiła pewna poprawa sytuacji mieszkaniowej w wyniku aktywizacji akcji remontów kapitalnych budynków mieszkalnych. Dzięki uruchomieniu kredytów z Funduszu Gospodarki Mieszkaniowej (FGM), akcji „R” oraz utworzonego w 1950 r. Miejskiego Przedsiębiorstwa Remontowo-Budowlanego, takich remontów kapitalnych przeprowadzono za sumę 104.099.093 zł (w 1950 r. przewidziano ok. 190 mln zł). W rozdziale środków partycypował zarówno Zarząd Nieruchomości Miejskich (42% całej sumy), jak i właściciele prywatni (40%). Przykładowo, na remont osiedli robotniczych przy ul. Pomorskiej miasto przeznaczyło 37 mln zł<sup>20</sup>, dodatkowo, na akcję poprawy komunalnych warunków bytu klasy robotniczej zaciągnięto kredyt w wysokości 54 mln zł<sup>21</sup>. Według obliczeń władz miejskich (stan 20 V 1949 r.), dla znormalizowania zagęszczenia w budynkach mieszkalnych, potrzebnych było około 4 tys. samodzielnych mieszkań jedno- i dwupokojowych z 7 tys. izb mieszkalnych<sup>22</sup>.

W trudnym położeniu znalazła się klasa robotnicza, która w poszukiwaniu pracy i lepszych warunków życia, licznie napływała do miasta nad Brdą. Na terenie miasta Bydgoszczy istniały stałe budynki czynszowe, określane mianem osiedli robotniczych, jednak ich stan techniczny był niezadowolający. Prowizoryczne osiedla należące do Zarządu Nieruchomości Miejskich (ZNM) były rozlokowane na terenie całego miasta, stanowiąc często ponury obraz rzeczywistego niedoinwestowania w polityce mieszkaniowej. Dla ludzi „świata pracy”, nad którymi władza miała roztoczyć opiekę socjalną, egzystowanie w pomieszczeniach nadających się do gruntownej konserwacji lub likwidacji było poniżej oczekiwań. Osiedla te stanowiły zespół murowanych baraków mieszkalnych, często bez podłączenia wodno-kanalizacyjnego lub szereg baraków drewnianych, jak przy ul. Dwernickiego, które w konsekwencji rozebrano. W 1949 r. enklawy osiedli robotniczych istniały przy

<sup>20</sup> W aktach miejskich podaje się także sumę 20 mln zł.

<sup>21</sup> APB, MRN-B (1945-1950), Protokoły obrad MRN za rok 1950, sygn. 5: Sprawozdanie za okres 1949-1950 dotyczące sytuacji mieszkaniowej miasta.

<sup>22</sup> APB, MRN-B (1945-1950), Protokoły obrad MRN za rok 1950, sygn. 5: Memoriał z dnia 20 maja 1949 r.

ul. W. Bełzy (4 baraki), ul. Leśnej (8 baraków), ul. Sandomierskiej (6 baraków), ul. Smoleńskiej (20 baraków) oraz ul. Toruńskiej (na dwóch osiedlach 7 baraków)<sup>23</sup>. Dla zmniejszenia deficytu mieszkaniowego ZNM podjął się realizacji kolejnego osiedla robotniczego przy ul. Solnej, które miało dostarczyć 48 nowych mieszkań. Miasto starało się także podnosić stan sanitarny, zdrowotny i estetyczny już istniejących osiedli. Nie rozwiązywało to jednak problemu i dopiero po 1949 r. w pewnym stopniu przełamano marazm w budownictwie mieszkaniowym wielorodzinnym, poprzez działalność Dyrekcji Zakładu Osiedli Robotniczych (ZOR).

Warto przypomnieć, iż komunalnymi zasobami mieszkaniowymi zajmował się początkowo Zarząd nad Zajętymi Nieruchomościami w ramach Wydziału Budownictwa Miejskiego MRN, powstały 17 III 1945 r. W 1947 r. utworzono Wydział Techniczny, a w jego ramach Oddział Gospodarki Mieszkaniowej (1950). Od 1945 r. zarząd nad określonymi zasobami mieszkaniowymi sprawowała także Administracja Nieruchomości Porzuconych i Opuszczonych (ANPO), o czym będziemy jeszcze wspominać. Wreszcie w 1947 r. powołano do życia Miejski Zarząd Budynków Mieszkalnych „MZBM” z siedzibą przy ul. Jagiellońskiej 42, który funkcjonował pod tą nazwą przez kolejnych 28 lat, bo aż do 31 grudnia 1975<sup>24</sup>.

Bilans otwarcia dla gospodarki budownictwa mieszkaniowego w pierwszym pięcioleciu powojennym nie przedstawiał jednak powodów do optymizmu, na co wpłynęło kilka czynników. Miasto nad Brdą uniknęło zniszczeń wojennych, jak Warszawa, Gdańsk, czy Grudziądz, dlatego środki państwowe na odbudowę i rozwój ruchu budowlanego były bardziej niż skromne i dotyczyły pojedynczych obiektów na terenach już uzbrojonych. Według stanu z 1949 r. administracja miejska posiadała w zarządzie 2.154 budynki, w tym 1.803 budynki mieszkalne (22% wszystkich budynków) i 25.448 izb mieszkalnych (27%). Odpowiedzialność za stan gospodarki mieszkaniowej spadł na barki władz miejskich, które jednak nie potrafiły w pełni zaspokoić potrzeb mieszkańców miasta. Administracja miasta, w sposób wysoce prowizoryczny, starała się rozwiązać problem mieszkaniowy, poprzez remonty już istniejących obiektów (osiedla robotnicze) oraz dokwaterowanie.

Gospodarka budownictwa mieszkaniowego zakładów pracowniczych była dopiero w fazie planowania lub względnie pierwszych inwestycji budowlanych i faktycznie aktywizowała się na początku lat 50-tych XX w. wraz z rozbudową (budową) pierwszych obiektów przemysłowych. Warto zauważyć, iż od samego początku władze miejskie oczekiwały się od ZOR bardziej intensywnych akcji budowlanych

<sup>23</sup> APB, ZMB, Własności Miejskie. Sprawozdania statystyczne (1947-1949), sygn. 563: Sprawozdanie finansowe Oddziału Własności Miejskich administrujących majątkiem miejskim, tj. budynków miejskich – czynszowych, z dnia 15 III 1949 r.

<sup>24</sup> <http://adm.com.pl/o-nas/informacje-ogolne.html> (dostęp: 29 XI 2012 r.).

oraz aktywności przedsiębiorstw, instytucji państwowych oraz spółdzielni, w kwestii wspierania budowy nowych mieszkań dla swoich załóg pracowniczych<sup>25</sup>.

Inwestycje ZOR wymagały pilnej realizacji, ponieważ z braku mieszkań wielu ludzi zatrudnionych w Bydgoszczy, dojeżdżało codziennie do pracy, czasem z dalszych okolic. Dotkniętych tą uciążliwością było np. 3.500 pracowników kolei państwowych. Wnioskować należy, iż od początku okresu powojennego, przestrzeń mieszkaniowa, rozumiana szerzej jako przestrzeń wymiany i konsumpcji, nie rozwijała się równomiernie w stosunku do przemysłu.

### Administracja Nieruchomości Porzuconych i Opuszczonych (ANPO)

Nieruchomości gruntowe i budowlane ponemieckie lub opuszczone były przejmowane przez miejską Administrację Nieruchomości Porzuconych i Opuszczonych (ANPO). Najpierw zajmowały je sowieckie i polskie oddziały oraz organizująca się administracja i instytucje państwowe. Po opuszczeniu wojsk majątek był przeznaczony, m. in. pod budowę i rozbudowę miasta w postaci regulacji ulic lub przeprowadzenie nowych arterii komunikacyjnych. Na terenie niezabudowanym powstawały nowe ogródki działkowe, parki, zieleńce. Władze komunistyczne na przejmowanym majątku ponemieckim planowały inwestycje mieszkaniowe, jak przykładowo na terenie niezabudowanym należącym do Marii Wolff przy Kujawskiej 148 (250 tys. m.), który miał być przeznaczony na budowę osiedla robotniczego (z wyjątkiem sprzedanych w 1939 r. parceli)<sup>26</sup>.

Według stanu na 31 XII 1947 r., ANPO przejęło 1.247 budynków ponemieckich oraz 1 397 opuszczonych. Do innych opuszczonych przez Niemców nieruchomości należy zaliczyć sklepy, 225 lokali warsztatowych, 55 magazyny, 51 garaży oraz 585 ha nieruchomości gruntowych, tj. placów, ogrodów, gruntów ornych i nieużytków.

### Dokwaterowanie czyli praktyka administracyjnej walki z niedoborem mieszkań

Podstawą prawną do obowiązywania przepisów kwaterunkowych był dekret z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu

---

<sup>25</sup> Już art. 15 dekretu z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (Dz. U. 1945, nr 4, poz. 27) nakładał na zakłady pracy obowiązek odbudowy, względnie remontu zarówno lokali niemieszkalnych, jak i dla załóg pracowniczych.

<sup>26</sup> APB, ZMB, Administracja Nieruchomości Porzuconych i Opuszczonych, sygn. 580.

(Dz. U. 1946, nr 4, poz. 27) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 października 1947 (Dz. U. 1947, nr 65, poz. 394), którym wprowadzono na terenie miasta Bydgoszczy publiczną gospodarkę lokalami w całości. Art. 24 grudniowego dekretu z 1945 r. stanowił, iż publiczną gospodarkę lokalami sprawuje na terenie miasta Zarząd Miejski przy pomocy właściwej komórki organizacyjnej (w Bydgoszczy Oddział Gospodarki Lokalowej), określonej przez ustawodawcę władzą kwaterunkową. Według regulacji prawnej dokwaterowanie dotyczyło osób nieposiadających samodzielnego mieszkania, decydującym momentem rozstrzygnięcia przydziału kwaterunkowego było miejsce stałego zatrudnienia. Normę zaludnienia zasadniczo wypełniały 2 osoby dorosłe na 1 izbę, pozostające w stosunku pokrewieństwa lub tej samej płci, natomiast 1 rodzinie przydzielano nie więcej niż trzy pokoje (jedno samodzielne mieszkanie). Pracownicy instytucji państwowych i społecznych mieli prawo do 1 izby ponad ustaloną normę, uprzywilejowani byli także przedstawiciele wolnych zawodów i aktywni zawodowo rzemieślnicy oraz obłożnie chorzy, np. na gruźlicę. Pomieszczenia sublokatorskie mogły być zajmowane także drogą swobodnego podnajmu o ile zainteresowana osoba nie zajmowała wcześniej innego mieszkania w Bydgoszczy i otrzymała formalny przydział od władzy kwaterunkowej. Właściciele i zarządcy nieruchomości posiadający wolne mieszkania w wyniku zwolnienia miejsca, posiadali obowiązek informowania o tym władzy kwaterunkowej. Powyższe przepisy kwaterunkowe zastąpiły wcześniejsze ustalone przez MRN w Bydgoszczy, w dniu 27 III 1946 r.

Sprawozdanie Komisji Lokalami podawało, iż w 1948 r. przydzielono wnioskodawcom 3.500 izb mieszkalnych. Mieszkania te otrzymali najbardziej potrzebujący, czyli rodziny robotnicze, jednak „głód mieszkaniowy” nie został w pełni zaspokojony. Na rzecz kupiectwa i wolnych zawodów przeznaczono 48 mieszkań i 493 izby mieszkalne, prywatnym użytkownikom udostępniono 715 lokali handlowych (względnie użytkowych)<sup>27</sup>. Pomimo ambitnych założeń, zjawisko było negatywnie oceniane przez społeczeństwo zarówno przez właścicieli i zarządców budynków mieszkalnych, jak i samodzielnych właścicieli mieszkań, którzy mieli obowiązek zgłaszać każdą nadwyżkę metrażu mieszkaniowego. Wydaje się, iż problem dotyczący dokwaterowania – rozwiązania przecież tymczasowego – tkwił także w sposobie interpretacji i zastosowania przepisów przez władze kwaterunkowe. Stosowne przepisy bardziej dotyczyły publicznej kontroli najmu i w chwili wprowadzenia publicznej gospodarki lokalami nie zostały zmodyfikowane, pozostając raczej szablonową literą prawa niż rzeczywistym oparciem prawnym, odpowiadającym na indywidualne zagadnienia i potrzeby mieszkańców. Nie wykorzystano szeregu uprawnień dla zmniejszenia deficytu mieszkaniowego, jakie umożliwiał MRN

<sup>27</sup> APB, Pomorska Wojewódzka Rada Narodowa [dalej cyt. PWRN]. Potrzeby miasta Bydgoszczy (1949-1950), sygn. 2316: Sprawozdanie Komisji Lokalowej za 1948 r.

dekret z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu. Przyjmując punkt widzenia urzędników sporządzających powyższe sprawozdanie, możemy odnieść wrażenie, iż zawinił zbytni formalizm władzy kwaterunkowej, choć nie możemy wykluczyć chaosu panującego w działaniach stosownych władz, o czym świadczy wzmianka o osobach poszukujących izby/mieszkania, które niedostatecznie były doinformowane o możliwości dokwaterowania<sup>28</sup>.

Podsumowując, główne problemy związane z kwaterunkiem w badanym okresie dotyczyły<sup>29</sup>:

- przeludnienia izb,
- samowolnego zajmowania mieszkań przez nieuprawnione osoby,
- braku zastępczych lokali dla eksmitowanych,
- sporów związanych z eksmisją,
- sporów dotyczących opłat czynszowych za lokale,
- sporów dotyczących przydziału izb/mieszkań,
- ogólnie odczuwalnego dyskomfortu związanego z sublokatorstwem,

## Przestrzeń przemysłu

Zarys bilansu otwarcia dla miasta Bydgoszczy w sferze przemysłu i jego perspektyw rozwoju był najkorzystniejszy ze wszystkich miast ówczesnego woj. pomorskiego. Zaważyła na tym zarówno bogata tradycja bydgoskiego przemysłu o prawie stuletnim rodowodzie, silnie rozwinięte gałęzie przemysłu, kluczowe dla polityki przyszłej forsownej industrializacji (np. przemysł elektromaszynowy), jak i korzystne położenie miasta w nowo ukształtowanej administracyjnie Polsce, przeniesienie władz wojewódzkich i przychylność aparatu władzy do uczynienia z miasta nad Brdą ośrodka przemysłowego, oddziałującego swą dynamiką na całą północną Polskę. Według stanu z dnia 3 VII 1945 r., funkcjonowało 128 większych zakładów, zatrudniających 7.298 osób. W skali pozostałych czterech miast wydzielonych woj. pomorskiego (Toruń, Włocławek, Grudziądz, Inowrocław), liczba zakładów w mieście nad Brdą stanowiła 25% wszystkich czynnych przedsiębiorstw, a zatrudnienie 34% wszystkich pracujących robotników w podanych ośrodkach<sup>30</sup>.

Potencjał w dziedzinie gospodarczej tkwiący w bydgoskim ośrodku potrzebował jednak bodźców do bardziej równomiernego rozwoju. Świadczą o tym wnioski z dnia 20 IX 1946 r. Wydziału Techniczno-Budowlanego O/Rozbudowy

<sup>28</sup> APB, PWRN, Potrzeby miasta Bydgoszczy (1949-1950), sygn. 2316: Sprawozdanie Komisji Lokalowej za rok 1948.

<sup>29</sup> APB, PWRN, Referat Mieszkaniowy (Sprawy Mieszkaniowe), 1947-1948, sygn., 718.

<sup>30</sup> R. Sudziński, *Przekształcenia strukturalne miasta Torunia w latach 1920-1975*, Toruń 1993, s. 106-107.



i Urbanistyki Zarządu Miejskiego<sup>31</sup>. Stwierdzono tam, iż miasto Bydgoszcz nie posiada jednolitości pod względem gospodarczym i nie jest *sensu stricto* ośrodkiem przemysłowym, jak np. miasta na Górnym Śląsku oraz handlowym i urzędniczym. Charakter miasta określono jako mieszany, zawierający różne elementy społeczno-gospodarcze, tworzące jednak przesłanki do rozwoju industrializacji, dzięki m. in. dogodnemu położeniu geograficznemu. Atrybutem miała być rola wiodącego ośrodka komunikacyjnego oraz zaplecza portów morskich na wybrzeżu bałtyckim. Dlatego planowano rozbudowę miasta w oparciu o przemysł i napływających do miasta robotników. Do najbardziej rozwiniętych gałęzi przemysłu pierwszego pięciolecia powojennego, należał sektor drzewny (tartaki, fabryki mebli, fabryka sklejek, fabryka skrzyń), metalowy (warsztaty PKP, Fabryka Rowerów, Fabryka Traków i Maszyn, Fabryka Okuć, Fabryka Opakowań Blaszanych, Pomorskie Zakłady Budowy Maszyn), elektromaszynowy (Kabel Polski, Fabryka Przyrządów i Aparatów Elektrycznych), garbarski i skórzanym (Fabryka Obuwia „Leo”, Państwowa Fabryka Skór, Polskie Zakłady Pasów i Artykułów Technicznych, Pomorskie Zakłady Garbarskie), włókienniczy i konfekcyjny („Pasamon”, Zjednoczenie Fabryk Konfekcyjnych), spożywczy (Zakłady Spożywcze „Społem”, Pomorskie Zakłady Cukru, Zjednoczenie Przemysłu Konserwowego), fermentacyjny (browary i wytwórnia wód). W 1950 r. miasto Bydgoszcz, kwalifikowano jako ośrodek robotniczy, jednak o rozdrobnionej strukturze przemysłu. Uzasadnieniem powyższej tezy jest liczba funkcjonujących przedsiębiorstw i pracujących tam robotników: miasto posiadało 381 zakładów przemysłowych, w tym 77 zatrudniających 51-1000 pracowników, 2 zakłady zatrudniające powyżej 1 tys. pracowników oraz 321 małych zakładów pracy, w większości o charakterze rzemieślniczym<sup>32</sup>.

Z powyższego zestawienia wynika, iż ogółem funkcjonowało 400 różnego rodzaju zakładów przemysłowych i rzemieślniczych, z czego 80% o charakterze drobno wytwórczym. Przedsiębiorstwa zatrudniające powyżej 50 pracowników były przeważnie zakładami uspołecznionymi i zatrudniały ok. 27.280 osób (87%), zaś zakłady do 50 osób posiadały jeszcze zakres działalności sektora prywatnego. Zatrudniały one ok. 4.076 pracowników (13%). U progu socjalistycznej industrializacji w przemyśle i rzemiośle zatrudnionych było ogółem 31.356 osób. Do największych, planowanych inwestycji w przemyśle uspołecznionym należała rozbudowa Pomorskich Zakładów Budowy Maszyn (2.500 pracowników), Zakładów Wytwórczych Sprzętu Instalacyjnego (2 tys.), fabryki wyrobów i tworzyw gumowych (2 tys.), fabryki materiałów wybuchowych w Łęgnowie (800), Tartaku „Lasy

<sup>31</sup> APB, ZMB, Biuro Statystyczne. Sprawy ogólne i demograficzne, sygn. 334.

<sup>32</sup> APB, MRN-B, Protokoły obrad MRN za rok 1950, sygn. 5: Sprawozdanie za okres 1949-1950 dotyczące sytuacji w przemyśle miasta.

Polskie” (400) oraz budowa nowych zakładów rowerowych (3.500), fabryki przemysłu odzieżowego (1.500), fabryki ekstraktów garbarskich (400) i in.

Interesującym dokumentem ilustrującym potencjał i potrzeby gospodarcze miasta Bydgoszczy u progu socjalistycznej industrializacji jest memoriał pracowników naukowych Instytutu Bałtyckiego w Bydgoszczy z dnia 10 czerwca 1949 r. do KW PZPR w sprawie utworzenia portu śródlądowo-morskiego i ośrodka przemysłu ciężkiego<sup>33</sup>. W memoriale podkreślono poważną rolę ośrodka bydgoskiego, jako węzła komunikacyjnego o charakterze krajowym (kołowy, kolejowy) i międzynarodowym (skrzyżowanie dróg wodnych) oraz jego dogodne położenie geograficzne w północnej Polsce, na przedpolu i w bliskim sąsiedztwie portów bałtyckich, zapominając jednak, iż Wybrzeże powojenne było o wiele bardziej rozleglejsze niż w okresie międzywojennym, co pomniejszało rolę Bydgoszczy w tej konfiguracji. Nie umniejszało to jednak postulatowi stworzenia portu nad Wisłą oraz rozbudowy dawnego portu rzeczny „Lloyda Bydgoskiego” w celu obsługi transportu przemysłowego i rolniczego oraz powstającego ośrodka przemysłu w Bydgoszczy. Szczególnie port bydgoski, miał uczestniczyć w transporcie rud szwedzkich i węgla śląskiego, obsłudze odcinka szlaku tranzytowego ZSRR-NRD oraz planowanego tzw. Okręgu Wielkiej Chemii, który miał ciągnąć się na odcinku Konin-Kłodawa-Inowrocław-Kecynia. Importowane surowce, miały stworzyć wolnocłowy skład, natomiast artykuły eksportowe, zamierzano częściowo przerabiać na miejscu, co autorzy bez skrupowania uzasadnili przykładami portów kapitalistycznych zachodnich Niemiec, np. Mannheim, ośrodka handlu śródlądowego zajmującego się zbożem amerykańskim. Miejscowym zakładom wyznaczono przerób płodów rolnych, spożywczych, drzewnych i wspomnianych przemysłowych, na rzecz portów wybrzeża, korzystając m. in. z wiślanej drogi handlowej. Aby uzyskać zamierzony cel aktywizacji miasta Bydgoszczy, poprzez prężnie funkcjonujący port śródlądowo-morski, podkreślono konieczność regulacji rzeki Wisły na odcinku Warszawa-Gdańsk (446 km). Ściślej, zamierzano tego dokonać przez pogłębienie dna środkowego i dolnego biegu Wisły, aby umożliwić żeglugę statkom o pojemności 1 tys. ton. Dzięki temu w głąb kraju mogłyby wpływać statki morskie, a bydgoski ośrodek stałby się bazą rozdzielczą i przeładunkową dla tych statków. Śmiały projekt obejmował także regulację rzeki Brdy (możliwość przepływu statków o pojemności 600 ton) oraz Kanału Górnonoteckiego wraz z odcinkiem górnej Noteci (połączenie z Kanałem Bydgoskim). W skali ponadregionalnej planowano budowę tzw. Kanału Węglowego, łączącego Śląsk, poprzez miasto Bydgoszcz, z rzeką Wisłą. Zasadność projektu osłabiał brak jakichkolwiek wzmianek podejmujących kwestię

<sup>33</sup> APB, PWRN, 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.

źródeł finansowania tak gigantycznego przedsięwzięcia. Drugi postulat memoriału dotyczył rozwoju przemysłu ciężkiego i wydawał się bliższy realizacji, aczkolwiek był uzależniony od wykonania regulacji Bydgoskiego Węzła Wodnego. Naukowcy z Instytutu Bałtyckiego poparli koncepcje tutejszej Dyrekcji Planowania Przestrzennego budowy huty żelaza i stali w Łęgnowie (wtedy miejscowość pod Bydgoszczą), której wyznaczono, m. in. zadanie obsługi pomorskich zakładów metalowych, szczególnie stoczni. Surowiec, miał być dostarczany arterią wodną, dlatego rozwój przemysłu zamierzano oprzeć na potencjale transportowo-komunikacyjnym, a nie surowcowym. Jednym z podstawowych celów aktywizacji przemysłu ciężkiego było pobudzenie terenów rolniczych, także autorzy poruszyli kwestie rozładowania terenów nadmiernie uprzemysłowionych, poprzez dyslokacje przemysłu do mniejszych ośrodków. W projekcie wskazano na wykwalifikowaną kadre, którą u progu industrializacji mieli tworzyć, m. in. formiarze i odlewnicy, aczkolwiek w źródłach administracji miejskiej nieustannie przewija się problem braku wykwalifikowanych pracowników. Memoriał, czego nie kryli autorzy, nawiązywał do idei „Wielkiej Bydgoszczy”, z okresu dwudziestolecia międzywojennego, kiedy miasto nad Brdą, sytuowano jako centralny ośrodek Pomorza<sup>34</sup>.

Zasadniczo memoriał, który był dokumentem powstałym pod kierunkiem pracowników naukowych Instytutu Bałtyckiego w Bydgoszczy, odpowiadał polityce gospodarczej stalinowskich władz Polski, jednak ostatecznie nie został zaakceptowany przez Departament Planów Regionalnych i Lokalizacji Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego (PKPG), o czym stanowił poufny odpis z dnia 9 IX 1949 r. do prezydenta miasta Bydgoszczy. Realizację powyższych koncepcji przesunięto w bliżej nieokreśloną przyszłość, aczkolwiek zasugerowano budowę huty stali szlachetnej w okręgu bydgoskim<sup>35</sup>.

\*\*\*

Dokonany powyżej zarys bilansu otwarcia w interesujących nas kwestiach przestrzenno-funkcjonalnych oraz gospodarczo-społecznych ze względów obiektywnych przedstawia najważniejsze i co istotne najbardziej uchwytne źródło problemy związane ze stanem i potencjałem mieszkaniowej i przemysłowej prze-

<sup>34</sup> Aby uzasadnić i podkreślić słuszność tez memoriału, naukowcy bezpośrednio odwołali się do międzywojennej koncepcji pełnienia przez miasto Bydgoszcz roli stolicy „Wielkiego Pomorza”, a więc miasta opartego na dynamicznie rozwijającym się przemyśle i dogodnym układzie komunikacyjny. Faktycznie memoriał nie stanowił *novum* w kwestii kierunku rozwoju uprzemysłowienia bydgoskiego ośrodka, Zob.: *Polska Bydgoszcz 1920-1930. Dziesięć lat pracy twórczej*, wyd. jubileuszowe Komitetu Obchodu Dziesięciolecia Oswobodzenia Miasta Bydgoszczy, Bydgoszcz 1930, s. 31-32.

<sup>35</sup> APB, PWRN, Potrzeby miasta Bydgoszczy na rok 1949-1950, sygn. 2316: Odpis poufny Departamentu Planów Regionalnych i Lokalizacji Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego do prezydenta miasta Bydgoszczy z dnia 9 września 1949 r.

strzeni miasta Bydgoszczy. Na bazie tylko tak przedstawionych zagadnień można w ostrożny sposób stwierdzić, iż bydgoski ośrodek, pomimo niewielkich zniszczeń wojennych, nie stworzył w badanym okresie jasnej i klarownej polityki działania, zwłaszcza w kontekście tworzenia nowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz w kontekście problematyki związanej z mieszkalnictwem, jak dokwaterowanie czy zwiększenie zasobów mieszkaniowych. W rzeczywistości trudno mieć tylko zastrzeżenia do władz miasta, które uzależnione były od decyzji centralnych, często doktrynalnie traktujących potrzeby poszczególnych miast i regionów. Natomiast potencjał przemysłowy w podstawowym zakresie został odbudowany, zaś plany budowy nowych zakładów i przedsiębiorstw przesunięto co najmniej na początek pierwszej połowy lat 50-tych XX w., w związku z realizacją sześćdziesięcioletniego planu gospodarczego i „budowy podstaw socjalizmu”.

### **INDUSTRIAL AND HOUSING AREAS OF BYDGOSZCZ ON THE THRESHOLD OF SOCIALIST INDUSTRIALIZATION (FROM 1945 TO 1949)**

Keywords: demographic structure, town planning management, assigning lodgings, industrial area, flat building area,

#### Summary

The following outline of the problem concerns the issues of functional, spatial, social and economic nature, related to the condition and potential of the industrial and housing areas of Bydgoszcz from 1945 to 1949. The article presents general condition of the industry and housing management along with selected concepts of the extension or construction of investigated areas. This article also elucidates the phenomena of the administrative division of housing surplus and the seizure of building properties determined as abandoned or post-German. On the basis of objective criteria, the author presented the problems which are the most important, and above everything else, the most accessible when it comes to their sources. The author grounded the arguments mainly on archival resources generated by local administrative authorities that represented developing communist system

## Aneks

### Zestawienie miasta Bydgoszczy odnośnie liczby mieszkańców oraz przeznaczenie użytkowe dzielnic (ha). Lata 1946-1948

Dzielnica		Liczba Ludności (tyś.)	1947	1948	Place zabudowane i podwórza	Grunty orne	Łąki i pastwiska	Sady i ogrody	Lasy	Wody	Parki	Place	Drogi	Cmentarze	Nieuzycytki	Ogólna pow.
Liczba Ludności (tyś.)																
Miasto ogółem			919	2 829	448	397	371	317	35	587	506	64	161	6 638		
147 064	151 165															
Śródmieście			371	156	19	78	93	21	21	18	136	32	-	950		
82 513	83 037															
Bartodziej Małe			25	252	2	28	-	2	-	6	11	1	3	333		
4 027	955															
Bartodziej Wielkie			8	77	45	11	-	2	-	-	24	-	28	200		
789	835															
Biedaskowo			4	42	2	3	12	-	-	157	1	5	-	229		
407	419															
Bielawy			21	27	-	22	-	-	-	24	17	3	12	131		
5 029	5 186															
Bielice Nowe			11	236	-	7	-	-	1	2	3	-	-	261		
2 455	2 543															
Czersko Polskie			86	29	197	10	57	19	-	-	15	-	-	418		
387	320															
Czyżkówko			24	261	5	23	-	7	-	11	44	2	-	382		
4 994	5 652															
Fordonek			7	343	65	7	142	138	-	-	34	1	8	749		
664	684															
Jachcice			12	205	13	25	2	10	-	261	11	-	8	552		
1 913	2 026															
Kapuściska Dolne			60	92	8	5	33	70	1	1	30	-	8	308		
555	485															
Kapuściska Małe			12	195	12	9	-	6	1	-	33	-	14	285		
2 132	2 221															

K a p u ś c i s k a Wielkie		60	362	26	8	19	28	-	4	18	1	5	535
2 645	2 638												
Miedzyń		21	169	2	21	5	1	-	9	17	-	8	257
2 789	2 917												
Okole		28	13	13	30	-	2	-	2	34	1	3	131
6 627	7 743												
Rupienica		53	170	9	22	1	2	-	18	11	-	1	290
2 076	2 159												
Skrzetusko		27	59	7	12	-	2	7	5	11	-	-	135
3 169	2 803												
Szwederowo		45	98	14	47	-	1	-	28	13	8	-	257
13 896	13 640												
Wilczak		34	36	-	20	3	3	-	33	33	5	56	227
9 997	11 437												

**Źródło:** na podstawie: APB, ZMB, Statystyka ruchu ludności 1945-1950, sygn. 333: zaludnienie poszczególnych dzielnic/okręgów statystycznych 1947-1948; APB, ZMB, Biuro Statystyczne. Sprawy ogólne i demograficzne, sygn. 334: Miasto Bydgoszcz za rok 1946-1947. Dane statystyczne odnośnie terytorium miasta Bydgoszczy wg przeznaczenia użytkowego.

**SPRAWOZDANIE Z MIEDZYNARODOWEJ  
KONFERENCJI NAUKOWEJ „ROZWÓJ SAMORZĄDU  
TERYTORIALNEGO W EUROPIE ŚRODKOWEJ  
NA PRZEŁOMIE XX I XXI WIEKU”  
15-16 LISTOPADA 2012 ROK**

W dniach 15-16 listopada 2012 r. Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy przy współudziale Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego im. Ivana Franki zorganizował międzynarodową konferencję naukową „Rozwój samorządu terytorialnego w Europie Środkowej na przełomie XX i XXI wieku”. Dwudniowe obrady odbywały się w Auli Mikotoksyn w budynku przy ul. Chodkiewicza 30 (15.11.2012 r.) oraz w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Bydgoszczy i siedzibie Rady Miasta Bydgoszczy (16.11.2012 r.).

**Rada Honorowa Konferencji:**

- prof. Andriy Boyko, Dziekan Wydziału Prawa, Lwowski Uniwersytet Narodowy imienia Ivana Franki,
- prof. Vitaliy Semkiv, Zastępca Dziekana ds Naukowych, Wydział Prawa Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego imienia Ivana Franki,
- dr hab. Anna Koziczak prof. nadzw., Dziekan Wydziału Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy,
- mgr Jacek Joachimowski, Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

**Rada Naukowa Konferencji:**

- prof. Pavlo Hural, Kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego imienia Ivana Franki,
- prof. Lubomyr Boryslavskyj, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego imienia Ivana Franki,
- prof. Mykola Kobyletskyj, Katedra Historii Państwa, Prawa oraz Doktryn Polityczno-Prawnych, Wydział Prawa Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego imienia Ivana Franki,
- prof. Ivan Pankevych, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego imienia Ivana Franki,

- prof. Serhiy Rabinovych, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego imienia Ivana Franki,
- dr hab. Zbigniew Bukowski prof. nadzw., Kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego oraz Prawa Ochrony Środowiska, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
- dr hab. Sławomir Kamosiński prof. nadzw., Kierownik Zakładu Ekonomii, Finansów Publicznych i Zarządzania, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
- prof. dr hab. Marek Górski, Uniwersytet Szczeciński, Uniwersytet Łódzki,
- prof. dr hab. Jan Głuchowski, Wyższa Szkoła Bankowa,
- prof. dr hab. Janina Ciechanowicz Mclean, Uniwersytet Gdański.

Konferencja była forum wymiany poglądów, przemyśleń i doświadczeń pomiędzy naukowcami polskimi i ukraińskimi na temat organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego. Wyznaczony cel został w pełni zrealizowany. Podczas obrad, w pierwszym dniu Konferencji prelegenci wygłosili następujące referaty:

- Prof. P. Hural, Kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego imienia Ivana Franki, *Samorząd lokalny w Galicji i jego regulacje konstytucyjno – prawne (1848 – 1918)*;
- Prof. M. Kobyletskyj, Katedra Państwa, Prawa oraz Doktryn Polityczno-Prawnych Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego imienia Ivana Franki, *Prawo Magdeburskie na Ukrainie*;
- Prof. V. Semkiv, Zastępca Dziekana Wydziału Prawa ds. Naukowych, *Tradycja prawa miejskiego jako podstawa współczesnego prawa municypalnego Ukrainy*;
- Prof. I. Pankevych, Katedra Prawa Konstytucyjnego Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego imienia Ivana Franki, *Samorząd lokalny a rozwój społeczeństwa obywatelskiego na Ukrainie*;
- dr hab. Z. Bukowski, prof. nadzw., Kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego i Prawa Ochrony Środowiska, Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, *Reformy samorządu terytorialnego w wybranych państwach Europy Środkowej na przełomie XX i XXI wieku*;
- dr hab. S. Kamosiński, prof. nadzw., Kierownik Zakładu Ekonomii, Finansów Publicznych i Zarządzania, Dyrektor Instytutu Prawa, Administracji i Zarządzania, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, *Partycypować czyli uczestniczyć. Formy uczestnictwa mieszkańców w zarządzaniu lokalnym*;



- dr hab. R. Krajewski, prof. nadzw., Zakład Nauk Penalnych i Kryminalistyki, Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, *Odpowiedzialność karna za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniach majątkowych składanych w związku z pełnieniem funkcji oraz zajmowaniem stanowisk w samorządzie terytorialnym*;
- dr R. Pacanowska, *Lokalny wymiar modernizacji. Rola samorządu w przemianach społeczno-gospodarczych po 1990 r.*, Instytut Historii, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu;
- dr R. Bucholski, Zakład Ekonomii, Finansów Publicznych i Zarządzania, Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, *Polityka podatkowa gmin wobec kryzysu finansów publicznych*;
- dr J. Żbikowski, Zakład Ekonomii, Finansów Publicznych i Zarządzania, Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, *Orientacja rynkowa zarządzania jako istotny instrument konkurencyjności jednostek samorządu terytorialnego*;
- dr M. Skinder, Zakład Ekonomii, Finansów Publicznych i Zarządzania, Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, *Harmonizowanie szkolnictwa wyższego w formule European Student Union jako przykład działalności samorządu funkcjonalnego*;
- mgr K. Biskup, Zakład Prawa Administracyjnego i Prawa Ochrony Środowiska, Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, *Samorząd terytorialny a funkcjonowanie portów lotniczych*.

Na zakończenie obrad odbyła się dyskusja, w której poruszono problemy związane z: funkcjonowaniem jednostek pomocniczych w miastach regionu Kujaw i Pomorza (dr A. Strzelecki), upolitycznieniem samorządu (dr M. Skinder), samorząd a ochrona środowiska naturalnego (prof. dr hab. R. Paczuski).

Drugiego dnia (16.11.2012 r.) odbyło się spotkanie zaproszonych gości z Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego im. Ivana Franki z Lwowa z JM Rektorem Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy prof. dr hab. Januszem Ostoją-Zagórskim oraz Prorektorem ds. Nauki i Współpracy z Zagranicą prof. dr hab. Sławomirem Kaczmarkiem. Następnie prof. V. Semkiv, Zastępca Dziekana Wydziału Prawa ds. Naukowych Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego im. Ivana Franki wygłosił wykład otwarty dla studentów Instytutu Prawa, Administracji i Zarządzania pt. *Edukacja prawnicza we Lwowskim Uniwersytecie Narodowym imienia Ivana Franki*?

W dalszej części Konferencji zaproszeni goście z Wydziału Prawa Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego im. Ivana Franki spotkali się w siedzibie Rady Miasta Bydgoszczy z Przewodniczącym Rady Miasta Bydgoszczy Romanem Jasiakiewiczem, który mówił o praktyce samorządności w Polsce i funkcjonowaniu

organu stanowiącego w gminie. Ostatnim punktem Konferencji było spotkanie z Prezesem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bydgoszczy Jackiem Joachimimowskim, który przybliżył Gościom funkcjonowanie tej, nieznannej na Ukrainie, instytucji.

Wyrażamy nadzieję, że zainicjowana przez nas Międzynarodowa Konferencja Naukowa stanie się podstawą współpracy naukowej pomiędzy Instytutem Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy a Wydziałem Prawa Uniwersytetu Narodowego imienia Ivana Franki.

Sporządziła

*mgr Agnieszka Kilińska-Pękacz*  
*Asystent w Instytucie Prawa Administracji i Zarządzania*  
*Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy*

#### **Streszczenia wystąpień prelegentów:**

**prof. Pavlo Hural**, Kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego imienia Ivana Franki

##### ***Samorząd lokalny w Galicji (1848-1918)***

Galicja to teren historyczny, który łączył w sobie część ziem zachodnioukraińskich i polskich, które od końca XVIII w. i do 1918 r. znajdowały się pod władzą monarchii austro-węgierskiej. Autor przeprowadził analizę regulacji prawnych samorządu lokalnego w tym autonomicznym kraju imperium austrowęgierskiego. Przede wszystkim omówiono ustawę o gminach w Galicji (1866 r.), która służyła umocnieniu społecznego porządku prawnego i dlatego była poparta przez społeczność Galicji. Szczegółnej analizie poddano zagadnienia uregulowania prawnego statusu gmin, głosowania osobistego, a także wskazano na obowiązki wójta, zwłaszcza ten związany z reprezentowaniem gminy przed wyższymi organami władzy. Omówiono również działalność sądu gminnego.

**prof. Mykola Kobyletskyj**, Katedra Państwa, Prawa oraz Doktryn Polityczno-Prawnych Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego imienia Ivana Franki

##### ***Prawo magdeburskie na Ukrainie***

Prawo magdeburskie, obok Statutu Litewskiego i prawa ukraińskiego, należało do głównych źródeł kodyfikacji prawa na Ukrainie w XVIII w. oraz pierwszej ćwierci XIX w. Obok prawa magdeburskiego w pracach kodyfikacyjnych aktywnie stosowano jego odgałęzienie zwane prawem chełmińskim. Wykorzystano je do napisania prac „Prawa, według których sądzony jest naród ukraiński” oraz „Zbiór praw mało-

rosyjskich”. Stosowanie prawa magdeburskiego cechuje widoczny wpływ recepcji prawa rzymskiego na prawo ukraińskie.

**dr hab. Zbigniew Bukowski, prof. nadzw.**, kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego i Ochrony Środowiska, Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy ***Reformy samorządu terytorialnego w wybranych państwach Europy Środkowej na przełomie XX i XXI wieku***

Większość państw Europy Środkowej przechodziła na przełomie XX i XXI w. reformy samorządu terytorialnego. Pod koniec XX w. i na początku XXI w. część państw Europy Środkowej przeprowadziła reformy związane z ich sytuacją zewnętrzną – w związku z ich wejściem do Unii Europejskiej. Miały one na celu dostosowanie wewnętrznego podziału terytorialnego do konieczności wykonywania w sposób istotny zmienionych zadań publicznych, w tym regionalnych. Aktualnie natomiast przeprowadzane są reformy związane z kryzysem finansów publicznych w Europie w państwach najbardziej nim dotkniętych (m.in. Węgry, Łotwa). W zakresie reform bieżących wskazać można natomiast na wzrost roli i znaczenia organów wykonawczych oraz zmniejszanie ilości jednostek samorządu terytorialnego.

**prof. Vitaliy Semkiy**, Zastępca Dziekana Wydziału Prawa do Spraw Naukowych Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego imienia Ivana Franki

***Tradycja prawa miejskiego jako podstawa współczesnego prawa municypalnego Ukrainy***

Kształtowanie się współczesnego prawa municypalnego na Ukrainie byłoby niemożliwe bez brania pod uwagę historycznej tradycji prawa miejskiego, którego początki sięgają historii prawa Ukrainy w czasach istnienia Rusi Kijowskiej. Niemiejsza tradycja, dzięki wartościom prawnym o charakterze uniwersalnym, istniała na ziemiach ukraińskich nieprzerwanie w ciągu stuleci w składzie różnych państw. W czasach średniowiecza ukształtowały się podstawowe zasady prawa miejskiego, zabezpieczające jego powtarzalność w ciągu całej historii. Do historycznych zasad współczesnego prawa municypalnego oraz samorządu lokalnego należą: wybieralność organów samorządowych oraz ich odpowiedzialność za swoją działalność przed gromadą; uświadomienie przynależności mieszkańców miasta do gromady miejskiej; rozwój instytucji miejskiego obywatelstwa (honorowego obywatelstwa); obowiązkowe wchodzenie mieszkańców miasta do właściwych wspólnot (zawodowych czy religijnych); formalna równość członków gromady; aktywny udział obywateli w życiu prawnym gromady, w tym i w sprawowaniu sądownictwa.

**dr hab. Sławomir Kamosiński, prof. nadzw.**, kierownik Zakładu Ekonomii, Finansów Publicznych i Zarządzania, Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

***Partycypować czyli uczestniczyć. Formy uczestnictwa mieszkańców w zarządzaniu lokalnym***

Demokracja to ustrój wymagający od obywateli aktywności, którą według Maxa Frischa należy postrzegać jako „mieszanie się mieszkańców we własne sprawy”. Z tej zasady wynika istota partycypacji obywatelskiej, czyli dobrowolnego włączania się mieszkańców jednostek terytorialnych w rozwiązywanie spraw „ojczyzny lokalnej”. W artykule wskazano przykłady partycypacji obywatelskiej w zarządzaniu lokalnym. Zwrócono uwagę na to, że pierwszą jej formą było upomnienie się, w początkach lat dziewięćdziesiątych XX wieku, mieszkańców małych ojczyzn o prawo do odkrycia i udokumentowania historii lokalnej. W ten sposób „budząc pamięć” tworzono fundamenty do kształtowania się lokalnych wartości. Wskazano również na to, że partycypacja obywatelska jest narzędziem pomagającym w rozwiązywaniu konfliktów lokalnych, szczególnie wtedy, gdy zderzają się interes lokalny jednostki pomocniczej gminy (sołectwo, dzielnica, osiedle) z interesem lokalnym gminy np. obrona małych, wiejskich szkół przed likwidacją czy ochrona krajobrazu przed nadmierną antropopresją. Instrumentem wzmacniającym partycypację obywatelską jest fundusz sołecki na wsiach i tzw. fundusz obywatelski w miastach. Inną jej formą jest sąd obywatelski oraz inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców. Partycypacja obywatelska wzmacnia społeczeństwo obywatelskie, pomaga w budowaniu zaufania społecznego i kapitału społecznego. Daje ona mieszkańcom poczucie bycia gospodarzem przestrzeni, w której mieszkają.

**dr Regina Pacanowska**, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Instytut Historii

***Lokalny wymiar modernizacji. Rola samorządu w przemianach społeczno-gospodarczych po 1990 r.***

Zainicjowane procesy transformacji i modernizacji Polski oraz państw Europy Środkowej i Wschodniej doprowadziły do istotnych zmian w wielu dziedzinach życia społeczno-gospodarczego. Istotną rolę w tych przemianach odegrał samorząd terytorialny. Przywracaniu instytucji samorządu w państwach postkomunistycznych towarzyszyło przekonanie, że władze lokalne odegrają istotną rolę w procesach modernizacji. Wprowadzane reformy dawały poczucie, że dystans między państwami postkomunistycznymi a rozwiniętymi krajami będzie szybko się zmniejszał. W referacie postawiono pytanie o rolę, jaką samorząd terytorialny odegrał w zainicjowanych w 1989 r. procesach modernizacji kraju. W dokonywanej próbie bilansu, z uwagi na szerokie spektrum zadań, realizowanych przez samorządy, zwrócono

uwagę na kilka wybranych kwestii. Największą rolę samorząd odegrał na początku przemian w procesach komunalizacji mienia, nadrobienia zapóźnień związanych ze stanem przejętej infrastruktury drogowej i wodociągowo-kanalizacyjnej, uporządkowaniem planów zagospodarowania przestrzennego czy organizowaniem rynku usług. Z perspektywy ostatnich dwu dekad, jakie upłynęły od momentu rozpoczęcia przemian w krajach postkomunistycznych należy podkreślić, że samorząd w tym okresie wzmocnił zaangażowanie i partycypację społeczną, w zdecydowanie mniejszym stopniu uczestniczył w zaangażowaniu w sprawy rozwoju lokalnego i regionalnego.

**prof. Ivan Pankevych**, Katedra Prawa Konstytucyjnego Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego imienia Ivana Franki

***Samorząd lokalny a rozwój społeczeństwa obywatelskiego na Ukrainie***

Po rozpadzie w 1991 r. Związku Radzieckiego i upadku poprzedniego systemu politycznego na Ukrainie rozpoczął się proces szybkiego odrodzenia demokracji, będącej niezbędnym warunkiem realizacji praw i wolności człowieka. Jedną z podstawowych wolności człowieka jest prawo udziału, razem z innymi obywatelami kraju, w stanowieniu praw, które są wiążące dla jednostki. Ludowładztwo realizuje się w państwie ukraińskim przez cały system jego organów – ustawodawczych, wykonawczych, sądowniczych, a także przez system organów samorządu lokalnego. Wszechstronny rozwój samorządu lokalnego to jedna z podstawowych cech każdego państwa demokratycznego. Samorząd lokalny jest ważnym atrybutem społeczeństwa obywatelskiego. Korzystanie z jego twórczego potencjału w trakcie rozbudowy społeczeństwa obywatelskiego ma doprowadzić do konsolidacji społeczeństwa ukraińskiego, przekształcenia obywatela ze zwykłego obserwatora zmian społecznych na ich aktywnego uczestnika.

**dr hab. Radosław Krajewski, prof. nadzw.**, Zakład Nauk Penalnych i Kryminalistyki, Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

***Odpowiedzialność karna za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniach majątkowych składanych w związku z pełnieniem funkcji oraz zajmowaniem stanowisk w samorządzie terytorialnym***

W związku z pełnieniem funkcji, zajmowaniem stanowisk i zatrudnieniem w samorządzie terytorialnym osoby zaangażowane w taką aktywność muszą składać oświadczenia majątkowe. W związku z podaniem w nich nieprawdy lub zatajeniem prawdy przewidziana jest odpowiedzialność karna. Jest ona uzależniona od pouczenia osoby składającej takie oświadczenie o obowiązku wskazania w nim informacji prawdziwych, co jest rozwiązaniem nieprawidłowym, gdyż stanowi wyraz nad-

miernej troski ustawodawcy co do ryzyka tych osób odnośnie do ich odpowiedzialności karnej. Jest też tak, że odpowiedzialność taka grozi osobom zobowiązanym do złożenia przedmiotowych oświadczeń na podstawie ustaw o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym oraz samorządzie województwa, a nie jest ona przewidziana wobec osób zobowiązanych do ujawnienia wiedzy odnośnie majątku na podstawie ustawy o pracownikach samorządowych, co także musi rodzić krytyczne spojrzenie. Dobrze jednak, że odpowiedzialność karna w związku ze składaniem nieprawdziwych oświadczeń jest w ogóle przewidziana, wzmacnia to bowiem ich rolę w funkcjonowaniu i rozwoju samorządu terytorialnego.

**dr Rafał Bucholski**, Zakład Ekonomii, Finansów Publicznych i Zarządzania, Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

***Polityka podatkowa gmin wobec kryzysu finansów publicznych***

Gminy jako jedyne spośród jednostek wszystkich szczebli samorządu terytorialnego posiadają władztwo podatkowe. Dzięki temu są w stanie prowadzić własną politykę podatkową i odpowiednio reagować na sytuację gospodarczą i stan finansów publicznych. Obecnie finanse publiczne znajdują się w początkowej fazie kryzysu a gminy są do tego przygotowane w różnym stopniu. W artykule zostaną przedstawione i omówione najważniejsze czynniki wpływające na stan finansów gminy oraz prowadzoną przez nie politykę finansową, a także propozycje możliwych zmian w tym zakresie.

**dr Jacek Żbikowski**, Zakład Ekonomii, Finansów Publicznych i Zarządzania, Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

***Orientacja rynkowa jako istotny instrument konkurowania jednostek samorządu terytorialnego***

W artykule autor podjął próbę wyjaśnienia roli rynkowej orientacji zarządzania w procesie konkurowania między jednostkami samorządu terytorialnego. Wskazał ważność tej orientacji dla efektywniejszego zarządzania tymi jednostkami. Wyjaśnił także szereg pojęć, takich jak: konkurowania, konkurencyjności, przewagi konkurencyjnej, potencjału konkurencyjnego, oraz instrumentów konkurowania. Określił także wyznaczniki orientacji rynkowej zarządzania jednostek samorządu terytorialnego.

**mgr Katarzyna Biskup**, Zakład Prawa Administracyjnego i Ochrony Środowiska, Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

### ***Samorząd terytorialny a funkcjonowanie portów lotniczych***

Po 2004 r. zauważalne są procesy intensyfikujące rozwój rynku lotniczego. Ożywienie transportu lotniczego w Polsce zaobserwować można po wejściu na rynek lokalny linii niskokosztowych, generujących rozwój gospodarczy, społeczny oraz kulturowy. Wskazanie w referacie na zależności pomiędzy samorządem terytorialnym a funkcjonowaniem portów lotniczych, miało skłonić audytorium do przemyśleń na temat istoty wspomnianej relacji. Ciągłe zmiany na światowym rynku lotniczym, wpływają na sytuacje regionalnych portów lotniczych, zwłaszcza na ich kondycję ekonomiczną. W związku z powyższym autorka artykułu postawiła sobie za zadanie, wykazać czy samorząd terytorialny poprzez swoje działania może wpływać na rozwój portu lotniczego.

**dr M. Skinder**, Zakład Ekonomii, Finansów Publicznych i Zarządzania, Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

### ***Harmonizowanie szkolnictwa wyższego w formule European Student Union jako przykład działalności samorządu funkcjonalnego***

Przedmiotem artykułu jest harmonizowanie szkolnictwa wyższego w formule zaproponowanej przez *European Student Union*, stanowiącej przykład działalności samorządu funkcjonalnego. Celem teoretyczno-poznawczym tej pracy badawczej jest próba przekazania wiedzy o działalności największego w Europie samorządu studenckiego. Cel praktyczno-wdrożeniowy został osiągnięty poprzez zaproponowanie konkretnych rozwiązań w zakresie harmonizowania szkolnictwa wyższego w formule bolońskiej. Problem badawczy określono pytaniem jakie istnieją sposoby harmonizowania i bariery szkolnictwa wyższego z perspektywy studentów? W artykule autor przyjął hipotezę, że działania harmonizujące i realizacja dezyderatów bolońskich nie we wszystkich wypadkach uwzględniają potrzeby artykułowane przez organizacje zrzeszające studentów. Dotyczy to choćby koncepcji *Student-Centered Learning* (SCL), która powinna determinować instytucje i rządy krajowe do traktowania wszystkich studentów w sposób partnerski.





## NOTY BIOGRAFICZNE O AUTORACH

**mgr Katarzyna Biskup**, asystent w Zakładzie Prawa Administracyjnego i Prawa Ochrony Środowiska w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy. Jej zainteresowania naukowe obejmują zagadnienia związane z prawem lotniczym, administracyjnym oraz szeroko pojętym rynkiem nieruchomości.

**dr Rafał Bucholski**, adiunkt w Zakładzie Ekonomii, Finansów Publicznych i Zarządzania w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, współpracownik Katedry Prawa Finansowego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, współpracownik Akademii Leona Koźmińskiego, stały doradca Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach Sejmu RP VII kadencji, radca prawny, członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gorzowie Wlkp.

**dr hab. Zbigniew Bukowski, prof. nadzwyczajny**, kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego i Prawa Ochrony Środowiska w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, wspólnik 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 Adam Jakuszewicz**, adiunkt w Zakładzie Ustroju Państwa i Teorii Prawa w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, doktor prawa Europejskiego Uniwersytetu Viadrina we Frankfurcie nad Odrą, absolwent studiów licencjackich filologii angielskiej w Wyższej Szkole Lingwistycznej w Częstochowie. Specjalizuje się w zakresie ochrony praw podstawowych w aspekcie prawnoporównawczym. Poza tym interesuje się filozofią prawa, etyką, angielskim językiem prawniczym oraz kulturą państw hiszpańskiego i portugalskiego obszaru językowego.

**dr Marek K. Jeleniewski**, adiunkt w Zakładzie Ustroju Państwa i Teorii Prawa w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, prawnik i politolog, zajmuje się ochroną własności intelektual-

nej, funkcjonowaniem prasy i samorządu terytorialnego. Autor licznych publikacji naukowych i popularnonaukowych. Opublikował m.in.: *Bydgoskie Wybory* (w roku 2004); *Powiat Bydgoski* (w roku 2006); *Prawa i obowiązki dziennikarza* (w roku 2009); *100 lat Bydgoskiej Szkoły Technicznej* (w roku 2010); *Wybory radzieckie w miastach wydzielonych Wielkopolski w Drugiej Rzeczypospolitej* (w roku 2012).

**dr Grzegorz Górniewicz**, adiunkt w Zakładzie Ekonomii, Finansów Publicznych i Zarządzania 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, teraźniejszość, przyczyny i perspektywy*), a także **ponad 50 artykułów naukowych**.

**dr hab. Sławomir Kamosiński, prof. nadzwyczajny**, kierownik Zakładu Ekonomii, Finansów Publicznych i Zarządzania w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy. Jego zainteresowania badawcze to historia gospodarcza XX w., szczególnie dzieje przemysłu, a także transformacja gospodarki w Polsce po 1989 r., marketing terytorialny oraz wybrane aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego. Autor ponad 60 artykułów naukowych, opublikował między innymi: *Mikroekonomiczny obraz przemysłu Polski Ludowej w latach 1950-1980 na przykładzie regionu kujawsko-pomorskiego*; *Przemiany w strukturze przemysłu wielkopolskiego w latach 1919-1939*.

**dr Rafał Kania**, dziekan Wydziału Administracji Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica w Płocku, filia w Iławie, adiunkt na Wydziale Administracji SWPW w Płocku, doktor nauk prawnych, absolwent MBA (ALK), menedżer z wieloletnim doświadczeniem w zakresie praktycznego funkcjonowania organizacjami publicznymi (m.in. w latach 2007-2012 Prezes Zarządu spółki komunalnej MZGM-TBS sp. z o.o. w Płocku), współpracownik kancelarii prawnych. Zainteresowania naukowe - normatywne aspekty zarządzania, zarządzanie publiczne, nauka administracji, gospodarka komunalna, historia doktryn polityczno-prawnych.

**dr hab. Radosław Krajewski, prof. nadzwyczajny** w Zakładzie Nauk Penalnych i Kryminalistyki w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy oraz Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica w Płocku. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się przede wszystkim wokół zagadnień prawa karnego. Autor wielu artykułów naukowych. Opublikował między innymi: *Prawa i obowiązki seksualne małżonków. Studium prawne nad normą i patologią zachowań* (Warszawa 2009); *Karcenie dzieci. Perspektywa prawna* (Warszawa 2010).

**mgr Jakub Kujawa**, magister historii, doktorant Instytutu Historii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy. Obecnie zajmuje się zagadnieniami dotyczącymi marginesu społecznego oraz przemianami obyczajowo-społecznymi na Pomorzu Nadwiślańskim i Kujawach od 1970 r. do początku pierwszej dekady XXI w. Publikuje m.in. w „Kronice Bydgoskiej”, redaguje hasła do *Encyklopedii Bydgoszczy* (t. I-II).

**mgr Krzysztof Lewandowski**, doktorant w Zakładzie Prawa Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; Członek Koła Naukowego w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; Absolwent Dęblińskiej Szkoły Orłąt i Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica w Płocku; Członek Rady Sołeckiej Osielska; prezes organizacji pozarządowej; zawodowo związany z administracją bezpieczeństwa i obronności.

**mgr Marta Mochulska** jest asystentem Katedry Podstaw Prawa Ukrainy Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego imienia Ivana Franki. Swoje zainteresowania naukowe koncentruje wokół teorii prawa oraz prawa porównawczego.

**dr Marcin Skinder**, adiunkt w Zakładzie Ekonomii, Finansów Publicznych i Zarządzania w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, politolog, zajmuje się organizacją podmiotów polityki społecznej, kwestiami społecznymi i zagadnieniami z zakresu szkolnictwa wyższego. Szczególnie ceni rolę Procesu Bolońskiego w rozwoju wyższego poziomu kształcenia. W 2007 r. obronił pracę doktorską dotyczącą realizacji Procesu Bolońskiego i transformacji szkolnictwa wyższego w województwie kujawsko-pomorskim na Wydziale Nauk Politycznych Akademii Humanistycznej im. Aleksandra Gieysztora w Pułtusk. Przygotowuje rozprawę habilitacyjną nt. procesów harmonizowania szkolnictwa wyższego w wybranych państwach europejskich w latach 1990-2011. Opublikował między innymi: *Proces boloński: projekt społeczno-edu-*

*kacyjny w latach 1999-2010 (w roku 2010); Polityka społeczna: wybrane aspekty (w roku 2009).*

**dr Adam Strzelecki**, adiunkt w Zakładzie Ekonomii, Finansów Publicznych i Zarządzania w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy oraz adiunkt w Toruńskiej Szkole Wyższej. W 1984 r. uzyskał stopień doktora nauk prawnych ze specjalnością prawo bankowe na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu, ukończył Podyplomowe Studium Funkcjonowania Gospodarki Narodowej w 1995 r. „Pieniądz i Bankowość” na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. Wieloletni dyrektor oddziału w NBP w Lipnie, oddziału wojewódzkiego, a następnie okręgowego NBP we Włocławku, oddziału Kredyt Banku SA we Włocławku. Autor podręcznika *Zarys prawa bankowego* oraz licznych publikacji z zakresu prawa bankowego, w tym bankowości spółdzielczej, finansów samorządu terytorialnego, etyki w biznesie, bankowości i administracji publicznej.

**mgr Elżbieta Wituska**, doktorantka w Zakładzie Prawa Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; Absolwentka Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica; zawodowo związana z Wydziałem Administracji SWPW w Płocku w charakterze asystenta stypendysty.