

**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**



6

Bydgoszcz 2014

Recenzent tomu

dr hab. Marek Szczepaniec, prof. nadzw., Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu Gdańskiego

Rada naukowa:

dr hab. Zbigniew Bukowski, prof. nadzw., Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania, UKW
dr hab. Sławomir Kamosiński, prof. nadzw., Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania, UKW
dr hab. Anna Koziczak, prof. nadzw., Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania, UKW
dr hab. Radosław Krajewski, prof. nadzw., Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania, UKW
prof. dr Ivan Pankevych, Wydział Prawa, Lwowski Uniwersytet Narodowy im. Ivana Franki
prof. dr Vitaliy Semkiv, Wydział Prawa, Lwowski Uniwersytet Narodowy im. Ivana Franki
dr Janusz Wiśniewski, Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania, UKW

Redaktorzy tematyczni:

dr hab. Zbigniew Bukowski, prof. nadzw. – prawo administracyjne, prawo ochrony środowiska
dr Anna Folgier – prawo administracyjne, prawo ochrony środowiska
dr Adam Jakuszewicz – prawo konstytucyjne
dr hab. Sławomir Kamosiński, prof. nadzw. – gospodarka, marketing terytorialny
dr hab. Anna Koziczak, prof. nadzw. – kryminalistyka
dr hab. Radosław Krajewski, prof. nadzw. – prawo karne
dr Jolanta Laskowska – zarządzanie, transport publiczny
dr Marek Mrówczyński – prawo cywilne
dr Janusz Wiśniewski – prawo pracy, prawo gospodarcze

Redaktor statystyczny

dr Marcin Skinder

Redakcja językowa i korekta:

dr Adam Jakuszewicz (język angielski)
mgr Sylwia Rumińska (język polski)

Sekretarz wydawnictwa

mgr Miłosz Chruściel

© Copyright by Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania

Wydawca

Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania
ul. Ogińskiego 16, 85-092 Bydgoszcz

Adres redakcji

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego,
Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania
ul. Ogińskiego 16, 85-092 Bydgoszcz
e-mail: sekr.ipaiz@ukw.edu.pl, tel. 52 323 67 43

Realizacja wydawnicza

WEiW Verbum, dev@autograf.pl

SPIS TREŚCI

Od Redakcji 7

I Artykuły i studia

Bartosz Rakoczy

Charakter prawny i znaczenie protokołu kontroli prowadzonej przez organy administracji weterynaryjnej w postępowaniu administracyjnym 9

Janusz Wiśniewski

Urlop w okresie wypowiedzenia umowy o pracę 19

Katarzyna Biskup, Miłosz Chruściel

Pozwolenie na budowę – wybrane aspekty 27

Grzegorz Górniewicz

Kryzys finansów publicznych Grecji 37

Tomasz Kneпка

Zasady niezależności Europejskiego Banku Centralnego 53

Sławomir Kamosiński

Marka produktów w okresie transformacji gospodarki polskiej (analiza empiryczna) ... 63

Marek Jeleniewski

Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Policjantów jako namiastka samorządu zawodowego? 75

Jakub Kujawa

Działalność inwestycyjna Dyrekcji Budowy Osiedli Robotniczych w Bydgoszczy w latach 1950-1956 85

II Debiuty naukowe

Małgorzata Cabaj

Zarządzanie kryzysowe – integralna część bezpieczeństwa narodowego 101

III Sprawozdania

Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Prawne, administracyjne i ekonomiczne uwarunkowania działalności lotniczej w Polsce” 114

Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Wybory samorządowe” 115

IV Noty o autorach 116

OD REDAKCJI

Przedstawiamy Czytelnikom szósty numer *Studiów Instytutu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy*, który zawiera teksty naukowe o zróżnicowanej problematyce. Autorzy specjalizujący się w rozmaitych dziedzinach nauki przedstawiają na jego łamach wyniki swoich badań. Dzięki temu powstaje interdyscyplinarny periodyk, reprezentujący różne gałęzie wiedzy.

Przedłożone do publikacji materiały poruszają między innymi zagadnienia związane z prawem administracyjnym, prawem karnym, prawem pracy, bankowością i finansami oraz historią budownictwa i gospodarki. Periodyk został podzielony na trzy części obejmujące artykuły i studia, debiuty naukowe oraz sprawozdania z konferencji naukowych zorganizowanych przez Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania.

Recenzji naukowej szóstego tomu periodyku podjął się wybitny specjalista z zakresu nauk ekonomicznych dr hab. Marek Szczepaniec, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Gdańskiego. W tym miejscu Redakcja dziękuje Panu Profesorowi za przedłożoną recenzję oraz cenne uwagi merytoryczne.

Zachęcając do lektury, wyrażamy nadzieję, że publikacja okaże się dla Państwa interesująca i da asumpt do dalszych analiz, a tym samym stanie się inspiracją do podjęcia ważnych badań naukowych. Zapraszamy do dyskusji, przedstawiania uwag i spostrzeżeń dotyczących materiałów zamieszczonych w czasopiśmie oraz nadsyłania tekstów naukowych.

Bartosz Rakoczy

CHARAKTER PRAWNY I ZNACZENIE PROTOKOŁU KONTROLI PROWADZONEJ PRZEZ ORGANY ADMINISTRACJI WETERYNARYJNEJ W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Kontrola stanowi istotny element działalności administracji publicznej. W nauce administracji i naukach prawnych wskazuje się jednak przede wszystkim na kontrolę administracji, a nie na kontrolę sprawowaną przez administrację wobec podmiotów od niej niezależnych¹. Tymczasem niemniej ważny element kontroli i systemu kontroli stanowią relacje pomiędzy organami administracji publicznej, a podmiotami spoza administracji publicznej, a nawet szerzej – podmiotami prywatnoprawnymi. Kontrola wykonywana wobec tych ostatnich podmiotów może bowiem spowodować wszczęcie określonego postępowania administracyjnego, a protokół kontroli stanowić może istotny dowód w sprawie. Słusznie zauważa J. Boć, iż „Kontroli prawnej poddani są w różnej formie, zasięgu i intensywności wszyscy obywatele i wszystkie jednostki organizacyjne w państwie, w tym także administracja publiczna zarówno w sensie podmiotowym, jak i przedmiotowym. Administracja odgrywa tu zresztą dwie role: raz jest podmiotem kontrolowanym, drugi raz kontrolującym”².

Przykładem takiej właśnie sytuacji, gdy administracja publiczna występuje jako podmiot kontrolujący, jest rozwiązanie przyjęte w ustawie z 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej³. Ustawodawca nadał protokołowi kontroli szczególny charakter, który m.in. przejawia się w tym, że protokół odgrywa istotną rolę w postępowaniach administracyjnych. Przedmiotem analizy jest charakter prawny i znaczenie w postępowaniu administracyjnym protokołu kontroli sporządzanego przez organy administracji weterynaryjnej. Artykuł będzie przede wszystkim dotyczył znaczenia procesowego takiego protokołu, ze szczególnym uwzględnieniem postępowania dowodowego.

Jak stanowi art. 19a ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej „Przeprowadzenie kontroli ma na celu ustalenie stanu faktycznego i porównanie go ze stanem pożądanym, określo-

¹ Por. chociażby E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2010, s. 224 i nast.; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, wyd. 3, Warszawa 2012; M. Możdżeń-Marcinkowski, *Wstęp do prawa administracyjnego ogólnego*, wyd. 3, Warszawa 2012; J. Boć, *Nauka administracji*, red. J. Boć Wrocław 2013, s. 323 i nast.

² J. Boć, *Nauka...*, s. 323.

³ DzU z 2010 r. Nr 112, poz. 744 z późn. zm.

nym w prawodawstwie weterynaryjnym, oraz dokonanie oceny i podjęcie działań wynikających z ustaleń kontroli”.

Przepis ten stanowi normatywny wyraz koncepcji kontroli dokonywanej przez organy administracji weterynaryjnej. Co istotne, ustawodawca pozostaje w typowej konwencji pojęcia kontrola, choć adresatem kontroli prowadzonej przez organy administracji weterynaryjnej są podmioty prywatne, spoza administracji publicznej. Uregulowanie przyjęte w analizowanym przepisie pozostaje spójne z założeniami teoretycznymi kontroli, na które zwraca się uwagę m.in. w wyżej już przywoływanym piśmiennictwie.

Dla analizowanego problemu istotne znaczenie ma ostatni element, wskazany w art. 19a ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej. Ustawodawca przyjął bowiem, iż kontrola ma również skutkować koniecznością podjęcia działań wynikających z ustaleń kontroli. Sformułowanie „podjęcie działań” ma charakter bardzo szeroki i mieści w sobie wszelkie możliwe sposoby dalszego działania, w tym również wszczynanie postępowań administracyjnych⁴.

Ustalenia poczynione podczas kontroli mogą więc, a nawet powinny, inicjować inne działania administracji weterynaryjnej, stąd też dla analizowanego zagadnienia znaczenie mają dwie kwestie – po pierwsze zagwarantowanie rzetelnego ustalenia stanu faktycznego, po drugie właściwe jego utrwalenie.

Zasadniczym celem kontroli prowadzonej przez organy administracji weterynaryjnej jest ustalenie stanu faktycznego. Trafnie zauważa J. Jagielski, iż kategoria kontroli oznacza również funkcję obejmującą obserwowanie i rozpoznawanie danej działalności lub stanu, czyli ustalenie ich rzeczywistego obrazu w określonym miejscu i czasie⁵.

Ustalenie stanu faktycznego wymaga od organów administracji publicznej, w tym i organów administracji weterynaryjnej, szczególnie rzetelnego i sumiennego ustalenia takiego stanu faktycznego. Z drugiej jednak strony nie zwalnia to prawodawcy od obowiązku zapewnienia stosownych gwarancji dla podmiotu kontrolowanego. W analizowanym przypadku gwarancje takie reguluje art. 19c ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, który stanowi „1. Kontrolę przeprowadza się w obecności kierownika podmiotu kontrolowanego albo osoby przez niego upoważnionej.

2. Kontrolujący dokonuje ustaleń stanu faktycznego na podstawie zebranych w toku kontroli dowodów.

3. Dowodami są w szczególności dokumenty, oględziny, zeznania świadków, opinie biegłych oraz wyjaśnienia i oświadczenia”.

Ponadto gwarancje właściwego ustalenia stanu faktycznego daje art. 19e ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, stanowiący, iż „1. Podmiotowi kontrolowanemu przysługuje, przed podpisaniem protokołu kontroli, prawo zgłoszenia zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole kontroli.

2. Zastrzeżenia zgłasza się na piśmie w terminie 7 dni od dnia otrzymania protokołu kontroli.

⁴ Działania te obejmują także możliwość zawiadamiania innych organów administracji publicznej, a także organów wymiaru sprawiedliwości.

⁵ J. Jagielski, *Kontrola...*, s. 17.

3. W przypadku uwzględnienia zastrzeżeń wniesionych przez podmiot kontrolowany, kontrolujący dokonuje zmian w protokole kontroli przez opisanie zmiany brzmienia jego poszczególnych fragmentów lub dokonanie skreśleń.
4. Podmiot kontrolowany może odmówić podpisania protokołu kontroli, składając w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania wyjaśnienie przyczyn odmowy podpisania.
5. W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń do protokołu kontroli, termin odmowy podpisania protokołu wraz z podaniem jej przyczyn biegnie od dnia doręczenia podmiotowi kontrolowanemu stanowiska kontrolującego wobec zastrzeżeń.
6. Odmowa podpisania protokołu kontroli nie stanowi przeszkody do podpisania go przez kontrolującego i realizacji ustaleń kontroli”.

Można więc przyjąć, iż ustalenia stanu faktycznego następuje na podstawie dowodów, które są przeprowadzane z zachowaniem gwarancji uczestnictwa podmiotu kontrolowanego. Podmiot kontrolowany może wnieść zastrzeżenia do protokołu kontroli.

Jak wyżej już zaznaczono ustalenia poczynione podczas kontroli mogą stanowić przyczynek do dalszych działań organów administracji weterynaryjnej, a także innych organów. Dlatego też ustawodawca wymaga nie tylko, aby ustalono we właściwy sposób stan faktyczny, ale też, tak ustalony stan faktyczny utrwalić właśnie na potrzeby dalszych ewentualnych postępowań administracyjnych, karnych, czy nawet cywilnych.

Gwarancją prawidłowego utrwalenia stanu faktycznego jest ujęcie go w prawem określoną formę, którą w tym wypadku jest protokół kontroli. Art. 19d ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej wskazuje, jakie elementy powinien on zawierać. Za szczególnie istotne z badanego punktu widzenia należy uznać: opis stwierdzonego w wyniku kontroli stanu faktycznego, w tym ujawnionych nieprawidłowości oraz ich zakresu i skutków, a także pouczenie o prawie, sposobie i terminie wniesienia zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole kontroli i złożenia wyjaśnień oraz o prawie odmowy podpisania protokołu kontroli.

Obok samego protokołu kontroli organ prowadzi też akta kontroli. W myśl art. 19d ust. 2 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej do akt kontroli włącza się:

- „1) notatki służbowe z czynności mających znaczenie dla ustaleń kontroli, sporządzone przez kontrolującego, oraz inne dowody, oceny, wnioski lub zalecenia;
- 2) informacje i dokumenty oraz poświadczone za zgodność z oryginałem kopie decyzji i powiadomień;
- 3) kopie dokumentów, poświadczone za zgodność z oryginałem, lub dokumenty sporządzone przez kontrolującego, poświadczone za zgodność z dokumentacją źródłową”.

Ustalenia poczynione w protokole kontroli będą mogły być podstawą prowadzenia dalszych działań. Jak stanowi art. 19f ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej „Ustalenia ujęte w protokole kontroli stanowią podstawę do podjęcia dalszych czynności, w tym dokonania ocen, sporządzenia wniosków, zaleceń pokontrolnych, wydania decyzji i sporządzenia informacji dla jednostek nadrzędnych, oraz do powiadomienia właściwego organu w przypadku popełnienia przestępstwa lub wykroczenia”.

W stosunku do art. 19a tejże ustawy, który był już przywoływany wyżej, istotną różnicą jest to, że ten ostatni przepis odwołuje się do przeprowadzenia kontroli, podczas

gdą art. 19f ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej odwołuje się jedynie do ustaleń ujętych w protokole kontroli. W tym ostatnim przypadku ustawodawca nawiązuje nie tyle do samego procesu kontroli, a do sposobu utrwalenia ustaleń, przybierającego postać protokołu kontroli, wraz z aktami kontroli.

Z art. 19f ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej wynika, iż ustalenia ujęte w protokole kontroli mogą być podstawą do dalszego procedowania przez określone organy, nie tylko zresztą administracji weterynaryjnej. Szczególnie istotne dla badanego zagadnienia jest to, że protokół z kontroli będzie pełnił określoną rolę procesową w ewentualnie później toczących się postępowaniach, przy czym przedmiotem zainteresowania będzie jedynie postępowanie administracyjne.

Ustalenia poczynione w protokole kontroli mogą być przyczyną wszczęcia stosownego postępowania administracyjnego przez organy administracji weterynaryjnej. Zakres tych postępowania bywa zróżnicowany, niemniej w każdym z nich istotną rolę odgrywają ustalenia stanu faktycznego. Sam zresztą prawodawca w art. 107 k.p.a. wyraźnie przywiązuje istotną wagę do uzasadnienia faktycznego. Zgodnie z § 3 art. 107 k.p.a. „Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa”.

Stąd też w postępowaniu administracyjnym ustalenie stanu faktycznego nabiera istotnego znaczenia. W piśmiennictwie ów element postępowania administracyjnego nazywa się trafnie postępowaniem wyjaśniającym⁶. Jak zauważa J. Borkowski „W stadium postępowania, które można nazwać wyjaśniającym (...) lub rozpoznawczym (...), podejmowane są czynności procesowe o zasadniczym znaczeniu dla ustalenia stanu faktycznego i prawnego istoty sprawy administracyjnej”⁷.

Dla badanego problemu podstawowe znaczenie ma jednak pytanie o to, czy czynności o zasadniczym znaczeniu dla ustalenia stanu faktycznego istoty sprawy administracyjnej mogą być podejmowane jeszcze przed postępowaniem? Pozornie pytanie to brzmi paradoksalnie, gdyż dotyczy ono tego, czy organ może ustalać stan faktyczny jeszcze przed wszczęciem postępowania, a jeśli nawet tak, to jakie istnieją gwarancje procesowe dla strony takiego postępowania?

Przed wszystkim należy zastanowić się nad tym, dlaczego w ogóle możliwe jest dopuszczenie ustalania stanu faktycznego przed czy poza postępowaniem administracyjnym?

J. Borkowski zauważa, iż „Postępowanie dowodowe służy wyjaśnieniu sprawy zgodnie z obowiązkiem dochodzenia prawdy obiektywnej, ale równocześnie muszą być ustalone te wszystkie okoliczności, które umożliwiają wyważenie racji interesu publicz-

⁶ Niekiedy pojęcie to błędnie oznacza fazę poprzedzającą wszczęcie postępowania administracyjnego, w której organ bada, czy w ogóle postępowanie winno być wszczęte.

⁷ B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *Prawo procesowe administracyjne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 147.

nego i słusznego interesu stron przy rozstrzyganiu sprawy”⁸. Autor ten wprowadza tym samym do postępowania dowodowego konieczność wyważenia racji interesu publicznego i słusznego interesu stron. Szczególnie na uwagę zasługuje ów interes publiczny. On to bowiem uzasadnia możliwość ustalania stanu faktycznego poza postępowaniem administracyjnym.

Z punktu widzenia działalności organów administracji weterynaryjnej istotne znaczenie ma postępowanie kontrolne⁹, o którym była już mowa wyżej. Znaczenie kontroli w sprawnym funkcjonowaniu administracji weterynaryjnej znalazło swój wyraz w art. 84a ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁰. Przepis ten bowiem wyłącza większość przepisów o kontroli przedsiębiorcy właśnie w odniesieniu do zakresu przedmiotowego działań organów administracji weterynaryjnej. Zatem gwarancje dla przedsiębiorcy w zakresie sposobu, częstotliwości, zakresu itp., nie obejmują działań organów administracji weterynaryjnej.

U podstaw takiego wyłączenia leży przekonanie ustawodawcy o konieczności szybkiego działania organu, sprawności podejmowanych przez niego działań w kontekście chronionych dóbr (np. zagrożenie życia poprzez wprowadzanie do obrotu mięsa pochodzącego ze zwierząt karmionych z naruszeniem prawa paszowego) i co najważniejsze utrwalenie wyjątkowo ulotnego stanu faktycznego. Ulotność tego stanu faktycznego przejawia się w tym, że możliwy jest on do ustalenia jedynie w tym momencie, w którym organ dokonuje kontroli. Nie ma w zasadzie możliwości ustalania tego stanu faktycznego w ramach prowadzonego już później postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego. Trudno sobie wyobrazić, jak w takim postępowaniu organ miałby dowodzić stronie, iż w paszy, którą karmiono zwierzęta znalazły się niedozwolone prawem elementy. Wszak wymiana paszy nie stanowi żadnego problemu. Tą okoliczność, wskazaną jedynie jako przykład, można ustalić jedynie w chwili dokonywania kontroli.

Nie należy się zatem dziwić, że specyfika działań organów administracji weterynaryjnej, a także daleko idąca specjalizacja, wymogły od prawodawcy takie, a nie inne podejście do kwestii utrwalania stanu faktycznego.

W przypadku ustalania stanu faktycznego, przynajmniej w jego zasadniczej części ciężar przesunął się z typowego rozwiązania, polegającego na tym, iż taki stan faktyczny ustala się w toku postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego, na etap postępowania kontrolnego. Mając świadomość, iż to właśnie w postępowaniu kontrolnym ustala się zasadniczą część stanu faktycznego, ustawodawca zapewnił podmiotowi kontrolowanemu określone gwarancje, łącznie z prawem do wniesienia zastrzeżeń. WSA w Bydgoszczy w dwóch nieprawomocnych wyrokach II SA/Bd 933/13 i II SA/Bd 934/13 wyraźnie opowiedział się za stanowiskiem, iż jeżeli strona kontrolowana nie wniesie zastrzeżeń do protokołu z kontroli, to wygasa jej uprawnienie do negocjowania ustaleń poczynionych w tym protokole. Tym samym ten sąd przyjął, iż ustalanie stanu faktycznego

⁸ Tamże.

⁹ Por. M. Rudy, *Wstęp do prawa sanitarnego i weterynaryjnego*, Wrocław 2010, s. 282.

¹⁰ DzU z 2013, poz. 672 z późn. zm.

nastąpiło w postępowaniu kontrolnym i w ramach tego postępowania zapewniono stronie możliwość negocjowania poczynionych ustaleń. Późniejsza negacja ustalonego stanu faktycznego jest już spóźniona. Widać więc i w orzecznictwie dopuszczalność przesunięcia ustaleń stanu faktycznego z postępowania jurysdykcyjnego na postępowanie kontrolne. Kwestia ta jest jednak w orzecznictwie sporna, gdyż można również odnotować orzeczenia, w których sądy przyjmują pogląd, iż dopuszczalne jest kwestionowanie w postępowaniu jurysdykcyjnym ustalenia poczynione w postępowaniu kontrolnym. Taki pogląd przyjął chociażby WSA w Bydgoszczy w wyroku z 27 listopada 2013 w sprawie sygn. II SA 984/13. Ten jednak kierunek orzecznictwa jest niewłaściwy. Przede wszystkim ten kierunek zdaje się nie doceniać ulotności stanu faktycznego. W rzeczywistości ustalanie stanu faktycznego w postępowaniu jurysdykcyjnym uniemożliwia organowi administracji publicznej wykazania naruszenia przez stronę postępowania normy prawnej. Okoliczności, które by mogły o tym świadczyć, już się zmieniły. Pomija się też kwestię, iż w postępowaniu jurysdykcyjnym nie ma możliwości ponownego ustalania określonych okoliczności, gdyż ten stan, który podczas kontroli został stwierdzony, już nie istnieje. Nie bez znaczenia jest również i ten argument, że w istocie daje się stronie prawo dwukrotnego negocjowania stanu faktycznego – raz w razie wniesienia zastrzeżeń, a drugi raz w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym. Można jeszcze uznać za dopuszczalne najpierw wniesienie zastrzeżeń do protokołu z kontroli, a w razie ich nieuwzględnienia kwestionowanie stanu faktycznego w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym. Natomiast jest to całkowicie niedopuszczalne w sytuacji, gdy strona nie wniosła zastrzeżeń do protokołu kontroli, a neguje jego treść i poczynione w nim ustalenia na etapie postępowania jurysdykcyjnego.

Ustalanie stanu faktycznego łączone jest w piśmiennictwie przede wszystkim z zasadą legalności, wyrażoną w art. 7 k.p.a., czy też, jak wskazuje B. Adamiak, z zasadą kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem prawa w postępowaniu; prawdy obiektywnej, uwzględnienia interesu społecznego i słusznego interesu obywateli¹¹.

Ustalanie stanu faktycznego jest jednak przede wszystkim łączone z art. 77 k.p.a., zgodnie z którym „§ 1. Organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy.

§ 2. Organ może w każdym stadium postępowania zmienić, uzupełnić lub uchylić swoje postanowienie dotyczące przeprowadzenia dowodu.

§ 3. Organ przeprowadzający postępowanie na wezwanie organu właściwego do załatwienia sprawy (art. 52) może z urzędu lub na wniosek strony przesłuchać również nowych świadków i biegłych na okoliczności będące przedmiotem tego postępowania.

§ 4. Fakty powszechnie znane oraz fakty znane organowi z urzędu nie wymagają dowodu. Fakty znane organowi z urzędu należy zakomunikować stronie”.

Jak zauważa F. Elżanowski „Nałożony w art. 77 par. 1 k.p.a. obowiązek wyczerpującego zebrania materiału dowodowego zobowiązuje organ do czynnego działania

¹¹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 13, Warszawa 2014, s. 57.

w postępowaniu wyjaśniającym, polegającym na poszukiwaniu dowodów pozwalających na dojście do prawdy obiektywnej¹².

Stanowisko takie jest zresztą szeroko przyjmowane i w piśmiennictwie i w orzecznictwie i jego dalsza analiza w ramach tego opracowania jest niecelowa. W analizowanym jednak przypadku sytuacja przedstawia się odmiennie. Organ wprawdzie nie jest zwolniony od ustalania w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym prawdy materialnej, niemniej jednak zasadniczych ustaleń stanu faktycznego dokonuje on w ramach innego postępowania, jakim jest postępowanie kontrolne.

Powstaje jednak pytanie, to na czym ma polegać wykonywanie obowiązku organu dążenia do ustalenia prawdy materialnej. Działania w ramach postępowania kontrolnego zmierzają do ustalenia stanu faktycznego na moment kontroli, a następnie na porównaniu tego stanu ze stanem oczekiwanym przez prawodawcę. Jednak same ustalenia, dokonywane podczas kontroli, nie składają się jeszcze na prawdę materialną w rozumieniu prawa procesowego, a przynajmniej nie w każdym przypadku. W postępowaniu jurysdykcyjnym organ dąży do wydania decyzji, która w przypadku działań organów administracji weterynaryjnej, które prowadziły kontrolę, ma charakter decyzji represyjnej (np. nałożenie administracyjnej kary pieniężnej, zakaz wprowadzania produktu do obrotu, obowiązek wykonania określonych działań itp.). O wydaniu decyzji represyjnej nie decydują jedynie ustalenia poczynione w protokole kontroli, gdyż one jedynie pozwalają organowi przyjąć określony stan faktyczny, zastany na dzień dokonania tejże kontroli. O wydaniu takiej decyzji rozstrzygać mogą również elementy subiektywne. W tej sytuacji organ zobowiązany jest badać także i owe elementy. O tym, czy takie elementy dla rozstrzygnięcia mają znaczenie, decyduje norma prawna¹³. Ona niekiedy decyduje o konieczności zbadania innych okoliczności, które nie są ustalane w protokole kontroli.

Natomiast z całą pewnością ustalenia stanu faktycznego zawarte w protokole z kontroli mają wiążący charakter i to dla organu i to dla podmiotu kontrolowanego, o ile ów podmiot nie wniósł zastrzeżeń do tego protokołu.

Pozostaje jeszcze rozważyć, jaki charakter procesowy ma protokół z kontroli. Jak słusznie zauważa się w piśmiennictwie, katalog środków dowodowych w ramach postępowania administracyjnego ma charakter otwarty¹⁴.

Sam k.p.a. wymienia jedynie przykładowe środki dowodowe w art. 75 § 1 k.p.a., który stanowi, iż „Jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do

¹² *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2011, s. 392.

¹³ Np. nie wystarczy dla wydania decyzji samo tylko stwierdzenie, iż naruszono normę prawną, a stosownych ustaleń dokonano w protokole kontroli. Niekiedy prawodawca nakazuje jeszcze organowi badać, czy owo naruszenie może przynieść negatywne skutki. Przykładem może być chociażby stosowany bezpośrednio przez organy administracji weterynaryjnej art. 1 rozporządzenia Komisji (WE) Nr 494/98 z 27 lutego 1998 r. ustanawiające szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (WE) nr 820/97 w odniesieniu do stosowania minimalnych sankcji administracyjnych w ramach systemu identyfikacji i rejestracji bydła.

¹⁴ Tak chociażby R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2008, s. 402.

wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny”.

Już tylko, biorąc pod uwagę wskazany wyżej katalog otwartych środków dowodowych, protokół z kontroli bez wątplenia musi być uznany za dowód z dokumentu. Rozważenia wymaga to, czy jest to dokument urzędowy, czy też należy go zakwalifikować inaczej?

Definicję dokumentu urzędowego zawiera art. 76 § 1 k.p.a., stanowiący, iż „Dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone”.

W piśmiennictwie przyjmuje się, że „Aby dokument urzędowy korzystał ze zwiększonej mocy dowodowej, musi spełniać dwie przesłanki: musi być wydany przez uprawniony do tego organ (podmiot) oraz musi być sporządzony w przepisanej formie”¹⁵.

A. Wróbel uzupełnia ten katalog, wskazując, iż „Dokumentem urzędowym w rozumieniu komentowanego przepisu jest dokument, który został sporządzony: a) w przepisanej formie; b) przez powołany do tego organ państwowy lub organ jednostki organizacyjnej albo podmiotu w zakresie poruczonych im z mocy prawa lub porozumienia spraw wymienionych w art. 1 pkt 1 i 4; c) w zakresie działania tego organu”¹⁶.

Nie ulega wątpliwości, iż protokół kontroli spełnia wszystkie wymogi dokumentu urzędowego. Jest on bowiem sporządzany przez powołany do tego organ administracji weterynaryjnej, w zakresie działania tego organu. Co istotne ustawodawca określa jego formę. Zatem protokół jest sporządzany w formie prawem przepisanej. Te okoliczności decydują o tym, iż protokół kontroli będzie miał procesowy charakter dokumentu urzędowego.

Korzystać więc będzie z domniemania, iż stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. Oczywiście to domniemanie jest wzruszalne, tyle tylko, że jego wzruszenie powinno nastąpić poprzez wniesienie zastrzeżeń do protokołu kontroli, a nie poprzez negowanie protokołu w toku postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego.

Reasumując, należy wskazać, iż protokół kontroli, sporządzany przez organy administracji weterynaryjnej, odgrywa istotną, żeby nie rzec kluczową rolę w ustalaniu stanu faktycznego dla potrzeb ewentualnego postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego. Ustalenia poczynione w tym protokole mogą być przyczynkiem do prowadzenia postępowań, w tym postępowań administracyjnych jurysdykcyjnych. W toku takiego postępowania ustalanie stanu faktycznego w rozumieniu procesowym następuje na podstawie protokołu kontroli. Z punktu widzenia procesowego ma on charakter dokumentu urzędowego.

Ustawodawca w ustawie o Inspekcji Weterynaryjnej gwarantuje podmiotowi kontrolowanemu możliwość kwestionowania ustaleń poczynionych w protokole kontroli. Negacja ta powinna mieć postać zastrzeżeń do protokołu kontroli. Zachowane są więc

¹⁵ G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2010, s. 317.

¹⁶ M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2013, s. 156.

standardy ochrony interesów podmiotu kontrolowanego, a następnie potencjalnej strony postępowania.

U podstaw przyjętych w ustawie o Inspekcji Weterynaryjnej rozwiązań legło przede wszystkim dążenie ustawodawcy do utrwalenia stanu faktycznego, który ma w istocie charakter ulotny, a który nie mógłby być ustalany w ramach postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego, ze względu na niedostępność dowodów. Dążenie do ustalania stanu faktycznego jedynie w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym, z pominięciem wiążącego charakteru protokołu kontroli, prowadziłyby do konieczności umarzania postępowań ze względu na brak dowodów naruszeń prawa. To z kolei wypaczałoby sens działań samych organów administracji weterynaryjnej, które musi cechować szybkość i sprawność oraz skuteczność działania. Gwarancją skuteczności i sprawności jest bez wątpienia uznanie wiążącej dla ustalania stanu faktycznego mocy protokołu kontroli.

Streszczenie

Należy wskazać, iż protokół kontroli, sporządzany przez organy administracji weterynaryjnej, odgrywa istotną, żeby nie rzec kluczową rolę w ustalaniu stanu faktycznego dla potrzeb ewentualnego postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego. Ustalenia poczynione w tym protokole mogą być przyczynkiem do prowadzenia postępowań, w tym postępowań administracyjnych jurysdykcyjnych. W toku takiego postępowania ustalanie stanu faktycznego w rozumieniu procesowym następuje na podstawie protokołu kontroli. Z punktu widzenia procesowego ma on charakter dokumentu urzędowego.

Ustawodawca w ustawie o Inspekcji Weterynaryjnej gwarantuje podmiotowi kontrolowanemu możliwość kwestionowania ustaleń poczynionych w protokole kontroli. Negacja ta powinna mieć postać zastrzeżeń do protokołu kontroli. Zachowane są więc standardy ochrony interesów podmiotu kontrolowanego, a następnie potencjalnej strony postępowania.

U podstaw przyjętych w ustawie o Inspekcji Weterynaryjnej rozwiązań legło przede wszystkim dążenie ustawodawcy do utrwalenia stanu faktycznego, który ma w istocie charakter ulotny, a który nie mógłby być ustalany w ramach postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego, ze względu na niedostępność dowodów. Dążenie do ustalania stanu faktycznego jedynie w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym, z pominięciem wiążącego charakteru protokołu kontroli, prowadziłyby do konieczności umarzania postępowań ze względu na brak dowodów naruszeń prawa. To z kolei wypaczałoby sens działań samych organów administracji weterynaryjnej, które musi cechować szybkość i sprawność oraz skuteczność działania. Gwarancją skuteczności i sprawności jest bez wątpienia uznanie wiążącej dla ustalania stanu faktycznego mocy protokołu kontroli.

Słowa kluczowe: weterynaria, organy weterynarii, postępowanie administracyjne, protokół

Legal Character and Role of the Report on the Inspection Conducted by Veterinary Authorities in the Administrative Proceedings

Summary

It should be noted that the inspection report issued by veterinary inspection authorities plays a significant or even a key role in determining the facts for the purposes of administrative proceedings, if any. The findings recorded in such a report can become the cause of the proceedings, including administrative proceedings. In the course of such proceedings the facts will be determined on the basis

of the inspection report. From the point of view of the procedure the inspection report is an official document.

In the Veterinary Inspection Act the legislator guarantees the right of the inspected entity to challenge the findings of the inspection report. Such a challenge should take the form of reservations attached to the inspection report in question. Thus, standards for the protection of interests of the inspected entity that may become a party to the proceedings are maintained.

The solutions adopted in the Veterinary Inspection Act are primarily underlain by the legislator's endeavour to ensure the consolidating of the facts which by their very nature are transitory and therefore not amenable to be established under administrative proceedings due to the unavailability of evidence. The attempt at establishing the facts in administrative proceedings only, i.e. by leaving out the binding character of the inspection report, would result in the necessity to discontinue proceedings with regard to the lack of evidence for a breach of law. This in turn would amount to a distortion of the ratio underlying the measures taken by the veterinary inspection authorities whose activities must be swift, efficient and effective. Without any doubt the effectiveness and efficiency are guaranteed by recognising that the inspection report has a binding force for the determination of the facts.

Key words: veterinary services veterinary authorities administrative proceedings certificate

Janusz Wiśniewski

URLOP W OKRESIE WYPOWIEDZENIA UMOWY O PRACĘ

Uwagi wprowadzające

W literaturze przedmiotu wątpliwości budzi użyte w ust. 2 art. 17 ustawy o z.p.t. twierdzenie, że urlopu wypoczynkowego udziela się pracownikowi tymczasowemu w dni będące dla niego dniami pracy. Podkreśla się, iż stanowi to dość nieudolne przeniesienie treści art. 154² k.p., niedostosowane w pełni do specyfiki zatrudnienia tymczasowego. Autor stara się dowieść, że udzielenie pracownikowi tymczasowemu urlopu wypoczynkowego w okresie wypowiedzenia jest możliwe – lecz wyłącznie w dni będące dla niego dniami pracy.

Obowiązek wykorzystania urlopu

Zgodnie z art. 167¹ k.p.¹ w okresie wypowiedzenia umowy o pracę pracownik jest obowiązany wykorzystać przysługujący mu urlop, jeżeli w tym okresie pracodawca udzieli mu urlopu. W takim przypadku wymiar udzielonego urlopu, z wyłączeniem urlopu zaległego, nie może przekraczać wymiaru wynikającego z przepisów art. 155¹ k.p.²

Komentowany przepis ustanawia szczególny tryb udzielania pracownikowi urlopu wypoczynkowego w okresie wypowiedzenia umowy o pracę. Jego istotą jest przyznanie pracodawcy kompetencji do wyznaczania pracownikowi terminu urlopu wypoczynkowego w okresie wypowiedzenia. Powyższe uprawnienie pracodawcy odnosi się zarówno do urlopu bieżącego, jak i zaległego, co znalazło potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego³, z tym zastrzeżeniem, że wymiar urlopu bieżącego jest ustalony z zachowaniem zasady proporcjonalności, na co wyraźnie wskazuje art. 167¹ zdanie 2

¹ Art. 167¹ k.p. dodany ustawą z 26.07.2002 r. (DzU Nr 135, poz. 1146), która weszła w życie 1.01.2003 r.

² Art. 155¹ k.p. reguluje urlop proporcjonalny w związku z ustaniem i nawiązaniem stosunku pracy z pracownikiem uprawnionym do kolejnego urlopu wypoczynkowego. Tylko taki bowiem urlop może być redukowany stosownie do okresu przepracowanego u danego pracodawcy w danym roku kalendarzowym.

³ Por. wyrok z 2 września 2003 r., I PK 403/02, OSNP 2004, nr 18, poz. 310 oraz z 29 września 2005 r., II PK 34/2005, LexPolonica 1614408.

k.p. To unormowanie ma nader istotne znaczenie dla pracodawców, eliminuje bowiem konieczność wypłacania pracownikowi ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystanie urlopu, gdy świadczenie przez niego pracy w okresie wypowiedzenia nie jest konieczne, a niekiedy nawet niewskazane i w związku z tym można mu udzielić urlopu wypoczynkowego.

W świetle powyższego nasuwa się pytanie: czy urlop wypoczynkowy może być pracownikowi udzielony wraz z wypowiedzeniem? Sąd Najwyższy w wyroku z 4 listopada 2010 r.⁴ stwierdził, że skoro w okresie wypowiedzenia umowy o pracę pracownik jest zobowiązany wykorzystać przysługujący mu urlop – gdy pracodawca go udzieli, to należy także uznać, że w samej konstrukcji komentowanego przepisu ustawodawca przyjmuje, iż urlop może być udzielony pracownikowi wraz z wypowiedzeniem.

Osobnego rozważenia wymaga kwestia, czy w okresie zwolnienia pracownika z obowiązku świadczenia pracy w okresie wypowiedzenia można udzielić urlopu wypoczynkowego?

Zwolnienie z obowiązku świadczenia pracy nie jest kategorią jednolitą, a co więcej nie zawsze faktycznie zwolnienie ze świadczenia pracy jest zgodne z prawem. Może ono jednak wynikać z przepisu prawa, tak jak w przypadku odwołania z zachowaniem okresu wypowiedzenia pracownika zatrudnionego na podstawie powołania⁵. W takiej sytuacji nie ma przeszkód, iżby w okresie nieświadczenia pracy pracownik został zobowiązany do wykorzystania urlopu wypoczynkowego⁶.

Brak obowiązku wykonywania pracy przez pracownika w okresie wypowiedzenia a udzielenie urlopu w tym czasie – próba regulacji prawnej

Obecnie kodeks pracy nie reguluje kwestii braku obowiązku wykonywania pracy przez pracownika w okresie wypowiedzenia. Z orzecznictwa sądowego (które nie jest jednolite) wynika, że zwolnienie z wykonywania pracy w okresie wypowiedzenia wymaga porozumienia z pracownikiem⁷, albo w ogóle nie jest możliwe. W wyroku z 13 marca 2013 r.⁸ Sąd Najwyższy wskazał, że zatrudnienie osoby zgodnie z zawartą umową należy do podstawowych obowiązków pracodawcy. Pracodawca nie może więc zwolnić pracownika z wykonywania pracy w okresie wypowiedzenia w zamian za zapłatę wynagrodzenia. Pracownik ma zatem nie tylko obowiązek, ale i prawo do świadczenia pracy, a osobie od pracy odsuniętej przysługuje roszczenie o dopuszczenie do jej świadczenia.

⁴ II PK 116/2010, LexPolonica nr 2496831.

⁵ Por. art. 70 § 2 k.p.

⁶ Por. wyrok SN z 7 lutego 2001 r., I PKN 240/00, OSNAPiUS 2002, nr 21, poz. 518 oraz z 21 października 2006 r., II PK 49/06, OSNAP 2007, nr 23-24, poz. 347.

⁷ Wówczas mamy do czynienia z umową dodatkową. Jeżeli z takiej umowy nie wynika obowiązek pracownika wykorzystania urlopu wypoczynkowego w okresie nieświadczenia pracy, to pracodawca nie może zobowiązać pracownika do wykorzystania urlopu w tym okresie.

⁸ Sygn. akt II PK 214/12. Podobnie SN orzekł m.in. w wyroku z 10 września 1997 r., sygn. akt I PKN 233/97, OSNAPiUS 1998, nr 12, poz. 335.

Mimo ograniczeń, na jakie wskazuje przywołane orzecznictwo, pracodawcy często zwalniają pracowników z obowiązku świadczenia pracy w okresie wypowiedzenia, nie pytając o ich zdanie⁹. Oczywiście, jak już podkreślono, pracownikowi przysługuje roszczenie do sądu o dopuszczenie do pracy, ale w praktyce, po upływie okresu wypowiedzenia staje się ono bezprzedmiotowe.

Takie działania pracodawców, z jednej strony należy uznać za niezgodne z orzecznictwem sądu, z drugiej zaś wskazują na potrzebę uregulowania omawianej kwestii w kodeksie pracy. Pracodawcy i związki zawodowe wyrażają gotowość negocjowania zasady zwalniania pracowników z konieczności świadczenia pracy w okresie wypowiedzenia. Wedle propozycji wiceministra pracy i polityki socjalnej R. Mleczo, pracodawca miałby możliwość zwalniać z obowiązku świadczenia pracy bez konieczności uzyskiwania zgody pracownika, który otrzymał wypowiedzenie umowy o pracę. Za ten czas pracownik otrzymywałby oczywiście wynagrodzenie¹⁰.

W literaturze podkreśla się, że takie rozwiązanie byłoby korzystne zarówno dla pracodawcy, jak i pracownika. Pracodawca nie musiałby współpracować z osobą, która w najbliższym czasie odejdzie z zakładu pracy. Coraz częściej pracodawcom zależy również na tym, aby informacje o działalności zakładu pracy, wewnętrznej organizacji pracy, czy stosowanym know-how nie przedostawały się na zewnątrz¹¹. Z kolei pracownik zyskałby płatny czas wolny w okresie wypowiedzenia, który mógłby wykorzystać, np. na poszukiwanie pracy lub podniesienie kwalifikacji w kontekście podjęcia kolejnej pracy, czy też własnej działalności gospodarczej.

Przeciwnie zmianom nie są związki zawodowe¹², chociaż eksperci związkowi podkreślają, że jednostronna decyzja pracodawcy w sprawie zwolnienia pracownika z obowiązku świadczenia pracy w okresie wypowiedzenia mogłaby oznaczać kłopoty dla niektórych grup zatrudnionych. Chodzi np. o te osoby, które wykonują pracę wymagającą permanentnego poszerzania kwalifikacji lub zaznajamiania się z nowymi procedurami, które poznają właśnie w trakcie pracy. Dla nich np. trzymiesięczna przerwa (okres wypowiedzenia) w wykonywaniu pracy może powodować obniżenie umiejętności zawodowych, a tym samym kłopoty z podjęciem pracy na stanowisku, które dotychczas zajmowały¹³.

W świetle powyższych rozważań nasuwa się pytanie o wykorzystanie urlopu wypoczynkowego w okresie wypowiedzenia, jeżeli pracodawca uzyskałby prawo do zwolnienia pracownika z konieczności świadczenia pracy w tym czasie. Wydaje się, iż ewentualne uregulowanie tej kwestii nie miałoby wpływu na szczególny tryb udzielania pracownikowi urlopu wypoczynkowego w okresie wypowiedzenia umowy o pracę, ustanowiony w art. 167¹ k.p. Oznaczałoby to, że pracodawca, oprócz kompetencji do wyznaczania pracownikowi terminu urlopu wypoczynkowego w okresie wypowiedzenia

⁹ Por. Ł. Guza, *Bez obowiązku pracy na wypowiedzeniu*, Dziennik Gazeta Prawna, 12.05.2014, nr 90 (3731).

¹⁰ Tamże.

¹¹ Tamże.

¹² Tamże.

¹³ Tamże.

(art. 167¹ k.p.), posiadałby także kompetencje do zwolnienia pracownika z konieczności świadczenia pracy z pozostałej po wykorzystaniu urlopu, części okresu wypowiedzenia. Nie wykluczałoby to sytuacji, w której pracodawca, zwalniając pracownika z konieczności świadczenia pracy w całym okresie wypowiedzenia, wypłaciłby mu ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop.

Urlop pracownika tymczasowego w okresie wypowiedzenia umowy o pracę

Uprawniona wydaje się konstatacja, że, co do zasady, możliwe jest udzielenie pracownikowi tymczasowemu urlopu wypoczynkowego w okresie wypowiedzenia umowy o pracę¹⁴ przez agencję zatrudnienia świadczącą usługi w zakresie pracy tymczasowej¹⁵. Przy czym możliwość ta jest determinowana:

- przepisem art. 13 ust. 2 ustawy o z.p.t., w którym dopuszczalność wypowiedzenia umowy o pracę z pracownikiem została uregulowana analogicznie jak uprawnienie do rozwiązania kodeksowej umowy na czas określony – strony stosunku pracy taką możliwość mogą przewidzieć w umowie¹⁶; krótsze są natomiast okresy wypowiedzenia: 1) trzy dni – gdy umowa o pracę została zawarta na okres nieprzekraczający 2 tygodni; 2) tydzień – gdy umowa o pracę została zawarta na okres dłuższy niż 2 tygodnie¹⁷;
- przepisem art. 17 ust. 2 ustawy o z.p.t., zgodnie z którym urlopu wypoczynkowego udziela się pracownikowi w dni, które byłyby dla niego dniami pracy, gdyby nie korzystał z tego urlopu¹⁸;
- przepisem art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o z.p.t.; z ust. 1 tego przepisu wynika, że agencja zatrudnienia świadcząca usługi z zakresu pracy tymczasowej¹⁹ i pracodawca użytkownik mogą uzgodnić wykorzystanie przez pracownika tymczasowego urlopu wypoczynkowego, w całości lub w części, w okresie wykonywania pracy tymczasowej na rzecz tego pracodawcy użytkownika, ustalając zarazem tryb udzielania tego urlopu. Nie można więc

¹⁴ Zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 ustawy o z.p.t. pracownikowi tymczasowemu przysługuje urlop wypoczynkowy w wymiarze dwóch dni za każdy miesiąc pozostawania w dyspozycji pracodawcy użytkownika lub więcej niż jednego pracodawcy użytkownika, natomiast urlop nie przysługuje za okres, za który pracownik wykorzystał u poprzedniego pracodawcy urlop wypoczynkowy, przysługujący na podstawie odrębnych przepisów. Szerzej por. J. Wiśniewski, *Różnorodne formy zatrudnienia*, Toruń 2010, s. 203 i nast.

¹⁵ Por. art. 18 ust. 1 pkt 4 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: DzU z 2013 r., poz. 674; ost. zm. DzU z 2014 r., poz. 1140).

¹⁶ Por. art. 33 k.p. należy dodać, że wypowiedzenie stanowi oświadczenie woli, do którego należy stosować – zgodnie z art. 300 k.p. – przepisy Kodeksu cywilnego o oświadczeniu woli i ich skuteczności.

¹⁷ Tak jak w przypadku umów na czas określony podlegającym regulacjom Kodeksu pracy zastrzeżenie o możliwości rozwiązania umowy w drodze wypowiedzenia może być w stosunkach pracy tymczasowej wprowadzone do umowy w każdym czasie. Oznacza to, że agencja i pracownik mogą taką klauzulę zawrzeć w umowie w momencie jej nawiązania, jak też podpisać stosowne porozumienie w trakcie jej obowiązywania. Por. E. Drzewiecka, *Agencje pracy tymczasowej – trójstronny charakter zatrudnienia*, Monitor Prawa Pracy 2004, nr 2, s. 47.

¹⁸ Analogicznie tę kwestię reguluje art. 154² k.p., dodany ustawą z 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie innych ustaw (DzU Nr 213, poz. 2081).

¹⁹ Dalej przywoływana jako agencja zatrudnienia.

wykluczyć, że strony tego porozumienia, ustalając tryb udzielenia urlopu wypoczynkowego, postanowią, iż część urlopu pracownik tymczasowy wykorzysta w okresie wypowiedzenia umowy o pracę. Jeżeli tego zastrzeżenia nie uczynią, to i tak agencja zatrudnienia z zamiarem udzielenia pracownikowi tymczasowemu urlopu w okresie wypowiedzenia obowiązana będzie uzgodnić z pracodawcą użytkownikiem. Z kolei art. 10 ust. 2 ustawy o z.p.t. stanowi, że jeżeli okres wykonywania pracy na rzecz danego pracodawcy użytkownika obejmuje 6 miesięcy lub okres dłuższy, pracodawca użytkownik jest obowiązany umożliwić pracownikowi tymczasowemu wykorzystanie w tym okresie urlopu wypoczynkowego, udzielając, w terminie uzgodnionym z tym pracownikiem, czasu wolnego od pracy w wymiarze odpowiadającym urlopowi wypoczynkowemu przysługującemu temu pracownikowi. W świetle tego uregulowania agencja zatrudnienia, zamierzająca udzielić pracownikowi tymczasowemu urlopu wypoczynkowego w okresie wypowiedzenia, będzie również obowiązana ów zamiar uzgodnić z pracodawcą użytkownikiem, na rzecz którego dany pracownik tymczasowy wykonuje pracę.

Dopuszczalny jest również tryb, zgodnie z którym to pracownik tymczasowy, po dokonaniu uzgodnienia z pracodawcą użytkownikiem, wystąpi do agencji zatrudnienia z propozycją wykorzystania urlopu w okresie wypowiedzenia.

Rezygnacja z pracy pracownika tymczasowego, a urlop wypoczynkowy w okresie wypowiedzenia

W świetle powyższych rozważań agencja zatrudnienia nie będzie mogła udzielić pracownikowi tymczasowemu urlopu wypoczynkowego w okresie wypowiedzenia – w przypadku gdy pracodawca użytkownik zrezygnuje z wykonywania pracy przez pracownika tymczasowego (art. 18 ustawy o z.p.t.) w taki sposób, że agencja zatrudnienia nie będzie w stanie zakończyć zatrudnienia (ze względu na bieg okresu wypowiedzenia) w taki sposób, by zbiegło się ono z zakończeniem zapotrzebowania na pracę tymczasową²⁰. Wszakże dni przypadające po rezygnacji pracodawcy użytkownika z wykonywania pracy przez pracownika tymczasowego przed upływem terminu uzgodnionego z agencją zatrudnienia – nie będą dla pracownika tymczasowego dniami pracy²¹.

W tym miejscu warto odnotować, że art. 18 ustawy o z.p.t. nie wskazuje na skutki prawne braku zawiadomienia agencji zatrudnienia przez pracodawcę użytkownika o przewidywanym terminie zakończenia wykonywania pracy tymczasowej przez pracownika tymczasowego. Wydaje się, że w przypadku braku zawiadomienia, o którym mowa w komentowanym przepisie, pracodawca użytkownik poniesie wobec agencji za-

²⁰ W literaturze wyrażono pogląd odmienny tzn., że możliwe jest w sytuacji określonej w art. 18 ustawy o z.p.t. udzielenie przez agencję zatrudnienia urlopu pracownikowi tymczasowemu w okresie wypowiedzenia. Por. M. Raczkowski, *Ustawa o zatrudnianiu pracowników tymczasowych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 59.

²¹ Zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy o z.p.t. pracownik tymczasowy jest zatrudniony przez agencję wyłącznie w celu wykonywania pracy tymczasowej na rzecz i pod kierownictwem pracodawcy użytkownika. Zaś art. 17 ust. 2 ustawy o z.p.t. stanowi, iż urlopu udziela się pracownikowi tymczasowemu w dniach, które byłyby dla niego dniami pracy, gdy nie korzystał z tego urlopu.

trudnienia odpowiedzialność na zasadzie art. 471 k.c. Będzie ona polegać w szczególności na obowiązku pokrycia kosztów, jakie poniosła agencja zatrudnienia w związku z brakiem możliwości reakcji na sytuację zaprzestania wykonywania pracy przez pracownika tymczasowego na rzecz pracodawcy użytkownika – w okolicznościach, o których mowa w ust. 2 komentowanego przepisu²².

Wydaje się, że analogiczną odpowiedzialność w stosunku do agencji zatrudnienia poniesie pracodawca użytkownik – w okolicznościach, o których mowa w ust. 2 komentowanego przepisu, tzn. jeżeli zawiadomił agencję zatrudnienia na piśmie o przewidywanym terminie zakończenia wykonywania pracy tymczasowej przez pracownika tymczasowego, ale uczynił to przy braku uzasadnionych powodów, w sposób nieuwzględniający obowiązującego strony umowy o pracę okresu wypowiedzenia tej umowy. Jeżeli zaś takie zachowanie pracodawcy było spowodowane okolicznościami uzasadnionymi, to konsekwencje związane z zakończeniem pracy przez pracownika tymczasowego poniesie agencja zatrudnienia, jako podmiot odpowiedzialny za wypłatę wynagrodzenia pracownikowi tymczasowemu. Rezygnację z jego pracy należy bowiem uznać za przeszkodę z przyczyn leżących po stronie pracodawcy w rozumieniu art. 81 § 1 k.p.

W świetle powyższych rozważań należy przytoczyć pogląd, wedle którego za „dopuszczalne uznać wypada ograniczenie możliwości, w drodze uzgodnienia między agencją zatrudnienia a pracodawcą użytkownikiem, rezygnacji z pracy pracownika tymczasowego tylko do niektórych przyczyn (np. okoliczności wskazanych w ust. 3 art. 18 ustawy o z.p.t.), ograniczeń czasowych (minimalnego okresu uprzedzenia o rezygnacji)”²³.

Propozycja nader ciekawa, ale należy ją postrzegać w kontekście treści art. 18 ustawy o z.p.t., w szczególności rozważenia wymaga: czy uprawnienie pracodawcy użytkownika do rezygnacji z wykonywania pracy przez pracownika tymczasowego ma charakter bezwzględny, czy też może zostać odmiennie uregulowane w umowie między nim a agencją. Treść art. 18 ustawy o z.p.t. wydaje się przemawiać za pierwszą z wymienionych możliwości, szczególnie z uwagi na konieczność uwzględniania okresu wypowiedzenia umowy pracownikowi tymczasowemu jedynie „w miarę możliwości”. Rozwiązanie przyjęte w art. 18 ust. 2 ustawy o z.p.t. należy także postrzegać w kontekście art. 2 pkt 3 ustawy o z.p.t. – tj. pojęcia pracy tymczasowej²⁴.

²² Szerzej por. A. Sobczyk, *Zatrudnienie tymczasowe. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 96 i nast.

²³ Por. M. Raczkowski, *Ustawa o zatrudnianiu pracowników...*, s. 59.

²⁴ Pojęcie pracy tymczasowej zostało doprecyzowane za pomocą kryteriów czasowego i przedmiotowego. Kryterium czasowe wynika z art. 20 ustawy o z.p.t. Natomiast cechy pracy tymczasowej rozumiane przedmiotowo zostały podzielone między pkt 3 art. 2 ustawy o z.p.t. a art. 8 ustawy o z.p.t. Artykuł 2 pkt 3 ustawy o z.p.t. określa cechy pracy tymczasowej w sposób pozytywny, natomiast art. 8 określa negatywnie rodzaje prac, do których – nawet gdyby spełnione były przesłanki z art. 2 pkt 2 ustawy o z.p.t. – nie można zatrudnić pracownika tymczasowego. Zob. M. Raczkowski, *Ustawa o zatrudnianiu...*, s. 17-18.

Podsumowanie

Zgodnie z art. 167¹ k.p. pracodawca posiada kompetencje do wyznaczania pracownikowi terminu urlopu wypoczynkowego w okresie wypowiedzenia, z tym zastrzeżeniem, że wymiar urlopu bieżącego jest ustalony z zachowaniem zasady proporcjonalności²⁵. Natomiast w okresie zwolnienia pracownika z obowiązku świadczenia pracy w okresie wypowiedzenia można również udzielić urlopu wypoczynkowego, pod warunkiem że taka możliwość wynika z przepisu prawa. Uważam natomiast, że w świetle przepisów ustawy o z.p.t. niemożliwe jest udzielenie przez agencję zatrudnienia pracownikowi tymczasowemu urlopu w okresie wypowiedzenia dokonanego po rezygnacji z jego usług przez pracodawcę użytkownika. Wszakże w takim przypadku okres wypowiedzenia przypada na czas po okresie wykonywania pracy tymczasowej na rzecz danego pracodawcy użytkownika. Zatem dni przypadające na okres wypowiedzenia nie będą dla pracownika tymczasowego dniami pracy. Postulat *de lege ferenda*, mający na celu zmianę unormowań w tym zakresie byłby niekorzystny dla pracownika tymczasowego.

Streszczenie

Przyznanie pracodawcy kompetencji do wyznaczania pracownikowi terminu urlopu wypoczynkowego w okresie wypowiedzenia umowy o pracę ma istotne znaczenie dla pracodawców, eliminuje bowiem konieczność wypłaty zwalnianemu pracownikowi ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop, gdy realne zatrudnienie go w okresie wypowiedzenia nie jest konieczne, a niekiedy nawet niewskazane. Artykuł 17 ust. 2 ustawy o z.p.t. stanowi, że urlopu wypoczynkowego udziela się pracownikowi tymczasowemu w dni, które byłyby dla niego dniami pracy, gdyby nie korzystał z tego urlopu. Zaś z ust. 3 tego artykułu wynika, że w razie niewykorzystania przez pracownika tymczasowego urlopu wypoczynkowego w okresie wykonywania pracy tymczasowej agencja zatrudnienia wypłaca pracownikowi tymczasowemu ekwiwalent pieniężny w zamian za ten urlop lub niewykorzystaną jego część. Natomiast przepisy ustawy o z.p.t. nie przyznają wprost agencji zatrudnienia (pracodawcy pracownika tymczasowego) kompetencji do wyznaczania pracownikowi tymczasowemu terminu urlopu wypoczynkowego w okresie wypowiedzenia umowy o pracę. *De lege lata* istotne znaczenie w tej kwestii posiadają postanowienia art. 5 ustawy o z.p.t. Ów przepis statuuje, że w zakresie nieuregulowanym przepisami ustawy o z.p.t. stosuje się przepisy prawa pracy – w komentowanym przypadku art. 167¹ k.p.

Z kwestią udzielenia pracownikowi tymczasowemu urlopu w okresie wypowiedzenia umowy o pracę koresponduje unormowanie art. 18 ust. 2 ustawy o z.p.t. W myśl tego przepisu może się zdarzyć, że pracodawca użytkownik zrezygnuje z pracy pracownika tymczasowego w taki sposób, że agencja zatrudnienia nie będzie w stanie zakończyć zatrudnienia (ze względu na bieg okresu wypowiedzenia) w taki sposób, by zbiegło się ono z zakończeniem zapotrzebowania na pracę. W tej sytuacji uprawnione jest stwierdzenie, że dni przypadające po rezygnacji pracodawcy użytkownika nie będą „dniami pracy”, a zatem agencja zatrudnienia w tym czasie nie może udzielić pracownikowi tymczasowemu urlopu wypoczynkowego.

Słowa kluczowe: pracodawca, pracownik, pracownik tymczasowy, agencja zatrudnienia, pracodawca użytkownik, okres wypowiedzenia, urlop wypoczynkowy

²⁵ O zasadzie proporcjonalności stanowi art. 155¹ § 1 pkt 1 k.p.

Statutory leave during the notice period

Summary

Awarding to the employer the power to grant to an employee statutory leave during the notice period is very important for employers, as it eliminates the necessity of paying to the dismissed employee the pecuniary compensation for unused leave, when the actual employment during the notice period is not necessary, and even not advisable. Article 17 sec. 2 of the Act on Employment of Temporary Workers states that statutory leave is awarded to temporary worker on the days which would be his workdays, when he would not use this leave. According to sec. 3 of this article, when a temporary worker does not use his statutory leave in a period of performance of temporary work, the employment agency pays to the temporary worker monetary equivalent for this leave or its unused part. In contrast, regulations of the Act on Employment of Temporary Workers do not award directly the employment agency, the employer of temporary worker, powers to grant statutory leave to temporary worker during the notice period. *De lege lata*, Article 5 of the Act on Employment of Temporary Workers is very important in this matter. The said provision states that Labor Law regulations apply with respect to matters not regulated by the Act on Employment of Temporary Workers – in the commented case art. 167¹ of the Labor Code.

Article 18 of the Act on Employment of Temporary Workers corresponds with the issue related to granting leave to a temporary worker during the notice period. According to this regulation, it may happen that the employer-user will dismiss the temporary worker in such a way that the employment agency will not be able to terminate employment (due to the run of the notice period) in such a way that it coincides with the end of demand on work. In this situation, it can be said that the days accrued after the dismissal by the employer-user cannot be “days, which would be work days,” thus the employment agency cannot grant to the temporary worker statutory leave in that time.

Key words: employer, employee, temporary worker, employment agency, employer-user, notice period, statutory leave

Katarzyna Biskup, Miłosz Chruściel

POZWOLENIE NA BUDOWĘ – WYBRANE ASPEKTY

Wprowadzenie

Kwestia uzyskania pozwolenia na budowę budzi, wśród osób posiadających prawo do dysponowania nieruchomością w celach budowlanych, liczne kontrowersje związane ze sformalizowaną procedurą oraz długością oczekiwania na wydanie decyzji administracyjnej

w przedmiotowym zakresie. W związku z tym po licznych dysputach na temat uproszczenia tego postępowania, przedstawiono projekt zmiany ustawy Prawo budowlane, przewidujący możliwość wybudowania nieruchomości jedynie poprzez zgłoszenie budowy wraz z dołączonym projektem budowlanym.

Punktem wyjścia dla rozważań na temat istoty pozwolenia na budowę należy uczynić akty prawne stanowiące podstawę procedur stosowanych przy wydawaniu decyzji administracyjnych w sprawie pozwolenia na budowę lub zgłoszenia budowlanego. Analiza obowiązujących przepisów prawnych oraz projektu zmiany przedmiotowej ustawy pozwoli odpowiedzieć na pytanie – czy zmiana procedury uzyskania pozwolenia na budowę jest korzystna i w jakim zakresie usprawni proces budowlano-inwestycyjny.

Prawo budowlane – podstawowy akt regulujący kwestię pozwolenia na budowę

Prawo budowlane jest jedną z dziedzin materialnego prawa administracyjnego¹, a jego podstaw należy upatrywać w najważniejszym źródle prawa obowiązującym

w Rzeczypospolitej Polskiej – Konstytucji². Powyższe ściśle wiąże się z przyznaniem jednostce praw i wolności, a tym samym z wywodzącą się z prawa budowlanego zasadą wolności zabudowy, którą ujmuje się jako publiczne prawo podmiotowe do dysponowania gruntem w przypadku wykazania własności nieruchomości. Założenie zagospodarowania gruntu pod zabudowę musi odpowiadać obowiązującym przepisom prawa w tym zakresie. Przekłada się to na ochronę prawną podmiotów związanych z po-

¹ Z. Bukowski, *Polskie administracyjne prawo materialne*, Toruń 2005, s. 278.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU z 2009 r. Nr 114, poz. 946 z późn. zm.).

prawnym przeprowadzeniem procesu budowlanego, co wynika z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ustawy zasadniczej³. Takie stanowisko podtrzymuje Naczelny Sąd Administracyjny⁴.

W nauce prawa pojęcie „prawo budowlane” rozumiane jest w dwojaki sposób: jako zespół norm prawnych, który reguluje budowlaną działalność inwestycyjną oraz jako zespół norm prawnych zawartych w ustawie z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁵.

Ustawa Prawo budowlane to obszerny akt prawny regulujący zagadnienia odnoszące się do przebiegu procesu budowlanego. W sposób kompleksowy uregulowano w nim zagadnienia dotyczące praw i obowiązków uczestników procesu budowlanego, kwestie użytkowania oraz utrzymania obiektów budowlanych. Ponadto określono zasady działania organów administracji publicznej w powyższych sprawach⁶. Nie istnieje natomiast skompilowany zbiór aktów prawnych związanych z przedmiotowym zagadnieniem. Jednakże warto zaznaczyć, że trwają prace Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego, powołanej rozporządzeniem Rady Ministrów z 10 lipca 2012 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacji Prawa Budowlanego⁷ w zakresie opracowania tzw. kodeksu budowlanego, który ma nosić nazwę Kodeks urbanistyczno-budowlany. Zakończenie prac powołanego zespołu specjalistów zaplanowano na początek listopada 2014 r. Wówczas do systemu aktów prawnych wprowadzone zostaną regulacje objęte projektowanym aktem, mające na celu usprawnienie procesu inwestycyjnego i uproszczenie procedur oraz ograniczenie rozstrzygnięć administracyjnych, jak również podniesienie poziomu poszanowania ładu przestrzennego i ustalenie generalnych zasad budowy obiektu budowlanego⁸. Pierwsze tezy przyjęte przez Komisję zostały zaopiniowane podczas konsultacji społecznych⁹.

Pomiędzy Prawem budowlanym a innymi aktami prawnymi stanowiącymi w omawianym zakresie, istnieje ścisły związek. Korelacja dotyczy głównie:

- ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁰;
- ustawy z 3 października 2008 r. – o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko¹¹;

³ R. Lewicka, *Wolność budowlana i jej ograniczenia*, [w:] *Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, Warszawa 2014, s. 547.

⁴ Por. postanowienie NSA z 22 listopada 2005 r., II OZ 1026/05, LexPolonica nr 409847.

⁵ H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane*, Warszawa 2012, s. 37.

⁶ R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2005, s.17.

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 lipca 2012 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacji Prawa Budowlanego (DzU z 2012 r., poz. 392).

⁸ *Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, Warszawa 2014, s. 549.

⁹ Więcej www.mir.gov.pl/budownictwo/komisja_kodyfikacyjna_prawa_budowlanego/strony/start.aspx [dostęp 1.07.2014].

¹⁰ Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (DzU z 2013 r., poz. 21, 139, 165, 888).

¹¹ Ustawa z 3 października 2008 r. – o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (DzU z 2013 r., poz. 21, 165).

- rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. – w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹²;
- rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 31 sierpnia 1998 r. – w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dla lotnisk cywilnych¹³;
- rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 25 czerwca 2003 r. – w sprawie warunków, jakie powinny spełniać objekty budowlane oraz naturalne w otoczeniu lotniska¹⁴.

Przy uwzględnieniu przepisów prawnych wynikających z powyższych aktów, ustawa Prawo budowlane reguluje przebieg procesu budowlanego, dlatego też w rozdziale I określono zakres przedmiotowy oraz podmiotowy ustawy. Ponadto uwypuklono zasady ogólne, rozwinięte w aktach wykonawczych¹⁵. Analizując art. 1 ustawy, dostrzec należy, że dotyczy ona obiektów budowlanych, których definicję zawiera art. 3: „budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi, budowla stanowiąca całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami oraz obiekt małej architektury”. Z powyższego nie wynika bezpośrednio, do jakich obiektów mają wyłączone zastosowanie przepisy zawarte w rzeczonym akcie prawnym¹⁶. Ustawodawca określił również zasady funkcjonowania

oraz procedury, jakimi mają kierować się organy administracji publicznej w przedmiocie związanym z procedurą inwestycyjno-budowlaną, tj. organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organy nadzoru budowlanego. Artykuł 3 definiuje podstawowe pojęcia używane w ustawie, m. in.: „budynek”, „budowli” i wielu innych¹⁷.

Uregulowania znajdujące wyraz w prawie budowlanym odnoszą się do różnorodnych aspektów omawianego procesu. Znaleźć można w nich m.in.: określenie uczestników postępowania, wskazanie na właściwe organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, wyliczenie konsekwencji samowoli budowlanej, wyznaczników zakresu budowy i oddania do użytku oraz utrzymania obiektów budowlanych, oraz przepisy reglamentacji procesu budowlanego, określające wymóg uzyskania pozwolenia na budowę przepisów.

Decyzja o pozwoleniu na budowę

W dotychczas obowiązującym stanie prawnym jedną z podstawowych zasad, na których oparte jest prawo budowlane, jest zasada wskazująca, że roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę

¹² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. – w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (DzU z 2002 r. Nr 75, poz. 690).

¹³ Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 31 sierpnia 1998 r. – w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dla lotnisk cywilnych (DzU z 2008 r. Nr 178, poz. 1098).

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 25 czerwca 2003 r. – w sprawie warunków, jakie powinny spełniać objekty budowlane oraz naturalne w otoczeniu lotniska (DzU z 2006 r. Nr 134, poz. 946).

¹⁵ R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Prawo...*, s.17.

¹⁶ B. Bodziony, P. Gniadzik, *Prawo budowlane z komentarzem*, Warszawa – Jaktorów 2003, s. 14.

¹⁷ H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo...*, s. 38.

(poza tymi z zakresu robót, które wymagają jedynie zgłoszenia lub nie wymagają żadnej regulacji). Na zasadzie tej opiera się cała konstrukcja regulacji prawnej procesu budowlanego¹⁸. W rozumieniu art. 29 ust. 3 ustawy Prawo budowlane, w przypadku przedsięwzięć mogących znacznie oddziaływać na środowisko wymagane jest uzyskanie pozwolenia na budowę. Zgodnie z art. 3 ust. 12 omawianej ustawy¹⁹ przez pozwolenie na budowę rozumie się jednostronną decyzję administracyjną, zezwalającą na rozpoczęcie i prowadzenie budowy bądź wykonywanie robót budowlanych odmiennych aniżeli budowa obiektu budowlanego. Kwalifikacja pozwolenia na budowę jako decyzji administracyjnej wiąże się z jej charakterem prawnym, tj. z cechami jakie ma zezwolenie oraz z czynnościami, które wykonywać musi organ administracji architektoniczno-budowlanej (art. 3 ust. 12 ustawy Prawo budowlane). W związku z powyższym jest to rozstrzygnięcie władcze organu administracji publicznej w zakresie uprawnień oraz obowiązków skonkretyzowanego podmiotu w konkretnej sprawie administracyjnej, w tym przypadku odnoszącej się do prawa zabudowy. Omawiany akt administracyjny należy postrzegać również w aspekcie postępowania administracyjnego, jako procesowe rozstrzygnięcie sprawy co do istoty²⁰. W zakresie przepisów prawa administracyjnego stroną postępowania administracyjnego jest ten, czyjego interesu prawnego ono dotyczy (art. 28. k.p.a.). Artykuł 28 ust. 2 prawa budowlanego wskazuje, iż stronami w postępowaniu o uzyskanie pozwolenia na budowę są inwestor oraz właściciel, użytkownicy wieczystości bądź zarządcy nieruchomości znajdujący się w obszarze oddziaływania obiektu.

Ten sam artykuł wskazuje również, że na roboty budowlane w rozumieniu art. 3 ust. 7 ustawy Prawo budowlane potrzebne jest pozwolenie na budowę. Akt ten stanowi podstawową formę administracyjnoprawnej reglamentacji poprzedzającej przystąpienie do realizacji robót budowlanych. Bez jego uzyskania rozpoczęcie robót budowlanych jest zakazane (art. 28 ust. 1). Warunkiem uzyskania pozwolenia na budowę jest zgodność zamierzenia budowlanego z wymogami ustawy Prawo budowlane. Stanowi ono instrument kontrolny o charakterze prewencyjnym, gdyż weryfikacja legalności zamierzenia budowlanego następuje przed rozpoczęciem robót budowlanych. Wydając zatem pozwolenie na budowę, organ rozstrzyga o możliwości podjęcia robót budowlanych i o legalności inwestycji. W jednym akcie następują dwa rozstrzygnięcia, przy czym pierwsze z nich ma charakter konstytutywny, drugi zaś deklaratoryjny.

Przedstawiony podział ma istotne znaczenie dla ochrony interesów uczestników procesu budowlanego, w szczególności dla inwestora. O ile pozwolenie na rozpoczęcie robót budowlanych staje się bezprzedmiotowe w momencie ich zakończenia, o tyle potwierdzenie legalności zamierzenia budowlanego obowiązuje dla ochrony inwestycji²¹.

¹⁸ B. Bodziony, R. Dziwiński, P. Gniadzik, *Prawo budowlane, cz. 1, Komentarz do ustawy*, Warszawa 1995, s. 64.

¹⁹ Ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (DzU z 2013 r., poz. 984 z późn. zm.).

²⁰ A. Ostrowska, *Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2012, s. 28.

²¹ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 280-282.

Pozwolenie na budowę jest decyzją administracyjną, czyli aktem załatwiającym sprawę administracyjną. Artykuł 35 ust. 4 omawianej ustawy wskazuje, iż w przypadku spełnienia wymagań określonych w ustawie właściwy organ nie może odmówić wydania pozwolenia na budowę.

Działania jurysdykcyjne organu administracji publicznej zmierzające do wydania decyzji charakteryzują się czterema podstawowymi cechami, które należy odnieść do tego samego aktu: są jednostronne, zewnętrzne, konkretne oraz indywidualne. Zatem decyzja taka wyznacza wiążące konsekwencje normy prawa materialnego dla danego stanu faktycznego.

Ponadto z art. 35 ust. 1 bezpośrednio wynika, iż przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, właściwy organ zobowiązany jest sprawdzić:

„1) zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu, a także z wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 (decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, ust. 1 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko);

2) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi;

3) kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń oraz informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, o której mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1b podstawowe obowiązki projektanta, zaświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 7 samodzielna funkcja techniczna - pojęcie oraz dokumentów, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 6 pozwolenie na budowę;

4) wykonanie – w przypadku obowiązku sprawdzenia projektu, o którym mowa w art. 20 ust. 2 podstawowe obowiązki projektanta, także sprawdzenie projektu – przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane i legitymującą się aktualnym na dzień opracowania projektu lub jego sprawdzenia zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7”.

Rzeczony przepis określa również konsekwencję zastosowania niniejszych uregulowań, i tak: w razie stwierdzenia naruszeń, w zakresie określonym w ust. 1, właściwy organ nakłada postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin ich usunięcia, a po jego bezskutecznym upływie wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę. Natomiast w przypadku spełnienia wymagań określonych w art. 35 ust. 1 oraz w art. 32 ust. 4, właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Właściwy organ wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę, jeżeli na terenie, którego dotyczy projekt zagospodarowania działki lub terenu, znajduje się obiekt budowlany, w stosunku do którego orzeczono nakaz rozbioru.

W przypadku gdy właściwy organ nie wyda decyzji w sprawie pozwolenia na budowę w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji, organ wyższego stopnia wymierza temu organowi, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. Wpływy z kar stanowią dochód budżetu państwa. Przepisu ust. 6 nie stosuje się do pozwolenia na budowę wydawanego dla przedsięwzięcia podlegającego ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000.

Przepisy art. 35 określają zarówno obowiązki organu wydającego rozstrzygnięcie, jak i inwestora wnioskującego o jego wydanie. Z jego brzmienia wynika, iż podstawowym obowiązkiem organu jest sprawdzenie, czy zostały spełnione przesłanki formalne, o których mowa w ust. 1 pkt. 1-4. W razie braku tej czynności należy przyjąć, iż decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa, a w konsekwencji, zgodnie z art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a., okoliczność taka pociąga za sobą jej nieważność. Obowiązkiem inwestora jest natomiast wszystkie wymienione przesłanki formalne spełnić.

Wyjątek przedmiotowy od reguły uzyskania pozwolenia na budowę stanowią zgodnie z art. 29, m. in.:

- obiekty gospodarcze związane z produkcją rolną i uzupełniające zabudowę zagrodową w ramach istniejącej działki siedliskowej: parterowe budynki gospodarcze o powierzchni zabudowy do 35 m², przy rozpiętości konstrukcji nie większej niż 4,80 m; płyty do składowania obornika; szczelne zbiorniki na gnojówkę lub gnojowicę o pojemności do 25 m³; naziemne silosy na materiały sypkie o pojemności do 30 m³ i wysokości nie większej niż 4,50 m; suszarnie kontenerowe o powierzchni zabudowy do 21 m²;
- wolno stojące parterowe budynki gospodarcze, wiaty i altany oraz przydomowe oranżerie (ogrody zimowe) o powierzchni zabudowy do 25 m², przy czym łączna liczba tych obiektów na działce nie może przekraczać dwóch na każde 500 m² powierzchni działki;
- indywidualne przydomowe oczyszczalnie ścieków o wydajności do 7,50 m³ na dobę;
- altany i obiekty gospodarcze na działkach w rodzinnych ogrodach działkowych o powierzchni zabudowy do 25 m² w miastach i do 35 m² poza granicami miast oraz wysokości do 5 m przy dachach stromych i do 4 m przy dachach płaskich;
- wiaty przystankowych i peronowych;
- budynki gospodarcze o powierzchni zabudowy do 20 m², służące jako zaplecze do bieżącego utrzymania linii kolejowych, położone na terenach stanowiących własność Skarbu Państwa i będących we władaniu zarządu kolei;
- wolno stojące kabiny telefoniczne, szafy i słupki telekomunikacyjne;
- parkometry z własnym zasilaniem;
- boiska szkolne oraz boiska, korty tenisowe, bieżnie służące do rekreacji;
- miejsca postojowe dla samochodów osobowych do 10 stanowisk łącznie;
- zatoki parkingowe na drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych;
- tymczasowe obiekty budowlane, niepołączone trwale z gruntem i przewidziane do rozbioru lub przeniesienia w inne miejsce w terminie określonym w zgłoszeniu, o którym mowa w art. 30 ust. 1, ale nie później niż przed upływem 120 dni od dnia rozpoczęcia budowy określonego w zgłoszeniu.

- gospodarze obiekty budowlane o powierzchni zabudowy do 35 m², przy rozpiętości konstrukcji nie większej niż 4,80 m, przeznaczone wyłącznie na cele gospodarki leśnej i położonych na gruntach leśnych Skarbu Państwa;
- obiekty budowlane piętrzące wodę i upustowe o wysokości piętrzenia poniżej 1 m poza rzekami żeglownymi oraz poza obszarem parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych oraz ich otulin;
- przydomowe baseny i oczka wodne o powierzchni do 30 m²².

W przypadku wątpliwości co do zakwalifikowania obiektu do kategorii zwolnionych z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, należy pamiętać, że regułą jest wymóg jego uzyskania wynikający z art. 28 omawianej ustawy, toteż dyspozycje zawarte w art. 29 należy traktować jako przepis szczególny²³.

Z kolei w art. 30 Prawa budowlanego znaleźć można przedmiotowy zakres tzw. zgłoszenia budowy lub robót budowlanych. Instytucja zgłoszenia budowy stanowi słabszą formę kontroli prewencyjnej niż omawiane wcześniej pozwolenie. Zgłoszenia właściwemu organowi wymaga (z zastrzeżeniem art. 29 ust. 3):

- budowa, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1-3, 5-19 i 20a-21;
- budowa, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 20 (z zastrzeżeniem art. 29a);
- wykonywanie robót budowlanych, o których mowa w art. 29 ust. 2 pkt 1, 4-6 oraz 9-13;
- budowa ogrodzeń od strony dróg, ulic, placów, torów kolejowych i innych miejsc publicznych oraz ogrodzeń o wysokości powyżej 2,20 m i wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu: krat na budynkach mieszkalnych wielorodzinnych, użyteczności publicznej i zamieszkania zbiorowego oraz obiektach wpisanych do rejestru zabytków, urządzeń o wysokości powyżej 3 m na obiektach budowlanych, budowa obiektów małej architektury w miejscach publicznych.

Ponadto w zgłoszeniu należy określić rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia. Do zgłoszenia należy dołączyć m. in. dowód dysponowania nieruchomością, odpowiednie szkice lub rysunki, a także pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane odrębnymi przepisami. W razie konieczności uzupełnienia zgłoszenia, właściwy organ może w drodze postanowienia nałożyć na zgłaszającego obowiązek uzupełnienia, w określonym terminie, brakujących dokumentów, a w przypadku ich nieuzupełnienia – wnosi sprzeciw, w drodze decyzji. Zgłoszenia należy dokonać przed rozpoczęciem zamierzonych robót, a do ich realizacji można przystąpić dopiero po upływie 30 dni od doręczenia zgłoszenia właściwemu organowi, chyba że ten w drodze decyzji wniesie sprzeciw.

Pozwolenie na budowę a zgłoszenie

Właściciele nieruchomości, potencjalni inwestorzy oraz organy administracji często poddają w wątpliwość konieczność współistnienia instytucji pozwolenia na bu-

²² Szerzej art. 29 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (DzU z 1994 r. Nr 89, poz. 414).

²³ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 286.

dowę i zgłoszenia budowlanego. Trwająca wciąż dyskusja dotyka rozmaitych sfer życia. Pod uwagę bierze się np.: ograniczający skutek pozwolenia na budowę ingerujący w konstytucyjną podstawę możliwości swobodnego realizowania prawa własności, długotrwałość i przewlekłość procesu wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, w konsekwencji prowadząc do opóźniania terminowości planowanych inwestycji, a co za tym idzie oddziaływania na czynniki czysto ekonomiczne w przełożeniu jednostkowym oraz społeczno-gospodarczym.

Odważnym i z punktu widzenia realizowanych inwestycji słusznym wydaje się być pogląd wygłoszony przez Z. Niewiadomskiego, że zmiany legislacyjne po 1994 r. w zakresie prawa budowlanego podejmowane są bez szerszej refleksji teoretycznej i w rezultacie efekty są odwrotne do zamierzonych²⁴. Uzasadnieniem tego stanowiska jest wciąż obecny dualizm obu procedur, często regulujący zakres przedmiotowo zbliżonych robót budowlanych.

Od 1994 roku podjęto wiele prób zmiany tego stanu rzeczy. Do jednej z ostatnich należy zgłoszona nowelizacja ustawy z dnia 23 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw. Aktualizacja miała skutkować zniesieniem obowiązku konieczności uzyskania pozwolenia na budowę. Miało to prowadzić do uproszczenia i ujednoczenia procedur w tym zakresie. Trybunał Konstytucyjny, po zbadaniu propozycji noweli (wyrok z 20 kwietnia 2011 r. sygn. akt Kp. 7/09) stwierdził, iż przepisy nowelizacji w tym zakresie są niezgodne z Konstytucją RP, ponadto uznał, że są one nierozzerwalnie związane z całą ustawą, dlatego też nowelizacja w całości została uchylona.²⁵

We wcześniejszych orzeczeniach Trybunału wskazywano również na zarzuty, traktujące o tym, że instytucja zgłoszenia, która miała zastąpić konieczność uzyskania pozwolenia na budowę, ze względu na jej prawny charakter, zdecydowanie obniża poziom ochrony osób trzecich w zakresie prawa do informacji oraz zachowania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ponadto uznano, że zakres oceny zgłoszenia jest zbyt wąski, a przesłanki zgłoszenia sprzeciwu niewystarczające. Trybunał uznał również, że zgłoszenie w kształcie określonym w noweli nie jest wnioskiem o wszczęcie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego oraz, że milcząca zgoda organu nie poddaje się skutecznej kontroli sądu administracyjnego z uwagi na całokształt przepisów procedury sądownoadministracyjnej w połączeniu z przepisami prawa budowlanego, a zatem interesy właściciela sąsiedniej nieruchomości nie mogą znaleźć w tym zakresie ochrony²⁶. Takie stanowisko polskiego normodawcy wielu nie nastroiło optymizmem. Jednak, jak wskazano we wcześniejszej części artykułu, spór nad istotą pozwolenia na budowę trwa.

Postulatami zgłaszanymi w 2009 roku, jak i obecnie są przede wszystkim:

– zniesienie obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę i zgłoszenia budowy oraz zastąpienia ich uproszczoną procedurą wpisu do rejestru robót budowlanych;

²⁴ *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, wyd. 2, Warszawa 2007, s. 7.

²⁵ www.trybunal.gov.pl/rozprawy/wyroki/art/4749-prawo-budowlane-zniesienie-obowiazku-uzyskania- pozwolenia-na-budowe/ [dostęp 1.07.2014].

²⁶ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 286.

- zniesienie instytucji zatwierdzenia projektu w drodze decyzji administracyjnej;
- zniesienie konieczności uzyskiwania pozwolenia na użytkowanie²⁷.

Podsumowanie

Pozwolenie budowlane wraz ze zgłoszeniem budowlanym stanowi problem wszystkich uczestników procesu inwestycyjnego od momentu wejścia w życie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Niewątpliwie regulacje w niej zawarte pozostawiają wiele do życzenia w zakresie spójności, przejrzystości i racjonalności rozwiązań zaproponowanych przez ustawodawcę. Powyższe warunkuje konieczność zmian i nowelizacji niezbędnych dla rozwoju wszelkich form budownictwa. Stopień zaspokojenia potrzeb tej branży zdecydowanie zależy od jasności przepisów, potencjału ekonomicznego oraz ścisłej współpracy inwestorów z organami administracji. Nie jest to jednak możliwe w momencie, gdy już na samym początku powstaje spór o słuszność rozstrzygnięcia organu w przedmiocie pozwolenia na budowę.

Zwolennicy nowelizacji kodyfikacji prawa w rzeczonym zakresie uważają, że potrzebne są zmiany zmierzające w kierunku większego zaufania względem inwestorów, a tym samym ułatwienia i ujednoczenia całej procedury związanej z budownictwem. Natomiast entuzjaści wciąż obowiązujących rozwiązań proceduralnych wskazują na ich zasadność, tym samym odnosząc się sceptycznie do podnoszonych postulatów z uwagi na możliwy brak państwowej kontroli w zakresie tzw. samowoli budowlanej, co często może skutkować m. in. naruszeniami w sferze ochrony praw i interesów pozostałych obywateli, np. właścicieli sąsiednich nieruchomości bądź ochrony środowiska.

Za pewnik należy jednak przyjąć, że problem leży pośrodku, gdyż rozbudowany formalnie proces uzyskania pozwolenia na budowę często powoduje opóźnienia w procesie inwestycyjnym, a co za tym idzie, często prowadzi do strat ekonomicznych zarówno po stronie państwa, jak i obywatela.

Miejmy nadzieję, że dzięki planowanym zmianom, jakie mają nastąpić w związku z pracami Komisji Kodyfikacji Prawa Budowlanego, istnieje duże prawdopodobieństwo skrócenia okresu oczekiwania na wydanie decyzji bądź całkowite zniesienie obowiązku występowania z formalnym wnioskiem o pozwolenia na budowę i zastąpienie go zgłoszeniem budowy wraz z załączonym projektem budowlanym.

Streszczenie

Ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane stanowi podstawę prawną urzeczywistnienia zamierzenia budowlanego. W celu rozpoczęcia realizacji inwestycji na danym gruncie, w myśl wskazanej noweli, niezbędne jest uzyskanie pozwolenia na budowę.

Niniejszy artykuł traktuje o istocie pozwolenia na budowę, wskazując na jego kluczową funkcję w procesie budowlanym. Ponadto poddaje pod rozwagę zasadność istnienia tej instytucji, która spotyka się z nieustanną krytyką środowisk związanych z wykonawstwem budowlanym. Podno-

²⁷ W. Sz wajdler, *Zniesienie instytucji pozwolenia na budowę a prawo zabudowy nieruchomości gruntowych*, Toruń 2009, s. 16.

szonymi postulatami w przedmiotowym aspekcie są, m. in.: zniesienie obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę i zgłoszenia budowy oraz zastąpienie ich uproszczoną procedurą wpisu do rejestru robót budowlanych, zniesienie instytucji zatwierdzenia projektu w drodze decyzji administracyjnej oraz zniesienie konieczności uzyskiwania pozwolenia na użytkowanie.

Omawiany problem stanowi jeden z aspektów prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego, powołanej rozporządzeniem Rady Ministrów z 10 lipca 2012 r. celem opracowania tzw. kodeksu budowlanego, który ma nosić nazwę – Kodeks urbanistyczno- budowlany. Zakończenie prac zaplanowano na koniec listopada 2014 r., wówczas do systemu aktów prawnych wprowadzone mają zostać regulacje, których celem będzie usprawnienie procesu inwestycyjnego.

Słowa kluczowe: pozwolenie budowlane, zgłoszenie budowlane, nieruchomość, proces inwestycyjny, prawo budowlane

Construction Permit - Selected Issues

Summary

The Act of 7 July 1994 on the Construction Law provides the legal basis for the realization of construction intents. According to this Act, in order to start the investment on the given premises it is necessary to obtain a building permit. This article deals with the nature of the building permit, pointing at its key role in the construction process. In addition, it discusses the justifiability of this requirement, since it is constantly receiving the ceaseless criticism on the part of the circles related to construction executives. The amendment proposals in this respect include: 1) elimination of the requirement to obtain the building permit and to notify the construction, which should be replaced by the simplified procedure consisting in an entry in the register of the construction works; 2) abolition of the institution of the approval of the project by means of the administrative decision; 3) abolition of the obligation of obtaining the permission for the usufruct. The discussed matters have become the center of the interest of the Commission for the Codification of Construction Law (*Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego*), which was created by virtue of the Regulation of the Council of Ministers of 10 July 2012 with a view to draw up the so-called building code, named: the Code of Urban Construction. The completion of work of the Commission is scheduled for the end of the November 2014; by this time the system of regulations created to streamline the investment process should have been finished.

Key words: building permit, building application, property, investment process, building law

Grzegorz Górniewicz

KRYZYS FINANSÓW PUBLICZNYCH GRECJI

Początek problemów finansowych

W latach 2004-2009 władzę w Grecji sprawowała partia Nowa Demokracja. W tym czasie finanse kraju zostały w zasadzie kompletnie zniszczone, a korupcja osiągnęła olbrzymie rozmiary. Premier Antonis Samaras pozostawił Grecję z deficytem budżetowym czterokrotnie wyższym od brukselskiej normy. W 2009 roku nowym premierem został Jeorjios Papandreu¹.

Zimą 2009-2010 roku nastąpił gwałtowny wzrost problemów finansowych Grecji². Ujawniono wówczas oszustwa i manipulacje statystyczne, nazywane niekiedy kreatywną księgowością³, co pograżyło ten mocno zadłużony i w dużej mierze skorumpowany kraj. Grecji w tych operacjach, a właściwie machinacjach, pomagał Goldman Sachs. Ten amerykański bank inwestycyjny zaczął zajmować się greckim długiem już na początku XXI wieku. Kamuflował go na dwa sposoby. Po pierwsze, posłużył się swapami walutowymi⁴. Drugim sposobem było antycypowanie przyszłych dochodów (np. bank doradził Grekom, by uznali za realne przyszłe dochody z lotnisk i portów, co obniżyło dług o 0,5% PKB). Goldman Sachs oskarżony został przez amerykański nadzór *Securi-*

¹ Premier Grecji pochodził z rodziny o wielkich tradycjach politycznych. Jego dziadek (zresztą też Jeorgios) był trzykrotnie premierem (1944-1945, 1963, 1963-1965). Ojciec – Andreas Papandreu – stworzył partię PASOK – Ogólnogrecki Ruch Socjalistyczny, z którą objął władzę w 1981 roku. W dużym stopniu to on odpowiedzialny jest za obecny stan gospodarki. Andreas Papandreu wzmocnił bowiem postawy roszczeniowe Greków. Szerzej D. Walewska, *Jak Grecy budowali kleptokrację*, *Uważam Rze* 2011, nr 23, s. 82-84.

² Według danych Eurostatu deficyt sektora finansów publicznych wyniósł w 2009 roku 15,4% PKB, a rok później – 10,6% PKB.

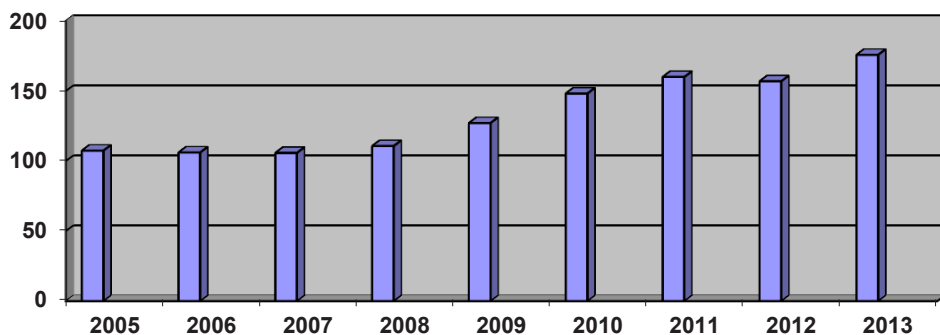
³ Termin ten wystąpił po raz pierwszy po wykryciu wielkich skandali finansowych w USA w 2002 r. Nazwano nim przypadki ukrywania strat i przedstawiania w pozytywnym świetle wyników finansowych celem przyciągnięcia inwestorów oraz utrzymaniem dobrego image. Z czasem kreatywną księgowością zaczyna nazywać się wszelkie przypadki księgowania operacji finansowych niezgodne z prawem i stanem faktycznym.

⁴ W samych swapach nie ma oczywiście niczego złego. Wiele rządów posługuje się nimi w celu zabezpieczenia się przed ryzykiem wymiany, gdy emitują obligacje w euro czy w innej walucie, sprzedając swój dług na rynku. Sprawy się komplikują, gdy rząd i jego doradcy bank zmieniają po drodze parytet stóp procentowych wymiany owego zabezpieczenia, nikogo o tym nie informując. Takie działanie pozwala na w sztuczny sposób zmniejszyć wartość długu. J. Szczygieł, *W cieniu Goldman Sachs*, *Bank* 2011, nr 6, s. 70-71.

*ties and Exchange Commission (SEC) o oszustwa i nieetyczne praktyki*⁵. Według amerykańskiej prasy, bank za swoje porady otrzymał od Grecji 300 mln USD⁶.

Rząd grecki próbował ratować fatalną sytuację cięciami wydatków. Mimo iż były one niewystarczające i tak zdenerwowały przyzwyczajonych do wysokich świadczeń socjalnych Greków. Rozruchy sprawiły, że świat z przerażeniem zaczął odkrywać prawdziwe oblicze kryzysu zadłużenia. Uświadomiono sobie, że zagrożeniem dla stabilności strefy euro jest nie tylko Grecja, ale także inne nieudolnie zarządzane i zadłużone kraje (Hiszpania, Irlandia, Portugalia i Włochy). Ujawnienie skali problemu wymusiło na politykach europejskich opracowanie planu ratowania nie tylko Grecji, ale i całej strefy euro⁷.

Wykres 1. Dług publiczny Grecji w relacji do PKB (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Na koniec 2006 roku dług publiczny Grecji wynosił nieco ponad 226 mld euro. W kolejnych latach systematycznie wzrastał, by na koniec 2010 roku przekroczyć 340 mld euro i nadal rosnąć. Wykres 1. przedstawia relację długu publicznego Grecji do PKB. Należy zauważyć, że w latach 2005-2008, czyli przedkryzysowych, była ona relatywnie stabilna, a w okresie kryzysu zdecydowanie się pogorszyła. Na koniec 2013 roku stosunek ten wyniósł ponad 175%, czyli prawie trzykrotnie więcej niż dopuszcza traktat z Maastricht (60%) i nadal się pogarszał.

⁵ L. R. Wray, M. Auerback, *Greckie przesłanie*, Gazeta Bankowa 2010, nr 06, s. 115-119.

⁶ G. Górniewicz, P. Siemiątkowski, *Zmiany w międzynarodowej pozycji inwestycyjnej Grecji w okresie kryzysu*, cz. 1, *Metodologiczne aspekty zarządzania wartością przedsiębiorstwa*, red. E. Urbańczyk, A. Gąsior, E. Mioduchowska-Jaroszewicz, M. Romanowska, *Zeszyty Naukowe* 2012, nr 737, *Finanse, rynki finansowe, ubezpieczenia*, nr 56, s. 358.

⁷ Ł. Kwiecień, *Kryzys – inaczej, strategia – bez zmian*, *Magazyn Pioneer Pekao TFI* 2010, nr 1, s. 14-15.

Pierwszy pakiet pomocowy i kolejne problemy

Na początku maja 2010 roku szefowie państw strefy euro zebrani na szczycie w Brukseli i Międzynarodowego Funduszu Walutowego ostatecznie zatwierdzili pakiet pomocy dla Grecji w wysokości 110 mld euro do 2012 roku. Ceną za wsparcie z udziałem MFW były drastyczne reformy budżetowe. Plan zakładał zredukowanie deficytu budżetowego z 13,6% PKB w 2009 roku do 2,6% w 2014 roku⁸.

Redukcja wydatków budżetowych objęła między innymi: 30% redukcję premii bożonarodzeniowych, 12% redukcję zasiłków dla byłych pracowników sektora publicznego, redukcję premii motywujących za wykonanie pracy, zamrożenie emerytur sektora publicznego oraz wszystkich emerytur kontrolowanych przez rząd, a także 5% redukcję inwestycji publicznych i cięcia w programach edukacyjnych. Wzrosły natomiast dochody budżetowe: VAT z 19 do 21% oraz akcyzy na paliwa, papierosy, alkohole i towary luksusowe (samochody o wartości wyższej niż 17 tys. euro, łodzie, helikoptery, kamienie i metale szlachetne)⁹.

Przyjęte reformy strukturalne wydawały się bardzo trudne do realizacji ze względu na występujące w Grecji uwarunkowania:

- społeczne – konieczność przebudowy wielopokoleniowej świadomości beneficjentów korzystających ze środków publicznych i opanowania protestów;
- ekonomiczne – ujemna dynamika PKB, a także zbyt niska skala obniżenia deficytu budżetowego;
- organizacyjne – ograniczenie niesprawnej i przerośniętej administracji publicznej, konieczność unowocześnienia rynku pracy oraz ograniczenie szarej strefy.

Wątpliwa realizacja niezbędnych reform będzie prawdopodobnie oznaczała nie tylko wydłużenie procesu spłaty zadłużenia, ale i silniejsze obciążenie długiem Grecji innych podmiotów unijnych przez dłuższy okres, a także stałe odnawianie tego procesu aż do nieuniknionych ostatecznych decyzji¹⁰.

Taką decyzją mogło być wykluczenie Grecji ze strefy euro. Istnieją opinie, że mogłoby to oznaczać wzmocnienie gospodarki greckiej. Odzyskanie waluty narodowej spowodowałoby szybką jej dewaluację wobec dolara i euro. Pozwoliłoby to Grecji odzyskać konkurencyjność na rynkach międzynarodowych i tym samym zwiększyć eksport oraz wpływy z turystyki¹¹.

Pod koniec 2010 roku sytuację w Grecji uspokoiła nieco wygrana w wyborach samorządowych partii rządzącej PASOK. Sądzono wówczas, że pozwoli to rządowi Grecji na wprowadzenie kolejnych oszczędnościowych reform¹².

⁸ G. Górniewicz, *Dług publiczny. Historia, terażniejszość, przyczyny i perspektywy*, Bydgoszcz 2012, s. 102.

⁹ J. Zombirt, *Łatanie greckiej dziury*, Bank 2010, nr 4, s. 51.

¹⁰ E. Chojna-Duch, *Grecki pat*, Rzeczpospolita 2010, nr 123, s. B14-B15.

¹¹ H. Kozieł, *Rozpad strefy euro pomoże europejskim gospodarkom?*, Rzeczpospolita 2010, nr 160, s. A1.

¹² D. Walewska, *Greckie przyzwolenie na nowe reformy*, Rzeczpospolita 2010, nr 262, s. B3.

Jednak ekonomiści skupieni w The European Economic Advisory Group (EFA) przewidywali, iż w 2013 roku czeka Grecję ogłoszenie niewypłacalności. W tym czasie miał się bowiem skończyć program pomocowy Unii Europejskiej i MFW. Według EFA jedyną skuteczną metodą uratowania Grecji była wówczas rezygnacja z euro i powrót do drachmy¹³.

Podczas szczytu strefy euro w Brukseli (pierwsza połowa marca 2011 roku) zostały złagodzone warunki antykryzysowej pożyczki dla Grecji. Kraj ten dostał cztery lata więcej na spłatę 100 mld euro oraz obniżenie oprocentowania o 1 punkt. Pożyczka będzie więc zwracana przez 7,5 roku, a oprocentowanie wyniesie 4,8%. Jednak strefa euro postawiła dodatkowy warunek: oprócz poprzednich obietnic reform strukturalnych i oszczędności w budżecie Grecja musi wystawić na sprzedaż majątek narodowy o wartości 50 mld euro. W pierwotnej wersji umowy z maja 2010 roku mowa była o prywatyzacji dającej tylko 5 mld euro¹⁴. Sprzedane mają być między innymi: samoloty Airbus, sześć banków, telekom, państwowa loteria, poczta, lotniska, firmy świadczące usługi komunalne, przedsiębiorstwa energetyczne, huty, stadiony i infrastruktura, która powstała w związku z olimpiadą w 2004 roku, a także nieruchomości na wyspach¹⁵.

Mimo powyższych działań MFW był wówczas przekonany, że Grecja nie będzie w stanie sprostać spłatom pożyczek i najdalej w 2012 roku ogłosi niewypłacalność. Zdaniem Funduszu podobnie oceniała sytuację Grecji większość przywódców krajów Unii Europejskiej (oprócz Francji, która obawiała się, że niewypłacalność Aten wywoła panikę w strefie euro). W połowie kwietnia 2011 roku rentowność greckich obligacji przekroczyła astronomiczny poziom 13,5%¹⁶.

Na początku maja 2011 roku agencja Standard&Poors obniżyła Grecji rating kredytowy z poziomu BB- do B, a rentowność dwuletnich obligacji przekroczyła 25%. W tym czasie coraz głośniej mówiło się już o kolejnym pakiecie pomocowym i o możliwości wyjścia Grecji ze strefy euro¹⁷. Według raportu „EMU Break-up” opracowanego przez analityków ING po wyjściu Grecji z Eurolandu jej waluta zdewałowałaby się wobec euro o ok. 80%. Ponadto nastąpiłoby zmniejszenie greckiego PKB o 7,5%¹⁸.

W związku z sytuacją Grecji pojawił się nowy termin, a mianowicie „reprofilowanie” (*reprofiling*). Słowo to oznacza faktycznie prawie to samo co restrukturyzacja. Różnica polega na tym, iż restrukturyzacja dotyczy redukcji nominalnej wartości długu, którą przewiduje się na rok 2013, a reprofilowanie oznacza wydłużenie terminu spłaty lub obniżenie oprocentowania. W rzeczywistości, bez względu na to, jakich słów użyją eurokraci, posiadacze greckiego długu prawdopodobnie stracą bardzo dużo¹⁹. W przypadku ewentualnego bankructwa Grecji, największe zagrożenie odczułyby francuskie i nie-

¹³ J. Bielecki, *Nowy scenariusz dla Grecji: upadek i powrót do drachmy*, Dziennik Gazeta Prawna 2011, nr 41, s. A8.

¹⁴ A. Słojewska, *Grecji lżej, Irlandia nieugięta*, Rzeczpospolita 2011, nr 60, s. B4.

¹⁵ D. Walewska, *Grecja: wszystko na sprzedaż*, Rzeczpospolita 2011, nr 149, s. B2-B3.

¹⁶ J. Bielecki, *Grecja nie uniknie bankructwa*, Dziennik Gazeta Prawna 2011, nr 75, s. A7.

¹⁷ H. Koziel, *Grecja znów dostanie pomoc finansową?*, Rzeczpospolita 2011, nr 107, s. B2-B3.

¹⁸ K. Doliniak, *Euro coraz dalej*, Forbes 2011, nr 04, s. 24.

¹⁹ A. Słojewska, *Zakazane słowo na „r”*, Rzeczpospolita 2011, nr 116, s. B14.

mieckie banki. W pierwszym przypadku oznaczałoby to stratę ok. 30 mld euro, a w drugim ponad 20 mld euro. Łącznie w maju 2011 roku dług Grecji przekraczał 340 mld euro, a największymi wierzycielami tego kraju były instytucje, takie jak:

- Europejski Bank Centralny – 70 mld euro;
- francuskie banki komercyjne – 60 mld euro, w tym: Credit Agricole – 24,5 mld euro, BNP i Societe Generale – po 6 mld euro każdy;
- niemieckie banki komercyjne – 42 mld euro, w tym: Hypo Real – 9 mld euro, West-Deutsche i Commerzabank po 6 mld euro każdy;
- Międzynarodowy Fundusz Walutowy – 30 mld euro.

Ponadto do wierzycieli Grecji zaliczano również banki brytyjskie, holenderskie i włoskie²⁰.

Grecki dług publiczny pochodził przede wszystkim z wyemitowanych przez ten kraj obligacji i krótkookresowych papierów wartościowych (short-term notes). Na początku 2011 roku przypadało na nie prawie 80% zadłużenia, z czego zdecydowaną większość stanowiły papiery wartościowe wyemitowane w Grecji. Niecałe 20% długu wynikało z zaciągniętych pożyczek, a największą ich część stanowiła pomoc w ramach Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej. Szczegółowe dane zawiera tabela 1.

Tab. 1. Źródła pochodzenia długu publicznego Grecji (w mln euro)

Wyszczególnienie	2010	2011*
Obligacje i krótkookresowe papiery wartościowe	285,744	282,214
Obligacje emitowane w kraju	256,452	254,820
Obligacje emitowane za granicą	19,154	18,734
Ochronne emisje zagraniczne	0,695	0,346
Krótkookresowe papiery wartościowe	9,441	8,312
Pożyczki	54,542	72,326
Bank centralny Grecji	3,238	0,02
Inne krajowe pożyczki	6,153	6,153
Specjalne celowe i bilateralne pożyczki	6,406	6,389
Pożyczki z EFSF	31,824	53,240
Inne zagraniczne pożyczki	6,921	6,524
Dług publiczny ogółem	340,286	354,540

* dane na koniec marca 2011 roku

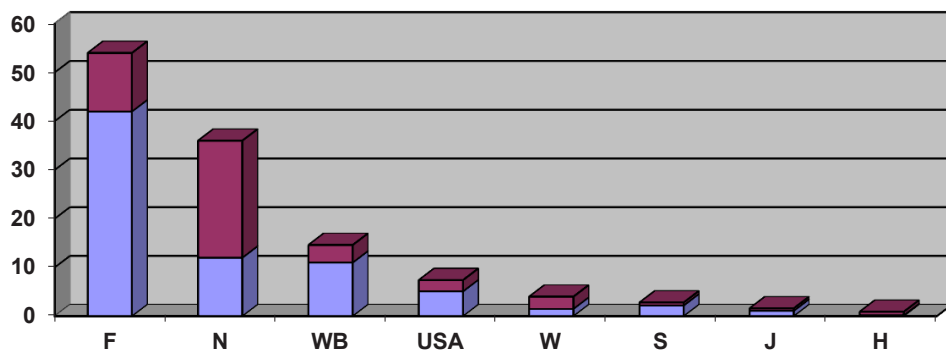
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Hellenic Republic Public Debt Bulletin, nr 61, march 2011.

Według danych Banku Rozrachunków Międzynarodowych najwięcej greckich obligacji miała Francja (ponad 56 mld USD), z czego zdecydowana większość pozostawała w rękach prywatnych instytucji finansowych. Na drugiej pozycji uplasowały się Niemcy (prawie 34 mld USD). W ich przypadku większość obligacji należała do rządu. Na kolejnych pozycjach znalazły się takie kraje, jak: Wielka Brytania, Stany Zjednoczone, Włochy, Szwajcaria, Japonia i Hiszpania (szczegółowe dane przedstawia wykres 2).

²⁰ J. Bielecki, *Na bankructwie Grecji najwięcej stracą banki z Francji i Niemiec*, Dziennik Gazeta Prawna 2011, nr 96, s. A1, A7.

Warto zauważyć, iż każdy z wymienionych krajów miał jednocześnie znaczące własne zadłużenie publiczne.

Wykres 2. Kraje posiadające greckie obligacje (w mld USD)



Jaśniejszym kolorem oznaczono obligacje należące do prywatnych instytucji finansowych, a ciemniejszym obligacje należące do rządów poszczególnych krajów. Wykorzystane skróty: F – Francja, N – Niemcy, WB – Wielka Brytania, W – Włochy, S – Szwajcaria, J – Japonia i H – Hiszpania.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Rozrachunków Międzynarodowych (BIS Quarterly Review).

Greckie ministerstwo finansów wyróżniło trzy obszary w strukturze długu publicznego (zob. tab. 2). Pierwszy dotyczył stałego i zmiennego oprocentowania. W całym analizowanym okresie (2006 – marzec 2011) zdecydowanie przeważało oprocentowanie stałe. Należy jednak zauważyć, że jego udział stale się zmniejszał. W 2006 roku wynosił ponad 81%, a na koniec marca 2011 tylko 66%. Powyższe zjawisko należy ocenić negatywnie. Drugi obszar brał pod uwagę zbywalność. Przez cały okres dominował zdecydowanie dług zbywalny (*tradable*), choć należy podkreślić, że w ostatnim czasie wzrastał udział zadłużenia niezbywalnego (*non-tradable*). Z kolei trzeci obszar dotyczył walut, w jakich występowało greckie zadłużenie. Prawie w całości przypadało ono na euro. Należy stwierdzić, iż w całym analizowanym okresie nie zaszły pod tym względem istotne zmiany w strukturze greckiego długu publicznego.

Tab. 2. Struktura długu publicznego Grecji (w %)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
A. Stałe oprocentowanie	81,6	79,3	74,7	75,4	70,7	66,0
Zmienne oprocentowanie	18,4	20,7	25,3	24,6	29,3	34,0
B. Dług zbywalny	91,4	92,2	91,7	94,8	84,0	79,6
Dług niezbywalny	8,6	7,8	8,3	5,2	16,0	20,4
C. Euro	99,1	99,2	99,4	99,6	98,2	98,0
Pozostałe waluty	0,9	0,8	0,6	0,4	1,8	2,0

* dane na koniec marca 2011 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Hellenic Republic Public Debt Bulletin, march 2007, nr 45; Hellenic Republic Public Debt Bulletin, march 2008, nr 49; Hellenic Republic Public Debt Bulletin, december 2008, nr 52; Hellenic Republic Public Debt Bulletin, december 2009, nr 56; Hellenic Republic Public Debt Bulletin, march 2011, nr 61.

W drugiej połowie maja 2011 roku sytuacja finansowa wydawała się coraz trudniejsza. Rząd grecki starał się przekonać rynki, że restrukturyzacja nie wchodziła w rachubę. 23 maja w Atenach podjęto decyzję o następnych oszczędnościach. Miały one dotyczyć kolejnego obniżenia zarobków pracowników administracji państwowej, zmniejszenia ich liczby oraz podwyższenia podatków. Zlikwidowana miała zostać kwota wolna od opodatkowania (12 tys. euro rocznie), a zarabiający ponad 80 tys. euro mieliby zapłacić jednorazowy domiar. Jednocześnie zupełnie nowym podatkiem miałyby zostać obciążone duże i drogie nieruchomości. Premier Jeorjos Papandreu wierzył, że dzięki nowym oszczędnościom pokona sceptyczne oceny Europejskiego Banki Centralnego i rynki finansowe²¹.

W tym samym czasie kredytujące zadłużoną Grecję kraje strefy euro coraz mocniej naciskały na to, by oprócz pakietu oszczędnościowego Ateny przyspieszyły spłacanie swoich zobowiązań poprzez prywatyzację. Sprzedaż majątku państwowego mogłaby, ich zdaniem, zając się obsadzona unijnymi ekspertami ponadnarodowa agencja. Zdaniem unijnych ekspertów greckie państwo dysponuje majątkiem wartym ok. 300 mld euro. Sprywatyzowaniu miałyby ulec jego 20%²².

24 maja 2011 roku grecki minister finansów Giorgos Papakonstantinu zapowiedział, że jeśli jego kraj nie otrzyma do końca lipca kolejnej transzy pomocy w wysokości 17 mld euro, to ogłosi niewypłacalność. Momentalnie zareagowały na tę zapowiedź rynki finansowe. Rentowność greckich obligacji pobiła kolejne rekordy (dziesięcioletnie ponad 17%, a dwuletnie nieomal 26%)²³.

Tab. 3. Możliwości rozwiązania problemu greckiego długu publicznego zaprezentowane przez „The Economist” w 2011 r.

Opcja	Działania	Argumenty za	Argumenty przeciw
Transfery budżetowe	– członkowie strefy euro darują Grecji pieniądze	– następuje zmniejszenie obciążenia Grecji zadłużeniem – EBC nie przeciwstawia się	– trudno było wyobrazić sobie otwarte przekazanie tego rozwiązania wyborcom, gdyż może ono zachęcać do rozrzutności

²¹ D. Walewska, H. Kozieł, *Rynki nie wierzą w greckie cięcia*, Rzeczpospolita 2011, nr 119, s. B2-B3.

²² R. Woś, *Prywatyzacja pod nadzorem UE*, Dziennik Gazeta Prawna 2011, nr 99, s. A7.

²³ M. Potocki, *Greckie problemy ciągną na dno całą Unię Europejską*, Dziennik Gazeta Prawna 2011, nr 100, s. A8.

Pożyczki ratunkowe	– członkowie strefy euro i MFW pożyczają Grecji kolejne pieniądze	– dawało to Grecji więcej czasu na przeprowadzenie koniecznych reform – brak sprzeciwu EBC	– nie wiąże się to z problemem wypłacalności – warunki nowych kredytów mogą zredukować i tak niski wzrost – trudno przekonać do tego rozwiązania wyborców
„Inicjatywa wiedeńska”*	– banki bez nacisku UE rolują grecki dług	– oznacza to więcej czasu dla Grecji, zmniejszenie kosztów podatków i całej gospodarki oraz poprawę ratingów	– jest to rozwiązanie trudne do skoordynowania i dające zły przykład innym dłużnikom
„Miękką restrukturyzacja” bądź przeprofilowanie	– kredytodawcy dobrowolnie przedłużają terminy spłat dotychczasowych długów	– daje to Grecji więcej czasu na zreformowanie finansów publicznych i zmniejsza bieżące koszty	– nie rozwiązuje to kwestii niewypłacalności, a jedynie przesuwa problem w czasie – prawdopodobnie doprowadza to do dalszego obniżania ratingów
„Twarda” restrukturyzacja	– poważne zmniejszenie wartości długu Grecji	– obniża obciążenie kraju zadłużeniem	– przerzucenie strat na banki – zmniejszenie presji na reformy w kraju – sprzeciw EBC

*Powstała w 2009 roku „inicjatywa wiedeńska” była planem powstrzymania rozprzestrzeniania się trudności finansowych na Europę Środkową i Wschodnią. Zagraniczne banki zobowiązywały się nie zmniejszać swojego zaangażowania w regionie i nie uciekać z niego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: „The Economist Newspaper” (Grecja: opcje ratunku najgorsze na świecie, „Rzeczpospolita” 2011, nr 124, s. B4).

„The Economist Newspaper” proponował wówczas pięć potencjalnych sposobów rozwiązania kryzysu zadłużeniowego Grecji wraz z argumentami za i przeciw (zob. tab. 3). Wydaje się, że lista propozycji nie była zamknięta (można było, na przykład prywatyzować grecki majątek, o czym była już mowa wyżej).

Negocjacje i drugi pakiet pomocowy

Sytuacja Grecji jeszcze bardziej skomplikowała się w kolejnym miesiącu. 15 czerwca związkowcy z firm prywatnych i urzędów państwowych otoczyli budynki parlamentu. Protestujący kategorycznie domagali się wycofania dokumentu zawierającego plan kolejnych cięć wydatków i podwyższenia podatków. W tym czasie nie było już w zasadzie wątpliwości, iż wcześniej czy później Grecja będzie musiała ogłosić niewypłacalność, a decyzja o przyznaniu kolejnej pomocy była coraz bliższa²⁴.

24 czerwca podczas unijnego szczytu w Brukseli zapewniono o gotowości do udzielenia kolejnej pomocy finansowej. Nowy plan ratunkowy (90-120 mld euro) miał być uzależniony od programu oszczędnościowego, obejmującego zmniejszenie wydatków budżetowych, podwyższenie wpływów podatkowych i prywatyzację. Pożyczkę sfinansować miały strefa euro, MFW i prywatni inwestorzy, którzy dokonaliby rolowania greckich obligacji, czyli zamiany starego długu na nowy. Do pakietu nie miały natomiast zostać dołączone środki z unijnego budżetu (EFSF)²⁵.

Trzy dni później w Atenach rozpoczęła się debata parlamentarna nad przyjęciem kolejnego pakietu oszczędnościowego. Równolegle rozpoczął się dwudniowy strajk generalny, paraliżujący w istocie cały kraj. W tym samym czasie premier Francji Nicolas Sarkozy potwierdził, iż rząd porozumiał się z bankami w sprawie refinansowania greckiego długu, czyli wymiany wygasających obligacji na nowe, trzydziestoletnie: „Nie pozwolimy Grecji upaść, będziemy bronić euro, to leży w interesie nas wszystkich”²⁶ – powiedział. Francuskie banki miały zainwestować ponownie 70% kwoty, którą otrzymałyby od Aten w zamian za wygasające obligacje. Podobny pomysł akceptowały też banki niemieckie. Plan ratunkowy dla Grecji przypominał system opracowany przez Nicolasa Brady’ego. Jednak zdaniem wielu inwestorów, w tym George’a Sorosa, takie działanie było niewystarczające i niewypłacalność Grecji wydawała się pewna²⁷.

Grecki parlament przyjął 29 i 30 czerwca proponowany przez rząd harmonogram wdrożeń cięć wydatków i podwyżek, a także program przyspieszonej prywatyzacji. Razem ze wcześniejszym programem oszczędnościowym ma oddać budżetowi 78,2 euro do 2015 roku. Szczególne miejsce w programie zajmuje wspomniana prywatyzacja, która zgodnie z planem obejmować będzie, m. in.:

- banki (Emporiki i Piraeus Bank);
- dwa lotniska w Atenach;
- cztery nowoczesne samoloty marki Airbus należące do państwowych linii Olympic Airways;
- kurorty, nabrzeża i pola golfowe;
- niezamieszkałe wyspy²⁸.

²⁴ D. Walewska, *Grecja straszy i protestuje*, Rzeczpospolita 2011, nr 139, s. B5.

²⁵ A. Słojewska, D. Walewska, *Polska nie pomoże Grecji*, Rzeczpospolita 2011, nr 146, s. B2.

²⁶ Szerzej G. Górniewicz, *Dług publiczny...*, s. 113.

²⁷ J. Bielecki, *Banki dorzucają do Grecji*, Dziennik Gazeta Prawna 2011, nr 123, s. A10.

²⁸ D. Walewska, *Grecki program przyjęty*, Rzeczpospolita 2011, nr 151, s. B2-B3.

Podczas wideokonferencji ministrów finansów krajów strefy euro 2 lipca zapadła decyzja o uwolnieniu piątej transzy kredytowej w wysokości 12 mld euro. Pozwoliła ona na przeprowadzenie w połowie lipca akcji refinansowania długu rządowego. Sprawą otwartą pozostawała wówczas kwestia wielkości nowej pożyczki oraz jej warunków. Nowy pakiet na lata 2012-2014 szacowano w tym czasie na sumę od 90 do 120 mld euro. Podstawowym problemem był wówczas udział w tej operacji inwestorów prywatnych²⁹.

Podczas szczytu przywódców grupy euro w Brukseli 21 lipca wypracowano kolejną umowę. Zakładała ona, że banki, które mają greckie obligacje, nie będą mogły liczyć na pełny zwrot pożyczonych pieniędzy w terminie ich zapadalności. W zamian otrzymają do wyboru ich zamianę na obligacje długoterminowe (do 30 lat), wykupienie po cenach rynkowych (a więc ze stratą) przez Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej lub zamianę na obligacje o dłuższym terminie zapadalności (*roll-over*). Grecją, jako pierwszy kraj ze strefy euro, została więc uznana za niewypłacalną. Przywódcy unijni użyli sformułowania „selektywna niewypłacalność” (*selective default*). Ponadto EFSM i MFW mają stworzyć dla Grecji kolejny pakiet pomocy warty 70 mld euro. Posłuży on do zwiększania kapitałów greckich banków i stworzenia warunków do przełamania recesji. Nowe kredyty będą miały niższe oprocentowanie (3,5%) w porównaniu do pierwszego programu pomocowego z 2010 roku (5,5%). Dwukrotnie wydłużony został także termin ich zapadalności (15 lat)³⁰.

Nadzwyczajne spotkanie przywódców krajów Strefy Euro zakończyło się porozumieniem. Nowa pomoc przyznana Grecji miała w sumie wynieść prawie 160 mld euro. Na tę kwotę składać się miało 109 mld euro pomocy publicznej i około 50 mld euro od sektora prywatnego. Mimo przyznania nowego pakietu pomocowego 25 lipca 2011 roku agencja Moody's obniżyła ocenę greckiego długu aż o trzy stopnie do poziomu Ca. Zdaniem agencji pakiet pomocowy miał niewielki wpływ na złagodzenie kryzysu zadłużeniowego tego kraju, Grecja niemal w każdej chwili mogła być zmuszona do ogłoszenia niewypłacalności³¹.

Generalnie wydawało się, że pod koniec lipca 2011 roku kryzys grecki został przynajmniej chwilowo zażegnany. W efekcie przyjętych reform Grecy zapewnili sobie wypłatę piątej transzy pakietu pomocowego oraz otworzyli drzwi do negocjacji w kwestii kolejnego programu. Jednak już w pierwszym tygodniu września powróciły problemy. Okazało się wówczas, że Grecy nie byli w stanie wprowadzić w życie obiecanych reform. W związku z tym nie otrzymali kolejnej transzy w wysokości 8 mld euro, która umożliwiłaby im bieżącą obsługę zadłużenia. Sytuację dodatkowo utrudniało napięcie pomiędzy Grecją a Finlandią, domagającą się zabezpieczenia pieniędzy, które kraj ten miałby pożyczyć Grekom. W tym czasie o powieleniu fińskiego pomysłu coraz głośniejszy myślały również Austria, Holandia i Słowacja³².

²⁹ A. Słojewska, *Dyskusja o pomocy dla Grecji bez Rostowskiego*, Rzeczpospolita 2011, nr 153, s. B1.

³⁰ J. Bielecki, *Bankructwo Grecji przesądzone*, Dziennik Gazeta Prawna 2010, nr 141, s. A8.

³¹ G. Górniewicz, P. Siemiątkowski, *Zmiany w międzynarodowej...*, s. 367.

³² D. Walewska, *Grecja upadnie, tylko w jakim stylu*, Rzeczpospolita 2011, nr 208, s. B2.

W połowie września reprezentanci Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego przedstawili Grekom listę 15 wymogów, których spełnienie miało stanowić warunek otrzymania wspomnianej wyżej transzy. Wśród żądań znalazły się, między innymi następujące kwestie:

- rozpoczęcie zwolnień w administracji państwowej (100 tys. etatów do 2015 roku);
- przyspieszenie redukcji pensji w budżetówce oraz emerytur;
- likwidacja do końca 2011 roku 65 rządowych agencji;
- obniżenie wydatków na służbę zdrowia, w tym dopłat do leków;
- przyspieszenie prywatyzacji;
- podwyższenie kar za szeroko rozpowszechnione samowole budowlane.

Grecki rząd jednak zwlekał z wprowadzeniem wymienionych zmian, gdyż obawiał się reakcji społeczeństwa³³. Wszelkie zapewnienia przyjmowały głównie formy słowne, a podejmowane działania należało uznać za skromne i niewystarczające. Na początku października było już wiadomo, że deficyt budżetowy w 2011 roku będzie wyższy od zatwierdzonego wcześniej przez MFW i Komisję Europejską 7,6% PKB. Zdaniem ministra finansów Ewangelosa Weizelosa miał on wynieść 8,5% PKB, co byłoby wynikiem przede wszystkim większego niż się pierwotnie spodziewano załamania greckiej gospodarki. Z tego powodu decyzja UE o przyznaniu Grecji kolejnej transzy pomocy (8 mld euro) została odłożona do 13 października³⁴.

Ostatecznie MFW, EBC i KE uznały, że Grecja będzie mogła dostać na początku listopada kolejną, szóstą już, transzę pomocy finansowej. Inspektorzy wyżej wymienionych organizacji wskazali, że choć greckiemu rządowi nie uda się zgodnie z planem ograniczyć deficytu finansów publicznych w 2011 roku, to poczynił on istotne postępy w kwestii reform fiskalnych³⁵. Można stwierdzić, że politycy europejscy obawiali się nie tyle długów Grecji, ile skutków bankructwa tego kraju dla europejskich banków³⁶. Największe problemy mogłyby mieć banki francuskie (BNP Paribas i Societe Generale) oraz niemieckie (Commerzbank i Deutsche Bank)³⁷.

23 października podczas szczytu UE oficjalnie przyznano wymienioną wyżej transzę w wysokości 8 mld euro na regulowanie bieżących rachunków. Dyskutowano również o redukcji długu Grecji i udzieleniu jej nowych pożyczek. Ponadto rozmawiano o dofinansowaniu europejskich banków, co miało stanowić „zaporę ogniową” przeciw problemom Grecji, czyli zablokować rozprzestrzenianie się kryzysu. Dopakitalizowanie banków wydawało się konieczne ze względu na posiadane przez nie „toksyczne” papiery. Ostateczne decyzje w tych sprawach przesunięto na 26 października³⁸. Tego dnia w Brukseli odbył się szczyt całej UE, po którym rozpoczęło się spotkanie przywódców strefy euro. Nieco szybciej kanclerz Niemiec Angela Merkel powiedziała: „Jeśli upadnie

³³ M. Potocki, *Długa lista żądań UE i MFW wobec Grecji*, Dziennik Gazeta Prawna 2011, nr 182, s. A8.

³⁴ J. Bielecki, *Grecja obiecuje i nie dotrzymuje słowa*, Dziennik Gazeta Prawna 2011, nr 192, s. A8.

³⁵ H. Kozieł, *Grecy dostaną pomoc, Europa patrzy na Słowację*, Rzeczpospolita 2011, nr 238, s. B3.

³⁶ M. Bieszki, *Uwaga na banki*, Forbes 2011, nr 10, s. 26.

³⁷ F. Kowalik, *Bankowcy idą na dietę*, Forbes 2011, nr 10, s. 38.

³⁸ E. Glapiak, A. Słowjewska, *Państwa w pętli zadłużenia*, Rzeczpospolita 2011, nr 248, s. A1, B4.

euro, upadnie Europa. Naszym historycznym obowiązkiem jest obrona procesu zapoczątkowanego przez naszych ojców po wiekach nienawiści i rozlanej krwi. Nikt nie potrafi powiedzieć, jakie będą konsekwencje, jeśli temu nie sprostamy”³⁹.

Porozumienie określane jako pakiet antykryzysowy zostało podpisane 27 października. Dla Grecji oznaczało ono, że:

- wierzyciele prywatni (zagraniczne banki) zredukują zobowiązania o 50%, czyli o 105 mld euro;
- strefa euro przygotuje gwarancje na 30 mld euro, które będą stanowiły zabezpieczenie wypłat ze zrestrukturyzowanych obligacji w przyszłości;
- strefa euro i MFW udzielią Grecji dodatkowej pomocy w wysokości 100 mld euro;
- Komisja Europejska będzie monitorowała i ingerowała w proces reform gospodarczych.

Według planu zatwierdzone instrumenty mają pomóc Grecji w obniżeniu długu publicznego do poziomu 120% PKB w 2020 roku. Podczas spotkania ustalono również, że do około biliona euro zostanie zwiększona siła finansowa Europejskiego Funduszu Stabilności Finansowej. Ponadto EFSF będzie miał możliwość elastycznego działania nie tylko na rynku pierwotnym, ale również na wtórnym rynku obligacji. Realizowane miały być dwie opcje: pierwsza zakładała gwarancje pokrycia części spłat (ok. 20%) przez nabywców nowych obligacji zagrożonych państw strefy euro, druga opcja przewidywała utworzenie nowej spółki gromadzącej fundusze krajów wschodzących, takich jak: Brazylia, Chiny i Rosja⁴⁰. Najpoważniejszym kandydatem były Chiny, mające największe rezerwy dewizowe na świecie (3,2 biliona USD). Według „Financial Times” kraj ten mógłby wyłożyć nawet 100 mld USD na potrzeby przyszłej spółki. 28 października prezes EFSF Klaus Regling rozmawiał na ten temat w Pekinie. Chińczykom zależało na stabilizacji w strefie euro, będącej ich ważnym partnerem handlowym. Prawdopodobnie zażądają oni od UE pomocy w walce o zdobycie większego wpływu w światowych instytucjach finansowych i gospodarczych, takich jak przede wszystkim MFW i WTO⁴¹.

Kilka dni później (31 października) znów głośno było o Grecji. Premier J. Papandreu podjął decyzję o referendum w sprawie drugiego pakietu pomocowego dla Aten, jednego z kluczowych elementów planu ratowania strefy euro, przyjętego na zakończonym kilka dni wcześniej szczycie UE. Odrzucenie przez Greków pakietu i związanej z nim uporządkowanej restrukturyzacji oznaczałoby prawdopodobnie niewypłacalność kraju, opuszczenie strefy euro i powrót do drachmy⁴².

Zapowiedź premiera wywołała szok w krajach UE i panikę na rynkach finansowych. 3 listopada doszło do przesilenia rządowego w Grecji. Premier J. Papandreu ogłosił, że, mimo narastających protestów, nie zamierza podać się do dymisji, a referendum zostanie odwołane, jeśli opozycja poprze w parlamencie uzależniony od dalszych cięć kolejny pakiet pomocy. Podczas odbywającego się w tym czasie w Cannes dwudniowego szczytu G20, USA, Chiny i Rosja naciskały na UE (zwłaszcza na Francję i Niem-

³⁹ A. Słojewska, *Strefa euro szuka ratunku*, Rzeczpospolita 2011, nr 251, s. B2-B3.

⁴⁰ G. Górniewicz, P. Siemiątkowski, *Zmiany w międzynarodowej...*, s. 369-370.

⁴¹ A. Słojewska, *Chiny wyłożą 100 mld euro na pomoc Europie?*, Rzeczpospolita 2011, nr 253, s. B2.

⁴² G. Siemionczyk, *Strefa euro poczeka na decyzję Greków*, Gazeta Giełdy Parkiet 2011, nr 253, s. 11.

cy), by jak najszybciej powstał i co ważniejsze został wprowadzony w życie konkretny plan ratunkowy. Według prezydenta B. Obamy powinien on uspokoić choć trochę rynki finansowe, których rozchwianie wyrządziło światowej gospodarce ogromne szkody⁴³. Generalnie jednak szczyt G20 nie przyniósł żadnych konkretnych wyników w sprawie ratowania strefy euro. Zebrani w Cannes przywódcy nie ustalili niczego, co można by uznać za konstruktywne. Kończący obrady komunikat stanowił tylko kurtuazyjne poparcie, przyjętego kilka dni przedziej na unijnym szczycie planu, dotyczącego Grecji oraz wzmocnienia EFSF⁴⁴.

Po wielodniowych negocjacjach 11 listopada powołano w Atenach nowy rząd. Na jego czele stanął Lucas Papademos (były wiceprezes Europejskiego Banku Centralnego i gubernator Banku Grecji). Zadaniem tego rządu miało być przede wszystkim sfinalizowanie porozumienia w sprawie drugiego pakietu pomocy dla Grecji w wysokości 130 mld euro oraz uporządkowanie sytuacji przed zapowiedzianymi na luty 2012 roku przedterminowymi wyborami parlamentarnymi⁴⁵.

Greccy parlamentarzyści uchwalili 12 lutego 2012 roku program oszczędnościowy w zamian za kolejną pomoc w wysokości 130 mld euro. Obejmował on m. in.:

- zmniejszenie zatrudnienia w sektorze publicznym o 150 tys. osób;
- zamrożenie pensji w sektorze publicznym;
- zmniejszenie płacy minimalnej o 20% (z 751 euro do 600 euro miesięcznie);
- ograniczenia dodatków płacowych, świadczeń emerytalnych i zasiłków dla bezrobotnych.

Do 2015 roku program ten ma przynieść 14 mld euro oszczędności. Po miesiącach przygotowań 21 lutego 2012 roku ministrowie finansów krajów strefy euro uzgodnili przyznanie drugiego pakietu pomocowego dla Grecji w wysokości 130 mld euro. Dodatkowo prywatni wierzyciele (głównie banki) mieli zredukować o 53,5% wartość greckich obligacji. W sumie Grecja powinna dzięki temu zmniejszyć dług publiczny w 2020 roku do 121% PKB⁴⁶.

Pod koniec października 2012 roku MFW, Komisja Europejska i EBC pracowały nad kolejnym porozumieniem dla Grecji, które miało na długo odsunąć groźbę ogłoszenia niewypłacalności. Nowy pakiet obejmował cztery punkty:

- Grecja miała dostać dwa lata więcej na zrealizowanie swoich reform budżetowych i strukturalnych, czyli oszczędności na kwotę 13,5 mld euro oraz plany związane m. in. z prywatyzacją miały być rozciągnięte do 2016 roku zamiast – jak wcześniej zakładano – do 2014 roku;
- kraj miałby dostać trzecią pożyczkę (16-18 mld euro);
- zasugerowano złagodzenie warunków drugiej pożyczki, a więc wydłużenie terminu spłaty, obniżenie oprocentowania i innych opłat;

⁴³ D. Walewska, *Grecja ściga się z czasem*, Rzeczpospolita 2011, nr 257, s. A1.

⁴⁴ H. Kozieł, *Szczyt G20 nie przybliżył zakończenia kryzysu zadłużeniowego w eurolandzie*, Gazeta Giełdy Parkiet 2011, nr 256, s. 03.

⁴⁵ P. Kowalczyk, K. Zuchowicz, *Technokraci na ratunek*, Rzeczpospolita 2011, nr 263, s. A8.

⁴⁶ A. Słojewska, *Między bankructwem a recesją*, Rzeczpospolita 2012, nr 44, s. A8.

– zaproponowano przesunięcie osiągnięcia obniżenia relacji długu publicznego do 120% PKB w 2020 roku o kolejne dwa lata⁴⁷.

12 listopada, grecki parlament przyjął budżet na 2013 rok, który przewidywał drastyczne cięcia wydatków. Plan ten zakładał oszczędności na sumę 9,4 mld euro. Miało to umożliwić Grecji uruchomienie kolejnej transzy finansowej (31,5 mld euro) z drugiego pakietu pomocowego w łącznej wysokości 130 mld euro, przyjętego w pierwszym kwartale 2012 roku. W rzeczywistości jednak nie było to w tym czasie pewne. Według opinii MFW, EBC i UE Grecja nie była nadal w stanie spłacać swych zobowiązań i dotrzymać dotychczasowych ustaleń, które dotyczyły przede wszystkim zmniejszenia do 120% relacji długu publicznego do PKB. Zgodnie z uchwalonym budżetem w 2013 roku wskaźnik ten miał wynieść 189,1%. Sytuacja gospodarcza Grecji miała się nadal pogarszać (spadek PKB na poziomie 5,2% i stopa bezrobocia 22,8%)⁴⁸.

Negocjacje, w których 21 listopada 2012 roku udział wzięli ministrowie finansów krajów UE i MFW zakończyły się niepowodzeniem, mimo że Grecy wywiązali się ze swoich obietnic dotyczących ograniczenia wydatków budżetowych. Nie doszło więc do porozumienia w sprawie wypłaty kolejnej transzy pomocowej dla Grecji w wysokości 31 mld euro i 13 mld euro zaległych płatności, przypadających do końca 2012 roku. Głównym powodem niepowodzenia był spór między Niemcami i innymi krajami o wysokiej ocenie wiarygodności (Holandia, Finlandia i Luksemburg) a MFW i pozostałymi krajami strefy euro, które nie zgadzały się na wypłatę pomocy państwu, które na daje nadziei na uniknięcie niewypłacalności. Zgodnie z wcześniejszymi porozumieniami z lat 2010 i 2011 ustalono, że warunkiem wypłaty jest realizacja przez Grecję planu oszczędnościowego, dzięki któremu kraj ten zredukuje do 2020 roku dług publiczny do poziomu 120% PKB. Oznaczałoby to, iż Grecja będzie w stanie samodzielnie spłacać własne zadłużenie. Wydawało się to całkowicie nierealne, a główną przyczyną była trwająca nadal recesja gospodarcza. W ciągu pięciu lat grecka gospodarka osiągnęła ponad 20% spadek PKB. Zdaniem MFW jedynym wyjściem z takiej sytuacji mogłoby być darowanie części zobowiązań przez rządy krajów UE. Na ten warunek Niemcy nie chcieli się jednak zgodzić⁴⁹. Kanclerz A. Merkel wcześniej obiecała, że Grecja odda każde euro, które jej pożyczyły Niemcy. Z kolei MFW odrzucało pomysł Niemiec na przesunięcie o dwa lata momentu, w którym grecki dług w relacji do PKB wyniesie 120%⁵⁰.

Następne negocjacje w sprawie przyznania Grecji kolejnej transzy pomocowej odbyły się 26-27 listopada 2013 roku⁵¹. Międzynarodowi pożyczkodawcy Grecji zgodzili się na wypłatę nowej pomocy finansowej o wartości 43,7 mld euro, z czego 34,4 mld euro jeszcze w grudniu, a resztę w styczniu, lutym i marcu następnego roku. Uzgodniono

⁴⁷ A. Słojewska, *Grecja dostaje wielką szansę na uniknięcie bankructwa*, Rzeczpospolita 2012, nr 250, s. A8.

⁴⁸ P. Jendroszczyk, *Budżet jest, pieniędzy brak*, Rzeczpospolita 2012, nr 265, s. A8.

⁴⁹ J. Bielecki, *MFW: Grecja nie daje nadziei na uniknięcie bankructwa*, Dziennik Gazeta Prawna 2012, nr 227, s. A6.

⁵⁰ Tamże.

⁵¹ P. Jendroszczyk, *Ratowanie Grecji bez końca*, Rzeczpospolita 2012, nr 277, s. A9.

ponadto pakiet działań w celu zmniejszenia zadłużenia Grecji o 40 mld euro, tak by do 2020 roku spadło ono do 124% PKB, a do 2022 r. – poniżej 110% PKB⁵².

W kwietniu 2014 roku odbyła się pierwsza po ponad czterech latach przerwy emisja greckich obligacji. Została ona entuzjastycznie przyjęta przez inwestorów (głównie zagranicznych). Zaowocowało to niską rentownością obligacji, która wyniosła tylko 4,95%. Kilka dni wcześniej greckie ministerstwo finansów było zdania, że sukcesem będzie wynik 5,3%. Dzięki sprzedaży obligacji wartych 3 mld euro kraj odzyskał dostęp do rynku kapitałowego. Wydawało się, że było to dowodem na skuteczność zachodzących w Grecji zmian. Jednak sytuacja w kraju nadal wyglądała dramatycznie⁵³.

Podsumowanie

Podpisane międzynarodowe porozumienia prawdopodobnie zamknęły drzwi do niekontrolowanej niewypłacalności kraju. Niestety w pakietach dla Grecji zabrakło prawdziwej pomocy gospodarczej, a przekazywane sumy były i nadal będą przeznaczane na spłatę zadłużenia wobec zagranicznych wierzycieli. Wprowadzone cięcia oznaczają wieloletnie zmagania się z recesją i bezrobociem.

Mimo przeprowadzonych przez Grecję wielu reform, polegających głównie na oszczędnościach i szukaniu dodatkowych dochodów budżetowych, sytuacja kraju na początku 2014 roku prezentowała się nadal bardzo niekorzystnie. Dług publiczny w relacji do PKB wyniósł na koniec 2013 roku 175%, a jego obsługa pochłonęła w tym samym czasie 20 mld euro (13% PKB). Grecja miała wówczas rating agencji Moody's Caa3. Z kolei ratingi Standard&Poor i Fitch były sześć stopni niższe. Ponadto stopa bezrobocia wynosiła 27% i panowała deflacja.

Streszczenie

W ostatnich latach Grecja znajdowała się w nieustannych tarapatkach finansowych. Mimo uzyskania zewnętrznej pomocy na łączną sumę 270 mld euro, kraj ten nadal nie rozwiązał swoich problemów. Wprowadzone programy oszczędnościowe jeszcze bardziej skomplikowały i tak trudną sytuację finansową. Gdyby jednak nie one, Grecja musiałaby ogłosić niewypłacalność, która doprowadziłaby do bankructwa wiele zagranicznych banków.

Słowa kluczowe: dług publiczny, finanse publiczne, kryzys, Grecja

Crisis of Public Finance in Greece

Summary

In recent years, Greece has invariably been financially troubled. Despite the fact it received the double external financial aid amounting to EUR 270 billion, the country has not solved its financial problems yet. The implemented austerity plans have complicated Greek economic status even further.

⁵² www.ekonomia24.pl/arttykul/705501,955923-Wierzyciele-przeciwno-redukcji-dlugu-Grecji.html [dostęp 20.12.2012].

⁵³ G. Siemiończyk, *Finansiści zaufali Grecji. Na razie*, Rzeczpospolita 2014, nr 85, s. B2-B4.

However, but for the said plans, Greece would have had to declare its insolvency, which would have led to many foreign banks to bankruptcy.

Key words: public debt, public finance, crisis, Greece

Tomasz Kneпка

ZASADY NIEZALEŻNOŚCI EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

Wprowadzenie

Niezależność banku centralnego i dbałość o inflację stały u podstaw stworzenia koncepcji Europejskiego Banku Centralnego (EBC)¹. Ponadto niezależność banku centralnego wynika z powierniczego charakteru współczesnego pieniądza, co oznacza, że o jego sile nabywczej i funkcjach, jakie spełnia w gospodarce, nie decyduje „wewnętrzna” wartość materiału, z którego wytwarzany jest pieniądz, ani też jego wymienialność na złoto, lecz powszechna akceptowalność oparta na zaufaniu społeczeństwa. Dlatego duże znaczenie dla kształtowania się siły nabywczej pieniądza ma postawa instytucji, której powierzono sprawy polityki pieniężnej, czyli banku centralnego².

Fundamentalne znaczenie dla skutecznego prowadzenia polityki pieniężnej i realizacji innych zadań przez banki centralne ma ich niezależność, rozumiana jako pewna autonomia w stosunku do innych organów państwowych. Również EBC został wyposażony w ramy prawne, które gwarantują mu niezależność realizacji jego zadań³. Niezależność EBC charakteryzują wartości oparte o zasady niezależności finansowej, instytucjonalnej, personalnej (osobowej) i funkcjonalnej. Gwarancją realizacji owych wartości jest prawna zasada niezależności EBC i krajowych banków centralnych (KBC) wyrażona w art. 130 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)⁴.

Z treści art. 130 TFUE⁵ oraz art. 7 protokołu w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, Statut ESBC i EBC⁶

¹ www.ecb.europa.eu/home/html/index.en.html [dostęp 26.09.2014].

² W. Baka, *Bankowość europejska*, Warszawa 2005, s. 63. Zob. też C. Kosikowski, *Finanse i Prawo Finansowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 46-56 oraz A. Nowak-Far, *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, Warszawa 2001, s. 196-234.

³ H. Gronkiewicz-Waltz, *Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa*, Warszawa 2008-2009, s. 121.

⁴ J. Gliniecka: *Europejski System Banków Centralnych* [w:] *System Prawa Finansowego*, t. 4, Warszawa 2010, s. 162-163.

⁵ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, DzUrzUE 2010/C 83/01, www.eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:083:FULL&from=PL [dostęp 20.09.2014].

⁶ Protokół nr 4 w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, DzUrzUE C 115/230, www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/pl_statute_

wynika, że „w wykonywaniu uprawnień oraz zadań i obowiązków, które zostały im powierzone Traktatami i Statutem ESBC i EBC, ani Europejski Bank Centralny, ani krajowy bank centralny, ani członek któregośkolwiek z ich organów decyzyjnych nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od instytucji, organów ani jednostek organizacyjnych Unii, rządów Państw Członkowskich, ani jakiegokolwiek innego organu. Instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii, jak również rządy Państw Członkowskich zobowiązują się szanować tę zasadę i nie dążyć do wywierania wpływu na członków organów decyzyjnych Europejskiego Banku Centralnego lub krajowych banków centralnych przy wykonywaniu ich zadań”⁷.

Zasada niezależności finansowej Europejskiego Banku Centralnego

Zasada niezależności finansowej oznacza, że EBC ze swych własnych środków finansuje swoją działalność. Finanse EBC nie są zaliczane do budżetu Unii Europejskiej, choć związane są z jej interesem finansowym. Dochód EBC jest wynikiem udziału w operacjach na rynkach walutowych, emisji banknotów i nakładania rezerw obowiązkowych⁸.

W celu zachowania niezależności finansowej EBC dysponuje odpowiednim kapitałem założycielskim, pochodzącym z wpłat wszystkich krajowych banków centralnych⁹. Dodatkowym rozwiązaniem, zapewniającym niezależność EBC, jest posiadanie przez bank własnego budżetu i własnych źródeł finansowania w postaci kapitału wnoszonego przez banki centralne krajów członkowskich. One zaś posiadają niezależność finansową od rządów.

Niezależność finansowa EBC jest podkreślana przez fakt, że jego rachunkowość (kontrola rachunków) nie jest poddana badaniu przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, (ETO)¹⁰, lecz przez niezależnych biegłych rewidentów wyznaczanych z zewnątrz. Ponadto art. 123 ust. 1 TFUE wskazuje, że „zakazane jest udzielanie przez Europejski Bank Centralny lub banki centralne Państw Członkowskich, zwane dalej krajowymi bankami centralnymi, pożyczek na pokrycie deficytu lub jakichkolwiek innych kredytów instytucjom, organom lub jednostkom organizacyjnym Unii, rządowi centralnemu, władzom regionalnym, lokalnym lub innym władzom publicznym, innym instytucjom lub przedsiębiorstwom publicznym Państw Członkowskich, jak również nabywanie bezpośred-

from_c_11520080509pl02010328.pdf [dostęp 20.09.2014].

⁷ Treść przepisów art. 130 TFUE oraz art. 8 Statutu ESBC i EBC dotyczących niezależności EBC jest taka sama.

⁸ H. Gronkiewicz-Waltz, *Europejska Unia...*, s. 125.

⁹ Z. Szpringer, *Niezależność Europejskiego Banku Centralnego*, Biuro Analiz Sejmowych 2008, nr 11, s. 2.

¹⁰ Europejski Trybunał Obrachunkowy został utworzony w celu kontrolowania finansów UE. Jego działania kontrolne koncentrują się na budżecie UE i politykach unijnych, w szczególności na kwestiach dotyczących wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, wartości dodanej, finansów publicznych oraz ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu. Trybunał kontroluje wykonanie budżetu UE zarówno pod kątem dochodów, jak i wydatków, www.eca.europa.eu/pl/Pages/ECAWork.aspx [dostęp 21.09.2014].

nio od nich przez Europejski Bank Centralny lub krajowe banki centralne ich papierów dłużnych¹¹. Zakaz ten wszedł w życie wraz z rozpoczęciem drugiego etapu tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW), chroni on Eurosystem przed naciskami sektora publicznego o dofinansowanie ze środków banków centralnych. Jest to także zabezpieczenie przed nabywaniem przez Eurosystem długu publicznego na rynku pierwotnym.

EBC i krajowe banki centralne posiadają własne środki finansowe i własne dochody, jak również autonomię organizacyjną. Ich niezależność finansowa i organizacyjna umożliwia Eurosystemowi wypełnianie jego zadań. Kapitał EBC jest subskrybowany i opłacany przez krajowe banki centralne. Statut ESBC i EBC pozwala również EBC na samodzielne określanie warunków zatrudnienia oraz sposobu organizacji swojej struktury wewnętrznej. Ponadto, jako organizacja ponadnarodowa, w strefie państw członkowskich EBC korzysta z przywilejów i immunitetów niezbędnych do wykonywania jego zadań. Protokół w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej¹² gwarantuje między innymi nienaruszalność siedziby i archiwów EBC oraz nietykalność jego majątku i aktywów. Protokół stwierdza również, że nie mogą one podlegać żadnym ograniczeniom administracyjnym lub prawnym bez zgody Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)¹³.

Eurosystem nie może udzielać pożyczek organom UE ani krajowym podmiotom sektora publicznego, co dodatkowo wspiera jego niezależność, chroniąc przed wpływami władz publicznych. Ponadto Rada Prezesów EBC ma prawo do uchwalania wiążących rozporządzeń, dotyczących realizacji zadań ESBC oraz w innych przypadkach, wyszczególnionych w określonych aktach prawnych Rady UE¹⁴.

Zasada niezależności instytucjonalnej Europejskiego Banku Centralnego

Wyrazem zasady niezależności instytucjonalnej jest brak konieczności dostosowywania się do wytycznych jakiegokolwiek instytucji unijnej, czy rządów krajów UGW¹⁵. Podstawowym przepisem TFUE, ustanawiającym zasadę niezależności instytucjonalnej EBC, jest wspomniany już wcześniej art. 130 TFUE. W pierwszym zdaniu tegoż przepisu czytamy, że „przy wykorzystywaniu uprawnień oraz wykonywaniu zadań i obowiązków ani EBC, ani krajowy bank centralny, ani członek któregośkolwiek z ich organów decyzyjnych nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od instytucji czy organów Unii,

¹¹ Art. 21 Statutu ESBC i EBC zawiera podobny zapis.

¹² Protokół nr 7 w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej, DzUrzUE C 115/266, www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/pl_protocol_7_from_c_11520080509pl02010328.pdf [dostęp 20.09.2014].

¹³ www.curia.europa.eu [dostęp 26.09.2014].

¹⁴ *The European Central Bank, Eurosystem, European System of Central Banks*, European Central Bank 2011, s. 14. Szerzej na temat aktów prawnych wydawanych przez EBC M. Fedorowicz, *Kompetencja prawotwórcza Europejskiego Banku Centralnego*, Studia Europejskie 2010, nr 4, s. 139-156.

¹⁵ M. Mikita, *Proces integracji rynku finansowego UE [w:] Współczesne finanse – stan i perspektywy rozwoju rynku finansowego*, red. D. Dziawgo, Toruń 2008, s. 28.

rządów Państw Członkowskich, ani jakiegokolwiek innego organu”. Sformułowanie art. 130 wprowadza zakaz przyjmowania instrukcji lub zwracania się o nie do jakiegokolwiek innego organu – publicznego lub prywatnego, krajowego lub międzynarodowego – z naciskiem na słowo „instrukcje”. Artykuł 130 nie wyklucza jednak szukania istotnych informacji lub prowadzenia dialogu z wyżej wymienionymi organami.

Zakaz przyjmowania instrukcji uzupełnia zobowiązanie instytucji unijnych oraz organów i rządów Państw Członkowskich do jego przestrzegania. Drugie zdanie art. 130 TFUE stanowi, że powyższe organy Unii „zobowiązują się respektować tę zasadę i nie dążyć do wywierania wpływu na członków organów decyzyjnych EBC lub krajowych banków centralnych przy wykonywaniu ich zadań”. Organy UE są więc zobligowane do powstrzymywania się od udzielania instrukcji członkom organów decyzyjnych EBC oraz krajowych banków centralnych, jak również do powstrzymywania się od wywierania na nie wpływu¹⁶.

Zasada niezależności instytucjonalnej polega na tym, że EBC jest odrębnym organem i nie jest częścią administracji rządowej, może działać niezależnie i został wyposażony w podmiotowość prawną. Zostało to wyrażone w art. 282 ust. 3 TFUE. Przepis ten stanowi, że „Europejski Bank Centralny ma osobowość prawną. Ma wyłączne prawo do upoważniania do emisji euro. Jest niezależny w wykonywaniu swoich uprawnień oraz w zarządzaniu swoimi finansami. Instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii oraz rządy Państw Członkowskich szanują tę niezależność”. Oznacza to, że bank ten działa autonomicznie, jest odrębną osobą prawną, utworzoną na podstawie prawa międzynarodowego. Dzięki takiemu zakresowi niezależności EBC może realizować cele i podejmować decyzje dotyczące polityki pieniężnej, niezależnie od nacisków czy opinii innych organów¹⁷. EBC jest wyposażony we właściwe instrumenty prawne, może wszcząć postępowanie przed TSUE, jeśli uważa, że jego kompetencje zostały naruszone.

Niezależność instytucjonalna jest ograniczona przez procedury przewidziane w Traktacie, które zapewniają przejrzystość działań oraz odpowiedzialność za prowadzenie polityki pieniężnej. Możliwość pewnych ograniczeń, jakie można nałożyć na EBC, potwierdził również TSUE, który w jednym ze swoich orzeczeń uznał, że „z brzmienia artykułu 130 TFUE jasno wynika, że zewnętrzne wpływy, przed którymi przepis ten ma chronić Europejski Bank Centralny i jego organy decyzyjne, to te, które mogą zakłócić wykonywanie zadań, które Traktat i Statut Europejskiego Systemu Banków Centralnych wyznaczył bankowi. Artykuł 130 TFUE ma na celu, co do istoty, ochronę banku przed presją polityczną, aby umożliwić mu skuteczną realizację celów przypisanych do jego zadań, poprzez niezależne wykonywanie określonych uprawnień przyznanych mu w tym celu Traktatem i Statutem. Natomiast uznanie, że bank posiada taką niezależność, nie

¹⁶ H.K. Scheller, *The European Central Bank - History, role and functions*, European Central Bank 2004, 2nd revised edition 2006, s. 126.

¹⁷ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wyraźnie wymienia EBC jako jedną z instytucji Unii Europejskiej. Ta zmiana statusu prawnego EBC nie ma istotnego wpływu na jego pozycję w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej, gdyż traktat lizboński nie zmienia żadnej z podstawowych cech instytucjonalnych EBC, takich jak podstawowy cel i zadania, prawo do uchwalania aktów prawnych czy własna osobowość prawna i niezależność.

skutkuje całkowitym oddzieleniem go od Unii Europejskiej i wyłączeniem go od każdego przepisu prawa unijnego. Nie istnieją powody, które *prima facie* uniemożliwiają prawodawcy unijnemu przyjęcie, z racji uprawnień przyznanych mu Traktatem i zgodnie z warunkami w nim ustanowionymi, aktów normatywnych, które mogą znaleźć zastosowanie do Europejskiego Banku Centralnego”¹⁸.

Zasada niezależności personalnej Europejskiego Banku Centralnego

Zasada niezależności EBC jest chroniona niczym forteca. Kluczowym ciałem decyzyjnym jest Rada Prezesów. W jej skład wchodzi sześć banków centralnych krajów członkowskich strefy waluty euro oraz sześcioposobowy Zarząd. Prawo europejskie wymaga, aby konstytucje krajowe zapewniały pełną niezależność banków centralnych. Dzięki temu Prezesi wchodzący w skład Rady Prezesów w żaden sposób nie są związani instrukcjami politycznymi. Jest to możliwe tylko w przypadku choroby lub popełnienia przez nich przestępstwa. Zarząd EBC wybierany jest przez Radę Europejską, czyli zgromadzenie premierów (lub prezydentów) krajów członkowskich. Kadencja jego członków trwa osiem lat i również praktycznie niemożliwe jest ich odwołanie.

Wszyscy członkowie Rady Prezesów mają obowiązek reprezentowania interesu strefy euro jako całości, a nie państw, z których pochodzą. Dlatego każdy z nich posiada jeden głos, niezależnie od tego, czy pochodzi z wielkiego czy małego kraju. Większość decyzji podejmowana jest zwykłą większością głosów, a głosowania są tajne.

Statut ESBC i EBC reguluje długość kadencji Prezesów krajowych banków centralnych i członków Zarządu w następujący sposób: kadencja Prezesów krajowych banków centralnych trwa minimum pięć lat, kadencja członków Zarządu EBC trwa osiem lat, bez możliwości wyboru na kolejną kadencję, członkowie Zarządu mogą być odwołani tylko w przypadku niezdolności do sprawowania urzędu lub poważnego uchybienia, a wszelkie spory w tym względzie rozstrzyga TSUE¹⁹.

W 1998 r., kiedy utworzono EBC, wprowadzono zróżnicowany czas trwania mandatów w Zarządzie, aby zapewnić ciągłość jego prac. Pierwszy Prezes EBC został mianowany na osiem lat, a pierwszy Wiceprezes – na cztery lata. Pozostali czterej członkowie Zarządu zostali mianowani odpowiednio na pięć, sześć, siedem i osiem lat.

Członek organu decyzyjnego EBC nie może zostać uznaniowo zdymisjonowany za sposób realizacji polityki w przeszłości. Członkowie tych organów mogą być usunięci ze stanowiska jedynie wówczas, gdy przestaną spełniać warunki konieczne do wykonywania swych funkcji lub dopuszczą się poważnego uchybienia. W takich przypadkach Rada Prezesów lub Zarząd mogą zwrócić się do TSUE o przymusowe zdymisjonowanie. Artykuł 11 ust. 4 Statutu ESBC i EBC stanowi, że „jeżeli członek Zarządu nie spełnia

¹⁸ Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 10 lipca 2003 r. pomiędzy Komisją Wspólnot Europejskich a Europejskim Bankiem Centralnym, C-11/00. www.curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=48494&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=117538 [dostęp 19.09.2014].

¹⁹ *The European Central Bank, Eurosystem...*, s. 14.

już warunków koniecznych do wykonywania swych funkcji lub dopuścił się poważnego uchybienia, Trybunał Sprawiedliwości może go zdymisjonować na wniosek Rady Prezesów lub Zarządu”.

W takich samych okolicznościach kompetentne władze krajowe mogą zwolnić z urzędu Prezesa krajowego banku centralnego, w zgodzie z procedurami określonymi w Statutach poszczególnych krajowych banków centralnych. Zwolniony Prezes lub Rada Prezesów może wówczas odwołać się do TSUE, który jest właściwy do orzekania w takich przypadkach. W art. 14 ust. 2 Statutu ESBC i EBC czytamy, że „Prezes może zostać zwolniony z urzędu wyłącznie wówczas, gdy nie spełnia już warunków koniecznych do wykonywania swych funkcji lub dopuścił się poważnego uchybienia. Decyzja w tej sprawie może być zaskarżona do Trybunału Sprawiedliwości przez Prezesa, którego dotyczy, lub Radę Prezesów z powodu naruszenia niniejszego Traktatu lub jakiegokolwiek reguły prawnej dotyczącej jego stosowania”. Statuty krajowych banków centralnych rozciągają ochronę przeciwko dymisjom uznaniowym na innych członków organów decyzyjnych krajowych banków centralnych, którzy jednak nie mają prawa odwoływania się od takiej decyzji do TSUE²⁰.

Zasada niezależności funkcjonalnej Europejskiego Banku Centralnego

Zasada niezależności funkcjonalnej charakteryzuje się swobodą określania celu polityki pieniężnej realizowanej w ramach UGW, swobodą wyboru narzędzi do osiągnięcia wytyczonego celu²¹ oraz możliwością wyboru momentu, kiedy zostaną one zastosowane²².

EBC i krajowe banki centralne dysponują wszelkimi instrumentami i kompetencjami niezbędnymi do sprawnego prowadzenia polityki pieniężnej i są upoważnione do niezależnego podejmowania decyzji o sposobie i terminie ich zastosowania²³.

Niezależność funkcjonalna odnosi się do instrumentów i narzędzi, dzięki którym EBC może dążyć do realizacji celów i wykonywania zadań nałożonych w art. 127 TFUE. Samodzielność prowadzenia polityki pieniężnej wyraża się poprzez decyzje o emisji banknotów i ustaleniu stóp procentowych kredytów, zasady operacji otwartego rynku i ustalenia stóp rezerwy obowiązkowej. EBC ograniczony jest tylko przez postanowienia dotyczące zewnętrznej polityki kursowej ESBC, gdyż w tym zakresie decyzje podejmuje Rada UE, po konsultacji z EBC. Europejski Bank Centralny ma także kompetencje pra-

²⁰ Art. 131 TFUE „Każde Państwo Członkowskie zapewnia zgodność swojego ustawodawstwa krajowego, w tym statutu krajowego banku centralnego, z Traktatami i Statutem ESBC i EBC.”; H.K. Scheller, *The European Central Bank – History...*, s. 126-127.

²¹ M. Mikita, *Proces integracji rynku finansowego...*, s. 28.

²² P. Smaga, *Rola niezależności, wiarygodności i polityki informacyjnej EBC w procesie prowadzenia polityki pieniężnej*, Mazowsze. Studia Regionalne 2012, nr 9, s. 29.

²³ *The European Central Bank, Eurosystem...*, s. 14.

wotwórcze – może wydawać rozporządzenia, decyzje, niewiążące opinie i zalecenia oraz inne akty *sui generis*. Może także nakładać na podmioty kary pieniężne i inne sankcje²⁴.

Zasada niezależności funkcjonalnej jest zaakcentowana w przepisach Statutu ESBC i EBC. W art. 3 ust. 3.1 Statutu czytamy, że „zgodnie z art. 127 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej podstawowe zadania ESBC polegają na: definiowaniu i urzeczywistnianiu polityki pieniężnej Unii, przeprowadzaniu operacji walutowych zgodnie z artykułem 219 wspomnianego Traktatu, utrzymaniu i zarządzaniu oficjalnymi rezerwami walutowymi Państw Członkowskich, popieraniu sprawnego funkcjonowaniu systemów płatniczych”. W tej sprawie przyznano EBC wszelkie uprawnienia konieczne do osiągnięcia głównego celu, jakim jest stabilność cen. Na przykład Eurosystem jest wyposażony w wyłączne kompetencje w dziedzinie polityki pieniężnej, jak również posiada monopol na emisję banknotów. Państwa członkowskie mają prawo do emitowania jedynie monet o niskich nominałach, a wielkość emisji jest zatwierdzana przez EBC. Zatem żaden legalny środek płatniczy nie może zostać wyemitowany bez zgody banku. Zapewnia to EBC pełną kontrolę nad bazą monetarną w strefie euro. Uregulowania instytucjonalne w zakresie polityki kursowej zapewniają spójność zarówno wspólnej polityki pieniężnej, jak i polityki kursowej z celem utrzymania stabilności cen. Z tego samego powodu oficjalne rezerwy walutowe są skupione w Eurosystemie, a EBC kontroluje ich wykorzystanie, jak również wykorzystanie walutowych kapitałów obrotowych państw członkowskich.

Zasada niezależności Europejskiego Banku Centralnego w warunkach globalnego kryzysu finansowego

Zaangażowanie EBC podczas łagodzenia skutków wywołanych globalnym kryzysem finansowym w minionych latach spowodowało dyskusję na temat rzeczywistej niezależności unijnego banku centralnego. Awaryjne zasilenie w płynność rynku finansowego UE, co prawda pozwoliło ustabilizować napięcia, to jednak pojawiły się głosy krytyki co do działań EBC. Zarzucono bankowi naruszenie zasady niezależności, w szczególności niezależności funkcjonalnej. Twierdzono, że EBC, łagodząc skutki kryzysu, naruszył swój podstawowy mandat wynikający z art. 127 ust. 1 TFUE, czyli utrzymanie stabilnego poziomu cen w UE. W wyniku działań podjętych przez EBC z funkcji zrezygnował członek Zarządu EBC Alex Weber, twierdząc, że działanie EBC spowoduje wzrost inflacji i przyniesie katastrofalne skutki dla europejskiej gospodarki. Innym – wydaje się, że poważniejszym – głosem sprzeciwu wobec działań EBC jest skarga niemieckiego polityka Petera Gauweilera, w następstwie której Federalny Trybunał Konstytucyjny 10 kwietnia 2014 r. skierował wniosek do TSUE z pytaniem prejudycjalnym²⁵ – czy

²⁴ Rozporządzenie Europejskiego Banku Centralnego nr 469/2014 z 16 kwietnia 2014 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2157/1999 w sprawie uprawnień Europejskiego Banku Centralnego do nakładania sankcji (EBC/1999/4), DzUrzUE L 141/51.

²⁵ www.curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=150354&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=444618 [dostęp 04.11.2014].

EBC swoimi decyzjami naruszył mandat z art. 127 ust. 1 TFUE oraz czy naruszył art. 123 Traktatu o zakazie finansowania deficytu państw członkowskich UE?²⁶ Obecnie wyrok TSUE nie jest jeszcze znany, jednak wydaje się, że europejscy sędziowie nie będą mieli łatwego zadania, a oczekiwane orzeczenie może stać się drogowskazem dalszej integracji europejskiej²⁷.

Uwagi końcowe

Zasada niezależności EBC stanowi jeden z najważniejszych elementów w wykonywaniu jego mandatu. Szereg badań prowadzonych przez wielu ekonomistów na przełomie lat 80. i 90. XX wieku pokazało, że im bardziej niezależny jest bank centralny, tym niższa inflacja w danym kraju. Od początku swojego funkcjonowania EBC uważany był za ostoję niezależności w zakresie wykonywania swoich zadań.

Wysuwane są również argumenty przeciw autonomii banku centralnego. Najczęściej podnoszone są kwestie o charakterze ustrojowo-prawnym, a mianowicie, że niezależny bank centralny może stać się ciałem obcym w demokratycznym społeczeństwie, gdyż nie jest poddawany demokratycznym procedurom. Ustosunkowując się do tego zarzutu, podkreśla się, zagadnienie legitymacji demokratycznej banku centralnego, określanie statusu banku centralnego i powoływanie jego władz oraz monitorowanie i kontrolę działalności²⁸.

Niewątpliwie zasada niezależności banku centralnego przyczynia się do prawidłowego wypełniania przez banki swojego mandatu. Sytuacja kryzysowa na rynku UE wymusiła na EBC działania *ultra vires*, które okazały się jedynym skutecznym sposobem walki z zawirowaniami finansowymi. Można mieć wątpliwości, czy program pomocowy EBC nie naruszył zasady niezależności banku centralnego, jednak ratowanie strefy euro przez unijnego „władcę monetarnego” monetarnego okazało się właściwym i słusznym rozwiązaniem.

Streszczenie

Europejski Bank Centralny charakteryzuje się zasadą niezależność, która prezentowana jest w literaturze przedmiotu w czterech aspektach: finansowym, instytucjonalnym, personalnym i funkcjonalnym. Wszystkie cztery zasady stanowią łącznie jedną zasadę niezależności, którą charakteryzuje się większość współczesnych banków centralnych i która decyduje o sukcesie wypełnianego przez bank mandatu. W opracowaniu przedstawiono aspekty prawne zasad niezależności EBC oraz niezależność unijnego „władcy monetarnego”, podczas globalnego kryzysu finansowego.

Słowa kluczowe: Europejski System Banków Centralnych, Europejski Bank Centralny, niezależność, Eurosystem

²⁶ Podstawą pytania prejudycjalnego jest decyzja Rady Europejskiego Banku Centralnego z 6 września 2012 r. dotycząca *Technical features of Outright Monetary Transactions*.

²⁷ Na dzień 1.02.2015 sprawa w toku.

²⁸ W. Baka, *Bankowość...*, s. 64.

The Principle of Independence of the European Central Bank

Summary

The functioning of the European Central Bank is governed by the principle of independence, which is discussed in the literature in four aspects: financial, institutional, personal and functional. Nonetheless, all the mentioned facets constitute a total of one overall principle of independence, which is characteristic of most modern central banks and which determines the successful performance of their functions. The paper discusses the legal aspects of the principles of independence of the ECB and of the sovereign monetary authority exercised during the global financial crisis.

Keywords: European System of Central Banks, European Central Bank, principle of independence, Eurosystem

Sławomir Kamosiński

MARKA PRODUKTÓW W OKRESIE TRANSFORMACJI GOSPODARKI POLSKIEJ (ANALIZA EMPIRYCZNA)

Wprowadzenie

Współczesne firmy, które działają na globalnym rynku, opierają swoją pozycję rynkową na niematerialnym składniku ich aktywów, którym jest marka. Stanowi ona ważną część ich kapitału niematerialnego i zazwyczaj uznawana jest za zabezpieczenie firmy (tzw. polisa ubezpieczeniowa) na czasy kryzysu. Marka pojawia się we wszystkich sferach działalności gospodarczej człowieka, a szczególnie ważną rolę odgrywa w sferze produkcji. Biorąc pod uwagę spółki notowane na 25 kluczowych giełdach papierów wartościowych świata, określono w 2006 roku, że wartość ich aktywów niematerialnych stanowiła średnio aż 62% wartości rynkowej spółki¹. Z tego powodu firmy działające na globalnym rynku przywiązują ogromną wagę do kreowania marki, budowy jej tożsamości i pozytywnego wizerunku. Polskim firmom trudno jest wykreować markę mającą zasięg globalny. Z powodzeniem zrobiły to natomiast inne kraje Europy Środkowej. Na świecie znana jest marka węgierska „Tokaj”, czeska „Skoda”, chorwacka „Vegeta”, czy słoweńska „Gorenje”².

Siła marki wynika, według Ph. Kotlera, z tego, że jest ona ukształtowanym w świadomości klienta określonym wyobrażeniem, wywołanym przez cechy indywidualne produktu. To wrażenie, które powstaje w umyśle konsumenta na myśl o marce³. Z tego powodu kreowanie marki przez producenta polega na „pozycjonowaniu” określonych produktów, czyli takim oddziaływaniu na zmysły potencjalnego konsumenta, aby przekonać go, że produkt oferowany pod daną marką jest najlepszy. Ph. Kotler konstatuje, że marka musi znajdować się w świadomości klienta „tam, gdzie chcesz, jako właściciel marki, żeby się znalazła”⁴. O sukcesie procesu pozycjonowania marki można mówić wówczas, gdy klient jest lojalny wobec marki i wraca do niej za każdym razem, gdy decyduje się na zakupy. American Marketing Association, badając markę, zwrócił uwagę na

¹ M. Panfil, *Wycena wartości marki*, www.ceo.cxo.pl [dostęp 06.01.2013].

² Tamże.

³ Ph. Kotler, *Marketing*, Warszawa 2005, s. 421.

⁴ Ph. Kotler, N. Lee, *Marketing w sektorze publicznym*, Warszawa 2008, s. 116.

przypisane jej cechy indywidualne, do których zaliczono: nazwę, termin, znak, symbol, wzór lub kombinację tych elementów. Marka musi być czytelna i pozwalać klientowi na jednoznaczną identyfikację producenta⁵.

Restrukturyzacja gospodarki polskiej, która nastąpiła po 1989 roku, spowodowała napływ do naszego kraju obcego kapitału, który wielu przedsiębiorstwom pozwolił na unowocześnienie technologii i podniesienie jakości produkcji. W tym samym momencie pojawił się dylemat obserwowany w wielu firmach działających na rynkach globalnych, które zdecydowały się na inwestycję kapitału w polskich przedsiębiorstwach. Istota problemu sprowadzała się do podjęcia przez menedżerów decyzji o tym, czy narzucać polskim konsumentom własną, znaną na świecie markę, czy pozostawić tradycyjną markę polską, kojarzoną przez klientów z przejętą firmą. Wskazany dylemat, przed którym stali globalni inwestorzy, ujawnił do tej pory mało zauważany fakt istnienia w gospodarce nakazowo-rozdzielczej, tzw. gospodarce socjalistycznej, marek produktów i związanej z nimi lojalności klientów. Te uwarunkowania wymagały od menedżerów firm, inwestujących kapitał w Polsce, chwili refleksji i docenienia, w wielu wypadkach, siły marek rodzimych, wyrosłych często w epoce XIX wieku, okresie międzywojennym i latach Polski Ludowej.

W niniejszym artykule poddano analizie, w oparciu o empiryczne przykłady, wskazany wyżej problem. Zobrazowano, w jakich gałęziach i branżach produkcyjnych po 1989 roku inwestor, działający na globalnych rynkach, decydował się na zachowanie marki polskiej oraz w jakich przeprowadzano renaming, wprowadzając w miejsce polskiej marki, markę obcą (globalną). W dalszej części zwrócono uwagę na wysiłki podejmowane przez polskich inwestorów w celu wykreowania nowej, rodzimej marki na polskim rynku.

Marka produktu i producenta w gospodarce nakazowo-rozdzielczej

Gospodarka nakazowo-rozdzielcza kierowała się zasadami planowania centralnego. Ograniczono mechanizmy wolnej gry rynkowej, dając wyraźną przewagę rynkowi producenta. W związku z tym marketing produktów i budowanie marki produktów wydawały się z pozoru zbędne. Potwierdzała to obowiązująca w Polsce Ludowej definicja pojęcia „marketing” zamieszczona w „Małej Encyklopedii Ekonomicznej” opublikowanej w 1974 roku. Wskazane pojęcie wyjaśniano w następujący sposób: „w krajach socjalistycznych pełne wprowadzenie koncepcji marketingowej do działalności przedsiębiorstw nie jest możliwe ze względu na ograniczoną liczbę czynników rynkowych i produkcyjnych, na które przedsiębiorstwo może wpływać”⁶. Zaskakujący dla wielu badaczy może być fakt, że w Polsce, w okresie gospodarki nakazowo-rozdzielczej, którą prof. Janos Kornai nazwał „gospodarką niedoborów”, producenci, a przede wszystkim konsumenci, nie lekceważyli znaczenia prestiżu marki produktu. Z punktu widzenia praktyki stosowa-

⁵ Ph. Kotler, *Marketing*, Warszawa 2005, s. 421.

⁶ *Mała Encyklopedia Ekonomiczna*, red. K. Sekomski, Warszawa 1974, s. 437.

nej w gospodarce socjalistycznej wykorzystywanie marki w handlu wewnętrznym było nieracjonalne, ponieważ producenci działali na rynku podaży, który dawał im wyraźną przewagę nad konsumentem. Permanentne niedobory towarów w handlu wewnętrznym i w zasadzie zanik konkurencji między producentami doprowadziły w konsekwencji do tego, że sprzedaż każdego wyprodukowanego wyrobu nie była trudna. Zastane warunki zwalniały producenta z odpowiedzialności za jakość własnych wyrobów i ich poziom nowoczesności. Produkt, w przeciwieństwie do gospodarki wolnorynkowej, miał w omawianym systemie ekonomicznym długie życie. Z tego powodu, między innymi zaniedbana była w gospodarce nakazowo-rozdzielczej sfera innowacji. Analizowany system gospodarczy nie uwzględniał międzynarodowego podziału pracy, miał charakter autarkiczny, co dawało dodatkowe atuty producentom. W konsekwencji wskazanych czynników, marka produktu, postrzegana często jako jego nazwa, którą posługiwał się producent, nie miała z pozoru żadnego znaczenia dla pozycji producenta na rynku wewnętrznym, wielkości jego produkcji i sprzedaży.

Zdaniem autora posługiwanie się przez producentów nazwą produktu, postrzeganą jako jego marka, w systemie gospodarki niedoborów miało jednak duże znaczenie dla producenta. Pozwalało ono na odwołanie się do niematerialnego poczucia luksusu, przekonania klienta o tym, że nabył towar wyjątkowy. Na uwagę zasługuje także to, że w Polsce Ludowej producenci przejmowali tradycyjne marki produktów, sięgające niekiedy okresu połowy XIX wieku oraz lat Polski międzywojennej (1918-1939). Wyjaśnienie motywów tego postępowania jest utrudnione, ponieważ z jednej strony w oficjalnej propagandzie władz Polski Ludowej potępiano kapitalizm i jego dorobek, z drugiej zaś wykorzystywano wizerunek marek produktów, które wykreowano w kapitalizmie. Świadczą o tym empiryczne przykłady. Marką „E. Wedel”, która narodziła się w połowie XIX wieku, chętnie sygnowały swoje wyroby upaństwowione po II wojnie światowej „Zakłady Cukiernicze im. 22 Lipca” w Warszawie. Była to przedwojenna fabryka cukiernicza „E. Wedel”. Producent słodczy stosował w Polsce Ludowej zawiły system podwójnego sygnowania wyrobów cukierniczych: „E. Wedel” i „Zakłady im. 22 Lipca”. W ten sposób ujawniła się bezradność aparatu władzy wobec siły tradycji i siły marki „E. Wedel”. Utrwaliła się ona w świadomości konsumentów jako wyznacznik wyrobów cukierniczych najwyższej jakości. Przyzwyczajenia tego nie można było zmienić regulacjami administracyjnymi. Państwowy właściciel zmuszony został do zaakceptowania tego stanu rzeczy. Był to swoiście rozumiany fenomen trwania, który pomagał „Zakładom im. 22 Lipca” w Warszawie wprowadzić tzw. eksport sentymentalny, kierowany głównie do Polonii w krajach obu Ameryk oraz Europy Zachodniej.

Innym przykładem wykorzystania marki historycznej w latach Polski Ludowej była marka „Winiary”. Państwowy producent objął nią produkty spożywcze, w skład których wchodziły suszone warzywa, przyprawy, gotowe zupy itp. wyroby. W czasach gospodarki nakazowo-rozdzielczej przejęty przez państwo browar żywiecki posługiwał się dziewiętnastowiecznym logo i marką „Żywiec”. Podobny zabieg dotyczył wykorzystania tradycyjnej marki piwa „Tyskie”, której źródła narodzin dopatrywano się w wieku siedemnastym.

W Polsce Ludowej dostrzeżono również zjawisko kreowania marki produktu. Najintensywniej ten proces obserwowano w dekadzie lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku. Jego genezy, zdaniem autora, należy doszukiwać się w próbach otwarcia się Polski na międzynarodowy podział pracy i szeroką, w miarę ówczesnych możliwości, współpracę z krajami rozwiniętymi gospodarczo. W tym okresie wykreowano z sukcesem np.: markę „Eltra”, jako oznaczenie rodziny radioodbiorników tranzystorowych, markę „Kasprzak”, jako znak rozpoznawczy magnetofonów, „Romet”, jako markę szerokiej gamy rowerów i motorowerów, „Fonica”, jako markę gramofonów, „Tonsil”, jako markę głośników, kolumn głośnikowych i mikrofonów, „Stilon”, jako markę kaset magnetofonowych, czy „Foton”, jako markę filmów, papierów i odczynników fotograficznych. Wykreowano także, jako namiastkę luksusu, markę producenta odzieży „Moda Polska” oraz marki zakładów odzieżowych „Bytom” i „Vistula”. W Polsce Ludowej wskazane marki funkcjonowały w zasadzie na rynku lokalnym, rozumianym jako wewnętrzny rynek polski lub szerzej jako rynki krajów demokracji ludowej związanych sojuszem z Radą Wzajemnej Pomocy Gospodarczej. Rzadko pojawiały się one poza wskazanym obszarem.

Występowanie marki na rynku pozbawionym konkurencji w sposób naturalny rodziło pytanie o jej wartość. Takich badań niestety nie prowadzono, jednak aparat władzy zdawał sobie sprawę z tego, że nawet w specyficznym systemie ograniczającym prawa wolnego rynku istnieje naturalna potrzeba klientów do utożsamiania się z produktem i jego marką. Dodatkowo, w celu zwiększenia u klientów poczucia luksusu, pojawiły się na produktach znaki jakości. Produkt mógł otrzymać znak jakości „I”, gdy był na poziomie jakości produktów wytwarzanych przez przodujących producentów zagranicznych. Natomiast znakiem jakości „Q” oznaczano wyroby, które uznawano za będące na najwyższym poziomie techniczno-użytkowych osiągnięć światowych w danej grupie wyrobów. W ten sposób wzbogacano produkt i kreowano jego markę. Innym substytutem, poprawiającym wizerunek rodzimych produktów w oczach klientów w czasach Polski Ludowej, był wprowadzony przez producenta podział jego wyrobów na produkty przeznaczone na rynek krajowy i tzw. produkty eksportowe. Produkt eksportowy był zazwyczaj wykonany z lepszej jakości materiałów.

Nie ulega wątpliwości, że w Polsce Ludowej prowadzono proces pozycjonowania przez producenta własnych wyrobów w świadomości konsumenta. Inne były niż w gospodarce wolnorynkowej metody, jakie wykorzystywano do przekonania klienta do zakupu produktów. Namiastką rywalizacji polskich producentów o dostęp do zagranicznych rynków krajów Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej, a przede wszystkim krajów rozwiniętych gospodarczo, były Międzynarodowe Targi Poznańskie, stanowiące markę samą w sobie.

Kreowanie marki produktów i producenta w Polsce po 1989 roku

Transformacja gospodarki polskiej, zapoczątkowana w 1989 roku, oznaczała wprowadzenie w Polsce wolnego rynku i wejście kraju do międzynarodowego podziału pracy.

Zmiana polityczna i gospodarcza, które nastąpiły wówczas w Polsce, były uznawane za nieodwracalne. To przekonanie społeczne miało kluczowe znaczenie dla powodzenia całej operacji transformacji. Według uwag prof. Leszka Balcerowicza „szanse na zaadaptowanie się ludzi do nowych warunków rosną, jeśli zmiana jest radykalna, a w efekcie postrzegana przez nich jako nieodwracalna”⁷. W konsekwencji wejście Polski do systemu międzynarodowego podziału pracy zweryfikowało istniejące w epoce gospodarki nakazowo-rozdzielczej marki produktów i producentów. Otwarcie gospodarki pozwoliło określić, po raz pierwszy od 1945 roku, realną wartość marki, jej siłę i wizerunek w oczach klientów.

Na wyznaczenie po 1989 roku siły i wartości marki wpływała zmiana zachodząca w mentalności klientów. Podlegali oni, podobnie jak system gospodarczy, procesowi transformacji, który polegał na porzuceniu przez nich wykształconej w czasach gospodarki podaży mentalności klienta-łowcy, który zdobywał produkty dzięki znajomościom lub był pasywny i otrzymywał to, co w danym momencie pojawiło się na rynku wewnętrznym, w świadomego klienta-konsumenta, który podejmuje decyzję o zakupie produktu na podstawie własnych preferencji, pozycji danej marki i jej wizerunku⁸. Proces ten kształtował do 1989 roku, docenianą w niewielkim stopniu, wartość marki, na którą składa się przede wszystkim zaufanie, jakim klienci obdarzają dany produkt. A zaufanie do marki buduje się na podstawie własnego doświadczenia⁹. Transformacja gospodarki odsłoniła również płaszczyznę niezaspokojonych przez lata potrzeb konsumpcyjnych społeczeństwa polskiego. Producenci musieli dostrzec to, że „Ludzie są obecnie skłonni poświęcić znacznie więcej czasu i środków na konsumpcję produktów, które pomagają im zmieniać i kształtować ich cechy indywidualne”¹⁰. W konsekwencji pojawiła się dla rodzimych podmiotów gospodarczych szansa na kreowanie nowych marek. Reklama, praktycznie nieobecna w latach gospodarki podaży, stała się nieodzownym elementem codzienności.

Wejście polskich producentów do systemu międzynarodowego podziału pracy wymusiło na nich podjęcie szybkiej restrukturyzacji celem dostosowania się do wymogów gospodarki rynkowej. Otwarcie rynku polskiego na rynki globalne spowodowało natomiast zjawisko odejścia wielu klientów od rodzimych marek. Po latach dominacji producenta, polscy klienci, mając wolny wybór, chętniej sięgali po wyroby uznanych światowych marek. Szczególnie zjawisko to wystąpiło z dużą siłą w branży elektronicznej. Ten segment polskiego rynku, na którym obecni byli do początku 1990 roku prawie wyłącznie

⁷ Zagadki wzrostu gospodarczego. Siły napędowe i kryzysy – analiza porównawcza, red. L. Balcerowicz, A. Rzońca, Warszawa 2010, s. 56.

⁸ E.C. Dunn, *Prywatyzując Polskę. O bobofrutach, wielkim biznesie i restrukturyzacji pracy*, Warszawa 2008, s. 151.

⁹ T. Sikorski, *Czym jest wartość marki i jak ją budować*, www.msp.money.pl [dostęp 6.01.2013].

¹⁰ E.C. Dunn, *Prywatyzując...*, s. 151.

polscy producenci, natychmiast się załamał. O wyborze produktu decydował klient, a polscy producenci nie potrafili przygotować dla niego satysfakcjonującej oferty. Wpływał na ten stan również deficyt wiedzy rodzimych menedżerów w zakresie marketingu i budowy sieci sprzedaży własnych produktów. Odejście klientów od polskich produktów spowodowane było również faktem podświadomego przypisywania wielu markom wykreowanym w Polsce Ludowej cech systemu ekonomicznego, w którym je wytwarzano. Zaliczano do tego zestawu cech, m. in.: zacofanie, zastój, sztywność, starość, szarość. Nowy system gospodarczy, kapitalizm i jego produkty kojarzyły się transformującym się klientom z nowoczesnością, cywilizacją, dynamiką, elastycznością, młodością, różnobarwnością i zaspokojeniem pragnień¹¹. Prawdopodobnie takim postrzeganiem świata można tłumaczyć załamanie się rodzimych wytwórców elektroniki. Ta stosunkowo młoda branża, wsparta w dekadzie lat siedemdziesiątych licencjami zakupionymi w krajach rozwiniętych gospodarczo, nie wytrzymała konkurencji znanych, globalnych marek. Zniknęły z rynku wewnętrzne produkty z logo marki „Eltra”, „Fonica”, „Kasprzak” i „Tonsil”.

Marka „Tonsil”, jako nazwa produktów obejmujących głośniki, kolumny nagłaśniające i mikrofony, pojawiła się w 1960 roku. Początki transformacji ustrojowej po 1990 roku były niezwykle obiecujące. W roku 1991 „Tonsil” jako jedna z pierwszych firm zadebiutował na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie. Otwarcie rynku polskiego na wyroby firm światowych spowodowało utratę pozycji monopolisty i stopniowe odchodzenie klientów od marki „Tonsil” do innych, renomowanych marek branży producentów głośników. Marce „Tonsil” zaszkodził dodatkowo brak szybkiej restrukturyzacji przedsiębiorstwa, nieuregulowane stosunki własnościowe oraz konflikt załogi z zarządem firmy. W konsekwencji firma w 2004 roku upadła, a w 2005 roku jej akcje zostały wycofane z obrotu giełdowego.

Spektakularny charakter miał upadek w 2005 roku Zjednoczonych Zakładów Rowerowych „Romet” SA w Bydgoszczy. Marka „Romet” w latach Polski Ludowej była jedną z najbardziej rozpoznawanych w kraju. Zakład ten w 1950 roku wyprodukował 34.750 sztuk rowerów „Romet”, a w 1980 roku 1.138.770. „Romet” w Polsce Ludowej był w zasadzie monopolistą w produkcji jednoślądów. Kontrolował około 90% rynku. W roku 1991 Zakłady „Romet” przekształcono w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa. Nieudana dla przedsiębiorstwa prywatyzacja zakończyła się ogromnym zadłużeniem firmy. W 1998 roku rozpoczął się powolny proces wyprzedazy majątku „Rometu”, a degradacja jego marki następowała praktycznie od 1990 roku. Eksperti zwracali uwagę na to, że do bankructwa firmy przyczyniła się spóźniona decyzja Ministra Gospodarki podjęta 6 października 1997 roku „w sprawie zakończenia postępowania w celu ochrony rynku krajowego przed importem rowerów z Chin i Tajwanu, zagrażającym interesom gospodarczym krajowych producentów”. W tym dokumencie zwracano uwagę, „że w 1996 roku nastąpiło znaczne pogorszenie sytuacji ekonomiczno-finansowej przemysłu krajowego” na skutek importu rowerów z Chin i Tajwanu. Import ten był realizowany po cenach znacznie niższych niż ceny krajowych producentów. Polscy producenci rowerów w 1996 roku zmniejszyli produkcję o 7%, a „Romet” SA obniżył wykorzystanie mocy produk-

¹¹ Tamże, s. 84.

cyjnych z 72,1% do 69,3%. W zderzeniu z globalną gospodarką „Romet” nie wytrzymał konkurencji tańszych producentów. Załoga tego przedsiębiorstwa boleśnie przekonała się, czym skutkuje brak lojalności klientów wobec marki. Do bankructwa Zjednoczonych Zakładów Rowerowych „Romet” przyczyniło się obciążenie dziedzictwem przeszłości, dające złudne przekonanie o możliwości sprzedania każdego wyrobu pochodzącego z tej fabryki. W roku 2005 „Romet” został wykreślony z Krajowego Rejestru Sądowego.

Do upadku marek „Romet” i „Tonsil”, które w latach Polski Ludowej były monopolistami na krajowym rynku, znacząco przyczynił się brak dostosowanej do warunków wolnego rynku misji zakładu i strategii kreowania wizerunku oraz marki. Wiązało się to z przyjęciem specyficznej kultury firmy, nabyciem umiejętności kontaktowania się jej z klientami oraz liczenia się z ich opinią. Dlatego w warunkach wolnorynkowej konkurencji wygrywały wyroby nie zawsze znanych marek, produkowane w Chinach i innych azjatyckich krajach, których podstawową zaletą była niska cena i estetyka wykonania wyrobu. W przypadku marki „Tonsil” klienci poszukiwali alternatywnych produktów znanych marek producentów sprzętu elektronicznego.

Interesujący jest fakt, że w gałęzi spożywczej rodzime marki przetrwały okres transformacji ustrojowej i utrzymały swój wizerunek oraz pozycję w świadomości konsumenta. W przemyśle spożywczym, w branży „słodocze i lody” od roku 2004, gdy przeprowadzono w Polsce pierwsze badania marek, do roku 2011 nieprzerwanie pierwsze miejsce w kategorii siła marki zajmowała marka „E. Wedel”. Jej siłę oceniać należy przez niemierzalny wskaźnik tradycji i wyobrażenia klienta o luksusie. Marki produktów sygnowanych stylizowaną grafiką kroju pisma „E. Wedel”, wbrew wcześniejszym obawom, nie zastąpił własną globalną marką inwestor zagraniczny – firma „Cadbury”, który przejął byłe państwowe przedsiębiorstwo „Zakłady im. 22 Lipca” w Warszawie. Na sile tradycyjnej, znanej od 1851 roku marki, menedżerowie z „Cadbury” oparli strategię promocji produktów. Podobnie postąpił kolejny właściciel marki „E. Wedel” japońska grupa Lotte. W strategii promocyjnej marki „E. Wedel” główny nacisk położono na reklamę wizerunkową marki, a nie na reklamę produktową. Skoncentrowano się na ukazywaniu marki „E. Wedel” jako „mocy słodkości z Fabryki Przyjemności”. Strategia ta zakończyła się sukcesem. Jak pokazały badania „Top of Mind” z 2011 roku, aż 44% zapytanych o to, z jaką marką kojarzy im się czekolada, wskazywało markę „E. Wedel”¹².

Tradycyjną markę „Winiary” przyjął największy producent żywności na świecie, szwajcarska firma „Nestle”. Firma ta, jako partner strategiczny państwowego przedsiębiorstwa przemysłu spożywczego, doceniła siłę marki „Winiary”, sygnując nią wszystkie produkty. Była to trafna decyzja, ponieważ według badań pochodzących z 2011 roku nazwę własną „Winiary” zna 89% konsumentów w Polsce¹³. Tradycja tej marki jest bardzo silna, a jej źródła należy szukać niewątpliwie w minionej epoce Polski Ludowej. O trafnie podjętej przez menedżerów z firmy „Nestle” decyzji o pozostawieniu na rynku polskim marki „Winiary” świadczy następujący fakt: w 2005 roku w pomiarze siły marki produk-

¹² A. Wiczerzak-Krusińska, *Moc słodkości z Fabryki Przyjemności*, dodatek: *Ranking najcenniejszych polskich marek*, Rzeczpospolita 2011, s. 20.

¹³ B. Drewnowska, *Siła kulinarnego dziedzictwa*, www.rankingmarek.pl [dostęp 6.01.2013].

tów żywnościowych „Winiary” znalazły się na trzecim miejscu, a w 2011 roku, marka ta zajęła, w tym samym rankingu, miejsce pierwsze¹⁴. Strategia promocji marki „Winiary” przyjęta przez koncern „Nestle” polega na akcentowaniu dobrego smaku i wysokiej jakości produktów z tym logo. Podkreśla się fakt, że „Nestle” produkuje wyłącznie „zdrową żywność”. Aby potwierdzić tę strategię czynami, dział spożywczy w szwajcarskiej centrali firmy „Nestle” przekształcono w 2007 roku w „Nutrition and Health-Company”¹⁵.

Właścicielem marki „Tymbark”, znanej od 1936 roku, jest od 1999 roku polska grupa Maspex. Skuteczna promocja produktów Tymbark pozwoliła temu producentowi w 2011 roku przejąć kontrolę nad 30% polskiego rynku napojów bezalkoholowych. O pozytywnym wizerunku i sile tej marki decyduje fakt, że 98 na 100 Polaków deklaruje, że dobrze zna tę markę¹⁶. To pozwoliło zająć marce „Tymbark” w roku 2011 roku pierwsze miejsce w rankingu siły marek napojów bezalkoholowych¹⁷. Na taki wynik producent marki „Tymbark” pracował długo i cierpliwie¹⁸. Pierwsza kampania reklamowa, której celem było związanie klienta z produktem, prowadzona została w 1993 roku. Jej cechą charakterystyczną było to, że pod wewnętrzną stroną kapsła, zamykającego butelkę, znalazła się krótka sentencja skierowana do klienta. Pierwszy napis zawierał zwrot: „uszy do góry”. W 1993 roku było osiem wpisów na kapslach, w 2011 roku – 490¹⁹.

Fenomen siły polskich marek przypisanych do produktów żywnościowych ma genezę w uwarunkowaniach kulturowych. Jest to cecha, którą zauważają i podkreślają producenci żywności na całym świecie. Zaufanie do rodzimych produktów żywnościowych jest kluczem do zrozumienia zachowań klientów i w konsekwencji do zdania sobie sprawy z ogromnego znaczenia rodzimych marek na krajowym rynku. Ten problem doskonale rozumieją globalni inwestorzy, którzy lokując w Polsce kapitał w sektorze spożywczym, zachowali tradycyjne polskie marki. W ten sposób utrzymano łączność między przeszłością i nową strategią firmy. Z drugiej strony, podkreślić należy niedogodność w zarządzaniu globalnym koncernem, który musi prowadzić politykę zarządzania szeregiem marek lokalnych, zamiast jedną marką globalną. Przyjęcie przez globalne koncerny polskich marek produktów żywnościowych pokazuje wyraźnie, że wprowadzenie nawet najnowocześniejszych technologii produkcji nie jest jedynym elementem niezbędnym do osiągnięcia przez inwestora sukcesu ekonomicznego. Z doświadczeń przedsiębiorców wynika, że ważniejszy od technologii jest trafny wybór marki i umiejętne zarządzanie nią²⁰.

Jednym z nielicznych zagranicznych inwestorów w branży spożywczej w Polsce, który zdecydował się na wprowadzenie własnej marki była firma „Gerber Products

¹⁴ B. Drewnowska, *Siła dziedzictwa*, dodatek: Ranking najcenniejszych polskich marek, Rzeczpospolita 2011, s. 21.

¹⁵ J. Sucher, *Władza centrum*, Manager Magazyn Wersja Polska 2007, nr 9 (34).

¹⁶ B. Drewnowska, *Najmocniejsze jabłko wśród polskich marek*, dodatek: *Ranking najcenniejszych polskich marek*, Rzeczpospolita 2011, s. 23.

¹⁷ *Ranking najcenniejszych polskich marek*, Rzeczpospolita 2011, s. 23.

¹⁸ J. Collins, *Od dobrego do wielkiego. Czynniki trwałego rozwoju i zwycięstwa firm*, Warszawa 2007, s. 191

¹⁹ B. Drewnowska, *Najmocniejsze jabłko...*, s. 23.

²⁰ J. Collins, *Od dobrego...*, s. 177.

Company”. Przejęła ona w 1992 roku Rzeszowskie Zakłady Przemysłu Owocowo-Warzywnego „Alima”. „Gerber Products Company” jest to największy światowy producent odżywek w słoikach dla niemowląt. Rozpoczęcie ich produkcji pod nową marką „Gerber” wymagało wprowadzenia odmiennej kultury organizacyjnej i przekonania załogi do misji przedsiębiorstwa oraz powiązanej z nią filozofii marki. Proces dochodzenia do stanu wymaganego przez nowego właściciela był niezwykle trudny i sprowadzał się do przeprowadzenia w zakładzie ogromnej „zmiany kulturowej”²¹. Ostatecznie zakończył się on pełnym sukcesem, a marka „Gerber” zagościła na stałe w świadomości polskich klientów.

„Fagor Mastercook”, globalny producent sprzętu AGD, w 1993 roku wykupił Wrocławskie Zakłady Metalowe „Wrozamet”. Przejęta wraz z firmą przez nowego właściciela marka „Wrozamet”, była dla „Mastercook” nie do przyjęcia. Jedną z przyczyn był fakt, że logo „Wrozamet” nie budziło zaufania klientów indywidualnych. Była to marka obciążona dziedzictwem gospodarki niedoborów i kojarzyła się z wyrobami mającymi liczne usterki, cechującymi się niską estetyką wykonania. Renaming, czyli zmiana nazwy marki, był w tym wypadku uzasadniony. Mniejsza firma, którą był „Wrozamet”, podporządkowała się całkowicie większej. Zmiana nazwy „Wrozamet” na „Mastercook” pozwoliła na ujednoczenie wizerunku produktów firmy i umożliwiła zerwanie z dziedzictwem przeszłości. Globalny inwestor, nadając swoją markę wyrobom wytwarzanym w Polsce, wprowadzał, podobnie jak „Gerber”, własną kulturę organizacji produkcji, własną technologię produkcji i własny design wyrobów oraz misję, na której opierała się działalność firmy. Był to pierwszy krok na drodze do podjęcia ofensywy, której celem strategicznym było rozszerzenie zbytu sprzętu AGD na rynku globalnym. O tym, że zabieg ten był skuteczny, świadczy fakt, że w 2010 roku na globalnym rynku pojawiło się około 2 mln sztuk sprzętu AGD pod marką „Mastercook”. Był to sprzęt, który wyprodukowano w Polsce.

Renaming polski inwestor przeprowadził po 1989 roku w przedsiębiorstwie Fabryka Kuchni „Wromet” we Wronkach. Restrukturyzacji zakładu sprzyjała udana prywatyzacja w 1994 roku. W 1997 roku ona akcje firmy zostały wprowadzone na Giełdę Papierów Wartościowych. Obok udoskonalenia technologii produkcji wyrobów AGD i zmiany design produktów, wprowadzono nową nazwę firmy. Od 1992 roku wszystkie produkty producenta AGD otrzymały nowe logo i markę „Amica”. Przed „Amicą” pojawiło się trudne zadanie przekonania klientów do nowej marki. Konieczne było opracowanie strategii kreowania marki, w której należało odciąć się od dziedzictwa przeszłości. Strategia marketingowa firmy „Amica” oparta została na przygotowaniu szerokiej gamy produktów o ciekawym wzornictwie. Zdobywaniu zaufania klientów przez tego producenta AGD służyło także ubieganie się o certyfikaty jakości. W 1997 roku „Amica” uzyskała certyfikat ISO 14001, a w 2001 – certyfikat OHSAS 18001. W 2004 roku „Amica” utworzyła podmiot „Amica International” w celu szerszego wejścia na globalny rynek sprzętu AGD. Temu zadaniu była podporządkowana realizowana od 2010 roku strategia „Change”. O trafnym wyborze strategii kreowania marki „Amica” świadczyło przyznanie tej marce Nagrody Gospodarczej Prezydenta Rzeczypospolitej dla najlepszego polskiego

²¹ E.C. Dunn, *Prywatyzując...*, s. 19.

przedsiębiorstwa (1998 rok), godła Teraz Polska, oraz nagrody Złoty Grosz. Od kilku lat „Amica” otrzymuje nagrodę będącą bezpośrednim skutkiem badania satysfakcji użytkowników AGD na rynku polskim pod nazwą Marka Godna Najwyższego Zaufania. Produkty „Amica” były prezentowane w 2011 roku na wystawie „must have from Poland” podczas targów w Mediolanie, a w 2012 roku wyprodukowano w ciągu jednego roku milion kuchni²².

Interesujący jest przykład wykreowania nowej marki w segmencie producentów pojazdów szynowych. 17 sierpnia 2001 roku Zakłady Naprawcze Taboru Kolejowego w Bydgoszczy przyjęły nową nazwę Pojazdy Szynowe PESA Bydgoszcz Spółka Akcyjna Holding. Prezes Zarządu PESA Bydgoszcz SA Tomasz Zaboklicki w następujący sposób uzasadnił tę decyzję: „Nasza firma była odbierana jako jedno z najgorszych polskich przedsiębiorstw i do tego dysponowała kapitałem na poziomie zera”²³. Zmiana nazwy to zmiana tożsamości i wizerunku firmy i ucieczka od niechlubnego dziedzictwa historycznego okresu gospodarki niedoborów. PESA Bydgoszcz SA pojawiła się na rynku globalnym jako nowa marka, obok uznanych i renomowanych zachodnioeuropejskich firm: „Bombardier”, „Siemens”, „Skoda”. Realizując strategię budowy marki producenta Pojazdy Szynowe PESA Bydgoszcz SA przyjęto czytelne logo, które wyróżnia tę firmę na tle innych producentów pojazdów szynowych w kraju i Europie. Wybór padł na utworzoną z dwóch liter „P” oraz „S”, w domyśle pojazdy szynowe, nazwę własną PESA. Zabieg ten oceniany z perspektywy dekady wydaje się posunięciem trafnym. W strategii kreowania marki producenta ważna jest jej tożsamość oraz wizerunek. Tożsamość budowana na fundamencie historycznym i doświadczeniach z przeszłości nie była wygodna dla PESA Bydgoszcz SA. Z tego powodu wybrano inną drogę. Wsparto się na wyraźnym określeniu misji zakładu. Sformowane w niej przesłanie, zawarte jest w następującym zdaniu: „Naszą misją jest spełnienie obecnych i przyszłych oczekiwań krajowych i zagranicznych właścicieli taboru szynowego poprzez budowę, unowocześnianie oraz naprawę taboru, przy zapewnieniu dobrej jakości i zadowolenia użytkowników”²⁴. Tak sformowana misja przedsiębiorstwa stanowiła dla klientów instytucjonalnych formę dwustronnej umowy i gwarancji. PESA Bydgoszcz SA jako firma oferuje klientom produkt nowoczesny, funkcjonalny i najwyższej jakości, który otoczony jest stałą opieką serwisową. W strategii budowy marki tego przedsiębiorstwa ważnym elementem jest zwrócenie uwagi na świadomość marki, czyli to, w jaki sposób konsumenci rozpoznają markę²⁵. Pojazdy Szynowe PESA Bydgoszcz SA rozpoznawalność marki osiągnęły doskonałym designem produktu (tramwajów lub autobusów szynowych) oraz stałym podnoszeniem jakości i trwałości produktu.

PESA Bydgoszcz SA w 2002 roku zdobyła pierwszy certyfikat jakości ISO 9001:2000 w zakresie budowy, produkcji i napraw taboru szynowego. Kolejny certyfikat uzyskano w 2007 roku. Był to certyfikat EBA w zakresie napraw pojazdów szynowych. W 2009 roku przyznano PESA Bydgoszcz SA certyfikat ISO 9001:2008 w zakresie pro-

²² www.amica.com.pl [dostęp 8.01.2013].

²³ www.pomorska.pl z 12.11.2009 [dostęp 3.11.2011].

²⁴ www.pesa.pl [dostęp 2.11.2011].

²⁵ Ph. Kotler, *Marketing w sektorze...*, s. 118.

jektowania, produkcji, modernizacji i naprawy pojazdów szynowych oraz projektowania i produkcji konstrukcji spawanych²⁶. Zakład ten jest od 2 kwietnia 2010 roku jedynym na świecie posiadaczem certyfikatu International Railway Industry Standard (IRIS) o numerze 02. Światowi giganci w produkcji pojazdów szynowych mają zazwyczaj certyfikat o numerze 01. Norma IRIS jest uznawana wspólnie za najbardziej wymagającą międzynarodową normę w branży kolejowej. Gwarantuje ona najwyższą jakość zarządzania biznesem. Zdobyte certyfikaty upoważniły PESA Bydgoszcz SA do odważnego wejścia z ofertą produktową na rynki globalne.

Ważne w realizacji strategii budowy marki PESA było przyjęcie w PESA Bydgoszcz SA zasady otwartych drzwi i umożliwienie kontrahentom, przed podpisaniem umowy, wizytowania zakładu. Była ona zapewne jedną z przesłanek pozwalających na podpisanie kontraktu z Włoskimi Kolejami Regionalnymi Ferrovie del Sud Est w 2006 roku. Sprzedano 13 sztuk trójczłonowych, spalinowych zespołów trakcyjnych²⁷. Podobną otwartość zaobserwować można było w negocjacjach prowadzonych przez bydgoską firmę z największym czeskim przewoźnikiem kolejowym Českými Drahami. W 2011 roku wynegocjowano kontrakt wart 2 mld koron czeskich na wyprodukowanie 31 spalinowych zespołów trakcyjnych „Link”²⁸. W 2012 roku PESA Bydgoszcz SA wyprodukowała pierwszy tramwaj dla komunikacji miejskiej dla miasta Kaliningrad w Rosji. Tramwaje PESA Bydgoszcz SA pojawiły się na ulicach wielu polskich miast, w tym Warszawy (186 tramwajów), Szczecina, Gdańska, Elbląga.

Renaming przeprowadzony zarówno w fabryce Amica Wronki, jak i PESA Bydgoszcz SA miał za zadanie wesprzeć strategię budowy marki producenta poprzez kreowanie nowego, nieobciążonego przeszłością wizerunku. Ten zabieg okazał się skuteczny. Sukces tych marek jest tym bardziej ważny, że są to polskie marki, reprezentowane przez krajowy kapitał i starannie wykreowane po transformacji ustroju gospodarczego w Polsce. Mogą być symbolem przemian gospodarczych, które zaszły w Polsce po 1989 roku.

Podsumowanie

Umiejętne wykreowanie lub przejście silnej marki przez przedsiębiorcę jest dla każdej firmy najlepszą „polisą ubezpieczeniową”. Uznaje się, że jest ona pomocna w czasach kryzysu²⁹. Podkreślić należy, że większość marek obecnych na rynku światowym, około 70-80%, to marki z historią sięgającą kilkudziesięciu, a nawet 100 lat. Tych danych nie można lekceważyć.

Restrukturyzacja i prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w dobie transformacji systemowej w Polsce po 1989 roku stała się zaczynem prowadzącym do upadku

²⁶ www.pesa.pl [dostęp 3.11.2011].

²⁷ *Pesa wyprodukuje pociągi dla Włochów*, www.wawkom.waw.pl [dostęp 3.11.2011].

²⁸ *Pesa Bydgoszcz gościła Czeskie Drahy*, www.strefabiznesu.pomorska.pl [dostęp 3.11.2011].

²⁹ A. Błaszczak, *Najlepsza polisa na trudne czasy, rozmowa z M. Borucem, Prezesem Instytutu Marki Polskiej*, 10.12.2008 rok, www.rankingmarek.pl [dostęp 06.01.2013].

wielu rodzimych, uznanych niekiedy za nowoczesne, branż. To zaskoczyło społeczeństwo polskie.

Podkreślić należy, że bezpośrednim sprawcą tego stanu byli klienci, którzy zdecydowali o pozycji tych marek na wolnym rynku i w konsekwencji bankructwie wielu znanych z lat Polski Ludowej producentów. Klient wybierał, w dobie otwarcia gospodarki polskiej na międzynarodowy podział pracy, marki uznane za silne na rynkach globalnych. Inny charakter miała gałąź spożywcza, w której, jak się okazało w praktyce, globalne koncerny produkujące żywność zachowywały, inwestując swój kapitał w polskich przedsiębiorstwach, w większości przypadków tradycyjne polskie marki. Ich siła dzisiaj jest znaczna. Dla marek, które zniknęły z rynku w czasie transformacji ustrojowej w Polsce, istnieje szansa powrotu. Zaobserwowano bowiem, w wielu krajach świata, zjawisko retrobrandingu, czyli wznawiania marek, które budziły kiedyś sympatię klientów.

Streszczenie

Niniejszy artykuł analizuje losy polskich marek produktów w okresie przebudowy systemu gospodarczego w Polsce, którą zapoczątkowano w 1990 roku. Zwrócono uwagę na losy zarówno tych marek, które Polska Ludowa odziedziczyła po okresie międzywojnia, jak i na te wykreowane w latach 1945-1989. Na podstawie empirycznych przypadków określono przyczyny, które pomogły niektórym markom produktów przetrwać do dnia dzisiejszego, pomimo zwiększonej po 1990 roku konkurencji na rynku wewnętrznym. Wskazano również te marki, które zniknęły bezpowrotnie. Omówiono stosunek inwestorów zewnętrznych do polskich marek produktów, do których prawa nabyli oni wraz z inwestycją kapitału w określonym przedsiębiorstwie. Podjęto problem rebrandingu. Część polskich inwestorów, decydując się na szeroką ekspansję na rynkach międzynarodowych, zdecydowała się na kreowanie nowej, własnej marki i porzucenie starej, którą odziedziczono po okresie Polski Ludowej.

Słowa kluczowe: marka produktu, pozycjonowanie produktu, marketing, gospodarka niedoborów, transformacja gospodarki, strategia promocji marki

Brand of Products in the Transformation Period of Polish Economy – an Empirical Analysis

Summary

The paper analyzes the developments in Polish brands of products within the period of transformation of the Polish economic system that began in 1990. Both the brands that the People's Republic of Poland inherited from the interwar period and the ones created within 1945-1989 have been referred to in the paper. Basing on the empirical examples, the author specifies the reasons why some brands have been able to survive until today, despite the competition on the internal market increased after 1990. Furthermore, the brands that disappeared for ever have been presented herein. Besides, the paper describes the attitude of external investors to the Polish brands of products the title to which they acquired on investing their capital in a particular enterprise. Moreover, the problem of rebranding has been raised. Some of the Polish investors, when deciding on a wide expansion onto the international markets, create their own new brand and thus give up the old one, inherited from the period of the People's Republic of Poland.

Key words: product brand, product positioning, marketing, shortage economy, transformation of economy, brand promotion strategy

Marek K. Jeleniewski

NIEZALEŻNY SAMORZĄDNY ZWIĄZEK ZAWODOWY POLICJANTÓW JAKO NAMIASTKA SAMORZĄDU ZAWODOWEGO?

Każde państwo dysponuje katalogiem norm, które sytuują organy ścigania w systemie instytucji niezbędnych do jego funkcjonowania. Ich rolę i miejsce determinuje model tego państwa. Inne zadania stawia się przed instytucjami policyjnymi w monarchii, inne w ustroju totalitarnym, jeszcze inne w demokracji parlamentarnej. Pochodną przydanych przez państwo policyjnych kompetencji są prawa i obowiązki funkcjonariuszy. Nie wolno zapominać, że stanowiące istotę demokracji obywatelskie swobody prowadzą niekiedy do nadużyć.

W średniowieczu rozpowszechnił się zwyczaj tworzenia gildii, bractw, cechów, stowarzyszeń itp. Reprezentanci różnych zawodów, widząc w tym słusznym szeregu wariorów, stawiali przed powoływanymi przez siebie organizacjami dwa zadania. Z jednej strony obronę interesu członków, z drugiej troskę o ich właściwą postawę zawodową i moralną odpowiedzialność. Po latach zadania tego rodzaju instytucji nie zmieniły się. Szczególnie tych, których członkowie pretendują do miana ludzi odgrywających znaczącą rolę w życiu społecznym.

Polskie prawo ściśle określa model funkcjonowania policji i granice aktywności społecznej policjantów. W niniejszej publikacji autor dokonując analizy przepisów dotyczących możliwości zrzeszania się, wskazał na podobieństwa i różnice pomiędzy uprawnieniami policjantów i reprezentantów innych zawodów zaufania publicznego.

Definicje wolności bywają różne; inaczej postrzegają ją prawnicy, filozofowie, politolodzy, a jeszcze inaczej teolodzy. Najbardziej ogólny i dlatego niemal powszechnie akceptowany jest pogląd, sprowadzający wolność do niezależności jakiegokolwiek podmiotu od czegokolwiek. Podmiot taki nie jest zmuszany do zachowań przez siebie nieakceptowanych i ma możliwość spełniania swoich zamierzeń. Owe definicje wynikają z ewolucji, powodowanej doświadczeniem i zwyczajem. Choć zależą również od historycznie zmiennych uwarunkowań prawnych, politycznych i moralnych, to w sposób uniwersalny wolność utożsamiana jest z suwerennością, niepodległością i niezawisłością oraz, będącą ich konsekwencją, swobodą polityczną i obywatelską.

Wolność polityczna sprowadza się do zakazu ingerencji państwa w pewne dziedziny życia jednostki, ale nie tylko. Ma państwo tu do spełnienia wielce istotne zadanie.

Ciąży na nim obowiązek zapewnienia warunków do korzystania z wolności. Wolność zgromadzeń objawia się w zgodzie na manifestowanie, wolność słowa – w tolerowaniu uzewnętrzniania myśli, wolność zrzeszeń – w akceptacji ich budowania, swobodnego wstępowania doń i opuszczania. Nie są to jednak wolności nieograniczone. Kończą się w miejscu, w którym zagrażają innym jednostkom. Istotną rolą państwa jest wyznaczenie optymalnych granic oraz stworzenie warunków do ich respektowania. Granice te będą zależne od modelu państwa i woli poszerzania zakresu uprawnień obywatela, będącego członkiem społeczności. O rzeczywistych intencjach świadczy jednak poza wszystkim to, jak wartość ta jest realizowana w praktyce. Zależy ona od szeroko pojętej filozofii prawnej, a co za tym idzie od norm ustalonych przez krajową doktrynę i judykaturę, ale także od przyjętych i akceptowanych aktów międzynarodowych.

W art. 11, respektowanej przez Polskę, Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹ zapisano, iż „Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów”. Prawo to jednak może podlegać ograniczeniom, jeśli owe ograniczenia spełnią dwie cechy: mieć będą moc ustawy i będą „konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej”². Pozostającą w zgodzie z Konwencją, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uznaje pluralizm polityczny za zasadę ustrojową³. Artykuł 11 zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych, które zrzeszają obywateli polskich na zasadach dobrowolności i równości w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa⁴. Zapewnia także wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji⁵. Godzi się w tym miejscu przytoczyć również treść art. 32 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, iż nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Zasady funkcjonowania partii politycznych określono w ustawie o partiach politycznych⁶. W art. 2 przewidziano możliwość wprowadzenia zakazu przynależności do partii. Zakaz ten musi mieć jednak moc ustawy.

¹ Art. 11 ust. 1 konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r. (DzU 93.61.284, uzup. DzU 95.36.175 i DzU 95.36.176, zm. DzU 95.36.177 i DzU 98.147.962).

² Tamże, art. 11 ust. 2.

³ *Wolność zrzeszania się w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008, s. 15; *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2007, s. 134.

⁴ Art. 11 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

⁵ Tamże, art. 12.

⁶ Ustawa o partiach politycznych z 27 czerwca 1997 r. (DzU z 2001 r. Nr 79, poz. 857 z późn. zm.).

Jak podaje M. Chmaj dziś bezwzględny ustawowy nakaz apartyjności dotyczy 19. podmiotów. Wypada zgodzić się z jego konstatacją, iż „trudno nie oprzeć się wrażeniu, że wprowadzanie zbyt daleko idących zakazów może pozostawać w rozbieżności z gwarantowaną przez Konstytucję RP zasadą równości wobec prawa oraz zakazem dyskryminacji”⁷, a także z tym, że „polskie regulacje na tle rozwiązań przyjętych w innych, porównywalnych państwach odznaczają się dużym zakresem represyjności”⁸. O ile jednak można poddawać w wątpliwość sens apartyjności strażaków Państwowej Straży Pożarnej⁹ czy strażników straży gminnej¹⁰, o tyle nie budzi wątpliwości zakaz przynależności do partii politycznych funkcjonariuszy policji¹¹.

Zgodnie z dziś obowiązującymi przepisami, policjanci są także ograniczeni w prawie do zrzeszania się w związkach zawodowych. Co prawda w myśl art. 2 ustawy o związkach zawodowych¹² prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych mają pracownicy bez względu na podstawę stosunku pracy, członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej, jeżeli nie są pracodawcami, jednak już w tym samym artykule zapisano, iż do praw związkowych funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Służby Więziennej oraz strażaków Państwowej Straży Pożarnej, a także pracowników Najwyższej Izby Kontroli stosuje się odpowiednio przepisy ustawy, z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z odrębnych ustaw¹³.

Lex specialis stanowi ustawa o Policji, która określając, iż może w niej działać tylko jeden związek, daje policjantowi prawo wyboru: należenia lub nie do Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów¹⁴. *Tertium non datur*. Podobnie traktowani są funkcjonariusze innych służb mundurowych: Straży Granicznej¹⁵ i więziennictwa¹⁶, którzy również mogą przynależać tylko do jednego związku branżowego.

Konstytucja RP daje prawo tworzenia samorządów zawodowych, reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony¹⁷. Lecz nie tylko. Pozwala bowiem tworzyć inne rodzaje samorządu¹⁸. Zastrzeżono jednak,

⁷ *Wolność...*, s. 31.

⁸ Tamże, s. 36.

⁹ Art. 57 ust. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej z 24 lipca 1991 r. (DzU z 2006 r. Nr 96, poz. 667 z późn. zm.).

¹⁰ Art. 30 ust. 2 ustawy o strażach gminnych z 29 sierpnia 1997 r. (DzU z 1997 r. Nr 123, poz. 779 z późn. zm.).

¹¹ Art. 63 ust. 2 ustawy o Policji z 6 kwietnia 1990 r. (DzU z 1990 r. Nr 43, poz. 272 z późn. zm.).

¹² Ustawa o związkach zawodowych z 23 maja 1991 r. (DzU z 2001 r. Nr 79, poz. 854 z późn. zm.).

¹³ Tamże, art. 2 ust. 6.

¹⁴ Art. 67 ust. 1 ustawy o Policji...

¹⁵ Art. 72 ust. 1 ustawy o Straży Granicznej z 12 października 1990 r. (DzU z 2005 r. Nr 234, poz. 1997 z późn. zm.).

¹⁶ Art. 14 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej z 26 kwietnia 1996 r. (DzU z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 z późn. zm.).

¹⁷ Art. 17 ust. 1 Konstytucji RP...

¹⁸ Tamże, ust. 2.

iz przepisy dotyczące tworzenia samorządów zarówno zawodowych, jak i innych muszą mieć moc ustawy.

Doktryna określiła zadania samorządu zawodowego¹⁹. Podstawowym jest wykonywanie zakresu czynności przewidzianych w ustawach oraz sprawowanie pieczy nad właściwym wypełnianiem obowiązków, zgodnie z interesem publicznym i w celu ochrony tego interesu. Samorząd spełnia jednak także szereg innych funkcji. Jest instytucją reprezentującą daną grupę zawodową. Czyni to zarówno w stosunku do instytucji państwa, innych samorządów, jak i społeczeństwa. Jest aktywnym uczestnikiem procesu legislacyjnego. Tu warto zważyć, iż jako reprezentacja środowiska zabiera głos zarówno w sprawach pozostających w jego zawodowej kompetencji, jak i we wszystkich innych, w szeroko pojętym interesie publicznym.

Samorząd jest instytucją, do której priorytetowych zadań należy troska o właściwe warunki wykonywania zawodu zarówno zewnętrzne (prawne, ekonomiczne, społeczne i polityczne), jak i wewnętrzne. W tym drugim przypadku rolą samorządu jest pilne baczenie na zgodne z zasadami współżycia społecznego wypełnianie powierzonej im roli przez osoby skupione w samorządzie. W tej materii zadaniem samorządu będzie określenie kryteriów doboru członków (jeśli nie jest to uregulowane ustawowo) i wypracowanie odpowiednich zasad postępowania, a także ich egzekucji.

Kreując pożądaną model funkcjonowania zawodu, samorząd dąży do wypracowania systemu kształcenia i samokształcenia jego członków, w tym nade wszystko doskonalenia zawodowego. Wreszcie jest także rolą samorządu troska o egzystencjonalne podstawy istnienia zarówno jego samego, jak i osób będących jego członkami.

Porównanie treści zapisów statutu Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów z treściami statutów samorządów zawodowych (np.: medycznych, prawniczych, czy zawodów technicznych) nasuwa pogląd, iż w pewnej części wypełnia on zadania samorządu zawodowego funkcjonariuszy Policji, zaś rola *quasi* samorządu została przewidziana dlań już w momencie tworzenia związku.

W § 6 statutu stwierdza się, iż związek jest ogólnokrajową, dobrowolną, samorządną organizacją zawodową zrzeszającą policjantów, emerytów i rencistów Policji, powołaną do reprezentowania i obrony ich interesów zawodowych i socjalnych.

Podobne zadanie przewiduje ustawa o izbach lekarskich, która w art. 5 ust. 14 stanowi, iż rolą samorządu lekarskiego jest działanie „na rzecz ochrony zawodu lekarza, w tym występowanie w obronie godności zawodu lekarza oraz interesów indywidualnych i zbiorowych członków samorządu lekarzy”. W ustawie o adwokaturze zapisano, iż zadaniem samorządu zawodowego adwokatury jest reprezentowanie adwokatury i ochrona jej praw²⁰, podobny przepis zawiera ustawa o radcach prawnych. Zgodnie z ustawą

¹⁹ E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992 s. 78 i nast.; P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Kraków 2002, s. 26-28; S. Rymar, *Rola samorządów zawodowych w demokratycznym państwie* [w:] *Rola samorządów – zawodów zaufania publicznego – w tworzeniu demokratycznego państwa prawa*, red. M. Żbikowska, Warszawa 2004 s. 17; *Wolność zrzeszania się w Polsce...*, s. 204. S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej* [w:] *Samorząd w Polsce istota, formy, zadania*, Poznań 2001 s. 48.

²⁰ Art. 3 ust. 2 ustawy z 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (DzU z 2002 r. Nr 123, poz. 1058 z późn. zm.).

o samorządzie pielęgniarek i położnych został on stworzony m.in. dla reprezentowania zawodowych, społecznych i gospodarczych interesów tych zawodów oraz obrony godności zawodowej pielęgniarek i położnych²¹. Tożsame zapisy znajdują się w innych, regulujących funkcjonowanie samorządów zawodowych, ustawach.

Warto zwrócić uwagę na zbieżność treści statutu NSZZ Policjantów z treściami ustaw regulujących funkcjonowanie samorządów zawodowych w kwestii ich udziału w procesie legislacyjnym zarówno dotyczącym związku czy samorządu jako takiego, jak i ich wpływu na kształtowanie dziedziny do której przynależą. Związek policyjny zawarł w swym statucie z jednej strony zapisy przyzwalające na opiniowanie oraz aktywne kształtowanie założeń i projektów ustaw i aktów wykonawczych dotyczących bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz kształtujących prawa i obowiązki policjantów, emerytów i rencistów Policji oraz ich rodzin²², z drugiej zaś zezwalające na podejmowanie działań w kierunku wydania lub zmiany ustaw albo innych aktów prawnych w tym zakresie za pośrednictwem posłów lub organów posiadających inicjatywę ustawodawczą²³. Przepisy „branżowe” o podobnej treści znajdują się w ustawie o izbach lekarskich, która pośród wielu innych, sankcjonuje prawo samorządu lekarzy do opiniowania projektów aktów prawnych, dotyczących ochrony zdrowia i wykonywania zawodu lekarza. Podobnie jak w przypadku związku policjantów, samorząd lekarzy, gdy uzna, iż wybrana dziedzina z jego „strefy wpływów” wymaga prawnej regulacji, a takiej nie ma, bądź istniejąca nie przynosi oczekiwanych rezultatów, ma prawo występować o wydanie stosownych przepisów. Identycznie brzmiący przepis zawarto w ustawie o samorządzie pielęgniarek i położnych²⁴. Wpływ na kształtowanie i stosowanie prawa zagwarantowano samorządowi radców prawnych²⁵. Z kolei ustawa prawo o adwokaturze przewiduje, iż w kompetencji Naczelnej Rady Adwokackiej, występującej w imieniu samorządu adwokackiego, leży udzielanie opinii o projektach aktów prawodawczych oraz przedstawianie wniosków i postulatów w zakresie tworzenia i stosowania prawa²⁶.

Podobnie jak w przypadku ustaw dotyczących samorządów zawodowych, również opinie artykułowane przez związek policyjny nie mają mocy wiążącej. Bez wątpienia jednak prawna możliwość ich kierowania do organów państwa, w tym władzy ustawodawczej, w znacznym stopniu poszerza, z jednej strony obszar obywatelskiej aktywności, z drugiej zaś podnosi rangę związku, uwiarygodniając w ten sposób potrzebę jego istnienia.

Kolejną paralelę dostrzec można w zapisach dotyczących innej, ważnej sfery aktywności policyjnego związku, jaką jest współpraca z organami administracji publicznej i samorządem terytorialnym. Ustawa o izbach lekarskich, wśród zadań stawianych przed

²¹ Art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie pielęgniarek i położnych z 19 kwietnia 1991 r. (DzU z 1991 r. Nr 41, poz. 178 z późn. zm.).

²² § 10 pkt 2 Statutu Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów.

²³ Tamże, § 10 pkt 3.

²⁴ Art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie pielęgniarek i położnych...

²⁵ Art. 41 ust. 3 ustawy o radcach prawnych z 6 lipca 2002 r. (DzU z 2002 r. Nr 123, poz. 1059 z późn. zm.).

²⁶ Art. 58 ust. 9 ustawy Prawo o adwokaturze...

nimi wymienia „współdziałanie z organami administracji publicznej, związkami zawodowymi oraz innymi organizacjami w kraju i za granicą w sprawach dotyczących ochrony zdrowia i warunków wykonywania zawodu lekarza”²⁷.

Nie ulega wątpliwości, że symbioza organów stworzonych do ochrony ładu i porządku publicznego z organami administracji publicznej oraz organami uchwałodawczymi i wykonawczymi miejsca, w którym przychodzi tym pierwszym funkcjonować, jest warunkiem *sine qua non* skutecznego działania. W samorządzie terytorialnym istnieją dwa rodzaje organów wspomagających funkcjonowanie miasta w ochronie ładu i porządku. Pierwszym jest, złożona tylko z radnych, problemowa komisja Rady Miasta, która przed podjęciem uchwały przez radę opiniuje projekty aktów prawa miejscowego. Na posiedzenie tej komisji mogą być zapraszani, i zazwyczaj tak się dzieje, reprezentanci terenowych struktur Policji. W przypadku miasta będą to komendanci miejscy, w przypadku dzielnic komendanci dzielnicowi i odpowiednio komendanci komisariatów, aż do komendanta posterunku na szczeblu gminy. Na posiedzeniach komisji nigdy nie odmawia się reprezentantowi związku policjantów wystąpienia, jeśli tylko wyrazi wolę zabrania głosu. Drugim kompetentnym organem jest komisja bezpieczeństwa, funkcjonująca np. przy prezydencie miasta. W jej skład wchodzi reprezentanci prezydenta, prokuratora rejonowego, komendanta policji, straży pożarnej, straży miejskiej i innych specjalistycznych instytucji. Również na posiedzenia tej komisji mają zawsze wstęp reprezentanci policyjnego związku, jeśli tylko wyrażą taką wolę.

W tym miejscu należy podkreślić, iż jednym z przewidzianych w statucie celów NSZZ Policjantów jest realizowanie przedsięwzięć, zmierzających do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych policjantów²⁸. Zatem współpraca z samorządem ma niebagatelne znaczenie, gdyż to jego działania (zarówno inicjujące, jak i finansowe) wpływają w sposób znaczący na poszerzenia bazy lokalowej przeznaczonej dla policjantów pełniących służbę w mieście.

W praktyce związek policyjny jest niezwykle aktywny. Działając w interesie nie tylko swoich członków, ale także wszystkich policjantów, a nawet ujmując rzecz szerzej, w interesie społecznym, podejmuje szereg przedsięwzięć natury prawnej. W swych postulatach porusza najczęściej kwestie propozycji zmian w obowiązującej ustawie o policji. Na przykład w sierpniu 2008 roku skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o uznanie za niezgodne z Konstytucją zmiany wprowadzone przez Sejm RP. Zakwestionował w nim część przepisów ustawy z 29 października 2003 roku o zmianie ustawy o Policji, które wprowadziły nową, wcześniej nieznaną przesłankę fakultatywnego zwolnienia policjanta przez przełożonego z powodu popełnienia czynu o znamionach przestępstwa albo przestępstwa skarbowego, jeżeli popełnienie czynu jest oczywiste i uniemożliwia jego pozostawienie w służbie. Związek wskazywał, że obowiązujące przepisy ustawy o Policji nakazują zwolnić policjanta z policji w razie skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe ścigane z oskarżenia publicznego. Przewidują także fakultatywne zwolnienie w razie skazania policjanta prawomoc-

²⁷ Art. 5 ust. 20 ustawy o izbach lekarskich z 2 grudnia 2009 r. (DzU z 2009 r. Nr 219, poz. 1708).

²⁸ § 9 pkt 7 statutu.

nym wyrokiem za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe inne niż ścigane z oskarżenia publicznego. Zdaniem związku niepotrzebna jest nowa przesłanka zwolnienia policjanta za przestępstwo, skoro istnieją przepisy regulujące tę kwestię. Podważając zapisy ustawy po wprowadzonych zmianach, zarzucano przepisowi naruszenie konstytucyjnej zasady domniemania niewinności, gdyż orzeka się o winie za przestępstwo bez wyroku sądu z uwagi na oczywistość przestępstwa oraz zasady proporcjonalności (zakaz nadmiernej ingerencji)²⁹. Ostatecznie Trybunał uznał, że (bardziej restrykcyjne, niż w przypadku innych zawodów) przepisy dotyczące policjantów, określone w nowych przepisach, są uzasadnione z racji szczególnego charakteru policyjnej służby, zaś obowiązująca w prawie karnym zasada domniemania niewinności nie musi być przenoszona automatycznie na postępowanie dyscyplinarne, jednak za istotne działanie policyjnego związku należy uznać dążenie do wyjaśnienia wszelkich wątpliwości, przy wykorzystaniu wszelkich dozwolonych prawem środków.

27 października 2008 roku Trybunał Konstytucyjny rozpoznawał wniosek Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów, którego przedmiotem było rozporządzenie w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego z art. 29 ust. 1 ustawy 18 lutego 1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji.

W czerwcu 2009 roku Związek wniósł do Trybunału wniosek o stwierdzenie niezgodności z przepisami Konstytucji RP przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, które – zdaniem skarżących – pozbawiały tych funkcjonariuszy praw wcześniej nabytych i przewidywały odpowiedzialność zbiorową za nieokreślone z nazwy przestępstwa. Rzeczą tyczącą pozytywnie zweryfikowanych funkcjonariuszy policji, z którymi władze RP nawiązały na nowo stosunek służbowy w roku 1990. Zdaniem skarżącego związku policjantów, tym samym władze uznały, że osoby te oceniane przez pryzmat dotychczasowej służby, kwalifikacje i postawę moralno-patriotyczną, zasługują na zaufanie i są przydatne dla budowania bezpieczeństwa Państwa, a wyrazem trafności tej oceny było wyróżnianie przez nadawanie odznaczeń państwowych, awansowanie i inne formy nagradzania. Jako że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego okazało się sprzeczne z intencją związkowych wnioskodawców, kontynuując zainteresowanie sprawą, związek oddelegował swego przedstawiciela do prac zespołu, który wypracował dalszą procedurę postępowania. Postanowiono m. in. zmodyfikować wniosek do Trybunału Konstytucyjnego złożony przez NSZZ Policjantów i skoncentrować się na problemach, co do których TK nie wydał orzeczenia. W tym przypadku godna podkreślenia jest konsekwencja policyjnej reprezentacji związkowej, która w trosce o funkcjonariuszy przyczyniła się pośrednio do zwiększenia kultury prawnej w wielu sferach, nie tylko bezpośrednio dotyczących się policjantów.

²⁹ www.prawnik.pl/wiadomosci/wazne/83286

Wniosków o podobnym ciężarze gatunkowym NSZZ Policjantów składa w Trybunale Konstytucyjnym rokrocznie kilka. Podobnie czynią inne reprezentacje zawodowe. W przypadku gdy rzecz tyczy reprezentantów zawodów prawniczych, aktywność wykazują korporacje prawnicze; gdy odnoszą się do medyków, ich inicjatorami są izby lekarskie, aptekarskie i samorządy pielęgniarskie. Zadaniem samorządu zawodowego adwokatury jest bowiem reprezentowanie adwokatury i ochrona jej praw³⁰, radcowskiego – reprezentowanie radców prawnych i aplikantów radcowskich oraz ochrona ich interesów zawodowych, a także współdziałanie w kształtowaniu i stosowaniu prawa³¹. Izby lekarskie działają na rzecz ochrony zawodu lekarza, a co za tym idzie, występują w obronie godności zawodu lekarza oraz interesów indywidualnych i zbiorowych członków samorządu lekarzy³². Samorządy pielęgniarskie, zgodnie z ustawą, zajmują stanowiska w sprawach stanu zdrowia społeczeństwa, polityki zdrowotnej państwa oraz organizacji ochrony zdrowia, a także występują w ochronie zawodu pielęgniarki i położnej³³.

Jak wynika z powyższego, tożsame zapisy znaleźć można zarówno w przepisach regulujących funkcjonowanie samorządów zawodowych, jak i policyjnego związku³⁴. Z faktu, że tak jest, nie wynika jednak, iż związek zawodowy policjantów pretenduje do miana korporacji zawodowej.

Oczywiście Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Policjantów samorządem zawodowym nie jest. Choć spełnia istotny warunek, jakim jest wspólnota interesów jego członków, nie jest korporacją zawodową. Nie uznano potrzeby wyodrębnienia tej grupy i nadania jej szczególnych rygorów. Co prawda policjanci, będący członkami związku, realizują wspólne cele, jednak z woli Konstytucji nie spełniają innych kryteriów. Nie dysponują prawnymi środkami pozwalającymi na „sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”³⁵.

Reasumując, stwierdzić trzeba, iż w zakresie, jaki przewidują obowiązujące przepisy, Niezależny Związek Zawodowy Policjantów w pewnej mierze spełnia rolę zawodowej korporacji, jednak tylko w niewielkiej.

Streszczenie

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej gwarantuje wolność zrzeszania się. Policjanci z racji specyfiki swego zawodu mają zdolność zrzeszania się ograniczoną. Nie mogą być członkami partii politycznych. Nie mają także swego samorządu zawodowego. Namiastką takiego samorządu jest Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Policjantów.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo wewnętrzne, Policja, prawa i obowiązki policjantów, wolność zrzeszania się, Związek Zawodowy Policjantów

[dostęp 22.11.2012].

³⁰ Art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o adwokaturze... .

³¹ Art. 41 ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych... .

³² Art. 5 ust. 14 ustawy o izbach lekarskich... .

³³ Art. 4 ust. 1 pkt 8 i 9 ustawy o samorządzie pielęgniarek i położnych... .

³⁴ To samo dotyczy związków działających w Straży Granicznej i więziennictwie... .

³⁵ Art. 17 ust. 1 Konstytucji RP... .

Independent Self-Governing Trade as an Ersatz for Professional Self-Government?

Summary

The Polish constitution guarantees freedom of association. Due to the specificity of their profession, police officers have a limited capacity of association. They cannot be members of political parties. They do not have a self-government within their profession either. The Independent Self-Governing Trade Union of Police Officers is a substitute for such a self-government.

Key words: Internal security, Police, rights and duties of police officers, freedom of association, Trade Union of Police Officers

Jakub Kujawa

DZIAŁALNOŚĆ INWESTYCYJNA DYREKCJI BUDOWY OSIEDLI ROBOTNICZYCH W BYDGOSZCZY W LATACH 1950-1956

Wiadomości wstępne

26 kwietnia 1948 r. na mocy dekretu Rady Ministrów powołano do życia Zakład Osiedli Robotniczych (ZOR) z siedzibą w Warszawie. W dekrete sprecyzowano organizację i zadania nowej instytucji wraz z określeniem metodyki działania przy realizacji jej celów. W myśl art. 1 podstawowym zadaniem ZOR było „spełnienie wszelkich czynności związanych z budownictwem społecznym osiedli i mieszkań pracowniczych, a w szczególności prowadzenia akcji budownictwa pracowniczego finansowanego ze środków przeznaczonych na ten cel w państwowym planie inwestycyjnym”¹. Już na wstępie oznaczało to wprowadzenie sztywnej polityki mieszkaniowej. Według Jerzego Cegielskiego zakres zadań omawianej jednostki był szeroki i obejmował następujące zagadnienia: politykę budowlano-montażową, wykonawstwo budowlane oraz podział wybudowanych zespołów i ich eksploatację².

Prace z dziedziny planistyczno-budowlanej dotyczyły gospodarki terenami, urbanistyki i projektowania, planów finansowania i redystrybucji kredytów i dotacji na budownictwo oraz kształtowania standardów i norm dla przestrzeni mieszkalnej. Sam zakres inwestycyjny wiązał się przede wszystkim z budownictwem nowych domów i osiedli wraz z urządzeniami towarzyszącymi. Natomiast zawarte w dekrete z 1948 r. zadania z tytułu eksploatacji wzniesionych budynków zostały scedowane w 1951 r. na rady narodowe, które przejęły obowiązek administrowania powstałych stref budownictwa wielorodzinnego. Środki ZOR pochodziły głównie z dotacji państwowych, gdyż dochody z zarządu mieniem mieszkaniowym były bardzo niskie, podobnie jak z dzierżawy nieruchomości, otrzymanych bezpłatnie przez ZOR na mocy doraźnej decyzji rządu. Zorientowanie polityki mieszkaniowej tylko na jeden strumień finansowania, przesądziło faktycznie o rezygnacji z wykorzystania środków własnych ludności, przez co na kilka

¹ Art. 1 dekretu z 26 kwietnia 1948 r. o Zakładzie Osiedli Robotniczych (DzU z 1948 r. Nr 24, poz. 166).

² J. Cegielski, *Przełom w budownictwie mieszkaniowym. Zakład Osiedli Robotniczych w latach 1948-1955*, Warszawa 1983, s. 40.

lat poważnie ograniczono ruch inwestycyjny w budownictwie spółdzielczym i indywidualnym³.

Centralnym organem instytucji był Zarząd Główny oraz Biuro Projektów i Studiów ZOR. W toku prac organizacyjnych powstały w łonie tego organu nowe człony, jak przykładowo Instytut Badań Mieszkaniowych, który po przekształceniu w 1949 r. w Instytut Budownictwa Mieszkaniowego działał w resorcie budownictwa. W krótkim czasie ZOR przeszedł kilka reorganizacji, które stopniowo zdecentralizowały jego układ strukturalno-funkcjonalny. W pierwszym etapie działalności charakteryzowana służba inwestorska funkcjonowała pod nazwą „Zakład Osiedli Robotniczych”. W okresie 1948-1951 była to samodzielna instytucja użyteczności publicznej, mająca osobowość prawną. W latach 1951-1956 zakład został przekształcony w Centralny Zarząd Budowy Miast i Osiedli „ZOR” (CZBMiO „ZOR”), nadzorowany najpierw przez Ministerstwo Budowy Miast i Osiedli (1951-1954), a następnie Ministerstwo Gospodarki Komunalnej (1955-1956)⁴.

Organizacja terenowa ZOR była reprezentowana przez poszczególne Dyrekcje Budowy Osiedli Robotniczych (DBOR)⁵, które zorganizowano w postaci oddziałów bądź delegatur. Miasto Bydgoszcz początkowo podlegało pod delegaturę (od 1950 r. oddział) DBOR w Poznaniu. Właściwość terytorialna oddziału poznańskiego obejmowała bowiem województwo poznańskie i pomorskie (od 1950 r. bydgoskie). 1 stycznia 1952 r. w wyniku zwiększenia zadań inwestorskich utworzono Dyrekcję Budowy Osiedli Robotniczych w Bydgoszczy, w myśl zasady o powoływaniu organu terenowego ZOR w każdym mieście wojewódzkim. Jednostka sprawowała swoje zadania na obszarze całego województwa bydgoskiego⁶.

W regionalnych dyrekcjach ZOR za przygotowanie programów, założeń projektowych i planów inwestycyjnych odpowiadał wydział planowania, kierowany przez jednego z zastępców dyrektora. Drugiemu zastępcy, którym był naczelny inżynier DBOR, podlegał pion służby technicznej na budowach i w biurze. Przedstawicielami tej służby na placach budowy byli inspektorzy nadzoru, mający czuwać nad całym cyklem prowadzonych prac budowlano-montażowych. Strukturę organizacyjną dopełniał dział administracji, złożony, m.in. z księgowości i kadr pracowniczych. Kontrolę nad wykonawstwem stosowano zarówno w zakresie tzw. przedsięwzięć własnych (głównie mieszkalnictwo wielorodzinne), jak i zleconych, najczęściej związanych z realizacją projektów dla budownictwa miejskiego⁷.

W 1954 r. przeprowadzono ograniczoną decentralizację, powołując do życia pięć zarządów regionalnych, sprawujących nadzór nad poszczególnymi grupami terenowymi ZOR. Natomiast dwa lata później, na mocy uchwały Prezydium Rządu, poszczególne DBOR podporządkowano wojewódzkim radom narodowym, w ramach rozszerzenia

³ A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa 1979, s. 158.

⁴ J. Cegielski, *Przełom w budownictwie...*, s. 50.

⁵ W latach 1948-1950 funkcjonowały Dyrekcje Osiedli Robotniczych (DOR).

⁶ Archiwum Państwowe w Bydgoszczy (dalej jako AP By), Wojewódzki Zarząd Inwestycji Miejskich w Bydgoszczy, Działalność i rozwój służb inwestycyjnych Dyrekcji Inwestycji Miejskich Województwa Bydgoskiego. Rok 1969, sygn. 65.

⁷ Z. Goryński, J. Kolipiński, R. Wojdan, *Budownictwo mieszkaniowe. Planowanie i realizacja*, Warszawa 1956, s. 24-25.

uprawnień jednolitej administracji terenowej nad mieszkalnictwem miejskim. Przede wszystkim od 1 stycznia 1957 r. działalność DBOR miała być prowadzona z budżetu terenowego. W 1956 r. organ centralny właściwie został postawiony w stan likwidacji i przestał pełnić rolę podstawowego inwestora w budownictwie mieszkaniowym. Niektóre jego funkcje przejął następnie Departament Inwestycji „ZOR” w Ministerstwie Gospodarki Komunalnej⁸.

Ruch budowlany

W Bydgoszczy, podobnie jak w pozostałych, większych miastach regionu Pomorza i Kujaw, powojenny ruch budowlany właściwie rozpoczął się na przełomie 1949/1950 r. Wcześniej jedynie zajmowano się odbudową istniejących zasobów mieszkaniowych, względnie projektowano pierwsze osiedla mieszkaniowe pod nadzorem państwowej administracji gospodarczo-planistycznej.

W 1950 r. w Bydgoszczy przeznaczono do zasiedlenia 54 budynki z 836 izbami, z czego z osiedlowego budownictwa ZOR uzyskano 21 obiektów mieszkalnych z 542 izbami. Pomimo ogłoszenia przez ZOR likwidacji baraków mieszkalnych, w których gnieździł się biedniejsi mieszkańcy, władze miejskie były zmuszone w 1950 r. zwiększyć zasoby mieszkaniowe na bazie już istniejących budynków, z których uzyskano 194 izby. W ten sposób zachowano względnie solidne osiedle baraków poniemieckich przy ul. Solnej, natomiast pozostawiono zdekapitalizowane strefy mieszkaniowe w dzielnicy Zimne Wody (rejon ul. Toruńskiej – Sandomierskiej – Smoleńskiej) i przy ul. gen. J. Dwernickiego. Po zakończeniu realizacji planu 6-letniego bilans inwestycyjny dla budownictwa zorowskiego zamknął się liczbą 152 oddanych do użytku budynków, na które przypadło 9.723 pomieszczeń izbowych (pokoje i kuchnie). Rok później, kiedy ukończono pozostałe inwestycje, na potrzeby wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego przeznaczono dalsze 12 obiektów z 1 381 izbami. W efekcie finalnym ostateczny bilans zainwestowania w latach 1950-1956 wyniósł 164 budynki mieszkalne i 11.104 izby⁹. Natomiast osobno zliczono 746 izb, przeznaczonych do zbiorowego zakwaterowania. Powierzchnie użytko-

⁸ Uchwała nr 44 Prezydium Rządu z 21 stycznia 1956 r. w sprawie podporządkowania dyrekcji budowy osiedli robotniczych wojewódzkim radom narodowym (Radom Narodowym w m. st. Warszawie i m. Łodzi), (MP z 1956 r. Nr 10, poz. 129).

⁹ Archiwum Akt Nowych (dalej jako AAN), Centralny Zarząd Budowy Miast i Osiedli „ZOR” w Warszawie (dalej jako CZBMiO „ZOR”), Przewodnik osiedlowy. Dyrekcja Budowy Osiedli Robotniczych w Bydgoszczy, sygn. 29. Centralne statystyki, dotyczące wskaźników liczbowych dla wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego, odbiegają od zestawień prezentowanych przez administrację miejską. Przykładowo, według statystyk PMRN w Bydgoszczy, w latach 1950-1956 oddano do użytku mniej obiektów mieszkalnych (157), jednak więcej pomieszczeń izbowych (12 310). W tym drugim przypadku można założyć, że władze miejskie (być może w celu zawyżenia statystyk) zaliczyły izby w stanie surowym lub nieukończonym do już przeznaczonych do zamieszkania, albo ujęły do bilansu pomieszczenia izbowe przeznaczone dla potrzeb zbiorowego zakwaterowania, co i tak nie pokrywa rozbieżności między analizowanymi zestawieniami. Zob. AP By, Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w Bydgoszczy (dalej jako PMRN By), Analiza tempa rozwoju gospodarczego miasta Bydgoszczy w okresie 1950-1956. Rok 1957, sygn. 1000.

wą urzędzeń socjalno-usługowych w nowym budownictwie wielorodzinnym oszacowano na 30.921 m².

W badanym okresie największym placem budowy okazało się osiedle Leśne. Najstarsza jego część powstała na bazie rezerw terenowych położonych w dogodnym miejscu w stosunku do centrum miasta oraz istniejących linii komunikacyjnych i infrastrukturalnych. Już w okresie międzywojennym obszar ten był przedmiotem inwestowania w zabudowę mieszkaniową. Wówczas powstało zwarte budownictwo w rejonie ulic S. Małachowskiego, Jodłowej, Leśnej, Świerkowej i Gdańskiej. W latach 1950-1956 teren nowego osiedla określiły ul. Modrzewiowa – J. Sułkowskiego – Świerkowa – gen. J. Dwernickiego. Według projektu wstępnego ogólny bilans terenowy dla przedsięwzięć budowlanych wyniósł 86,20 ha, w tym powierzchnia zabudowy 53,53 ha. Koncepcjami projektowymi już pod koniec lat 40. XX wieku zajął się poznański „Miastoprojekt”. Następnie swoją działalność rozpoczęli urbaniści bydgoskiego „Miastoprojektu”, którzy pod kierownictwem arch. inż. Zdzisława Kozłowskiego też przyczynili się do powstania osiedla¹⁰, jednak już w drugim pięcioleciu lat 50. XX wieku. Prace budowlane nadzorowane przez DBOR były zatem pierwszym etapem inwestycyjnym, który na osiedlu Leśnym ostatecznie zakończono w 1960 r.¹¹

Do 1956 r. wzniesiono 66 obiektów, z 2.227 mieszkaniami i 6.230 izbami¹². Ogólna powierzchnia użytkowa osiedlowej przestrzeni mieszkaniowej wyniosła 108.482 m². Także powierzchnia użytkowa urzędzeń socjalno-usługowych była rekordowa i osiągnęła stan ponad 15 tys. m². W konsekwencji do 1956 r. osiedle Leśne było największym przedsięwzięciem budowlanym ZOR w całym województwie bydgoskim. Według karty programowej centrali ZOR, charakteryzującej oddane do użytku obiekty, w latach 1950-1956 uruchomiono dla potrzeb mieszkańców 25 sklepów wszystkich branż, siedem warsztatów usługowych, dwie szkoły podstawowe, dwa przedszkola i jeden żłobek. Stosunkowo najbardziej zagęszczona sieć handlowo-usługowa istniała przy ul. J. Sułkowskiego, głównej arterii osiedla. Ponadto w strefie mieszkalnej zlokalizowano obiekt administracji oraz służby zdrowia i kultury (czytelnia biblioteczna)¹³.

Warto wspomnieć, że lokalna prasa już w 1950 r. informowała o wznoszeniu obiektów mieszkaniowych metodą szybkościową. W ramach propagandowego współzawodnictwa pracy załoga Społecznego Przedsiębiorstwa Budowlanego miała w przeciągu niecałych trzech tygodni wnieść na osiedlu Leśnym jeden „szybkościowiec” dla 36 rodzin robotniczych. Był to pierwszy na Pomorzu budynek mieszkalny, który powstał dzie-

¹⁰ I. Jastrzębska-Puzowska, *Architektura i urbanistyka Bydgoszczy w latach 1945-1956*, Kronika Bydgoska 2013, t. 34, s. 200.

¹¹ M. Bałachowska, J. Gołębiwski, *Rozwój gospodarczy i przestrzenny Bydgoszczy w latach 1945-1970*, Kronika Bydgoska 1968-1970, t. 4, s. 43; AP By, Miejska Pracownia Urbanistyczna w Bydgoszczy, Studium socjologiczne dwóch osiedli mieszkaniowych (osiedle Leśne i Kapuściska), Rok 1959, sygn. 184. Do 1955 r. zamierzano wybudować na osiedlu Leśnym 6 693 izby dla ok. 11 400 mieszkańców. Zatem zagęszczenie miało wynieść 1,7 osoby na izbę. Wiadomo, że do 1956 r. nie osiągnięto deklarowanych wskaźników.

¹² Oprócz budynków mieszkalnych budowano obiekty mieszkalno-usługowe, socjalno-usługowe (np. budynki oświatowe), budynki inne (np. bursy, kotłownie).

¹³ AAN, CZBMiO „ZOR”, *Przewodnik osiedlowy...*, sygn. 29.

ki wykorzystaniu tej metody. Chociaż prasa wspomniała o zastosowaniu czynnika mechanizacji na placach budowy, to faktycznie cykl prac budowlano-montażowych został oparty na wykonaniu ponadprzeciętnych norm, w skrajnych wypadkach dochodzących niemal do 400%. Po zakończeniu przedsięwzięcia najlepsi budowlańcy (przodownicy pracy) otrzymali z rąk przedstawicieli lokalnych struktur PZPR i delegata z Ministerstwa Budownictwa nagrody i wyróżnienia¹⁴.

Struktura wielkości pierwszych wybudowanych mieszkań nie gwarantowała pełnego komfortu dla ich użytkowników. Przeważały lokale mieszkaniowe o małej powierzchni użytkowej (20-40 m²). Zostały one wyposażone w infrastrukturę wodno-kanalizacyjną, elektryczną i gazową oraz sieć urządzeń pozwalających odbierać w mieszkaniach programy radiowe. W budynkach umieszczono też pralnie i suszarnie domowe.

Nowa przestrzeń mieszkaniowa z dekady lat 50. XX wieku została przyłączona do infrastruktury komunalnej bez opóźnienia. Na wysokości ulic Jaworowej, Sosnowej (dzisiaj Czerkaskiej) i Modrzewiowej powstały pierwsze kotłownie ciepłownicze. Planiści miejscy podkreślali dobry dostęp do sieci usługowej, która miała być magnesem przyciągającym mieszkańców innych dzielnic, gorzej wyposażonych w punkty świadczące usługi handlowo-gastronomiczne (Bielawy, Zawisza)¹⁵.

Zdj. nr 1. Niewykończone budynki mieszkaniowe przy ul. Bukowej na osiedlu Leśnym



Źródło: AAN, CZBMiO „ZOR”, Przewodnik osiedlowy, Dyrekcja Budowy Osiedli Robotniczych w Bydgoszczy, sygn. 29.

¹⁴ „Szybkościowiec” w osiedlu Leśnym stanie w przeciągu 18 dni, *Gazeta Pomorska*, 5.04.1950, nr 95; *Jutro rano „szybkościowiec” w lesie gdańskim będzie gotów*, *Gazeta Pomorska*, 6.05.1950, nr 124; *W „szybkościowcu” w lesie gdańskim znajdzie wygodne mieszkania 36 rodzin robotniczych*, *Gazeta Pomorska*, 9.05.1950, nr 127.

¹⁵ M. Bałachowska, J. Gołębiowski, *Rozwój gospodarczy i przestrzenny...*, s. 43.

Na osiedlu Leśnym wyższe budynki zostały wyeksponowane przy głównych ulicach, niższe dwu- i trzykondygnacyjne wybudowano wewnątrz osiedla. W architekturze przeważała zabudowa trzy- i czterokondygnacyjna, oparta na typowym budownictwie z czerwonej cegły. Jednak w przeciwieństwie do socrealistycznej zabudowy Kapuścisk, planiści osiedla Leśnego uniknęli kilku błędów w rozwiązaniach architektonicznych i planowaniu przestrzennym. Wychodząc naprzeciw ówczesnym założeniom, zadbano o powstanie bardziej urozmaiconych wewnątrz lokali mieszkalnych, oraz o więcej zieleni osiedlowej. Jednak dopiero w 1965 r., w sektorze północno-wschodnim, oddano do użytku ponad 16 ha park im. Zbigniewa Żałuskiego.

W pierwszej połowie lat 50. zeszłego stulecia osiedle Leśne posiadało bardzo słabo rozwiniętą sieć miejskiej komunikacji zbiorowej¹⁶. Jeden wóz autobusowy nie był w stanie zaspokoić potrzeb komunikacyjnych powiększającej się strefy mieszkalnej. Ponadto kursował on nieregularnie z powodu istniejącego na trasie przejazdu szlabanu kolejowego. Wydawało się, że w połowie 1955 r. sytuacja uległa poprawie, kiedy poprowadzono przez Aleje 1-Maja (dzisiaj ul. Gdańska) tory tramwajowe. Jednak była to zmiana wymagająca od mieszkańców dużej cierpliwości i wyrozumiałości. Mianowicie połączenie szynowe funkcjonowało w sposób kuriozalny, ponieważ pasażerowie przed skrzyżowaniem z torami kolejowymi, przesiadali się do kolejnych wozów tramwajowych za szlabanem kolejowym, kursujących wahadłowo do stadionu sportowego Zawiszy, i w odwrotnym kierunku¹⁷. Dopiero na początku lat 60. XX wieku mieszkańcy osiedla otrzymali bezpośrednie połączenie linii autobusowej z osiedlem Błoniem, co pozwoliło skomunikować ze sobą nowo powstałe sektory zwartego budownictwa wielorodzinnego.

Przy budowie zachodniej części osiedla zachowano część zaplanowanego jeszcze przed wojną, równoległego układu jezdni do ul. Gdańskiej. Ulica J. Sułkowskiego została zaprojektowana jako centralna oś całego osiedla, rozdzielając nową przestrzeń mieszkaniową na dwie części. W miarę przyrostu nowego budownictwa arterie tę przedłużono w kierunku północnym, co było koniecznym warunkiem dla zachowania płynności w komunikacji międzyosiedlowej.

Najstarsza część Kapuścisk (sektor B) została wybudowana w latach 1951-1960. W planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego miasta Bydgoszczy osiedle zajmowało obszar pomiędzy ul. Wojska Polskiego, Aleją Planu 6-letniego i ul. K.K. Baczyńskiego. Według wstępnego projektu ZOR, obszar zainwestowania miał wynieść 76,65 ha, z czego 39,27 ha przeznaczono pod budownictwo mieszkaniowe. Idea powstania strefy mieszkaniowej była ściśle związana z przestrzenią industrialną, gdyż na wschód od niej działalność produkcyjną prowadziły Wytwórnie Chemiczne nr 9 i 11, które z czasem przekształcono w Zakłady Chemiczne „Organika-Zachem”¹⁸. Ciągły przyrost zatrudnienia wymuszał stworzenie nowej dzielnicy mieszkaniowej w pobliżu przedsiębiorstwa chemicznego. Inwestycja została zrealizowana na tzw. „surowym korzeniu”, na terenie wcześniejszych pól i upraw rolniczo-warzywnych. Był to teren pozbawiony większych

¹⁶ W 1950 r. po bydgoskich ulicach jeździło 12 wozów autobusowych, a w 1955 r. 20.

¹⁷ I. Jastrzębska-Puzowska, *Architektura i urbanistyka...*, s. 201.

¹⁸ Na przestrzeni trwania PRL osiedle zamieszkiwali także pracownicy innych przedsiębiorstw państwowych. Zatem Kapuściska to nie tylko osiedle „zachemowskie”.

stref zainwestowania. Dlatego wolna przestrzeń wymagała bardzo dużych nakładów finansowych na poprowadzenie własnej infrastruktury komunalnej, budowę oczyszczalni ścieków, urządzeń energetycznych etc. Trudną sytuację podkreślał brak sieci gazowej, do której mieszkańcy dzielnicy podłączono dopiero po 15 latach od powstania Kapuścisk.

Projektantami tzw. „starych Kapuścisk” byli poznańscy urbaniści z „Miastoprojektu”, którzy *de facto* wykonali większość planów dla pozostałych osiedli budownictwa wielorodzinnego, powstałych w Bydgoszczy w systemie ZOR. W latach 1951-1955 wybudowano 50 budynków, wyposażonych w 3.364 izb. Łączna powierzchnia użytkowa mieszkań oraz infrastruktury socjalno-usługowej, była mniejsza niż na budowanym jednocześnie osiedlu Leśnym i wynosiła odpowiednio 61.786 m² i 14.368 m². Dla tymczasowego rozładowania problemu mieszkaniowego w najstarszej części Kapuścisk funkcjonowało sześć hoteli robotniczych (685 izb), przeznaczonych dla samotnych kobiet i mężczyzn oraz całych rodzin¹⁹.

Architektura i urbanistyka Kapuścisk (sektor B) powstała zgodnie z konwencją socrealizmu, krótko jednak obowiązującą w Polsce Ludowej. Doktryna ta, „socjalistyczna w treści, narodowa w formie”, wyraźnie odcisnęła swoje piętno na jednym z najstarszych powojennych osiedli wielorodzinnych. Charakteryzowana przestrzeń przybrała monotony wygląd, a zuniformizowana architektura stworzyła zabudowę koszarową, której pozbawiono wolnej strefy zieleni i miejsc wypoczynku²⁰. W pierwszym etapie budowy Kapuścisk przeważały obiekty 3-4 kondygnacyjne. W większości bloków mieszkalnych wybudowano schrony przeciwlotnicze dla ludności, co było odbiciem ogólnej napiętej sytuacji politycznej, jaka zaistniała między mocarstwami światowymi w kontekście konfliktu w Korei i Indochinach. Schrony były wyposażone w toalety, urządzenia filtrujące powietrze oraz specjalne wyjścia ewakuacyjne, zbudowane kilkadziesiąt metrów od blokowisk. Co interesujące, część kosztów infrastruktury ochronnej musieli pokryć sami mieszkańcy nowego osiedla²¹.

W latach 1951-1955 osiedle zostało wyposażone w podstawową sieć handlowo-usługową (sklepy branżowe, przyzakładowa pralnia i farbiarnia, zakłady rzemieślnicze), którą finansowo wspierał państwowy przemysł chemiczny. Warsztaty usługowe oraz niektóre sklepy funkcjonowały w budynkach mieszkalnych. Podobnie jak w Łęgowie, ciepłe posiłki dla pracowników wydawał Oddział Zaopatrzenia Robotniczego nr 2 (OZR). Nad zdrowiem mieszkańców czuwał personel lekarski przyfabrycznej przychodni, która początkowo mieściła się na parterze budynku hotelu robotniczego przy ul. Techników.

Przyrost ludności w wieku przedprodukcyjnym spowodował zapotrzebowanie na budownictwo oświatowe. W 1952 r. przy ul. I. Łukaszewicza powstała Zasadnicza Szkoła Chemiczna, do której z czasem dołączono technikum o tym samym profilu i internat. Był to fundament pod późniejszy rozwój Zespołu Szkół Chemicznych. Dzięki działaniu tych placówek, co roku do zakładów sektora chemicznego mogli napływać nowi absolwenci.

¹⁹ M.K. Laudański, *Budowa i funkcjonowanie bydgoskich osiedli mieszkaniowych Kapuściska i Łęgowo w latach 1945-1956*, Kronika Bydgoska 2013, t. 34, s. 431.

²⁰ M. Bałachowska, J. Gołębiowski, *Rozwój gospodarczy...*, s. 42.

²¹ M.K. Laudański, *Budowa i funkcjonowanie...*, s. 431.

Była to jedyna szkoła zawodowa w regionie, powstała w związku z rozwojem budownictwa zorowskiego.

Zdj. nr 2. Fragment osiedla Kapuściska w systemie ZOR. Typ budynku mieszkalno-usługowego



Źródło: AAN, CZBMiO „ZOR”, Przewodnik osiedlowy, Dyrekcja Budowy Osiedli Robotniczych w Bydgoszczy, sygn. 29.

Trasami drogowymi prowadzącymi do nowego osiedla były: ul. W. Bełzy, ul. Glinki, ul. Nowotoruńską oraz Aleja Planu 6-letniego. Dla nowego osiedla, oddalonego od centrum ok. 4 km, niezwykle ważne było uzyskanie sprawnych połączeń z innymi częściami miasta. Trudna sytuacja związana z przemieszczaniem się mieszkańców uległa nieco poprawie w 1953 r., kiedy uruchomiono linię tramwajową nr 8.

Przedstawiając kolejne etapy budowy Kapuścisk, nie można zapomnieć o Łęgnowie, które okalało nową socjalistyczną dzielnicę od wschodu i południowo-wschodu. Wspólnym mianownikiem dla tych dwóch stref zamieszkania były pobliskie zakłady chemiczne, które, jako czynnik miastotwórczy, zdeterminowały potrzebę budowy nowych zespołów mieszkaniowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą. Bliskość wielkiego przedsiębiorstwa państwowego wpłynęła na układ osadniczy i skalę zainwestowania miejskiego w Łęgnowie. Osiedle to do dzisiaj posiada charakter przemysłowo-rolniczy i podzielone jest na dwie jednostki urbanistyczne – Łęgnowo I i Łęgnowo II. Pierwszy teren znany jest głównie z pohitlerowskiej fabryki zbrojeniowej DAG Fabrik Bromberg, na bazie której uruchomiono po wojnie Zakłady Chemiczne „Organika-Zachem”. Właśnie tam wykształciła się przestrzeń mieszkaniowa związana z przemysłem, czyli tzw. osiedle awaryjne. Od końca lat 40. XX wieku pracownicy fabryki chemicznej użytkowali kilka zaadaptowanych na cele mieszkaniowe baraków, które w czasie wojny służyły robotni-

kom przymusowym oraz jeńcom wojennym²². W okresie stalinizmu osiedle łęgowskie było określane jako „kolonia robotnicza”, w której faktycznie panowały trudne warunki socjalno-bytowe. Pierwsze prace budowlane rozpoczęły się w maju 1949 r. i trwały do lata 1952 r. Ostatecznie oddano do eksploatacji 23 obiekty jedno- i dwukondygnacyjne, w większości składające się tylko z dwóch mieszkań, głównie trzypokojowych. Do 1952 r. pracownicy wytwórni chemicznych otrzymali do zamieszkania 105 lokali z 329 izbami. Nowe mieszkania posiadały tylko przyłącza wodno-kanalizacyjne i elektryczne, gdyż projektanci z ZOR nie przewidzieli powstania urządzeń socjalno-usługowych. Ich budową obarczono władze miejskie i przemysł chemiczny w Łęgowie²³.

Łęgowo – Osiedle Awaryjne jest przykładem typowego zamieszkania przyzakładowego, które zostało znacznie poszerzone ze względu na napływ nowych kadr pracowniczych. Należało tam od podstaw wybudować punkty obsługi handlowo-usługowej i infrastruktury społecznej, ponieważ miejscowa DBOR skupiła się tylko na budownictwie mieszkaniowym. Nowe mieszkalnictwo uzupełniono o trzy sklepy sieci Miejskiego Handlu Detalicznego i dwa zakłady rzemiosła usługowego. Dla zapewnienia obsługi gastronomicznej oddano do użytku w poniemieckim budynku przy ul. Świetlicowej „zachemowską” stołówkę OZR nr 1. W 1954 r. rozpoczęła się budowa pracowniczych ogródków działkowych, a przy ul. Pionierów działała zakładowa przychodnia lekarska. W tym okresie Łęgowo I włączono w granice administracyjne Bydgoszczy²⁴. Kolejną inwestycją, związaną z rozwojem chemicznego giganta przemysłowego, było wybudowanie przedszkola na 120 miejsc, żłobka i świetlicy dla dzieci. Trudne warunki lokalowe panowały w oświacie. W 1950 r. w prywatnym budynku umieszczono Zasadniczą Szkołę Chemiczną, natomiast Szkoła Podstawowa nr 22 mieściła się w dwóch drewnianych barakach. Do końca piątej dekady zeszłego stulecia w szkole tej panowały katastrofalne warunki lokalowe: ok. 600 dzieci z rodzin robotniczych, głównie związanych z Wytwórnią Chemiczną nr 9, Pomorską Hutą Szkła i Bydgoskimi Zakładami Przemysłu Gumowego „Stomil”, wymagało natychmiastowego przeniesienia do nowego obiektu, dlatego członkowie miejscowego Komitetu Obwodowego Frontu Jedności Narodowej i sami rodzice apelowali do władz centralnych o dofinansowanie na sumę ok. 3,6 mln zł²⁵. Wspomniane przedsiębiorstwa, pomimo sukcesywnego zwiększenia zatrudnienia, nie wspierały odpowiednio budowy nowego obiektu szkolnego.

²² Bydgoszcz.gazeta.pl/kapusciska/56,112596,16656295,Niemieckie_baraki_maja_70_lat__Nadal_mieszka_w_nich.html?bo=1 [dostęp 18.09.2014]. Pierwsze baraki powstały wczesną wiosną 1940 r. Były one fragmentem kompleksu 18 obozów, przeznaczonych dla ok. 10 tys. ludzi. Najsolidniejsze baraki murowane powstały przy obecnej ul. Solnej na osiedlu Kapuściska. Według danych ADM w 2014 r. na Kapuściskach oraz na osiedlu Łęgowo mieszkało w tego typu budownictwie ok. 600 osób, a niektórzy współcześni mieszkańcy zostali zasiedleni jeszcze na początku piątej dekady poprzedniego stulecia.

²³ AAN, CZB MiO „ZOR”, Przewodnik osiedlowy..., sygn. 29.

²⁴ A. Licznerski, *Rozwój terytorialny Bydgoszczy*, Kronika Bydgoska 1964-1965, t. 2, s. 14.

²⁵ AP By, PMRN By, Protokoły z posiedzeń Komisji Budownictwa w roku 1958, Prośba o pomoc Komitetu Obwodowego Frontu Jedności Narodowej i Komitetu Rodzicielskiego przy Szkole Podstawowej nr 22 w Bydgoszczy do Ministra Oświaty z 5.09.1958 r., sygn. 992.

Robotnicy wolny czas po pracy mogli spędzić w Zakładowym Domu Kultury. Dodatkowo działał przyzakładowy, wielosekcyjny klub sportowy (KS Unia – Łęgnowo, protoplasta dzisiejszego BKS „Chemik”), posiadający m.in. boisko sportowe²⁶.

Peryferyjny charakter osiedla niezwykle utrudniał połączenie z centrum. W 1953 r. osiedle Łęgnowo zostało skomunikowane poprzez linię tramwajową nr 6, która do dzisiaj jest głównym łącznikiem tego obszaru z pozostałym dzielnicami.

Osiedle Szubińska powstało na styku dwóch dzisiejszych jednostek urbanistycznych Błonie i Górzyskowo, w obrębie ul. Szubińskiej – Żwirki i Wigury – B. Potockiego. Nie istniało wówczas osiedle Błonie, którego budowa rozpoczęła się na początku lat 60. XX wieku w technologii wielkiej płyty. W latach 1952-1954 wybudowano 11 trzykondygnacyjnych obiektów mieszkaniowych. Bydgoszczanie otrzymali do dyspozycji 306 mieszkań i 861 izb. Lokale mieszkaniowe były podłączone do podstawowych urządzeń przesyłowych, z wyjątkiem sieci gazowej i instalacji radiofonii przewodowej. W strefie nowego budownictwa wielorodzinnego funkcjonowały dwa sklepy branżowe i warsztaty usługowe (383 m² powierzchni użytkowej wbudowanej w przestrzeń budynków mieszkalnych) oraz kasyno²⁷.

Zdecydowanie mniej obiektów mieszkalnych systemu ZOR zbudowano w dzielnicy Skrzetusko²⁸. Niemniej jest to jedna z najstarszych enklaw powojennego budownictwa wielorodzinnego w Bydgoszczy. W wyniku przeprowadzonych w latach 1949-1951 prac budowlano-montażowych oddano do użytku przy ul. M. Skłodowskiej-Curie i K. Kurpińskiego trzy budynki mieszkaniowe (95 mieszkań i 259 izb) oraz jeden obiekt przeznaczony na bursę. Na ogólnym obszarze zainwestowania, który liczył 1,34 ha, zainstalowano też cztery garaże²⁹. W 1950 r. dyspozycja nowych mieszkań przebiegała pod nośnymi hasłami propagandowymi współzawodnictwa i przodownictwa pracy, gdyż klucze do własnych lokali otrzymali robotnicy wyrabiający największe normy produkcyjne w tzw. gospodarce uspołecznionej. Doniosłość tego wydarzenia miał podkreślić fakt oddania budynków specjalnie dla upamiętnienia szóstej rocznicy powstania Polski Ludowej (22 lipca), dlatego inwestycję przeprowadzono w przyspieszonym tempie. Bardzo szybko skutki tego pośpiechu odczuli sami lokatorzy, którym przyszło egzystować w mieszkaniach niewykończonych, pozbawionych stałego dostępu do energii elektrycznej i centralnego ogrzewania³⁰.

Inwestycje DBOR obejmowały też pojedyncze obiekty mieszkaniowe, które przestrzennie stworzyły typ budownictwa rozproszonego. Pojedyncze domy mieszkalne pojawiły się w różnych częściach miasta, np.: przy ul. Przemysłowej (lata budowy: 1950-1951, 6 mieszkań), ul. Północnej³¹ (1952-1953, 45 mieszkań), ul. Bojowników PPR³²

²⁶ M.K. Laudański, *Budowa i funkcjonowanie...*, s. 428-430.

²⁷ AAN, CZBmIO „ZOR”, *Przewodnik osiedlowy...*, sygn. 29.

²⁸ Osiedle bydgoskie przyłączone do granic miasta w 1920 r. Współczesne granice osiedla określa od północy ul. M. Skłodowskiej-Curie i S. Moniuszki, od południa rzeka Brda, od wschodu Aleja Kardynała S. Wyszyńskiego, od zachodu zaś ul. M.K. Ogińskiego.

²⁹ AAN, CZBmIO „ZOR”, *Przewodnik osiedlowy...*, sygn. 29.

³⁰ *1 lipca zatętni życiem osiedle robotnicze Skrzetusko*, *Gazeta Pomorska*, 26.06.1950, nr 174, s. 3.

³¹ Dzisiaj ul. Powstańców Warszawy.

³² Dzisiaj ul. I.J. Paderewskiego.

(1954 r., 38 mieszkań), ul. 24 Stycznia³³ (1955-1956, 46 mieszkań), ul. J. Zamoyskiego (1955 r., 18 mieszkań), J.U. Niemcewicza (1956 r., 82 mieszkania), ul. M. Piotrowskiego (1950-1951, 56 mieszkań), J.K. Chodkiewicza (1953 r., 36 mieszkań). Według spisu centrali ZOR, do 1956 r. oddano z budownictwa rozproszonego dla potrzeb mieszkaniowych ludności 327 lokali i 882 pomieszczenia izbowe. Poza tym wzniesiono jeden czterokondygnacyjny budynek usługowo-biurowy (ul. Bojowników PPR) oraz szkołę podstawową (ul. Kcyńska). Wszystkie koncepcje sporządziło bydgoskie biuro projektowe „Miasto-projekt”³⁴.

Przeznaczone do eksploatacji lokale mieszkalne często nie odpowiadały społecznym uwarunkowaniom związanym z przyrostem ludności w ośrodkach miejskich. W okresie stalinizmu, jak i później, zbyt mała liczba nowych mieszkań spowodowała, że znaczna część młodych małżeństw nie miała możliwości otrzymania przydziału samodzielnego mieszkania dwuizbowego czy pokoju z kuchnią, przez co rozwijało się zjawisko przeludnienia przestrzeni, na skutek wspólnego zamieszkania młodych ludzi z rodzicami i krewnymi. Zdarzały się przypadki oddzielnego mieszkania małżonków u swych bliskich. Były to sytuacje niebezpieczne dla funkcjonowania młodych rodzin, które wobec zaistniałych perypetii lokalowych były niejednokrotnie zagrożone rozbięciem więzi rodzinnych, a nawet ich rozpadem. Szczególnie narzekano na wadliwą strukturę mieszkań w budownictwie osiedlowym ZOR i często podnoszono postulat budowy większej liczby małych lokali mieszkalnych, złożonych z izby i oddzielnej kuchni „ponieważ już w nowych mieszkaniach (z budownictwa ZOR – przyp. autora) zachodzą nieporozumienia na tle wspólnego używania kuchni i ubikacji ubocznych, przez 2 lub więcej rodzin”³⁵. Było to więc wspólne, najczęściej wymuszone, zamieszkiwanie przynajmniej dwóch spokrewnionych ze sobą pokoleń. W rzeczywistości nawet zwiększony stan samodzielnych mieszkań o niedużej przestrzeni użytkowej był rozwiązaniem połowicznym, gdyż w perspektywie czasu rodziny zwiększały swój stan osobowy i wymagały co najmniej mieszkań 2-3 pokojowych³⁶.

W wyniku masowych skarg i zażaleń ludności na zbyt małe i niewygodne mieszkania, władze naczelne ZOR zadeklarowały od 1955 r. zwiększenie norm i standardów w nowo wybudowanych obiektach. Przykładowo powierzchnia kuchni miała wynieść 7-9 m², a dla popularnych „kawalerek” przewidziano przestrzeń nie mniejszą niż 18 m². W miarę możliwości pojedyncze pokoje zamierzano wyposażać w łazienki. Także zaplanowano wzbogacić mieszkania w urządzenia sanitarne (montaż zlewozmywaków, umywalk, baterii sanitarnych etc) oraz poprawić ich ogólną estetykę i wykończenie³⁷.

³³ Dzisiaj ul. 20. Stycznia 1920 r.

³⁴ AAN, CZBMiO „ZOR”, Przewodnik osiedlowy..., sygn. 29.

³⁵ AP By, PMRN By, Charakterystyka miasta Bydgoszczy. Stan na 31.12.1954 r., sygn. 1234.

³⁶ AP By PMRN By, Analiza tempa rozwoju..., sygn. 1000.

³⁷ AP By, PMRN By, Protokoły z posiedzeń komisji MKPG i analizy podjętych uchwał w latach 1955-1956, Pismo DBOR na woj. bydgoskie do MKPG w Bydgoszczy w sprawie zmian normatywnych w budownictwie mieszkaniowym „ZOR” z 16.09.1956 r.

Bilans inwestycyjny

W pierwszej połowie lat 50. XX wieku liczba stałych mieszkańców Bydgoszczy wzrosła o 46 tys., ostatecznie osiągając w 1955 r. stan 205.219 osób. Władze miejskie, na podstawie porównania danych statystycznych, wyliczyły, że przeznaczone do eksploatacji w latach 1950-1955 izby mieszkalne pokryły tylko za okres trzech lat potrzeby wynikające z salda dodatniego ruchu naturalnego (1952-1954), natomiast dla przyrostu mieszkańców z migracji potrzeby te były zaspokojone co najwyżej w 68% (średnia całoroczna – 48,95%). W wyniku zaistniałej sytuacji nieco ponad połowa nowych mieszkańców Bydgoszczy musiała, z braku nowych lokali mieszkalnych, zagęszczać dostępną przestrzeń mieszkaniową.

Miejska Komisja Planowania Gospodarczego w Bydgoszczy ustaliła, że dla zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych ludności należałoby w latach 1950-1956 zbudować 30.422 izby. W rzeczywistości powstało ich niemal dwukrotnie mniej. Planiści wyliczyli, przyjmując stan ludności z końca 1956 r. oraz wskaźnik normy zagęszczenia na izbę, że w gospodarce mieszkaniowej brakowało 12.688 pomieszczeń mieszkalnych. Sytuację pogarszał fakt istnienia na terenie miasta 62 obiektów mieszkalnych o łącznej liczbie 214 izb, które zamierzano poddać rozbiórce. Zamieszkującym je 420 osobom należało przydzielić lokale zastępcze, na które oczekiwało jeszcze wielu potrzebujących z końca poprzedniej dekady. Ze wskazanych przyczyn zaległości w budownictwie mieszkaniowym miały zostać odrobione na przestrzeni lat 1958-1965, co oznaczało, że corocznie przedsiębiorstwa budowlane powinny dodatkowo oddać do eksploatacji 1.586 izb³⁸.

Planowane centralnie osiedlowe budownictwo wielorodzinne głównie rozwijało się w większych ośrodkach miejskich regionu Pomorza i Kujaw, w czym przodowała Bydgoszcz – miasto stołeczne województwa bydgoskiego. W skali regionu, w mieście nad Brdą powstało 64% wszystkich budynków mieszkalnych i 62% wszystkich izb, całość inwestycji z zakresu budowy szkół podstawowych i zawodowych oraz zakładów żywienia zbiorowego, została także wybudowana jedyna apteka w regionie związana z działalnością DBOR. Na bydgoskich osiedlach uruchomiono też większość dzielnicowych kotłowni, ponad 80% ogółu przedszkoli i żłobków oraz 66% sklepów wszystkich branż. Zdecydowanie mniej przestrzeni użytkowej w mieszkalnictwie zaoferowano ludności Grudziądza, Inowrocławia, Torunia i Włocławka. W miastach tych łącznie powstało ponad 77 tys. m² mieszkalnej powierzchni użytkowej, a więc aż o ponad połowę mniej niż tylko w samej stolicy województwa. Nowe osiedla mieszkaniowe były często niezmiernie zubożałe pod względem oddanej do eksploatacji podstawowej infrastruktury socjalno-usługowej. W Toruniu do 1956 r. powstało tylko jedno przedszkole i dwa sklepy, a we Włocławku jeden sklep. Na tle tych ośrodków miejskich nieco lepiej wyglądała sytuacja w Grudziądzu, chociaż nie wybudowano tam żadnej szkoły czy apteki. Inwestycje niemieszkalne ZOR musiały być wspierane środkami pochodzącymi z kasy rad narodowych. Z zakresu budownictwa komunalnego najwięcej przedsięwzięć zrealizowano w Bydgoszczy, zdecydowanie mniej zaś w pozostałych ośrodkach miejskich.

³⁸ Tamże.

Nowe osiedla przyłączono do poszczególnych urządzeń niekubaturowych, jak sieć wodno-kanalizacyjna czy energetyczna. Nie wszystkie budynki powstałe w systemie ZOR zostały podłączone do sieci gazowej i centralnego ogrzewania zdalczego. Z dużym trudem wprowadzano do stref zamieszkania drogi dojazdowe, natomiast z większym powodzeniem wznoszono osiedlowe zieleńce. W tym drugim przypadku przodowała Bydgoszcz i nieoczekiwanie Włocławek, pretendujący do miana jednego z najbardziej zielonych miast w regionie. Natomiast w skali województwa w ogóle nie podjęto budowy takich obiektów kubaturowych, jak: domy kultury, kluby robotnicze, teatry, szpitale, szatale publiczne, zbiorniki przeciwpożarowe, boiska, stadiony i hale sportowe. Brakowało świetlic dla dorosłych, czytelnicy, przychodni, ambulatoriów oraz poradni. Plan wybudowania obiektów towarzyszących pozostał niewykonanym założeniem inwestycyjnym, które przesunięto do realizacji w dalszych latach. W takich okolicznościach, w nowym budownictwie mieszkaniowym życie społeczno-kulturalne wraz z osiedlowymi formami wypoczynku i rekreacji zostało zredukowane do minimum.

W oparciu o analizę zapisu projektu wstępnego (pierwszego stadium), dotyczącego ogólnego bilansu terenowego dla miast objętych programem scentralizowanego budownictwa osiedli wielorodzinnych, można dokonać następujących spostrzeżeń: w Bydgoszczy i Inowrocławiu podstawowym przedmiotem zainwestowania były tereny zabudowy, wynoszące odpowiednio 96,89 ha i 11,14 ha, natomiast w Grudziądzu, Toruniu i Włocławku na pierwszym miejscu znalazły się tereny zielone, stanowiące w tych miastach odpowiednio 51%, 45% i 83% ogółem zagospodarowanego terenu. We wszystkich badanych ośrodkach miejskich najmniej terenochłonne okazało się budownictwo infrastruktury drogowej. W województwie bydgoskim w latach 1950-1956 łączny bilans zapotrzebowania terenowego związanego z działalnością inwestycyjną w ZOR wyniósł 237,95 ha, w tym obszar zabudowy 136,78 ha (57%).

Tab. nr 1. Liczba oddanych izb mieszkalnych w Bydgoszczy i większych miastach województwa bydgoskiego. Budownictwo ZOR w okresie 1950-1956

Miasto	w latach							
	Ogółem 1950- 1956	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
Bydgoszcz	12 152	656	943	3 112	2 579	2 022	1 657	1 456
Grudziądz	1 945	18	287	819	235	250	140	196
Inowrocław	1 474	108	304	334	204	201	195	134
Toruń	1 250	180	158	108	213	216	162	213

Źródło: *Rocznik Statystyczny Województwa Bydgoskiego 1957*, Bydgoszcz 1958, s. 78.

Przyrost kubatury mieszkaniowej w Bydgoszczy nastąpił przede wszystkim dzięki adaptacji obszarów miejskich do tej pory słabo lub wcale nieobjętych zainwestowaniem. Zagęszczenie ówczesnej przestrzeni mieszkaniowej polegało na wspieraniu budownictwa „plombowego”, głównie w centrum miasta, gdzie istniały możliwości stosunkowo łatwego uzbrojenia parceli budowlanych, lub tworzeniu rozproszonych fragmentów zabudowy osiedlowej, złożonej z kilku budynków mieszkaniowych (np. osiedle Skrzetusko). W końcu pojawiły się wielkie zgrupowania mieszkaniowe w postaci osiedla Leśnego i Kapuścisk, w tym czasie największych w całym województwie bydgoskim. Pomimo wielu mankamentów, pojawiających się w kwestii standardu i wykończenia lokali mieszkaniowych, budownictwo zorowskie pod pewnymi względami można określić jako przełomowe. W krótkim czasie powstało w Bydgoszczy ponad 11 tys. izb mieszkalnych (wg statystyk centrali ZOR), co osiągnięto ogromnym wysiłkiem organizacyjnym i finansowym. W mieście nad Brdą nigdy wcześniej w takim tempie nie budowano mieszkań. Pewien postęp w rozwiązaniu kwestii mieszkaniowej przesłonił fakt, że socjalistyczne osiedla były bardzo skromnie wyposażone w urządzenia społeczne. Wynikało to z doktryny ZOR nawiązującej do wzorców radzieckich, hołdujących społecznemu rozdziałowi dóbr. Budownictwo zorowskie było nie tylko podstawowym i scentralizowanym instrumentem do prowadzenia polityki budowlano-gospodarczej w latach polskiego stalinizmu, lecz także wyrazem walki z sektorem prywatnym i spółdzielczym. Fakt ten kładzie się cieniem na działalności Centralnego Zarządu Budowy Miast i Osiedli „ZOR” i jego agend terenowych. W końcu rozbudowany aparat budowlano-gospodarczy nie wytrzymał obciążeń administracyjno-ekonomicznych i stopniowo przekazywał swoje uprawnienia radom narodowym. Zmierzch funkcjonowania tej instytucji zbiegł się z burzliwymi wydarzeniami społeczno-politycznymi w 1956 r. i początkiem okresu względnej liberalizacji życia społecznego. Dotychczas usztywniona polityka mieszkaniowa, której emanacją był ZOR i jego aparat terenowy, uległa rozluźnieniu, ponieważ nowe władze komunistycznej Polski postanowiły restytuować spółdzielczość mieszkaniową, do tradycji której paradoksalnie odwoływali się pomysłodawcy ZOR.

Streszczenie

W większości miast Polski Ludowej pierwsza, scentralizowana inicjatywa budowlana w mieszkalnictwie wielorodzinnym została podjęta wraz z powołaniem do życia ZOR i jego regionalnych dyrekcji. Nie przypadkowo nowa instytucja państwowa, odpowiadająca za planowanie i dynamikę inwestycji w budownictwie mieszkaniowym, rozpoczęła działalność w okresie pierwszych przedsięwzięć związanych z rozwojem przestrzeni przemysłu. W latach realizacji planu 6-letniego aktywność inwestorska DBOR w Bydgoszczy była intensywna, dzięki czemu powstały zwarte strefy zamieszkania na osiedlach Leśnym, Kapuściska i Szubińska, oraz wybudowano wiele obiektów mieszkaniowych rozproszonych przestrzennie po całej strefie miejskiej Bydgoszczy.

Celem artykułu jest zatem przybliżenie na przykładzie Bydgoszczy zarówno skali zainwestowania w tego rodzaju budownictwie wraz z tzw. urządzeniami towarzyszącymi, jak i zilustrowanie tempa bydgoskich przedsięwzięć w skali całego regionu kujawsko-pomorskiego.

Słowa kluczowe: industrializacja, budownictwo mieszkaniowe, izby mieszkalne

Investment Activities of the Directorate for the Construction of Workers' Housing Estates in Bydgoszcz in Years 1950-1956

Summary

In most cities of the People's Republic of Poland the first centralised construction initiative in multifamily housing was undertaken when the Company of Workers' Housing Estates *Zakład Osiedli Robotniczych* (abbreviated as ZOR) and its regional departments were created. It was not a coincidence that the new state institution, responsible for planning and the dynamics of investments in housing, began operating in the period of first when first undertakings connected with the development of industrial space were effectuated. During the realization period of the Six-Year Plan the investment activity of the Directorate for Construction of Workers' Housing Estate (*Dyrekcja Budowy Osiedli Robotniczych* abbreviated as DBOR – a local department of ZOR) in Bydgoszcz was very intensive. Thanks to this activity dense residential areas in Osiedle Leśne and Kapuściska districts and along Szubińska street were developed. Furthermore, many residential buildings spatially scattered all over the urban area of Bydgoszcz, were constructed.

The objective of this article is to present the scale of investment in this kind of building industry together with the so-called associated equipment based on the example of Bydgoszcz as well as to show the dynamics of Bydgoszcz undertakings compared to such investments carried out in the Kuyavian-Pomeranian region.

Key words: industrialisation, housing construction, dwelling chambers

Tab. nr 2. Realizacja inwestycji budowlanych ZOR w Bydgoszczy i większych miastach województwa bydgoskiego. Lata 1950-1956

Inwestycje ZOR	Bydgoszcz	Toruń	Grudziądz	Włocławek	Inowrocław
Budynki	164	14	29	10	18
Pomieszczenia izbowe (pokoje i kuchnie)	11 104	1 094	1 380	735	1 439
Powierzchnia użytkowa mieszkań ogółem (w m ²)	167 341	17 349	24 692	12 600	22 423
Powierzchnia użytkowa urządzeń socjalno-usługowych ogółem (w m ²)	30 921	876	1 125	90	1 016
Szkoły podstawowe	5	-	-	-	-
Szkoły zawodowe	1	-	-	-	-
Przedszkola	4	1	1	-	-
Żłobki	3	-	1	-	-
Apteki	1	-	-	-	-
Sklepy	41	2	12	1	4
Zakłady żywienia zbiorowego	12	-	-	-	-
Warsztaty usługowe	4	-	4	-	-
Kotłownie	4	-	-	-	-
Budynki administracji	1	-	-	-	-
Drogi (w m ²)	75 069	4 709	6 417	1 743	6 299
Zieleńce (w m ²)	84 481	7 893	15 200	22 500	1 515
Sieć wodociągowa (w mb)	12 711	408	1 514	138	1 331
Sieć kanalizacyjna (w mb)	44 442	1 148	4 219	639	3 921
Sieć gazowa (w mb)	7 525	316	632	-	928
Sieć elektryczna (w mb)	14 783	1 227	1 472	225	2 044
Sieć c. o. zdalaczynna (w mb)	11 412	500	560	-	1 074

Źródło: AAN, CZBMiO „ZOR”, Przewodnik osiedlowy, Dyrekcja Budowy Osiedli Robotniczych w Bydgoszczy, sygn. 29.

Małgorzata Cabaj

ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE – INTEGRALNA CZĘŚĆ BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

Najważniejszą wartością zarówno dla jednostki, jak i dla całego społeczeństwa jest bezpieczeństwo. Dlatego też jedną z nadrzędnych funkcji każdego państwa jest zapewnienie obywatelom warunków ochrony przed potencjalnymi i realnymi niebezpieczeństwami, będących wynikiem działań zbrojnych, występowaniem klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń powodowanych przez siły natury lub działalność człowieka. Wstąpienie w 1999 roku Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz w 2004 roku do Unii Europejskiej wiąże się m.in. ze zbudowaniem przez państwo własnego systemu bezpieczeństwa narodowego oraz dostosowaniem go do struktur systemu bezpieczeństwa euroatlantyckiego.

Bezpieczeństwo państwowe (narodowe) formułowane jest często, jako brak zagrożenia narodowych wartości lub jako prawdopodobieństwo przetrwania (zachowania) państwowości narodowej. Silnie akcentuje ono kwestie woli przetrwania, a więc: zachowanie własnej egzystencji i tożsamości, integralności terytorialnej, suwerenności politycznej, militarnej i społeczno-gospodarczej oraz dążenie państwa do wzrostu swojej potęgi przez rozwój wewnętrzny lub ekspansję zewnętrzną¹.

Globalizacja, względy ekologiczne, wpływ technologii oraz inne współczesne wyzwania stwarzają potrzebę ciągłej współpracy instytucji publicznych. Oprócz problemów wynikających z klęsk naturalnych, takich jak: klęski żywiołowe, pożary, powódzie, pojawiają się nowe zagrożenia – klęski technologiczne. Są one związane zarówno z działaniami o charakterze terrorystycznym, jak i z zakłócaniem funkcjonowania systemów energetycznych oraz informatycznych. Rozwój cywilizacyjny i gospodarczy kraju wiąże się także z zagrożeniami wynikającymi ze zwiększającej się współzależności życia społecznego i gospodarczego od zaawansowanych technologii, systemów energetycznych, transportu i sieci teleinformatycznych. Im wyższy jest poziom współpracy, tym większe będzie bezpieczeństwo i zadowolenie obywateli². Bezpieczeństwo państwa oraz całego społeczeństwa winno opierać się na systemie zarządzania bezpieczeństwem narodowym i jego integralną częścią, jaką jest zarządzanie kryzysowe. Najważniejszym celem spraw-

¹ J. Pilżys, *Zarządzanie kryzysowe*, Szczecin 2007, s. 5.

² *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – aktualne wyzwania. Zarządzanie bezpieczeństwem w sektorze publicznym*, red. M. Włodarczyk, A. Marjański, Przedsiębiorczość i zarządzanie 2009, t. 10, z. 8, s. 6.

nie funkcjonującego systemu zarządzania kryzysowego w Polsce powinna być gwarancja ciągłości podejmowania decyzji oraz sprawne działanie podmiotów wykonawczych, niezależnie od tego z jakim rodzajem zagrożenia i powstałą sytuacją kryzysową mamy do czynienia.

Można przyjąć, że system bezpieczeństwa narodowego RP jest skoordynowanym wewnątrznie zbiorem elementów organizacyjnych, ludzkich i materiałowych ukierunkowanych na przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom państwa, a w szczególności politycznym, gospodarczym, psychospołecznym, ekologicznym, i militarnym. Odpowiedzialność polityczną za realizację tego zadania ponoszą wszystkie władze publiczne z rządem i parlamentem na czele. Do nich należy przygotowanie instrumentów prawnych, procedur i zasad działania systemu, które opierają się na trzech zasadniczych filarach: dyplomacji, gotowości militarnej i gotowości cywilnej³.

Zarządzanie kryzysowe w administracji jest integralną częścią bezpieczeństwa narodowego. Spełnia zasadniczą rolę w rozwiązywaniu – pod presją czasu – sytuacji kryzysowych, wiążących się z ryzykiem, napięciem i groźnych dla bezpieczeństwa. Polega na przeciwdziałaniu zagrożeniom, przygotowaniu się na wypadek ich wystąpienia oraz utrzymaniu lub przywracaniu stabilizacji. Zarządzanie kryzysowe jest działaniem celowym, realizowanym przez organy władzy na wszystkich szczeblach organizacji państwa, angażującym wyspecjalizowane organizacje, inspekcje, straże, a także społeczeństwo⁴. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym wprowadziła jego uniwersalną definicję i określa go, jako: „działalność administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do podejmowania nad nią kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w wypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej oraz odtworzeniu infrastruktury krytycznej lub jej pierwotnego charakteru”⁵.

Nie bez znaczenia jest również postawa wszystkich obywateli, bowiem przeciwdziałanie katastrofom to także obowiązek całego społeczeństwa, a nie tylko koordynatorów programów kryzysowych. Każdy obywatel winien być świadomy istnienia różnego rodzaju otaczających go zagrożeń bezpieczeństwa. Powinien również, w ramach swoich możliwości, podejmować się działań zmierzających do zapobiegania katastrofom, które mogłyby dotknąć społeczność, w której żyje oraz jego rodzinę. Często błędnym jest myślenie, że możliwości danej jednostki społeczeństwa są zbyt małe, aby coś zdziałać, lecz gdy zajmuje się mniejsze działania, to uzyskane rezultaty mogą być wystarczające. Sytuacje kryzysowe często powstają w sposób gwałtowny, dlatego też lokalne społeczności muszą być przygotowane do zmierzenia się i pokonania tych zagrożeń, których niestety nie udało się wyeliminować.

Specjalistyczny słownik terminów bezpieczeństwa narodowego podaje, że „bezpieczeństwo państwa to taki rzeczywisty stan stabilności wewnętrznej i suwerenności państwa, który odzwierciedla brak lub występowanie jakichkolwiek zagrożeń w sensie

³ J. Pilżys, *Zarządzanie kryzysowe...*, s. 5-6.

⁴ K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 11.

⁵ Art. 2 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (DzU z 2013 r., poz. 1166).

zaspokojenia podstawowych potrzeb egzystencjalnych i behawioralnych społeczeństwa oraz traktowanie państwa, jako suwerennego podmiotu w stosunkach międzynarodowych⁶. Każde państwo jest to rozbudowana struktura, posiadająca wiele wzajemnych relacji między obywatelami tworzącymi różnorodne grupy społeczne – formalne i nieformalne. Jednak podstawową istotą państwa jest realizacja pewnych wspólnych potrzeb – jedną z nich jest zapewnienie bezpieczeństwa każdemu obywatelowi oraz całemu społeczeństwu. Decydenci, tworząc politykę bezpieczeństwa, muszą pamiętać o podstawowych celach, które państwo osiąga w ramach jej realizacji⁷. W zarządzaniu bezpieczeństwem ważną rolę odgrywa System Wspomagania Decyzji – SWD (Decision Support System – DSS). Stanowi on znaczące uzupełnienie procesu zarządzania wtedy, gdy mamy do czynienia z poważnymi zagrożeniami dla bezpieczeństwa powszechnego. W sytuacji odbiegającej od normalnego stanu, bardzo ważne jest posiadanie pełnego zasobu danych związanych z zagrożeniem, posiadanymi zasobami i z możliwościami ich wykorzystania oraz szybki przepływ decyzji pomiędzy poszczególnymi poziomami zarządzania⁸. SWD jest to interakcyjny system przetwarzania i prezentacji danych, wykorzystywanych w bieżących procesach podejmowania decyzji, spełniający następujące warunki: efektywnej selekcji danych, przystępnej dla użytkownika formy prezentacji wyników analiz oraz prostoty obsługi⁹.

W modelowym państwie demokratycznym ów system zarządzania bezpieczeństwem złożony jest z trzech elementów:

- podsystemu kierowania;
- podsystemu wykonawczego militarnego;
- podsystemu wykonawczego pozamilitarnego.

Podsystem kierowania tworzą wszystkie organy kierownicze, które odpowiedzialne są za realizację zadań dotyczących obrony państwa, posiadające pewien aparat wykonawczy (administrację) oraz infrastrukturę.

Podsystem wykonawczy militarny to siły zbrojne, które pod kątem organizacyjnym dzielą się na: wojska operacyjne, siły i środki obrony terytorialnej. Natomiast punktu widzenia środowiska, w którym działają, dzielą się na: wojska lądowe, wojska lotnicze i obronę powietrzną kraju.

Podsystem wykonawczy pozamilitarny ukierunkowany jest na ochronę ludności i struktur państwa w warunkach zagrożenia klęskami żywiołowymi oraz katastrofami technicznymi. Jednocześnie zapewnia on materialne podstawy egzystencji ludności w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa. W wyjątkowych sytuacjach może wspomagać zasobami ludzkimi i materiałowymi siły zbrojne państwa. Wśród podsystemu pozamilitarnego można wyróżnić ogniwa informacyjne, ochronne i gospodarcze. W sensie organizacyjnym występują one w strukturach poszczególnych resortów, nato-

⁶ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. J. Kaczmarek, W. Lępkowski, B. Zdrojewski, wyd. 6, Warszawa 2001, s. 10.

⁷ *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie. Podstawy organizacyjno-prawne*, red. A. Kurkiewicz, Warszawa 2008, s. 12.

⁸ Tamże, s. 13.

⁹ Tamże.

miast równocześnie mogą być zorganizowane w sposób terytorialny, jako lokalne systemy obronne¹⁰. Ogniwa informacyjne realizują zadania związane z przepływem informacji pomiędzy organami państwowymi, odpowiadają za ochronę i propagowanie interesów państwa na arenie międzynarodowej, realizują politykę informacyjną w sytuacjach kryzysowych. Ogniwa ochronne odpowiadają za zapewnienie warunków bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa oraz ochronę ludności i majątku narodowego przed skutkami militarnych i pozamilitarnych sytuacji kryzysowych. Podstawowym zadaniem ogniwa gospodarczego jest realizacja zadań związanych z zapewnieniem materialnych podstaw funkcjonowania systemu obronnego oraz przetrwania ludności w warunkach kryzysu.

System obronności Rzeczypospolitej Polskiej stanowią wszystkie siły i środki przeznaczone do realizacji zadań obronnych, odpowiednio do tych zadań zorganizowane, utrzymywane i przygotowane. Organy kierowania państwa, odpowiadające za realizację zadań obronnych, powiązane są ze sobą informacyjnie i pozostają w relacjach kompetencyjnych, wraz ze swoim aparatem wykonawczym (administracyjnym, sztabowym, organizacyjnym) oraz niezbędną infrastrukturą. Tym samym tworzą podsystem kierowania obronnością. Podsystem ten jest zdolny do podjęcia działań w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny¹¹.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, jako dokument najwyższej rangi w zakresie regulacji problematyki bezpieczeństwa, w odniesieniu do problematyki zarządzania kryzysowego wymienia trzy rodzaje stanów nadzwyczajnych: wojenny, wyjątkowy oraz klęski żywiołowej. Pod pojęciem stanu nadzwyczajnego należy rozumieć pojawienie się w państwie sytuacji szczególnego zagrożenia, której rozwiązanie wymaga sięgnięcia po środki szczególne, gdyż zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające. Stany te mogą być wprowadzone jedynie na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości. Odrębne ustawy określają zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela¹². Podstawowym aktem prawnym, regulującym działania w zakresie zarządzania kryzysowego, jest ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (DzU z 2013 r., poz. 1166). Określa ona organy odpowiedzialne, struktury decyzyjne, a także zadania organizacyjne, logistyczne i finansowe realizowane w tej dziedzinie. Stwarza tym samym fundament systemu zarządzania kryzysowego, którego funkcjonowanie musi być zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej¹³. Celem wyżej wymienionej ustawy jest poprawienie bezpieczeństwa powszechnego dzięki zwiększeniu efektywności działań organów administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych. Obszar bezpieczeństwa powszechnego jest, to nie tylko szeroko rozumiana ochrona życia i zdrowia wszystkich obywateli, lecz także ochrona infrastruktury krytycznej. Akt ten opisuje zadania administracji publicznej, właścicieli i posiadaczy infrastruktury krytycznej oraz Sił Zbrojnych, które winny być realizowane w sytuacjach kryzysowych, rozumianych jako „sytuacje wpływające negatywnie na poziom bezpieczeństwa

¹⁰ Tamże, s. 13-14.

¹¹ Tamże, s. 14.

¹² K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe...*, s. 16.

¹³ Tamże, s. 16-17.

ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”¹⁴.

Aktami, które dopełniają systemowe zarządzanie kryzysowe, są:

- ustawa z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (DzU z 2002 r. Nr 113, poz.985 z późn. zm.);
- ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (DzU z 2002 r. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.);
- ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 2002 r. Nr 156, poz. 1301).

Ustawa o stanie wyjątkowym określa tryb wprowadzenia i zniesienia stanu wyjątkowego, a także zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą być ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie trwania stanu wyjątkowego¹⁵. Stan ten wprowadza Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Rady Ministrów poprzez wydanie stosownego rozporządzenia na czas określony, nie dłuższy niż 90 dni, w części lub na obszarze całego kraju. W przypadku, kiedy nieuchronnie zbliża się upływ czasu, na jaki został wprowadzony stan wyjątkowy, a przyczyny, z powodu których został on wprowadzony, nie ustały i nie zostało przywrócone normalne funkcjonowanie kraju, czas ten może ulec wydłużeniu na okres nie dłuższy niż 60 dni. Natomiast w sytuacji, gdy przesłanki uprawniające do wprowadzenia stanu wyjątkowego ustały przed upływem ustawowych 90 dni, stan ten zostaje zniesiony. Sposób, w jaki następuje wydłużenie lub skrócenia trwania stanu wyjątkowego, jest tożsamy ze sposobem jego wprowadzenia.

W ustawie o stanie klęski żywiołowej został określony tryb wprowadzenia i zniesienia tego stanu, zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa i obywatela podczas trwania stanu wyjątkowego. Niniejszy akt stanowi, że stan ten można wprowadzić dla zapobieżenia skutkom katastrofy naturalnej, awarii technicznej noszącej znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia. Stan klęski żywiołowej można wprowadzić na obszarze, na którym nastąpiła klęska żywiołowa, jak również na terenie, na którym wystąpiły lub mogłyby wystąpić skutki tej klęski. Następuje to poprzez wydanie rozporządzenia przez Radę Ministrów z własnej inicjatywy, bądź też na wniosek właściwego wojewody na czas określony, nie dłuższy niż 30 dni. Za zgodą Sejmu Rada Ministrów może stan ten wydłużyć na czas oznaczony, w drodze wydania stosownego rozporządzenia.

Ustawa o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej określa tryb wprowadzania i zniesienia stanu wojennego, zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela w czasie

¹⁴ Art. 3 ust. 1 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (DzU z 2013 r., poz.1166).

¹⁵ Art.1 ustawy z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (DzU z 2002 r. Nr 113, poz. 985 z późn. zm.).

stanu wojennego, a także kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasady jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶. Stan ten zostaje wprowadzony przez Prezydenta RP na części lub całym obszarze państwa na wniosek Rady Ministrów, w razie zewnętrznego zagrożenia państwa spowodowanego, m.in. działaniami terrorystycznymi, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także, jeżeli z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Stan wojenny obowiązuje od dnia ogłoszenia rozporządzenia, o którym mowa w art. 3 ust. 1 Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Wyżej wymienione rozporządzenie oraz inne akty prawne związane z wprowadzeniem tego stanu podaje się do publicznej wiadomości w drodze obwieszczenia właściwego wojewody, przez rozplakatowanie w miejscach publicznych, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze. Zniesienie stanu wojennego następuje w sposób tożsamy jak jego wprowadzenie, czyli poprzez wydanie stosownego rozporządzenia przez Prezydenta RP na wniosek Rady Ministrów, jeżeli przyczyny, z powodu których został wprowadzony stan ustały i zostało przywrócone normalne funkcjonowanie państwa.

Zadania organów administracji rządowej i samorządowej w zakresie zarządzania kryzysowego zostały uregulowane, m.in. w następujących aktach prawnych:

- ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (DzU z 2009 r. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.);
- ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (DzU z 2001 r. Nr 142, poz. 1590);
- ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU z 2001 r. Nr 142, poz. 1592);
- ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 2001 r. Nr 142, poz. 1591);
- rozporządzenie Rady Ministrów z 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu (DzU z 2003 r. Nr 41, poz. 347);
- rozporządzenie Rady Ministrów z 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (DzU z 2010 r. Nr 83, poz. 541);
- rozporządzenie Rady Ministrów z 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej (DzU z 2010 r. Nr 83, poz. 542);
- rozporządzenia Rady Ministrów z 30 kwietnia 2010 r. Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (DzU z 2010 r. Nr 83, poz. 540);
- rozporządzenia Rady Ministrów z 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania (DzU z 2009 r. Nr 226, poz. 1810);
- zarządzenie Nr 74 Prezesa Rady Ministrów z 12 października 2011 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego;

¹⁶ Art.1 ustawy z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 2002 r. Nr 156, poz. 1301).

– rozporządzenie Rady Ministrów z 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego zespołu reagowania i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania.

Zgodnie z art. 126 ust. 2 Konstytucji RP „Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”¹⁷. Ponadto jest on najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast Rada Ministrów „odpowiada za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa i porządek publiczny”¹⁸.

Zatem system zarządzania kryzysowego funkcjonuje na wszystkich szczeblach administracyjnych – na szczeblu centralnym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym.

Rozpoczynając rozważania nad zarządzaniem kryzysowym, należy podkreślić, że jest ono integralną częścią zarządzania w ogóle, przy czym mowa o zarządzaniu pod presją, w stanie ryzyka. Polega ono na obniżaniu napięć i przeciwdziałaniu eskalacji zjawisk negatywnych lub sytuacji trudnych i przywracaniu stanu normalności lub utrzymywaniu takiego stanu, pomimo wystąpienia symptomów sytuacji kryzysowej. Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych jest to swego rodzaju specyficzny typ zarządzania¹⁹.

Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym nadzór nad zarządzaniem kryzysowym na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej pełni Rada Ministrów, a w przypadkach nagłych minister spraw wewnętrznych, który obowiązkowo i bezzwłocznie informuje Prezesa Rady Ministrów o swoim działaniu. Przy Radzie Ministrów działa Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego. Zespół ten jest organem opiniodawczo-doradczym w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w z zakresie zarządzania kryzysowego. Skład osobowy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego jest następujący:

- przewodniczący – Prezes Rady Ministrów;
- zastępcy – Minister Obrony Narodowej oraz minister właściwy do spraw wewnętrznych;
- stali członkowie – Minister Spraw Zagranicznych, Minister Koordynator Służb Specjalnych, jeżeli został powołany.

W posiedzeniach Zespołu mogą również brać udział przedstawiciele innych organów administracji rządowej, wyznaczeni przez przewodniczącego w zależności od potrzeb. Na szczeblu państwowym działa również Rządowe Centrum Zarządzania Kryzysowego. Podlega ono Prezesowi Rady Ministrów.

Na szczeblu województwa organem odpowiedzialnym za zarządzanie kryzysowe jest wojewoda. Działanie realizuje przy pomocy Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego. Na obszarze województwa funkcjonuje także Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego (organ opiniodawczy w kwestii zarządzania kryzysowego) i Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego.

¹⁷ Art. 126. ust. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

¹⁸ Art. 146. ust. 4. pkt 7 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

¹⁹ W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Warszawa 2010, s. 30.

Na terenie powiatu hierarchia jest taka sama. Za sprawy związane z zarządzaniem kryzysowym odpowiedzialny jest starosta. Zadania te, starosta wykonuje przy pomocy Powiatowego Zespołu Zarządzania kryzysowego. Na obszarze powiatu funkcjonują również Powiatowe Centra Zarządzania Kryzysowego.

Podobnie kształtuje się struktura na obszarze gminy, gdzie za zadania związane z zarządzaniem kryzysowym odpowiedzialny jest wójt, burmistrz, prezydent miasta. Działania pomocnicze związane z zarządzaniem kryzysowym realizuje przy pomocy Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Jeżeli chodzi o Gminne Centra Zarządzania Kryzysowego to, w myśl ustawy o zarządzaniu kryzysowym, wójt, burmistrz, prezydent miasta mogą, ale nie muszą ich tworzyć, jednocześnie biorąc odpowiedzialność za zadania związane z funkcjonowaniem GCZK.

Podstawowe pojęcie „zarządzania kryzysowego” definiuje ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Zgodnie z art. 2 tejże ustawy zarządzanie kryzysowe jest to „działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do podejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”²⁰.

Również w literaturze przedmiotu widnieje szereg definicji zarządzania kryzysowego. Oto niektóre z nich:

- „reagowanie na nadciągający lub trwający kryzys i usuwanie jego skutków w cyklu zdarzeń i czynności, od przewidywania i planowania antykryzysowego wraz z reagowaniem na codzienne zdarzenia, aż po zakończenie odbudowy zniszczeń (przygotowanie, reagowanie, odbudowa)”²¹;
- „proces decyzyjny zmierzający do wyboru racjonalnej strategii przeciwdziałania realnym i/lub potencjalnym sytuacjom kryzysowym; sposób zarządzania specyficznymi zasobami systemu zapewniający powrót do stanu normalnego ze stanu kryzysu lub utrzymania tego stanu mimo wystąpienia symptomów sytuacji kryzysowej”²²;
- „całokształt rozwiązań systemowych w sferze ochrony ludności, wypełnianych przez władze publiczne wszystkich szczebli, we współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organizacjami i innymi sytuacjami w celu zapobiegania sytuacjom niebezpiecznym stwarzającym zagrożenie dla życia, zdrowia obywateli oraz środowiska”²³;
- „całokształt rozwiązań systemowych w zakresie ochrony ludności, realizowany przez władze publiczne wszystkich szczebli we współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organizacjami i instytucjami, celem zapobiegania sytuacjom trudnym, niebezpiecznym; przygotowanie systemu reagowania w razie wystąpienia zagrożeń, kształtowanie i kontrolo-

²⁰ Art. 2 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (DzU z 2013 r. poz. 1166).

²¹ J. Pawłowski, *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002, s. 166.

²² P. Sienkiewicz, P. Górny, *Analiza systemowa sytuacji kryzysowych*, Warszawa 2001, s. 32.

²³ K. Zieliński, *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów militarnych oraz reagowanie w razie katastrof i klęsk żywiołowych*, Warszawa 2004, s. 29.

wanie ich przebiegu (reagowanie) w sposób zapewniający minimalizowanie strat i akceptowany poziom bezpieczeństwa oraz odbudowy struktur społecznych po katastrofie”²⁴;

– „proces kierowania w państwie mający na celu zapobieganie sytuacjom kryzysowym, a w wypadku jej zaistnienia – zwrócenia kierunku rozwoju nagłych i niebezpiecznych wydarzeń zagrażających żywotnym interesom społeczeństwa”²⁵;

– „zarządzanie pod presją, realizowane na rzecz rozwiązywania napiętych sytuacji, którego zadaniem jest przygotowanie się i działanie mające na celu przeciwdziałanie i reagowanie w razie wystąpienia zakłóceń stabilności organizacji oraz przywrócenie jego normalnego funkcjonowania”²⁶.

Istota zarządzania kryzysowego wyraża się w zadaniach realizowanych przez organy administracji publicznej, służby, straże, agencje i inspekcje, głównie na poziomie lokalnym, przez włączenie kolejnych organów administracji rządowej i samorządowej oraz innych sił w miarę rozwoju sytuacji kryzysowej. Zadania te wynikają z następujących celów reagowania kryzysowego:

- monitorowania i szacowania prawdopodobieństwa wystąpienia sytuacji kryzysowej;
- określenia kierunków rozwoju tej sytuacji;
- przygotowania odpowiednio do rozwoju sytuacji kryzysowej niezbędnych do użycia sił i środków oraz warunków ich wykorzystania;
- koordynowania działań między strażami, służbami, agencjami i inspekcjami oraz podmiotami gospodarczymi biorącymi udział w operacji kryzysowej;
- realizacji działań w czasie wykonywania akcji (operacji) kryzysowej i kontroli ich wykonywania²⁷.

Głównymi pojęciami związanymi z zarządzaniem kryzysowym i bezpieczeństwem są: zagrożenie, kryzys oraz sytuacja kryzysowa.

Pod pojęciem „zagrożenia” rozumieć należy zdarzenie, powstające losowo lub wywołane celowo, które wywiera negatywny wpływ na funkcjonowanie politycznych i gospodarczych struktur państwa, na warunki bytowania ludności oraz stan środowiska naturalnego²⁸.

Zagrożenie definiowane jest również jako „nagłe lub przewidziane zdarzenia wywołane siłami natury lub wynikające z działalności człowieka, zagrażające życiu ludności, mieniu lub środowisku (innym ważnym dla człowieka wartościami), które w zależności od rozmiaru i charakteru wywołuje bezpośrednio kryzys lub może prowadzić do jego wystąpienia”²⁹. Analizując pojęcie „zagrożenia”, dostrzega się, że jest ono bardzo szerokie i wieloznaczne, rozpatrywane z perspektywy wielu dyscyplin naukowych, analizowane w sytuacjach jednostkowych i grupowych, w układach ujmujących społeczne

²⁴ J. Gołębiowski, *Zarządzanie kryzysowe*, Wiedza obronna 2001 nr 1, s. 76-97.

²⁵ R. Wróblewski, *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, Warszawa 1996, s. 39.

²⁶ E. Nowak, W. Kitler, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacji klęski żywiołowej*, Zeszyt Problemowy TWO 2006, nr 1(45), s. 36.

²⁷ W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie...*, s. 31-32.

²⁸ Tamże, s. 7.

²⁹ *Funkcjonowanie obrony cywilnej na szczeblu gminy, powiatu i województwa, w warunkach reformy administracji*, Małopolski Urząd Wojewódzki, Kraków 2008, s. 58.

procesy w skali makro i mikro, w okolicznościach i uwarunkowaniach uwzględniających aspekt obiektywny i subiektywny zjawiska. Rozpatruje się je z pozycji jednostki, rodziny, grupy społeczno-zawodowej, lokalnych społeczności, różnych instytucji³⁰. Ze względu na źródło pochodzenia wyróżnia się cztery podstawowe grupy zagrożeń:

- zagrożenia naturalne;
- zagrożenia techniczne;
- zagrożenia społeczne;
- zagrożenia militarne.

Termin kryzys pochodzi od greckiego słowa *krisie*, oznaczającego m.in.: spór, preferencje, oddzielanie, decydowanie, wybór, zmaganie się, walkę, w których konieczne jest działanie pod presją czasu, a także punkt zwrotny, przełomowy, moment rozstrzygający, jakościową zmianę układu lub w układzie³¹. Sens terminu kryzys wskazuje, że nie jest on pojęciem czysto teoretycznym, nie chodzi w nim tylko o konstatacje faktycznego stanu rzeczy w zakresie zaburzeń, dewiacji czy zagrożeń, lecz zawiera w sobie odniesienie praktyczne, wskazujące na mobilizację intelektualnych i merytorycznych sił człowieka w celu wykorzystania możliwości i środków do przełamania procesów kryzysowych. Kryzys określa więc z jednej strony pewien stan psychiczny człowieka lub zjawisko społeczne, z drugiej strony zjawiska fizyczne – naturalne, techniczne, które, zaburzając życie jednostek i społeczeństwa, prowadzą do przeobrażenia dotychczasowych poglądów, planów, wyobrażeń i zastępowania ich nowymi, przy czym przeobrażenia te nie odbywają się stopniowo na drodze ewolucyjnej, lecz w wyniku gwałtownych przemian³². Kryzys wiąże się z trwałym zakłóceniem działalności i realizacji celów, naruszeniem równowagi funkcjonowania, a nawet zagrożeniem istnienia. Podstawowymi cechami kryzysu są: zaskoczenie, presja czasu, opóźnione reakcje, utrata kontroli, zagrożenie istotnych funkcji, wzrost napięcia, i deficyt informacji³³. Według Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego NATO kryzys oznacza sytuację:

- stwarzającą realne lub wiarygodne zagrożenie;
- w odpowiedniej skali;
- występującą nagle i w zasadzie jest nieprzewidywalna;
- związaną z presją wydarzeń i deficytem czasu;
- charakteryzującą się brakiem pewności co do rozwoju sytuacji oraz pewności w zakresie sposobów, metod i techniki reagowania;
- eskalacją zdarzeń³⁴.

Potocznie kryzys jest utożsamiany z pojęciem sytuacji kryzysowej. W praktycznym ujęciu istnieje pomiędzy tymi dwoma zjawiskami znacząca różnica:

- kryzys jest elementem sytuacji kryzysowej;

³⁰ J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *Podstawy zarządzania kryzysowego, cz.1, Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Kraków 2010, s. 23.

³¹ *Słownik wyrazów obcych PWN*, red. J. Tokarski, Warszawa 1980, s. 404.

³² J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *Podstawy zarządzania...*, s. 69.

³³ K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe...*, s. 22.

³⁴ J. Gołębiowski, *Podręcznik menadżera programów kryzysowych*, Kraków 2003, s. 10.

– każdy kryzys jest sytuacją kryzysową, lecz nie każda sytuacja kryzysowa zawiera w sobie elementy kryzysu;

– pojawienie się symptomów kryzysu nie musi wywoływać zmian w istocie organizacji, lecz stanowi wyzwanie dla subiektywnego poczucia normalności jej funkcjonowania³⁵.

Pozostałe, ważne konteksty interpretacyjne pojęcia kryzys to:

– definiowanie go, jako „trudna sytuacja”, która bądź to istnieje w danym momencie, bądź też może dopiero wystąpić, niekorzystna dla kogoś lub czegoś, ciężka, negatywna sytuacja, która może być następstwem różnych okoliczności, anomalia zakłócająca normalny, codzienny przebieg sprawy;

– pojmowanie go, jako niestabilnej sytuacji, poprzedzającej nagłą, decydującą zmianę;

– sytuacja, w której istnieje zagrożenie dla podstawowych wartości, interesów, oraz celów instytucji, a także grup społecznych;

– punkt zwrotny do mian na lepsze lub gorsze;

– chwila, gdy decyduje się, czy dana sprawa lub działanie będzie postępować dalej, ulegnie modyfikacji, czy też zostanie zakończone³⁶.

Natomiast sytuacja kryzysowa, jest to zespół okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych, w jakich znajduje się dany podmiot (układ, organizacja, system), wpływający na jego funkcjonowanie w taki sposób, iż zaczyna się w nim i jest kontynuowany proces zmienny, w rezultacie czego dochodzi do zachwiania równowagi, a następnie jej przywrócenia dzięki podjętym środkom regulacji, jeżeli takie zostaną zastosowane³⁷. Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym poprzez sytuację kryzysową należy rozumieć „sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”³⁸.

Istotę sytuacji kryzysowej charakteryzują następujące składowe:

– każdy kryzys jest sytuacją kryzysową;

– pojęcie sytuacja kryzysowa jest nadrzędnym terminem nad pojęciem kryzysu;

– kulminacyjnym elementem sytuacji kryzysowej jest kryzys, (jeżeli nie uda się zaradzić jej czynnikom na etapie eskalacji);

– sytuacja kryzysowa rozpoczyna się w chwili pojawienia się oznak, które są charakterystyczne dla przekroczenia subiektywnie postrzeganego poziomu ryzyka.

Sytuacja kryzysowa składa się z trzech faz: fazy przedkryzysowej, kryzysu oraz fazy pokryzysowej. Bez względu na etap sytuacji kryzysowej, niepodjęcie odpowiednich działań zaradczych może doprowadzić (w zależności od sytuacji) do wojny, całkowitego upadku organizacji lub innego (gorszego lub lepszego) stanu jej funkcjonowania, również do innej sytuacji kryzysowej. Należy jednocześnie zaznaczyć, że sytuacja kryzysowa,

³⁵ B. Kosowski, *Sprawne i elastyczne zarządzanie kryzysowe*, Warszawa 2008, s. 24.

³⁶ J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *Podstawy zarządzania...*, s. 71.

³⁷ W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie w sytuacjach...*, s. 28-29.

³⁸ Art. 3 ust. 1 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (DzU z 2013 r. poz. 1166).

w której znajduje się określony podmiot, prowadzi nie tylko do zagrożeń, ale stwarza również szanse jego rozwoju³⁹.

Reasumując powyższe definicje, można stwierdzić, że celem zarządzania kryzysowego jest minimalizowanie potencjalnych zagrożeń oraz sprawne i skuteczne przeprowadzenie działań w momencie ich wystąpienia. Zarówno sprawność, jak i skuteczność tych działań zależy w przeważającej mierze od umiejętności oraz kompetencji osób odpowiedzialnych za kierowanie tymi działaniami, ale także od jednostek, które biorą udział w przeprowadzanych akcjach ratowniczych. Zarządzanie kryzysowe wymaga współdziałania wielu osób, straży instytucji oraz społeczeństwa, a także jasnego opracowania zadań i odpowiedzialności, zasad współpracy, przepływu i wymiany informacji, wiedzy i doświadczenia. Sprawny proces komunikacji jest elementem wiążącym całe zarządzanie kryzysowe na wszystkich szczeblach administracji, bowiem, aby podjęte działania wywołały określony i pożądany skutek, muszą zostać przekazane w sposób jasny i czytelny właściwym adresatom, we właściwym czasie, za pośrednictwem niezawodnych środków łączności. Najważniejszym zadaniem każdego państwa jest stworzenie swoim obywatelom warunków do spokojnego i bezpiecznego życia w społeczeństwie, przede wszystkim ochrony przed zagrożeniami związanymi z globalizacją i nieustannym rozwojem cywilizacyjnym i gospodarczym takimi, jak: terroryzm, proliferacja broni masowego rażenia, skażenia środowiska naturalnego, masowe migracje ludności, korupcja i innymi. Szczególny rodzaj zagrożeń tworzą kataklizmy naturalne (np.: powodzie, pożary, silne wiatry) oraz katastrofy drogowe, kolejowe, czy też budowlane, które swoim zasięgiem obejmują duże obszary: gminę, powiat, województwo, a nawet państwo. Narzędziem w walce z owymi zagrożeniami, jest stworzony przez państwo system zarządzania kryzysowego, który stanowi podstawowy element systemu bezpieczeństwa wewnętrznego. Podstawą sprawnych i skutecznych działań jest odpowiednie przygotowanie organów administracji publicznej, służb, inspekcji, straży, szczególnie na poziomie lokalnym, przy włączaniu w miarę rozwoju sytuacji kryzysowej innych organów administracji rządowej i samorządowej oraz innych sił. Należy jednak pamiętać, że same regulacje prawne nie tworzą sprawnego systemu zarządzania kryzysowego. Przepisy te mają służyć prawidłowej organizacji systemu oraz umożliwiać podejmowanie skoordynowanych działań charakteryzujących się sprawnością i skutecznością. Nie ma żadnych wątpliwości, że nadrzędnym celem organów administracji państwowej powinno być zapewnienie obywatelom poczucia bezpieczeństwa oraz dążenie do pogłębiania zaufania obywateli do instytucji państwowych.

Streszczenie

W niniejszym artykule przybliżono tematykę związaną z zarządzaniem kryzysowym, które jest integralną częścią bezpieczeństwa narodowego. W obliczu wyzwań stawianych przez współczesny świat, zarządzanie kryzysowe nabiera szczególnego znaczenia, co jest coraz bardziej widoczne w obowiązujących przepisach prawnych. Jednakże nie należy zapominać, że samo stworzenie przepisów prawnych nie daje gwarancji, że system zarządzania kryzysowego będzie funkcjonował sprawnie.

³⁹ W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie w sytuacjach...*, Warszawa 2010, s. 29.

Celem tych przepisów jest bowiem umożliwienie prawidłowej organizacji systemu oraz podejmowania skoordynowanych działań charakteryzujących się sprawnością i skutecznością. Równie ważnym ogniwem całego systemu jest czynnik ludzki.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, bezpieczeństwo narodowe, zarządzanie kryzysowe, kryzys, sytuacja kryzysowa, zagrożenie, ochrona, kierowanie, reagowanie

Crisis management – an integral part of national security

Summary

The article presents issues connected with crisis management being an integral part of national security. In the face of challenges posed by the modern world, the importance of the crisis management is increasing, which is reflected in the binding legal regulations. However, it has to be remembered that the making of legal regulations per se does not guarantee the efficient functioning of the crisis management system since the purpose of these regulations is to ensure the appropriate organisation of the system and to facilitate taking coordinated actions characterised by efficiency and effectiveness. The human factor is also not without a meaning, since it is an important link of the entire system.

Key words: security, national security, crisis management, crisis; crisis situation, threat, protection, management, response

SPRAWOZDANIA

Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Prawne, administracyjne i ekonomiczne uwarunkowania działalności lotniczej w Polsce”

15 października 2014 roku w Bydgoszczy odbyła się II edycja Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Prawne, administracyjne i ekonomiczne uwarunkowania działalności lotniczej w Polsce”. Inicjatorami przedsięwzięcia byli pracownicy Zakładu Prawa Administracyjnego i Prawa Ochrony Środowiska – dr hab. Zbigniew Bukowski, prof. nadzw., oraz mgr Katarzyna Biskup.

Honorowy patronat nad konferencją objął Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego Piotr Ołowski. Konferencja otrzymała również honorowy patronat Wicemarszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego Edwarda Hartwicha oraz Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego Jacka Joachimowskiego. Wydarzenie objęto patronatem medialnym Telewizji Polskiej oddział w Bydgoszczy, Radia Pomorza i Kujaw oraz serwisu internetowego airlaw.pl. Partnerem konferencji była firma Sak Computer Systems oraz bydgoskie hotele – Hotel Brda i Hotel Ratuszowy.

W skład komitetu organizacyjnego weszli mgr Katarzyna Biskup (przewodnicząca), mgr Miłosz Chruściel i mgr Agnieszka Kilińska-Pękacz. W radzie naukowej zasiadli dr hab. Zbigniew Bukowski, prof. nadzw., (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy), dr hab. Sławomir Kamosiński, prof. nadzw., (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy) oraz dr Anna Konert (Uczelnia Łazarzkiego w Warszawie).

Uroczyste otwarcie obrad zorganizowano w Sali Koncertowej przy ul. Kopernika 1 w Bydgoszczy. Dr hab. Zbigniew Bukowski, prof. nadzw., i mgr Katarzyna Biskup ogłosili referat inauguracyjny dotyczący zmiany w ruchu lotniczym w Polsce na przełomie 2013 i 2014 roku.

Obrady prowadzono w czterech panelach tematycznych, w których wygłoszono referaty, m. in. na temat fuzji i sojuszków jako metod przejścia przedsiębiorstwa lotniczego, środowiskowych uwarunkowań działalności lotniczej oraz prawnej odpowiedzialności przewoźnika lotniczego.

W konferencji uczestniczyli prelegenci reprezentujący zarówno środowiska akademickie, jak i ośrodki pozanaukowe, w tym Ministerstwo Infrastruktury. Spotkanie stało się doskonałą okazją do wymiany poglądów, przemyśleń naukowych i doświadczeń w zakresie działalności lotniczej w Polsce.

W związku z dużym zainteresowaniem konferencją, zaplanowano zorganizowanie 28 października 2015 roku III edycji Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Prawne, administracyjne i ekonomiczne uwarunkowania działalności lotniczej w Polsce”.

mgr Katarzyna Biskup

Ogólnopolska Konferencja Naukowa
„Wybory samorządowe”

20 listopada 2014 roku Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy zorganizował III Ogólnopolską Konferencję Naukową pt. „Wybory samorządowe”.

Jesienią 2014 roku odbyły się wybory samorządowe, co stało się przyczynkiem do podjęcia dysputy nad kształtem systemu wyborczego, jego ewolucją po 1990 roku oraz innymi zagadnieniami związanymi z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego.

W Radzie Naukowej Konferencji zasiedli: prof. dr hab. Andrzej Sokala (Uniwersytet Mikołaja Kopernika), prof. dr hab. Marek Górski (Uniwersytet Szczeciński), dr hab. Jerzy Korczak (Uniwersytet Wrocławski), dr hab. Sławomir Kamosiński, prof. nadzw., (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego) oraz dr hab. Zbigniew Bukowski, prof. nadzw., (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego).

Uroczyste otwarcie obrad zorganizowano w Auli Copernicanum Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego. Przybyłych na konferencję gości przywitali dr hab. Sławomir Kamosiński, prof. nadzw., oraz dr hab. Zbigniew Bukowski, prof. nadzw.

Konferencja została podzielona na cztery panele tematyczne. W ramach pierwszego panelu podjęto zagadnienia dotyczące instrumentów prawnokarnych związanych z przestępstwami i wykroczeniami wyborczymi, udziału kobiet jako kandydatek do organów samorządu terytorialnego trzech szczebli oraz teorii i praktyki prowadzenia kampanii wyborczych w wyborach do samorządu terytorialnego. Drugi panel poświęcony został prawnym i organizacyjnym problemom funkcjonowania samorządu terytorialnego. Skupiono się na roli jednostek samorządu terytorialnego w obszarach ochrony zdrowia, pomocy społecznej, ochrony rodziny i tzw. „gminach obwarzankowych” jako specyficznej strukturze terytorialnej i administracyjnej. W trzecim panelu omówione zostały kwestie partycypacji obywatelskiej w zarządzaniu. W ostatnim panelu pt. „Debiuty Naukowe” referaty wygłosili studenci, którzy podjęli problem zatrudniania pracowników samorządowych oraz finansowania samorządowych kampanii wyborczych.

W konferencji uczestniczyło 40 pracowników nauki z następujących ośrodków naukowych: Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Uniwersytetu Gdańskiego, Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie, Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji w Opolu, Uniwersytetu Wrocławskiego, Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Uniwersytetu Szczecińskiego oraz Uniwersytetu w Białymstoku.

Jesienią 2015 roku odbędzie się kolejna, czwarta już edycja konferencji poświęconej wielopłaszczyznowej analizie samorządu terytorialnego. Ważnym powodem dla jej organizacji jest przypadająca w 2015 roku 25 rocznica istnienia samorządu terytorialnego w Polsce.

mgr Agnieszka Kilińska-Pekacz

NOTY O AUTORACH

Katarzyna Biskup – magister administracji, asystent w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego

Małgorzata Cabaj – magister administracji, absolwentka Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego

Miłosz Chruściel – magister administracji, pracownik administracyjno-dydaktyczny w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego

Grzegorz Górniewicz – doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego

Marek Jeleniewski – doktor nauk humanistycznych, adiunkt w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego

Sławomir Kamosiński – doktor habilitowany nauk humanistycznych, profesor nadzwyczajny w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego

Tomasz Kneпка – magister prawa, doktorant w Katedrze Prawa Finansowego Uniwersytetu Gdańskiego

Jakub Kujawa – magister historii, doktorant w Instytucie Historii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego

Bartosz Rakoczy – profesor nauk prawnych, profesor na Wydziale Prawnym Uniwersytetu Adama Mickiewicza oraz w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego

Janusz Wiśniewski – doktor nauk prawnych, starszy wykładowca w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego

