

**ROZPRAWY NAUKOWE I ZAWODOWE  
PAŃSTWOWEJ WYŻSZEJ SZKOŁY ZAWODOWEJ  
W ELBLĄGU**

**Zeszyt 26**



**PWSZ**  
w ELBLĄGU

**Elbląg 2018**

**PRZEWODNICZĄCY KOMITETU REDAKCYJNEGO WYDAWNICTWA  
PWSZ W ELBLĄGU**

*dr hab. inż. Jerzy Łabanowski, prof. nadzw.*

**REDAKTOR NAUKOWY**

*dr Krzysztof Sidorkiewicz*

**REDAKCJA, KOREKTA i SKŁAD**

*Jadwiga Szczerkowska*

*Jerzy Paczyński*

**PROJEKT OKŁADKI**

*Marek Lisewski*

WYDANO ZA ZGODĄ REKTORA PWSZ W ELBLĄGU

© Copyright by Wydawnictwo PWSZ w Elblągu

**ISSN 1895-8117**

## SPIS TREŚCI

### Część I. EKONOMIA

Irena Sorokosz	Współczesne i przyszłościowe modele kariery zawodowej.....	7
Henryk Gawroński	Procesy i instrumenty rewitalizacji obszarów zdegradowanych w gminach.....	19
Teresa Pietrulewicz	Wizerunek szkoły na rynku usług edukacyjnych.....	39
Ewa Szerszeń Krzysztof Grablewski	Zasada subsydiarności i rola organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych w Polsce na przykładzie Elbląga.....	63
Bartosz Kalisz	Skuteczność analizy dyskryminacyjnej w przewidywaniu upadłości Spółki Alma Market S.A.....	83
Irena Sorokosz	Subiektywny wymiar bezpieczeństwa. Potrzeba, wartość i poczucie bezpieczeństwa .....	97
Łukasz Wojcieszak	Polsko-litewska współpraca gazowa na przykładzie projektu gazociągu GIPL .....	111

### Część II. PRAWO

Agnieszka Skóra	Zrzeczenie się odwołania w austriackiej nauce postępowania administracyjnego oraz w orzecznictwie sądowym .....	127
Paweł Kardasz	Zasada pisemności a doręczanie pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej .....	141



Część I

# EKONOMIA



## WSPÓŁCZESNE I PRZYSZŁOŚCIOWE MODELE KARIERY ZAWODOWEJ

*Zmiany wywołane między innymi globalizacją, procesami ekonomicznymi i społecznymi oraz zapotrzebowaniem na wiedzę, spowodowały także zmiany w planowaniu kariery zawodowej. Pojawiły się nowe koncepcje kariery kalejdoskopowej, kariery bez granic czy kariery proteuszowej. Współcześnie konstruowanie drogi zawodowej bazuje na czynnikach, które nie dotyczą tylko wykonywanej profesji, ale i całego życia. Przyszłość zawodowa to nie tylko zmiana charakteru zajęć wykonywanych w ramach zawodu, ale też powstanie wielu nowych profesji i specjalności. Dlatego tak ważną rolę do spełnienia mają doradcy zawodowi, którzy wspierają planowanie drogi zawodowej osobom wchodzącym na rynek pracy.*

### Wprowadzenie

Otoczająca nas rzeczywistość ulega ciągłym przeobrażeniom, a tym samym wymusza procesy przystosowywania się do zmian w różnych obszarach życia. Jednym z ważniejszych jest płaszczyzna życia zawodowego. Aby nadążyć za zmianami musimy dysponować nie tylko wiedzą zawodową, ale także posiadać specyficzne kompetencje. Zmienność otoczenia powoduje, iż w ciągu całego życia otwierają się i zamykają przed jednostką nowe możliwości, ale zawsze są one uwarunkowane wieloma procesami ekonomiczno-społecznymi. Jednym z nich jest globalizacja, której istotą „są procesy pogłębiania się podziału pracy oraz poszerzania rynków zbytu, przejawiające się w zacieśnianiu międzynarodowych współzależności gospodarczych i ekspansji korporacji międzynarodowych”<sup>1</sup>.

W wyniku oddziaływania mechanizmów globalizacyjnych pojawiły się nowe modele funkcjonowania jednostki, wzrosło zapotrzebowanie na wiedzę, która stała się ważnym czynnikiem produkcji, ale i sukcesu w obszarze drogi zawodowej jednostki. Wiedza, umiejętności i kwalifikacje pracowników, które stają się najważniejszymi aktywami przedsiębiorstw, spowodowały, że wydłużył się „czas spędzany w instytucjach edukacyjnych, przygotowując się do wykonywania określonego zawodu. Co więcej, zdobyte kwalifikacje równie często ulegają dezaktualizacji, co wiąże się z koniecznością doksztalcenia i zdobywania nowych umiejętności. Dlatego coraz większą szansę na odniesienie sukcesu i zrealizowanie

---

<sup>1</sup> Z. Dach, *Przemiany współczesnych rynków pracy*, „Zeszyty Naukowe PTE” 2008, nr 6, s. 251.

upragnionej ścieżki kariery zawodowej mają osoby nastawione na indywidualizm i potrafiące adaptować się do zaistniałych warunków”<sup>2</sup>.

Badania karier zawodowych ujawniły, że ludzie zmieniają miejsce pracy od kilku do kilkunastu razy w ciągu życia, a średni okres spędzony przez przeciętnego pracownika u jednego pracodawcy wynosi około trzech lat. W ciągu całego swego życia zawodowego przeciętny pracownik ma więc około siedmiu pracodawców<sup>3</sup>. Dlatego umiejętne pokierowanie własnym rozwojem zawodowym, podejmowanie trafnych decyzji, adaptacja do zmian i podejmowanie wyzwań są cennymi kompetencjami zarówno w aspekcie zawodowym, jak i osobistym. „Istotną zmianą w myśleniu o ścieżkach kariery staje się fakt, że młodzi ludzie uczą się coraz szybciej, podnosząc przez to swoje kwalifikacje, co skutkuje zdobywaniem kolejnych awansów w krótszym czasie. W wyniku takiej prawidłowości, modyfikacji ulegają również wcześniej obrane plany dotyczące przyszłości zawodowej, co często wyraża się we wzroście aspiracji, zmianie systemu wartości oraz postawy wobec pracy. Chcąc osiągnąć sukces, człowiek zmuszony jest do intensywnego angażowania się w wykonywane czynności”<sup>4</sup>. Wszystkie te uwarunkowania wpływają na coraz bardziej mozaikowy charakter karier zawodowych młodych ludzi, poszukiwania przez nich możliwości szybkiego awansu oraz uzyskania odpowiedniej pozycji i wynagrodzenia. Jednocześnie, co podkreślają badacze, „zwiększa się grupa uczestników świata pracy, którzy odczuwają lęki i obawy związane z konstruowaniem swojej aktualnej i przyszłej drogi życiowej”<sup>5</sup>. Obserwuje się także zjawisko podejmowania przez młodych ludzi prób znalezienia drogi zawodowej odpowiadającej ich ambicjom oraz poszukiwania sposobów „by stworzyć projekt swojej przyszłości, z gotowością do nanoszenia w nim zmian i jego przekształcania ze względu na zmieniające się okoliczności”<sup>6</sup>. W tych poszukiwaniach jedną z ważniejszych ról pełnią doradcy zawodowi, którzy jako profesjonaliści prowadzą proces decyzyjny młodego człowieka w aspekcie zarówno jego cech osobowych, jak i rynku pracy.

## 1. Kariera – współczesne modele drogi zawodowej

Kariera zawodowa stanowi listę wydarzeń składających się na życie, sekwencję zawodów i innych ról życiowych, które wyrażają stosunek danej osoby do pracy, także stanowisk – opłacanych lub nie, zajmowanych przez jednostkę od okresu

---

<sup>2</sup> L. Myszka, *Zmiany w myśleniu o rozwoju ścieżki kariery zawodowej w świecie permanentnej zmiany*, „Studia Edukacyjne” 2014, nr 30, s. 245-261.

<sup>3</sup> M. Suchar, *Modele karier. Przewidywanie kolejnego kroku*, Warszawa 2010, s. 12.

<sup>4</sup> L. Myszka, op. cit., s. 245-261.

<sup>5</sup> J. Minta, *Oblicza współczesnych karier w perspektywie poradowniczej*, „Dyskursy Młodych Andragogów” 2014, nr 15, s. 113.

<sup>6</sup> Ibidem.



dojrzwiania po emeryturę<sup>7</sup>. Kariera ujmowana jest także jako koncepcja stylu życia, dotycząca sekwencji zajęć zawodowych i zajęć w czasie wolnym od pracy, wykonywanych przez daną osobę w ciągu całego życia. Kariera określa sposób w jaki dana osoba rozumie samą siebie w kontekście jej środowiska społecznego, jej aktualnych cech i kompetencji oraz przyszłych planów, a także jej osiągnięć i niepowodzeń<sup>8</sup>. Douglas T. Hall definiuje karierę jako: (1) zawód lub profesję, następstwo stanowisk polegające na kumulacji wiedzy i doświadczenia określonych wymogami danego stanowiska, (2) sekwencję prac wykonywanych w ciągu życia zawodowego, indywidualną historię zawodową jednostki, oraz (3) sekwencję doświadczeń jednostki wynikającą z pełnionych ról zawodowych, prowadzącą do unikatowego wzorca rozwoju jednostki<sup>9</sup>.

Minęły już czasy, gdy kariery zawodowe były realizowane w ramach jednej lub kilku organizacji, opierały się o wykonywanie jednego wyuczonego zawodu. Dlatego ważne jest postrzeganie swojego życia zawodowego jako cyklu „decyzji, które mają ze sobą związek i układają się w racjonalną sekwencję, bo przecież to, gdzie dziś pracuję, warunkuje to, gdzie, w sensie zawodowym, znajdę się za parę lat”<sup>10</sup>. Dzisiejsze kariery zawodowe to przede wszystkim duża mobilność, różnorodność form zatrudnienia, ciągłe doskonalenie i podnoszenie kompetencji, także okresowe zmiany specjalności, a niekiedy również pełne przekwalifikowywanie się. Coraz częściej jesteśmy również świadkami zmian zachodzących w samym procesie tworzenia współczesnych karier, polegających na konstruowaniu i rekonstruowaniu kariery, „obejmującej całe życie człowieka, w której sfera zawodowa stanowi jedynie pewną jej część, a zatem jej tworzenie bywa coraz częściej równoznaczne z konstruowaniem życia”<sup>11</sup>.

Zdaniem Piotra Bohdziewicz, przeobrażenia zachodzące we współczesnych modelach kariery zawodowej są głębokie i kształtują zupełnie nowe płaszczyzny tych zjawisk. Autor wskazuje, że obecnie przechodzimy z biurokratycznego modelu realizacji kariery zawodowej do modelu przedsiębiorczego. O ile w tradycyjnym modelu kariery można było zauważyć pewien stały schemat, w którym na początkowym etapie kariery jednostka przechodziła z edukacji na rynek pracy, dalej budowała swoją pozycję, skupiając się na utrzymaniu osiągniętej pozycji, by na końcowym etapie życia zawodowego przejść w stan spoczynku, to we współczesnym modelu kariera zawodowa jest zarządzana podmiotowo przez jednostkę z respektowaniem zasad dyktowanych przez rynek pracy, zaś tożsamość pracownicza zorientowana jest profesjonalnie<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> A. Kargulowa, *O teorii i praktyce poradnictwa*, Warszawa 2005, s. 21.

<sup>8</sup> E.L. Herr, S.H. Cramer, *Zeszyty informacyjno-metodyczne doradcy zawodowego. Planowanie kariery zawodowej*, Zeszyt 15, Krajowy Urząd Pracy, Warszawa 2001, s. 54.

<sup>9</sup> D.T. Hall, *Careers in Organizations*, Goodyear Publishing Company, 1976.

<sup>10</sup> M. Suchar, op. cit., s. 12.

<sup>11</sup> J. Minta, *Oblicza...*, op. cit., s. 117.

<sup>12</sup> P. Bohdziewicz, *Współczesne kariery zawodowe: od modelu biurokratycznego do przedsiębiorczego*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2010, nr 3-4, s. 42.

Tabela 1. Tradycyjny i współczesny model kariery zawodowej

Wyszczególnienie	Kariera tradycyjna	Kariera współczesna
Ogólna charakterystyka	liniowa, przewidywalna, stabilna (etat na całe życie), najczęściej w jednej instytucji, utarte schematy awansu	zmienna (przejęciowa, tymczasowa, spiralna), elastyczna, mało przewidywalna, zindywidualizowana
Odpowiedzialność za przebieg i rozwój kariery	organizacja i częściowo pracownik	pracownik – „właściciel kapitału kariery”
Typ relacji między jednostką a organizacją	zależnościowy	podmiotowy – transakcyjny
Kształtowanie tożsamości	organizacyjnej	profesjonalnej
Kluczowe postawy	postawy reaktywne	postawy proaktywne
System wynagradzania	związany z rodzajem i cechami zajmowanego etatu	związany z wartością, jaką jednostka wnosi do organizacji
Rozwój kariery	wspinanie się po szczeblach, awans głównie pionowy, wykształcenie kluczem do kariery	ciągły rozwój osobisty i zawodowy, awans pionowy i poziomy, budowanie własnego kapitału kariery i reputacji
Akceptacja mobilności	niska	wysoka
Równowaga praca – życie	wyraźny podział na życie zawodowe i prywatne	kariera kosztem życia rodzinnego, karierę postrzega się poprzez prywatny i społeczny kontekst życia jednostki
Ograniczenia	związane z wiekiem	związane z uczeniem się

Źródło: A. Smolbik-Jęczmień, *Współczesne przeobrażenia w podejściu do kariery zawodowej jako konsekwencja zmian zaistniałych w globalnej gospodarce*, „Management Forum” 2015, nr 3, s. 56-62.

Lisa A. Maniero i Sherry E. Sullivan prezentują koncepcję **kariery kalejdoskopowej**, którą opisują jako zmieniające się priorytety życia zawodowego człowieka. Są nimi: (1) autentyczność (*authenticity*), zapewniająca zgodność roli zawodowej człowieka z jego wartościami i poczuciem tożsamości; (2) równowaga (*balance*) między pracą i aktywnością człowieka poza nią; (3) wyzwania (*challenges*), dzięki którym człowiek rozwija się i zdobywa nowe kompetencje. Na podstawie tych czynników i ich różnych konfiguracji wspomniane autorki wyłoniły dwa wzory karier kalejdoskopowych: **typu Alfa** i **typu Beta**.

Z kolei Michael B. Arthur i Denise M. Rousseau wskazują na model **kariery bez granic** (*boundaryless career*), promującej pomysł przenikalności pracy i „niepracy” (*non-work*). Ten typ kariery ma strukturę typu patchwork, będącą wynikiem częstych zmian dokonywanych przez jednostkę, dotyczących organizacji, form zatrudnienia, rodzaju wykonywanej pracy czy specjalności. Ten model kariery charakteryzuje się „dużą mobilnością jednostki zarówno w ujęciu geograficznym, jak i psychologicznym, budowanie własnej wartości rynkowej i kapitału kariery, posiadanie i rozwijanie tożsamości profesjonalnej, kompetencji o charakterze przenośnym oraz pielęgnowanie sieci kontaktów społecznych i zawodowych”<sup>13</sup>.

Na subiektywny wymiar współczesnych karier zwraca uwagę Douglas T. Hall, który wyróżnia typ **kariery „proteuszowej”** (*protean career*). Zdaniem autora,

<sup>13</sup> A. Smolbik-Jęczmień, *Współczesne przeobrażenia w podejściu do kariery zawodowej jako konsekwencja zmian zaistniałych w globalnej gospodarce*, „Management Forum” 2015, nr 3, s. 59.

jednostki konstruują własne kariery, uwzględniając dwa istotne wymiary: (1) cele, jakie chcą zrealizować, uwzględniając własny system wartości (*values driver career orientation*) oraz (2) zewnętrzne uwarunkowania (*self-directed*), tj. zdolność do samodzielnego i niezależnego kierowania własną karierą. Przedstawiciele kariery „proteuszowej” świadomie konstruują własną karierę, są skoncentrowani na ciągłym zdobywaniu doświadczeń, uczeniu się i poszerzaniu zakresu kompetencji profesjonalnych<sup>14</sup>.

Tabela 2. Typy karier Alfa i Beta

Typ kariery	Przebieg	Charakterystyka
Typ Alfa	Rozpoczyna się od pragnienia realizacji wyzwania ( <i>challenge</i> ), nabiera znaczenia pragnienie autentyczności ( <i>authenticity</i> ), zdominowana przez potrzebę życiowej równowagi ( <i>balance</i> ).	Skoncentrowani są na rozwoju zawodowym, gotowi do dużego wysiłku kosztem swoich osobistych potrzeb i pragnień. Jednak, jak pokazują badania auterek opisywanej koncepcji, dzięki pojawianiu się w ich życiu potrzeby autentyczności, również oni ostatecznie dążą do osiągnięcia równowagi między wszystkimi sferami ich życia.
Typ Beta	Pragnienie realizacji wytyczonego wyzwania ( <i>challenge</i> ), wzrost znaczenia potrzeby równowagi ( <i>balance</i> ), przekształcenie z powodu wzmacniającej się u nich potrzeby autentyczności ( <i>authenticity</i> ).	Taki typ kariery autorki dostrzegają częściej u kobiet niż u mężczyzn, tłumacząc to znaczeniem, jakie mają dla kobiet potrzeby związane z realizacją ról żony i matki oraz próbą godzenia ich z rolami pracownika i/lub pracodawcy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Minta, *Oblicza współczesnych karier w perspektywie poradoznawczej*, „Dyskursy Młodych Andragogów” 2014, nr 15, s. 113-127.

## 2. Konstruowanie współczesnej kariery

Planowanie kariery (*planning of career*) jest procesem indywidualnym, długotrwałym, obejmującym nie tylko diagnozę własnego potencjału, ale i poznanie rynku pracy, doskonalenie wiedzy i umiejętności, tworzenie realistycznych planów dotyczących dróg awansu oraz informację zwrotną. Planowanie, jako proces ustalania celów i zadań oraz środków i sposobów ich realizacji, jest projektowaniem przyszłości oraz przewidywaniem warunków działania. Autora własnej kariery charakteryzują takie cechy, jak:

- gotowość do podejmowania decyzji związanych z pracą i życiem,
- świadomość wagi podejmowanych decyzji,
- podejmowanie ryzyka związanego z nowymi wyzwaniami,
- gotowość dopasowania się do otoczenia zawodowego i kulturowego,
- otwartość na nowe doświadczenia,

<sup>14</sup> J. Minta, *Oblicza...*, op. cit., s. 113-127.

- konstruowanie wciąż na nowo drogi zawodowej i życiowej,
- świadomość własnych możliwości, zdolności i ograniczeń<sup>15</sup>

„Dziś konstruowanie kariery, jej formowanie we współczesnym świecie oznacza nie tyle tradycyjne budowanie życiorysu zawodowego, poprzez osiąganie coraz to wyższych pozycji społecznych, zawodowych lub naukowych, które prowadzą do wymiernego sukcesu – prestiżowego stanowiska, wysokiego statusu społecznego i finansowego, ile kształtowanie całego życia (drogi życiowej) we wszystkich jego sferach i wymiarach”<sup>16</sup>. Obecnie młodzi ludzie bardziej aktywnie podchodzą do planowania swojej drogi zawodowej. W latach 2013–2014 Alicja Smolbik-Jęczmień przeprowadziła badania wśród osób będących przedstawicielami pokolenia X (osoby powyżej 35 lat) i pokolenia Y (urodzonych po 1980 r.). Uzyskane wyniki wskazały, że 76% badanych przedstawicieli pokolenia X prezentowało tradycyjne podejście do kariery (awans pionowy i zajmowanie coraz wyższych stanowisk w hierarchii organizacji), natomiast 58% preferowało dążenie do bezpieczeństwa i stabilizacji. Z kolei przedstawiciele pokolenia Y prezentowali bardziej nowoczesne podejście do kariery zawodowej: 82% respondentów wskazało, że osiągnięcie sukcesu zawodowego i realizacja kariery wymaga budowania kapitału kariery. Dla 74% badanych ważna była możliwość zachowania równowagi między pracą a życiem (*work-life balance*). Autorka porównała uzyskane wyniki z opiniami studentów III roku studiów dziennych. Okazało się, że prawie 70% badanych miało już wyznaczony plan swojej kariery zawodowej. W większości przejawiali nowoczesne podejście do własnej kariery zawodowej, wskazując na gotowość dużego zaangażowania w pracę, która ich zainteresuje i da poczucie odpowiedzialności i zadowolenia. Prawie 80% badanych określało wymarzoną pracę jako taką, która wiąże się z nowymi wyzwaniem, a jednocześnie umożliwi im zachowanie równowagi praca – życie. Ponadto studenci mieli świadomość, że współczesne realia ekonomiczne wymagają nie tylko wiedzy akademickiej, lecz także różnorodnych doświadczeń, przy czym pracodawcy będą wyżej cenić tych, którzy już podczas studiów potrafili pogodzić naukę z pracą zawodową<sup>17</sup>.

Łukasz Jurek, badając silne i słabe strony pracowników i studentów pokolenia Y stwierdził, że do pozytywów należy zaliczyć ambicję i nastawienie na rozwój zawodowy, ponieważ „chcą się piąć w górę po szczeblach kariery zawodowej i uzyskiwać coraz wyższą pozycję w hierarchii organizacyjnej. Ponadto, jako osoby ‘świeże’ na rynku pracy, nie są ‘skażone’ żadnymi naleciałościami zawodowymi. Nie mają jeszcze wyrobionych rutynowych zachowań, dzięki czemu relatywnie łatwo i chętnie adaptują się do nowych warunków”<sup>18</sup>. Silną stroną pokolenia Y okazał się również bardzo wysoki poziom formalnego wykształcenia,

<sup>15</sup> J. Kłodkowska, *Młody pracownik na nowym rynku pracy*, [w:] *Młodzież wobec (nie)gościnnej przyszłości*, Wrocław 2005, s. 240.

<sup>16</sup> J. Minta, *Od aktora do autora. Wspieranie młodzieży w konstruowaniu własnej kariery*, Warszawa 2012, s. 14.

<sup>17</sup> A. Smolbik-Jęczmień, op. cit., s. 57.

<sup>18</sup> Ł. Jurek, *Pracownicy z pokolenia Y: silne i słabe strony*, [w:] M. Makuch, *Współczesny rynek pracy. Zatrudnienie i bezrobocie w XXI wieku*, Wrocław 2014, s. 137.

jednak zbyt optymistycznie podchodzili do swojej wiedzy i umiejętności, co wynikało z braku zdolności przeprowadzenia krytycznej samooceny. Słabą stroną pokolenia Y był brak pasji i inicjatywy. Wyniki wskazały, że studenci pokolenia Y nisko oceniani są z uwagi na poziom ich zdolności interpersonalnych, samodzielności logicznego myślenia, kreatywności i zdolności rozwiązywania nietypowych problemów, dyscypliny i dokładności, a także kultury osobistej. Kwestia niskiego poziomu kompetencji społecznych (interpersonalnych) jest powszechnie znana i wielokrotnie opisywana w literaturze przedmiotu. Zdaniem menedżerów, przedstawiciele pokolenia Y „nie przykładają się do pracy, brak im zaangażowania, nie chcą się poświęcać i brać spraw w swoje ręce, boją się odpowiedzialności, brak im polotu i umiejętności tworzenia czegoś nowego, myślą schematycznie i sztafpowo. Paradoksalnie, mimo silnej potrzeby rozwoju zawodowego, wolą być wykonawcami zadań, które są im zlecane przez kogoś innego”<sup>19</sup>.

Badania Ewy Krause dowodzą, że studenci posiadają wyobrażenia na temat własnej kariery. Zdecydowanej większości zależy na równowadze pomiędzy aktywnością zawodową i zaangażowaniem w życie rodzinne (kariera dwutorowa lub wielotorowa). Studenci wskazują na znaczenie kategorii, jaką jest awans, dostrzegając zarówno komponenty obiektywne (np. ocena innych, wyższe, lepiej płatne stanowisko), jak i subiektywne (np. satysfakcja, zadowolenie, podniesienie poczucia własnej wartości). W staraniach o awans prawie wszyscy badani studenci chcą rozwijać, podnosić, ale też potwierdzać własne kwalifikacje i kompetencje zawodowe. Rezultaty badań wskazują także na podwójny obraz respondentów – jako radzących sobie z planowaniem rozwoju własnej kariery zawodowej (w większości) oraz realizujących ten proces z trudnościami. Z jednej strony zaczynają dostrzegać konieczność i potrzebę planowania swojej kariery (i podejmują takie działania), z drugiej zaś poddają w wątpliwość sens długoterminowego planowania lub planowanie w ogóle<sup>20</sup>.

Badania własne realizowane wśród studentów, dotyczące czynników mających wpływ na rozwój zawodowy wykazały, że badani za najważniejsze cechy uznają: wytrwałość, pracowitość, zaangażowanie, wiarę w siebie, automotywację, kreatywność, jasno sprecyzowane cele i konsekwencję w działaniu. Równie wysoko studenci ocenili nastawienie na rozwój, odporność na niepowodzenie, pasję, pomysłowość, umiejętność współpracy oraz uczenie się na błędach. Najniżej ocenili intuicję rynkową, indywidualizm, mobilność i dyspozycyjność, choć zwłaszcza dwa ostatnie czynniki mają duże znaczenie w aspekcie przyszłościowych karier zawodowych.

Donald E. Super i jego współpracownicy na podstawie badań wyodrębnili 21 wartości związanych z pracą<sup>21</sup>. Zadaniem studentów było przypisanie ocen (od 1 do 10) tym wartościom związanym z pracą, które uznają za najistotniejsze. Na

---

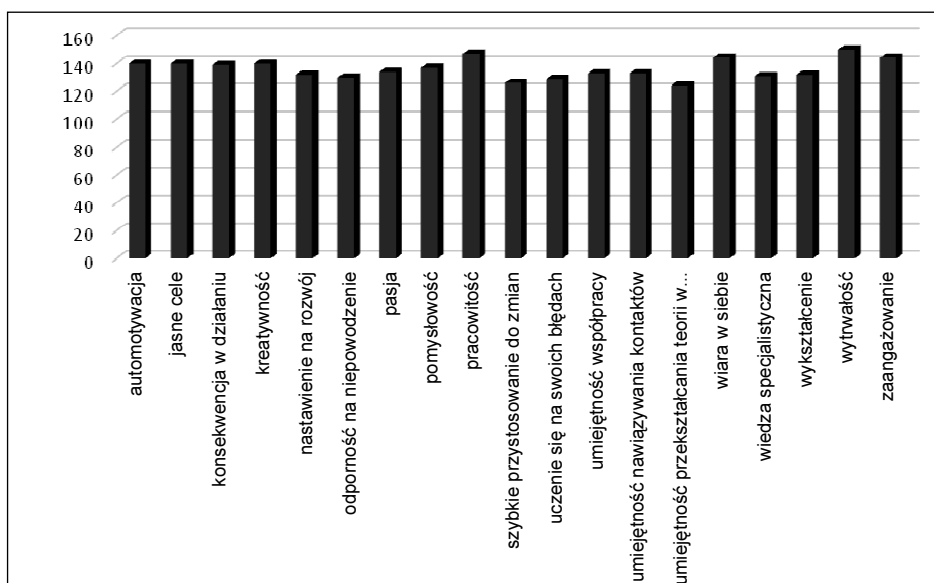
<sup>19</sup> Ł. Jurek, op. cit., s. 138.

<sup>20</sup> E. Krause, *Planowanie kariery zawodowej przez studentów. Między wyobrażeniami a strategiami*, Bydgoszcz 2012, s. 134.

<sup>21</sup> D. Pisula, *Poradnictwo kariery przez całe życie*, Warszawa 2009, s. 59.

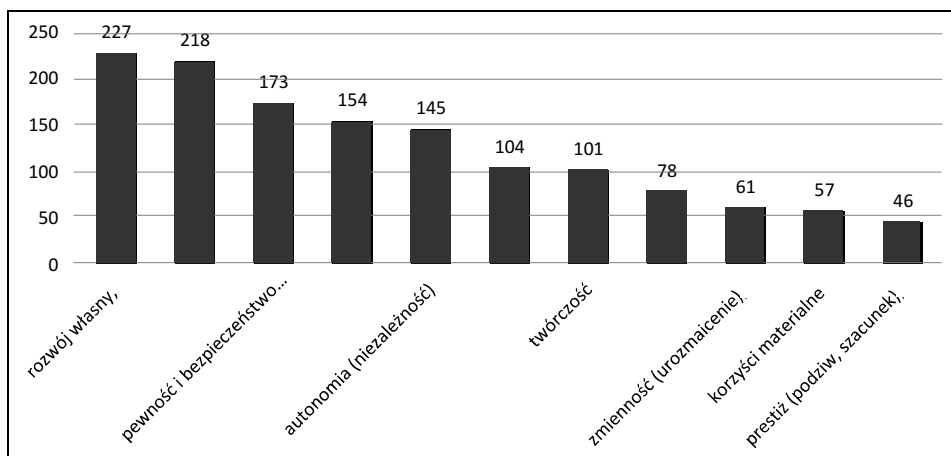
pierwszym miejscu wskazali na znaczenie własnego rozwoju i możliwości wykorzystywania w pracy własnych zdolności i kompetencji. Nie mniej ważne okazały się pewność i bezpieczeństwo ekonomiczne, dobre środowisko pracy oraz niezależność.

W dalszej kolejności za znaczące uznano stosunki interpersonalne panujące w pracy, możliwość wykazania się kreatywnością oraz pracę, która nie jest monotonna. Bez znaczenia okazały się takie wartości, jak ryzyko (wyzwania), estetyka, osiągnięcie mistrzostwa, wysiłek i aktywność fizyczna.



Wykres 1. Czynniki mające wpływ na rozwój zawodowy

Źródło: opracowanie własne.



Wykres 2. Najważniejsze wartości związane z pracą w ocenie studentów

Źródło: opracowanie własne.

### 3. Przyszłościowe kariery zawodowe

Jednym z głównych kierunków zmian runku pracy, a tym samym warunków planowania i budowania kariery zawodowej, jest pojawianie się nowych zawodów, wzrost popytu na pracę określonych grup zawodowych i obniżenie zapotrzebowania na pracę innych pracowników. „Zmienia się charakter zajęć wykonywanych w ramach dotychczasowych zawodów. Inny jest sposób wykonywania czynności zawodowych i pojawiają się nowe wymagania kwalifikacyjne<sup>22</sup>”. Według danych MacArthur Foundation, 65% obecnych dzieci w wieku szkolnym będzie wykonywało zawody, które jeszcze nie istnieją. Niezależnie od tego, myśląc o przyszłości zawodowej, już dziś trzeba brać pod uwagę takie czynniki, jak: wydłużający się czas życia i aktywności zawodowej, starzejące się społeczeństwo, cyfryzację, automatyzację procesów oraz rozwój sztucznej inteligencji, nowe motyvatory na rynku pracy (mobilność, elastyczność, niezależność rozumiana jako *freelancing*), cyfrowy nomadyzm (wykonywanie pracy z dowolnego miejsca na ziemi) oraz czynniki socjologiczne, takie jak tempo życia i poziom zamożności. MacArthur Foundation podała zawody, które w przyszłości będą się cieszyły największą popularnością. Wśród nich znalazły się między innymi:

- specjalista Big Data – odpowiedzialny za sprawne przetwarzanie różnorodnych danych w celu zdobycia nowej wiedzy,
- architekt „alternatywnego świata”, który ma być coraz bardziej realny, wygodny oraz dotyczyć wszystkich sfer życia,
- „nauczyciel maszyn” – specjalista odpowiedzialny za tworzenie algorytmów jak najlepiej wykorzystujących sztuczną inteligencję,
- dydaktyk multimedialny – projektujący innowacyjne metody nauki elearningowej,
- dietetyk/psychodietetyk – wspomagający walkę z otyłością oraz świadomość zdrowszego stylu życia,
- trenerzy wspierający sprawność/rozwój procesów poznawczych, zwłaszcza osób starszych,
- broker wiedzy – nowoczesny doradca zawodowy lub mecenas kariery, który wybiera i personalizuje ofertę edukacji, dobiera metody i kierunek kształcenia w dopasowaniu do budżetu czy specyficznych celów klienta<sup>23</sup>.

Włoscy naukowcy są zdania, że XXI wiek przyczyni się do powstania takich nowych zawodów jak: biotechnolog, zajmujący się inżynierią genetyczną stosowaną w hodowli roślin i bakterii; odkażacz, usuwający skutki katastrof, likwidujący hałas, neutralizujący dymy fabryk, czyszczący skażone wody; biorolnik, przekształcający rolnictwo chemiczne w naturalne; neuroprogramator, zajmujący się budową „sztucznych mózgów”; osoba umożliwiająca zwiedzanie graficznych przestrzeni za pomocą programów komputerowych<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Z. Dach, op. cit., s. 251.

<sup>23</sup> I. Wołkiewicz, <https://zmianywzyciu.pl/arttykul/zawody-przyszlosci-na-jakie-zmiany-nalezy-sie-przygotowac-678> [dostęp 02.03.2018].

<sup>24</sup> B. Wojtasik, *Podstawy poradnictwa kariery*, Warszawa 2011, s. 32.

Bliższa analiza wszystkich prognozowanych zmian w świecie zawodów dowodzi, że pracownik wykonujący nowe obowiązki powinien posiadać specjalistyczną wiedzę oraz wysokie kompetencje profesjonalne, społeczne i osobiste. Autorzy raportu *Future work skills 2020* stworzyli prognozę dla gospodarki światowej i zidentyfikowali najistotniejsze kompetencje potrzebne pracownikom do odnalezienia się w przyszłości na rynku pracy. Zaliczyli do nich: (1) zdolność do wyciągania ukrytych sensów, głębszego znaczenia, konieczna w procesie podejmowania decyzji; (2) inteligencję społeczną oznaczającą możliwość komunikacji z innymi na poziomie emocjonalnym; (3) myślenie narracyjne i zdolność do myślenia i dochodzenia do rozwiązań, które nie podlegają ścisłym, określonym regułom; (4) kompetencje multikulturowe, czyli zdolność do działania w różnych środowiskach (korporacje międzynarodowe); (5) myślenie analityczne, a więc zdolność do łączenia wielkich ilości danych w abstrakcyjne koncepcje; (6) biegłość w obsłudze nowych mediów, co oznacza zdolność do rozumienia różnorodnych form informacji (video, obrazy); (7) transdyscyplinarność – zdolność do rozumienia konceptów obejmujących różne dyscypliny (posiadanie specjalistycznej wiedzy w jakiejś dziedzinie, uzupełnionej ogólną wiedzą z innych obszarów, potrzebną do rozwiązania złożonego problemu); (8) nastawienie projektowe, czyli zdolność do rozwiązywania zadań i procesów pracy tak, aby realizować założone cele; (9) zarządzanie poznaniem – umiejętność filtrowania informacji, oddzielenie informacji ważnych od „szumu”; (10) współpracę wirtualną – umiejętność działania, zaangażowania się w pracę jako członek wirtualnego zespołu<sup>25</sup>.

Aby sprostać wyzwaniom jutra w aspekcie drogi zawodowej, już dziś warto wspomnieć o konieczności podejmowania działań edukacyjnych, na które zwraca uwagę autorka raportu *Młodzi 2011*, pisząc: „edukacja jest współcześnie niekwestionowanym medium rozwoju zarówno jednostek, jak i społeczeństw – nie w wymiarze liczb czy wskaźników nasycenia, lecz wysokiej jakości oferty edukacyjnej”<sup>26</sup>. Edukacja karierowa (*career education*) realizuje koncepcje włączania zagadnień związanych z rozwojem kariery i podejmowaniem decyzji do przedmiotów szkolnych i akademickich. Głównym zadaniem edukacji karierowej jest dostarczanie wiedzy mającej na celu przekazanie informacji na temat tzw. ścieżek kariery, kształtowanie pozytywnych nastawień wobec nauki, pracy i kariery oraz uczenie elastycznego radzenia sobie z nagłymi zmianami. Elastyczność celów, dostosowanie się do zmian związanych z globalizacją, konkurencją i postępem naukowo-technicznym w połączeniu z umiejętnością poszukiwania informacji na temat przekształceń i wymagań współczesnego rynku pracy powinny stanowić podstawę do kształtowania własnej drogi zawodowej<sup>27</sup>.

W poradnictwie zawodowym i całościowym coraz większą rolę będą pełnił doradcy zawodowi, którzy nie tylko wspomagają proces planowania, ale i mają wpływ na kształtowanie i rozwijanie umiejętności badania i rozumienia lokalnych i krajowych potrzeb, trendów i możliwości edukacyjnych oraz zatrudnieniowych.

<sup>25</sup> *Oczekiwania kompetencyjne pracodawców wobec pracowników*, [http://rynekpracy.pl/artukul.php/typ.1/kategoria\\_glowna.28/wpis.732](http://rynekpracy.pl/artukul.php/typ.1/kategoria_glowna.28/wpis.732) [dostęp 22.07.2015].

<sup>26</sup> K. Szafraniec, *Młodzi 2011*, Warszawa 2011, s. 132.

<sup>27</sup> E. Krause, op. cit., s. 241.



## Literatura

1. Bohdziewicz P., *Współczesne kariery zawodowe: od modelu biurokratycznego do przedsiębiorczego*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2010, nr 3-4.
2. Dach Z., *Przemiany współczesnych rynków pracy*, „Zeszyty Naukowe PTE” 2008, nr 6.
3. Hall D.T., *Careers in Organizations*, Goodyear Publishing Company, 1976.
4. Herr E.L., Cramer S.H., *Zeszyty informacyjno-metodyczne doradcy zawodowego. Planowanie, kariery zawodowej*, Zeszyt 15, Krajowy Urząd Pracy, Warszawa 2001.
5. Jurek L., *Pracownicy z pokolenia Y: silne i słabe strony*, [w:] M. Makuch, *Współczesny rynek pracy. Zatrudnienie i bezrobocie w XXI wieku*, Wrocław 2014.
6. Kargulowa A., *O teorii i praktyce poradnictwa*, Warszawa 2005.
7. Kłodkowska J., *Młody pracownik na nowym rynku pracy*, [w:] *Młodzież wobec (nie)gościnniej przyszłości*, Wrocław 2005.
8. Krause E., *Planowanie kariery zawodowej przez studentów. Między wyobrażeniami a strategiami*, Bydgoszcz 2012.
9. Minta J., *Oblicza współczesnych karier w perspektywie poradniczej*, „Dyskursy Młodych Andragogów” 2014, nr 15.
10. Minta J., *Od aktora do autora. Wspieranie młodzieży w konstruowaniu własnej kariery*, Warszawa 2012.
11. Myszką L., *Zmiany w myśleniu o rozwoju ścieżki kariery zawodowej w świecie permanentnej zmiany*, „Studia Edukacyjne” 2014, nr 30.
12. *Oczekiwania kompetencyjne pracodawców wobec pracowników*, [http://rynekpracy.pl/artukul.php/typ.1/kategoria\\_glowna.28/wpis.732](http://rynekpracy.pl/artukul.php/typ.1/kategoria_glowna.28/wpis.732) [dostęp 22.07.2015].
13. Pisula D., *Poradnictwo kariery przez całe życie*, Warszawa 2009.
14. Smolbik-Jęczmień A., *Współczesne przeobrażenia w podejściu do kariery zawodowej jako konsekwencja zmian zaistniałych w globalnej gospodarce*, „Management Forum” 2015, nr 3.
15. Suchar M., *Modele karier. Przewidywanie kolejnego kroku*, Warszawa 2010.
16. Szafraniec K., *Młodzi 2011*, Warszawa 2011.
17. Wojtasik B., *Podstawy poradnictwa kariery*, Warszawa 2011.
18. Wołkowicz I., <https://zmianywzyciu.pl/artukul/zawody-przyszlosci-na-jakie-zmiany-nalezysz-sie-przygotowac-678> [dostęp 02.03.2018].

## CONTEMPORARY AND FUTURE CAREER MODELS

**Abstrakt:** *Changes brought by globalization, economic and social processes as well as the demand for knowledge have also caused changes in career planning. New concepts, such as a kaleidoscopic career, a career without borders or a protean career have emerged. Nowadays, the construction of a career path is based on factors that concern not only the profession, but also the whole life. The professional future is not only a change in the nature of the activities performed within the profession, but also the rise of many new professions and specialties. This is why professional advisors who support career planning for people entering the labor market have such an important role to play.*



Henryk Gawroński

## PROCESY I INSTRUMENTY REWITALIZACJI OBSZARÓW ZDEGRADOWANYCH W GMINACH

*Rewitalizacja to proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji.*

*Celem artykułu jest identyfikacja, analiza i ocena procesu rewitalizacji obszarów zdegradowanych oraz zasad i instrumentów tej rewitalizacji. Omówiono zasady delimitacji obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizowanych, a także instrumenty rewitalizacji: lokalne programy rewitalizacji, specjalne strefy rewitalizacji oraz udział interesariuszy rewitalizacji w jej procesie poprzez szerokie konsultacje społeczne. W części empirycznej dokonano oceny projektu Lokalnego Programu Rewitalizacji Elbląg 2020+, przedstawionego w marcu 2018 r. do konsultacji społecznych.*

### Wprowadzenie

Rozwój i postęp w gospodarce rynkowej nie rozkłada się równomiernie zarówno względem przestrzeni, jak i grup społecznych. Władze publiczne różnych szczebli zobowiązane są do przeciwdziałania procesom polaryzacji rozwoju społeczno-gospodarczego, a tam, gdzie doszło już do eksponowania negatywnych zjawisk i przestrzenie stały się problemowe – do uruchomienia wielodyscyplinarnego zestawu narzędzi nazywanych rewitalizacją. Według badań Instytutu Rozwoju Miast, w kwartałach przedwojennych i powojennych blokowiskach wymagających rewitalizacji żyje około 24% obywateli polskich<sup>1</sup>.

Rewitalizacja jest procesem wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, realizowanym w sposób kompleksowy poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowanym terytorialnie, prowadzonym przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji (dalej GPR)<sup>2</sup>.

Z przytoczonej wyżej definicji wynika, że rewitalizacja obejmuje działanie skupione na ożywieniu zdegradowanego obszaru. Celem tego działania jest znalezienie dla obszaru zdegradowanego nowego zastosowania i doprowadzenie do stanu, w którym obszary zmieniają swoją funkcję. Przedmiotem rewitalizacji jest

---

<sup>1</sup> *Przestrzenne aspekty rewitalizacji*, red. W. Jarczewski, Kraków 2009, s. 23.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1023, art.2, ust. 1 (dalej: u.o.r.).

przestrzeń rozumiana w sensie materialnym – jako obszar wypełniony obiektami o określonej strukturze i funkcjonalnych powiązaniach, a także w wymiarze społeczno-gospodarczym – jako zbiór ludzi zamieszkujących tę przestrzeń i działalności prowadzonej przez nich w tej przestrzeni.

Rewitalizacja jest szczególnym procesem, w którym cały system interwencji, obejmujący instytucje i określone instrumenty, musi przeciwdziałać skutkom ułomnych rynków nieruchomości oraz całej ułomności instytucjonalnej. Interwencja władz publicznych w ten ułomny rynek nieruchomości poprzez planowanie miejscowe i gospodarkę terenami będzie realizowana tylko wtedy, gdy zbiorowy (publiczny) interes zostanie powiązany ze zbiorowym interesem ekonomicznym zarówno społeczności terytorialnych, jak i reprezentującej tę społeczność władzy<sup>3</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest identyfikacja, analiza i ocena procesu rewitalizacji obszarów zdegradowanych oraz zasad i instrumentów ich rewitalizacji. Wśród problemów determinujących kształtowanie się obszarów zdegradowanych wskazano negatywne zjawiska: gospodarcze, środowiskowe, przestrzenno-funkcjonalne i techniczne. Problemy te stanowią podstawę delimitacji obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizowanych. W artykule omówiono podstawowe instrumenty rewitalizacji – lokalne programy rewitalizacji, specjalne strefy rewitalizacji oraz udział interesariuszy rewitalizacji w jej procesie poprzez szerokie konsultacje społeczne. W części empirycznej dokonano oceny Lokalnego Programu Rewitalizacji Elbląga 2020+, przedstawionego w marcu 2018 roku do konsultacji społecznych. Przy opracowaniu wykorzystano metodę krytycznej analizy źródeł prawa oraz literatury przedmiotu i na tej podstawie sformułowano wnioski.

## 1. Dotychczasowy przebieg rewitalizacji w Polsce

Działania rewitalizacyjne prowadzone były w wielu gminach od końca XX w. w oparciu o lokalne programy rewitalizacji (dalej: LPR), albo poprzez działania regeneracyjne prowadzone na podstawie indywidualnych rozwiązań gmin. W obliczu braku programu rządowego i podstaw ustawowych były to działania oceniane jako balansujące na granicy prawa. Problemem była tu głównie alokacja środków publicznych w kierunku prywatnych właścicieli mieszkań i nieruchomości, przy wymieszanej własności nieruchomości położonych w zdegradowanych przedwojennych dzielnicach miast, często określanymi jako „starówki”.

W zasobach komunalnych występuje najwięcej budynków najstarszych (oddane do użytku przed 14 sierpnia 1961 r.) , znajdujących się w złym stanie technicznym, niedostatecznie wyposażonych i niespełniających norm mieszkaniowych. Obiekty

---

<sup>3</sup> T. Markowski, *Rewitalizacja miast – wielowymiarowy proces rozwoju*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 6, s. 53-54.

najstarsze stanowią około 75% wszystkich budynków komunalnych. Wiele z nich stanowi zagrożenie dla zdrowia, a nierzadko i życia ludzi. W latach 2011-2013 zasób budynków gminnych zmniejszył się o około 10%. Niski standard istniejących komunalnych zasobów mieszkaniowych może powodować konieczność wycofania z eksploatacji w ciągu najbliższych kilkunastu lat dalszych 20%, czyli około 200 tys. lokali mieszkalnych<sup>4</sup>. Plany modernizacji i remontów mieszkań komunalnych nie są dostosowane do potrzeb wynikających z ich stanu technicznego. W badanym okresie nastąpił wzrost liczby budynków kwalifikowanych do naprawy głównej z 28% zasobów ogółem w 2011 r. do 40% zasobów ogółem w 2013 r. Różnego rodzaju napraw bieżących wymagało około 90% najstarszych budynków. Ponadto o prawie 1% (z 4,6% do 5,5% zasobów ogółem) wzrosła liczba budynków przeznaczonych do opróżnienia i wyburzenia (ewentualnie do sprzedaży). Pula środków na remonty sukcesywnie się zmniejszała, powodując pogłębianie się zjawiska tzw. „luki remontowej”, czyli różnicy między rzeczywistymi potrzebami na przeprowadzenie wszystkich koniecznych prac remontowych a nakładami na remonty. W okresie objętym kontrolą na remonty brakowało około 1 mld zł. Tymczasem stopień pokrycia niezbędnych nakładów w tym okresie spadł z 20% do 8%. Deficyt środków sprawił, że przy planowaniu remontów zarządcy musieli ograniczać zakres prac do limitów kwot określonych przez gminę. Prawie 70% zarządców nie korzystało z dostępnych źródeł zewnętrznych, pozwalających na dofinansowanie wybranych działań służących poprawie stanu technicznego i wyposażeniu budynków, a gminy lub zarządcy, którzy korzystali z tych źródeł pozyskali zaledwie 8,9 mln zł, co było „kroplą w morzu potrzeb”, bo środki te stanowiły zaledwie 0,8% sumy koniecznej<sup>5</sup>.

Pomimo znacznego zróżnicowania zaangażowania się władz gmin w problem rewitalizacji, można wskazać gminy i programy, które należy uznać za pilotażowe w warunkach polskich:<sup>6</sup>

- Strategia Renowacji Śródmieścia Szczecina (1993 r.) – do 2007 r. realizowano dwa programy: Program Małych Ulepszeń, w wyniku którego zlikwidowano ogrzewanie piecowe w 3,7 tys. mieszkań oraz utworzono łazienki w 145 mieszkaniach za łączną kwotę 18,0 mln zł; Program Nasz Dom umożliwił dokonanie przez 728 wspólnot mieszkaniowych remontów części wspólnych na łączną kwotę około 70 mln zł – korzystano również przy tym z kredytów termomodernizacyjnych;
- Program Rewitalizacji Miasta Sopotu (1997 r.) – w ciągu 10 lat wyremontowano 190 budynków w centrum miasta na łączną kwotę 18,0 mln zł, z dotacją miasta wynoszącą około 8,4 mln zł;

<sup>4</sup> *Główne problemy, cele i kierunki wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r.* – Rada Ministrów, 30 listopada 2010 r., s. 5, <http://orka.sejm.gov.pl> [dostęp 19.03.2018].

<sup>5</sup> *Gospodarowanie zasobami najstarszych budynków komunalnych – informacja o wynikach kontroli*, NIK, Warszawa 2014, s. 16-30, <https://www.nik.gov.pl> [dostęp 18.03.2018].

<sup>6</sup> A. Muzioł-Więclawowicz, *Rewitalizacja dzielnic śródmiejskich*, [w:] *Przestrzenne aspekty rewitalizacji*, red. W. Jarczewski, Kraków 2009, s. 45-80.

- Program Inicjatyw Lokalnych w Lublinie (1995 r.) – w dzielnicach Stare Bronowice i Kośminek uzupełniono uzbrojenie terenu, oczyszczono i udostępniono dla rekreacji dwa odcinki dolin rzecznych, uruchomiono procesy inwestycyjne na wydzielonych działkach;
- Strategia Rewitalizacji Starówki w Bielsku-Białej (1998 r.);
- Strategia Rewitalizacji Płockiej Starówki (1997 r.).

W latach 2004-2006 podstawą prac rewitalizacyjnych była perspektywa dostępności dotacji z funduszy unijnych. Zrealizowano wówczas 178 projektów rewitalizacyjnych w 113 miastach i w 9 gminach wiejskich. Całkowita wartość zrealizowanych projektów wyniosła 659 mln zł<sup>7</sup>.

W okresie programowania UE 2007-2013 realizowano po raz pierwszy 16 regionalnych programów operacyjnych (RPO). Celem RPO odnoszącym się do rewitalizacji było przede wszystkim promowanie trwałego i zrównoważonego rozwoju oraz podnoszenie spójności społeczno-gospodarczej i przestrzennej obszarów. Wśród celów szczegółowych znalazły się: poprawa infrastruktury technicznej i społecznej regionów, poprawa stanu środowiska przyrodniczego oraz lepsze wykorzystanie jego zasobów, odnowa i ożywienie społeczno-gospodarcze miast i obszarów zdegradowanych. Ponadto tak zwane nierewitalizacyjne osie i działania uzupełniały inwestycje służące ożywieniu i odnowie zdegradowanych obszarów. Działania rewitalizacyjne przewidziane w NSRO<sup>8</sup>, które mogły uzyskać dofinansowanie ze środków programów operacyjnych, obejmowały odnowienie starej, często zabytkowej zabudowy, humanizację osiedli budowanych z wielkiej płyty oraz restrukturyzację terenów powojennych.

W ramach RPO Warmia-Mazury 2007-2013 realizowano oś priorytetową: „Rozwój, restrukturyzacja i rewitalizacja miast”, na którą skierowano około 97,5 mln euro. Realizowane projekty zintegrowano wokół trzech działań:

- 1) humanizacja blokowisk – poprawa warunków technicznych, zwiększenie bezpieczeństwa i poprawa atrakcyjności zamieszkiwania;
- 2) rewitalizacja miast – zmiana struktury zdegradowanych obszarów, przywrócenie ich funkcji lub nadanie im nowych, a także aktywizacja tych przestrzeni;
- 3) restrukturyzacja terenów powojennych i przemysłowych – zwiększenie atrakcyjności gospodarczej i inwestycyjnej, wprowadzenie nowych funkcji gospodarczych i społecznych.

W ramach tej osi zrealizowano między innymi zadania wchodzące w skład zintegrowanego projektu, zatytułowanego „Program Rozwoju Turystyki w obszarze Kanału Elbląskiego i Pojezierza Iławskiego”, który został dofinansowany ze środków PO IiŚ w kwocie około 57 mln zł oraz PROW około 13 mln<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> W. Siemiński, T. Topczewska, *Rewitalizacja miast w Polsce przy wsparciu funduszami UE*, Warszawa 2008, s. 16-17.

<sup>8</sup> *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, Narodowa Strategia Spójności, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

<sup>9</sup> *Regionalny Program Operacyjny Warmia-Mazury 2007-2013*, Urząd Marszałkowski, Olsztyn 2012, s. 93, 100.

Na działania dotyczące rewitalizacji, określone w RPO na lata 2007-2013, przeznaczono łącznie około 8,1 mld zł. Mimo pewnych niedoskonałości, w ramach tej edycji RPO zostało zrealizowanych wiele projektów, które przyczyniły się do wzrostu atrakcyjności miast i miasteczek oraz odnowy zaniedbanych obszarów tracących swoje funkcje gospodarcze i społeczne. Niektórzy beneficjenci stosowali bardzo nowoczesne, jak na tamten okres, podejście i uzupełniali odnowioną infrastrukturę różnymi działaniami „miękkimi”, wychodząc naprzeciw wyzwaniom kolejnego okresu programowania. Przykładem dobrej praktyki jest np. projekt zrealizowany przez Gminę Chęciny, pn. „Kompleksowa rewitalizacja historycznego centrum Chęciny”, mająca na celu odbudowę i promocję unikatowych walorów historycznych i kulturowych miasta. Projekt był realizowany w latach 2012-2014. Jego wartość wyniosła 10,8 mln zł, przy współfinansowaniu z EFRR nieco ponad 50%<sup>10</sup>.

Działania rewitalizacyjne prowadzone w latach 2007-2013 musiały wynikać z kompleksowych planów rozwoju miast i/lub programów rewitalizacji. Podejście takie zastosowano również w odniesieniu do działań rewitalizacyjnych realizowanych w latach 2014-2020.

Wszystkie projekty rewitalizacyjne muszą zatem wynikać z lokalnych programów rewitalizacji (LPR) lub gminnych programów rewitalizacji (GPR). LPR-y uchwalane są na podstawie ustawy o samorządzie gminnym<sup>11</sup>. Ustawa ta nie zabrania gminom podejmowania uchwał, dla których brak jest wyraźnej podstawy prawnej. Wynika to z domniemania kompetencji gminy w realizacji zadań zaspokajających potrzeby zbiorowe wspólnoty. Na podstawie tego domniemania możliwe było dotychczasowe wykonywanie zadań rewitalizacyjnych, mimo że rewitalizacja nie była wprost wymieniona w katalogu zadań własnych gminy.

GPR-y muszą być uchwalone w trybie i mieć cechy określone w ustawie o rewitalizacji<sup>12</sup>. Dotychczasowe LPR-y i inne działania indywidualne mogą być nadal realizowane do końca 2023 r., bądź też można je przekształcić w GPR-y. Można też wykorzystać zgromadzony dorobek analityczny w gminie, np. w ramach prac nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub strategią rozwoju, jako podstawę nowego GPR. GPR-y będą obowiązujące dopiero po 2023 r. W związku z okresem przejściowym, w Ministerstwie Rozwoju opracowano wytyczne<sup>13</sup> skierowane do Instytucji Zarządzających RPO, będące ramowym dokumentem warunkującym wydawanie środków UE na przedsięwzięcia rewitalizacyjne w okresie programowania 2014-2020. W wytycznych główny akcent położono na przygotowanie programów rewitalizacji. Tylko

---

<sup>10</sup> A. Kucharczyk, *Rewitalizacja: dobre praktyki z lat 2007-2013 na przykładzie gminy i miasta Chęciny oraz wyzwania na przyszłość w ramach polityki spójności UE 2014-2020*, „Europejski Doradca Samorządowy”, <http://alebank.pl/> [dostęp 16.03.2018].

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1875).

<sup>12</sup> Dotyczy ustawy wymienionej w przypisie 2.

<sup>13</sup> *Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020*, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2016.

projekty wynikające z tych programów będą mogły być uznane za „rewitalizacyjne”<sup>14</sup>.

Zgodnie z wytycznymi, Instytucja Zarządzająca RPO prowadzi wykaz pozytywnie zweryfikowanych programów rewitalizacji. Weryfikacja tych programów może nastąpić w ramach oceny wniosków o dofinansowanie projektu, albo w odrębnej procedurze ustanawianej przez IZRPO, także z wykorzystaniem mechanizmów wsparcia instytucjonalnego oraz eksperckiego, zaakceptowanych przez IZRPO.

Ustawa rewitalizacyjna nakazuje powiązanie rewitalizacji ze wszystkimi politykami lokalnymi i lokalnymi dokumentami strategicznymi. Ustawa przewiduje trzy instrumenty służące przygotowaniu, realizacji i ocenie procesu rewitalizacji w obszarach zdegradowanych:

- gminne programy rewitalizacji,
- obowiązek uspołecznienia procesu rewitalizacji,
- specjalne strefy rewitalizacji.

Ustawa wprowadza też instrumenty wspierające poprzez zmiany w przepisach obowiązujących, omówione w podrozdziale 6 niniejszego artykułu.

## 2. Delimitacja obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji

W umowie partnerstwa Polski z UE<sup>15</sup> zawarto wymóg koncentracji interwencji na najbardziej problemowych obszarach, które mają zostać wyznaczone z uwzględnieniem kryteriów przestrzennych, ekonomicznych i społecznych, z położeniem akcentów na te ostatnie. Wydzielony obszar gminy może być wyznaczony jako obszar zdegradowany i poddany procesowi rewitalizacji, jeżeli znajduje się w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk społecznych, w szczególności bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, problemów edukacyjnych, niskiego kapitału społecznego, niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym, z powodu występowania na nim co najmniej jednego z następujących negatywnych zjawisk<sup>16</sup> (art. 9 i nast. u.o.r.):

- 1) gospodarczych – w szczególności niskiego stopnia przedsiębiorczości, słabej kondycji lokalnych przedsiębiorstw, lub
- 2) środowiskowych – w szczególności degradacji środowiska naturalnego, przekroczenia norm środowiskowych, składowania odpadów w miejscach na ten cel nieprzeznaczonych, lub

---

<sup>14</sup> „Wytyczne” wydano na podstawie art. 5 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1460).

<sup>15</sup> Umowa partnerstwa, programowanie perspektywy finansowej 2014-2020, MliR 2017 r. Zaktualizowana umowa zatwierdzona przez Komisję Europejską 23 października 2017 r., decyzja wykonawcza C(2017) 6994.

<sup>16</sup> Art. 9 i nast. u.o.r.



- 3) przestrzenno-funkcjonalnych – w szczególności niewystarczającego wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną, braku dostępu do podstawowych usług lub ich niskiej jakości, niedostosowania rozwiązań urbanistycznych do zmieniających się funkcji obszaru, niskiego poziomu obsługi komunikacyjnej, deficytu terenów publicznych, lub
- 4) technicznych – w szczególności degradacji stanu technicznego obiektów budowlanych, w tym o przeznaczeniu mieszkaniowym oraz braku funkcjonowania rozwiązań technicznych umożliwiających efektywne korzystanie z obiektów budowlanych, w szczególności w zakresie energooszczędności i ochrony środowiska.

Obszar zdegradowany może być podzielony na podobszary, w tym podobszary nieposiadające ze sobą wspólnych granic, pod warunkiem stwierdzenia na każdym z nich występowania koncentracji wymienionych wyżej negatywnych zjawisk. Ustawa nie narzuca tu żadnych kryteriów ogólnych podziału gminy na jednostki referencyjne. Gminy muszą poszukać też obiektywnych wskaźników charakteryzujących stany kryzysowe. Tu także nie określono ustawowych standardów, ani poziomu szczegółowości analizowanych danych, ani poziomu tych danych określających wysoki stopień degradacji analizowanych struktur. Gminy muszą przyjąć wewnętrzny podział jej terytorium, aby wyznaczyć obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji. Jedynym kryterium jest zasada, że obszar rewitalizacji może obejmować całość lub część obszaru zdegradowanego, na którym występuje szczególnie koncentracja zjawisk negatywnych, a na którym gmina planuje przeprowadzić rewitalizację z uwagi na istotne znaczenie tego obszaru dla rozwoju lokalnego.

Niezamieszkałe tereny poprzemysłowe, portowe, wydobywcze, powojenne albo pokolejowe, na których występują negatywne zjawiska, mogą wejść w skład obszaru rewitalizacji wyłącznie w przypadku, gdy działania możliwe do przeprowadzenia na tych terenach przyczynią się do przeciwdziałania negatywnym zjawiskom społecznym.

Ważną przesłanką do wprowadzenia wewnętrznego podziału przy wykonywanych analizach są przyjęte obligatoryjne ograniczenia dotyczące maksymalnej powierzchni i liczby osób objętych rewitalizacją. Obszar rewitalizacji nie może obejmować łącznie terenów większych niż 20% powierzchni gminy oraz być zamieszkały przez więcej niż 30% mieszkańców gminy. Ograniczenie to ma zapewnić konieczną koncentrację interwencji i zapobiec rozproszaniu środków finansowych na zbyt dużym obszarze.

Opisane wyżej parametry oznaczają, że dane powinny być kodowane w dość szczegółowej referencji, aby móc w przyszłości precyzyjnie wskazać obszar zdegradowany, sprawdzać wskazane ograniczenia, a także oceniać poprawę wskaźników. Zadanie to nie będzie zbyt trudne dla dużych miast, jednak będzie stanowić wyzwanie dla małych miast i gmin wiejskich. Mimo dużej różnicy w sposobie i intensywności zagospodarowania oraz liczbie mieszkańców, gminy muszą stosować tę samą ustawę, która nie przewiduje zróżnicowania zasad. Z metodycznego punktu widzenia, problemem jest zestawienie danych struktur

typowo miejskich z typowo wiejskimi. Nie jest również proste zestawienie zróżnicowania wewnętrznego gmin wiejskich w sytuacji, gdy zabudowa jest rozproszona. Porównanie dużej części danych między terenami miejskimi i wiejskimi, zwłaszcza w gminach miejsko-wiejskich, może budzić obawę o zachowanie obiektywizmu<sup>17</sup>.

Wyznaczenie obszaru zdegradowanego i podjęcie procesu jego rewitalizacji, co do zasady, nie jest obowiązkowe. Samo wyznaczenie obszaru ma się odbyć za pomocą obiektywnych i weryfikowalnych mierników identyfikujących występujące na obszarze gminy negatywne zjawiska oraz obszary ich szczególnej koncentracji. Ustawa nie przewiduje jednak uniwersalnych, zobiektywizowanych dla całego kraju wskaźników, ani też wielkości tych wskaźników, które charakteryzowałyby obszar zdegradowany i rewitalizowany. Wręcz przeciwnie, przyjęte mierniki i metody badawcze, prowadzące do opisu i sparametryzowania negatywnych zjawisk, mają zachować obiektywny i weryfikowalny charakter, dostosowany do lokalnych uwarunkowań.

### 3. Gminne programy rewitalizacji

Gminny Program Rewitalizacji jest podstawowym narzędziem prowadzenia rewitalizacji. Może on być uchwalany już obecnie, a po 2023 roku będzie to jedyny dokument strategiczny, integrujący w sposób kompleksowy wszystkie elementy składające się na proces rewitalizacji. GPR ma obejmować część diagnostyczną oraz realizacyjną. Obowiązkowe ustalenia GPR przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Obowiązkowe ustalenia GPR

Lp.	Ustalenie	Opis ustalenia
1.	Szczegółowa diagnoza obszaru rewitalizacji	Analiza negatywnych zjawisk występujących na obszarze rewitalizacji oraz analiza lokalnych potencjałów.
2.	Opis powiązań GPR z dokumentami strategicznymi gminy	W szczególności z trzema z nich: strategią rozwoju gminy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz strategią rozwiązywania problemów społecznych (wszystkie są obowiązkowe). Opis powiązań może być podstawą do dokonania zmian w tych dokumentach.
3.	Opis wizji stanu obszaru po przeprowadzeniu rewitalizacji	Wizja stanowi punkt odniesienia do oceny stopnia realizacji GPR, zaś jej uszczegółowieniem na poziomie operacyjnym są ustalenia dotyczące celów rewitalizacji.
4.	Cele rewitalizacji	Efektywnym sposobem określenia celów jest odwołanie się do mierzalnych wartości (mierników), powiązanych ze zdiagnozowanymi negatywnymi zjawiskami.
5.	Kierunki działań	Ogólny opis aktywności nakierowanych na realizację celów rewitalizacji.

<sup>17</sup> J. Jeżak, *Diagnoza i program rewitalizacji*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 6, s. 56.

6.	Opis przedsięwzięć rewitalizacyjnych	W przypadku przedsięwzięć, co do których znane są szczegóły organizacyjno-techniczno-finansowe, zawiera się je w formie listy podstawowych przedsięwzięć, wskazując: nazwę, podmiot realizujący, zakres realizowanych zadań, lokalizację, szacowaną wartość, prognozowane rezultaty, sposób ich oceny. Pozostałe przedsięwzięcia zamieszcza się w GPR w formie charakterystyki dopuszczalnych przedsięwzięć. W przypadku, gdy realizacja przedsięwzięcia stanowi zadanie podmiotu prywatnego lub publicznego innego niż gmina – zamieszczenie to wymaga zgody tego podmiotu.
7.	Mechanizmy integrowania działań oraz przedsięwzięć	Wynika to z kompleksowego charakteru rewitalizacji jako procesu realizowanego za pomocą przenikających się działań z różnych dziedzin polityk publicznych.
8.	Szacunkowe ramy finansowe GPR wraz ze wskazaniem źródeł publicznych i prywatnych	Potwierdzi to możliwość realizacji GPR w założonym kształcie. GPR powinien być powiązany z aktami planowania finansowego gminy, stąd w art. 21 przewidziano obowiązek skorelowania przedsięwzięć GPR z uchwałą w sprawie wieloletniej prognozy finansowej*.
9.	Opis struktury zarządzania i harmonogramu realizacji	Ustanowienie podmiotu koordynującego proces, np. w formie komórki organizacyjnej urzędu gminy bądź spółki komunalnej. Zamieszczenie harmonogramu realizacji GPR umożliwia dokonywanie ewaluacji jego realizacji.
10.	System monitorowania i oceny	Ustawowy obowiązek oceny aktualności i stopnia realizacji GPR.
11.	Określenie niezbędnych zmian w uchwałach dotyczących lokali komunalnych	Uchwały w sprawach: wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy; zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy**.
12.	Informacje o Specjalnej Strefie Rewitalizacji	Instrument ten omówiono w podrozdziale 5.
13.	Wskazanie sposobu realizacji GPR w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego	Wskazanie zakresu niezbędnych zmian w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; wskazanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego koniecznych do uchwalenia albo zmiany; w przypadku wskazania konieczności uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji – wskazanie granic obszarów, a także wytyczne w zakresie ustaleń tego planu.
14.	Załącznik graficzny	Sporządzany na podkładzie mapowym, ma służyć do przedstawienia ogólnej koncepcji zmian w wymiarze urbanistycznym, a w efekcie do oceny, czy studium wymaga dostosowania do GPR

\*Ustawa z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, art. 226).

\*\*Obowiązek uchwał wynika z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1610, z późn. zm).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Ustawa o rewitalizacji, Praktyczny komentarz*, MiIB, Warszawa 2016, s. 26-29.

GPR ma być uchwalany przez radę gminy, chociaż nie stanowi on aktu prawa miejscowego (art.19). Aktem tym jest uchwała o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji (art.8). W uchwale tej mogą być zawarte inne zalecenia co do działań w obszarze rewitalizacji. Rada gminy, na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia albo zmiany GPR. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez

radę gminy uchwały, podejmuje działania związane z wykonaniem tej uchwały, a w szczególności: sporządza projekt części diagnostycznej programu, przeprowadza konsultacje społeczne tej części, wprowadza zmiany wynikające z przeprowadzonych konsultacji społecznych, publikuje część diagnostyczną projektu po tych zmianach, a następnie sporządza projekt części realizacyjnej programu, przeprowadza konsultacje społeczne tej części programu oraz występuje o jego zaopiniowanie przez wszystkich interesariuszy, podobnie jak w przypadku uzgadniania studium<sup>18</sup>.

#### 4. Uspołecznienie procesu rewitalizacji

Partycypacja społeczna w procesie planowania rozwoju może wydawać się zagadnieniem marginalnym wobec wyzwań merytorycznych, którym planowanie powinno sprostać. Niezależnie od podstawy prawnej przygotowania programu rewitalizacji, zarówno wytyczne Ministerstwa Rozwoju, jak i ustawa o rewitalizacji, stanowią, że partycypacja społeczna jest wpisana w proces rewitalizacji jako fundament działań na każdym etapie tego procesu (diagnozowania, programowania, wdrażania, monitorowania). Skonsolidowanie wysiłków różnych podmiotów na rzecz obszaru rewitalizacji jest ważnym warunkiem sukcesu. Partycypacja nie może ograniczać się do informacji czy konsultacji działań władz lokalnych, lecz powinna dążyć do zaawansowanych metod, takich jak współdecydowanie czy kontrola obywatelska. Ustawa o rewitalizacji stanowi wprost, że partycypacja społeczna obejmuje przygotowanie, prowadzenie i ocenę rewitalizacji w sposób zapewniający aktywny udział interesariuszy, w tym poprzez uczestnictwo w konsultacjach społecznych oraz w pracach Komitetu Rewitalizacji. Konsultacje społeczne należy prowadzić w sposób ułatwiający zrozumienie prezentowanych treści, również z użyciem wizualizacji sporządzonych w języku niespecjalistycznym, zwłaszcza w odniesieniu do skrótów i zestawień informacji zawartych w dokumentach.

Rzetelna wiedza na temat procesów przestrzennych jest dobrem deficytowym, a z pewnością nie jest powszechnie dostępna i nie opiera się na potocznym rozumowaniu. Dlatego często dyskusje publiczne na temat dokumentów planistycznych uważane są przez władze i zatrudnionych specjalistów za zło konieczne i nie oczekuje się od nich zbyt wiele, a często wręcz obawia samego ich przebiegu i rezultatów. Nic w tym dziwnego, gdyż dotychczasowa praktyka debat publicznych na tym polu zdominowana była przez obronę partykularnych interesów właścicieli działek, często kosztem dobra wspólnego lokalnej społeczności. Przedstawione pod dyskusję rozwiązania planistyczne spotykały się głównie z negatywnymi ocenami pod presją domniemych lub faktycznych „krzywd”,

---

<sup>18</sup> Proces uzgodnień i wykaz interesariuszy określony jest w art. 11 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1073).

a ich efektem było zapobieżenie wybranym zmianom, a nie wspieranie kierunków przemian<sup>19</sup>.

Specyfika rewitalizacji, jako procesu kompleksowych przemian realizowanych w interesie mieszkańców i w ścisłym porozumieniu z interesariuszami rewitalizacji, wymagała szerokiego uregulowania zagadnień związanych z partycypacją społeczną. W zarządzaniu politykami publicznymi przez organy władzy publicznej odchodzi się obecnie od metod typowo władczych, promując strategię współzarządzania z udziałem interesariuszy tych procesów.

Partycypacja społeczna ma zapewnić aktywny udział interesariuszy w procesie rewitalizacji, w szczególności poprzez poznanie potrzeb i oczekiwań interesariuszy, poszerzenie wiedzy i wypracowanie jednolitego rozumienia rewitalizacji, a także poprzez wspieranie inicjatyw zwiększania udziału interesariuszy w przygotowaniu i realizacji GPR.

Komitet Rewitalizacji ma stanowić forum współpracy i dialogu interesariuszy z organami gminy. Komitet powinien składać się z przedstawicieli interesariuszy i ekspertów, pełniąc funkcję opiniodawczo-doradczą wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Zasady powołania i działania Komitetu powinny być określone w GPR, a jeśli nie został on uchwalony – w odrębnej uchwale rady gminy, przy czym podjęcie uchwały musi być poprzedzone konsultacjami społecznymi. Działalność Komitetu, co do zasady, powinna mieć społeczny charakter, a jego obsługę organizacyjną ma zapewniać wójt (burmistrz, prezydent miasta).

## 5. Specjalna strefa rewitalizacji

Specjalna Strefa Rewitalizacji (SSR) może być ustanowiona na wniosek wójta, burmistrza, prezydenta miasta uchwałą rady gminy na obszarze objętym rewitalizacją, na określony czas – do 10 lat bez możliwości przedłużenia. Uchwała taka pozwoli gminie na stosowanie specjalnych rozwiązań prawnych na terenie objętym strefą, które, poprzez instrumenty ekonomiczne i społeczne, będą zachęcały zainteresowane podmioty, w tym mieszkańców i podmioty działające w zakresie społecznego budownictwa czynszowego, do zaangażowania w proces rewitalizacji. Uchwała rady gminy w przedmiocie ustanowienia SSR stanowi akt prawa miejscowego i w związku z tym w SSR gmina może ustanowić niżej opisane rozwiązania, ułatwiające przeprowadzanie rewitalizacji.

Pozyskiwanie gruntów oraz budowa lub przebudowa budynków służących rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego, realizowane na obszarze SSR w ramach przedsięwzięć rewitalizacyjnych, stanowi cel publiczny<sup>20</sup>, jeżeli łącznie spełnione są następujące warunki:

<sup>19</sup> M. Borsa, *Proces uspołecznienia rewitalizacji*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 6, s. 62.

<sup>20</sup> Cele publiczne wymienione są w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j.: Dz.U. z 2018 r. poz. 121).

- dostęp do lokali mieszkalnych odbywa się na zasadach nierynkowych, na podstawie kryteriów określonych przez władze publiczne,
- na etapie budowy, przebudowy lub użytkowania budynków, podmioty realizujące inwestycje korzystają ze wsparcia środkami publicznymi,
- rewitalizacja jest realizowana przez podmioty, których celem działania nie jest osiągnięcie zysku.

Na obszarze SSR wójt, burmistrz albo prezydent miasta może wypowiedzieć umowę najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy, jeżeli opróżnienie lokalu jest niezbędne do realizacji przedsięwzięcia rewitalizacyjnego polegającego na remoncie, przebudowie, rozbudowie lub nadbudowie obiektu budowlanego. Po zakończeniu wykonywania remontu lub przebudowy, lokator uprawniony jest do zawarcia nowej umowy najmu tego samego lokalu, a jeżeli jest to niemożliwe z uwagi na przebudowę lokalu, zmianę jego funkcji lub brak zgody lokatora – do otrzymania innego lokalu (jako lokalu docelowego). Obowiązek pokrycia kosztów przeprowadzki spoczywa na gminie. W przypadku, gdy lokator nie opróżnił lokalu w terminie wskazanym w wypowiedzeniu, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może wystąpić do wojewody z wnioskiem o wydanie decyzji administracyjnej nakazującej opróżnienie lokalu. Wojewoda wydaje taką decyzję w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku. Na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, decyzji nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności, jeżeli jest to uzasadnione interesem gospodarczym gminy. Do egzekucji obowiązków wynikających z decyzji stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Na obszarze SSR, rada gminy może ustanowić zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w stosunku do wszystkich inwestycji, albo tylko inwestycji określonego rodzaju.

Jeżeli w odniesieniu do budynku położonego na obszarze SSR, którego współwłaścicielem w części większej niż połowa udziałów jest gmina, przedsięwzięcie rewitalizacyjne przewiduje wykonywanie robót budowlanych, na których wykonanie nie wyrażają zgody pozostali współwłaściciele, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może zwrócić się do wojewody z wnioskiem o wydanie decyzji administracyjnej ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości względem pozostałych współwłaścicieli, poprzez zezwolenie na przeprowadzenie przez gminę robót budowlanych. Kosztami robót budowlanych objętych zezwoleniem obciążani są współwłaściciele nieruchomości w częściach wynikających z ich udziałów we współwłasności.

Gmina może udzielić na rzecz właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości położonych na obszarze SSR dotacji w wysokości do 50% nakładów na wykonanie robót budowlanych lub prac konserwatorskich i restauratorskich w rozumieniu ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Szczegółowe zasady udzielania dotacji, w tym tryb postępowania z wnioskami o udzielenie dotacji oraz sposób jej rozliczania, rodzaj dokumentów niezbędnych do rozpatrzenia wniosku i rozliczenia dotacji oraz postanowienia,

jakie powinna zawierać umowa o udzielenie dotacji, a także sposób gromadzenia informacji o udzielonych dotacjach, muszą być określone w uchwale w sprawie ustanowienia SSR.

## 6. Uzupełniające instrumenty rewitalizacji

W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>21</sup> wprowadzono trzy instrumenty wspierające proces rewitalizacji, to jest:

- 1) możliwość uchwalenia przez radę gminy udzielenia bonifikaty od ceny sprzedaży nieruchomości gminnych, jeżeli są sprzedawane na cele realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych zawartych w GPR;
- 2) prawo pierwokupu przez gminę nieruchomości położonych w SSR;
- 3) w odniesieniu do nieruchomości położonych na obszarze SSR, wysokość opłaty adiacenckiej, ustalonej w drodze uchwały rady gminy, wynoszącą nie więcej niż 75% różnicy między wartością jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu.

W ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów<sup>22</sup> wprowadza się zasadę, że w przypadku, gdy w gminie uchwalono GPR, to w uchwałach dotyczących wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz określających zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład tego zasobu, uwzględnia się określone w tym programie działania prowadzące do zapobieżenia wykluczenia mieszkańców obszaru rewitalizacji z możliwości korzystania z pozytywnych efektów procesu rewitalizacji, w szczególności w zakresie zasad ustalania wysokości czynszów i możliwości powrotnego zamieszkania w zrewitalizowanym obszarze.

W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>23</sup> wprowadzono dwa nowe instrumenty planowania i zagospodarowania przestrzennego:

- miejscowy plan rewitalizacji,
- umowę urbanistyczną.

Miejscowy plan rewitalizacji może zostać uchwalony przez radę gminy dla obszaru rewitalizacji jako szczególna forma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Plan ten można również uchwalić w ramach procedury zmiany planu miejscowego. Rada gminy uchwała miejscowy plan rewitalizacji po stwierdzeniu, w odrębnej uchwale, że nie narusza on ustaleń studium uwarunkowań

---

<sup>21</sup> Wymieniona w przypisie 20.

<sup>22</sup> Obowiązek uchwał wynika z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1610, z późn. zm.).

<sup>23</sup> Wymieniona w przypisie 18.

i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz GPR. Plan ten daje możliwość wprowadzenia ograniczenia działalności handlowej i usługowej w zależności od potrzeb, a po drugie – stanowi podstawę do zawarcia umowy urbanistycznej.

Za wprowadzone ograniczenia, zarówno właściciel nieruchomości – z tytułu ewentualnego obniżenia wartości nieruchomości, jak i przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą na tej nieruchomości – z tytułu strat w związku z ograniczeniem tej działalności, może dochodzić odszkodowania. Jednocześnie plan ten jest instrumentem ochronnym dla władz gminy chcących wprowadzić zróżnicowanie działalności, aby osoby mające interes prawny nie próbowały podważać takich planów<sup>24</sup>. Miejscowy plan rewitalizacji nadaje ramy inwestycji głównej i uzupełniającej, a w szczególności określa<sup>25</sup>:

- rodzaje i sposób prowadzenia działalności handlowej i usługowej w parterach budynków,
- zakres niezbędnej do wybudowania infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali w przypadku, gdy plan obejmuje część niezabudowaną obszaru rewitalizacji i dopuszcza tam realizację inwestycji komercyjnej (podstawa od umowy urbanistycznej),
- lokalizację i parametry techniczne inwestycji uzupełniającej,
- wymagania w zakresie powiązań infrastruktury technicznej z sieciami uzbrojenia terenu i sieciami przesyłowymi,
- wymagania w zakresie funkcji inwestycji infrastruktury społecznej,
- lokalizację budynków z lokalami oraz ich powierzchnie.

Umowa urbanistyczna może być zawierana pomiędzy podmiotem prywatnym a gminą, pod rygorem nieważności w formie aktu notarialnego. Na podstawie tej umowy inwestor prywatny, niejako „w zamian” za umożliwienie realizacji inwestycji komercyjnej, musi zrealizować inwestycję uzupełniającą, korzystną dla społeczności w postaci infrastruktury technicznej bądź społecznej, albo lokali mieszkalnych. Umowa może być zawarta, jeżeli w miejscowym planie rewitalizacji określono w odniesieniu do nieruchomości niezabudowanej, że warunkiem realizacji inwestycji głównej jest zobowiązanie się inwestora do budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających w postaci infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali mieszkalnych – w zakresie wskazanym w planie. Inwestycją główną nie może być inwestycja celu publicznego. W ramach inwestycji uzupełniających możliwe jest również zobowiązanie inwestora do budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy lokali niemieszkalnych przeznaczonych na potrzeby działalności kulturalnej, społecznej, edukacyjnej lub sportowej, wykonywanej przez podmioty prowadzące działalność na obszarze rewitalizacji, których głównym celem nie jest osiągnięcie zysku. W przedmiotowej umowie określa się w szczególności, zgodnie

<sup>24</sup> M.J. Nowak, *Czym jest i do czego służy miejscowy plan rewitalizacji*, „Przegląd Komunalny” 2017, nr 8, s. 36-37.

<sup>25</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie zakresu projektu miejscowego planu rewitalizacji w części tekstowej oraz zakresu i formy wizualizacji ustaleń miejscowego planu rewitalizacji (Dz.U. poz. 1032).



z miejscowym planem rewitalizacji, zakres, specyfikację techniczną i termin wykonania niezbędnych robót budowlanych oraz termin przekazania gminie wybudowanych obiektów lub urządzeń. Umowa urbanistyczna może przewidywać etapowanie wykonywanych robót budowlanych oraz spełnianie innych warunków w niej określonych.

W ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>26</sup> przewiduje się ulgę w postaci siedmioletniego okresu przejściowego w dochodzeniu do pełnej stawki podatku od nieruchomości zabudowanej, jeśli przed rewitalizacją była nieruchomością niezabudowaną.

## 7. Ocena lokalnego programu rewitalizacji Elbląg 2020+

Miasto Elbląg zajmuje powierzchnię 7982 ha, w tym tereny zabudowane i zurbanizowane stanowią 31%, to jest 2454 ha<sup>27</sup>. W celu dokonania wyboru obszarów, które powinny zostać wpisane do lokalnego programu rewitalizacji, miasto podzielono na 33 obszary i dokonano ich uszeregowania pod kątem wielkości wskaźników społeczno-gospodarczych, takich jak:

- gęstość zaludnienia,
- poziom ubóstwa,
- poziom bezrobocia (długotrwałego),
- niestabilne trendy demograficzne,
- poziom edukacji, braki w umiejętnościach,
- poziom przestępczości i naruszeń prawa,
- poziom aktywności gospodarczej,
- szczególnie zniszczone otoczenie – budynki do rozbiórki.

Do wyboru obszaru kryzysowego przyjęto metodę pozycjonowania obszarów pod kątem osiągania wymieniowych wskaźników. W zależności od pozycji, którą dany obszar zajął pod względem wskaźnika przypisano mu punktację od 1 do 33. Następnie zsumowano wyniki, dzięki czemu uzyskano jeden, syntetyczny wskaźnik określający poziom natężenia niekorzystnych zjawisk na badanym obszarze. Na jego podstawie uszeregowano badane obszary i wskazano te, które należy objąć programem rewitalizacji, mając na uwadze, że ich łączna powierzchnia nie może przekroczyć 20% powierzchni miasta, a liczba ludności, która je zamieszkuje nie może być wyższa niż 30% mieszkańców Elbląga. W ten sposób wyodrębniono jedenaście obszarów z łączną liczbą mieszkańców 35 207 osób, co stanowi 29,54% ludności miasta, natomiast ich powierzchnia wyniosła 324,81 ha, co odpowiadało 4,08% pow. miasta.

W trakcie spotkań z mieszkańcami na etapie diagnozy programu, otrzymano informacje o potrzebie wpisania do programu kolejnych 11 obszarów, na których

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1785).

<sup>27</sup> *Lokalny Program Rewitalizacji Elbląga 2020+*, <http://um-elblag.samorzady.pl/> [dostęp 08.06.2018].

stwierdzono występowanie negatywnych zjawisk w formie przestrzenno-funkcjonalnej, wyczerpujących przesłanki wynikające z art. 9 ust.1 pkt 3 ustawy o rewitalizacji. Z uwagi na brak ludności na powyższych terenach, obszary te nie mogły być zbadane pod kątem przyjętych wskaźników, jednak wpisanie ich do programu było możliwe bez przekraczania warunków brzegowych dla programu rewitalizacji. W tym wypadku suma powierzchni wskazanych obszarów niezamieszkałych wyniosła 288,3 ha (3,63% powierzchni miasta). Ogółem wskazano 22 obszary (11 głównych i 11 pozostałych) o skumulowanych negatywnych czynnikach przestrzennych, gospodarczych i społecznych o łącznej powierzchni 613,11 ha, stanowiących 7,71% powierzchni miasta.

W omawianym programie zawarto liczne tabele obrazujące analizowane wskaźniki, uzupełniając go o część graficzną w postaci map przedstawiających wszystkie 22 obszary. Dokonano też analizy SWOT – odrębnie dla każdego z 11 głównych obszarów rewitalizacji.

Celem programu jest spadek intensywności zjawisk niekorzystnych. Założono wartości oczekiwane, które mają zostać osiągnięte do 2020 roku. Kategorie wskaźników zostały wybrane na podstawie przypisanych im wag w przeprowadzonej ankiecie – najbardziej istotnych z punktu widzenia interesariuszy programu, czyli:

- poziom bezrobocia długotrwałego,
- poziom edukacji,
- poziom ubóstwa,
- poziom aktywności gospodarczej,
- poziom przestępczości.

Pozostałe wskaźniki, takie jak gęstość zaludnienia i niestabilne trendy demograficzne, ze względu na swoją specyfikę (duża dynamika zmian, zwłaszcza trendów demograficznych) będą traktowane odrębnie i weryfikowane na bieżąco w trakcie realizacji programu. Założono, że oba wskaźniki będą również ulegały poprawie w miarę prowadzonych zmian w obrębie wyznaczonych wskaźników. Wskaźnik dotyczący szczególnie zniszczonego otoczenia, przedstawiający liczbę budynków przeznaczonych do rozbioru, będzie zmieniał się w sposób zaplanowany, wynikający z przyjętego harmonogramu realizacji działań w tym zakresie.

Projekty będące przedmiotem działań rewitalizacyjnych muszą odpowiadać realnemu zapotrzebowaniu, wynikającemu ze specyfiki danego obszaru kryzysowego. Dlatego dokładne określenie zakresu poszczególnych projektów powinno uwzględnić stanowisko interesariuszy danego obszaru lub być bezpośrednio ich propozycją. Przy konstruowaniu listy projektów uwzględniono powyższy aspekt poprzez przeprowadzenie naboru zgłoszeń projektowych na drodze trzech odrębnych działań: (1) analizy zgłoszeń projektów w ramach tzw. budżetu obywatelskiego Elbląga w latach 2012-2013; (2) propozycji zgłaszanych przez interesariuszy w trakcie prowadzenia konsultacji części diagnostycznej programu – I półrocze 2015 r.; (3) formularzy zgłoszeniowych potencjalnych interesariuszy, przesyłanych pocztą elektroniczną w czasie konsultacji. W ten sposób w programie znalazło się 5 kluczowych zadań: rewitalizacja otwartego kąpieliska; miejska sieć

przestrzeni parkowo-rekreacyjnej; wykorzystanie dziedzictwa kulturowego, czyli rewitalizacja Wyspy Spichrzów; rewitalizacja budynków mieszkań socjalnych; rewitalizacja muszli koncertowej w parku miejskim oraz 67 projektów szczegółowych w dwóch grupach:

- 18 projektów miękkich z szacowaną kwotą realizacji 68 420 000 PLN,
- 54 projekty infrastrukturalne na kwotę 593 369 113 PLN.

12 marca 2018 r. Prezydent Miasta Elbląg opublikował ogłoszenie o zaproszeniu do udziału w konsultacjach społecznych projektu dokumentu „Lokalny Program Rewitalizacji Elbląga 2020+”. W ogłoszeniu podano, że konsultacje prowadzone będą w okresie od 12.03.2018 r. do 3.04.2018 r. Opinie i uwagi można było zgłaszać jedynie na formularzu konsultacji społecznych, udostępnionego wraz z projektem dokumentu. Podano też zastrzeżenie, że bez rozpatrzenia pozostaną opinie i uwagi: z datą wpływu po dniu 3.04.2018 r.; przekazane w innej formie niż na formularzu konsultacyjnym; niepodpisane czytelnie imieniem i nazwiskiem. Podano też informację o otwartym spotkaniu konsultacyjnym w dniu 20 marca 2018 r. w sali nr 301 Urzędu Miejskiego, o godz. 16.00.

Przedstawiony do konsultacji projekt dokumentu opracowano na podstawie ustawy o samorządzie gminnym, z wykorzystaniem wytycznych<sup>28</sup>. Dlatego też formalnie do dokumentu nie stosuje się zasad wynikających z ustawy o rewitalizacji. Termin wyznaczony na składanie uwag był krótszy niż 30 dni, licząc od dnia powiadomienia. Ogłoszenie o konsultacjach zamieszczono w BIP 12 marca 2018 r., a termin zgłaszania uwag upłynął 3 kwietnia 2018 r. Ponadto, włączenie do tego okresu tygodnia „Wielkanocnego”, ze względu na polską tradycję „wielkiego tygodnia”, budzi podejrzenie o umniejszeniu roli konsultacji. Zniechęcający był też wymóg zgłaszania uwag jedynie na formularzu opracowanym w urzędzie miasta.

System wdrażania programu będzie ściśle powiązany ze strukturą organizacyjną urzędu miasta i miejskich jednostek organizacyjnych. Dopuszcza się możliwość powołania Zespołu ds. Rewitalizacji, opiniującego realizację programu, który zbierałby się co najmniej raz w roku. Ponadto raport okresowy z realizacji programu będzie przygotowywany na podstawie przyjętego harmonogramu, jednak nie rzadziej niż co dwa lata.

## Podsumowanie

Rewitalizacja nie może być jedynie remontem, renowacją czy odbudową, ale nie może też być wyłącznie działaniem tzw. miękkim, czyli dotyczącym ludzi. Rewitalizacja obejmuje zespół działań interwencyjnych, których celem jest odwrócenie niekorzystnych tendencji i eliminacja kumulujących się i wzajemnie

---

<sup>28</sup> Wymienionych w przypisie 13.

przenikających problemów przestrzennych, gospodarczych i społecznych. Z rewitalizacją związana jest odnowa techniczna, zmiana gospodarczego przeznaczenia rewitalizowanych zasobów, przy jednoczesnym ukierunkowaniu na ochronę wartości kulturowych i ekologicznych przestrzeni, a także wzrost aktywności społeczności pozostającej w danej przestrzeni terytorialnej. Działania rewitalizacyjne muszą być jednak skoncentrowane terytorialnie, czyli muszą dotyczyć wybranego obszaru gminy w trzech płaszczyznach: przestrzennej, gospodarczej i społecznej.

Rewitalizacji nie prowadzą wyłącznie władze gminy. Udział w niej biorą interesariusze, którymi mogą być podmioty publiczne, prywatne, organizacje pozarządowe, a przede wszystkim mieszkańcy. Rolą gminy jest koordynacja i odpowiednie zaprogramowanie tego procesu. Partycypacyjny charakter rewitalizacji polega na tym, że proces ten programuje się, prowadzi i ocenia przy zapewnieniu aktywnego udziału interesariuszy. Służą temu m.in. konsultacje społeczne oraz powoływany Komitet Rewitalizacji. Ustawa określa obowiązki gmin związane z zapewnieniem partycypacji.

Do końca 2023 r. gminy mogą przeprowadzić rewitalizację, wybierając jedną z dwóch ścieżek realizacyjnych: (1) w oparciu o ustawę o samorządzie gminnym i właściwe wytyczne ministra rozwoju, albo (2) w procedurze wynikającej z ustawy o rewitalizacji. W pierwszej sytuacji gminy nie będą mogły korzystać z udogodnień wynikających z ustawy. Należy dodać, że w gminie nie mogą obowiązywać dwa programy rewitalizacji. Dotyczy to zarówno równoległego obowiązywania GPR i LPR, jak i dwóch GPR.

Przed uchwaleniem GPR, gmina ma obowiązek dokonania diagnozy i na jej podstawie wyznaczenia dwóch obszarów: obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Obszar zdegradowany obejmuje fragment gminy, na którym kumulują się problemy społeczne, przestrzenne, techniczne, środowiskowe i gospodarcze, natomiast obszar rewitalizowany stanowi tą część obszaru zdegradowanego, który gmina zamierza rewitalizować. Rewitalizacja jest procesem ciągłym. Oceniając i aktualizując GPR, gmina może dojść do wniosku, że działań rewitalizacyjnych wymaga inny fragment obszaru zdegradowanego i może włączyć go do obszaru rewitalizacji.

Gmina może wyznaczyć SSR, w której mogą obowiązywać szczególne regulacje prawne ułatwiające prowadzenie rewitalizacji, np. uproszczony sposób udzielania niektórych zamówień publicznych, możliwość udzielania dotacji na remonty nieruchomości, czy uproszczenie pozyskiwania gruntów w celu budowy lub przebudowy obiektów na cele budownictwa czynszowego. Skutkiem takiego zapisu ustawy powinno być umożliwienie gminie większego zaangażowania w poprawę stanu substancji mieszkaniowej na obszarze zdegradowanym, niezależnie od struktury właścicielskiej.

W obszarze rewitalizacji gmina może uchylać szczególny rodzaj planu miejscowego, a mianowicie – miejscowy plan rewitalizacji. Plan ten przewiduje regulacje przeciwdziałające gentryfikacji, czyli zmianie charakteru dzielnicy mieszkalnej, np. w strefę zdominowaną przez mieszkańców o stosunkowo wysokim statusie materialnym, poprzez zagwarantowanie mieszkańcom prawa do

powrotu do zajmowanych lokali mieszkalnych czasowo opróżnionych w związku z wykonywaniem zadań rewitalizacji.

Rewitalizacja obejmuje kompleks działań, których skuteczność i efektywność wymaga stałej aktywności władzy publicznej. Cechą tych działań jest nie w pełni rynkowy charakter celów rewitalizacji, a jako taki wymaga pomocy publicznej, w tym i finansowej. Ponadto wieloaspektowy charakter przebiegu procesów oraz czynne i bierne uczestnictwo w nich wielu podmiotów narzuca konieczność współdziałania i koordynacji zapewniającej realizację celów rewitalizacji określonych przez władzę publiczną.

Odnosząc się do analizowanego Lokalnego Programu Rewitalizacji Elbląg 2020+, jego walorem jest połączenie projektów infrastrukturalnych z projektami społecznymi. Zastrzeżenia budzi jednak ograniczony okres konsultacji i fakt, że uwagi można było zgłaszać jedynie na formularzu udostępnionym przez urząd miasta wraz z projektem.

## Literatura

1. Borsa M., *Proces uspołecznienia rewitalizacji*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 6.
2. *Główne problemy, cele i kierunki wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r.* – Rada Ministrów, 30 listopada 2010 r., <http://orka.sejm.gov.pl> [dostęp 19.03.2018].
3. *Gospodarowanie zasobami najstarszych budynków komunalnych – informacja o wynikach kontroli*, NIK, Warszawa 2014, <https://www.nik.gov.pl/> [dostęp 19.03.2018].
4. Jeżak J., *Diagnoza i program rewitalizacji*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 6.
5. Kucharczyk A., *Rewitalizacja: dobre praktyki z lat 2007-2013 na przykładzie gminy i miasta Chęciny oraz wyzwania na przyszłość w ramach polityki spójności UE 2014-2020*, „Europejski Doradca Samorządowy”, <http://alebank.pl/> [dostęp 16.03.2018].
6. *Lokalny Program Rewitalizacji Elbląga 2020+*, <http://um-elblag.samorzady.pl/> [dostęp 08.06.2018].
7. Markowski T., *Rewitalizacja miast – wielowymiarowy proces rozwoju*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 6.
8. Muzioł-Więcławowicz A., *Rewitalizacja dzielnic śródmiejskich*, [w:] *Przestrzenne aspekty rewitalizacji*, red. W. Jarczewski, Kraków 2009.
9. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, Narodowa Strategia Spójności, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
10. Nowak M.J., *Czym jest i do czego służy miejscowy plan rewitalizacji*, „Przegląd Komunalny” 2017, nr 8.
11. *Przestrzenne aspekty rewitalizacji*, red. W. Jarczewski, Kraków 2009.
12. *Regionalny Program Operacyjny Warmia-Mazury 2007-2013*, Urząd Marszałkowski, Olsztyn 2012.
13. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie zakresu projektu miejscowego planu rewitalizacji w części tekstowej oraz zakresu i formy wizualizacji ustaleń miejscowego planu rewitalizacji (Dz.U. poz. 1032).

14. Siemiński W., Topczewska T., *Rewitalizacja miast w Polsce przy wsparciu funduszami UE*, Warszawa 2008.
15. Umowa partnerstwa, programowanie perspektywy finansowej 2014-2020, MliR 2017 r. Zaktualizowana umowa zatwierdzona przez Komisję Europejską 23 października 2017 r., decyzja wykonawcza C(2017) 6994.
16. *Ustawa o rewitalizacji, Praktyczny komentarz*, MliB, Warszawa 2016.
17. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1460).
18. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1785).
19. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1610, z późn. zm.).
20. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j.: Dz.U. z 2018 r. poz. 121).
21. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1073).
22. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 2077).
23. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1875).
24. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1023).
25. *Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020*, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2016.

## PROCESSES AND INSTRUMENTS OF REVITALIZATION OF AREAS DEGRADED IN COMMUNITIES

**Abstract:** *Revitalization is a process of deriving from the crisis state degraded areas, conducted in a comprehensive manner. The aim of the article is to identify, analyze and evaluate the process of revitalization of degraded areas and the principles and instruments of this revitalization. The principles of delimitation of degraded areas and revitalized areas were discussed, as well as revitalization instruments: local revitalization programs, special revitalization zones and participation of revitalization stakeholders in its process through extensive public consultations. In the empirical part, the project of the Local Revitalization Program Elbląg 2020+ presented in March 2018 for social consultations was assessed.*

**Teresa Pietrulewicz**

## **WIZERUNEK SZKOŁY NA RYNKU USŁUG EDUKACYJNYCH**

*Ważnym czynnikiem tworzenia przewagi konkurencyjnej jest wizerunek szkoły – jej obraz, jaki funkcjonuje w otoczeniu, całokształt subiektywnych opinii. Istotne jest także poznanie czynników wpływających na postrzeganie szkoły przez interesariuszy wewnętrznych i zewnętrznych, doskonalenie środków przekazu informacji, aby był on zrozumiały, jasny i czytelny. Wizerunek jest przedmiotem wielu dyskusji, staje się kluczowym elementem majątku organizacji, w tym szkoły. W dużym stopniu jest efektem systemu komunikacji, przekazu odpowiedniej informacji i dbałości o jej właściwą formę. Każdy absolwent gimnazjum, szkoły podstawowej musi wybrać placówkę edukacyjną, w której będzie kontynuował naukę. Mając na celu poznanie opinii młodzieży wybierającej poszczególne typy szkół (ogólnokształcące licea, technika, szkoły zawodowe) oraz jej wpływ na wybór danej szkoły, przeprowadzono badania na próbie uczniów klas trzecich gimnazjum. Zakres przestrzenny badania obejmował miasta powiatowe województwa warmińsko-mazurskiego. Celem głównym było zidentyfikowanie znaczenia kreowania wizerunku szkoły w procesie budowania przewagi konkurencyjnej i jego wpływ na wielkość naboru.*

### **1. Konkurencyjność rynku usług edukacyjnych**

#### **1.1. Rynek usług edukacyjnych a zarządzanie wizerunkiem**

Przemiany ustrojowe w Polsce po 1989 roku spowodowały zmiany w funkcjonowaniu oświaty i systemie kształcenia. Szkoła, podobnie jak inne podmioty świadczące usługi, funkcjonuje na rynku, zwanym rynkiem usług edukacyjnych. Jest to specyficzny rynek, między innymi ze względu na niematerialny charakter oferowanej usługi. Współcześnie specyfikę tego rynku wyznacza także duża konkurencyjność, występujący niż demograficzny, zmienność preferencji, potrzeb i czynników wpływających na postrzeganie danej placówki edukacyjnej i jej wybór, a ze względu na znacznie mniejszą populację uczniów staje się on coraz bardziej zróżnicowany.

Cechą charakterystyczną gospodarki rynkowej jest jej konkurencyjność. Koncepcja działania szkół zorientowana na ucznia (klienta szkoły) jest wynikiem zwiększenia konkurencyjności, zmienności otoczenia, a także rosnącej świadomości dyrektorów zarządzających szkołą. Potencjał edukacyjny szkoły, jakość procesu kształcenia, opinia na jej temat stanowi istotny czynnik decydujący o konkurencyjności. Polski rynek edukacyjny zaczyna coraz bardziej ewaluować. Szkoły, podobnie jak pozostałe podmioty rynkowe, zabiegając o klienta, stanęły przed koniecznością przygotowywania i dostosowywania odpowiedniej oferty do jego potrzeb, a także podwyższania jakości oferowanych usług. Realną wartość,

w przypadku usług edukacyjnych, ocenić można dopiero po zakończeniu procesu edukacji. Wynika to między innymi z rosnącej świadomości znaczenia wartości, jakie daje wykształcenie, a także zmian w sposobach pozyskiwania wiedzy. Placówki szkolne, aby utrzymać swoją pozycję na konkurencyjnym rynku edukacyjnym, powinny reagować na zmiany, oferować nowoczesne formy przekazu wiedzy, dostosować ofertę edukacyjną do oczekiwań uczniów, rodziców, potencjalnych kandydatów do szkoły i ich rodziców oraz kreować pozytywne wyobrażenie o niej. Czynnikiem demograficzny jest tym, który najbardziej kształtuje popyt społeczny na edukację. W okresie niżu demograficznego liczba dzieci i młodzieży uczęszczających do szkół podstawowych, gimnazjów oraz szkół ponadgimnazjalnych systematycznie maleje. Taka sytuacja jest wyzwaniem dla wielu placówek edukacyjnych.

Ważnym czynnikiem tworzenia przewagi konkurencyjnej staje się wizerunek<sup>1</sup> szkoły – jej obraz, jaki funkcjonuje w otoczeniu, całokształt subiektywnych opinii, a także poznanie czynników wpływających na postrzeganie jej przez podmioty otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego, doskonalenie środków przekazu informacji, aby przekaz był zrozumiały, jasny i czytelny. Stworzenie innowacyjnego, przyjaznego modelu w procesie nauczania/uczenia się, opartego na budowaniu pozytywnych relacji z podmiotami szkoły na zasadach uczciwości i rzetelności komunikowania się, to sposób na wyróżnienie się wśród konkurentów. Szkoła powinna dokonać audytu swojego aktualnego wizerunku w środowisku lokalnym, poznać czynniki tworzące opinię, dokonać ich analizy pod kątem znaczenia i wpływu na jej postrzeganie. W dużym stopniu wizerunek jest efektem systemu komunikacji, przekazu odpowiedniej informacji i dbałości o jej właściwą formę. Odpowiedź na pytanie: jakie czynniki wpływają na opinię o szkole, jak szkoła wykorzysta je, aby podjąć przedsięwzięcia kreujące i doskonalące, jest trudna dla wielu zarządzających. Model wizerunku jest zmienny w czasie, stałe mogą być jedynie założenia przyjęte przez placówkę szkolną do modelu kreowania wizerunku, takie jak między innymi:

- jakość świadczonej usługi edukacyjnej,
- relacje zachodzące wewnątrz, jak i na zewnątrz szkoły,
- współpraca ze środowiskiem lokalnym,
- tempo zmian demograficznych,
- przepisy prawa oświatowego,
- oferta zajęć pozalekcyjnych,
- warunki pracy, atmosfera,
- styl zarządzania szkołą,
- reakcja w sytuacjach kryzysowych.

Współczesna szkoła powinna wykorzystywać narzędzia public relations<sup>2</sup> (PR) do budowania pozytywnych relacji z grupami mającymi wpływ na funkcjonowanie organizacji, do uzyskania przychylności dla działań w mediach, tworzenia

---

<sup>1</sup> Szerzej „wizerunek” został wyjaśniony w rozdziale drugim niniejszej pracy.

<sup>2</sup> Ph. Kotler, D.C. Jain, S. Maesincee, *Marketing nie stoi w miejscu*, Warszawa 2002, s. 825.



korzystnego wizerunku, a także reagowania na niekorzystne informacje. Dla odbiorcy usługi edukacyjnej istotnym czynnikiem, determinującym jego wybór, staje się coraz częściej opinia o szkole, a to powinno przełożyć się na wzrost świadomości kreowania wizerunku wśród zarządzających szkołami. W dzisiejszych czasach szkoły, niezależnie od etapu edukacji, coraz bardziej przywiązują wagę do ich postrzegania przez otoczenie. Budowanie wizerunku stało się nowym wyzwaniem XXI wieku. Obok aspektu społecznego ma także wymiar ekonomiczny, podnosi wartość niematerialną danej placówki szkolnej. Zdaniem B. Rozwadowskiej, stanowi wartość dość abstrakcyjną, gdyż trudno jest określić jego wartość materialnie<sup>3</sup>.

Efektywne zarządzanie<sup>4</sup> wizerunkiem szkoły wymaga od zarządzających prowadzenia systematycznych badań oraz planowania i monitorowania działań z tym związanych. Wiele szkół nie prowadzi badań własnego wizerunku. Jeżeli podejmują jakiegokolwiek czynności z tym związane, to dotyczą one najczęściej badań wtórnych. Budowanie pozytywnej opinii daje wiele korzyści zarówno szkole, jak i jej otoczeniu. Należy pamiętać, że poszczególne grupy otoczenia szkoły w różny sposób odbierają jej wizerunek, inaczej postrzegają i oceniają go uczniowie, inaczej ich rodzice, a jeszcze inaczej środowisko lokalne<sup>5</sup>. Szkoły dopiero zaczynają uczyć się kreowania wizerunku. Placówki szkolne nie mają w strukturze organizacyjnej komórek public relations, które mogłyby zarządzać wizerunkiem. Wykorzystują one jedynie część technik public relations do wspomagania działań tworzących opinię.

## 1.2. Czynniki konkurencyjności na rynku edukacji

Determinanty kształtujące konkurencyjność można podzielić na czynniki o charakterze wewnętrznym (np. wzajemne relacje podmiotu z otoczeniem) i zewnętrznym (np. warunki świadczenia usługi). Konkurencyjność analizowana może być także ze względu na poziomy systemu gospodarczego<sup>6</sup>: mikro-mikro, mikro, mezo, makro, regionalny i globalny<sup>7</sup>. Zmienne na poziomie mezo nie determinują, ale

<sup>3</sup> B. Rozwadowska, *Public relations, teoria, praktyka, perspektywy*, Warszawa 2002, s. 56.

<sup>4</sup> Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1985, s. 111.

<sup>5</sup> Fazłagić A.J., *Kreowanie wizerunku szkoły*, „Zeszyty Naukowe Gnieźnieńskiej WSH-M”, „Milenium”, Gniezno 2007, s. 130.

<sup>6</sup> Gorynia M., Łązniewska E. (red. nauk.), *Kompendium wiedzy o konkurencyjności*, Warszawa 2009, s. 51-72.

<sup>7</sup> Podstawowym poziomem jest poziom mikro-mikro, który dotyczy pojedynczych jednostek, organizacji, pracowników, czy też konsumentów. Na tym poziomie analizuje się aspekty zachowania podmiotów, również takich jak szkoły. Drugi poziom – mikro, obejmuje zróżnicowane przedsiębiorstwa, gospodarstwa domowe, czy też zbiorowość konsumentów. Mezo – to poziom, który związany jest z branżą, sektorem, gałęziami gospodarki narodowej. Poziom makro obejmuje gospodarkę narodową. Regionalny poziom wiąże się z grupami krajów, natomiast globalny dotyczy całego globu (Gorynia, Łązniewska op. cit., s. 51-52). O poziomie konkurencyjności decydują zarówno zmienne makroekonomiczne, jak również mezoekonomiczne i mikroekonomiczne (ibidem, s. 68).

współwarunkują konkurencyjność<sup>8</sup>, dlatego w analizie uwzględnia się zasadę „ceteris paribus”<sup>9</sup>. Jako kluczowe uwarunkowania mikroekonomiczne H. Adamkiewicz wyróżniła: efektywne zarządzanie procesami organizacyjnymi, technicznymi, optymalny podział pracy, a także kontakty z klientami<sup>10</sup>. Natomiast J. Meyer-Stamer do czynników mikrokonkurencyjności zaliczył: stosowane metody zarządzania i organizacji, powiązania pomiędzy uczestnikami rynku oraz szeroko rozumiany marketing<sup>11</sup>.

W odniesieniu do placówek szkolnych styl zarządzania, relacje z najbliższym otoczeniem oraz podejmowanie działań sprzyjających tworzeniu pozytywnej opinii szkoły w znacznym stopniu wpływają na tworzenie przewagi konkurencyjnej. Kluczowe determinanty konkurencyjności są interaktywne, wzajemnie powiązane – są to elementy zależne, występujące w tym samym horyzoncie czasowym<sup>12</sup>. Analizując czynniki konkurencyjności poszczególnych poziomów, można obecnie zauważyć silny wpływ zmian struktury populacji dzieci i młodzieży. Ważne są także zasoby, zarówno rzeczowe, które wpływają na wyposażenie, nowoczesność, warunki kształcenia, jak i odpowiednie zarządzanie zasobami ludzkimi. Nie bez znaczenia jest także polityka państwa w zakresie prawa oświatowego, która może ułatwić, ale także i utrudnić budowanie przewagi konkurencyjnej przez placówki szkolne. Na poziomie mezo szkoła wykorzystuje wprowadzane innowacje, których celem jest zarówno zwiększenie atrakcyjności oferty edukacyjnej, jak i podniesienie jej jakości. Styl zarządzania, czy też odpowiednie systemy motywacji, zarówno w odniesieniu do pracowników, jak i uczniów, rodziców, stanowią także ważne czynniki determinujące konkurencyjność szkoły. Rodzice i potencjalni uczniowie, planując dalszą edukację, zwracają uwagę na poziom wyposażenia, stawiane wymagania, system wartości oraz wielkość naboru do szkoły. Przyjęta i realizowana strategia konkurencji, reakcje na sytuacje kryzysowe, jakość usługi i jej dostosowanie do oczekiwań ucznia, pozycja jaką na rynku edukacyjnym posiada dana placówka szkolna to czynniki wpływające na konkurencyjność na poziomie mikro. Czynniki budujące przewagę konkurencyjną szkół można także podzielić ze względu na otoczenie rynkowe (rys. 1).

---

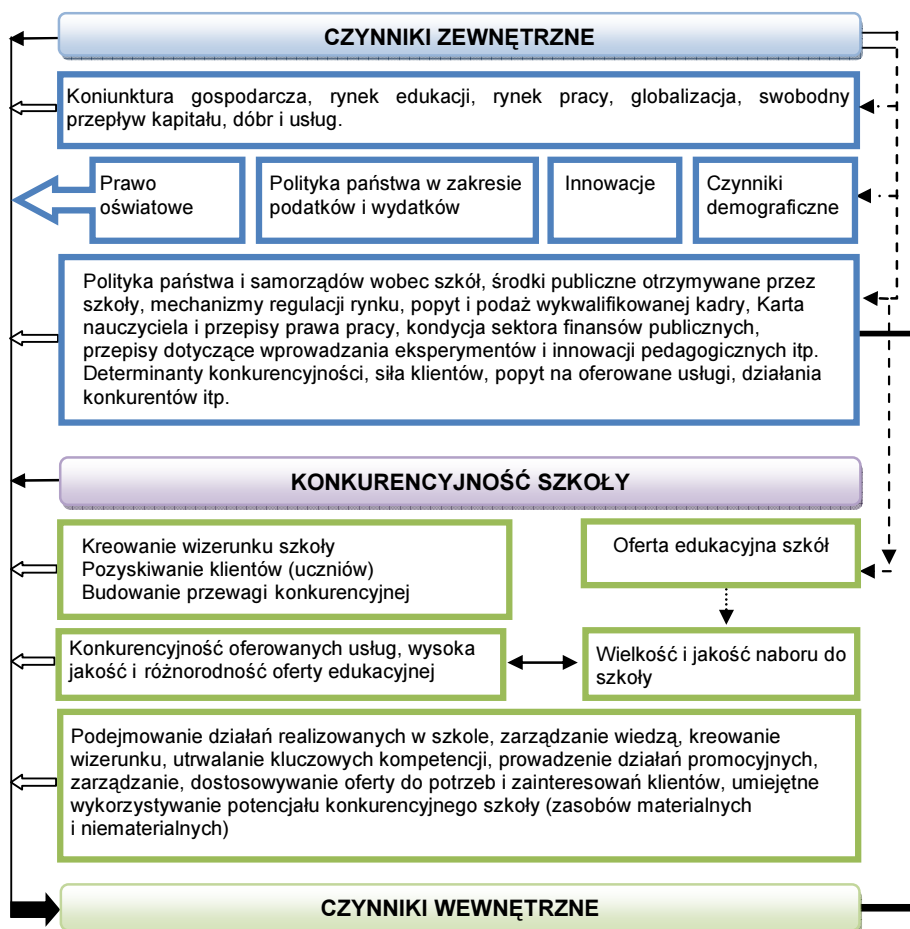
<sup>8</sup> M. Gorynia, E. Łaźniewska, op. cit., s. 72.

<sup>9</sup> Ceteris paribus (łac. ceteri – wszyscy inni, pozostali, reszta; pariter – równie, w podobny sposób, podobnie) można tłumaczyć jako zwrot oznaczający „wszystko inne takie samo”, bądź „pozostałe rzeczy będące równymi” lub też przy pozostałych rzeczach równych. W ekonomii najczęściej używa się tego zwrotu w znaczeniu „przy pozostałych czynnikach niezmiennych”. Na podstawie: D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Mikroekonomia*, Warszawa 2003.

<sup>10</sup> H.G. Adamkiewicz, *Uwarunkowania konkurencyjności przedsiębiorstw w gospodarce rynkowej*, Gdynia 1999, s. 82.

<sup>11</sup> J. Meyer-Stamer, *Konkurencyjność systemowa*, „Gospodarka Narodowa” 1996, nr 3.

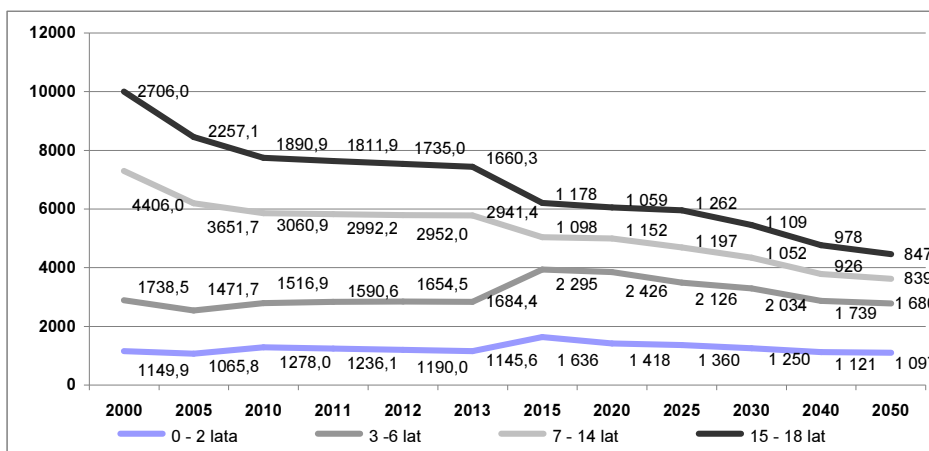
<sup>12</sup> W. Walczak, *Niematerialne determinanty konkurencyjności współczesnych przedsiębiorstw*, [w:] *Konkurencyjność jako determinanta rozwoju przedsiębiorstwa*, red. S. Lachiewicz, M. Matejun, Łódź 2009, s. 112-115.



**Rysunek 1.** Czynniki zewnętrzne i wewnętrzne wpływające na konkurencyjność.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. Walczak, *Analiza czynników wpływających na konkurencyjność przedsiębiorstw*, E-mentor 2010, nr 5(37).

Otoczenie demograficzne kształtuje warunki funkcjonowania szkół, zaś zmiany demograficzne stanowią istotne wyzwanie dla polityki edukacyjnej związanej nie tylko z funkcjonowaniem przedszkoli, szkół podstawowych, gimnazjów czy ponadgimnazjalnych, dotyczą także globalnego podejścia do edukacji jako istotnego czynnika wpływającego na jakość kapitału ludzkiego. Analizując zjawisko regresu demograficznego zachodzące w perspektywie ostatnich lat można stwierdzić, że ma on istotny wpływ na sieć szkół w Polsce (malejąca liczba dzieci i młodzieży w wieku szkolnym była i często jest powodem likwidacji niektórych szkół). Jeśli uwzględnimy spadek liczby dzieci w grupach wiekowych 5-9 i 10-14 lat, to w 2020 roku statystycznie każda klasa zmniejszy się o jedną trzecią uczniów. Prognozy demograficzne w poszczególnych grupach wiekowych w latach 2007-2035 (rys. 2) przedstawione przez GUS pokazują jak zmniejszać się będzie liczba uczniów w polskich szkołach.



Rysunek 2. Prognoza liczby dzieci i młodzieży w Polsce do 2035 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Na początku lat 80. XX wieku, w wyniku wyżu demograficznego i wzrostu liczby osób w wieku 18-23 lat, nastąpił dynamiczny rozwój szkół na poziomie wyższym. W owym czasie wzrost aspiracji edukacyjnych spowodował intensywny rozwój oferty edukacyjnej uczelni wyższych, zarówno publicznych, jak i niepublicznych. Prognozy demograficzne umożliwiają przygotowanie odpowiedniej strategii zmian systemu edukacji, dostosowanie sieci edukacyjnej do pojawiających się nowych wyzwań, ale także wzrost konkurencji wśród szkół na każdym poziomie edukacji. Otoczenie ekonomiczne i społeczne jest uwarunkowaniem, które dotyczy wszystkich typów szkół. Reformy systemu oświaty wprowadziły radykalne zmiany w finansowaniu placówek szkolnych. Wiele samorządów boryka się z kryzysem finansów publicznych, co jest powodem poszukiwania oszczędności także w obszarze oświaty. Często rozbudowana sieć szkół ze zbyt małymi oddziałami klasowymi, a także z dużą liczbą dodatkowych etatów jest przyczyną generowania dodatkowych kosztów w oświacie. Polityka państwa i samorządów wobec szkół, środki publiczne otrzymywane przez szkoły, kondycja sektora finansów publicznych stanowią ważne determinanty konkurencyjności. Prawo oświatowe, mechanizmy regulacji rynku, popyt i podaż wykwalifikowanej kadry, karta nauczyciela i przepisy prawa pracy, przepisy dotyczące wprowadzania eksperymentów i innowacji pedagogicznych itp. umiejętnie wykorzystane przez szkoły mogą przyczynić się do uzyskania przez nie przewagi konkurencyjnej na rynku usług edukacyjnych. Należy jednak pamiętać, że otoczenie zewnętrzne wpływa na funkcjonowanie szkoły, na jej wewnętrzną sytuację, przy uwzględnieniu zmian i tendencji zachodzących w demografii, ekonomii, prawie, technologii. Czynniki zewnętrzne mają związek z podejmowanymi działaniami, posiadanymi zasobami, kapitałem, jakością oferowanych usług, strukturą organizacyjną, innowacyjnością, sposobem zarządzania.

Czynniki wewnętrzne otoczenia to te, które występują w danej placówce edukacyjnej. Wiążą się z kreowaniem wizerunku szkoły na rynku edukacyjnym,

pozyskiwaniem potencjalnych uczniów, a także z utrzymaniem uczniów, którzy są już klientami szkoły. Budowanie przewagi konkurencyjnej poprzez oferowanie usług, ich wysoką jakość i różnorodność, podejmowanie przez placówkę szkolną działań na rzecz środowiska lokalnego, zarządzanie wiedzą, utrwalanie kluczowych kompetencji, prowadzenie działań promocyjnych, dostosowywanie oferty do potrzeb i zainteresowań klientów, umiejętne wykorzystywanie potencjału konkurencyjnego szkoły (zasobów materialnych i niematerialnych) to kluczowe czynniki funkcjonowania szkoły na coraz bardziej konkurencyjnym rynku.

Czynniki decydujące o konkurencyjności mogą być różnie interpretowane, w zależności od podmiotu. Inaczej będzie je interpretować sama szkoła, a inaczej jej klienci (uczniowie, rodzice, absolwenci, pracownicy, uczelnie). Motywy wyboru szkoły, oferta edukacyjna, kwalifikacje kadry, szeroko rozumiana jakość kształcenia, kontynuacja dalszej nauki, opinia na temat szkoły w środowisku, wpływają na jej pozycję na rynku. Budowanie przewagi konkurencyjnej w szkole jest dosyć trudne, co wynika często ze złożonych właściwości placówki szkolnej, posiadanych zasobów, zdolności i umiejętności, które mogą zapewnić przewagę konkurencyjną nad innymi szkołami, czy też przepisów prawa oświatowego. Zasoby ludzkie, takie jak kadra zarządzająca, nauczyciele, pracownicy oraz ich wiedza, stanowią kluczowy czynnik tworzenia i utrzymania przewagi konkurencyjnej, budowania jej wartości i sukcesu. Współcześnie szkoły egzystują w nowych realiach społeczno-gospodarczych, które nie gwarantują im bezpieczeństwa utrzymania się na rynku usług edukacyjnych. Rywalizacja o uczniów dotyczy wszystkich szkół, niezależnie od poziomu edukacji, typów, czy też formy własności. Dla wielu z nich stanowi wyzwanie i wymusza poszukiwanie nowych rozwiązań i sposobów wprowadzania zmian w świadczeniu usługi edukacyjnej oraz takie wykorzystanie czynników, które pozwoliłyby budować i utrzymać konkurencyjność.

## **2. Znaczenie wizerunku szkoły w budowaniu przewagi konkurencyjnej na rynku edukacyjnym**

### **2.1. Istota wizerunku szkoły**

Zmiany w systemie edukacji, między innymi przekształcenie dwustopniowego systemu (w nawiązaniu do tendencji panujących w Unii Europejskiej) w trójstopniową strukturę szkolnictwa, zdecentralizowanie systemu oświaty, przejęcie szkół przez samorządy, zwiększenie kompetencji dyrektorów szkół i ich autonomii, wdrożenie zewnętrznego systemu oceniania, wprowadzenie nowych zasad awansu zawodowego nauczycieli, przyczyniły się do powstania konkurencji na rynku usług edukacyjnych. To z kolei doprowadziło do transponowania wielu zasad i działań realizowanych przez przedsiębiorstwa do szkół i instytucji oświatowych, które coraz powszechniej korzystają ze sposobów i metod tworzenia przewagi konkurencyjnej. Kształtowanie dobrego wizerunku jest obecnie udziałem nie tylko

przedsiębiorstw, szkół wyższych, ale także szkół na wszystkich poziomach edukacji. Wśród placówek szkolnych rośnie świadomość, że o utrzymaniu się na konkurencyjnym rynku edukacyjnym decyduje posiadany wizerunek. Szkoła tworzy przewagę konkurencyjną wtedy, gdy realizuje wartości nie podejmowane przez inne placówki szkolne lub robi to znacznie lepiej. Inwestycja szkoły w tworzenie pozytywnego wizerunku, kształtowanie korzystnej opinii o oferowanej usłudze edukacyjnej staje się immanentną cechą gospodarki opartej na wiedzy.

Wizerunek jest przedmiotem wielu dyskusji, staje się kluczowym elementem majątku organizacji, w tym szkoły. W literaturze pojęcie wizerunku rozpatrywane jest z punktu widzenia teorii zarządzania, psychologii i marketingu. Wizerunek, definiowany jako „obraz polegający na odzwierciedleniu w świadomości spostrzeganych poprzednio składników rzeczywistości”<sup>13</sup>, ocena, identyfikacja, przetwarzanie informacji, sposób w jaki powstaje w umysłach odbiorców<sup>14</sup>, jest określeniem w wymiarze psychologicznym. Poprzez właściwe przekazanie informacji na temat podmiotu, tworzy się odpowiedni obraz tak, aby wyznaczyć zachowania względem danego podmiotu. Wizerunek może być dowolnie kształtowany<sup>15</sup>. Często na podstawie przechowywanych informacji formułuje się on w umysłach ludzi<sup>16</sup>. Z perspektywy marketingu wizerunek określa się w kategoriach sposobu w jaki otoczenie widzi organizację; jest to kreowanie obrazu, na który składa się: komunikacja, zachowania organizacji, kontakty z otoczeniem zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Budowanie wizerunku szkoły wynika między innymi ze specyficznego i zróżnicowanego rynku edukacyjnego, występowania na nim negatywnych zjawisk demograficznych, a także z coraz trudniejszego pozyskiwania nowych uczniów. Pozytywny wizerunek szkoły ma coraz większe znaczenie w środowisku, wpływa na pozytywne relacje z otoczeniem i lepszy jej byt w sytuacji zagrożenia spadkiem populacji uczniów. Szkoła, jak każda instytucja działająca na rynku, funkcjonuje w otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym.

Wszystko, co otacza szkołę stanowi płaszczyznę jej oddziaływań i potencjalnie lub aktualnie wpływa na to, czy jest ona w stanie osiągnąć wyznaczone cele. Otoczenie wewnętrzne to pracownicy szkoły, nauczyciele, administracja, obsługa oraz uczniowie i rodzice, którzy są jednocześnie odbiorcami usługi. Podmiotami otoczenia zewnętrznego są między innymi instytucje zewnętrzne, organizacyjnie związane ze szkołą (organy prowadzące szkołę, nadzorujące), samorządy, organizacje społeczne, konkurenci (szkoły), uczelnie, społeczność lokalna, dostawcy. Zwykle to najbliższe otoczenie formułuje swoje oczekiwania wobec szkoły oraz opinie o jej pracy i świadczonej usłudze edukacyjnej. Szkoła aby dobrze funkcjonować i rozwijać się, powinna monitorować i w sposób twórczy reagować na zmienność otoczenia w jakim funkcjonuje. Ważne jest zatem określenie

<sup>13</sup> M. Przetacznikowa, G. Makiello-Jarża, *Podstawy psychologii ogólnej*, Warszawa 1982, s. 88.

<sup>14</sup> B. Ociepka, *Kształtowanie wizerunku*, Wrocław 2005, s. 83-84.

<sup>15</sup> W. Budzyński, *Public relations, zarządzanie reputacją firmy*, Warszawa 1998, s. 11.

<sup>16</sup> MacInnis D. J., Price L. L., *The role of imagery in information processing: review and extensions*, „Journal of Consumer Research” 1987, s. 473-491.

interesariuszy<sup>17</sup> szkoły i ich oczekiwań. Wybrane grupy interesariuszy (każda z tych grup jest zmienna w czasie i może być dyskusyjna) i ich przykładowe oczekiwania zostały zaprezentowane w tabeli 1.

Tabela 1. Grupy interesariuszy szkoły oraz ich oczekiwania

Grupa interesariuszy	Oczekiwania względem szkoły
Uczniowie szkoły	Przygotowanie do egzaminów zewnętrznych, ukończenie szkoły, uzyskanie certyfikaty, dyplomy potwierdzające kwalifikacje, szeroka oferta edukacyjna, ciekawe zajęcia pozalekcyjne, odpowiedni sposób traktowania ucznia (klienta szkoły), aktywne uczestnictwo w życiu szkoły, perspektywa rozwoju dalszej nauki lub ścieżki zawodowej, możliwość udziału w zajęciach organizowanych przez inne jednostki (np. uczelnie), udział w programach unijnych, wymiany międzynarodowe, praktyki zawodowe.
Potencjalni uczniowie	Atrakcyjna oferta edukacyjna, innowacyjne programy nauczania, możliwość zdobycia różnorodnych zawodów (w przypadku wyboru nauki w technikum lub szkole zawodowej), szeroka oferta zajęć pozalekcyjnych, przygotowanie do podjęcia dalszej nauki na kolejnym etapie edukacji – system doradztwa zawodowego, możliwość korzystanie z pomocy psychologiczno-pedagogicznej.
Absolwenci szkoły	Możliwość kontynuacji dalszej edukacji, szybkiego i trwałego wejście na rynek pracy – dopasowania podaży pracy do potrzeb zgłaszanych przez pracodawców.
Rodzice, rady rodziców, stowarzyszenia działające przy szkole	Możliwość współpracy ze szkołą, przyjazna atmosfera, bezpieczeństwo w szkole, dobre relacje z kadrą dydaktyczną, wyzwalanie inicjatyw i zaangażowania, wpływanie na programy profilaktyczne, wychowawcze, warunki kształcenia.
Kadra zarządzająca, nauczyciele, pracownicy administracyjni, personel	Dobre warunki pracy, możliwość podnoszenia kwalifikacji i umiejętności zawodowych, możliwość współdecydowania i wpływu na zarządzanie szkołą, stabilizacja, rozwój i bezpieczeństwo pracy, dobre relacje z uczniami, rodzicami i pozostałymi pracownikami szkoły.
Władze samorządowe, organ prowadzący szkoły (wydziały/departamenty edukacji)	Współpraca ze szkołami, dążenie do wzrostu różnorodności oferowanej usługi edukacyjnej przez szkołę, podnoszenie wyników egzaminów zewnętrznych, wzrost liczby laureatów, finalistów konkursów i olimpiad, pomoc w podnoszeniu kwalifikacji kadr, tworzenie wizerunku miasta, regionu.
Kuratorium, poradnie psychologiczno-pedagogiczne, ośrodki doskonalenia nauczycieli, instytucje kulturalne (teatry, muzea)	Kształtowanie kultury, relacji społecznych, wartości dodanej szkoły, zwiększanie jakości pracy szkoły, współpraca w zakresie wychowania patriotycznego, kształtowania postaw społecznych, krzewienia idei wolontariatu.
Spółeczeństwo	Konkurencyjność szkół na rynku usług edukacyjnych, zapewnienie wysokiej jakości kształcenia, promowanie wiedzy, kultury.
Potencjalni pracodawcy	Wprowadzenie innowacyjności do firm poprzez zatrudnianie fachowców, profesjonalistów zdolnych do przekształcania firm tradycyjnych w innowacyjne, kreatywna kadra zdolna do wprowadzania zmian.

<sup>17</sup> „Interesariusze to jednostki lub grupy, które mogą wpływać na działania organizacji lub podlegają wpływowi działań podjętych przez organizację., (...) to grupy, od których zależy przetrwanie organizacji” (A. Paliwoda-Matiolańska, *Odpowiedzialność społeczna w procesie zarządzania przedsiębiorstwem*, Warszawa 2009, s. 57). Zainteresowani są oni wynikami działania tej grupy, wewnątrz i na zewnątrz organizacji (M. Bielski, *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 2002, s. 59). Zdaniem T. Dąbrowskiego interesariuszami danej organizacji są podmioty wpływające lub mogące wpływać na daną jednostkę (czasami organizacja jest od nich zależna), które są lub mogą być w relacjach z daną organizacją (T. Dąbrowski, *Reputacja przedsiębiorstwa*, Kraków 2010, s. 153).

Szkoły wyższe: - absolwenci - absolwenci jako przyszła kadra pedagogiczna - kandydaci na studia	Przygotowanie kreatywnych absolwentów do funkcjonowania na rynku pracy, upowszechnianie wiedzy, rozwój osobowy potencjalnych studentów i absolwentów, wyzwalamie samodzielności i inicjatyw, umiejętność podejmowania decyzji, dokonywania wyborów, odpowiedzialności, przygotowanie do podjęcia i realizacji dalszej ścieżki edukacyjnej.
--	--

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Kowalska, *Spoleczna odpowiedzialność uczelni*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Toruniu” 2009, nr 2, s. 294; L. Białoń, *Budowanie wizerunku szkoły wyższej jako mega narzędzie marketingu*, „Zeszyty Instytutu Lotnictwa” 2012, nr 225.

W tworzeniu wizerunku szkoły ważną rolę pełnią wewnątrzni interesariusze szkoły (kadra dydaktyczna, dyrekcja, pracownicy niepedagogiczni, uczniowie, rodzice), którzy, jako opiniotwórcza grupa, kształtują obraz szkoły, odgrywają kluczową rolę w jej funkcjonowaniu i stanowią źródło przewagi konkurencyjnej. Potencjalni uczniowie, rodzice, środowisko lokalne często poszukują informacji wśród podmiotów będących w bliskiej relacji ze szkołą. S.H. Kennedy podkreśla, że wewnętrzny wizerunek w sektorze usług zależy głównie od jego obrazu ukształtowanego w świadomości pracowników<sup>18</sup>.

Szkoła, tworząc swój obraz poprzez odpowiedni system komunikacji i właściwe nim zarządzanie, stara się zwrócić uwagę otoczenia na pozytywne skojarzenia związane z nią. Komunikat do poszczególnych grup powinien być kierowany w szczególny sposób. Jeśli szkoła w większym stopniu zainteresowana jest pozyskaniem potencjalnych uczniów, wówczas w przekazach marketingowych powinna akcentować wyniki egzaminów, osiągnięcia w zakresie konkursów i olimpiad, różnorodność oferty edukacyjnej, atmosferę jaka w niej panuje.



Rysunek 3. Proces zarządzania komunikacją

Źródło: opracowanie własne na podstawie: V. Porak, Ch. Fiesler, Ch. Hoffmann, *Methoden der Erfolgsmessung von Kommunikation*, M. Piwniger, A. Zerfass (Hrsg.), *Handelbuch, Unternehmens-Kommunikation*, 1 Auflage, GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2007, s. 536.

Celem komunikacji zewnętrznej jest wzbudzenie zainteresowania szkołą i wywołanie pozytywnego nastawienia do jej działalności. Sposób komunikowania się z interesariuszami ma duży wpływ na budowanie wizerunku. Jest to jeden z kluczowych czynników sukcesu, pozwalający dotrzeć do potencjalnych klientów

<sup>18</sup> Kennedy S.H., *Nurturing corporate image*, „European Journal of Marketing” 1997, Vol. 11 nr 3, s. 119.



szkoły, zaprezentować ją na rynku usług edukacyjnych. Skuteczny system komunikacji polega na dwukierunkowości – umożliwia przepływ informacji ze szkoły do środowiska i odwrotnie – z otoczenia do szkoły (jak jest postrzegana przez odbiorców, jakie są mocne, a jakie słabe strony). H. Barich i Ph. Kotler zwracają uwagę na konieczność identyfikowania mocnych i słabych stron wizerunku oraz wprowadzenia działań mających na celu jego poprawienie<sup>19</sup>. Taka analiza umożliwia weryfikację wizerunku, pozwala dobrać odpowiednie instrumenty za pomocą których szkoła stworzy optymalny system komunikacji. Pozytywna ocena szkoły może jej zapewnić realizację założonych celów, ułatwić potencjalnym uczniom i ich rodzicom podjęcie decyzji o jej wyborze. Na konkurencyjnym rynku szkoła dąży do uzyskania miejsca w świadomości uczniów, rodziców, pozyskania ich zaufania<sup>20</sup> (często to właśnie wizerunek buduje je), do tworzenia więzi z coraz bardziej wymagającym klientem<sup>21</sup>. Zapewnia również utrzymanie dobrych relacji z otoczeniem oraz stworzenie obrazu instytucji świadczącej wysokiej jakości usługę<sup>22</sup>.

Współczesna szkoła powinna reagować na wyzwania zmieniającego się rynku usług edukacyjnych, być aktywnym uczestnikiem życia społecznego, a także umieć podporządkować swoje działania preferencjom odbiorców usługi, eksponować swój wizerunek na zewnątrz, tworzyć indywidualny i niepowtarzalny charakter. Wizerunek staje się naturalnym instrumentem konkurowania szkół na rynku usług edukacyjnych, zatem należy traktować go jako podstawowy czynnik przewagi konkurencyjnej.

## 2.2. Uwarunkowania procesu kreowania wizerunku szkoły

W zależności od przyjętych założeń, poglądów, sytuacji, obraz szkoły podlega modyfikacjom. Wizerunek posiada dwa podstawowe komponenty: funkcjonalny i emocjonalny<sup>23</sup>. Funkcjonalny komponent zawiera elementy materialne, które są łatwo mierzalne – w przypadku szkoły jest to jej wyposażenie (liczba komputerów, tablic interaktywnych, pracowni językowych, a nawet szafek dla uczniów, czy też wyniki egzaminów zewnętrznych), natomiast komponent emocjonalny związany jest z elementami niematerialnymi, przejawiający się w uczuciach i postawach wobec organizacji, które czasami są skutkiem indywidualnych doświadczeń w kontaktach ze szkołą lub powstają w procesie gromadzenia informacji dotyczących atrybutów tworzących komponenty funkcjonalne wizerunku. Wielu badaczy

---

<sup>19</sup> H. Barich, Ph. Kotler, *A framework for marketing image management*, „Sloan Management Review”, Winter 1991, s. 94-104.

<sup>20</sup> Ph. Kotler, G. Armstrong, J. Saunders, Y. Wong, *Marketing*, Warszawa 2002.

<sup>21</sup> Tkaczyk J., *Kształtowanie wizerunku przedsiębiorstwa usługowego. Przykład sektora pośrednictwa ubezpieczeniowego*, [w:] *Kierunki rozwoju marketingu usług*, red. A. Czubała, J. W. Wiktor, Chorzów 2002, s. 233.

<sup>22</sup> Pietrullewicz T., *Wpływ wizerunku szkoły na jej wybór przez rodziców w świetle przeprowadzonych badań*, E-mentor 2014, nr 3(55), s. 25.

<sup>23</sup> S.H. Kennedy, op. cit.

wizerunku wyróżnia komponenty afektywne i kognitywne. W literaturze komponenty kognitywne wizerunku definiowane są jako poznawcze, stanowią opinię o organizacji, jej ofercie. Powstają one w wyniku przekazywanych informacji, zaś tworzące go czynniki mają różne znaczenie dla poszczególnych grup interesariuszy (np. położenie szkoły, sposób zarządzania, metody nauczania). Komponenty afektywne, określane ze względu na kryterium charakteru/emocji, związane z odczuciem, wrażeniem, subiektywnym odbiorem cech organizacji, czy też jej elementów, tworzone są na podstawie czynników o charakterze emocjonalnym (np. atmosfera w szkole, bezpieczeństwo, warunki nauki). Zdaniem J. Chena, komponenty te mają niewielkie znaczenie aplikacyjne<sup>24</sup>.

Analizując wizerunek, szkoła powinna poznać w jaki sposób oddziaływanie bodźców w otoczeniu wpływa na jego dynamikę. Budowanie opinii w otoczeniu stanowi kluczowy element wiedzy dla jej podmiotów. Istotnym staje się ustalenie, czy szkoła posiada właściwie ukształtowany obraz w otoczeniu, jaki jest jego charakter, czy można określić jego dobre i słabe strony, jaki jest kierunek zmian (czy wizerunek szkoły ulega poprawie, czy też pogorszeniu). Całościowy wizerunek może być analizowany z perspektywy wewnętrznej, rynkowej i socjopolitycznej<sup>25</sup>. Na całościowy wizerunek szkoły wpływa wiele czynników. Czynniki te można podzielić na częściowo zależne oraz niezależne. Do tych pierwszych należy zaliczyć:

- promocję szkoły, co wiąże się z organizowaniem i zapraszaniem rodziców i przedstawicieli środowiska lokalnego na uroczystości i imprezy szkolne, zapraszaniem uczniów szkół gimnazjalnych – potencjalnych kandydatów w ramach organizowanego Dnia Drzwi Otwartych;
- public relations zewnętrzny, polegający na: pozyskiwaniu sponsorów, współpracy z mediami lokalnymi, przekazywaniu informacji o wynikach szkoły, osiągnięciach uczniów, imprezach, przekazywaniu informacji o pozyskiwanych środkach finansowych, realizacji programów unijnych, dbaniu o wyposażenie i estetykę szkoły, organizowaniu imprez dla przedstawicieli środowiska lokalnego, organizowaniu akcji charytatywnych na rzecz np. ochrony środowiska, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa, potrzebujących, eksponowaniu strony internetowej szkoły, współpracy ze środowiskiem akademickim, instytucjami kulturalnymi, policją, właściwym doborze sposobu rozwiązywania sytuacji kryzysowych;
- public relations wewnętrzny, obejmujący takie czynniki, jak: tworzenie przyjaznej atmosfery w szkole, aktualizowanie oferty edukacyjnej i zajęć pozalekcyjnych, organizowanie imprez wspólnie z młodzieżą (konkursy, wigilie, wycieczki), nagłaśnianie sukcesów uczniów, stworzenie sprawnego systemu komunikacji wewnętrznej (Internet, tablice ogłoszeń, dziennik elektroniczny, spotkania, zebrania), organizowanie uroczystości jubileuszowych, imprez integracyjnych, wzmocnienie roli nauczycieli w szkole, tworzenie odpowiedniego systemu

<sup>24</sup> J. Chen, *A Case Study of Korean Outbound Travelers' Destination Images by Using Correspondance Analysis*, „Tourism Management” 2001, nr 22, s. 345-352.

<sup>25</sup> B. Rozwadowska, op. cit., s. 56.

motywacji, zapraszanie do aktywnego udziału rodziców, stworzenie systemu informacji dla rodziców, przekazywanie rodzicom określonych sprawozdań i informacji o działalności szkoły.

Wśród czynników częściowo pozostających poza możliwością kontroli szkoły, czynników niezależnych, należy wymienić:

- komunikację nieformalną, a więc zasłyszane przypadkowo informacje, informacje o szkole przekazywane przez media lokalne, opinie kreowane przez absolwentów szkoły, także przez uczniów szkoły, będące wynikiem emocji, postrzeganie szkoły przez pryzmat oceny wyposażenia szkoły, estetyki pomieszczeń;
- informacje o szkole – rankingi szkół (m.in. coroczny ranking Perspektyw), wyniki egzaminów zewnętrznych (matura, egzamin potwierdzający kwalifikacje zawodowe), Edukacyjna Wartość Dodana (EWD), wyniki konkursów i olimpiad przedmiotowych, sportowych osiągnięć szkoły.

Wykorzystanie we właściwy sposób czynników zależnych od szkoły może przyczynić się do stworzenia odpowiedniego poziomu wizerunku. Zdaniem D. Tworzydło i T. Solińskiego, czynnikami wpływającymi na budowę i utrzymanie wizerunku wewnętrznego są: zarządzanie procesem komunikacji, relacje wewnętrzne, poziom motywacji pracowników, wizerunek kadry zarządzającej, system i styl zarządzania, atmosfera w miejscu pracy, warunki rozwoju pracownika, działania integracyjne, warunki nauki, dobry wizerunek zewnętrzny<sup>26</sup>. Poszczególne grupy otoczenia w różny sposób odbierają wizerunek szkoły, inaczej ją oceniają ze względu na styl kierowania, sposób komunikowania się z pracownikami, pewność zatrudnienia, czy „klimat” szkoły. Czynniki te budują opinię w stosunku do interesariuszy wewnętrznych szkoły. Standardy komunikacji, relacje z uczniami, rodzicami, proces komunikacji z otoczeniem, relacje z mediami, zaangażowanie społeczne, tożsamość, pozycja na rynku, działania promocyjne, wyniki w rankingach, wydarzenia, uroczystości skierowane do otoczenia zaliczane są do czynników zewnętrznych<sup>27</sup>. Poprzez zapewnianie stałego przepływu informacji, kształtowanie właściwego powiązania komunikacyjnego z otoczeniem, wysoki poziom usługi edukacyjnej, odpowiednią, atrakcyjną ofertę podstawową, jak i uzupełniającą, szkoła może liczyć na „nabywców” swoich usług, budując wizerunek szkoły wiarygodnej i rzetelnej.

Czynniki wpływające na wizerunek szkoły można podzielić także na wizualne i niewizualne. Do pierwszej grupy zalicza się: system komunikacji z otoczeniem i pracownikami<sup>28</sup>, elementy służące identyfikacji organizacji<sup>29</sup>: grafikę nazwy, charakterystyczną kolorystykę, wygląd pracowników, wystrój i wyposażenie szkoły, wizytówki, logo, materiały audiowizualne, reklamówki. Do drugiej grupy

<sup>26</sup> D. Tworzydło, T. Soliński (red.), *Public relations w teorii i praktyce*, Rzeszów 2006, s. 81-84.

<sup>27</sup> Ibidem.

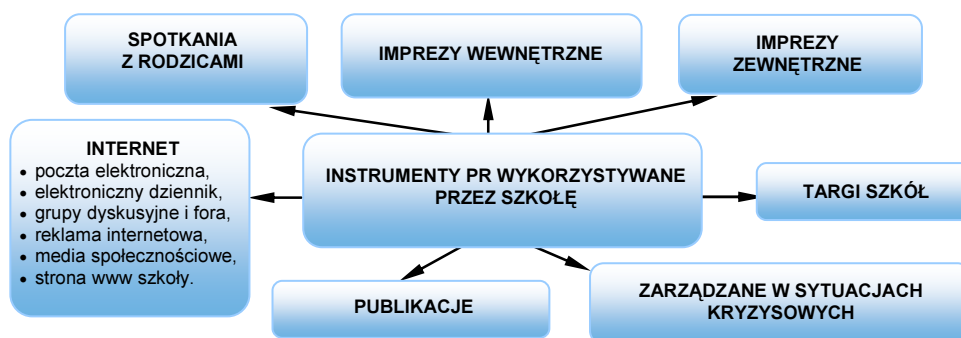
<sup>28</sup> Z. Knecht, *Public relations w administracji publicznej. Teoria, praktyka, badania*, Warszawa 2006, s. 7.

<sup>29</sup> Golka M., *Świat reklamy*, Warszawa 1994, s. 28.

należą: bezpośrednie kontakty z interesariuszami, system komunikacji (obrazy, słowa), opinia bezpośrednio odbierana w środowisku, zachowanie personelu oraz atmosfera panująca w szkole, a także poziom wyników osiągniętych przez uczniów. Pozytywny wizerunek jest ważnym uwarunkowaniem rozwoju szkoły, nośnikiem informacji, pozwala lepiej zidentyfikować jej ofertę edukacyjną, a także korzystnie wpływa na relacje z interesariuszami otoczenia.

### 3. Instrumenty public relations w kreowaniu wizerunku

Szkoły często nie mają możliwości kompleksowego tworzenia wizerunku poprzez duże kampanie ze względu na sposób finansowania, toteż wybierają bardziej dostępne dla siebie narzędzia. Aby skutecznie je wykorzystać, powinny wybrać najważniejsze, które decydują o formach działań public relations (dalej PR), najefektywniej kreują wizerunek, uwzględniając możliwości ich wykorzystania oraz uwarunkowania budżetowe. Skala stosowania narzędzi PR przez szkoły jest wciąż ograniczona. Na rysunku 4 przedstawiono instrumenty public relations wykorzystywane przez szkoły.



Rysunek 4. Instrumenty public relations wykorzystywane przez szkołę

Źródło: opracowanie własne.

Instrumentem public relations, stanowiącym formę komunikacji i wzajemnych relacji z rodzicami, są spotkania pełniące funkcję informacyjną. Szkoła powinna nauczyć się „autentycznej” współpracy z rodzicami, partnerskich relacji dzięki wspólnemu działaniu opartemu na zaufaniu, szacunku, motywacji i sprawniej komunikacji. Współczesna szkoła budująca świadomie wizerunek jest miejscem organizacji uroczystości szkolnych, wydarzeń, festynów i spotkań kulturalnych, dzięki którym może zyskać rozgłos, i przyciągnąć uwagę interesariuszy. Popularną formą public relations każdej szkoły są także wydawnictwa zaliczane do reklamy drukowanej, zawierające krótką informację o szkole.

Internet to ważne medium komunikowania się, dystrybucji informacji i kontaktów z użytkownikami. Z punktu widzenia szkoły na uwagę zasługuje fakt, że

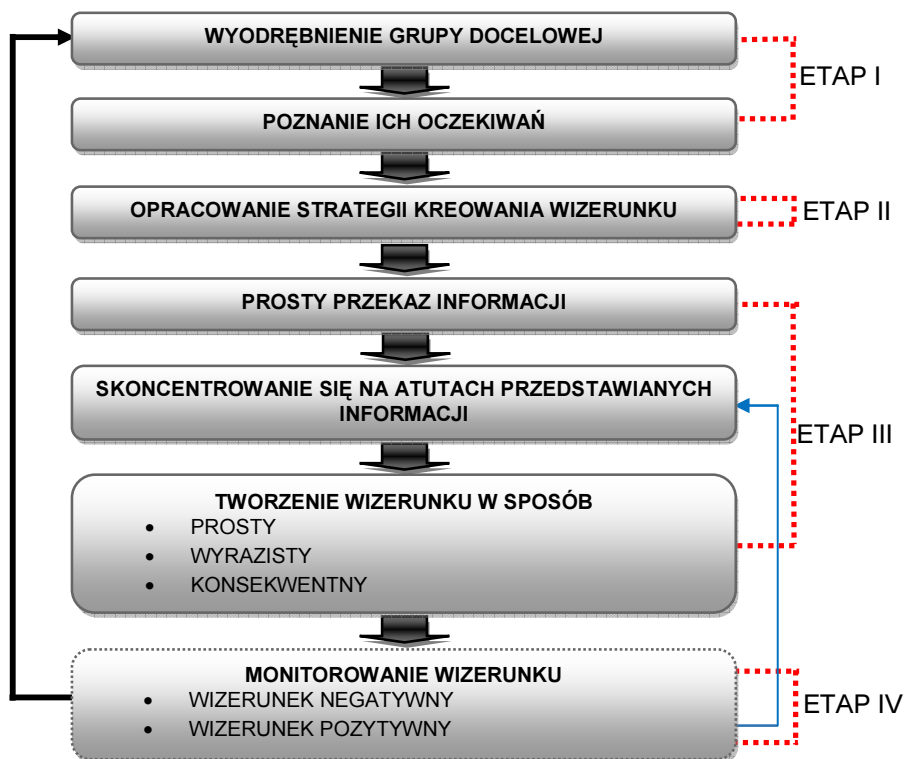
Internet oddziałuje na wszystkie grupy jednocześnie – uczniów szkoły, rodziców, potencjalnych kandydatów, pracowników szkoły oraz środowisko lokalne. Nie bez znaczenia jest również fakt niskich kosztów tej drogi dotarcia do zainteresowanych. Szkoła, jako narzędzie PR, wykorzystuje między innymi: pocztę elektroniczną, elektroniczny dziennik, grupy dyskusyjne i fora, reklamę internetową i coraz częściej media internetowe, portale społecznościowe (social media). Za pomocą tych instrumentów można dotrzeć do bardzo dużej liczby odbiorców o podobnych zainteresowaniach, szukających określonych informacji, nagłośnić dane wydarzenie, czy też działania jakie podejmuje placówka edukacyjna.

Ze względu na szybki i nie zawsze kontrolowany sposób przekazu informacji, kanał ten podatny jest na powstanie sytuacji kryzysowych, które mogą zagrozić wizerunkowi szkoły. Rolą dyrektora, ale także i pracowników szkoły jest zatem ciągle monitorowanie ewentualnych sytuacji kryzysowych, skuteczne zarządzanie kryzysem, wzmacnianie czynników pozytywnych, stosowanie odpowiednich narzędzi efektywnego reagowania na trudne sytuacje, a także opracowanie listy zdarzeń krytycznych w szkole po to, aby zaplanować i uporządkować niepożądane działania, móc szybko ocenić zagrożenia i ryzyko. Portale społecznościowe z jednej strony stanowią wielki potencjał do wykorzystania przez placówki szkolne w tworzeniu opinii, z drugiej zaś powinny być umiejętnie wykorzystywane w procesie przekazywania informacji. Istnieje przekonanie, że szkoła powinna być obecna tam, gdzie jej uczniowie przebywają najczęściej – są to portale społecznościowe. Ważnym elementem przewagi konkurencyjnej szkoły jest strona www, będąca jej wirtualną wizytówką. Aktywność placówki szkolnej w serwisach internetowych stanowi podstawowe narzędzie rozpowszechniania informacji, integruje różne formy przekazu, jest dynamicznym medium.

Tworzenie atrakcyjnej oferty edukacyjnej, budowanie pozytywnej opinii, której celem jest sprostanie oczekiwaniom, jakie szkole stawiają „kluczowi” interesariusze (potencjalni uczniowie i ich rodzice, aktualni uczniowie, rodzice, środowisko lokalne, samorządy prowadzące szkoły) jest ważnym zadaniem dla każdej placówki szkolnej. Kształtowanie opinii szkoły działającej w skali lokalnej ma dla niej bardzo duże znaczenie, a zarządzanie wizerunkiem wymaga podejmowania wielu działań związanych z tworzeniem i wdrażaniem określonej strategii wizerunkowej. Tworząc strategię wizerunkową, szkoła powinna podejmować określone decyzje, wyznaczać cele, określić posiadane zasoby, analizować warunki otoczenia i istniejącą konkurencję. Strategia powinna koncentrować się na działaniach związanych z osiąganiem celów wpływających na zadowolenie podmiotów korzystających z usługi edukacyjnej. Formułowanie strategii i jej wybór jest trudny, dlatego przy jej tworzeniu i wyborze powinni uczestniczyć wszyscy pracownicy szkoły. Za pomocą strategii szkoła wyznacza swoje miejsce na rynku usług edukacyjnych, miejsce w otoczeniu i przyszłości. Zatem budowanie wizerunku stanowi ważny element kształtowania strategii, której istotą jest wyraźne odróżnienie jej od innych szkół, pokazanie jej unikatowości, nadanie odmienności.

Współcześnie wizerunek stanowi istotny komponent sukcesu, wymaga zaangażowania i kompetencji kadry zarządzającej. Szkoły powinny nauczyć się jak zarządzać wizerunkiem, jak planować i organizować działania z tym związane.

Zarządzanie wizerunkiem wymaga dbałości szkoły o każdy element, stanowczości, budowania dobrych relacji z potencjalnymi uczniami i ich rodzicami, zdefiniowania wartości wyróżniających ją na konkurencyjnym rynku usług edukacyjnych. Proces planowania wizerunku przedstawia rysunek 5.



**Rysunek 5.** Proces planowania wizerunku  
Źródło: opracowanie własne.

Stworzenie silnego wizerunku, dotarcie do określonej grupy docelowej, odpowiednie zaplanowanie działania public relations, powinny stanowić cele strategiczne szkoły, która chce budować swoją przewagę konkurencyjną na rynku edukacji. Kreowanie wizerunku wymaga przewidywania, prognozowania działań, wyznaczania celów, zasobów, metod i środków do ich osiągnięcia.

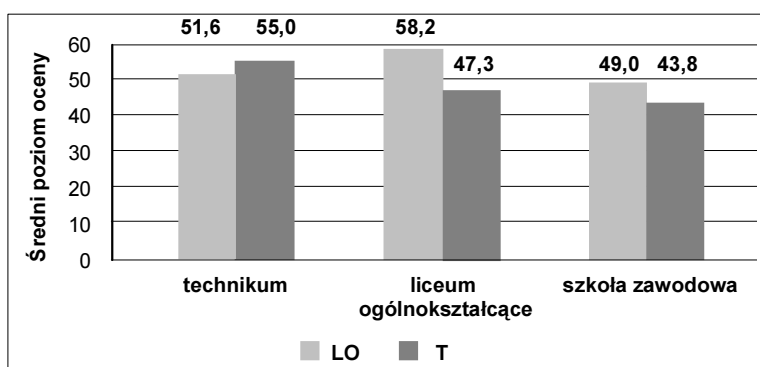
Tworząc przewagę konkurencyjną opartą na wizerunku, należy zainteresować interesariuszy szkoły jej działaniami, ofertą edukacyjną, która często wynika z mody, a nie zawsze z potrzeb rynku pracy. Tworzenie klas patronackich, czy też akademickich, staje się coraz bardziej modne, ale jest także podyktowane oczekiwaniami uczniów, którzy mogą poszerzać swoją wiedzę (w ramach współpracy z uczelnią), czy też kształcić konkretne umiejętności zawodowe. Uczniowie mogą dokonywać wyboru szkoły spośród wielu ofert – decydują się na usługi edukacyjne tej, której wartość postrzegają jako najwyższą lub tej, której oferta dopasowana jest do ich oczekiwań.

#### 4. Postrzeganie wizerunku ze względu na typ szkoły

Przeprowadzono badania w środowisku kandydatów do szkoły ponadgimnazjalnej na próbie uzyskanej w wyniku losowego wyboru. Celem głównym badania było zidentyfikowanie znaczenia kreowania wizerunku szkoły w procesie budowania przewagi konkurencyjnej i jego wpływu na wielkość naboru. Wśród celów szczegółowych wymieniono: określenie miejsca wizerunku w procesie podejmowania decyzji dotyczącej wyboru szkoły przez kandydatów, motywów dokonywania wyboru szkoły ponadgimnazjalnej w kontekście jej wizerunku, poznanie opinii młodzieży wybierającej poszczególne typy szkół (ogólnokształcące licea, technika, szkoły zawodowe).

Badaniom poddano uczniów klas trzecich gimnazjum. Dla ucznia kończącego gimnazjum, wybór dalszej ścieżki edukacyjno-zawodowej i szkoły stanowi moment refleksji nad podejmowaną decyzją. Zakresem przestrzennym badania objęto miasta powiatowe województwa warmińsko-mazurskiego. Operatem losowania był wykaz szkół gimnazjalnych – publicznych funkcjonujących na terenie miast, stolic powiatów województwa, na podstawie danych Systemu Informacji Oświatowej znajdujących się na stronie Kuratorium Oświaty w Olsztynie ([www.ko.olsztyn.pl](http://www.ko.olsztyn.pl)). Zakresem przedmiotowym badań był wizerunek – jego wpływ na decyzje edukacyjne podejmowane przez uczniów, kreowanie wizerunku ze względu na różnorodność oferty oraz jako element budowania przewagi konkurencyjnej szkoły. Za metodę badań przyjęto kwestionariusz ankiety.

Przeprowadzone badania oceny wizerunku szkoły w środowisku kandydatów do szkoły ponadgimnazjalnej na próbie 1500 uczniów – potencjalnych kandydatów do liceum, technikum i szkoły zasadniczej województwa warmińsko-mazurskiego, potwierdziły, że jej postrzeganie jest zróżnicowane w zależności od typu szkoły.



**Rysunek 6.** Średni poziom oceny liceum ogólnokształcącego na tle technikum  
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

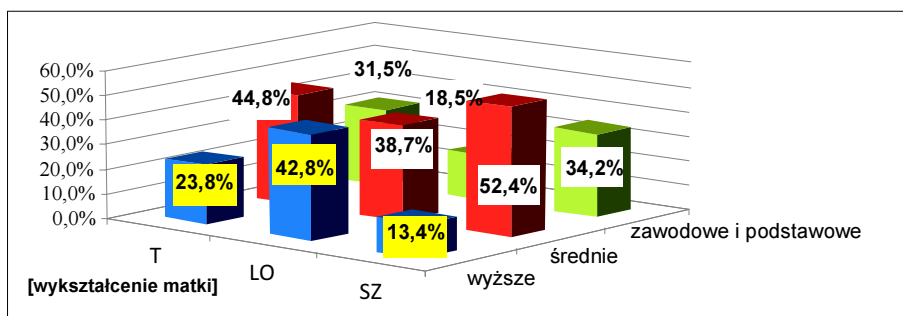
Uczniowie, którzy planowali wybrać technikum gorzej oceniali liceum na tle technikum, zaś ci, którzy zamierzali wybrać liceum ogólnokształcące lub szkołę zawodową lepiej oceniali LO w porównaniu z technikum (rys. 6). Wizerunek

szkoły, której celem jest wykształcenie kadry zawodowej na potrzeby rynku pracy (technikum, szkoła zawodowa) jest słabszy niż szkoły, która przygotowuje swoich absolwentów do podjęcia dalszej ścieżki edukacyjnej. Można przypuszczać, że wizerunek liceów ogólnokształcących stanowi konsekwencję ich obrazu ugruntowanego przez lata w społeczeństwie. Licea postrzegane były, i w dalszym ciągu są, jako typ szkoły kształcącej uczniów z wyższymi aspiracjami edukacyjnymi, potencjalnych kandydatów na studia. Istotnymi argumentami oceny szkoły i jej wyboru przez gimnazjalistów, w świetle przeprowadzonych badań, są: informacje o ofercie edukacyjnej przekazane w ciekawy i interesujący sposób, profile kształcenia dostosowane do oczekiwań kandydatów, jakość oferowanej usługi edukacyjnej, a także dystrybucja informacji.

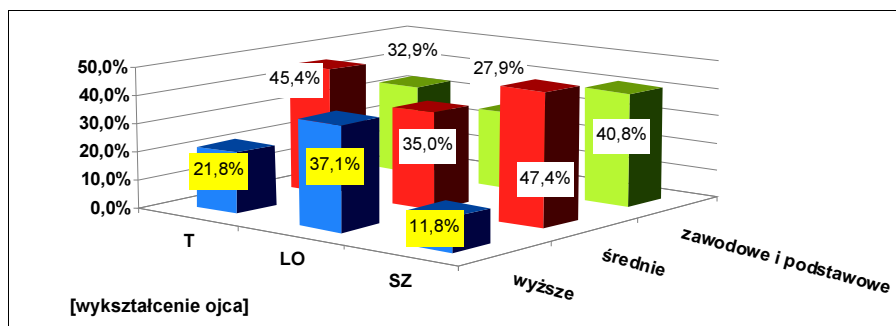
Analizie poddano także wpływ na planowany wybór szkoły zainteresowania ofertą szkoły w zakresie specjalności klas oraz zróżnicowanie zainteresowania w zakresie specjalności klas w zależności od typu szkoły. Przewidywane trendy na rynku pracy, rozwój technologii, a także zmiany społeczno-gospodarcze pozwalają na określenie, jakie kwalifikacje i zawody mogą być poszukiwane. Przygotowując swoją ofertę edukacyjną, szkoła powinna tworzyć miejsce intelektualnych poszukiwań, których celem będzie rozbudzanie ciekawości poznawczych uczniów. Oferta edukacyjna spełniająca oczekiwania kandydatów w bardzo dużym stopniu decyduje o wyborze oraz postrzeganiu szkoły jako placówki reagującej na potrzeby uczniów.

Rysunek 7 i 8 przedstawia wpływ wykształcenia matek i ojców na planowany wybór szkoły. Przy planowanym wyborze liceum przez potencjalnych kandydatów wpływ wyższego wykształcenia matki był silniejszy, natomiast wpływ ojców z wykształceniem zawodowym i podstawowym był większy przy planowaniu podjęcia nauki w zasadniczej szkole zawodowej. Deklarowany poziom wykształcenia matek badanych uczniów był wyższy niż poziom wykształcenia ojców. Na uwagę zasługuje fakt, że zarówno w grupie matek, jak i ojców z wykształceniem zawodowym i podstawowym oraz średnim, uczniowie deklarowali wybory związane ze szkołami zawodowymi (zasadniczą szkołą zawodową i technikum). W przypadku posiadanego wykształcenia wyższego rodziców największy odsetek uczniów deklarował wybór liceum. Można sądzić, że lepiej wykształceni rodzice przywiązują większą wagę do edukacji swoich dzieci, wykazują wyższe aspiracje w kreowaniu ich ścieżki edukacyjnej. Należy przypuszczać, że istnieje pozytywna zależność między decyzją o wyborze planowanej szkoły przez gimnazjalistów a poziomem wykształcenia rodziców. Lepiej wykształceni rodzice, podejmując decyzję o wyborze szkoły ponadgimnazjalnej, kierują się analizą możliwości swoich dzieci, weryfikują oferty edukacyjne wraz z dziećmi (mają lepsze rozeznanie na rynku usług edukacyjnych), zawody, których wykonywanie daje szansę zatrudnienia. Rzadziej ulegają modzie i stereotypowym opiniom o szkole, mają także większą świadomość dokonywanych wyborów na tym etapie edukacji. Szkoły, kreując swój wizerunek, powinny uwzględniać poziom wykształcenia rodziców, analizować, jakie wartości przypisują oni nauce, a jakie ścieżce zawodowej.





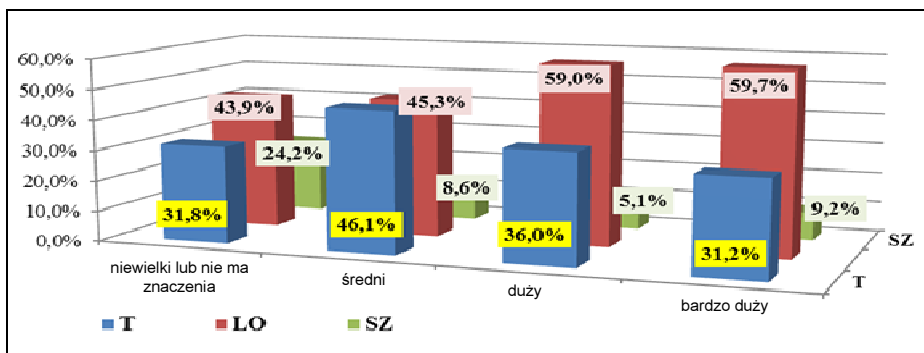
**Rysunek 7.** Planowany wybór szkoły a wykształcenie matki;  
T – technikum, LO – liceum ogólnokształcące, SZ – szkoła zawodowa  
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.



**Rysunek 8.** Planowany wybór szkoły a wykształcenie ojca;  
T – technikum, LO – liceum ogólnokształcące, SZ – szkoła zawodowa  
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

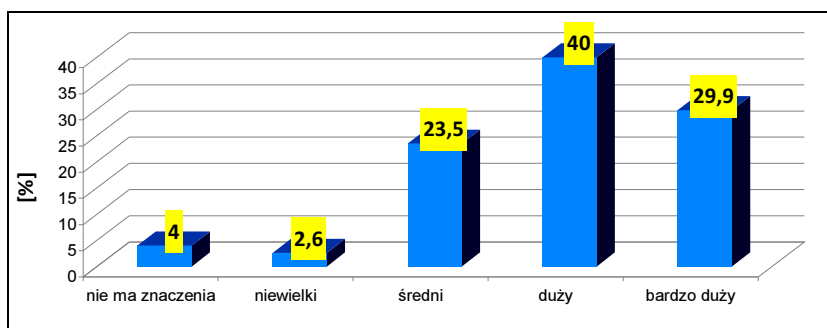
Konkurencja wśród szkół w zakresie tworzenia oferty edukacyjnej przyczynia się do występowania na rynku edukacyjnym większej liczby miejsc w szkołach ponadgimnazjalnych niż liczba absolwentów szkół na niższym poziomie. Do niedawna szkoły ponadgimnazjalne konkurowały między sobą na poziomie: szkoły zawodowe, odrębnie technika i oddzielnie licea ogólnokształcące. Te ostatnie, mając bardzo dobre nabory, nie podejmowały intensywnych działań nakierowanych na budowanie opinii. Dobra pozycja liceów była wynikiem między innymi reformy z 1999 roku, aspiracji edukacyjnych rodziców i dzieci (wzrost rekrutujących na studia, powstanie uczelni niepublicznych, lepszy dostęp do edukacji na poziomie wyższym). Malejąca liczba populacji młodzieży w wieku gimnazjalnym spowodowała zmniejszenie liczby kandydatów do szkół ponadgimnazjalnych. Rozpoczęła się intensywna konkurencja. O kandydata rywalizować zaczęły licea z technikami, przede wszystkim ofertą edukacyjną, która częściej wynikała z mody, wpływu mediów – np. klasy mundurowe. Część liceów, chcąc zwiększyć rekrutację, określała niski próg punktów przy przyjęciu absolwentów gimnazjów do szkoły (co wpływa na jakość naboru), co w konsekwencji obniżyło poziom świadczonej usługi edukacyjnej, a w dalszej perspektywie pogorszyło wizerunek szkoły. Coraz częściej można było zauważyć podobieństwo ofert edukacyjnych

liceum i technikum (np. tworzenie klas ekonomicznych w liceum). Licea zaczęły wchodzić na rynek dotychczas przypisywany technikum, a technikum – liceum. W efekcie tych zmian rynek usług edukacyjnych zaczął się coraz bardziej ujednolicać w zakresie oferty edukacyjnej. Zdaniem respondentów, licea zapewniają wysokiej jakości proces dydaktyczny, stanowią typ szkoły dla uczniów o wyższych aspiracjach, a czasami dla tych, którzy nie wiedzą, co chcieliby robić w przyszłości, bądź nie mają sprecyzowanych zainteresowań.



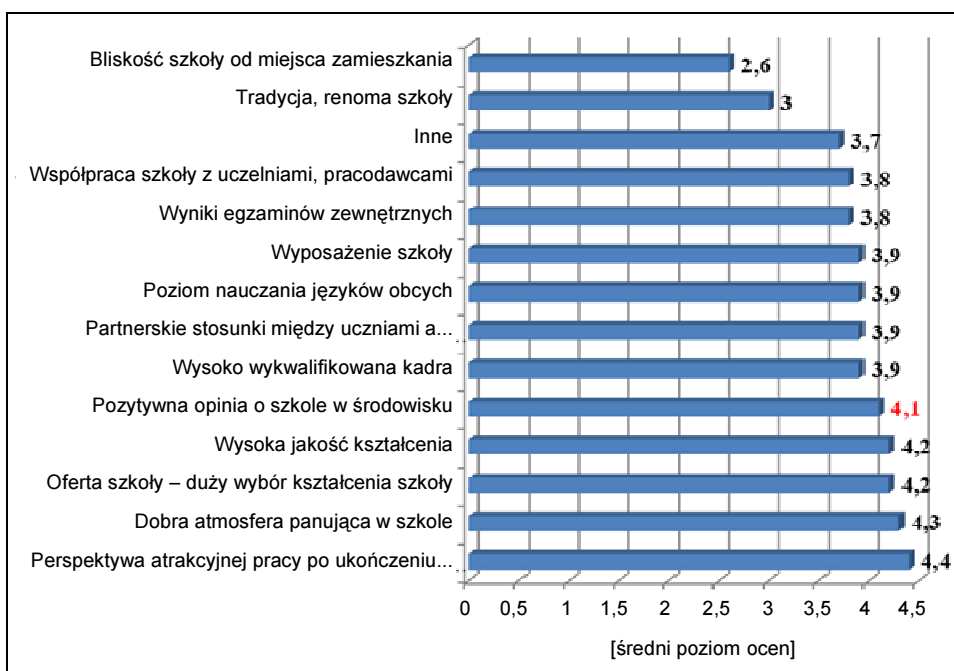
**Rysunek 9.** Planowany wybór szkoły a wpływ opinii na decyzję o wyborze szkoły;  
T – technikum, LO – liceum ogólnokształcące, SZ – szkoła zawodowa  
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Analizując wybory gimnazjalistów można wnioskować, że przewagę konkurencyjną znacznie lepiej budują licea niż pozostałe szkoły i są one przez nich lepiej postrzegane (wpływ opinii na planowany wybór przedstawia rys. 9). Szkoły, które wykreowały pozytywny wizerunek nie mają problemu z dokonaniem naboru. Zmiany na rynku usług edukacyjnych (malejąca liczba dzieci i młodzieży, malejący popyt na pracę nauczycieli) powodują, że wizerunek szkoły nie jest dodatkiem do jej oferty edukacyjnej, lecz stanowi jej integralny element, który w istotny sposób może przyczynić się do zbudowania przewagi konkurencyjnej. W ocenie 70% badanych uczniów, opinia w dużym i bardzo dużym stopniu wpłynęła na ich decyzję o planowanym wyborze szkoły (rys. 10).



**Rysunek 10.** Wpływ opinii na temat danej szkoły na decyzję ucznia o wyborze szkoły  
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań (N=988).

Na podstawie analizy wyników badań można ustalić hierarchię czynników, którymi kierowali się gimnazjaliści przy podejmowaniu decyzji o podjęciu nauki w danej szkole. Głównymi motywami wskazanymi przez ankietowanych, które jednocześnie stanowiły przesłankę do działań wizerunkowych, były: perspektywa atrakcyjnej pracy, dobra atmosfera, wysoka jakość kształcenia, pozytywna opinia o szkole w środowisku. Najmniej istotnymi czynnikami okazały się: odległość od miejsca zamieszkania, tradycje/renoma szkoły oraz współpraca szkoły z uczelniami, pracodawcami. Na podstawie analizy tych czynników można wysunąć wniosek, że ankietowani uczniowie są coraz bardziej mobilni w poszukiwaniu idealnej placówki edukacyjnej (rys. 11). Określenie hierarchii czynników kreujących wizerunek pozwoli szkołom przygotować odpowiednią strategię wizerunkową.



**Rysunek 11.** Ocena czynników, którymi kierowali się uczniowie przy wyborze danej szkoły  
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

## Zakończenie

W dalszej perspektywie konkurencja na rynku usług edukacyjnych na poziomie szkół ponadgimnazjalnych (ponadpodstawowych) będzie coraz bardziej intensywna. Jest to rynek, na którym public relations zaczyna się rozwijać, zatem potrzebne jest tu planowanie działań, jak również mierzenie efektów tych działań. W tym celu należy analizować przekazy medialne, prowadzić badania wśród

uczniów i absolwentów szkoły, badać potrzeby i oczekiwania kandydatów, stworzyć system komunikacji w relacji szkół na poszczególnych poziomach. Reasumując, można sformułować następujące wnioski:

- nie da się wyróżnić „idealnego” modelu zarządzania wizerunkiem szkoły;
- szkoła powinna sprostać określonym wyzwaniom i problemom wynikającym ze zmian zachodzących w strukturze populacji uczniów, systematycznie wdrażać i monitorować działania wizerunkowe, uwzględniając specyfikę rynku lokalnego, na którym funkcjonuje;
- placówka edukacyjna powinna nauczyć się mierzyć i analizować efekty swoich działań – w tym celu należałoby ocenić działania public relations szkoły oraz ich rezultaty;
- na rynku usług edukacyjnych „wygrywają” te szkoły, które systematycznie i konsekwentnie kreują jednoznaczny i spójny wizerunek, angażując przy tym kluczowych interesariuszy (efekt wizerunku szkół zawodowych i techników stanowi przykład, jak trudno jest odbudować pozytywny wizerunek, jak wiele pracy czeka szkoły w najbliższej perspektywie. Same szkoły muszą także podjąć działania na rzecz zmiany lub poprawy swojej oceny wśród gimnazjalistów, rodziców, pracodawców);
- szkoła z jej ograniczonymi środkami finansowymi nie jest w stanie kreować wizerunku w sposób identyczny jak robią to przedsiębiorstwa, dlatego potrzebuje liderów, osób o silnych osobowościach, kreatywnych, przedsiębiorczych, obdarzonych charyzmą, budujących entuzjazm wśród swoich pracowników;
- dyrektor szkoły powinien znaleźć odpowiedni sposób budowania wizerunku, poszukując przy tym nowych możliwości korzystania z narzędzi public relations służących podniesieniu jakości pracy szkoły, potrafić budować sukces swojej placówki na wartościach wewnętrznych szkoły;
- istnieje świadomość w zakresie narzędzi kreujących wizerunek, jednak brakuje wiedzy i umiejętności na temat możliwości ich wykorzystania w odniesieniu do placówek szkolnych;
- rosnąca konkurencja na rynku edukacyjnym, która w dalszej perspektywie, na poziomie szkół ponadgimnazjalnych, będzie coraz bardziej intensywna powoduje, że public relations zaczyna rozwijać się, nabierając coraz większego znaczenia w kreowaniu wizerunku;
- w stosunku do gimnazjum, szkoły ponadgimnazjalne powinny być bardziej aktywne w swoich działaniach, tworzyć przejrzysty systemu informacji, podejmować współpracę, której celem powinno być zarówno stworzenie pozytywnej opinii, zachęcenie gimnazjalistów do wyboru szkoły, jak i przedstawienie możliwości jakie ona daje.

Wciąż brakuje systemu szkoleń w zakresie kreowania wizerunku, wykorzystywania instrumentów public relations, edukowania kadry zarządzającej, nauczycieli na temat czym jest, a czym nie jest public relations i jak wykorzystać jego narzędzia, aby zwiększyć efektywność działań skierowanych do interesariuszy. Ważne jest także zwiększenie świadomości kadry zarządzającej i nauczycieli w zakresie znaczenia wizerunku oraz podjęcie działań mających na celu stworzenie

mechanizmów rozwoju kadry zarządzającej szkołą, aby w sprawny sposób potrafiła wykorzystać dostępne narzędzia kreowania pożądanego wizerunku. Znaczenie działań public relations szkół w przyszłości z pewnością będzie rosło.

## Literatura

1. Adamkiewicz H.G., *Uwarunkowania konkurencyjności przedsiębiorstw w gospodarce rynkowej*, Gdynia 1999.
2. Baloglu S., McCleary K.W., *A Model of destination image*, „Annals of Tourism Research” 1999, nr 26(4).
3. Barich H., Kotler Ph., *A framework for marketing image management*, „Sloan Management Review”, Winter 1991.
4. Białoń L., *Budowanie wizerunku szkoły wyższej jako meganarzędzie marketingu*, „Zeszyty Instytutu Lotnictwa” 2012, nr 225.
5. Bielski M., *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 2002.
6. Bogg D., Fischer S., Dornbuch R., *Mikroekonomia*, Warszawa 2003.
7. Budzyński W., *Public relations, zarządzanie reputacją firmy*, Warszawa 1998.
8. Burgess J.A., *Image and identity. A study of urban and regional perception with particular reference to Kingston upon Hull*, „Occasional Papers in Geography”, University of Hull 1978.
9. Chen J., *A Case Study of Korean Outbound Travelers' Destination Images by Using Correspondance Analysis*, „Tourism Management” 2001, nr 22.
10. Dąbrowski T. *Reputacja przedsiębiorstwa*, Kraków 2010.
11. Fazlagić A. J., *Kreowanie wizerunku szkoły*, „Zeszyty Naukowe Gnieźnieńskiej WSH-M”, „Milenium”, Gniezno 2007.
12. Golka M., *Świat reklamy*, Warszawa 1994.
13. Gorynia M., Łażniewska E. (red. nauk.), *Kompendium wiedzy o konkurencyjności*, Warszawa 2009.
14. Kennedy S.H., *Nurturing corporate image*, „European Journal of Marketing” 1997, Vol. 11, nr 3.
15. Knecht Z., *Public relations w administracji publicznej. Teoria, praktyka, badania*, Warszawa 2006.
16. Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1985.
17. Kotler Ph., Armstrong G., Saunders J., Wong Y., *Marketing*, Warszawa 2002.
18. Kotler Ph., Jain D.C., Maesincee S., *Marketing nie stoi w miejscu*, Warszawa 2002.
19. Kowalska K., *Spółeczna odpowiedzialność uczelni*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Toruniu” 2009, nr 2.
20. Lynch K., *The Image of the City*, Combridge 1960.
21. MacInnis D. J., Price L. L., *The role of imagery in information processing: review and extensions*, „Jurnal of Consumer Research” 1987.
22. Meyer-Stamer, J. *Konkurencyjność systemowa*, „Gospodarka Narodowa” 1996, nr 3.
23. Ociepka B., *Kształtowanie wizerunku*, Wrocław 2005.
24. Paliwoda-Matiolańska A., *Odpowiedzialność społeczna w procesie zarządzania przedsiębiorstwem*, Warszawa 2009.

25. Pietrulenicz T., *Wpływ wizerunku szkoły na jej wybór przez rodziców w świetle przeprowadzonych badań*, E-mentor 2014, nr 3(55).
26. Przetacznikowa M., Makięło-Jarża G., *Podstawy psychologii ogólnej*, Warszawa 1982.
27. Rozwadowska B., *Public relations, teoria, praktyka, perspektywy*, Warszawa 2002.
28. Tkaczyk J., *Kształtowanie wizerunku przedsiębiorstwa usługowego. Przykład sektora pośrednictwa ubezpieczeniowego*, [w:] *Kierunki rozwoju marketingu usług*, red. A. Czubała, J. W. Wiktor, Chorzów 2002.
29. Tworzydło D., Soliński T. (red.), *Public relations w teorii i praktyce*, Rzeszów 2006.
30. Walczak W., *Analiza czynników wpływających na konkurencyjność przedsiębiorstw*, E-mentor 2010, nr 5(37).
31. Walczak W., *Niematerialne determinanty konkurencyjności współczesnych przedsiębiorstw*, [w:] *Konkurencyjność jako determinanta rozwoju przedsiębiorstwa*, red. S. Lachiewicz, M. Matejun, Łódź 2009.

## SCHOOL IMAGE ON EDUCATIONAL SERVICES MARKET

**Abstract:** *Important part of creating a competitive advantage is school image, how it functions and is perceived by environment. It is about whole perspective of how people see it. It is important to study factors that are impacting how internal and external stakeholders are perceiving school. Moreover it is important to improve transmission of informations, so is clear and understandable. Image is subject of discussions, it is one of most important company assets, as it is for school. It is caused by effective communication and it's form.*

**Ewa Szerszeń**  
**Krzysztof Grablewski**

## **ZASADA SUBSYDIARNOŚCI I ROLA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH W POLSCE NA PRZYKŁADZIE ELBLĄGA**

*Celem niniejszego artykułu jest pokazanie, jak w Polsce realizowana jest zasada subsydiarności w stosunkach między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi. Jako przykład posłużył Elbląg, jedno z pierwszych miast w Polsce, które już w latach 90. XX w. podjęło zinstytucjonalizowaną współpracę z III sektorem. Na podstawie corocznych sprawozdań z realizacji programu współpracy pomiędzy samorządem miasta a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego autorzy określili, jak w latach 2009-2017 rosło znaczenie elbląskich organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych, w szczególności w zakresie pomocy społecznej, kultury i sportu.*

### **Wprowadzenie**

Zasada subsydiarności (pomocniczości) została wprowadzona do polskiego porządku prawnego w latach 90. XX w. Istnieje wiele poziomów jej wdrażania: obywatel – gmina, gmina – powiat, województwo – władza centralna itd. Reforma administracyjna z 1989 i 1999 roku podzieliła zadania publiczne między poszczególne szczeble administracji publicznej, zasadniczo uwzględniając zasadę subsydiarności, co stanowiło ważny czynnik sukcesu reformy administracyjnej w demokratycznej Polsce. Inaczej jednak wygląda sytuacja w przypadku relacji administracja publiczna – organizacje pozarządowe. Prawie pół wieku socjalistycznych stosunków społecznych wypeniły spontaniczną aktywność obywatelską. Z obu stron (I i III sektora) występuje nieufność, która utrudnia współpracę. Celem artykułu jest ukazanie, jak w praktyce przebiega realizacja zasady subsydiarności pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi w Polsce, natomiast celem szczegółowym – określenie, jak zmieniał się zakres usług publicznych przekazanych do realizacji organizacjom pozarządowym. Najważniejszymi źródłami danych w tym zakresie jest Stowarzyszenie Klon/Jawor oraz GUS. Wartościowe dane pochodzą również z wydawnictw Sieci Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT oraz Instytutu Obywatelskiego.

Jako przykład realizacji zasady subsydiarności w Polsce posłużył Elbląg, jedno z pierwszych miast w Polsce, które już w latach 90. XX wieku podjęło zinstytucjonalizowaną współpracę z III sektorem. Autorzy wykorzystali do swojej pracy coroczne sprawozdania z realizacji programu współpracy pomiędzy samorządem miasta Elbląga a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego,

które pozwoliły określić, jak w latach 2009-2017 rosło znaczenie elbląskich organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych, w szczególności w zakresie pomocy społecznej, kultury i sportu. Ponadto ważnym źródłem wiedzy były materiały opracowane przez Elbląskie Stowarzyszenie Wspierania Organizacji Pozarządowych, od ponad 20 lat regularnie badające III sektor w województwie warmińsko-mazurskim, a zwłaszcza w Elblągu.

## 1. Istota zasady subsydiarności

Zasada subsydiarności (inaczej pomocniczości) stanowi jedną z podstawowych zasad w polskim systemie prawnym. Nie zawsze jednak jest właściwie rozumiana oraz stosowana. Wynika to przede wszystkim z faktu, że przez prawie pół wieku komunizmu stosunki społeczne były całkowitym odwróceniem tej zasady, bowiem zasada ta odwołuje się do odpowiedzialności obywateli za swoje sprawy, samoorganizacji i przedsiębiorczości.

Co ciekawe, zasada subsydiarności wywodzi się z nauki społecznej Kościoła Katolickiego. Szczególnie ważnym dokumentem dotyczącym relacji państwo – obywatel była Encyklika *Rerum Novarum* papieża Leona XIII (1891 r.)<sup>1</sup>. Zasada pomocniczości nabrała szczególnego znaczenia w nauce kościoła na początku XX w., gdy w wielu krajach europejskich umacniał się totalitaryzm. Rozwój idei pomocniczości jako zasady prawa wiązał się z postępującym procesem integracji europejskiej. Po II wojnie światowej państwa europejskie poszukiwały idei, która pozwoliłaby kształtować demokratyczny ład w sposób wykluczający dominację państwa nad obywatelami, a zarazem zapewniający uprawnienia i zobowiązania państwa do pomocy jednostkom i społecznościom lokalnym<sup>2</sup>. Szczegółowo i interesująco historię zasady subsydiarności opisała Chantal Millon-Delsol<sup>3</sup>.

Subsydiarność stanowi regułę porządkującą podział zadań między elementami pewnej struktury organizacyjnej. Zgodnie z nią, procesy decyzyjne powinny być lokowane możliwie najniżej, a więc tam, gdzie rozeznanie problemu jest najlepsze, tak samo jak wiedza i sposób rozwiązania danego problemu, gdzie skutki decyzji będą najbardziej odczuwalne i jednocześnie wykonane najbardziej efektywnie<sup>4</sup>. W odniesieniu do organizacji państwowej oznacza to przekazywanie zadań jednostkom administracyjnym na możliwie najniższym poziomie, przy jednoczesnym zapewnieniu samodzielności co do sposobu realizacji. Władza państwowa powstrzymuje się od ingerencji tak długo, jak jednostka daje radę dane zadanie

<sup>1</sup> Leon XIII, *Rerum Novarum*, Encyklika o Kwestii Robotniczej.

<sup>2</sup> A. Krasnowolski, *Subsydiarność w prawie i praktyce samorządowej*, Warszawa 2012, s. 6.

<sup>3</sup> Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995, s. 11-35.

<sup>4</sup> E. Ganowicz, *Zasada subsydiarności w organizacji i funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w III Rzeczpospolitej*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2016, nr 20, s. 142-143.



samodzielnie wykonać. Władza wyższego rzędu pełni zatem jedynie pomocniczą rolę (stąd nazwa „zasada pomocniczości”)<sup>5</sup>.

Innymi słowy, to co jest w stanie wykonać administracja samorządowa nie powinno należeć do administracji rządowej. Zadanie, które może wykonać gmina, nie powinno być przekazywane powiatowi. I wreszcie, jeśli obywatele zorganizują się w takiej czy innej formie i chcą działać na rzecz społeczności lokalnej, powinno się im to umożliwić. Zasadę subsydiarności dobrze odzwierciedla hasło: „Tyle społeczeństwa, ile można, tyle państwa, ile koniecznie trzeba”<sup>6</sup>.

Chociaż Konstytucja z 2 kwietnia 1997 roku odwołuje się do zasady pomocniczości, to robi to w sposób skromny, ograniczając się do wymienienia samego hasła w preambule, bez przybliżenia jej zasad w treści przepisów konstytucyjnych: „ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Zapis ten nie zawiera normatywnych treści, stąd znaczącą rolę w jego interpretacji odgrywa Trybunał Konstytucyjny, którego orzeczenia przedstawiają wykładnię prawną tej zasady. Trybunał Konstytucyjny w kolejnych orzeczeniach potwierdza, że zasadę pomocniczości traktuje jako niezwykle złożoną i niejasną, a przy jej stosowaniu uwzględnia przede wszystkim inne normy zawarte w ustawie zasadniczej, nie traktując normy pomocniczości jako samodzielnego kryterium oceny<sup>7</sup>.

Jeśli chodzi o stosowanie zasady subsydiarności w relacji samorząd lokalny – organizacje pozarządowe, ważne rozwiązania wniosła ustawa o wolontariacie i działalności pożytku publicznego z 2003 roku. Zoperacjonalizowała ona bowiem zasadę subsydiarności poprzez:

- skonstruowanie definicji organizacji pozarządowej, działalności pożytku publicznego i organizacji pożytku publicznego oraz prawnych regulacji prowadzenia tej działalności i uzyskiwania wspomnianego statusu,
- określenie form współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi,
- stworzenie różnych możliwości dofinansowania działalności organizacji pozarządowych,
- instytucjonalizację dialogu obywatelskiego<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> A. Jurkowska, K. Owsiak, *Realizacja zasady pomocniczości w warunkach polskich – wybrane przykłady*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2010, nr 840, s. 111.

<sup>7</sup> A. Krasnowolski, *Subsydiarność...*, op. cit., s. 9.

<sup>8</sup> M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Warszawa 2009, s. 220.

## 2. Organizacje pozarządowe jako emanacja społeczeństwa obywatelskiego

Do organizacji pozarządowych (ang. *non governmental organisation*, w skrócie NGO) zaliczane są wszystkie podmioty, które nie są jednostkami albo organami administracji publicznej i których działalność nie jest nastawiona na zysk. W Polsce pojęcie organizacji pozarządowej definiuje wspomniana już wcześniej ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która wprowadziła rozszerzoną definicję organizacji pozarządowych jako podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego. Według wspomnianej ustawy, do organizacji pozarządowych zaliczamy między innymi<sup>9</sup>:

- stowarzyszenia,
- fundacje,
- kluby sportowe,
- spółdzielnie socjalne,
- spółki działające nie dla zysku,
- partie polityczne,
- związki zawodowe,
- samorzady zawodowe,
- federacje i konfederacje pracodawców,
- izby gospodarcze i rzemieślnicze,
- organizacje kościelne,
- związki rolników, kółka rolnicze i koła gospodyń wiejskich.

GUS definiuje organizacje pozarządowe jako zbiorowości odrębne od sektora publicznego i komercyjnego. Jest to definicja stosowana przez Biuro Statystyczne ONZ, zgodnie z którą organizacje te posiadają następujące cechy:

- mają odpowiedni stopień sformalizowania (np. są zarejestrowane we właściwym urzędzie),
- są instytucjonalnie odrębne od administracji publicznej,
- mają niezarobkowy charakter (nie działają dla zysku i nie rozdzielają ewentualnej nadwyżki między swoich członków, pracowników itp.),
- są samorządne (władze i kierunki działania określone są wewnątrz organizacji),
- uczestnictwo w działalności organizacji jest dobrowolne<sup>10</sup>.

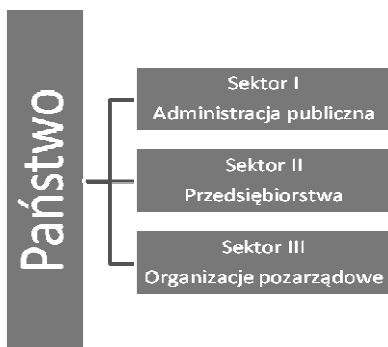
Według GUS, w 2015 roku aktywną działalność w Polsce prowadziło 89,5 tys. organizacji pozarządowych. Najczęściej były to stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne (82%), 13% stanowiły fundacje, 2% – społeczne podmioty wyznaniowe, a 3% – łącznie organizacje samorządu gospodarczego, zawodowego i pracodawców. Liczba omawianych organizacji sukcesywnie rośnie. W latach

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2003 Nr 96 poz. 873.

<sup>10</sup> *Działalność organizacji non-profit w 2015 r.: zarządzanie i współpraca*, GUS, Warszawa 2017, s. 13.

2013-2015 odnotowano ich wzrost o 7%, przy czym najbardziej dynamicznie zmieniała się liczba fundacji<sup>11</sup>.

Czasami organizacje pozarządowe określa się jako organizacje *non profit*, społeczne, obywatelskie, wolontarystyczne, ochotnicze<sup>12</sup>. Określenie trzeci sektor pochodzi stąd, że w państwie wyodrębnia się trzy sektory: władz publicznych (w tym samorząd terytorialny – I sektor), przedsiębiorców (II sektor) oraz organizacji pozarządowych (III sektor).



**Rysunek. 1.** Podział państwa na sektory  
Źródło: opracowanie własne.

Określenie „pozarządowe” akcentuje niezależność tych organizacji od administracji publicznej. Od podmiotów zaliczanych do I sektora odróżnia je również to, że powstają na zasadzie dobrowolności i spontaniczności. Z kolei od organizacji II sektora różni je cel działalności, którym nie jest wypracowanie zysku, lecz ma on charakter pozaekonomiczny. Wśród organizacji pozarządowych są i takie, które prowadzą działalność gospodarczą, ale całość swoich zysków przeznaczają na cele statutowe o charakterze społecznym. Nazywane są one organizacjami *not for profit* (w odróżnieniu od organizacji nie prowadzących w ogóle działalności gospodarczej, które określa się mianem *non profit*). Organizacje pozarządowe prowadzące działalność gospodarczą muszą spełniać pewne warunki, w tym dokonać rejestracji w Rejestrze Przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym oraz prowadzić zaawansowaną księgowość.

### 3. Potencjał III sektora w Polsce

Potencjał organizacji pozarządowych (NGO) zdeterminowany jest tym, jakie zadania publiczne będą w stanie profesjonalnie wykonać. Na potencjał ten składają

<sup>11</sup> Ibidem, s. 14.

<sup>12</sup> M. Grewiński, S. Kamiński, *Obywatelska polityka społeczna*, Warszawa 2007, s. 45-46.

się ludzie ze swoimi talentami, pracowitością, profesjonalizmem, zasoby materialne, ale również umiejętność współpracy z różnymi instytucjami.

Należy podkreślić, że III sektor w Polsce stanowi niejednorodną grupę. Obejmuje zarówno bardzo małe, lokalne organizacje, bazujące głównie na energii kilku członków, jak i rozbudowane instytucje, zatrudniające wielu pracowników. Regularnym badaniem stanu III sektora w Polsce zajmuje się Stowarzyszenie Klon/Jawor, jednak bada ono jedynie fundacje i stowarzyszenia, stąd też dane z jego opracowań dotyczą wyłącznie tych dwóch form organizacyjno-prawnych.

Według Stowarzyszenia Klon/Jawor, w 2015 roku w Polsce było zarejestrowanych około 17 tys. fundacji oraz 86 tys. stowarzyszeń (bez Ochotniczych Straży Pożarnych), przy czym aktywnych było jedynie 70 tys. Największa część organizacji pozarządowych zajmowała się sportem, turystyką, rekreacją i hobby (to podstawowa dziedzina aktywności 34% organizacji). Z kolei organizacje, których najważniejszym obszarem aktywności była edukacja i wychowanie stanowiły 15% sektora. Na trzecim miejscu uplasowały się stowarzyszenia i fundacje zajmujące się kulturą i sztuką, stanowiące 13% sektora. Stosunkowo mało organizacji zajmowało się usługami socjalnymi, ochroną zdrowia oraz rozwojem lokalnym (6-8%).

Jeśli chodzi o zasięg prowadzonych działań, to wyłącznie na poziomie najbliższego sąsiedztwa aktywnych było 5% organizacji, 32% organizacji działało co najwyżej na terenie gminy lub powiatu, 25% – na terenie województwa, 28% – na skalę ogólnopolską, 10% – miało międzynarodowy charakter. Co naturalne, najbardziej ograniczony terytorialnie zasięg działań jest typowy dla organizacji zajmujących się przede wszystkim rozwojem lokalnym. Natomiast działalność ogólnopolską lub międzynarodową podejmują organizacje kulturalne (45%) lub specjalizujące się w ochronie zdrowia (42%)<sup>13</sup>.

Regularnie rośnie liczba fundacji i stowarzyszeń korzystających z pracy wolontariuszy (w 2006 r. było to 40% organizacji, zaś w 2015 już 61%). Z deklaracji organizacji wynika, że aktywnie w stowarzyszeniach działa około połowy członków, reszta pozostaje bierna. W 2015 roku ponad połowa organizacji miała trudności z pozyskiwaniem osób gotowych działać społecznie; 37% organizacji borykało się z utrzymaniem personelu i wolontariuszy, a z „wypaleniem się” liderów – 36% organizacji (w przypadku obu wymienionych problemów odnotowano wzrost o 6 pkt. proc. w stosunku do 2012 roku)<sup>14</sup>.

W latach 2011-2014 średnie przychody stowarzyszeń i fundacji wzrosły z 18 tys. zł do 27 tys. zł. Sektor był jednak pod tym względem znacznie rozwarstwiony. W 2014 roku budżety mniejsze niż 1 tys. zł odnotowało 14% organizacji, zaś przychody 6% organizacji wyniosły 1 mln zł lub więcej. Ponad połowa (56%) NGO zadeklarowała posiadanie majątku, przy czym najwięcej wykazywało posiadanie wyposażenia biurowego (36% ogólnej liczby badanych), sprzętu specjalistycznego (32%), dóbr niematerialnych (20%) oraz pieniędzy (15%). Jedna dziesiąta organizacji traktowała swój majątek jako kapitał żelazny bądź rezerwow<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce w 2015 r. Raport z badań*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2016, [www.klon.org](http://www.klon.org) [dostęp 9.04.2018].

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Ibidem.

Biorąc pod uwagę tematykę artykułu, istotnym jest w jakim zakresie organizacje *non profit* były dofinansowywane ze środków publicznych. Według badań Klona/Jawora, w 2003 roku z dotacji samorządów (głównie gmin) korzystało 45% NGO, a w 2014 roku już 55%. Jeśli chodzi o środki unijne, to w 2005 roku stanowiły dochód zaledwie 3% III sektora, a w 2014 roku – 18%<sup>16</sup>.

Dane z 2014 roku pokazują, że dla większości organizacji *non profit*, korzystających z dotacji samorządowych, pieniądze te stanowią największą część przychodów (średnio prawie połowę budżetu). Choć średni udział innych źródeł publicznych (krajowych i zagranicznych, w tym funduszy europejskich) w zasileniu budżetów stowarzyszeń i fundacji jest mniejszy, to ich wartość jest znacznie większa. Oznacza to, że przeciętna organizacja korzystająca z tych środków ma łączne dochody zdecydowanie większe niż typowa organizacja opierająca się przede wszystkim na źródłach samorządowych. W 2011 roku środki unijne stanowiły 12% ogółu przychodów organizacji, a w 2014 roku aż 23%.

Organizacje chcące otrzymać dotację z lokalnego budżetu, biorą udział przede wszystkim w otwartych konkursach ofert lub starają się o tzw. mały grant. W gminnych konkursach na realizację zadań publicznych uczestniczyło 82% organizacji; 52% fundacji i stowarzyszeń próbowało uzyskać omawianą dotację, przy czym udało się to 43%. Samorządy lokalne zdecydowanie najczęściej dotują sport, turystykę, rekreację i hobby. Dość popularne są dotacje na zadania z dziedziny kultury, usługi socjalne i pomoc społeczną, a w dalszej kolejności ochronę zdrowia. Najrzadziej ze środków samorządowych korzystają organizacje działające w obszarze edukacji oraz rozwoju lokalnego.

Niestabilność finansowa jest największą bolączką wielu polskich stowarzyszeń i fundacji – na początku marca 2015 roku aż 51% organizacji miało zapewnioną niecałą połowę budżetu na kolejne 10 miesięcy. Trudności w pozyskiwaniu funduszy lub sprzętu zadeklarowało 65% organizacji, a dla 60% istotnym problemem były skomplikowane formalności podczas starań o granty czy fundusze unijne. Ponad połowa (56%) organizacji narzekała na nadmiernie rozbudowaną biurokrację w urzędach<sup>17</sup>.

Warto wspomnieć, że wzrasta znaczenie problemów związanych z III sektorem jako środowiskiem. W 2015 roku konkurencję ze strony innych organizacji pozarządowych odczuwało 29% organizacji. Brak współpracy i konflikty we własnym środowisku zadeklarowało 22% organizacji, a niekorzystny wizerunek organizacji pozarządowych – 18%<sup>18</sup>.

Podsumowując, należy stwierdzić, że choć potencjał III sektora w Polsce rośnie, to jest on nadal na tyle słaby i niewystarczający, że nie można powierzyć mu dużej liczby zadań publicznych.

---

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Ibidem.

## 4. Organizacje pozarządowe jako realizator zadań publicznych

Od początku przemian ustrojowych organizacje pozarządowe mozolnie wypracowywały sobie prawa i należne miejsce realizatora zadań publicznych. M. Grewiński, analizując rozwój III sektora w Polsce, zauważa, że dopiero w latach 2001-2005 nastąpił czas realnej poprawy stosunku państwa do organizacji pozarządowych<sup>19</sup>. W *Poradniku modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, opracowanym przez Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT<sup>20</sup>, wyodrębniono pięć etapów rozwoju współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną:

- 1) brak podstaw prawnych współpracy (lata 1989-1995);
- 2) okres pionierski, gdy samorządy lokalne, doceniając działania organizacji pozarządowych, zaczęły szukać form współpracy z nimi (1995-1998);
- 3) etap poszukiwań rozwiązań systemowych (1999-2003);
- 4) budowa systemu współpracy (2003-2009);
- 5) udoskonalanie systemu (po 2009 r.).

Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie nałożyła na samorządy terytorialne obowiązek sporządzania rocznych programów współpracy z III sektorem. Należy wszakże podkreślić, że samorządy niektórych polskich gmin już wcześniej realizowały takie programy, dając wyraz swojej wysokiej świadomości, czym jest społeczeństwo obywatelskie i pomocnicza funkcja samorządu względem obywateli. Dobrym przykładem jest Sopot<sup>21</sup>.

Organizacje pozarządowe są podmiotami realizującymi działalność pożytku publicznego. Działalność ta opiera się na trzech elementach:

- prowadzą ją organizacje pozarządowe lub podmioty z nimi zrównane,
- ma charakter społecznie użyteczny (działalność wykracza poza partykularny interes członków i założycieli organizacji),
- prowadzona jest w sferze zadań publicznych.

Sfera zadań publicznych jest szeroka (tab. 1). W wymienionych obszarach administracja publiczna może przekazywać zadania organizacjom pozarządowym (przynając na ten cel dotację)<sup>22</sup>.

Według danych GUS, w 2015 roku 82% organizacji pozarządowych współpracowało z instytucjami publicznymi<sup>23</sup>. Jeśli chodzi o cel tej współpracy, to

<sup>19</sup> M. Grewiński, op. cit., s. 220.

<sup>20</sup> *Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa 2012, s. 17-18.

<sup>21</sup> E. Kulesza, U. Krojec, *Formy i zakres współpracy władz samorządowych z organizacjami pozarządowymi (na przykładzie Sopotu)*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 3, s. 25 i n.

<sup>22</sup> I. Sierpowska, *Zasada pomocniczości w pomocy społecznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2009, No 3109, s. 203 i n.

<sup>23</sup> Do instytucji publicznych zaliczono administrację rządową i jednostki jej podległe (w tym Lasy Państwowe, PFRON, ARiMR), administrację samorządową oraz jednostki jej podległe (np. ośrodki kultury, ośrodki pomocy społecznej, szkoły).

wymienione instytucje stanowiły przede wszystkim źródło zasobów materialnych, w tym finansowych, przekazywanych głównie w formie dotacji (74%) oraz środków rzeczowych (48%). Równie ważne znaczenie dla organizacji miała możliwość korzystania z lokalu na preferencyjnych warunkach (41%)<sup>24</sup>.

**Tabela 1.** Sfera zadań publicznych

Pomoc społeczna, w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywanie szans tych rodzin i osób; wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej.
Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększanie świadomości prawnej społeczeństwa.
Działalność na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.
Działalność charytatywna.
Podtrzymywanie i upowszechnianie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwój świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej.
Działalność na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego, a także na rzecz integracji cudzoziemców.
Ochrona i promocja zdrowia, a także działalność na rzecz osób niepełnosprawnych.
Promocja zatrudnienia i aktywizacja zawodowa osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy.
Działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn.
Działalność na rzecz osób w wieku emerytalnym.
Działalność wspomagająca rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości oraz rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności; rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej.
Działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych.
Nauka, szkolnictwo wyższe, edukacja, oświata i wychowanie.
Działalność na rzecz dzieci i młodzieży, w tym wypoczynek dzieci i młodzieży.
Kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i dziedzictwa narodowego.
Wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej.
Ekologia i ochrona zwierząt oraz dziedzictwa przyrodniczego, a także turystyka i krajoznawstwo.
Porządek i bezpieczeństwo publiczne; obronność państwa i działalność Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.
Upowszechnianie i ochrona wolności, praw człowieka, swobód obywatelskich, a także działania wspomagające rozwój demokracji; udzielanie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.
Ratownictwo i ochrona ludności; pomoc ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą.
Upowszechnianie i ochrona praw konsumentów.
Działalność na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami.
Promocja i organizacja wolontariatu.
Pomoc Polonii i Polakom za granicą, a także promocja Rzeczypospolitej Polskiej za granicą.
Działalność na rzecz kombatantów i osób represjonowanych, a także weteranów.
Działalność na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka.
Przeciwdziałanie uzależnieniom i patologiom społecznym.
Rewitalizacja.
Działalność na rzecz organizacji pozarządowych.

Źródło: Ustawa o wolontariacie i działalności pożytku publicznego, Dz.U. 2003 Nr 96 poz. 873, art 4.

Na finansową motywację podejmowania współpracy z instytucjami publicznymi najczęściej wskazywały społeczne podmioty wyznaniowe – 90%, a następnie stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne – 75% (zwłaszcza stowarzyszenia

<sup>24</sup> *Działalność organizacji non-profit w 2015 r.*, op. cit., s. 80 i 88.

sportowe – 84% oraz OSP – 82%). Ponad połowa stowarzyszeń (52%) zwracała uwagę na możliwości pozyskania środków rzeczowych (w tym nieruchomości). Według badań GUS, ocena dostępności środków finansowych samorządów terytorialnych dla organizacji pozarządowych w skali od 1 do 4 została oceniona na 2,8 (średnia ocena współpracy, obejmująca również pozamaterialne sfery, wyniosła 3,2)<sup>25</sup>.

Inne dane na temat współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi dostarcza Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Funkcjonowanie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jest analizowane każdego roku na podstawie wyników badań („Monitoring współpracy urzędów z sektorem pozarządowym”). Zebrane dane wykorzystywane są do opracowywanego co dwa lata sprawozdania z funkcjonowania omawianej ustawy. Pierwsze sprawozdanie przedstawione zostało Sejmowi w 2005 roku, a ostatnie pochodzi z 2016 roku i dotyczy lat 2014-2015<sup>26</sup>. Oto kluczowe wnioski z ostatniego badania:

1. Najczęściej stosowanym instrumentem współpracy finansowej administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jest zlecenie realizacji zadań (powierzenie bądź wspieranie) w drodze otwartego konkursu ofert.
2. Od 2012 roku systematycznie rośnie liczba ofert składanych przez organizacje pozarządowe w ramach otwartego konkursu ofert. Wzrasta również liczba zawieranych umów (choć między 2014 i 2015 r. odnotowano nieznaczny spadek). W porównaniu z 2013 rokiem spadła jednak wysokość przekazywanych środków.
3. Organy administracji zdecydowanie częściej decydują się na wsparcie realizacji zadań publicznych niż ich powierzenie.
4. Zdecydowanie najwięcej środków w ramach otwartych konkursów ofert w 2014 i 2015 roku przekazano organizacjom pozarządowym oraz stowarzyszeniom jednostek samorządu terytorialnego, a najmniej – spółdzielniom socjalnym.
5. Administracja publiczna w 2014 i 2015 roku najczęściej zlecała zadania organizacjom pozarządowym w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej i sportu oraz kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego.
6. Średnia wartość dotacji, uzyskana w ramach otwartych konkursów ofert, była wyższa w przypadku administracji rządowej niż samorządowej. Organizacje III sektora mają natomiast większą szansę na otrzymanie dotacji od administracji samorządowej niż od administracji rządowej.
7. Ze względu na uproszczoną procedurę, powodzeniem cieszył się także tzw. tryb małych grantów (realizacja zadania publicznego na wniosek organizacji pozarządowej, z pominięciem otwartego konkursu ofert).
8. Niezmiernie niewielki odsetek organów administracji publicznej wykorzystuje pozostałe formy współpracy finansowej. Jedynie 3% organów administracji

---

<sup>25</sup> Ibidem, s. 89.

<sup>26</sup> *Sprawozdanie z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za lata 2014 i 2015*, Departament Ekonomii Społecznej i Pożytku Publicznego, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2016.



publicznej w 2014 i 2015 roku zlecało realizację zadań publicznych w formule regrantingu<sup>27</sup>; odpowiednio 3% i 5% organów administracji publicznej w 2014 i 2015 roku przekazywało dotacje na dofinansowanie inwestycji, odpowiednio 6% i 3% organów administracji publicznej w 2014 i 2015 roku udzielało pożyczek, poręczeń i gwarancji. W 2014 roku jedynie 7% organów administracji publicznej wykorzystywało klauzule społeczne, w 2015 roku było to 6% organów.

Warto wspomnieć, że organizacje *non profit* mogą również realizować zadania publiczne na takich samych zasadach jak inne podmioty na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych. Podstawę do przekazywania realizacji zadań publicznych stanowią również szczegółowe przepisy branżowe, na przykład ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, czy ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej<sup>28</sup>. Jest to jednak bardzo wymagająca droga i niewiele organizacji w Polsce ma na tyle duży potencjał, aby konkurować w przetargach z podmiotami prywatnymi.

Od ponad 20 lat Unia Europejska promuje społeczne zamówienia publiczne. To rozwiązanie pozwala zamawiającym uwzględniać istotne przesłanki społeczne podczas udzielania zamówień publicznych. Szczególnie ważnym sposobem stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych są klauzule społeczne. W 2009 roku również Polska (w ustawie Prawo zamówień publicznych) wprowadziła trzy rozwiązania, tzw. klauzule społeczne (jedna z nich przestała jednak obowiązywać w 2014 roku). Kolejne prospołeczne rozwiązania pojawiły się w polskim prawie w 2016 roku; wymusiły je na polskim ustawodawcy dyrektywy unijne<sup>29</sup>.

Uwzględnianie aspektów społecznych w zamówieniach publicznych przewidziano także w Krajowym Planie Działań (KPD) w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2013-2016 (jako cel główny KPD wskazano osiągnięcie 10% poziomu społecznych zamówień publicznych). Uwzględnianie klauzul społecznych w zamówieniach przewidziano również w Strategii Sprawne Państwo 2020, Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego oraz Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej<sup>30</sup>.

Wprowadzone przepisy umożliwiają stosowanie w polskich zamówieniach publicznych klauzul społecznych, a tym samym wyrównują szanse w dostępie do zamówień publicznych podmiotom i osobom pozostającym w gorszej sytuacji na rynku pracy (nie naruszając przy tym zasad traktatowych UE, w szczególności zasad równego traktowania podmiotów i uczciwej konkurencji).

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała realizację zadań w zakresie klauzul społecznych w latach 2013-2016 (do 30 kwietnia), chcąc sprawdzić, jak przebiega

<sup>27</sup> Mechanizm, w ramach którego środki otrzymane w formie dotacji (grantu) przez jeden podmiot są – także w formie grantów – przekazywane innym podmiotom.

<sup>28</sup> *Sprawozdanie z funkcjonowania ustawy o działalności...*, op. cit., s. 79.

<sup>29</sup> Zob. szerzej K. Ołdak-Bułańska, *Aspekty społeczne w zamówieniach publicznych – podręcznik*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2014.

<sup>30</sup> *Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację publiczną*, NIK, Warszawa 2017, s. 7.

realizacja wskaźnika 10% udziału ze stosowaniem klauzul społecznych we wszystkich przetargach<sup>31</sup>. W głównym wniosku pokontrolnym stwierdzono, że stosowanie klauzul społecznych jest na niskim poziomie. W 2012 roku wynosiło 2,9% wszystkich udzielonych zamówień publicznych, w 2013 roku wzrosło do poziomu 4,5%, aby w 2014 roku spaść do poziomu 3,1%. W 2015 roku osiągnęło pułap 4,08% wszystkich zamówień publicznych<sup>32</sup>.

W skontrolowanych jednostkach administracji rządowej, wśród umów zawartych w latach 2013-2016 zaledwie 0,9% zawierało klauzule społeczne (choć stanowią 16,7% ich wartości). W przypadku jednostek samorządu terytorialnego, umowy uwzględniające aspekty i/lub klauzule społeczne stanowiły odpowiednio 2,3% liczby umów i 2,5% wartości umów zawartych w wyniku postępowań przetargowych. W ocenie NIK, brak działań ze strony kierownictwa jednostek samorządu terytorialnego na rzecz powszechnego wdrożenia w zamówieniach klauzul społecznych stanowi bardzo ważną barierę dla ich praktycznego stosowania. Co ciekawe, pojawiły się również w tej grupie gminy, gdzie liczba i wartość umów z klauzulą społeczną sięgała kilkadziesiąt procent wszystkich zamówień (Łódź, Strzyżów, Brzeziny)<sup>33</sup>.

Wzorcową realizację zasady subsydiarności na poziomie administracja publiczna – sektor pozarządowy można zaobserwować w Niemczech, dlatego warto poświęcić temu zagadnieniu trochę uwagi<sup>34</sup>. Krzysztof Balon dzieli obszary polityki społecznej w Niemczech na 4 grupy, w zależności od znaczenia jakie pełnią w nich organizacje pozarządowe<sup>35</sup>:

- 1) usługi, gdzie organizacje te mają ustawowo zagwarantowane pierwszeństwo w ich realizacji: pomoc osobom niepełnosprawnym w określonym zakresie i o szczególnych trudnościach społecznych (bezdomność, uzależnienia), doradztwo socjalne i oddłuzeniowe, pomoc dzieciom i młodzieży;
- 2) działania zwyczajowo przypisane III sektorowi: rehabilitacja i partycypacja społeczna osób niepełnosprawnych, prowadzenie stacjonarnych domów pomocy społecznej, półstacjonarne i środowiskowe formy opieki nad osobami wymagającymi pielęgnacji, wspieranie grup samopomocowych, opieka nad chorym w domu oraz pomoc w gospodarstwie domowym w wypadku choroby;
- 3) obszary, na których organizacje pozarządowe pełnią istotną rolę: prowadzenie placówek profilaktycznych oraz rehabilitacyjnych, a także szpitali ogólnych i psychiatrycznych; kształcenie i dokształcanie w celu zwalczania bezrobocia;
- 4) obszar, na którym instytucje *non profit* pełnią marginalną funkcję: rehabilitacja zawodowa i medyczna związana z ubezpieczeniem emerytalnym, także po wypadkach przy pracy.

---

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Ibidem, s. 9.

<sup>33</sup> Ibidem, s. 12 i 39.

<sup>34</sup> E. Leś, *Zasada subsydiarności w pomocy społecznej. Doświadczenia niemieckie a praktyka pomocy społecznej w Polsce*, [w:] *Praca socjalna w organizacjach pozarządowych. Z problemów działania i kształcenia*, Warszawa 2005. s. 39-47.

<sup>35</sup> K. Balon, *Gospodarka społeczna w Niemczech – wybrane aspekty*, „Ekonomia Społeczna. Teksty” 2006, nr 8, [www.ekonomiaspoleczna.pl](http://www.ekonomiaspoleczna.pl) [dostęp 9.04.2018].

System finansowania usług społecznych w Niemczech w przeważającej części oparty jest na zaskarżalnych roszczeniach prawnych klienta. W ten sposób finansowanie najistotniejszej części usług społecznych realizowanych przez niemieckie organizacje pozarządowe nie odbywa się poprzez dotacje, lecz poprzez refundację kosztów usług wykupowanych przez klientów w placówkach prowadzonych przez NGO. Prawo (Kodeks socjalny i sądy socjalne) gwarantuje obywatelom możliwość odwołania się w przypadku wystąpienia problemów związanych z finansowaniem opisywanych usług z pieniędzy publicznych.

Biorąc pod uwagę rozbudowaną politykę społeczną oraz konsekwentne stosowanie zasady subsydiarności, nie dziwi ogromny potencjał III sektora w Niemczech: w 2017 roku działało tam prawie 22 tys. fundacji. Ich majątek wyceniono na 100 mld euro (45% dysponowało kapitałem do 1 mln euro, 0,8% fundacji miało do dyspozycji przynajmniej 100 mln euro). Niemieckie fundacje wydają rocznie na działalność pożytku publicznego 17 mld euro (większość środków pochodzi od darczyńców, głównie przedsiębiorców)<sup>36</sup>.

Na tle III sektora w Niemczech kondycja jego odpowiednika w Polsce wypada słabo, jednak istnieją duże szanse, że naśladując konsekwentnie dobre praktyki w zakresie funkcjonowania organizacji *non profit* w krajach Europy Zachodniej, staniemy się społeczeństwem prawdziwie obywatelskim, w którym ważną rolę NGO będą pełniły organizacje pozarządowe, na scenie lokalnej, jak i ogólnopolskiej.

## 5. Partycypacja elbląskich organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych

Elbląg liczy 126 tys. mieszkańców i jest miastem o stale zmniejszającej się liczbie ludności, czego najważniejszym powodem jest emigracja, a w mniejszym stopniu przyrost naturalny. W kwietniu 2018 roku stopa bezrobocia wyniosła 9,2%, przy średniej ogólnopolskiej 6,8%. Miasto od wielu lat boryka się z bardzo wysokim poziomem bezrobocia, co pociąga za sobą wiele problemów społecznych. Odpowiedzią było powstanie wielu organizacji pozarządowych specjalizujących się w ich rozwiązywaniu.

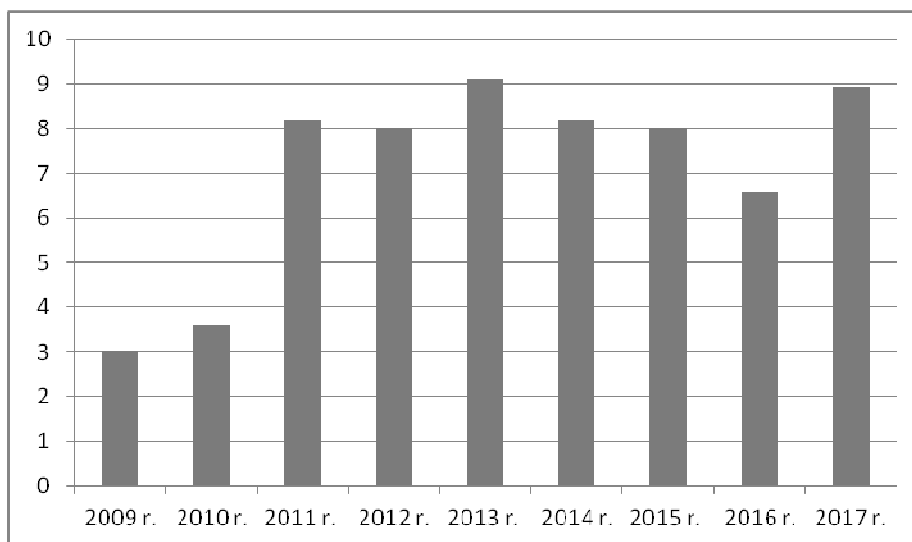
Elbląskie organizacje pozarządowe z roku na rok odgrywają coraz większą rolę w mieście. Szacuje się, iż zatrudniają około 300 osób. Poprzez swoją reprezentację, Radę Elbląskich Organizacji Pozarządowych, od kilkunastu lat wspólnie z samorządem miasta kształtują współpracę na rzecz miasta, a poprzez Elbląską Radę Działalności Pożytku Publicznego (zespół złożony z urzędników, radnych i liderów organizacji) praktycznie wpływają na zapisy projektów uchwał i aktów prawa miejscowego<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> [www.dw.com/pl/niemcy-krajem-fundacji/a-38865906](http://www.dw.com/pl/niemcy-krajem-fundacji/a-38865906) [dostęp 9.04.2018].

<sup>37</sup> *Sytuacja społeczno-gospodarcza Elbląga – raport diagnostyczny*, Urząd Miasta Elbląg, Elbląg 2012, s. 16, 108.

Samorząd Elbląga od kilku lat finansuje Centrum Organizacji Pozarządowych, które świadczy pomoc informacyjną, doradczą, szkoleniową i techniczną dla elbląskich organizacji i inicjatyw mieszkańców. Działa tu także Miejskie Centrum Usług Wolontarystycznych dbające o rozwój wolontariatu wśród mieszkańców. W coraz większym stopniu następuje przekaz informacji pomiędzy samorządem i organizacjami, organizowane są spotkania branżowe w departamentach urzędu miasta, wspólne konferencje. Organizacje są obecne w zespołach stałych powoływanych przez samorząd (np. Rada ds. Osób Niepełnosprawnych, Rada ds. Sportu, Zespół ds. Rozwoju Ekonomii Społecznej), a także w zespołach zadaniowych (np. Zespół ds. zmian w statucie miasta, ds. tworzenia strategii itp.)<sup>38</sup>.

W Elblągu funkcjonuje wiele kreatywnych organizacji, rozpoznawalnych nie tylko w regionie, ale i całym kraju. Regionalne Centrum Wolontariatu w Elblągu obsługuje Sieć Wolontariatu Warmii i Mazur, a Elbląskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych pomaga organizacjom pozarządowym na terenie całego województwa warmińsko-mazurskiego, prowadząc kilka ośrodków wsparcia w regionie. Warto również wspomnieć o Fundacji Elbląg, która posiada fundusz lokalny o największym obecnie kapitale żelaznym pośród kilkunastu podobnych organizacji w kraju<sup>39</sup>. Na rysunku 2 ukazano dynamikę zmian w kwocie przekazywanej przez samorząd Elbląga organizacjom pozarządowym w latach 2009-2017.



**Rysunek 2.** Kwoty przekazane organizacjom pozarządowym przez samorząd Elbląga w latach 2009-2017 (w mln zł)

Źródło: M. Pietrzak, *Sprawozdanie z realizacji programu współpracy pomiędzy samorządem miasta Elbląga a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w 2009 r.*, Elbląg 2010; tegoż autora sprawozdania z następnymi kolejnymi lat: 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017.

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> Ibidem.

W 2009 roku samorząd Elbląga ogłosił 34 konkursy na realizację zadań publicznych na ogólną kwotę 1,7 mln zł (podpisał 113 umów z 55 organizacjami uczestniczącymi w otwartych konkursach ofert). Ponadto, na podstawie ustawy o pomocy społecznej przyznał 1,3 mln zł pięciu organizacjom. Łącznie w 2009 roku na wsparcie działań III sektora samorząd przeznaczył prawie 3 mln zł. W 2010 roku na ten sam cel przyznano 3,6 mln zł.

Przełomowy okazał się 2011 rok – na wsparcie działań organizacji pozarządowych przeznaczono prawie 8,2 mln zł. Do 2015 roku (zob. rys. 2) kwota ta utrzymywała się na zbliżonym poziomie. W 2012 roku wyniosła 8 mln zł, w 2013 – 9,1 mln zł, 2014 – 8,2 mln zł, 2015 – prawie 8 mln. Sytuacja ta uległa zmianie w 2016 roku – na wsparcie organizacji pozarządowych przeznaczono 6,6 mln zł, co wynikało z trudnej sytuacji w budżecie miasta i niebezpiecznego poziomu zadłużenia. W 2017 roku kwota wzrosła do prawie 9 mln zł.

Warto wspomnieć, że w ciągu 9 badanych lat liczba elbląskich organizacji pozarządowych wzrosła do 400 (w 2009 r. wynosiła 300), przy czym z samorządem miasta kontaktowało się około 150, a o wsparcie materialne zabiegało ponad 100 (w 2017 r. dokładnie 105 organizacji otrzymało wsparcie finansowe).

Na marginesie można dodać, że w latach 2006-2015 wysokość środków finansowych przekazywanych organizacjom pozarządowym przez gminy województwa warmińsko-mazurskiego na zadania z zakresu działalności pożytku publicznego wzrosła prawie czterokrotnie: z 21,5 mln zł do 79,4 mln zł, przy czym Elbląg zajmował drugie miejsce w rankingu gmin, zaraz po Olsztynie<sup>40</sup>.

Dominującymi obszarami działalności elbląskich organizacji, które otrzymały fundusze na realizację zadań publicznych była polityka społeczna, kultura i sztuka, kultura fizyczna i sport. Mniejsze dofinansowanie przeznaczono na edukację, turystykę i wypoczynek, promocję i rozwój miasta oraz ekologię.

W latach 2009-2017 elbląskie organizacje pozarządowe największą aktywność przejawiały w sferze pomocy społecznej, ochrony zdrowia, pomocy osobom starszym oraz osobom z niepełnosprawnościami. W wymienionych obszarach nastąpiła największa profesjonalizacja usług, co sprawiło, że samorząd miasta podpisał z 6 instytucjami wieloletnie umowy o realizacji usług publicznych (w 2012 r. zawarto 5 pierwszych umów). W 2017 roku były to następujące organizacje:

1. Środowiskowy Dom Samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi – prowadzony przez Elbląskie Stowarzyszenie Pomocy Humanitarnej im. św. Łazarza „Lazarus” z siedzibą w Elblągu przy ul. Skrzydlatej 15 a.
2. Środowiskowy Dom Samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi (z niepełnosprawnością intelektualną), mieszczący się przy ul. Saperów 14 d, prowadzony przez Polskie 13 Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym, Koło w Elblągu z siedzibą przy ul. 1 Maja 1.
3. Dom dla Bezdomnych im. św. Brata Alberta przy ul. Nowodworskiej 49 – prowadzony przez Stowarzyszenie na rzecz osób bezdomnych i potrzebujących „Od nowa...” w Elblągu, z siedzibą przy ul. Nowodworskiej 49.

<sup>40</sup> B. Wachniewska-Mazurek, M. Liberadzka, *Raport o stanie sektora obywatelskiego w województwie warmińsko-mazurskim*, „Pozarządowiec” 2017, nr 1, s. 18.

4. Ośrodek Wsparcia i Interwencji Kryzysowej – Dom dla Matek z Małoletnimi Dziećmi i Kobiet w Cięży – prowadzony przez Diecezję Elbląską.
5. Placówka opiekuńczo-wychowawcza wsparcia dziennego przy ul. Łęczyckiej 26 – prowadzona przez Towarzystwo Przyjaciół Dzieci, Zarząd Oddziału Okręgowego, z siedzibą w Elblągu przy ul. 1 Maja 37.
6. Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt, mieszczące się przy ul. Królewieckiej 233, prowadzone przez OTZ Animals.

Umowy wieloletnie stanowią ważny krok w zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i praktycznej realizacji zasady subsydiarności w Elblągu. W 2017 roku przeznaczono na ten cel 3,9 mln zł (z puli 8,9 mln zł).

O rosnącym wsparciu dla elbląskich NGO ze strony samorządu świadczy również zakres pomocy w zakresie zapewnienia im lokali. W 2009 roku samorząd miejski wynajmował organizacjom pozarządowym na preferencyjnych warunkach 32 lokale o łącznej powierzchni 5744 m<sup>2</sup>. W 2010 roku było to 28 lokali, z czego 15 zwolniono całkowicie z opłat (6121 m<sup>2</sup>, w tym 208 m<sup>2</sup> stanowiły piwnice). Do 2013 roku stan taki pozostawał bez zmian, ale już w 2014 roku na ulgowych warunkach lokal wynajmowało 35 organizacji (część bezpłatnie). Łącznie zajmowały one 8433 m<sup>2</sup> powierzchni plus 661 m<sup>2</sup> piwnic (w niektórych przypadkach również tereny przyległe). W 2017 roku na preferencyjnych warunkach elbląski samorząd wynajmował lokale 38 organizacjom.

Warto wspomnieć o budżecie obywatelskim, kolejnym kroku w kierunku rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Elblągu. Podczas pierwszej edycji, na przełomie lat 2012 i 2013, mieszkańcy Elbląga przedstawili liczne innowacyjne pomysły, na które miasto przeznaczyło 2 mln zł. W 2015 roku było to już 2,5 mln zł; taką samą kwotę przyznano w 2016 roku<sup>41</sup>. Budżet obywatelski (zwany też partycypacyjnym) pojawił się po raz pierwszy w Płocku, gdzie w latach 2004-2005 Urząd Miasta, PKN Orlen, i ONZ stworzyły fundusz grantowy dla organizacji pozarządowych, które w drodze konkursu starały się o dofinansowanie swoich działań<sup>42</sup>. W 2011 roku Sopot jako pierwszy uchwalił budżet obywatelski, a zaraz po nim nastąpił lawinowy wzrost liczby budżetów partycypacyjnych w polskich samorządach terytorialnych – również w Elblągu.

Elbląskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych przeprowadziło w latach 2014 i 2015 badanie jakości współpracy samorządu Gminy Miasto Elbląg z organizacjami pozarządowymi (zogniskowany wywiad grupowy)<sup>43</sup>. Wnioski z tego badania są ważne ze względu na cel niniejszego artykułu. Przede wszystkim okazało się, że nadal zbyt mało zadań o charakterze wieloletnim powierza się organizacjom pozarządowym. Jedną z przyczyn jest niska jakość ofert składanych przez organizacje pozarządowe. Jak wynika z badania, elbląskie organizacje rzadko dzielą się między sobą wiedzą i doświadczeniem.

<sup>41</sup> [www.budzetobywatelski.elblag.eu](http://www.budzetobywatelski.elblag.eu) [dostęp 9.04.2018].

<sup>42</sup> W. Kłębowski, *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2014, s. 4.

<sup>43</sup> B. Wachniewska-Mazurek, *Lokalny indeks jakości współpracy samorządu Gminy Miasto Elbląg z organizacjami pozarządowymi. Diagnoza*, ESWIP, Elbląg 2014; eadem, *Lokalny indeks jakości współpracy samorządu Gminy Miasto Elbląg z organizacjami pozarządowymi. Sprawozdanie z badania jakościowego*, ESWIP, Elbląg 2015.

Poczucie sprawczości i realnego wpływu elbląskich organizacji pozarządowych na działania samorządu jest przeważnie niskie. Wynika to z przeświadczenia przedstawicieli NGO o organizowaniu przez samorząd działań fasadowych w procesie tworzenia długofalowych rozwiązań i polityk (zarówno dla procesów partycypacyjnego tworzenia, jak i konsultacji polityk publicznych). Odrębna opinia dotyczyła jedynie współpracy w obszarze kultury, gdzie ocena partycypacyjnego i rzeczywistego wpływu na program kultury była pozytywna. W opinii III sektora, dla jakości polityk publicznych oraz ich efektywności przy współpracy z organizacjami pozarządowymi istotne jest pogłębienie wiedzy na temat lokalnych potrzeb społecznych. Działalność Rady Miejskiej powinna odnosić się do rozwiązywania problemów społecznych w oparciu o rzetelną wiedzę, pochodzącą również od organizacji pozarządowych<sup>44</sup>.

Według badanych, w Elblągu należy wprowadzić praktykę ewaluacji realizacji zadań publicznych, dzięki której będą podejmowane właściwe decyzje w obszarze polityki realizacji zadań publicznych przy współpracy z organizacjami pozarządowymi, zarówno w zakresie standaryzacji, jak i innych ważnych pytań i wątpliwości pojawiających się wśród przedstawicieli samorządu i organizacji pozarządowych<sup>45</sup>.

## Podsumowanie

Celem niniejszego artykułu było pokazanie, jak w Polsce realizowana jest zasada subsydiarności w stosunkach między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi. Celem szczegółowym zaś określenie, jak zmieniała się liczba zadań publicznych przekazywanych III sektorowi, wyrażona w kwotach przekazanych organizacjom. Jako przykład posłużył Elbląg, a ściślej współpraca samorządu miasta z III sektorem w latach 2009-2017. Na podstawie analizy dostępnych danych, sformułowano następujące wnioski:

1. Potencjał III sektora w Polsce jest ciągle niewielki, aczkolwiek z roku na rok umacnia się; duże znaczenie dla tego procesu miało wprowadzenie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z 2003 r., która zmusiła samorządy terytorialne do opracowania programów współpracy z organizacjami pozarządowymi.
2. W Polsce rośnie liczba zadań publicznych przekazywanych do realizacji organizacjom *non profit*, jednak dynamika zachodzących zmian nie jest duża. W latach 2014-2015 administracja publiczna najczęściej zlecała zadania organizacjom pozarządowym w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej i sportu oraz kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego.

---

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> Ibidem.

3. Stosowanie klauzul społecznych przez administrację publiczną w Polsce pozostaje nadal na niskim poziomie. Ważnym powodem takiego stanu rzeczy jest okazywana przez samorządy lokalne niechęć do takich działań.
4. Z analizy lat 2009-2017 wynika, że w Elblągu szczególnie wysoki wzrost dotacji dla organizacji pozarządowych nastąpił w 2011 roku, osiągając poziom 8,2 mln zł. Na tym poziomie (lub wyższym) utrzymywał się do 2015 roku. Wysokie zadłużenie miasta zmusiło lokalne władze do obniżenia wydatków, w tym również dotacji dla organizacji pozarządowych w 2016 roku. Mimo to Elbląg należy do czołówki gmin w województwie pod względem dofinansowywania działań III sektora.
5. O rosnącym wsparciu dla elbląskich NGO ze strony samorządu świadczy również pomoc w zakresie zapewnienia im lokalu. W 2009 roku samorząd miejski wynajmował organizacjom pozarządowym na preferencyjnych warunkach 32 lokale o łącznej powierzchni 5744 m<sup>2</sup>, w 2017 roku było to już 8433 m<sup>2</sup> powierzchni (plus piwnice) dla 38 organizacji.
6. Zbyt mała liczba zadań powierzanych organizacjom pozarządowym w Elblągu ma charakter wieloletni (w 2017 r. tylko 6). Jedną z przyczyn jest niska jakość ofert składanych przez organizacje pozarządowe.
7. Wskazane jest wprowadzenie w Elblągu regularnej ewaluacji realizacji zadań publicznych, dzięki której będą podejmowane właściwe decyzje w obszarze polityki realizacji zadań publicznych przy współpracy z organizacjami pozarządowymi.

## Literatura

1. Balon K., *Gospodarka społeczna w Niemczech – wybrane aspekty*, „Ekonomia Społeczna. Teksty” 2006, www.ekonomiaspoleczna.pl [dostęp 9.04.2018].
2. *Działalność organizacji non-profit w 2015 r.: zarządzanie i współpraca*, Warszawa 2017.
3. Ganowicz E., *Zasada subsydiarności w organizacji i funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w III Rzeczpospolitej*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2016, nr 20.
4. Grewiński M., Kamiński S., *Obywatelska polityka społeczna*, Warszawa 2007.
5. Grewiński M., *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Warszawa 2009.
6. Jurkowska A., Owsiak K., *Realizacja zasady pomocniczości w warunkach polskich – wybrane przykłady*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2010, nr 840.
7. *Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację publiczną*, NIK, Warszawa 2017.
8. Kłębowski W., *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2014.
9. *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce w 2015 r. Raport z badań*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2016, www.klon.org [dostęp 9.04.2018].



10. Krasnowolski A., *Spoleczeństwo obywatelskie i jego instytucje*, Warszawa 2014.
11. Krasnowolski A., *Subsydiarność w prawie i praktyce samorządowej*, Warszawa 2012.
12. Kulesza E., Krojce U., *Formy i zakres współpracy władz samorządowych z organizacjami pozarządowymi (na przykładzie Sopotu)*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 3.
13. Leon XIII, *Rerum Novarum*, Encyklika o Kwestii Robotniczej.
14. Leś E., *Zasada subsydiarności w pomocy społecznej. Doświadczenia niemieckie a praktyka pomocy społecznej w Polsce*, [w:] *Praca socjalna w organizacjach pozarządowych. Z problemów działania i kształcenia*, Warszawa 2005.
15. Millon-Delsol Ch., *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995.
16. Ołdak-Bułańska K., *Aspekty społeczne w zamówieniach publicznych – podręcznik*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2014.
17. Pietrzak M., *Sprawozdanie z realizacji programu współpracy pomiędzy samorządem miasta Elbląga a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w 2009 r.*, Elbląg 2010.
18. Pietrzak M., *Sprawozdanie z realizacji programu współpracy pomiędzy samorządem miasta Elbląga a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w 2010 r.*, Elbląg 2011.
19. Pietrzak M., *Sprawozdanie z realizacji programu współpracy pomiędzy samorządem miasta Elbląga a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w 2011 r.*, Elbląg 2012.
20. Pietrzak M., *Sprawozdanie z realizacji programu współpracy pomiędzy samorządem miasta Elbląga a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w 2012 r.*, Elbląg 2013.
21. Pietrzak M., *Sprawozdanie z realizacji programu współpracy pomiędzy samorządem miasta Elbląga a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w 2013 r.*, Elbląg 2014.
22. Pietrzak M., *Sprawozdanie z realizacji programu współpracy pomiędzy samorządem miasta Elbląga a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w 2014 r.*, Elbląg 2015.
23. Pietrzak M., *Sprawozdanie z realizacji programu współpracy pomiędzy samorządem miasta Elbląga a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w 2015 r.*, Elbląg 2016.
24. Pietrzak M., *Sprawozdanie z realizacji Programu współpracy pomiędzy Gminą Miasta Elbląg a organizacjami pozarządowymi prowadzącymi działalność pożytku publicznego w 2016 r.*, Elbląg 2017.
25. Pietrzak M., *Sprawozdanie z realizacji Programu współpracy pomiędzy Gminą Miasta Elbląg a organizacjami pozarządowymi prowadzącymi działalność pożytku publicznego w 2017 r.*, Elbląg 2018.
26. *Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa 2012.
27. *Raport o stanie sektora obywatelskiego w województwie warmińsko-mazurskim*, „Pozarządowicz” 2017, nr 1.
28. Sierpowska I., *Zasada pomocniczości w pomocy społecznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2009, No 3109.
29. *Sprawozdanie z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za lata 2014 i 2015*, Departament Ekonomii Społecznej i Pożytku Publicznego, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2016.

30. *Sytuacja społeczno-gospodarcza Elbląga – raport diagnostyczny*, Urząd Miasta Elbląg, Elbląg 2012.
31. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2003 Nr 96 poz. 873.
32. Wachniewska-Mazurek B., *Lokalny indeks jakości współpracy samorządu Gminy Miasto Elbląg z organizacjami pozarządowymi. Diagnoza*, ESWIP, Elbląg 2014.
33. Wachniewska-Mazurek B., *Lokalny indeks jakości współpracy samorządu Gminy Miasto Elbląg z organizacjami pozarządowymi. Sprawozdanie z badania jakościowego*, ESWIP, Elbląg 2015.
34. [www.budzetobywatelski.elblag.eu](http://www.budzetobywatelski.elblag.eu) [dostęp 9.04.2018].

## SUBSIDIARITY AND THE ROLE OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC TASKS IN POLAND ON THE EXAMPLE OF ELBLĄG

**Abstract:** *The aim of this article is to present the implementation of subsidiarity in relations between public administration and non-governmental organizations in Poland. Elbląg was used as an example as it was one of the first cities in Poland to embark on institutionalized cooperation with the third sector as early as in the nineteen nineties. On the basis of annual reports on the implementation of the city's local government and public benefit institutions cooperation program, the authors determined the growth in importance of Elbląg NGOs regarding the implementation of public tasks in the years 2009-2016, in particular in the field of social welfare, culture and sport.*

**Bartosz Kalisz**

## **SKUTECZNOŚĆ ANALIZY DYSKRYMINACYJNEJ W PRZEWIDYWANIU UPADŁOŚCI SPÓŁKI ALMA MARKET S.A.**

*Celem artykułu jest zbadanie skuteczności przewidywania prawdopodobieństwa upadłości spółki Alma Market S.A. na podstawie wybranych modeli dyskryminacyjnych, zastosowanych dla lat 2011-2016, uzupełnionych porównaniem zmian w czasie wartości wybranych wskaźników finansowych i cen akcji.*

*Badanie prawdopodobieństwa upadłości przeprowadzono na podstawie sprawozdań finansowych spółki Alma Market S.A., po czym dokonano oceny skuteczności dwóch modeli wczesnego ostrzegania przed bankructwem. Przywołano również inne metody oceny możliwości upadłości przedsiębiorstwa oraz zagadnienia związane z problemami dotyczącymi zależności, które wpływają na skuteczność różnych modeli analizy dyskryminacyjnej. Opisano sytuację badanego przedsiębiorstwa i kluczowe momenty związane z upadłością. Następnie obliczono wskaźniki przy użyciu wybranych metod, porównując je ze zmianami wartości wybranych wskaźników finansowych i cen akcji. Na koniec, na podstawie efektów badania, podsumowano i omówiono rezultat problemu badawczego.*

### **Wprowadzenie**

Analiza dyskryminacyjna jest już od dziesięcioleci wykorzystywana w predykcji zagrożenia przedsiębiorstw upadłością. Wiedza o takim zagrożeniu oraz czas odgrywają kluczową rolę w możliwości skutecznego wprowadzenia planu naprawczego i odwrócenia negatywnych tendencji w przedsiębiorstwie. Stałe kontrolowanie kondycji finansowej przedsiębiorstwa jest ściśle powiązane z obowiązkiem prowadzenia księgowości według prawnie regulowanych zasad.

Szczególny wymóg jawności i publikowania sprawozdań finansowych dotyczy spółek notowanych na giełdzie papierów wartościowych. Rzetelnie sporządzane sprawozdania finansowe, według określonych standardów, stanowią punkt wyjścia do analizy i przewidywania możliwości bankructwa. Stosowanie różnych modeli dyskryminacyjnych i metod w zakresie predykcji upadłości zwiększa skuteczność końcowego wyniku. Wielość tego typu metod świadczy o dużej potrzebie posiadania informacji o stanie przedsiębiorstw. Bezsprzecznie powiązane jest to z ryzykiem utraty kapitału i przychodów generowanych przez przedsiębiorstwo dla właścicieli.

Celem niniejszej pracy jest sprawdzenie czy wybrane dwa modele dyskryminacyjne okazały się skuteczne w oszacowaniu prawdopodobieństwa upadłości spółki Alma Market S.A. Skonfrontowane to zostało z odzwierciedleniem zmian wartości wybranych wskaźników finansowych i cen akcji spółki.

W pierwszej części artykułu przedstawiono aktualny stan modeli dyskryminacyjnych i ich rolę w predykcji prawdopodobieństwa upadłości. Następnie omówiono wyzwania dotyczące skuteczności modeli dyskryminacyjnych. Uwzględniono także zastosowanie analizy finansowej w badaniu kondycji finansowej przedsiębiorstw. W drugiej części opracowania ukazano sytuację spółki Alma Market S.A. oraz uzasadniono wybór modeli do analizy; zostało to powiązane z przedstawieniem wyników badania na podstawie modeli i porównaniem ze zmianą wartości wybranych wskaźników finansowych i cen akcji. Niezbędne do badania dane zostały pozyskane ze sprawozdań finansowych, publikowanych przez spółkę.

## **1. Modele dyskryminacyjne w ocenie prawdopodobieństwa upadłości przedsiębiorstwa**

Posiadanie informacji z wyprzedzeniem czasowym jest niezmiernie ważne w funkcjonowaniu podmiotów gospodarczych. Szacowanie przyszłego ryzyka ciągłości istnienia przedsiębiorstwa w aspekcie funkcjonowania w zmieniających się warunkach zewnętrznych i wewnętrznych jest fundamentalne i decyduje o przewadze konkurencyjnej. Potrzeba ciągłego monitorowania otoczenia i oceniania swojego położenia stanowi kluczowy czynnik szybkiego reagowania na zagrożenia. Istnienie takiej potrzeby w życiu gospodarczym implikuje pojawienie się i doskonalenie różnych metod, które zaspokajają istniejący popyt na tego typu narzędzia.

Kondycja finansowa odzwierciedla stan przedsiębiorstwa. Informacje na ten temat są istotne zarówno dla inwestorów, jak i właścicieli. Wcześniejsza identyfikacja możliwości pojawienia się ryzyka upadłości pozwala z wyprzedzeniem wprowadzić plan naprawczy, który dzięki temu ma większe szanse odpowiednio pomóc w rozwiązaniu trudnej sytuacji.

Zastosowanie modeli dyskryminacyjnych jest jedną z metod badania kondycji finansowej przedsiębiorstw w ramach wczesnego ostrzegania przed zagrożeniem upadłością. Przy ich pomocy szybko i w prosty sposób można stwierdzić czy dane przedsiębiorstwo jest zagrożone, a więc czy występują symptomy, które sygnalizować mogą pojawienie się problemów związanych z ciągłością funkcjonowania.

Ocena stanu finansów jednostki gospodarczej może być przeprowadzona za pomocą tradycyjnej analizy wskaźnikowej lub modeli dyskryminacyjnych (ostrożnościowych). Zalety modeli dyskryminacyjnych polegają między innymi na łatwości stosowania i interpretacji wyników, wagowym ujęciu kilku zmiennych, sprowadzeniu ujęcia wielowymiarowego do analizy jednego wskaźnika, czy wysokiej skuteczności identyfikacji jednostek gospodarczych zagrożonych upadłością.

Wadą może być dezaktualizacja w wyniku zmian warunków gospodarowania<sup>1</sup>. Analizując dane finansowe, które są uwzględniane w różnych modelach analizy dyskryminacyjnej, można zauważyć, że nie obejmują one takich elementów jak stan koniunktury gospodarczej, konkurencyjność, sposób zarządzania firmą czy jakość kapitału ludzkiego. Chociaż z drugiej strony, czynniki te wpływają na stan wskaźników uwzględnianych w sprawozdaniach finansowych.

Modele dyskryminacyjne stanowią ważny element systemu wczesnego ostrzeżenia przed bankructwem. Nie stanowią one jednak wyłącznego narzędzia predykcji upadłości. Obecnie stosuje się analizę wskaźnikową, jedno- i wielowymiarowe modele dyskryminacyjne, modele logitowe, drzewa decyzyjne, metody tzw. miękkich technik obliczeniowych (sztuczne sieci neuronowe, logika rozmyta, algorytmy genetyczne), modele teoretyczne (modele teorii entropii, modele hazardowe, modele ryzyka kredytowego), systemy eksperckie, teorię chaosu, modele scoringowe, modele regresji liniowej<sup>2</sup>. Wiele metod pomagających identyfikować możliwość zaistnienia sytuacji krytycznej dla przedsiębiorstwa potwierdza ważność tego zagadnienia i jednocześnie informuje, że poszukiwania nad idealnym rozwiązaniem trwają.

Na całym świecie istnieje wiele metod ułatwiających i zwiększających skuteczność identyfikacji zagrożenia bankructwem. Do polskich modeli dyskryminacyjnych można zaliczyć<sup>3</sup>:

- model E. Mączyńskiej,
- model D. Wierzby,
- model B. Prusaka,
- model „poznański”,
- model A. Hołdy,
- model J. Gajdki i D. Stosa.

Modele te występują w postaci funkcji liniowej. Poszczególne czynniki ujęte w funkcji modelu dotyczą danych ze sprawozdań finansowych. Na przykładzie modelu Wierzby jest to suma różnych proporcji relacji zysku z działalności operacyjnej, pomniejszonego o amortyzację w stosunku do aktywów ogółem oraz relacji zysku z działalności operacyjnej pomniejszonego o amortyzację w stosunku

---

<sup>1</sup> A. Cwiakała-Małys, P. Łagowski, *Zastosowanie polskich modeli ostrożnościowych do oceny kondycji finansowej publicznego szkolnictwa wyższego w Polsce*, [w:] *Wybrane problemy zarządzania i finansów w sektorze publicznym i prywatnym*, red. Ł. Pysiński, Przedsiębiorczość i Zarządzanie, t. XVIII, z. 11, cz. III, Łódź–Warszawa 2017, s. 285; A. Tłuczak, *Zastosowanie dyskryminacyjnych modeli przewidywania bankructwa do oceny ryzyka upadłości przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” 2013, nr 2(34), s. 425.

<sup>2</sup> R. Kowalak, *Rola systemów wczesnego ostrzeżenia w procesie podejmowania decyzji o restrukturyzacji przedsiębiorstwa*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 472, s. 162-163; E. Piątek, M. Konat-Staniek, *Metody identyfikacji niewypłacalności i ocena zagrożenia bankructwem*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2017, nr 4(88), cz.1, s. 378; D. Alaminos, A. del Castillo, M. Angel Fernandez, *A Global Model for Bankruptcy Prediction*, PLoS ONE 11(11): e0166693. doi:10.1371/journal.pone.0166693, 2016, s. 3.

<sup>3</sup> A. Cwiakała-Małys, P. Łagowski, op.cit., s. 286; T. Iwanowicz, *Empiryczna weryfikacja hipotezy o przenośności modelu Altmana na warunki polskiej gospodarki oraz uniwersalności sektorowej modeli*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości” 2018, t. 96(152), s.70-71.

do sprzedaży produktów, a także relacji aktywów obrotowych do zobowiązań ogółem i relacji kapitału obrotowego do aktywów ogółem. O podejrzeniu zagrożenia upadłością bądź niezagrożenia decyduje wartość graniczna równa zero: jeżeli wynik obliczony zgodnie z modelem jest większy od zera to jednostka gospodarcza nie jest zagrożona upadłością; w przeciwnym wypadku takie zagrożenie występuje. Modele różnią się od siebie głównie danymi finansowymi, ich relacjami i ilością uwzględnioną w modelu lub proporcjami między tymi danymi<sup>4</sup>.

Analiza i ocena sprawozdań finansowych pozwala na zebranie informacji na temat sposobu funkcjonowania jednostki gospodarczej, w tym źródeł finansowania działalności, bezpieczeństwa finansowego, czy efektywności wykorzystania majątku. Właściwa analiza sprawozdań finansowych umożliwia dokonanie oceny zagrożenia dalszego funkcjonowania przedsiębiorstwa. Metody badawcze oceny kondycji jednostki gospodarczej można podzielić na dwie grupy<sup>5</sup>:

- metody logiczno-dedukcyjne – analiza czynników dotyczących aktualnej sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstwa,
- metody empiryczno-indukcyjne – metody jednowymiarowe i wielowymiarowe (wielowymiarowa analiza dyskryminacyjna).

Biorąc pod uwagę różne badania nad istniejącymi modelami dyskryminacyjnymi można zauważyć, że nie istnieje uniwersalna formuła takiej funkcji. Zwraca się uwagę, że model powinien być dostosowany do formy prawnej przedsiębiorstwa i rodzaju branży. Ważny jest również okres powstania danego modelu, co wynika z przeobrażeń dynamicznie zachodzących w środowisku funkcjonowania przedsiębiorstw. Zauważa się również różnice w skuteczności modelu w zależności od regionu, w którym zlokalizowane jest przedsiębiorstwo. Ciekawy i użyteczny jest także fakt potwierdzony badaniami, że na skuteczność modelu dyskryminacyjnego nie wpływa ilość zmiennych. Uwzględnienie w modelu kilkunastu czynników nie ma istotnego znaczenia dla wyniku prognozowania upadłości<sup>6</sup>.

Opracowanie modeli dyskryminacyjnych wiąże się również z doбором do badań przedsiębiorstw na podstawie różnego kryterium. Przykładowo może to być równa ilość przedsiębiorstw o dobrej i złej kondycji finansowej, duży udział przedsiębiorstw bankrutujących, wyłącznie przedsiębiorstwa bankrutujące, a także przedsiębiorstwa o różnej kondycji finansowej. Problematiczny jest także zakres definicji terminu bankructwo. U różnych autorów jest to w odmienny sposób formułowane<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> A. Ćwiąkała-Małys, P. Łagowski, op. cit., s. 286-288.

<sup>5</sup> M. Głębocka, *Prognozowanie zagrożenia finansowego biur podróży na podstawie sprawozdań finansowych – wybrane problemy*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2017, nr 4(88), cz. 1, s. 245-246.

<sup>6</sup> J. Kitowski, *Metody dyskryminacyjne jako instrument oceny ryzyka upadłości przedsiębiorstwa*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, r. 11, nr 4, cz. 3, s. 198-199; M. Misankova, K. Zvarikova, J. Klietkova, *Bankruptcy Practice in Countries of Visegrad Four*, „Economics and Culture” 2017, 14(1), s. 115-116.

<sup>7</sup> J. Kitowski, *Stan badań nad wiarygodnością diagnostyczną modeli dyskryminacyjnych*, „Oeconomia Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia” 2017, vol. LI, 5, sectio H, s. 180.

Zróznicowane podejście i wielość metod predykcji zagrożenia przedsiębiorstwa bankrutem odzwierciedla możliwości jakimi dysponuje nauka. Ciągłe szukanie nowych rozwiązań i udoskonalanie dotychczasowych skłania do wniosku, że skomplikowanie zagadnień w tej materii jest kluczowym czynnikiem utrudniającym kompleksowe rozwiązanie.

## 2. Skuteczność modeli dyskryminacyjnych we wczesnym ostrzeżeniu przed bankrutem

Istnieje wiele zmiennych parametrów mających wpływ na wypłacalność przedsiębiorstw. Zbudowanie odpowiedniego i skutecznego modelu uwzględniającego odpowiednie czynniki i powiązane z nimi relacje jest procesem wielowymiarowym. Ciągłe poszukiwania właściwych narzędzi przewidywania możliwości bankrutstwa świadczą o potrzebie doskonalenia tych metod oceny i szukania nowych rozwiązań.

Brak uniwersalnej formy potwierdzają również badania z użyciem macierzy klasyfikacji, ilorazu szans, krzywej koncentracji CAP i wskaźnika dokładności Giniego (w ramach oceny sprawności modeli) oraz przy pomocy wskaźnika Briera (pod względem kalibracji modeli). W wyniku porównania różnych modeli wyciągnięto wnioski o różnej sprawności modeli ze względu na rodzaj działalności, wielkość przedsiębiorstwa i otoczenie, w którym funkcjonuje<sup>8</sup>.

Równoległe z polskimi modelami dyskryminacyjnymi często stosuje się amerykański model Altmana do weryfikacji, czy dane przedsiębiorstwo jest zagrożone upadłością, pomimo stwierdzenia (na podstawie badań) niskiej skuteczności tego modelu w polskich warunkach. Niekiedy metoda ta stosowana jest z uproszczeniami i błędami merytorycznymi<sup>9</sup>.

W literaturze przedmiotu przedstawione są również skrajne podejścia co do uniwersalności i aktualności modeli dyskryminacyjnych. Z jednej strony funkcjonuje pogląd o wpływie koniunktury gospodarczej na postać modelu, co oznacza, że model zbudowany na podstawie danych z okresu o określonych parametrach gospodarczych nie będzie równie skuteczny, jeśli zostanie zastosowany w innej sytuacji gospodarczej. Istotność zmian otoczenia na skuteczność modelu spowodowała określenie przedziału czasowego sprawności modelu. Według różnych autorów wynosi on od czterech do dziesięciu lat. Z drugiej strony istnieją badania, na podstawie których nie stwierdza się wpływu daty powstania modelu na

<sup>8</sup> T. Iwanowicz, op. cit., s. 66 i 77-78.

<sup>9</sup> J. Kitowski, *Metody dyskryminacyjne w badaniu sprawozdań finansowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 855, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2015, nr 74, t. 2, s. 104-106.

jego sprawność. Jednocześnie wnioskuje się o niewielkim wpływie czynników makroekonomicznych na zjawisko bankructwa<sup>10</sup>.

Zdarza się, że modele opracowane na podstawie danych finansowych przedsiębiorstw z określonej branży stosowane są do badań przedsiębiorstw z innych branż. Na etapie budowania modelu należy więc podjąć decyzję, czy model ma być uniwersalny czy też zgodny z rzeczywistością. Trudno jest zapewnić łączne występowanie obu założeń, gdyż może to zmniejszyć skuteczność modelu<sup>11</sup>.

Opisane problemy związane z poszukiwaniem idealnego rozwiązania do szacowania możliwości bankructwa z wyprzedzeniem pokazują, że na tym etapie rozwoju nauki nie jest to jeszcze możliwe. Zbyt dużo zmiennych decyduje o tym, czy dane przedsiębiorstwo jest w stanie sprawnie funkcjonować i przetrwać w zmiennym otoczeniu.

### 3. Inne indykatory w monitorowaniu sytuacji przedsiębiorstwa

Stabilność finansowa stanowi ważny czynnik umożliwiający sprawne funkcjonowanie jednostki gospodarczej w zmieniającym się otoczeniu. Płynność finansowa, wypłacalność i rentowność są wyznacznikami sprawności gospodarowania. Warunkują też przewagę konkurencyjną i umożliwiają sprawne funkcjonowanie na rynku. Zagrożenie finansowe może wynikać ze złego zarządzania kapitałem obrotowym w zmiennych warunkach środowiska gospodarczego. Konsekwencją różnej konfiguracji tego typu czynników często może być bankructwo, zakończone, lub nie, upadłością<sup>12</sup>.

Jak wcześniej wspomniano, obok modeli dyskryminacyjnych i pozostałych narzędzi znane są jeszcze inne formy predykcji upadłości. W celu zwiększenia skuteczności oszacowania problemów przedsiębiorstwa, najlepszym rozwiązaniem jest ich równoległe stosowanie. Należy do nich również analiza sprawozdań finansowych oraz analiza otoczenia. Główne czynniki sugerujące pogarszającą się sytuację gospodarczą przedsiębiorstwa to: strata lub spadająca zyskowość, słaba lub pogarszająca się pozycja strategiczna, spadek konkurencyjności, problemy z przepływami pieniężnymi czy potrzeba pozyskania kapitału zewnętrznego. Czynniki o charakterze niefinansowym są: opóźnione dostawy, odejścia ważnych pracowników, zwolnienia grupowe, brak wewnętrznej kontroli, zaniedbania w planowaniu, spadek jakości produktów lub usług<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 202-203; W. Lichota, *Weryfikacja skuteczności diagnostycznej wybranych modeli analizy dyskryminacyjnej na przykładzie próby przedsiębiorstw z województwa podkarpackiego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 472, s. 210-211.

<sup>11</sup> J. Kitowski, *Metody dyskryminacyjne w badaniu...*, op. cit., s. 203-204.

<sup>12</sup> M. Głębocka, op.cit., s. 242.

<sup>13</sup> R. Kowalak, *Analiza symptomów zagrożenia niewypłacalnością przed podjęciem decyzji o restrukturyzacji przedsiębiorstwa*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2017, nr 4(88), cz. 1, s. 441-442; R. Pitera, *Metody oceny kondycji finansowej spółki akcyjnej. Studium przypadku*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 472, s. 341-342.



Połączenie wielu metod zwiększa szansę na trafną identyfikację pojawiających się komplikacji w funkcjonowaniu przedsiębiorstw i pozwala na wczesne zastosowanie programów naprawczych, dających możliwość dalszego działania jednostek gospodarczych. W zależności od skali działalności i możliwości, w monitorowaniu sytuacji stosowane są różnorodne instrumenty.

#### **4. Opis sytuacji spółki Alma Market S.A.**

Alma Market Spółka Akcyjna jest przedsiębiorstwem funkcjonującym w branży handlowej i produkcyjnej; nazwa ta obowiązuje od 2004 roku, wcześniej posługiwano się firmą KrakChemia. Spółka debiutowała na rynku pierwotnym w ofercie publicznej na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie w 1994 roku. Przedsiębiorstwo jest właścicielem ogólnopolskiej sieci delikatesów (koniec 2006 r. – 5 sklepów, w maju 2016 – 49, do 15 września 2016 r. – 25 sklepów, w grudniu 2016 r. tylko 9, w marcu 2017 zmniejszenie do 5) i sklepu internetowego Alma24 (do chwili zamknięcia w październiku 2016 r.).

Grupa kapitałowa Alma Market obejmuje następujące spółki: KrakChemia S.A. (handel produktami chemicznymi), Alma Development sp. z o.o. (nieruchomości) oraz Krakowski Kredens sp. z o.o. (produkcja artykułów spożywczych).

Złe wyniki finansowe w postaci straty pojawiły się w 2014 roku i od tego czasu spółka nie notowała już zysków. W trzecim kwartale 2016 roku w mediach pojawiły się informacje o złej sytuacji finansowej Almy. We wrześniu spółka złożyła do sądu wnioski o otwarcie postępowania sanacyjnego. W lutym 2017 roku Alma zgłosiła wniosek o upadłość likwidacyjną. Upadłość spółki została ogłoszona przez sąd 21 listopada 2017 roku wraz z zatwierdzeniem warunków sprzedaży zorganizowanej części przedsiębiorstwa na kwotę 94 mln zł netto dla IMMOMOK Sp. z o.o. w Warszawie (podmiot prowadzący market E. Leclerc na warszawskim Ursynowie)<sup>14</sup>.

#### **5. Kryteria wyboru modelu do badania**

Na potrzeby artykułu przeanalizowano zachowanie się modeli (od 2011 r. do 2016) pod wpływem zmian w sprawozdaniach finansowych, następujących w konsekwencji zbliżania się do okresu pojawienia się złych wyników finansowych

<sup>14</sup> <https://www.money.pl/gielda/wiadomosci/artykul/alma-market-upadlosc-immomok-delikatesy,201,0,2391241.html> [dostęp 14.03.2018]; <https://www.money.pl/gielda/wiadomosci/artykul/alma-market-straty-wynik-roczny-2016-markety,227,0,2288611.html> [dostęp 14.03.2018]; <http://www.almamarket.pl/dla-inwestora/spolka/rozwoj-historia> [dostęp 14.03.2018]; <http://www.rp.pl/Handel/170319761-Alma--historia-upadku.html> [dostęp 14.03.2018].

(2014 r.), poprzez kolejne lata pogarszającej się sytuacji aż do 2016 roku, czyli złożenia przez spółkę wniosku do sądu o otwarcie postępowania sanacyjnego (sprawozdanie finansowe za rok 2017 nie zostało jeszcze opublikowane<sup>15</sup>).

Do identyfikacji zagrożenia upadłością zastosowano dwa skrajne, pod względem skuteczności, modele (według analizy skuteczności 12 modeli, przeprowadzonej i opisanej w raporcie przez PwC. International Limited). Zastosowanie najbardziej i najmniej skutecznego modelu, według powyższego opracowania, ma służyć sprawdzeniu zmian w skuteczności obu modeli w badanym okresie. Ważnym elementem jest również zbadanie skuteczności tych modeli w przypadku spółki Alma Market S.A. Pierwszy model wykorzystany w niniejszym porównaniu to model Marzanny Pogodzińskiej i Sławomira Sojaka. W analizie PwC uzyskał on najniższy wynik sprawności ogólnej w odniesieniu do predykcji upadłości (52%). Drugim zastosowanym modelem jest model „poznański”, który według PwC uzyskał najwyższą sprawność ogólną predykcji upadłości (82,8%)<sup>16</sup>.

Struktura funkcji liniowej obu modeli oraz uwzględnionych w nich czynników wygląda następująco:

### **Model Marzanny Pogodzińskiej i Sławomira Sojaka<sup>17</sup>**

$$Z_{PS} = 0,644741x_1 + 0,912304x_2$$

gdzie:

$$x_1 = (\text{aktywa obrotowe} - \text{zapasy}) / \text{zobowiązania krótkoterminowe},$$

$$x_2 = \text{wynik brutto} / \text{przychody ze sprzedaży};$$

interpretacja:

$Z_{PS} > 0$  – przedsiębiorstwo ma dobrą kondycję finansową,

$Z_{PS} < 0$  – przedsiębiorstwo jest zagrożone upadłością,

$< -0,454, 0,090 >$  – strefa pośrednia.

### **Model „poznański”<sup>18</sup>**

$$Z_{HCP} = 3,562x_1 + 1,588x_2 + 4,288x_3 + 6,719x_4 - 2,368$$

gdzie:

$$x_1 = \text{zysk netto} / \text{majątek całkowity},$$

$$x_2 = (\text{majątek obrotowy} - \text{zapasy}) / \text{zobowiązania krótkoterminowe},$$

$$x_3 = \text{kapitał stały} / \text{majątek całkowity},$$

$$x_4 = \text{wynik finansowy ze sprzedaży} / \text{przychody ze sprzedaży};$$

<sup>15</sup> [http://www.almamarket.pl/dla-inwestora/raporty/okresowe?obj\\_ID=41795&obj\\_ID\\_n=2017&obj\\_ID\\_h=41795](http://www.almamarket.pl/dla-inwestora/raporty/okresowe?obj_ID=41795&obj_ID_n=2017&obj_ID_h=41795) [dostęp 14.04.2018].

<sup>16</sup> *Upadłość i restrukturyzacja w Polsce. Wskaźniki prognozujące trudności finansowe oraz wybrane skutki zmian w przepisach z zakresu upadłości i restrukturyzacji*, PwC, kwiecień 2017, s. 17.

<sup>17</sup> J. Wojnar, *Ocena skuteczności modeli analizy dyskryminacyjnej do prognozowania zagrożenia finansowego spółek giełdowych*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie” 2014, t. 24, nr 1, s. 221.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 224; A. Tłuczak, op.cit., s. 428-429; P. Kopczyński, *Ocena zdolności do kontynuowania działalności polskich spółek giełdowych w czasie kryzysu z wykorzystaniem modeli wielowymiarowej analizy dyskryminacyjnej*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości” 2017, t. 91 (147), s. 33-34.

interpretacja:

$Z_{HCP} < 0$  – zagrożenie upadłością,

$Z_{HCP} > 0$  – brak zagrożenia upadłością.

## 6. Badanie skuteczności oceny prawdopodobieństwa upadłości spółki Alma Market S.A. przy wykorzystaniu wybranych modeli, wskaźników finansowych i zmian cen akcji

W ocenie prawdopodobieństwa upadłości posłużono się trzema sposobami, które w różnym stopniu pokazują możliwość bankructwa. Stanowią one uzupełniające się metody, zwiększające dokładność i szansę prawidłowej oceny przyszłych losów spółki.

Dane finansowe niezbędne do obliczeń uzyskano ze sprawozdań finansowych spółki Alma Market S.A. publikowanych na stronie internetowej przedsiębiorstwa, które jest ona zobowiązana publikować jako spółka publiczna notowana na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie.

Po dokonaniu stosownych obliczeń na podstawie przytoczonych wcześniej wzorów modeli i danych finansowych pozyskanych ze sprawozdań finansowych z lat 2011-2016 uzyskano wyniki zaprezentowane w tabeli 1.

**Tabela 1.** Dane uzyskane na podstawie obliczeń według modelu Marzanny Pogodzińskiej i Sławomira Sojaka ( $Z_{PS}$ ) oraz modelu „poznańskiego” ( $Z_{HCP}$ )

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
$Z_{PS}$	0,395673	0,365925	0,397805	0,391146	0,354828	0,28658
<b>Interpretacja modelu Pogodzińskiej i Sojaka</b>	Dobra kondycja finansowa	Dobra kondycja finansowa	Dobra kondycja finansowa	Dobra kondycja finansowa	Dobra kondycja finansowa	Dobra kondycja finansowa
$Z_{HCP}$	2,474161	2,302702	2,507468	2,095108	0,755303	-4,08616
<b>Interpretacja modelu „poznańskiego”</b>	Brak zagrożenia upadłością	Brak zagrożenia upadłością	Brak zagrożenia upadłością	Brak zagrożenia upadłością	Brak zagrożenia upadłością	Zagrożenie upadłością

Źródło: opracowanie własne.

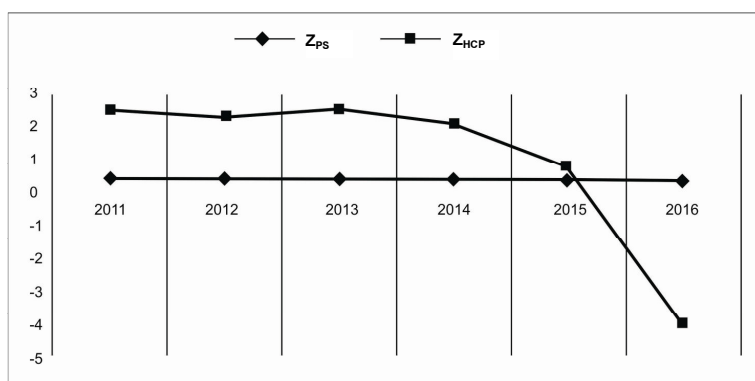
Porównanie wyników obliczeń z interpretacją opracowaną przez twórców modeli pokazuje w jakim stopniu dany model pozwolił z wyprzedzeniem ostrzec o możliwości bankructwa spółki.

Biorąc pod uwagę powyższe zasady stosowania obu modeli nie można uznać, że w prezentowanym badaniu upadłości spółki Alma Market S.A. pozwoliły one zdiagnozować faktyczne bankructwo potwierdzone postanowieniem sądu o upadłości badanego przedsiębiorstwa.

W pierwszym modelu Marzanny Pogodzińskiej i Sławomira Sojaka ( $Z_{PS}$ ) w żadnym roku nie zostało wykazane prawdopodobieństwo upadłości badanej spółki.

Jedynie w roku poprzedzającym ogłoszenie przez sąd postanowienia o upadłości (2017) można zauważyć zbliżenie się wskaźnika obliczonego na podstawie modelu do wartości granicznej. Zbliżenie to nie jest jednak znaczące i występuje na podstawie badania sprawozdania finansowego z roku, w którym spółka zgłosiła do sądu wnioski o otwarcie postępowania sanacyjnego (2016). Pięć miesięcy później spółka złożyła do sądu wnioski o upadłość likwidacyjną, a po kolejnych dziewięciu miesiącach sąd ogłosił upadłość.

Model „poznański” ( $Z_{HCP}$ ) natomiast charakteryzował się w kolejnych latach obniżaniem wartości wskaźnika do wartości granicznej. Osiągnięcie jej nastąpiło jednak dopiero w roku skierowania przez zarząd spółki do sądu wniosku o otwarcie postępowania sanacyjnego. W sposób obrazowy zmiany wartości i przebieg obu wskaźników zaprezentowano na wykresie 1.

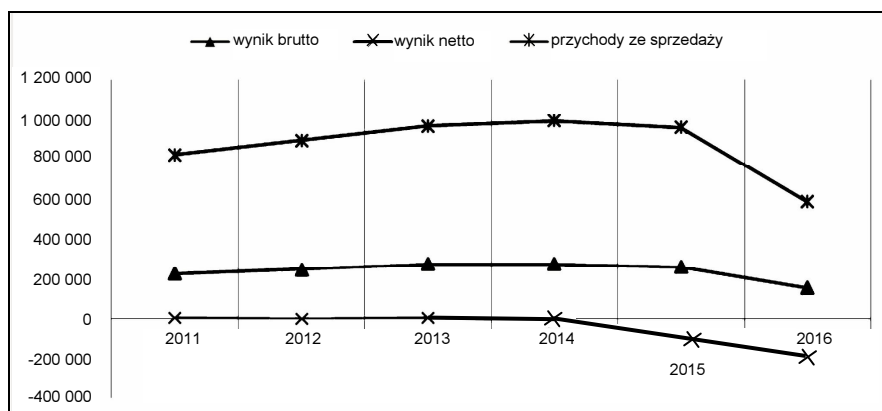


**Wykres 1.** Kształtowanie się wskaźników wyliczonych na podstawie modelu Marzanny Pogodzińskiej i Sławomira Sojaka ( $Z_{Ps}$ ) oraz modelu „poznańskiego” ( $Z_{HCP}$ ) w latach 2011-2016

Źródło: opracowanie własne.

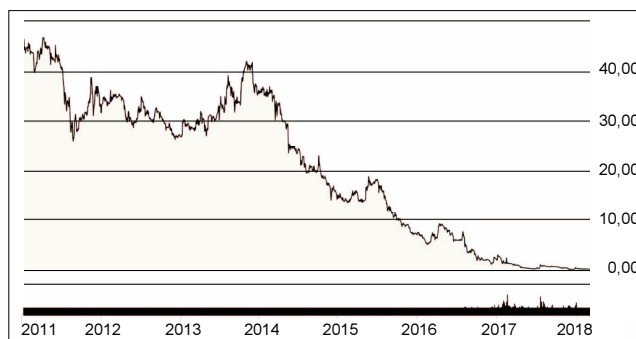
Jak wspomniano na początku artykułu, znane są różne metody wczesnego ostrzegania przed upadłością oraz tradycyjne analizy sprawozdań finansowych. Na wykresie 2 można zauważyć jak kształtowały się wybrane trzy wskaźniki (wynik brutto, zysk netto oraz przychody ze sprzedaży), opublikowane w sprawozdaniach finansowych w latach 2011-2016. Na podstawie tych danych już w 2014 roku można było zauważyć pewne symptomy gorszej kondycji przedsiębiorstwa (wynik netto – po raz pierwszy pojawiła się strata). W 2015 roku nadal wystąpiła strata (wynik netto) oraz odnotowano spadek w przychodach ze sprzedaży. Z wyprzedzeniem można było więc zauważyć objawy pogarszającej się kondycji spółki, w przeciwieństwie do wybranych modeli dyskryminacyjnych.

Wykres 3, prezentujący notowania spółki Alma Market S.A., obrazowo przedstawia wpływ danych finansowych spółki na popyt i podaż akcji na giełdzie. Można zauważyć, że spadek cen akcji nastąpił już pod koniec 2013 roku, a więc rok przed publikacją sprawozdania finansowego informującego o stracie. Trzeba jednak brać pod uwagę fakt, że na cenę akcji mogła mieć wpływ nie tylko analiza fundamentalna spółki, ale również techniczna, jak i sytuacja na giełdach w USA, Europie, a w konsekwencji także i w Polsce.



Wykres 2. Kształtowanie się wskaźników finansowych w latach 2011-2016 (tys. zł)

Źródło: opracowanie własne.



Wykres 3. Notowania spółki Alma Market S.A. na GPW w Warszawie w okresie 01.01.2011-13.04.2018

Źródło: <https://notowania.pb.pl/instrument/PLKRCHM00015/alma> [dostęp 13.04.2018].

Porównanie danych z tabeli 1 i trzech wykresów pozwala w przejrzysty sposób zidentyfikować zmiany w kondycji finansowej spółki i powiązać wydarzenia z jej działalności ze zmianami wskaźników zastosowanych modeli, zmianami w przychodach ze sprzedaży, w wyniku finansowym brutto oraz wyniku finansowym netto, a także w notowaniach giełdowych poprzez zmiany w cenach akcji jako rynkowym odzwierciedleniu, między innymi zaufania inwestorów do spółki.

## Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonego badania można wnioskować, że zastosowane modele dyskryminacyjne nie okazały się skuteczne we wczesnym ostrzeżeniu przed upadłością spółki Alma Market S.A. W przeciwieństwie do tego, wybrane wskaźniki finansowe wcześniej zasygnalizowały pogorszenie się sytuacji finansowej spółki. Nie przesądzało to jednak o upadłości, szczególnie w pierwszym

okresie. Podobnie rynkowa wycena akcji na giełdzie wcześniej wskazywała na możliwe problemy, chociaż w tym przypadku należy wziąć pod uwagę różne czynniki wpływające na cenę akcji.

Wykorzystanie dwóch modeli dyskryminacyjnych: Marzanny Pogodzińskiej i Sławomira Sojaka oraz modelu „poznańskiego”, nie pozwoliło jednoznacznie i z odpowiednim wyprzedzeniem stwierdzić, czy istnieje niebezpieczeństwo upadłości spółki Alma Market S.A. Na podstawie pierwszego modelu ostrzeżenie przed zagrożeniem upadłością nie wystąpiło wcale. Natomiast stosując drugi model, można było zauważyć sygnał zagrożenia upadłością w roku 2016, czyli w okresie wniosku spółki do sądu o otwarcie postępowania sanacyjnego i rok przed ogłoszeniem przez sąd upadłości.

Obserwując wartości wskaźników finansowych, dużo wcześniej niż w przypadku modeli dyskryminacyjnych (już na podstawie sprawozdania za 2014 r.) można było zauważyć początek późniejszego ujemnego trendu w kondycji finansowej spółki. Porównanie miesięcznych lub kwartalnych zmian pozwoliłoby wcześniej niż na koniec roku ustalić tę tendencję.

Z analizy zmian w notowaniach akcji wynika, że już na rok przed publikacją rocznego sprawozdania finansowego można było zauważyć odwrócenie trendu wzrostowego i systematyczny spadek wyceny akcji, kontynuowany właściwie do końca.

Taki wynik badania nie wyklucza skuteczności pozostałych modeli, a ich jednoczesne stosowanie wraz z pozostałymi narzędziami tej materii oraz analizą sprawozdań finansowych i obserwacją notowań giełdowych pozwala szacować możliwe bankructwa firm.

Fakt występowania obok siebie różnych modeli dyskryminacyjnych i równoległego ich stosowania dowodzi, że nie ma idealnego rozwiązania. Predykcja zagrożenia przedsiębiorstw upadłością nie jest oparta wyłącznie na modelach dyskryminacyjnych. Stosowanych jest wiele innych narzędzi umożliwiających monitorowanie sytuacji finansowej przedsiębiorstwa.

Poszukiwanie nowych oraz doskonalenie istniejących metod i weryfikacja ich skuteczności skłania do wniosku, potwierdzonego różnymi badaniami, że nie ma jednej skutecznej metody wczesnego ostrzegania przed możliwością bankructwa. Niezbędne jest również równoległe stosowanie różnych metod, w celu zwiększenia skuteczności i dokładności pomiaru w predykcji możliwej upadłości przedsiębiorstw.

## Literatura

1. Alaminos D., del Castillo A., Angel Fernandez M., *A Global Model for Bankruptcy Prediction*, PLoS ONE 11(11): e0166693. doi:10.1371/journal.pone.0166693, 2016.
2. Ćwiąkała-Małys A., Łagowski P., *Zastosowanie polskich modeli ostrożnościowych do oceny kondycji finansowej publicznego szkolnictwa wyższego w Polsce*, [w:] *Wybrane problemy zarządzania i finansów w sektorze publicznym i prywatnym*, red.

- Ł. Prysiński, *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, t. XVIII, z. 11, cz. III, Łódź–Warszawa 2017.
3. Głębocka M., *Prognozowanie zagrożenia finansowego biur podróży na podstawie sprawozdań finansowych – wybrane problemy*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2017, nr 4(88), cz. 1.
  4. [http://www.almamarket.pl/dla-inwestora/raporty/okresowe?obj\\_ID=41795&obj\\_ID\\_n=2017&obj\\_ID\\_h=41795](http://www.almamarket.pl/dla-inwestora/raporty/okresowe?obj_ID=41795&obj_ID_n=2017&obj_ID_h=41795) [dostęp 14.04.2018].
  5. <http://www.almamarket.pl/dla-inwestora/spolka/rozwoj-historia> [dostęp 14.03.2018].
  6. <https://www.gpw.pl/spolka?isin=PLKRCHM00015> [dostęp 13.04.2018].
  7. <https://www.money.pl/gielda/wiadomosci/artypul/alma-market-straty-wynik-roczny-2016-markety,227,0,2288611.html> [dostęp 14.03.2018].
  8. <https://www.money.pl/gielda/wiadomosci/artypul/alma-market-upadlosc-immomok-delikatesy,201,0,2391241.html> [dostęp 14.03.2018].
  9. <http://www.rp.pl/Handel/170319761-Alma--historia-upadku.html> [dostęp 14.03.2018].
  10. Iwanowicz T., *Empiryczna weryfikacja hipotezy o przenośności modelu Altmanna na warunki polskiej gospodarki oraz uniwersalności sektorowej modeli*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości” 2018, t. 96(152).
  11. Kitowski J., *Metody dyskryminacyjne jako instrument oceny ryzyka upadłości przedsiębiorstwa*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, nr 4, cz. 3.
  12. Kitowski J., *Metody dyskryminacyjne w badaniu sprawozdań finansowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 855, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2015, nr 74, t. 2.
  13. Kitowski J., *Stan badań nad wiarygodnością diagnostyczną modeli dyskryminacyjnych*, „Oeconomia Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia” 2017, vol. LI, 5, sectio H.
  14. Kopczyński P., *Ocena zdolności do kontynuowania działalności polskich spółek giełdowych w czasie kryzysu z wykorzystaniem modeli wielowymiarowej analizy dyskryminacyjnej*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości” 2017, t. 91 (147).
  15. Kowalak R., *Analiza symptomów zagrożenia niewypłacalnością przed podjęciem decyzji o restrukturyzacji przedsiębiorstwa*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2017, nr 4(88), cz. 1.
  16. Kowalak R., *Rola systemów wczesnego ostrzegania w procesie podejmowania decyzji o restrukturyzacji przedsiębiorstwa*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 472.
  17. Lichota W., *Weryfikacja skuteczności diagnostycznej wybranych modeli analizy dyskryminacyjnej na przykładzie próby przedsiębiorstw z województwa podkarpackiego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 472.
  18. Misankova M., Zvarikova K., Kliestikova J., *Bankruptcy Practice in Countries of Visegrad Four*, “Economics and Culture” 2017, 14(1).
  19. Piątek E., Konat-Staniek M., *Metody identyfikacji niewypłacalności i ocena zagrożenia bankructwem*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2017, nr 4(88), cz.1.
  20. Pitera R., *Metody oceny kondycji finansowej spółki akcyjnej. Studium przypadku*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 472.
  21. Tłuczak A., *Zastosowanie dyskryminacyjnych modeli przewidywania bankructwa do oceny ryzyka upadłości przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” 2013, nr 2(34).

22. *Upadłość i restrukturyzacja w Polsce. Wskaźniki prognozujące trudności finansowe oraz wybrane skutki zmian w przepisach z zakresu upadłości i restrukturyzacji*, PwC, kwiecień 2017.
23. Wojnar J., *Ocena skuteczności modeli analizy dyskryminacyjnej do prognozowania zagrożenia finansowego spółek giełdowych*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie” 2014, t. 24, nr 1.

## EFFECTIVENESS OF LINEAR DISCRIMINANT ANALYSIS IN BANKRUPTCY PREDICTION OF ALMA MARKET S.A.

**Abstract:** *The article discusses the effectiveness of selected discriminant models in bankruptcy prediction. The probability of bankruptcy was analysed based on the financial statements of Alma Market S.A. On this basis, the effectiveness of two models was assessed. It was also mentioned about the existence of other methods of assessing the bankruptcy possibilities. Issues related to the effectiveness of various models of discriminant analysis were raised. Next, there were described the situation of the examined enterprise and key moments related to bankruptcy. Then, the indicators were calculated using the selected methods and the results were presented in the table and in the graph. This was compared with selected financial indicators and stock quotes on the stock exchange in the audited period. Finally, the result of the research problem was summarized and discussed.*



## SUBIEKTYWNY WYMIAR BEZPIECZEŃSTWA. POTRZEBA, WARTOŚĆ I POCZUCIE BEZPIECZEŃSTWA

*Poczucie bezpieczeństwa jest zjawiskiem dynamicznym, uwarunkowanym zarówno czynnikami wewnętrznymi, jak i zewnętrznymi, mającym istotny wpływ na funkcjonowanie człowieka. Celem artykułu jest charakterystyka bezpieczeństwa w perspektywie psychologicznej, z uwzględnieniem takich aspektów jak potrzeba, wartość i poczucie. W artykule wskazano także na znaczenie subiektywnego wymiaru bezpieczeństwa dla jednostki.*

### Wprowadzenie

Dążenie do zapewnienia poczucia bezpieczeństwa towarzyszyło człowiekowi od zawsze, ponieważ do rozwoju potrzebuje on środowiska, w którym mógłby zaspokajać swoje potrzeby oraz realizować wyznaczone cele. Działaniom tym zagrażają zarówno fizyczne siły natury, jak i zjawiska generowane przez samego człowieka. Bezpieczeństwo to nie tylko aspekt polityczny, ale „także czynniki gospodarcze i technologiczne, zasoby surowcowe oraz zagadnienia między innymi z zakresu ekologii, demografii, spraw społecznych i humanitarnych”<sup>1</sup>. Precyzyjne ustalenie znaczenia terminu **bezpieczeństwo** jest o tyle trudne, że stanowi ono pojęcie polisemantyczne i wynika z zainteresowania tym zagadnieniem specjalistów wielu dziedzin. Klasyfikacja definicji wskazuje na różnorodność stosowanych paradygmatów, zarówno negatywnych (brak zagrożeń), jak i pozytywnych, zakładających że bezpieczeństwo to zdolność do kształtowania optymalnych warunków rozwojowych zapewniających realizację potrzeb społecznych<sup>2</sup>.

Można wyróżnić definicje wskazujące, że bezpieczeństwo to:

- pewność istnienia i przetrwania, funkcjonowania oraz rozwoju podmiotu<sup>3</sup>,
- subiektywnie odczuwany stan braku zagrożeń<sup>4</sup>,
- stan i proces trwania, przetrwania i rozwoju w warunkach zapewniających samorealizację<sup>5</sup>,

---

<sup>1</sup> K. Rokiciński, *Paradygmaty badań nad bezpieczeństwem. Społeczne aspekty bezpieczeństwa*, Poznań 2016, s. 11.

<sup>2</sup> A. Urbanek, *Psychologiczne i społeczne aspekty poczucia bezpieczeństwa*, [w:] *Poczucie bezpieczeństwa publicznego i ocena działań policji*, red. M. Stefański, Słupsk 2013, s. 30-31.

<sup>3</sup> R. Zięba, *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe AON”, 2012, nr 1, s. 8.

<sup>4</sup> L.F. Korzeniowski. *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Warszawa 2012, s. 76-77.

- stan, który daje poczucie pewności<sup>6</sup>,
- subiektywny stan świadomości, który nie wywołuje lęku, obawy, strachu<sup>7</sup>,
- stan, który zapewnia człowiekowi warunki samorealizacji<sup>8</sup>
- zespół cech i właściwości życia i działania człowieka<sup>9</sup>,
- poczucie stabilności i trwałości określonego stanu<sup>10</sup>.

Bezpieczeństwo jest uznawane za zjawisko zmienne w czasie, stopniowalne oraz relatywne, zależne od sytuacji, kontekstu i okoliczności<sup>11</sup>. Według Zygmunta Baumana, termin „bezpieczeństwo” zawiera trzy znaczenia: *security* (poczucie bezpieczeństwa, pewność otaczającej rzeczywistości), *certainty* (poczucie pewności, że nasza wiedza umożliwi nam rozróżnianie tego, co wiarygodne i użyteczne, od tego, co takim nie jest), *safety* (poczucie, iż jest się zabezpieczonym przed niebezpieczeństwami)<sup>12</sup>. Z kolei Bruce Sznneider zauważa, że o bezpieczeństwie można mówić w aspekcie **poczucia i rzeczywistości**, przy czym są to dwa różne obszary. Rzeczywistość bezpieczeństwa ma wymiar matematyczny, gdzie na podstawie prawdopodobieństwa możemy określić ryzyko i skuteczność różnych środków zaradczych. Ale bezpieczeństwo to również uczucie, a obliczeń reakcji psychologicznych nie można dokonać na podstawie matematycznego prawdopodobieństwa zagrożenia. Możemy być bezpieczni, nawet jeśli tego nie odczuwamy i odwrotnie, możemy czuć się bezpiecznie, nawet jeśli tak nie jest. Poczucie bezpieczeństwa i rzeczywistość bezpieczeństwa, choć są ze sobą powiązane, nie są tym samym<sup>13</sup>. Zarówno potoczne, jak i naukowe rozumienie tego zjawiska uwidacznia poczucie braku zagrożenia, pozwalające na zaspokojenie potrzeb oraz realizację wyznaczonych celów, co stanowi podstawę do rozwoju. Bardzo wyraźnie zaznacza się to w typologii zaproponowanej przez Józefa Stępak, uwzględniającej takie obszary jak:

- **istnienie człowieka** rozumiane jako „zespół cech i właściwości egzystencji człowieka w rzeczywistości najbardziej wrażliwych na zagrożenia”<sup>14</sup> (np. zdrowie fizyczne, psychiczne, społeczne i duchowe),

<sup>5</sup> W. Pokruszyński, *Współczesne dylematy filozofii bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo publiczne w wymiarze lokalnym – wyzwania XXI wieku*, red. M. Darabasz, Elbląg 2013, s. 11.

<sup>6</sup> *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. J. Pawłowski, Warszawa 2010, s. 13.

<sup>7</sup> M. Kozub, *Koncepcja bezpieczeństwa na początku XXI wieku*, „Myśl Wojskowa” 2007, nr 1, s. 12.

<sup>8</sup> Za: W. Pokruszyński, op.cit., s. 11.

<sup>9</sup> J. Stępak, *Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa człowieka – próba typologii*, [w:] *Obszary zagrożeń człowieka w realiach współczesności*, red. E. Kartowicz, G.Orzechowska, Kraków 2012, s. 100.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s.11.

<sup>11</sup> M. Stefański, *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Dziedziny bezpieczeństwa*, Słupsk 2012, s. 61.

<sup>12</sup> K. Sessar, *Podstawowe założenia projektu Insecurities In European Cities z punktu widzenia kryminologii oraz socjologii miasta*, [w:] *Poczucie bezpieczeństwa mieszkańców wielkich miast. Kraków na tle innych miast europejskich*, red. K. Krajewski, Kraków 2008, s. 23.

<sup>13</sup> B. Schneider, *The Psychology of Security*, [w:] *Progress in Cryptology – AFRICACRYPT 2008*, ed. S. Vaudenay, Berlin–Heidelberg 2008, s. 50-79.

<sup>14</sup> J. Stępak, op. cit., s. 100.

- **rozwój człowieka** ujęty jako „proces zmian morfologicznych i psychologicznych stopniowo zachodzących w organizmie człowieka w ciągu jego życia”<sup>15</sup> (rozwój fizyczny, psychiczny, intelektualny i społeczny),
- **warunki życia człowieka**, czyli „okoliczności funkcjonowania człowieka w środowisku naturalnym i społecznym”<sup>16</sup> (np. warunki ekonomiczne, światopoglądowe, społeczne, polityczne, rodzinne, intelektualne i zdrowotne).

„Refleksja nad bezpieczeństwem nie ma już tylko charakteru wiedzy potocznej, sytuacyjnej, czy zredukowanej do kwestii militarnych. Obejmuje swoim zasięgiem coraz szersze kręgi dyscyplin naukowych od nauk humanistycznych, społecznych, do nauk ekonomicznych, technicznych, biologicznych i politycznych”<sup>17</sup>. Wiele uwagi zwraca się także na ludzki aspekt bezpieczeństwa, „czyli poszanowanie podstawowych praw i swobód obywatelskich”<sup>18</sup>. W wymiarze personalnym ważny jest nie tylko brak zagrożenia, ale także postrzeganie zjawisk i ich subiektywna ocena oraz doświadczane w związku z tym emocje, a także potrzeby i wartości jednostki. Czynniki te uwzględnia klasyfikacja zaproponowana przez Witolda Pokruszyńskiego, która ujmuje bezpieczeństwo jako: (1) **stan** spokoju, pewności, wolności od zagrożeń i strachu, (2) **proces**, gdzie stan bezpieczeństwa podlega zmianom stosownie do uwarunkowań oraz (3) naczelną **potrzeba i wartość** człowieka, a także jego istnienia<sup>19</sup>.

## 1. Bezpieczeństwo jako egzystencjalna potrzeba i wartość

Bezpieczeństwo jest traktowane jako **potrzeba podmiotowa**, która kształtowana jest stosunkowo wcześniej w życiu człowieka, bo już w ontogenezie. Potrzeba zwykle pojawia się, gdy ludzie próbują wyjaśnić kierunek swoich dążeń, prowadzący do osiągnięcia lub unikania pewnych stanów rzeczy. Potrzeba stanowi szczególny stan organizmu wywołany brakiem czegoś, co ze względów biologicznych, społecznych lub kulturowych jest niezbędne do istnienia, rozwoju czy normalnego funkcjonowania<sup>20</sup>. „W psychologii szczególną rangę nadaje się potrzebie bezpieczeństwa, gdyż należy ona do grupy potrzeb pierwotnych, podstawowych, których zaspokojenie warunkuje przede wszystkim zachowanie życia, a także zdrowia i rozwój jednostki”<sup>21</sup>. Zarówno w klasyfikacji potrzeb Abrahama Masłowa, jak i teorii Clayтона Alderfera „ERG theory” (*Existence* – egzystencja, *Relation* – relacje, *Growth* – wzrost/rozwój) potrzeba bezpieczeństwa,

<sup>15</sup> Ibidem, s. 101.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 104.

<sup>17</sup> K. Drabik, *Bezpieczeństwo personalne i strukturalne w perspektywie filozoficznej*, [w:] *Natura bezpieczeństwa w perspektywie personalnej i strukturalnej*, red. K. Drabik, Warszawa 2013, s. 35.

<sup>18</sup> K. Rokiciński, op. cit., s. 11.

<sup>19</sup> W. Pokruszyński, op. cit., s. 10.

<sup>20</sup> S. Gerstman, *Psychologia na co dzień*, Warszawa 1975, s. 134.

<sup>21</sup> G. Nowacki, *Psychologia bezpieczeństwa*, Warszawa 2004, s. 5.

jako pierwotna, elementarna i egzystencjalna, wysoko plasuje się w hierarchii, stanowiąc motywację do rozwoju i otwierając możliwości jednostki do zaspokojenia potrzeb wyższego rzędu (potrzeby wiedzy i rozumienia, estetyczne, samorealizacji). Na znaczenie potrzeby bezpieczeństwa wskazuje także Józef Lipiec, uznając jej charakter egzystencjalny. Umieszcza ją na drugiej pozycji (za tolerancją), przed wolnością, sprawiedliwością, godnością, pracą, solidarnością, pięknem, prawdą i miłością<sup>22</sup>. Równie wysoko ocenia potrzebę bezpieczeństwa Bronisław Malinowski, umieszczając ją wśród sześciu innych podstawowych potrzeb człowieka, które generują określone reakcje osobnicze, a w procesie społecznym przyjmują status reakcji kulturowych (tab. 1).

Tabela 1. Status bezpieczeństwa w systemie potrzeb i kulturowych reakcji człowieka

Podstawowe potrzeby	Reakcje kulturowe
1. Metabolizm	1. Zaopatrzenie
2. Reprodukacja	2. Pokrewieństwo
3. Odpowiednie warunki fizyczne	3. Schronienie
4. <b>Bezpieczeństwo</b>	4. <b>Obrona</b>
5. Ruch	5. Działalność
6. Rozwój	6. Wychowanie
7. Zdrowie	7. Higiena

Źródło: B. Malinowski, *Naukowa teoria kultury*, [w:] B. Malinowski, *Szkice z teorii kultury*, Warszawa 1958, s. 69.

Potrzeby odgrywają istotną rolę w wartościowaniu otoczenia i podejmowaniu działań, a ich niezaspokojenie wiąże się z odczuwaniem lęku i niepokoju<sup>23</sup>, destabilizacją zarówno jednostki, jak i grup społecznych, co wyzwała tendencję do zmiany istniejącego stanu rzeczy i przywrócenia poczucia bezpieczeństwa<sup>24</sup>. Potrzeba bezpieczeństwa ma także znaczenie ogólnospołeczne, ponieważ oprócz „zabezpieczenia potrzeb: istnienia, przetrwania, pewności, stabilności, tożsamości (identyczności), niezależności, ochrony poziomu i jakości życia”<sup>25</sup> jest również „naczelną potrzebą człowieka i grup społecznych, a jej brak wywołuje niepokój i poczucie zagrożenia”<sup>26</sup>. Gabriel Nowacki zwraca uwagę, że „potrzeba bezpieczeństwa bywa także przedmiotem pokusy i manipulacji. Zdarza się też, że – w imię własnego bezpieczeństwa – ludzie popełniają okropne występki: tolerują krzywdę innych ludzi dziejącą się na ich oczach, przymykają oczy na kłamstwo czy po prostu starają się nie widzieć zła wokół siebie”<sup>27</sup>.

Bezpieczeństwo jest także jedną z ważniejszych wartości, mających znaczący wpływ na jakość życia ludzkiego i wartością, która „poprzedza inne wartości. W ten sposób pełni ono funkcję instrumentalną wobec pozostałych wartości

<sup>22</sup> J. Lipiec, *Świat wartości. Wprowadzenie do aksjologii*, Kraków 2001, s. 206-239.

<sup>23</sup> S. Siek, *Struktura osobowości*, Warszawa 1986.

<sup>24</sup> A. Urbanek, op. cit., s. 43.

<sup>25</sup> R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1989, z. 10, s. 50.

<sup>26</sup> Ibidem, s. 50.

<sup>27</sup> G. Nowacki, op. cit., s. 32.

materialnych i duchowych”<sup>28</sup>. Według Janusza Homplewicza, „wartością jest wszystko to, co dla człowieka przedstawia się jako cenne, w co chce angażować swe wysiłki i wolę. To dążenie ku wartościom kształtuje człowieka, jest też w stanie przesądzać o jego wewnętrznym rozwoju, o jego przeżyciach, działaniach i całej postawie życiowej”<sup>29</sup>. Wartości, jako pojęcie nadrzędne wobec potrzeb, odgrywają istotną rolę w planowaniu i ukierunkowaniu działania, regulują zaspokajanie potrzeb i wyznaczają sposób ich zaspokajania. W świadomości ludzkiej są one uporządkowane według gradacji wartości, którą ustala każda jednostka w toku swojego rozwoju.<sup>30</sup> Każdy człowiek posiada własny świat wartości. Dzięki temu ludzie mniej lub bardziej świadomie przeżywają określone wartości. Są one nieodłącznym elementem życia człowieka, kształtują jego psychikę, sposób zachowania, moralność<sup>31</sup>. Ponadto wartości mają charakter grupowy. System wartości wpływa na wybór celów, postrzeganie siebie i innych, a także pozwala zrozumieć to co się dzieje w otaczającej rzeczywistości<sup>32</sup>. „Rola, jaką bezpieczeństwo pełni w systemie wartości jest istotna. Podtrzymuje ono istnienie, właściwości i funkcje rozmaitych dóbr, a przez to zarazem istnienie wartości, które im przysługują”<sup>33</sup>. W ocenie Jana Szmyda, bezpieczeństwo jest wartością równie ważną i znaczącą jak życie, zdrowie, tolerancja, godność, szacunek, sprawiedliwość i prawda<sup>34</sup>. Podobnie Waldemar Kitler wskazuje na szczególną nadrzędność bezpieczeństwa nad innymi dziedzinami, która wynika z faktu, że jest ono wartością, której osiągnięcie stanowi powinność elementarną, stojącą ponad różnorodnymi przejawami aktywności społecznej<sup>35</sup>.

## 2. Poczucie bezpieczeństwa jako subiektywny aspekt bezpieczeństwa

W perspektywie psychologicznej najistotniejszym aspektem rozumienia bezpieczeństwa jest **poczucie bezpieczeństwa**, ujmowane jako subiektywny stan doświadczania spokoju, pewności, odczuwania braku zagrożeń<sup>36</sup>. Artur S. Reber

<sup>28</sup> R. Rosa, M. Lipińska-Rzeszutek, M. Kubiak, *Filozofia bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego*, Siedlce 2007, s. 319.

<sup>29</sup> J. Homplewicz, *Etyka pedagogiczna*, Rzeszów 1996, s. 142.

<sup>30</sup> W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Warszawa 2010, s. 28.

<sup>31</sup> A. Gdula, *O bezpieczeństwie człowieka jako wartości*, „Studia Społeczno-Polityczne” 2010, nr 7, s. 45-50.

<sup>32</sup> J. Koziński, *Koncepcje psychologiczne człowieka*, Warszawa 2000, s. 225-226.

<sup>33</sup> A. Węgrzecki, *Ontologiczne i aksjologiczne aspekty bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo jako wartość*, red. J. Pabisz-Zarębska, J. Szewczyk, Kraków 2010, s. 23.

<sup>34</sup> J. Szmyd, *Bezpieczeństwo jako wartość. Refleksja aksjologiczna i etyczna*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem. Międzynarodowa konferencja naukowa*, Kraków 2000, s. 47.

<sup>35</sup> W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa 2011, s. 23.

<sup>36</sup> R. Klamut, *Bezpieczeństwo jako pojęcie psychologiczne*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej. Ekonomia i Nauki Humanistyczne” 2012, nr 4, 19, s. 48.

definiuje poczucie bezpieczeństwa jako „poczucie wolności od strachu i lęku, szczególnie w kontekście zaspokajania obecnych (i przyszłych) potrzeb jednostki”<sup>37</sup>. Termin ten jest także określany jako stan subiektywny, pewny i niepodważalny, jako sposób doświadczania, na przykład: „mieć poczucie bezpieczeństwa, to w jakiś sposób doświadczać swego bezpieczeństwa”<sup>38</sup>. Jest to stan odczuwania braku zagrożeń, spokoju oraz przekonania, że jednostka posiada zasoby wystarczające do uruchomienia strategii zaradczych adekwatnych do sytuacji. Subiektywne postrzeganie stanu bezpieczeństwa oznacza, że wynika ono z systemu wartości i dlatego dla każdego podmiotu poczucie bezpieczeństwa w tych samych okolicznościach może oznaczać inną wartość<sup>39</sup>. Porównanie systemu potrzeb i wartości podmiotu bezpieczeństwa w stosunku do obiektywnych warunków jego przetrwania i rozwoju pozwala określić poziom satysfakcji z bezpieczeństwa, co przedstawia tabela 2.

**Tabela 2.** Relacje subiektywnego stanu poczucia bezpieczeństwa do obiektywnych warunków jego występowania

Lp.	Zależność	Poziom satysfakcji z bezpieczeństwa	Poziom zarządzania bezpieczeństwem
1.	System potrzeb i wartości podmiotu bezpieczeństwa jest niższy od obiektywnych warunków przetrwania i rozwoju podmiotu bezpieczeństwa	Rewelacyjny	Akceptowany
2.	System potrzeb i wartości podmiotu bezpieczeństwa jest niższy, lub równy, od obiektywnych warunków przetrwania i rozwoju podmiotu bezpieczeństwa	Bardzo dobry	
3.	System potrzeb i wartości podmiotu bezpieczeństwa jest równy obiektywnym warunkom przetrwania i rozwoju podmiotu bezpieczeństwa	Dobry	
4.	System potrzeb i wartości podmiotu bezpieczeństwa jest wyższy lub równy obiektywnym warunkom przetrwania i rozwoju podmiotu bezpieczeństwa	Przeciętny	Krytyczny
5.	System potrzeb i wartości podmiotu bezpieczeństwa jest wyższy od obiektywnych warunków przetrwania i rozwoju podmiotu bezpieczeństwa	Zły	Niezadowolający
6.	System potrzeb i wartości podmiotu bezpieczeństwa jest różny od obiektywnych warunków przetrwania i rozwoju podmiotu bezpieczeństwa	Fatalny	

Źródło: A. Czupryński, *Bezpieczeństwo w ujęciu aksjologicznym*, [w:] *Bezpieczeństwo na lądzie, morzu i w powietrzu w XXI wieku*, red. J. Zboina, Józefów 2014, s. 14.

<sup>37</sup> A.S. Reber, *Słownik psychologii*, Warszawa 2002, s. 508.

<sup>38</sup> T. Grzegorek, *Tożsamość a poczucie tożsamości. Próba uporządkowania tematyki*, [w:] *Tożsamość człowieka*, red. A. Gałdowska, Kraków 2000, s. 62.

<sup>39</sup> A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Zboina, *Bezpieczeństwo, teoria, badania, praktyka*, Józefów 2015.

Subiektywny wydzźwięk poczucia bezpieczeństwa oznacza, że czasami większe znaczenie ma sposób, w jaki człowiek przeżywa (doświadcza) i ocenia (wartościuje) daną sytuację niż okoliczności zewnętrzne<sup>40</sup>. Może to prowadzić do rozbieżności między ocenianiem i odczuwaniem bezpieczeństwa. Ludzie wyolbrzymiają spektakularne, choć rzadkie ryzyka, mają problemy z jego oszacowaniem i przeceniają ryzyko w sytuacji, której nie mogą kontrolować<sup>41</sup>. Jest to zależne zarówno od czynników psychicznych (np. cechy osobowe, zasoby psychiczne, sposób oceny otoczenia społecznego, postawy i przekonania, poziom podmiotowości), jak i czynników zmiennych, takich jak nastroj, sytuacje życiowe<sup>42</sup>. Drugim czynnikiem są informacje odbierane przez człowieka. Sytuacje, w których jednostka nie dostrzegła niepokojących sygnałów, lub zareagowała na fałszywą informację o zagrożeniu, stały się podstawą do skonstruowania tzw. „dynamicznego modelu bezpieczeństwa, który składa się z czterech niezależnych od siebie elementów: obiektywnej sytuacji (zagrożenia), subiektywnego spostrzeżenia, zachowania (decyzja, działanie) na podstawie subiektywnego spostrzeżenia i skutków zależnych od obiektywnej sytuacji”<sup>43</sup>.

Zachowanie człowieka jest zależne od obiektywnych cech otoczenia, a także od tego, jak postrzega on siebie i swoją sytuację. Istotnym czynnikiem zwiększającym adekwatność odczuwania poczucia bezpieczeństwa jest wymiar podmiotowości, który wiąże się z wyższym poziomem refleksji nad rzeczywistością, krytyczną oceną odbieranych informacji, zwiększonym poziomem kontroli zagrożeń i niejasności oraz z mniejszą możliwością sterowania z zewnątrz. Struktura poczucia bezpieczeństwa uwzględnia takie czynniki jak: (1) poczucie poinformowania, które pozwala na podjęcie odpowiednich działań, (2) poczucie pewności polegające na postrzeganiu otaczającej rzeczywistości jako względnie stałej i przewidywalnej, co pozwala na podjęcie działań stosownie do oceny sytuacji, (3) poczucie zakotwiczenia w społecznym otoczeniu, co stwarza możliwość uzyskania różnego rodzaju wsparcia i (4) poczucie sprawstwa, wyrażające się w zaufaniu do swoich możliwości i zdolności, pozwalające podjąć stosowne działania w sytuacji zagrożenia<sup>44</sup>. Jarosław Prońko zwraca uwagę, że dopóki w ocenie jednostki zjawiska nie stanowią zagrożenia, czuje się on bezpiecznie i nie postrzega negatywnego wpływu sytuacji na swoją egzystencję. „To, które niepokoję uzna za nieistotne zależy przede wszystkim od (...) oceny własnych możliwości. A zatem bezpieczeństwo jawi się, jako kategoria rozmyta, bo istnienie pewnych obaw nie odbiera podmiotowi jego poczucia bezpieczeństwa. Drugim wymiarem rozmytości bezpieczeństwa jest niemożność jednoznacznego zakwalifikowania pewnej grupy obaw, czy też pewnego ich poziomu, jako naruszających poczucie bezpieczeństwa lub nie.

<sup>40</sup> E. Nęcka, J. Orzechowski, B. Szymura, *Psychologia poznawcza*, Warszawa 2006, s. 27.

<sup>41</sup> B. Schneider, op. cit., s. 50-79.

<sup>42</sup> R.E. Franken, *Psychologia motywacji*, Gdańsk 2005.

<sup>43</sup> L.F. Korzeniowski, *Securitologia jako podstawa metodologiczna badań nad zagrożeniami*, [w:] *Bezpieczeństwo we współczesnej społeczności lokalnej*, red. A. Szczówka, J. Dzieńdziora, S. Musioł, Racibórz 2008, s. 94-95.

<sup>44</sup> E.M. Marciniak, *Psychologiczne aspekty poczucia bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009, s. 56-65.

W pewnych okolicznościach te same zjawiska, o takiej samej skali, będą zagrożeniami naruszającymi poczucie bezpieczeństwa, w innych zaś nie. Wobec powyższego należy stwierdzić, że pomiędzy brakiem bezpieczeństwa i pełnym bezpieczeństwem istnieje cała gama stanów pośrednich, często kwalifikowanych jako bezpieczeństwo adekwatne do poziomu rozwoju cywilizacyjnego, warunków społecznych i kulturowych. Bo (...) jest efektem postrzegania przez podmiot: rzeczywistości, a w niej samego siebie, w kontekście dalszego istnienia i rozwoju<sup>45</sup>.

Harold H. Bloomfield i Robert K. Cooper zwracają uwagę, że „zewnętrzne zabezpieczenia i wewnętrzne poczucie bezpieczeństwa są nieodzowne dla ludzkiego zdrowia i relacji międzyludzkich”<sup>46</sup>. Utrata wewnętrznego poczucia bezpieczeństwa to utrata wewnętrznej sfery bezpieczeństwa, która może skutkować wystąpieniem stanu nadmiernego pobudzenia i przesadnej czujności lub stanu otępienia i apatii wobec niebezpieczeństw, wzrostem poziomu wydzielania hormonów związanych z przeżywanym stresem, prowadzącym do niepokoju, gniewu czy wyczerpania oraz osłabienia zdolności percepcyjnych<sup>47</sup>.

Poczucie bezpieczeństwa stanowi jedną z podstawowych potrzeb człowieka i warunek jego zdrowia psychicznego<sup>48</sup>, ponieważ „stabilne życie, bez lęku i obawy o przyszłość, istnienie tzw. pewników i elementów przewidywalnych umożliwia planowanie dalszych etapów, w których jest miejsce na rozwój osobisty”<sup>49</sup>. Poczucie bezpieczeństwa jest także utożsamiane z subiektywną oceną akceptowalności ryzyka. Człowiek, żyjąc w warunkach ciągłej niepewności, wciąż jest zmuszany do szacowania poziomu zagrożeń, aby mieć poczucie kontroli. To właśnie poczucie bezpieczeństwa pozwala mieć kontrolę nad sobą i sytuacją<sup>50</sup>. Jeśli sprawowanie tej kontroli z jakiegoś powodu stanie się niemożliwe, wówczas pojawia się sytuacja trudna (np. brak możliwości zaspokojenia potrzeb) lub sytuacja kryzysowa (np. utrata zdrowia, życia lub elementów środowiska materialnego, które decydują o dalszej egzystencji)<sup>51</sup>. Osoby nie dysponujące zasobami osobistymi lub nie mające wsparcia społecznego nie są w stanie wygenerować skutecznych sposobów zaradczych. „Poczucie bezpieczeństwa jest stanem stosunkowo labilnym, podlegającym dynamicznym wahaniom oraz zmianom i w sposób nieodłączny związane jest z poczuciem zagrożenia, kiedy to zachwianiu ulega poczucie bezpieczeństwa wewnętrznego bądź zewnętrznego. Wszelkie zagrożenia budzą niepokój, obawy, lęki i w jakiejś mierze utrudniają normalne

<sup>45</sup> J. Prońko, *Zarządzanie ryzykiem w obszarze bezpieczeństwa powszechnego*, Bielsko-Biała 2008, s. 103.

<sup>46</sup> H.H. Bloomfield, R.K. Cooper, *Jak żyć bezpiecznie w niebezpiecznym świecie*, Warszawa 2000, s. 7.

<sup>47</sup> Ibidem, s. 22-23.

<sup>48</sup> B. Hołyst, *Bezpieczeństwo. Ogólne problemy badawcze*, Warszawa 2014, s. 85.

<sup>49</sup> D. Ciechanowska, *Gotowość do ustawicznego uczenia się a poczucie bezpieczeństwa i stabilności życia w społeczeństwie wiedzy*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa. Wybrane perspektywy*, red. D. Kowalski, M. Kwiatkowski, A. Zduniak, Lublin–Poznań 2004, s. 78.

<sup>50</sup> A. Bańka, *Spoleczna psychologia środowiskowa*, Warszawa 2002, s. 227-230.

<sup>51</sup> P. Tyrała, *Zarządzanie kryzysowe. Ryzyko, bezpieczeństwo, obronność*, Toruń 2003, s. 243.



funkcjonowanie”<sup>52</sup>. Brak poczucia bezpieczeństwa lub jego zaburzenia blokują możliwości rozwoju osoby, a dominującym celem staje się troska o przywrócenie i utrzymanie poczucia bezpieczeństwa. Osoby pozbawione poczucia bezpieczeństwa na ogół przeżywają lęk przed podejmowaniem ryzyka, a także przed niezależnością i wolnością. Przyjmują postawę obronną, zachowawczą i mają tendencję do podporządkowywania się oraz trzymania się przeszłości. Brak poczucia bezpieczeństwa powoduje wtórne zmiany charakterologiczne i skłonności do reaktywnych zachowań, w efekcie czego pojawia się brak zaufania do innych i postrzeganie świata jako bardzo niebezpiecznego, a ludzi jako jednostki wrogie i egoistyczne.

Wśród czynników osobowościowych warunkujących poczucie bezpieczeństwa należy wymienić: (1) tendencję do doświadczania lęku i strachu, (2) niską samoocenę, która sprzyja postrzeganiu otoczenia w kategoriach zagrożenia, co skutkuje wycofaniem, biernością i uruchomieniem unikowych strategii zaradczych, (3) lekceważenie zagrożenia potęgujące skłonność do ryzyka i podejmowania niebezpiecznych form aktywności, (4) neurotyczność *versus* zrównoważenie emocjonalne. Wysoki poziom neurotyzmu sprzyja doświadczaniu negatywnych emocji, natomiast niskie zrównoważenie emocjonalne skutkuje występowaniem braku zaufania do ludzi i pesymizmem<sup>53</sup>. Psychologia bezpieczeństwa jest ściśle związana z przebiegiem procesów intelektualnych i emocjonalnych. Zrozumienie jak działa nasz mózg w sytuacji zagrożenia jest kluczem do zrozumienia, poczucia bezpieczeństwa. Ocena ryzyka i podejmowane reakcje są jedną z ważniejszych aktywności w życiu jednostki. Odpowiedzialne są za to bardzo prymitywne części mózgu, to jest ciało migdałowate zaangażowane w przetwarzanie emocji podstawowych, takich jak gniew, unikanie, strach i to co znajduje się tuż powyżej pnia mózgu<sup>54</sup>. Ta część mózgu reaguje natychmiast, gdy pojawi się potencjalne zagrożenie, ponieważ adrenalina i inne hormony wywołują odruchową reakcję walki lub ucieczki. Tego rodzaju reakcje sprawdzają się w prostych sytuacjach. Jednak świat jest bardziej skomplikowany, stawia przed nami nowe wyzwania, generuje nowe zagrożenia.

## Zakończenie

Poczucie bezpieczeństwa jest zjawiskiem o zmiennym natężeniu, a „proces zdrowego, prawidłowego rozwoju poczucia bezpieczeństwa można uznać za niekończącą się serię sytuacji zmuszających do wolnego wyboru”<sup>55</sup>. W niektórych

---

<sup>52</sup> K. Kruszko, *W trosce o własne bezpieczeństwo*, [w:] *Edukacyjne zagrożenia i wyzwania młodego pokolenia*, red. D. Czajkowska-Ziobrowska, A. Zduniak, Poznań 2009, s. 290.

<sup>53</sup> E.M. Marciniak, op. cit., s. 56-65.

<sup>54</sup> B. Schneider, op. cit., s. 50-79.

<sup>55</sup> S. Głaz, *Preferencja wartości instrumentalnych a poczucie bezpieczeństwa singli oraz osób żyjących w stałych związkach małżeńskich*, „Studia Psychologia UKSW” 2009, nr 9, s. 107.

sytuacjach społecznych czy zadaniowych jednostka może odczuwać znaczne obniżenie poczucia bezpieczeństwa. Może to dotyczyć nowych sytuacji, zmiany warunków, zakłóceń stabilizacji, sytuacji kryzysowych, groźby użycia siły oraz sytuacji społecznych określanych jako zjawiska patologiczne. Nie sposób wyeliminować wszystkich zagrożeń, tak jak nie można zapewnić sobie bezpieczeństwa na stałe. Potrzeba bezpieczeństwa uruchamia zachowania zmierzające do zwiększenia poczucia bezpieczeństwa. „Do takich zachowań należy dążenie do zdobycia wiedzy o zagrożeniach, poszukiwanie stałej pracy, ubezpieczenia zdrowotne, rentowe, emerytalne (...), gromadzenie oszczędności, robienie zapasów, uczestniczenie w grupach, które w sytuacji trudnej mogą udzielić wsparcia”<sup>56</sup>.

Poczucie bezpieczeństwa jest zjawiskiem dynamicznym, uwarunkowanym zarówno czynnikami wewnętrznymi, jak i zewnętrznymi, mającym istotny wpływ na funkcjonowanie człowieka. „Stan i poczucie bezpieczeństwa ulegają określonej anihilacji, gdy człowiek doświadcza szeroko rozumianej sytuacji niedoboru, a przy tym sytuacji nieznannej, nieoczekiwanej, której towarzyszy niepewność, poczucie zagrożenia i brak wyuczonych reakcji”<sup>57</sup>. Budowanie poczucia bezpieczeństwa bierze swój początek w rodzinie. Pierwszą osobą mającą wpływ na jego kształtowanie jest matka. W następnej kolejności wsparcia udziela rodzina, bliscy znajomi, przyjaciele, przedszkole, szkoła oraz inne instytucje państwowe. „Jakkolwiek potrzeba bezpieczeństwa występuje u każdego człowieka, ludzie różnią się między sobą stopniem tolerancji na jej niezaspokojenie. Osoby o osobowości neurotycznej, odczuwające stały niepokój przed tym, co może się zdarzyć, często zamykają swoje życie w określonych bezpiecznych ramach, trzymając się wyłącznie tego, co znane, pewne i przewidywalne. Ale są również i tacy, którzy świadomie poszukują ryzyka, sytuacji niebezpiecznych, nieprzewidywalnych, wtedy bowiem dopiero czują, że żyją naprawdę”<sup>58</sup>.

Poczucie bezpieczeństwa jest nie tylko uwarunkowane czynnikami psychologicznymi. Człowiek żyje w społeczeństwie, realizuje swoje cele i zadania w różnych układach interpersonalnych (rodzina, rówieśnicy, współpracownicy), dlatego poczucie bezpieczeństwa nabiera także charakteru społecznego. Wśród społecznych czynników wpływających na jego poziom duże znaczenie przypisuje się uwarunkowaniom systemowym, a także funkcjonowaniu instytucji bezpieczeństwa i porządku publicznego w środowisku lokalnym, systemu opieki zdrowotnej, rynku pracy, systemu zabezpieczeń społecznych. Ważne są także relacje w rodzinie, środowisku społeczno-zawodowym oraz relacje sąsiedzkie<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> A. Korwin-Szymanowska, *Psychospołeczne aspekty poczucia bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo jako wartość*, red. J. Pabisz-Zareńska, J. Szewczyk, Kraków 2010, s. 29.

<sup>57</sup> S. Jarmoszko, *Teoretyczne konceptualizacje i sensory bezpieczeństwa w naukach społecznych*, [w:] *Nauki społeczne wobec problemu bezpieczeństwa*, red. S. Jarmoszko, C. Kalita, J. Maciejewski, Siedlce 2016, s. 25-82.

<sup>58</sup> A. Korwin-Szymanowska, op. cit., s. 30.

<sup>59</sup> A. Urbanek, op. cit., s. 49.

## Literatura

1. Bańka A., *Spoleczna psychologia środowiskowa*, Warszawa 2002.
2. Bloomfield H.H., Cooper R.K., *Jak żyć bezpiecznie w niebezpiecznym świecie*, Warszawa 2000.
3. Ciechanowska D., *Gotowość do ustawicznego uczenia się a poczucie bezpieczeństwa i stabilności życia w społeczeństwie wiedzy*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa. Wybrane perspektywy*, red. D. Kowalski, M. Kwiatkowski, A. Zduniak, Lublin–Poznań 2004.
4. Czupryński A., *Bezpieczeństwo w ujęciu aksjologicznym*, [w:] *Bezpieczeństwo na lądzie, morzu i w powietrzu w XXI wieku*, red. J. Zboina, Józefów 2014.
5. Czupryński A., Wiśniewski B., Zboina J., *Bezpieczeństwo, teoria, badania, praktyka*, Józefów 2015
6. Drabik K., *Bezpieczeństwo personalne i strukturalne w perspektywie filozoficznej*, [w:] *Natura bezpieczeństwa w perspektywie personalnej i strukturalnej*, red. K. Drabik, Warszawa 2013.
7. Franken R.E., *Psychologia motywacji*, Gdańsk 2005.
8. Gdula A., *O bezpieczeństwie człowieka jako wartości*, „*Studia Społeczno-Polityczne*” 2010, nr 7.
9. Gerstman S., *Psychologia na co dzień*, Warszawa 1975.
10. Głaz S., *Preferencja wartości instrumentalnych a poczucie bezpieczeństwa singli oraz osób żyjących w stałych związkach małżeńskich*, „*Studia Psychologia UKSW*” 2009, nr 9.
11. Grzegorek T., *Tożsamość a poczucie tożsamości. Próba uporządkowania tematyki*, [w:] *Tożsamość człowieka*, red. A. Gałdowska, Kraków 2000.
12. Hołyst B., *Bezpieczeństwo. Ogólne problemy badawcze*, Warszawa 2014.
13. Homplewicz J., *Etyka pedagogiczna*, Rzeszów 1996.
14. Jarmoszko S., *Teoretyczne konceptualizacje i sensy bezpieczeństwa w naukach społecznych*, [w:] *Nauki społeczne wobec problemu bezpieczeństwa*, red. S. Jarmoszko, C. Kalita, J. Maciejewski, Siedlce 2016.
15. Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa 2011.
16. Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Warszawa 2010.
17. Klamut R., *Bezpieczeństwo jako pojęcie psychologiczne*, „*Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej. Ekonomia i Nauki Humanistyczne*” 2012, nr 4, 19.
18. Korwin-Szymanowska A., *Psychospołeczne aspekty poczucia bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo jako wartość*, red. J. Pabisz-Zarębska, J. Szewczyk, Kraków 2010.
19. Korzeniowski L.F., *Securitologia jako podstawa metodologiczna badań nad zagrożeniami*, [w:] *Bezpieczeństwo we współczesnej społeczności lokalnej*, red. A. Szczówka, J. Dzieńdziora, S. Musioł, Racibórz 2008.
20. Korzeniowski L.F., *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Warszawa 2012.
21. Kozielecki J., *Koncepcje psychologiczne człowieka*, Warszawa 2000.
22. Kozub M., *Koncepcja bezpieczeństwa na początku XXI wieku*, „*Myśl Wojskowa*” 2007, nr 1.
23. Kruszko K., *W trosce o własne bezpieczeństwo*, [w:] *Edukacyjne zagrożenia i wyzwania młodego pokolenia*, red. D. Czajkowska-Ziobrowska, A. Zduniak, Poznań 2009.
24. Lipiec J., *Świat wartości. Wprowadzenie do aksjologii*, Kraków 2001.
25. Malinowski B., *Naukowa teoria kultury*, [w:] B. Malinowski, *Szkice z teorii kultury*, Warszawa 1958.

26. Marciniak E.M., *Psychologiczne aspekty poczucia bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009.
27. Nęcka E., Orzechowski J., Szymura B., *Psychologia poznawcza*, Warszawa 2006.
28. Nowacki G., *Psychologia bezpieczeństwa*, Warszawa 2004.
29. Orzechowska G. (red.), *Obszary zagrożeń człowieka w realiach współczesności*, Kraków 2012.
30. Pokruszyński W., *Współczesne dylematy filozofii bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo publiczne w wymiarze lokalnym – wyzwania XXI wieku*, red. M. Darabasz, Elbląg 2013.
31. Prońko J., *Zarządzanie ryzykiem w obszarze bezpieczeństwa powszechnego*, Bielsko-Biała 2008.
32. Reber A.S., *Słownik psychologii*, Warszawa 2002.
33. Rokiciński K., *Paradygmaty badań nad bezpieczeństwem. Społeczne aspekty bezpieczeństwa*, Poznań 2016.
34. Rosa R., Lipińska-Rzeszutek M., Kubiak M., *Filozofia bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego*, Siedlce 2007.
35. Schneider B., *The Psychology of Security*, [w:] *Progress in Cryptology – AFRICACRYPT 2008*, ed. Serge Vaudenay, Berlin–Heidelberg 2008.
36. Sessar K., *Podstawowe założenia projektu Insecunties in European Cities z punktu widzenia kryminologii oraz socjologii miasta*, [w:] *Poczucie bezpieczeństwa mieszkańców wielkich miast. Kraków na tle innych miast europejskich*, red. K. Krajewski, Kraków 2008.
37. Siek S., *Struktura osobowości*, Warszawa 1986.
38. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. J. Pawłowski, Warszawa 2010.
39. Stefański M., *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Dziedziny bezpieczeństwa*, Słupsk 2012.
40. Stępak J., *Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa człowieka – próba typologii*, [w:] *Obszary zagrożeń człowieka w realiach współczesności*, red. E. Kartowicz, G. Orzechowska, Kraków 2012.
41. Szmyd J., *Bezpieczeństwo jako wartość. Refleksja aksjologiczna i etyczna*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem. Międzynarodowa konferencja naukowa*, Kraków 2000.
42. Tyrała P., *Zarządzanie kryzysowe. Ryzyko, bezpieczeństwo, obronność*, Toruń 2003.
43. Urbanek A., *Psychologiczne i społeczne aspekty poczucia bezpieczeństwa*, [w:] *Poczucie bezpieczeństwa publicznego i ocena działań policji*, red. S. Stefański, Słupsk 2013.
44. Węgrzecki A., *Ontologiczne i aksjologiczne aspekty bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo jako wartość*, red. J. Pabisz-Zarebska, J. Szewczyk, Kraków 2010.
45. Zięba R., *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe AON” 2012, nr 1.
46. Zięba R., *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1989, z. 10.

## THE SUBJECTIVE DIMENSION OF SECURITY. NEEDS, VALUES AND A SENSE OF SECURITY

**Abstract:** *The sense of security is a dynamic phenomenon, conditioned by both internal and external factors, that have a significant impact on the functioning of people. The article presents the characteristics of safety in a psychological perspective, taking into account such aspects as needs, values and sense of security. It also indicates the importance of the subjective dimension of safety for the individual.*



**Łukasz Wojcieszak**

## **POLSKO – LITEWSKA WSPÓŁPRACA GAZOWA NA PRZYKŁADZIE PROJEKTU GAZOCIĄGU GIPL**

*W artykule poddano analizie znaczenie gazociągu GIPL, będącego kluczową inwestycją w gazowej współpracy Polski i Litwy. Przedstawiono różnorodne aspekty dotyczące tej inwestycji. W szczególności ukazano znaczenie mającego powstać gazociągu, modyfikacje jego przebiegu oraz perspektywy polsko – litewskiej współpracy. W świetle dokonanej analizy należy stwierdzić, że inwestycja ta przyczyni się do integracji rynków gazowych państw bałtyckich z rynkiem tego surowca w Unii Europejskiej, stanowiąc kolejny istotny krok na drodze do zwiększenia bezpieczeństwa gazowego państw bałtyckich. Świadczą o tym zwłaszcza techniczne parametry gazociągu oraz związana z nimi jego zakładana przepustowość.*

### **Wprowadzenie**

Współpraca między Polską a Litwą w zakresie energetyki nie koncentruje się jedynie na kwestiach związanych z elektroenergetyką i ropą naftową. Przyczyną kooperacji obu państw w sferze dostaw gazu ziemnego jest chęć uniezależnienia się od dostaw tego surowca ze strony Federacji Rosyjskiej. Oba sąsiadujące ze sobą państwa, inwestując w infrastrukturę, poszukują alternatywnych dostawców nośników energii.

We współczesnym świecie gaz ziemny wciąż pozostaje bardzo ważnym nośnikiem energii, w istotny sposób kształtującym relacje międzynarodowe. W Europie jednym z najważniejszych dostawców gazu jest Federacja Rosyjska, zaopatrująca w surowiec zarówno państwa środkowej, jak i zachodniej części kontynentu. W przypadku państw takich jak Polska, czy też kraje nadbałtyckie, zależność od importu gazu z Rosji ma swoje korzenie w powojennej zależności części kontynentu od wschodniego hegemonu.

Dywersyfikacja źródeł i kierunków dostaw gazu wpływa na wzrost bezpieczeństwa gazowego państw silnie uzależnionych niegdyś od importu z Rosji. Władze UE wspierają budowę połączeń międzysystemowych, umożliwiających rozwój rynków energii państw bałtyckich. Litwa importuje surowiec nie tylko z Norwegii, lecz także z USA. Wyrazem kooperacji Polski i Litwy w sferze energetyki jest w szczególności budowa gazociągu GIPL, mającego zmniejszyć zależność od surowca ze wschodu i zwiększyć bezpieczeństwo gazowe państw regionu.

Celem artykułu jest ukazanie znaczenia gazociągu GIPL, będącego kluczową inwestycją w gazowej współpracy Polski i Litwy. W niniejszym opracowaniu

przedstawiono różnorodne aspekty dotyczące tej inwestycji. Należy przy tym zwrócić uwagę na znaczenie gazociągu międzysystemowego, mogącego połączyć Polskę i Litwę. W artykule przeważa opisowa część problematyki. Zastosowano także metodę prognostyczną i porównawczą.

## 1. Determinanty współpracy

Kooperacja Polski i Litwy przebiega na wielu płaszczyznach. Na uwagę zasługuje współpraca w zakresie dostaw energii elektrycznej (projekt powstania drugiego mostu energetycznego), przetwórstwa ropy naftowej (Orlen), a także przesyłu gazu ziemnego. Poważnym problemem z jakim zmagają się Litwa, podobnie jak Łotwa i Estonia<sup>1</sup>, jest ich zależność od importu gazu ziemnego z obszaru Federacji Rosyjskiej. W 2013 roku Litwa importowała 3,1 mld m<sup>3</sup> gazu ziemnego rocznie<sup>2</sup>. Stronie polskiej zależy natomiast na budowaniu nowych połączeń rurociągowych, pozwalających zwiększyć ilość gazu pochodzącego od innych niż Rosja dostawców, jak również na wykorzystywaniu w większym zakresie gazu skroplonego, przesyłanego drogą morską przez terminal w Świnoujściu.

Dzięki pływającemu terminalowi znajdującemu się w Kłajpedzie<sup>3</sup>, Litwa może sprowadzać gaz skroplony z Norwegii. To alternatywne źródło gazu pozwoliło Litwie uzyskać w 2015 roku od rosyjskiego dostawcy około 20% rabatu<sup>4</sup>. Litwa stała się pierwszym państwem byłego ZSRR, które zaczęło importować gaz ziemny z USA, starając się choć w części zdywersyfikować dostawy „błękitnego paliwa”. Należy zaznaczyć, że od lat istotnym celem USA jest osłabienie zależności Europy od dostaw gazu z Rosji, czego przejawem jest w szczególności eksport gazu ziemnego do państw europejskich, czy sprzeciw wobec budowy gazociągu Nord Stream 2. Zasadnicze znaczenie ma przy tym wzrost dostaw amerykańskiego gazu ziemnego, możliwy dzięki rewolucji łupkowej w USA<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Państwa bałtyckie nie posiadają istotnych złóż strategicznych surowców, lecz mogą stać się cennym wsparciem dla polskich inicjatyw, zwłaszcza w aspekcie współczesnych wyzwań, przed którymi stoi bezpieczeństwo energetyczne. Dzięki podobnym do polskich doświadczeniom ze współpracy z Federacją Rosyjską w dziedzinie energii, państwa bałtyckie mogą zaoferować Polsce więcej, niż wynikałoby z ich potencjału strategicznego. D. Jankowski, *Współpraca energetyczna Polski z państwami bałtyckimi*, „Biuletyn Opinii” 2008, nr 3, <http://fae.pl/wspolpracaaenergetycznarpzbaltami.pdf> [dostęp 30.04.2017].

<sup>2</sup> D. Niedziółka, *Nowe tendencje w bezpieczeństwie energetycznym na obszarze poradzieckim*, [w:] *Bezpieczeństwo na obszarze poradzieckim: implikacje wewnętrzne i zewnętrzne*, red. T. Stępniewski, A. Gil, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2013, z. 4, s. 16.

<sup>3</sup> W regionie nadbałtyckim trwały spory dotyczące lokalizacji gazoportu, który miałby zaspokajać potrzeby Litwy, Estonii, Łotwy i Finlandii. Finowie chcieli zbudować gazoport za miastem Inkoo, natomiast Estończycy w Paldiski w północno-zachodniej części swojego państwa. D. Niedziółka, op. cit., s. 20.

<sup>4</sup> W. Jakóbk, *Terminal LNG w Świnoujściu. Opowieść o Terminalu LNG im. Prezydenta Lecha Kaczyńskiego*, Warszawa 2016, s. 139.

<sup>5</sup> D. Sheppard, *Lithuania becomes first ex-Soviet state to buy US natural gas*, Financial Times, 21.08.2017, <https://www.ft.com/content/33113758-8680-11e7-8bb1-5ba57d47eff7> [dostęp 05.04.2018].



Litwa, Łotwa i Estonia nie są obecnie podłączone do systemu gazowego UE, tworząc izolowany rynek energii. Stąd też zapewnienie dostępu do różnych możliwości dostaw gazu dostępnych na europejskich rynkach tego surowca zmniejszy zależność państw bałtyckich od Rosji jako dominującego dostawcy. Ponadto połączenie z ogromnym rynkiem podaży zwiększy bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego, poprawiając warunki społeczno-gospodarcze w poszczególnych państwach<sup>6</sup>. Warto zaznaczyć, że wpływ na wzrost bezpieczeństwa gazowego Litwy ma również liberalizacja rynku gazu w UE, której wyrazem jest tzw. trzeci pakiet energetyczny. Jak stwierdził Tomasz Stępień z zarządu Gaz-System, połączenie gazowe z Litwą jest ważne dla integracji europejskiego systemu gazowego. Ma ono przyczynić się do stworzenia zliberalizowanego rynku gazu w regionie północno-wschodniej części Europy, eliminując „wyspy energetyczne”, a więc obszary uzależnione od dostaw surowca z jednego tylko źródła<sup>7</sup>.

Litwa od lat czyni starania mające na celu dywersyfikację źródeł i dróg dostaw gazu ziemnego, czego wyrazem są liczne inicjatywy, z których najważniejszą jest powstanie terminalu LNG w Kłajpedzie oraz łącznika gazowego między tym miastem i Jurbarkas. W celu zwiększenia potencjału terminalu w Kłajpedzie, Litwini wybudowali gazociąg Kłajpeda–Kurszenai o długości 110 km. Gazociąg jest potrzebny, aby połączyć z portem w Kłajpedzie projektowany magazyn gazu w Syderiai (ze względu na brak magazynu Litwini musieli korzystać z magazynów łotewskich)<sup>8</sup>. Należy też zauważyć, że w 2016 roku Estonia i Finlandia podpisały umowę w sprawie budowy konektora gazowego pod Morzem Bałtyckim, który ma przełamać izolację energetyczną Finlandii uzależnionej od dostaw rosyjskiego gazu oraz połączyć państwa leżące nad wschodnim Bałtykiem z resztą UE. Bałtyckie połączenie gazowe (Balticconnector) stanowi jeden z projektów, które mają zmniejszyć uzależnienie państw UE od rosyjskich dostaw energii<sup>9</sup>.

Powstanie w Polsce terminalu do odbioru LNG wymusza tworzenie nowych połączeń gazowych. Ich powstaniem zainteresowana jest zwłaszcza Litwa, gdyż terminal stanowi czynnik stymulujący budowę polsko-litewskiego gazociągu<sup>10</sup>. Do 2004 roku współpraca między Polską a Litwą w zakresie rynku gazowego była sporadyczna i koncentrowała się na projektach o niewielkiej skali. Po przystąpieniu do UE oba państwa zintensyfikowały prace nad wspólnymi projektami. Najważniejszym z nich jest budowa gazociągu Polska – Litwa, który miałby pomóc Litwie

<sup>6</sup> *Gas Interconnection Poland–Lithuania*, <https://www.hydrocarbons-technology.com/projects/gas-interconnection-polandlithuania> [dostęp 03.03.2018].

<sup>7</sup> *Location decisions for the northern section of the Poland-Lithuania gas Interconnector*, Gaz-system.pl, 10.01.2018, <http://en.gaz-system.pl/pdf/en/press-centre/news/information-for-the-media/artikul/202655> [dostęp 08.03.2018].

<sup>8</sup> P. Stępiński, W. Jakóbiak, *Łotwa chce sprzedać magazyn gazu potrzebny gazoportowi na Litwie*, Biznesalert.pl, 18.02.2016, <http://biznesalert.pl/lotwa-chce-sprzedac-magazyn-gazu-potrzebny-gazoportowi-na-litwie> [dostęp 15.03.2018].

<sup>9</sup> K. Strzępka, *Estonia i Finlandia podpisały umowę ws. konektora pod Bałtykiem*, Biznes.onet.pl, 21.10.2016, <http://biznes.onet.pl/wiadomosci/energetyka/estonia-i-finlandia-podpisyaly-umowe-ws-konektora-pod-baltykiem/r2ez3t> [dostęp 20.04.2017].

<sup>10</sup> J. Trubalska, *Bezpieczeństwo energetyczne Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2015, s. 233.

w zmniejszeniu jej zależności od Rosji. W 2010 roku litewskie przedsiębiorstwo AB Lietuvos Dujos oraz Gaz-System S.A. podpisały dokument, który określił cele współpracy w zakresie połączenia systemów gazowych obu państw<sup>11</sup>.

## 2. Charakterystyka i znaczenie gazociągu GIPL

Połączenie gazowe pomiędzy Polską i Litwą było początkowo determinowane możliwością występowania w Polsce znacznych zasobów gazu łupkowego. Gaz-System S.A. oraz AB Lietuvos Dujos, odpowiadające za realizację inwestycji, podpisały w kwietniu 2011 roku umowę dotyczącą wykonania analizy uwarunkowań realizacji połączenia gazowego tych dwóch państw. Połączenie to nabiera znaczenia głównie ze względu na braki występujące w infrastrukturze sąsiednich państw. Należy zauważyć, że transgraniczne połączenie gazociągowe wzmocni bezpieczeństwo obu krajów poprzez wzrost pewności dostaw surowca na Litwę. Polsko – litewskie połączenie gazowe stanowi również kolejny krok na drodze do budowy wspólnego rynku gazu<sup>12</sup>.

Jednym z najważniejszych zadań polsko – litewskiej kooperacji jest budowa gazociągu łączącego oba państwa. W 2015 roku Polska i Litwa zawarły umowę dotyczącą budowy gazociągu GIPL (*Gas Interconnector Poland – Lithuania*). Projekt GIPL został uznany za jedno z kluczowych przedsięwzięć infrastrukturalnych, zapewniających bezpieczeństwo dostaw w regionie Morza Bałtyckiego, istotnych dla bezpieczeństwa energetycznego państw bałtyckich, a tym samym całej Unii Europejskiej. Stąd też projekt GIPL uzyskał, jako jeden z nielicznych, status projektu będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania (PCI), co stanowi potwierdzenie jego wyjątkowej roli w podnoszeniu poziomu bezpieczeństwa dostaw gazu dla państw bałtyckich, jak również w zapewnieniu rozwoju rynku gazowego<sup>13</sup>. W 2014 roku projekt, w ramach instrumentu „Łącząc Europę”<sup>14</sup>, uzyskał dofinansowanie UE w formie:

<sup>11</sup> S. Pilżys, *Współpraca polsko-litewska w kontekście utworzenia wspólnego europejskiego rynku energii w latach 2004-2015*, „Ekonomia Międzynarodowa” 2016, nr 15, s. 186.

<sup>12</sup> J. Trubalska, op. cit., s. 233.

<sup>13</sup> *Gaz-System: Gazociąg Polska-Litwa będzie później ale z lepszymi parametrami*, Biznesalert.pl, 08.09.2016, <http://biznesalert.pl/gaz-system-gazociag-polska-litwa-będzie-później-lepszymi-parametrami> [dostęp 20.04.2017].

Warto zaznaczyć, że inwestycje gazowe, aby zostać uznane za PCI, muszą spełniać dwa warunki. Po pierwsze, dany projekt musi być zrealizowany w warunkach komercyjnych, czyli w przetargach, a po drugie – musi wpisywać się w politykę integracji, czyli poprawę bezpieczeństwa dostaw, czy też integrację z europejskim rynkiem energii. P. Zaleski, *Ku niezależności gazowej Polski*, Energetyka24, 19.10.2015, <http://www.energetyka24.com/268427,ku-niezaleznosci-gazowej-polski> [dostęp 13.01.2017].

<sup>14</sup> Komisja Europejska w opublikowanym dokumencie „Budżet z perspektywy Europy 2020” określiła zasady i mechanizmy poprzez wydany dokument, instrument „Łącząc Europę” CEF (*Connecting Europe Facility*), z określonym budżetem na lata 2014-2020. P. Zaleski, op. cit.

- dotacji na badania – około 10 mln euro,
- dotacji na prace budowlane – około 295 mln euro<sup>15</sup>.

W październiku 2015 roku podpisano trójstronne porozumienie między AB Amber Grid, Gaz-System a Agencją Wykonawczą UE ds. Innowacji (INEA), w wyniku którego otrzymano pomoc finansową w wysokości 295,4 mln euro, z czego 55 mln euro przydzielono AB Amber Grid, a pozostałe 240,3 mln euro otrzymał Gaz-System. Lietuvos Dujos (od 2016 roku ESO) wspomogło Gaz-System w przygotowaniu analizy ekonomicznej rurociągu, natomiast dokumentacja analizy została opracowana przez Ernst & Young Business Advisory. Raport z wykonalności projektu został zaś opracowany przez ILF Consulting Engineers Polska we współpracy z Ernst & Young w maju 2013 roku<sup>16</sup>.

Projekt pod nazwą „Budowa międzysystemowego gazociągu stanowiącego połączenie systemów przesyłowych Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Litewskiej wraz z infrastrukturą do jego obsługi” można uznać za przełomowy dla bezpieczeństwa obu państw. Według pierwotnych założeń, gazociąg miał powstać do grudnia 2019 roku. Rurociąg o średnicy 700 mm ma połączyć tłocznie gazu w obu państwach – litewską Jauniunai i polską Rembelszczyznę. Całkowita długość planowanego gazociągu ma wynosić 534 km, z czego około 357 km<sup>17</sup> będzie usytuowana w Polsce. Szacowana wartość projektu GIPL to 558 mln euro, z czego na terytorium Polski przeznaczono 422 mln euro, natomiast na terytorium Litwy – 136 mln euro<sup>18</sup>. Początkowa przepustowość z Polski na Litwę miałyby wynieść 2,4 mld m<sup>3</sup> rocznie, a z Litwy do Polski – 1 mld m<sup>3</sup> rocznie<sup>19</sup>. Po dodatkowych inwestycjach przepustowość połączenia można byłoby zwiększyć do 4,5 mld m<sup>3</sup> rocznie<sup>20</sup>, zbliżając się do wydajności terminalu LNG w Kłajpedzie<sup>21</sup>.

Infrastruktura pomocnicza obejmuje budowę nowej stacji sprężarskiej w Gustorzynie, rozbudowę i modernizację rurociągu do węzła Hołowczyce, rozbudowę tłoczni w tej miejscowości, a także budowę jednej stacji redukcyjno-pomiarowej gazu na Litwie<sup>22</sup>. Gazociąg ma być zasilany surowcem pochodzącym z trzech źródeł:

<sup>15</sup> *Koniec z izolacją energetyczną krajów bałtyckich: gazociąg międzysystemowy Polska-Litwa (GIPL)*, European Commission, 15.10.2015, [europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5845\\_pl.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5845_pl.pdf) [dostęp 20.03.2017].

<sup>16</sup> *Gas Interconnection Poland-Lithuania*, op. cit.

<sup>17</sup> Por. *Location decisions for the northern section of the Poland-Lithuania gas Interconnector*, op. cit.

<sup>18</sup> *Gaz-System chce nowego przebiegu interkonektora Polska – Litwa*, Gazownictwo.wnp.pl, 08.09.2016, [http://gazownictwo.wnp.pl/gaz-system-chce-nowego-przebiegu-interkonektora-polska-litwa,280740\\_1\\_0\\_0.html](http://gazownictwo.wnp.pl/gaz-system-chce-nowego-przebiegu-interkonektora-polska-litwa,280740_1_0_0.html) [dostęp 20.04.2017]. Zob. A. Ketlerius, *Leidimą tiesti dujų jungtį su Lietuva Lenkija turėtų išduoti gegužę*, Diena.lt 28.02.2018, <http://www.diena.lt/naujienos/verslas/ekonomika/leidima-tiesti-duju-jungti-su-lietuva-lenkija-turetu-isduoti-geguze-853088> [dostęp 05.03.2017].

<sup>19</sup> *Koniec z izolacją energetyczną krajów bałtyckich...*, op. cit.

<sup>20</sup> S. Pilzys, op. cit., s. 186.

<sup>21</sup> S. Gudavičius, *Dujotiekio į Lenkiją statybų pabaiga atidėta 2,5 metų*, „Verslo žinios”, 26.09.2016, <https://www.vz.lt/sectoriai/energetika/2016/09/26/dujotiekio-i-lenkija-statybu-pabaiga-atideta-25-metu> [dostęp 05.03.2018].

<sup>22</sup> *Construction of the Gas Interconnection Poland-Lithuania [GIPL] including supporting infrastructure, Innovation and Networks Executive Agency*, <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/cef-energy/projects-by-country/multi-country/8.5-0046-pllt-p-m-14> [dostęp 10.02.2018].

- terminalu LNG w Świnoujściu,
- połączenia Polska – Czechy oraz
- gazociągu bałtyckiego<sup>23</sup>.



**Rysunek 1. Przebieg gazociągu GIPL**

Źródło: *Plan budowy Gazociągu Polska-Litwa zatwierdzony przez Wilno*, Biznesalert.pl, 04.07.2016, <http://biznesalert.pl/zatwierdzono-specjalny-plan-budowy-gazociagu-gipl> [dostęp 10.02.2018].

Celem budowy gazociągu Polska – Litwa jest przede wszystkim:

- integracja wyizolowanych rynków państw bałtyckich ze wspólnym rynkiem gazu UE,
- dywersyfikacja źródeł dostaw gazu,
- zapewnienie bezpieczeństwa dostaw gazu,
- stworzenie podstaw konkurencyjności rynku gazowego<sup>24</sup>.

W 2011 roku polsko-litewski gazociąg otrzymał dofinansowanie w ramach programu TEN-E (transeuropejskich sieci energetycznych) w wysokości 425 tys. euro. W lipcu tegoż roku został zakończony pierwszy etap analiz; ukończono przy tym prace nad studium wykonalności projektu. Został on zakwalifikowany do inwestycji, których termin realizacji przewidziano do 2023 roku. Co ważne, w kontekście budowy połączenia z Litwą, najbardziej efektywnym byłoby wybudowanie gazociągu prowadzącego z Rembelszczyzny do granicy z Litwą, a następnie w kierunku Wilna. Z uwagi na znaczenie dywersyfikacji kierunków dostaw gazu ziemnego, ważna jest rozbudowa infrastruktury przesyłowej na zachodzie Polski. Należy dodać, że omawiana inwestycja znalazła się w planie budżetu UE na lata 2014-2020<sup>25</sup>.

W czerwcu 2016 roku podjęto decyzję o zmianie założeń projektu gazociągu. Modyfikacje polegały głównie na zmianie punktu początkowego trasy z Rembelszczyzny do stacji sprężarek gazowych w Hołowczycach. W celu przyspieszenia

<sup>23</sup> J. Trubalska, op. cit, s. 234.

<sup>24</sup> S. Pilżys, op. cit, s. 186.

<sup>25</sup> J. Trubalska, op. cit, s. 233-234.

realizacji połączenia gazowego z Litwą, budowę gazociągu po stronie polskiej podzielono na dwie sekcje: odcinek północny o długości 185 km (Rudka-Skroda – granica polsko-litewska) oraz odcinek południowy o długości około 153 km (Hołowczyce – Rudka-Skroda)<sup>26</sup>. Stamtąd gazociąg na Litwę ma zostać ułożony na trasie planowanej już w przeszłości. Na nowej trasie przyszłe połączenie gazowe z Litwą ma krzyżować się z tranzytowym gazociągiem jamalskim w pobliżu Zambrowa. Co ważne, teoretycznie Gaz-System może w tym miejscu połączyć GIPL z tranzytowym gazociągiem z Rosji. Ponadto gazociąg wiodący na Litwę w nowym wariantcie trasy w Polsce będzie o 19 km krótszy niż pierwotnie planowano<sup>27</sup>.

Należy zaznaczyć, że Gaz-System zaproponował nowy przebieg gazociągu GIPL ze względu na istniejące problemy techniczne. Rzecznik operatora Tomasz Pietrasieński zaznaczył, że podczas realizacji projektu GIPL spółka napotkała na problemy techniczne, które mogłyby „znaczaco wpłynąć na możliwość ukończenia” w zakładanym terminie realizacji projektu, a więc do grudnia 2019 roku. W związku z tym Gaz-System zaproponował nowy przebieg gazociągu po stronie polskiej<sup>28</sup>. W październiku i listopadzie 2017 roku Gaz-System uzyskał decyzje określające lokalizację inwestycji dla gazociągu Polska – Litwa, odnoszące się do liczącej 185 km północnej części interkonektora po stronie polskiej – z miejscowości Rudka-Skroda w rejonie Kolna do granicy z Litwą. Decyzje określające lokalizację inwestycji w związku z budową połączenia międzysystemowego Polska – Litwa zostały wydane:

- 27 października 2017 roku przez wojewodę podlaskiego na liczący 72 km odcinek na terenie gmin Kolno i Grajewo,
- 29 listopada 2017 roku przez wojewodę podlaskiego na odcinek o długości 75 km na terenie gmin Sejny i Suwałki,
- 30 listopada 2017 roku przez wojewodę warmińsko-mazurskiego na liczący 38,5 km odcinek na terenie powiatu elckiego<sup>29</sup>.

### 3. Perspektywy polsko-litewskiej współpracy w kontekście GIPL

Gazowe połączenie międzysystemowe Polska – Litwa ma na celu:

- zintegrowanie odizolowanych rynków gazu państw bałtyckich z jednolitym rynkiem Unii Europejskiej,
- dywersyfikację źródeł dostaw oraz dróg przesyłowych surowca,
- zwiększenie bezpieczeństwa i niezawodności dostaw gazu,

<sup>26</sup> *Location decisions for the northern section of the Poland-Lithuania gas Interconnector*, op. cit.

<sup>27</sup> A. Kublik, *Polska podłączy Litwę do gazociągu jamalskiego z Rosji?*, Wyborcza.pl, 24.01.2018, <http://wyborcza.pl/7,155287,22939671,polska-podlaczylitwe-do-gazociagu-jamalskiego-z-rosji.html> [dostęp 26.04.2018].

<sup>28</sup> *Gaz-System chce nowego przebiegu interkonektora Polska-Litwa*, op. cit.

<sup>29</sup> *Location decisions for the northern section of the Poland-Lithuania gas Interconnector*, op. cit.

- zapewnienie dostępu krajów bałtyckich do dostaw skroplonego gazu ziemnego,
- stworzenie warunków dla konkurencyjnego regionalnego rynku gazu<sup>30</sup>.

Gazociąg GIPL należy uznać za szansę na dywersyfikację dostaw gazu, co pozwoli wzmocnić bezpieczeństwo dostaw gazu dla państw bałtyckich, wpływając przy tym na rozwój rynku gazowego. Realizatorem inwestycji będą operatorzy systemów przesyłowych Polski i Litwy: Gaz-System S.A. i Amber Grid<sup>31</sup>.

Projekt podzielono na 5 etapów:

- 1) analizę biznesową (etap zakończony w 2011 r.);
- 2) studium wykonalności (etap zakończony w 2013 r.);
- 3) uzyskanie statusu projektu będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania (w 2013 r.);
- 4) ocenę wpływu gazociągu na środowisko (lata 2013-2015);
- 5) projektowanie oraz budowę (lata 2019-2022)<sup>32</sup>.

Przedstawiciele władz Estonii, Łotwy, Litwy, Polski i Komisji Europejskiej oraz projektodawcy: Amber Grid (Litwa) i Gaz-System (Polska) porozumieli się co do struktury finansowej projektu, otwierając tym samym drogę do jego realizacji. Według założeń, gazociąg ma zacząć funkcjonować od grudnia 2019 roku. Z uruchomienia tej inwestycji odniosłyby korzyści zarówno społeczne, jak i gospodarcze trzy państwa bałtyckie, a w przyszłości także i Finlandia – po wybudowaniu gazociągu międzysystemowego Finlandia – Estonia. Polsko-litewski gazociąg przyczyniłby się do:

- zakończenia izolacji tych krajów w zakresie gazu ziemnego,
- dalszej dywersyfikacji źródeł surowca, dróg dostaw i kontrahentów,
- zwiększenia bezpieczeństwa dostaw gazu<sup>33</sup>.

Gazociąg GIPL jest pierwszym gazociągiem łączącym Litwę i Polskę, a jednocześnie pierwszym połączeniem gazowym między wschodnią częścią Morza Bałtyckiego a Europą kontynentalną. Nie bez znaczenia jest również fakt, iż jest on jednym z projektów w dziedzinie infrastruktury energetycznej, któremu przyznano status projektu stanowiącego przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania (co wiąże się z tym, że ma on zasadnicze znaczenie dla utworzenia pełnego wewnętrznego rynku energii oraz dla realizacji priorytetu Komisji Junckera, jakim jest utworzenie unii energetycznej, zapewniającej bezpieczne, przystępne cenowo

---

<sup>30</sup> *The gas interconnection Poland-Lithuania*, Strona Amber Grid, <http://www.ambergrid.lt/en/transmission-system/development-of-the-transmission-system/the-gas-interconnection-Poland-Lithuania> [dostęp 02.03.2018].

<sup>31</sup> Warto zauważyć, że akcjonariuszem, posiadającym 37,1% AB Amber Grid, do połowy 2014 roku był Gazprom. W rezultacie wdrażania III pakietu energetycznego UE, rosyjski koncern, będący również udziałowcem Lietuvos Dujos, powinien był zrezygnować z udziałów w przynajmniej jednej z litewskich spółek. Ostatecznie Gazprom podjął decyzję o całkowitym wycofaniu się z inwestycji litewskich, w efekcie czego rząd Litwy uzyskał kontrolę nad 94% udziałów w swoich spółkach gazowych. S. Pilżys, op. cit, s. 187.

<sup>32</sup> Ibidem, s. 187.

<sup>33</sup> *Koniec z izolacją energetyczną krajów bałtyckich...*, op. cit.

i zrównoważone dostawy energii)<sup>34</sup>. Budowa gazociągu GIPL wzmacnia kooperację gazową w ramach powstającego Korytarza Północ – Południe, integrującego państwa Europy Środkowej i umożliwiające powstanie tzw. Międzymorza. Litwa w dość otwarty sposób podkreśla niechęć polskich partnerów do budowy gazociągu GIPL (rzeczywistym powodem tej sytuacji były polskie postulaty zmiany trasy gazociągu)<sup>35</sup>.

W marcu 2018 roku, podczas wizyty w Wilnie, polski minister energii Krzysztof Tchórzewski stwierdził, że budowa gazociągu GIPL ma się rozpocząć w 2019 roku, dodając, że prace przygotowawcze dobiegają już końca. Natomiast po spotkaniu z litewskim ministrem energetyki Žygimantasem Vaicziunasem podkreślił, że Polska jest coraz bliżej „absolutnej suwerenności gazowej” i będzie mogła podzielić się z Litwą swym doświadczeniem w tej dziedzinie. Dodał również, że ta inwestycja zapewni państwom bałtyckim pełne bezpieczeństwo energetyczne. Co jednak najważniejsze, miało wówczas miejsce podpisanie memorandum o porozumieniu między resortami energetycznymi Polski i Litwy, dotyczącego wzmocnionej strategicznej współpracy<sup>36</sup>.

Plan budowy GIPL jest zawarty w wielu krajowych i unijnych dokumentach, między innymi w dziesięcioletnim planie rozwoju sieci (na lata 2013-2022) Litewskiego Operatora Gazociągów Przesyłowych, dziesięcioletnim planie rozwoju sieci (na lata 2013-2022) europejskich operatorów gazociągów przesyłowych, planie wdrożenia krajowych priorytetowych projektów dotyczących rozbudowy infrastruktury przesyłu energii elektrycznej i gazu, czy planie inwestycyjnym BEMIP (na lata 2014-2023)<sup>37</sup> – inicjatywy obejmującej połączenie międzysystemowe na rynku energii na obszarze Morza Bałtyckiego. W jej wyniku wszystkie regiony w Europie byłyby połączone z europejskim rynkiem energii.

---

<sup>34</sup> Ibidem. W ramach unijnego programu „Łącząc Europę”, UE zainwestowała 5,35 mld euro w rozwój infrastruktury energetycznej w latach 2014-2020. Część tych inwestycji ma przybrać formę instrumentów finansowych, służących przyciągnięciu prywatnych funduszy do rozwoju infrastruktury. Natomiast większość tych unijnych środków będzie przeznaczona na wsparcie w formie dotacji projektów nieopłacalnych pod względem komercyjnym. Należy podkreślić, że Komisja zwraca szczególną uwagę na połączenia energetyczne w regionie Morza Bałtyckiego. Infrastruktury gazowe i elektroenergetyczne we wschodniej części tego akwenu nie są wystarczająco wzajemnie powiązane, w związku z czym potrzebne są dalsze wysiłki na rzecz zakończenia izolacji energetycznej państw bałtyckich i zintegrowania tego regionu z europejskimi sieciami. 8 czerwca 2015 r. komisarz ds. spraw polityki klimatycznej i energetycznej Miguel Arias Cañete oraz ministrowie ds. energii zainteresowanych państw członkowskich podpisali nowy plan działań i nowy protokół ustaleń. Plan działań w zakresie połączeń międzysystemowych na rynku energii państw bałtyckich (BEMIP) stał się najbardziej znaną inicjatywą ze wszystkich inicjatyw współpracy regionalnej w regionie Morza Bałtyckiego.

<sup>35</sup> P. Maciążek, *W cieniu Międzymorza dogorywa polsko-litewska współpraca energetyczna*, Energetyka24, 06.10.2016, <http://www.energetyka24.com/464427,w-cieniu-miedzymorza-dogorywa-polsko-litewska-wspolpraca-energetyczna> [dostęp 06.07.2017].

<sup>36</sup> *Polska coraz bliżej absolutnej suwerenności gazowej!*, Fronda.pl, 09.03.2018, <http://www.fronda.pl/a/polska-coraz-blizej-absolutnej-suwerennosci-gazowej,107486.html> [dostęp 09.03.2018].

<sup>37</sup> S. Pilżys, op. cit., s. 187.

W 2013 roku ówczesny szef polskiego MSZ Radosław Sikorski stwierdził, że budowa połączenia gazowego Polska – Litwa bez pomocy finansowej UE nie ma uzasadnienia ekonomicznego. Zgodnie z informacją uzyskaną od ówczesnego dyrektora Lietuvos Dujos, Joachima Hockertza, UE zgadzała się na sfinansowanie około 60-70% projektu. W kwietniu 2015 roku szefowie rządów państw bałtyckich wystosowali do premier Ewy Kopacz list, w którym odnieśli się do udziału Polski w budowie połączenia gazowego łączącego Polskę z Litwą<sup>38</sup>. Zdaniem strony polskiej, głównym beneficjentem tego połączenia są kraje bałtyckie, jednak największe koszty poniosłaby Polska, stąd też rząd RP starał się o proporcjonalne rozłożenie ciężaru finansowania projektu. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż terminal LNG na Litwie może stać się naturalnym konkurentem dla gazociągu GIPL, dlatego dwa tak duże projekty mogą nie mieć uzasadnienia ekonomicznego. Wydaje się jednak, że Polska w dłuższej perspektywie czasowej może być zainteresowana reeksportem gazu i będzie dążyć do ukończenia gazociągu GIPL<sup>39</sup>.

Jak zauważył Wojciech Jakóbiak, gazociąg Polska–Litwa wpisuje się w unijne plany łączenia rynków gazu, wspiera bezpieczeństwo energetyczne oraz pozwala rozwijać regionalny rynek gazu. Podstawowym celem inwestycji jest połączenie tzw. wyspy bałtyckiej z resztą Unii Europejskiej gazociągiem po to, aby kraje bałtyckie mogły korzystać nie tylko z gazu dostarczanego przez rosyjski Gazprom, ale także z innych kierunków. Gazociąg umożliwiłby dostawy w obu kierunkach, teoretycznie możliwe byłoby sprowadzanie do Polski surowca z Kłajpedy, gdzie znajduje się pływający obiekt odbierający LNG. Litwa, posiadając pływający terminal i gazociąg łączący ją z Polską, będzie mogła uzyskać lepsze warunki od innych dostawców. Według polskiego ministra energii Krzysztofa Tchórzewskiego, gazociąg zapewni państwom bałtyckim pełne bezpieczeństwo energetyczne. Zdaniem ministra, gaz dostarczany z terytorium Polski na Litwę może pochodzić np. z terminalu LNG w Świnoujściu, albo (w przyszłości) z Baltic Pipe. Jak dodał: „Litwa, Łotwa i Estonia będą bezpieczniejsze dzięki temu gazociągowi i teoretycznie, gdybyśmy chcieli sprowadzić gaz przez Litwę, to również będzie to możliwe”<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Premier Ewa Kopacz odniosła się do listu zapewniając, że Polska popiera budowę połączenia gazowego Polska-Litwa, jednocześnie podkreśliła, że punktem wyjścia do dalszych prac nad GIPL pozostaje decyzja Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki, zgodnie z którą ciężar finansowania projektu jest rozłożony proporcjonalnie pomiędzy Polskę i głównych beneficjentów projektu, czyli państwa bałtyckie. Ponadto szefowa polskiego rządu przedstawiła uzasadnienie dla wstrzeźliwego stanowiska RP wobec pokrycia pełnych kosztów budowy interkonektora. *Rozmowa premier Ewy Kopacz z premierem Litwy*, Premier.gov.pl, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/rozmowa-premier-ewy-kopacz-z-premierem-litwy.html> [dostęp 07.06.2018].

<sup>39</sup> S. Pilzys, op. cit., s. 187-188.

<sup>40</sup> *Jakóbiak: gazociąg Polska-Litwa wpisuje się w unijne plany łączenia rynków gazu*, GospodarkaMorska.pl, 14.03.2018, <http://www.gospodarkamorska.pl/Administracja,Prawo/jakobik:-gazociag-polska-litwa-wpisuje-sie-w-unijne-plan-y-laczenia-rynkow-gazu-.html> [dostęp 09.04.2018].



## Zakończenie

Powstanie gazociągu GIPL, mającego połączyć Polskę i Litwę, należy uznać za wydarzenie przełomowe. Realizacja tego projektu napotkała na istotne przeszkody, zaś sam gazociąg ma przebiegać nieco inną trasą niż pierwotnie zakładano; jest też realizowany ze znacznym opóźnieniem. Budowa gazociągu GIPL ma się rozpocząć w 2019 roku, natomiast zakończy się prawdopodobnie w 2022 roku. Inwestycja zapewni Litwie, podobnie jak innym państwom bałtyckim, zwiększenie bezpieczeństwa gazowego. Zmiana projektu gazociągu może (choć jest to obecnie rozważane teoretycznie) prowadzić do połączenia GIPL z gazociągiem jamalskim. Biorąc pod uwagę planowaną długość gazociągu (534 km), należy go uznać za znaczącą inwestycję rurociągową.

W kontekście postawionego pytania o znaczenie gazociągu GIPL należy stwierdzić, że inwestycja ta ma przyczynić się do integracji rynków gazowych państw bałtyckich z rynkiem tego surowca w Unii Europejskiej. Umożliwi to zakończenie okresu izolacji energetycznej tych państw, wzmacniając zarazem ich bezpieczeństwo gazowe i zwiększając dywersyfikację źródeł dostaw surowca. Szczególnie istotne jest to, że przepustowość rurociągu o średnicy 700 mm miałyby wynieść 2,4 mld m<sup>3</sup>, a nawet 4,5 mld m<sup>3</sup> rocznie, co niewątpliwie może czynić go realnym narzędziem dywersyfikacji dostaw. Stąd też inwestycję tę słusznie określa się jako przełomową. Realizacja tego celu koresponduje z założeniami forsowanymi przez Unię Europejską, czego wyrazem jest umieszczenie gazociągu GIPL wśród projektów UE uznawanych za przedmiot wspólnego zainteresowania.

Kwestia powstania litewsko-polskiego połączenia jest ważnym elementem gospodarczych relacji obu państw. Niezależnie od dalszych losów projektu należy stwierdzić, że jest on niewątpliwie jedną z ważniejszych inwestycji gazociągowych w tej części Europy.

## Literatura

1. *Construction of the Gas Interconnection Poland-Lithuania [GIPL] including supporting infrastructure, Innovation and Networks Executive Agency*, <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/cef-energy/projects-by-country/multi-country/8.5-0046-pllt-p-m-14> [dostęp 10.02.2018].
2. *Gas Interconnection Poland-Lithuania*, <https://www.hydrocarbons-technology.com/projects/gas-interconnection-polandlithuania> [dostęp 03.03.2018].
3. *Gaz-System chce nowego przebiegu interkonektora Polska-Litwa*, Gazownictwo.wnp.pl, 08.09.2016, [http://gazownictwo.wnp.pl/gaz-system-chce-nowego-przebiegu-interkonektora-polska-litwa,280740\\_1\\_0\\_0.html](http://gazownictwo.wnp.pl/gaz-system-chce-nowego-przebiegu-interkonektora-polska-litwa,280740_1_0_0.html) [dostęp 20.04.2017].
4. *Gaz-System: Gazociąg Polska-Litwa będzie później ale z lepszymi parametrami*, Biznesalert.pl, 08.09.2016, <http://biznesalert.pl/gaz-system-gazociag-polska-litwa-bedzie-pozniej-lepszymi-parametrami> [dostęp 20.04.2017].

5. Gudavičius S., *Dujotiekio į Lenkiją statybų pabaiga atidėta 2,5 metų*, „Verslo žinios”, 26.09.2016, <https://www.vz.lt/sectoriai/energetika/2016/09/26/dujotiekio-i-lenkija-statybu-pabaiga-atideta-25-metu> [dostęp 05.03.2018].
6. *Jakóbiak: gazociąg Polska-Litwa wpisuje się w unijne plany łączenia rynków gazu*, GospodarkaMorska.pl, 14.03.2018, <http://www.gospodarkamorska.pl/Administracja,Prawo/jakobik:-gazociag-polska-litwa-wpisuje-sie-w-unijne-plan-y-laczenia-rynkow-gazu-.html> [dostęp 09.04.2018].
7. Jakóbiak W., *Terminal LNG w Świnoujściu. Opowieść o Terminalu LNG im. Prezydenta Lecha Kaczyńskiego*, Warszawa 2016.
8. Jankowski D., *Współpraca energetyczna Polski z państwami bałtyckimi*, „Biuletyn Opinie” 2008, nr 3, <http://fae.pl/wspolpracaaenergetycznarpzbaltami.pdf> [dostęp 30.04.2017].
9. *Koniec z izolacją energetyczną krajów bałtyckich: gazociąg międzysystemowy Polska-Litwa (GIPL)*, European Commission, 15.10.2015, [europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5845\\_pl.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5845_pl.pdf) [dostęp 20.03.2017].
10. *Location decisions for the northern section of the Poland-Lithuania gas Interconnector*, Gaz-system.pl, 10.01.2018, <http://en.gaz-system.pl/pdf/en/press-centre/news/information-for-the-media/artikul/202655> [dostęp 08.03.2018].
11. Maciążek P., *W cieniu Międzymorza dogorywa polsko – litewska współpraca energetyczna*, Energetyka24, 06.10.2016, <http://www.energetyka24.com/464427,w-cieniu-miedzymorza-dogorywa-polsko-litewska-wspolpraca-energetyczna> [dostęp 06.07.2017].
12. Niedziółka D., *Nowe tendencje w bezpieczeństwie energetycznym na obszarze poradzieckim*, [w:] *Bezpieczeństwo na obszarze poradzieckim: implikacje wewnętrzne i zewnętrzne*, red. T. Stępniewski, A. Gil, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2013, zeszyt 4.
13. Pilżys S., *Współpraca polsko-litewska w kontekście utworzenia wspólnego europejskiego rynku energii w latach 2004-2015*, „Ekonomia Międzynarodowa” 2016, nr 15.
14. *Polska coraz bliżej absolutnej suwerenności gazowej!*, Fronda.pl, 09.03.2018, <http://www.frona.pl/a/polska-coraz-blizej-absolutnej-suwerennosci-gazowej,107486.html> [dostęp 09.03.2018].
15. *Rozmowa premier Ewy Kopacz z premierem Litwy*, Premier.gov.pl, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosc/rozmowa-premier-ewy-kopacz-z-premierem-litwy.html> [dostęp 07.06.2018].
16. Sheppard D., *Lithuania becomes first ex-Soviet state to buy US natural gas*, Financial Times, 21.08.2017, <https://www.ft.com/content/33113758-8680-11e7-8bb1-5ba57d47eff7> [dostęp 05.04.2018].
17. Stępiński P., Jakóbiak W., *Łotwa chce sprzedać magazyn gazu potrzebny gazoportowi na Litwie*, Biznesalert.pl, 18.02.2016, <http://biznesalert.pl/lotwa-chce-sprzedac-magazyn-gazu-potrzebny-gazoportowi-na-litwie> [dostęp 15.03.2018].
18. Strzępka K., *Estonia i Finlandia podpisały umowę ws. konektora pod Bałtykiem*, Biznes.onet.pl, 21.10.2016, <http://biznes.onet.pl/wiadomosci/energetyka/estonia-i-finlandia-podpisaly-umowe-ws-konektora-pod-baltykiem/r2ez3t> [dostęp 20.04.2017].
19. *The gas interconnection Poland-Lithuania*, Strona Amber Grid, <http://www.ambergrid.lt/en/transmission-system/dvelopment-of-the-transmission-system/the-gas-interconnection-Poland-Lithuania> [dostęp 02.03.2018].
20. Trubalska J., *Bezpieczeństwo energetyczne Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2015.
21. Zaleski P., *Ku niezależności gazowej Polski*, Energetyka24, 19.10.2015, <http://www.energetyka24.com/268427,ku-niezaleznosci-gazowej-polski> [dostęp 13.01.2017].

## THE GIPL GAS PIPELINE PROJECT AS AN EXAMPLE OF POLISH-LITHUANIAN GAS COOPERATION

**Abstract:** *The purpose of the article is to analyze the GIPL (Gas Interconnection Poland –Lithuania) gas pipeline as a key investment in the area of gas cooperation between Poland and Lithuania. This paper covers various aspects of the investment. In particular, the author presents significance of the planned gas pipeline, the modifications of its route and the prospects for the Polish – Lithuanian cooperation. According to the analysis performed by the author this investment will contribute to the integration between the gas markets of the Baltic states and of the European Union and will constitute another important step towards increasing the gas security of the Baltic states. An evidence for this are in particular technical parameters of the gas pipeline and the planned bandwidth associated with them.*



**Część II**

**PRAWO**



Agnieszka Skóra

## ZRZECZENIE SIĘ ODWOŁANIA W AUSTRIACKIEJ NAUCE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO ORAZ W ORZECZNICTWIE SĄDOWYM

*W artykule omówiono prawne problemy zrzeczenia się odwołania w austriackiej nauce postępowania administracyjnego i sądownictwie sądów administracyjnych. W szczególności przedstawiono takie problemy jak: wskazanie, kto ma prawo zrzec się odwołania, jakie są wymagania formalne wniosku o zrzeczenie się oraz skutki jego wniesienia do organu. Jest to szczególnie ważne, gdyż strona, która zrzekła się prawa do wniesienia odwołania nie może już go ponownie skutecznie wnieść. W artykule przeanalizowano także aktualny stan normatywny.*

### Wprowadzenie

Zrzeczenie się odwołania jest już od prawie stu lat instytucją mocno osadzoną w postępowaniu administracyjnym państw Europy Środkowej i Wschodniej. Prawo do zrzeczenia się odwołania, podobnie jak wniosek o cofnięcie odwołania, uznaje się powszechnie za przejaw zasady dyspozycyjności strony w postępowaniu odwoławczym. Strona jest zazwyczaj zainteresowana zrzeczeniem się odwołania od decyzji, jeśli treść decyzji jest dla niej korzystna i chciałaby najszybciej skorzystać z uprawnień, jakich jest adresatem.

Prawo do zrzeczenia się odwołania zostało wyraźnie uregulowane w § 81 ust. 2 oraz 91 ust. 4 czeskiej ustawy o postępowaniu administracyjnym (*Správní řád*)<sup>1</sup>. Zgodnie z treścią § 53 słowackiej ustawy o postępowaniu administracyjnym (*Správny poriadok*)<sup>2</sup>, uczestnik postępowania (ustawa słowacka nie posługuje się pojęciem „strony” – przyp. A.S.) ma prawo wnieść odwołanie od decyzji, chyba że ustawa stanowi inaczej lub uczestnik zrzekł się odwołania pisemnie albo ustnie do protokołu<sup>3</sup>. Zrzeczenie się odwołania znane jest także chorwackiej ustawie o postępowaniu administracyjnym (*Zakon o općem upravnom postupku*)<sup>4</sup>. W świetle art. 106 tego aktu, strona może zrzec się prawa do odwołania na piśmie lub ustnie, począwszy od dnia otrzymania orzeczenia pierwszej instancji do chwili upływu terminu do wniesienia odwołania. Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie

---

<sup>1</sup> *Zákon ze dne 24. června 2004 Správní řád, Zákon č. 500/2004 Sb.*

<sup>2</sup> *Zákon č. 71/1967 Zb., Zákon o správnom konaní (správny poriadok).*

<sup>3</sup> „(...) alebo pokiaľ sa účastník konania odvolania písomne alebo ústne do zápisnice nevzdal”.

<sup>4</sup> *Narodne novine br. 47, 16.04.2009 Zakon o općem upravnom postupku.*

ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw<sup>5</sup> przywróciła tę instytucję także w Polsce. Zrzeczenie się odwołania było bowiem możliwe przed 1 stycznia 1961 roku na podstawie przepisów rozporządzenia Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym<sup>6</sup>. Nowy art. 127a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>7</sup> stanowi, że w czasie biegu terminu do wniesienia odwołania, strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję. W konsekwencji z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna.

Przywołane wyżej rozwiązania procesowe mają jedno wspólne źródło, jakim jest § 63 ust. 4 austriackiej federalnej ustawy o ogólnym postępowaniu administracyjnym (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*<sup>8</sup> – cyt. dalej jako AVG). AVG stanowiła niewątpliwie inspirację dla ustawodawstwa państw Europy Środkowej i Wschodniej, zwłaszcza tuż po jej uchwaleniu w 1925 roku. Z tego względu warto zwrócić uwagę na podstawowe problemy, jakie wyłaniają się na tle instytucji zarówno w austriackiej nauce postępowania administracyjnego, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wśród nich należy wyróżnić między innymi wskazanie podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o zrzeczenie się odwołania, wymagań formalnych stawianych temu wnioskowi i jego charakterowi prawnemu oraz jego skutków prawnych.

## 1. Postępowanie administracyjne w Austrii

Ogólne postępowanie administracyjne uregulowane zostało wspomnianą już federalną ustawą o ogólnym postępowaniu administracyjnym. AVG reguluje postępowanie przed bardzo szerokim katalogiem organów administracji publicznej, – przed organami federalnymi, krajowymi, gminnymi, międzygminnymi oraz postępowania między innymi przed organami samorządów zawodowych oraz gospodarczych, organów szkół publicznych oraz uczelni wyższych<sup>9</sup>. Z uwagi na zasadnicze odrębności rozstrzyganych spraw administracyjnych, w niniejszym opracowaniu pominięto analizę konstrukcji zrzeczenia się odwołania na gruncie tak

<sup>5</sup> Dz.U. 2017 poz. 935.

<sup>6</sup> Dz.U. 1928 nr 36 poz. 341. Przepis art. 87 ust. 3 pkt c: „wyjątek od zasad powyższych (tj., że decyzja nie ulega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania) stanowią decyzje, co do których strony zrzekły się prawa wniesienia odwołania”.

<sup>7</sup> Dz. U. 2017 poz. 1257, ze zm.

<sup>8</sup> *Bundesgesetz vom 21 VII 1925 über das allgemeine Verwaltungsverfahren*, BGBl 1925/274, t. jedn.: BGBl 1991/51, BGBl. I Nr. 33/2013, cyt. za: [www.ris.bka.gv.at](http://www.ris.bka.gv.at).

<sup>9</sup> Zob. A. Skóra, *Konstrukcja strony w austriackiej nauce postępowania administracyjnego i w judykaturze*, [w:] *Meandry prawa karnego i kryminalistyki. Księga jubileuszowa prof. zw. dr. hab. Stanisława Pikulskiego*, red. J. Kasprzak, W. Cieślak, I. Nowacka, Sczytno 2015, s. 761 i cyt. tam literatura.



zwanych szczególnych czy też wyspecjalizowanych postępowań administracyjnych, to jest procedur toczących się przede wszystkim wedle przepisów Związkowej Ordynacji Podatkowej<sup>10</sup> oraz innych aktów prawnych, kodyfikujących pewne fragmenty szczególnych lub wyspecjalizowanych postępowań administracyjnych (jak np. *Dienstverfahrgesetz*<sup>11</sup>, czy *Agrarverfahrgesetz*<sup>12</sup>).

Instytucja pojawia się zwykle tam, gdzie mamy do czynienia z dwuinstancyjnym tokiem postępowania (instancyjnością). Przepisy dotyczące odwołania zostały ograniczone w czasie reformy w 2012 roku. Dokonano wtedy głębokiego przekształcenia instytucji toku instancji i sądownictwa administracyjnego. Reforma ta nie zlikwidowała całkowicie toku instancji, pozostało bowiem prawo do wniesienia odwołania w sprawach municypalnych. W tych sprawach skarga do sądu administracyjnego może być wniesiona dopiero po wyczerpaniu wewnątrzgminnego toku instancji. Oznacza to, że w razie wydania decyzji przez burmistrza, warunkiem dopuszczalności skargi na tę decyzję jest uprzednie wniesienie od niej odwołania do rady gminy.

## 2. Podmiot uprawniony do zrzeczenia się odwołania na gruncie AVG

Prawo do zrzeczenia się odwołania (*Berufungsverzicht*) zostało w AVG *expressis verbis* uregulowane. Jest to bowiem konstrukcja, której nie można domniemywać z uwagi na jej gwarancyjny charakter. Zgodnie z treścią § 63 ust. 4 AVG, odwołanie jest niedopuszczalne, jeśli strona wyraźnie zrzekła się odwołania po doręczeniu lub ogłoszeniu decyzji<sup>13</sup>. Podmiotem uprawnionym do wniesienia odwołania jest wyłącznie strona tego postępowania. Prawo to nie przysługuje tak zwanemu uczestnikowi.

Dyskusje nad pojęciem i konstrukcją strony w austriackiej nauce postępowania administracyjnego można znaleźć już w literaturze z początków XX w., między innymi w pracach E. Bernatzika i F. Weyera<sup>14</sup>. E. Bernatzik oparł koncepcję strony na pojęciach: roszczenia prawnego (*Rechtsanspruch*), interesu prawnie chronionego (*rechtliches Interesse*) oraz interesu zwykłego (w polskiej nauce prawa

<sup>10</sup> *Bundesgesetz vom 28 VI 1961 betreffend allgemeine Bestimmungen und das Verfahren für die von den Abgabenbehörden des Bundes verwalteten Abgaben (Bundesabgabenordnung – BAO)*, BGBl 1961/194, BGBl I 14/2013, cyt. za: www.ris.bka.gv.at.

<sup>11</sup> *Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren in Dienstrechtsangelegenheiten (Dienstverfahrgesetz 1984 – DVG)*, BGBl 29/1984, BGBl I Nr 120/2012, cyt. za: www.ris.bka.gv.at.

<sup>12</sup> *Agrarverfahrgesetz BGBl 1950/173, BGBl I 2002/57*, cyt. za: www.ris.bka.gv.at.

<sup>13</sup> Eine Berufung ist nicht mehr zulässig, wenn die Partei nach der Zustellung oder Verkündung des Bescheides ausdrücklich auf die Berufung verzichtet hat.

<sup>14</sup> F. Weyr, *Die Verfahrensordnung der politischen Verwaltung in der Tchechoslovakei*, Praha 1930, cyt. za: W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 32. Por. A. Skóra, *Konstrukcja ...*, op. cit., s. 762.

administracyjnego określanego mianem „faktycznego”<sup>15</sup>. Roszczenie prawne definiował jako żądanie dające podmiotowi prawo do określonej czynności organu administracji, zaś interes prawnie chroniony (in. interes prawny) jako prawo do udziału w określonym postępowaniu administracyjnym. Interes zwykły (w Polsce posługujemy się pojęciem „faktyczny”) nie dawał – zdaniem F. Weyera – podmiotowi uczestniczącemu w postępowaniu ani jakichkolwiek roszczeń wobec organu, ani prawa do udziału w nim<sup>16</sup>. Autor ten przyjmował ponadto, że uznanie za stronę nie jest zależne od „życzenia jednostki”, lecz wyłącznie od obecności prawnie chronionego interesu; jednak samo przesądzenie, czy podmiot ma interes prawny, dokonywane jest przeważnie (zwłaszcza w postępowaniach wielopodmiotowych – przyp. A.S.) dopiero w toku postępowania administracyjnego<sup>17</sup>. Pogląd ten podzielał także inny „pionier” austriackiej nauki postępowania administracyjnego C. H. Hellbling. Zgodnie z jego poglądem, „to, kto jest stroną, określa wyłącznie ustawa – organ ani nie może odebrać stronie jej ustawowej pozycji, ani przyznać takiej pozycji nie – stronie”<sup>18</sup>.

To właśnie koncepcja interesu prawnego i interesu zwykłego legła u podstaw normatywnego rozróżnienia – na gruncie § 8 AVG – strony (*Seite*) i tzw. uczestnika (*Beteiligte*)<sup>19</sup>. W świetle przepisu § 8 AVG, „osoby, które żądają czynności władzy albo do których czynność władzy się odnosi są uczestnikami, a jeżeli uczestniczą w sprawie na podstawie roszczenia prawnego lub prawnie chronionego interesu są stronami”. O przyznaniu uczestnikowi statusu strony decyduje to, czy przysługuje mu na gruncie prawa roszczenie prawne (publiczne prawo podmiotowe) lub interes prawny w rozpatrywanej przez organ sprawie administracyjnej<sup>20</sup>. Ustawodawca

<sup>15</sup> Zob. szerzej m.in. R. Wurst, *Zur Problematik des Parteibegriffs im Verwaltungsverfahren*, „Österreichische Juristen-Zeitung“ 1964, Nr 8, s. 200 oraz A. Kitzler, *Zur Parteistellung im Verwaltungsverfahren*, „Juristische Blätter“ 1958, nr 5, s. 113 i n.

<sup>16</sup> A. Skóra, *Konstrukcja ...*, op. cit., s. 762.

<sup>17</sup> F. Weyr, op. cit., s. 32. Przegląd stanowiska austriackiej literatury z pierwszej połowy XX w. podaje R. Wurst, op. cit., s. 200-201.

<sup>18</sup> C.H. Hellbling, *Rechtsstaat und Verfassenspartei*, „Juristische Blätter“ 1976, z. 13-14, s. 350. Zob. też R. Wurst, op. cit., s. 200 i A. Kitzler, op. cit., s. 113 i n.

<sup>19</sup> Ch. Grabenwarter, *Verwaltungsverfahrenrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Wien 2010, s. 14; R. Thienel, E. Schulev-Steindl, *Verwaltungsverfahrenrecht*, Wien 2009, s. 99 i n.; S. Fürst, *Verwaltungsverfahren*, Wien 2010, s. 10-11; G. Wielinger, *Einführung in das österreichische Verwaltungsverfahrenrecht*, Graz 2006, s. 32-34; J. Hengstschläger, *Verwaltungsverfahrenrecht. Ein systematischer Grundriss*, Wien 2005, s. 61-62; W. Fasching, W. Schwartz, *Verwaltungsverfahrenrecht im Überblick*, Wien 2005, s. 27; W. Wieshaider, *Der übergangene rechtliche Interessent*, Wien 1999, s. 33-35. Zob. też: R. Walter, H. Mayer, *Grundriss des österreichischen Verwaltungsverfahrenrechts*, Wien 1999, s. 47-48 i s. 52; W. Hauer, O. Leukauf, *Handbuch des österreichischen Verwaltungsverfahrenrechts*, Wien 1996, s. 107-110; W. Antonioli, F. Kojas, *Allgemeines Verwaltungsrecht. Lehr- und Handbuch für Studium und Praxis*, Wien 1996, s. 288-289; R. Wurst, op. cit., s. 200 i n.; A. Kitzler, op. cit., s. 114 i n.; A. Skóra, *Konstrukcja...*, op. cit., s. 763 i n.

<sup>20</sup> Ch. Grabenwarter, op. cit., s. 14; R. Thienel, E. Schulev-Steindl, op. cit., s. 91; S. Fürst, op. cit., s. 10-11; G. Wielinger, op. cit., s. 34-37; J. Hengstschläger, op. cit., s. 52. Zob. też H. Schäffer, *80 Jahre Kodifikation des Verwaltungsverfahren in Österreich*, „Zeitschrift für Öffentliches Recht“ 2004, nr 59, s. 297-298; S. Fürst, op. cit., s. 12; L.K. Adamovich, B.Ch. Funk, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien–New York 1987, s. 381-382; R. Wurst, op. cit., s. 200 i n.; A. Kitzler, op. cit., s. 114 i n.; A. Skóra, *Konstrukcja...*, op. cit., s. 764 i n.

austriacki pod pojęciem „roszczenia prawnego” rozumie prawo do „określonej czynności urzędowej”<sup>21</sup>, kierowane do organu administracji, zaś „interes prawny” postrzega jako prawo do udziału i obrony swoich uprawnień i/lub obowiązków w określonym postępowaniu, którego rezultat nie jest ściśle zdeterminowany ustawą<sup>22</sup>. Jak stwierdza się w doktrynie, „przy wyjaśnianiu trudnego pytania, komu rzeczywiście przysługuje status strony, nie można zapominać, że to właśnie celem postępowania administracyjnego jest wyjaśnienie, czy ustawa przyznaje konkretnemu podmiotowi interes prawny. Dlatego stroną jest nie tylko ten, komu bezspornie przysługuje prawo podmiotowe, lecz także ten, kto zapewnia organ o istnieniu takiego prawa, o ile słuszność tego twierdzenia wydaje się przynajmniej możliwa”<sup>23</sup>. Zatem ostatecznego wyjaśnienia, kto jest stroną postępowania można dokonać tylko w trakcie postępowania jako takiego<sup>24</sup>.

W austriackiej literaturze przedmiotu ocena przepisu § 8 AVG od prawie stu lat wywołuje dyskusje i jest źródłem wielu wątpliwości. Należy też do najszerzej komentowanych regulacji AVG i mimo bogatego dorobku judykatury, nadal brak zgody co do nawet najbardziej podstawowych problemów rodzących się na jej tle.

Już sam charakter prawny przepisu § 8 AVG jest przedmiotem kontrowersji. Wątpliwości te zaznaczał już w 1926 roku E. Mannlicher w omówieniu założeń AVG<sup>25</sup>. Współcześnie, w świetle poglądów niektórych przedstawicieli nauki, jak F. Lehne<sup>26</sup>, C.H. Hellbling<sup>27</sup>, H. Neisser, G. Schantl, M. Welan<sup>28</sup>, przepis § 8 AVG stanowi samodzielną i autonomiczną podstawę nabycia statusu strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Kwestii tej szczególnie dużo miejsca poświęcił S. Denk, zestawiając ten przepis z treścią przepisu § 63 ust. 1 AVG<sup>29</sup> (odnoszącego się do zagadnienia, kto może wnieść odwołanie od decyzji). Jednak większość

---

<sup>21</sup> E. Mannlicher, *Die österreichische Verwaltungsreform des Jahres 1925*, Wien 1926, s. 15 i n. Podobnie E. Braunegger, *Das österreichische Verwaltungsverfahren*, Graz 1925, s. 95. Zob. też: J. Hengstschläger, op. cit., s. 52; G. Wielinger, op. cit., s. 34; R. Walter, H. Mayer, *Die Partei und ihre Rechte im allgemeinen Verwaltungsverfahren*, [w:] *Rechtsfragen des Verwaltungsverfahrens. Eine vergleichende Darstellung zwischen Österreich und Polen*, Wien 1979, s. 18-19; R. Thienel, E. Schulev-Steindl, op. cit., s. 91.

<sup>22</sup> E. Mannlicher, op. cit., s. 15 i n.; H. Schäffer, op. cit., s. 297 i n.; A. Kitzler, op. cit., s. 113 i n.; J. Hengstschläger, op. cit., s. 52; Ch. Grabenwarter, op. cit., s. 17; R. Thienel, E. Schulev-Steindl, op. cit., s. 91 i n.; G. Wielinger, op. cit., s. 34-35; A. Skóra, *Konstrukcja...*, op. cit., s. 765 i n.

<sup>23</sup> W. Fasching, W. Schwartz, *Grundzüge des österreichischen Verwaltungsverfahrensrecht. Kurzlehrbuch*, Wien 2003, s. 27.

<sup>24</sup> W. Wieshaider, op. cit., s. 21.

<sup>25</sup> E. Mannlicher, op. cit., s. 14 i 15.

<sup>26</sup> F. Lehne, *Verwaltungsgerichtsbarkeit und Verwaltungsverfahren*, praca niepublikowana, cyt. za: S. Denk, *Parteistellung in Theorie und Praxis*, „Österreichische Juristen-Zeitung“ 1979, nr 17, s. 449 i n.

<sup>27</sup> C.H. Hellbling, op. cit., s. 351.

<sup>28</sup> H. Neisser, G. Schantl, M. Welan, *Betrachtungen zur Verfassungsgerichtsbarkeit*, „Österreichische Juristen-Zeitung“ 1974, nr 2, s. 367 i n. Takie stanowisko zajął także Trybunał Administracyjny w Wiedniu w wyroku z 23 czerwca 1967 r., 250/67-4, cyt. za: www.ris.bka.gv.at. Por. A. Skóra, *Konstrukcja...*, op. cit., s. 764.

<sup>29</sup> S. Denk, op. cit., s. 453 i n.

przedstawicieli doktryny, jak Ch. Grabenwarter<sup>30</sup>, R. Thienel<sup>31</sup>, E. Schulev-Steindl<sup>32</sup>, G. Wielinger<sup>33</sup>, J. Hengstschläger<sup>34</sup>, F. Koja<sup>35</sup>, S. Fürst<sup>36</sup>, W. Antonioli<sup>37</sup>, H. Quell, H. Mayer, A. Schmelz<sup>38</sup>, L.K. Adamovich, B.Ch.Funk<sup>39</sup>, przyjmuje, że podmioty mogące wystąpić jako strona postępowania nie określa § 8 AVG, lecz przepis (przepisy) ustaw szczególnych, zaś określenie pojęcia strony zawarte w § 8 AVG należy uznać za tzw. „określenie ramowe”<sup>40</sup>. Zgodnie z tym stanowiskiem, analizowany przepis uzyskuje swoją treść wyłącznie w zestawieniu z przepisami prawa materialnego, mającymi w danej sprawie zastosowanie. Inaczej ujmując: stroną będzie tylko ten podmiot, którego przepis prawa materialnego albo *expressis verbis* za stronę uznaje oraz podmiot, któremu przepisy prawa materialnego dają roszczenie prawne, a także ten, któremu przepisy zapewniają ochronę jego interesu prawnego. Doktryna podkreśla przy tym, że status strony może wynikać nie tylko z przepisu prawa administracyjnego, lecz także prywatnego, konstytucyjnego, czy europejskiego<sup>41</sup>. Zarówno literatura przedmiotu<sup>42</sup>, jak i judykatura<sup>43</sup>, zgodnie przyjmują, że interes faktyczny nie uzasadnia przyznania podmiotowi statusu strony postępowania z tego względu, iż nie znajduje on odzwierciedlenia w systemie prawa powszechnie obowiązującego<sup>44</sup>.

Jak już zasygnalizowano, istotne znaczenie ma normatywne rozróżnienie „strony” postępowania od podmiotów określanych jako „uczestnicy”. Mianem „uczestnika”, zwanego też „zwykłym uczestnikiem” (*schlichte Beteiligte*), a niekiedy „tylko uczestnikiem” (*bloß Beteiligte*) jest podmiot, który wprawdzie żąda czynności organu administracji, albo do którego czynność tego organu dotyczy, jednak w sprawie administracyjnej, będącej przedmiotem postępowania, nie dysponuje on ani roszczeniem prawnym, ani prawnie chronionym interesem<sup>45</sup>. W. Wieshaider stwierdza, że „analizując (...) AVG można odnieść wrażenie, że

<sup>30</sup> Ch. Grabenwarter, op. cit., s. 14-17.

<sup>31</sup> R. Thienel, E. Schulev-Steindl, op.cit., s. 91 i n.

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> G. Wielinger, op. cit., s. 36. Por. A. Skóra, *Konstrukcja...*, op. cit., s. 764.

<sup>34</sup> J. Hengstschläger, op. cit., s. 53.

<sup>35</sup> W. Antonioli, F. Koja, op. cit., s. 292.

<sup>36</sup> S. Fürst, op. cit., s. 11.

<sup>37</sup> W. Antonioli, F. Koja, op. cit., s. 292. A. Skóra, *Konstrukcja...*, op. cit., s. 765.

<sup>38</sup> A. Schmelz, *Handbuch des Verwaltungsverfahrens*, Wien 1967, s. 47-48.

<sup>39</sup> L.K. Adamovich, B.Ch. Funk, op. cit., s. 382.

<sup>40</sup> W. Antonioli, F. Koja, op. cit., s. 295; S. Denk, op. cit., s. 455. Zob. też A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 71-72.

<sup>41</sup> Zob. m.in.: W. Antonioli, F. Koja, op. cit., s. 292 i 293; H. Mayer, *Parteibegriff im Allgemeinen Verwaltungsverfahren*, „Zeitschrift für Verwaltung“ 1977, nr 2, s. 485 i n.; J. Hengstschläger, op.cit., s. 53; R. Thienel, E. Schulev-Steindl, op. cit., s. 93.

<sup>42</sup> J. Hengstschläger, op. cit., s. 53; G. Wielinger, op. cit., s. 35.

<sup>43</sup> Wyrok Trybunału Administracyjnego w Wiedniu z 30 września 1992 r., 89/03/0224, cyt. za: www.ris.bka.gv.at. Zob. też Wyrok Trybunału Administracyjnego w Wiedniu, Zbiór Orzeczeń 1513 A/1950, cyt. za: www.ris.bka.gv.at.

<sup>44</sup> A. Skóra, *Współuczestnictwo...*, op. cit., s. 71.

<sup>45</sup> Ch. Grabenwarter, op. cit., s. 17; S. Fürst, op. cit., s. 14; J. Hengstschläger, op. cit., s. 61; W. Fasching, W. Schwartz, *Verwaltungsverfahrensrech...*, op. cit., s. 36; G. Wielinger, op. cit., s. 33; W. Wieshaider, op. cit., s. 33-35; R. Walter, H. Mayer, *Die Partei...*, op. cit., s. 20; R. Thienel, E. Schulev-Steindl, op. cit., s. 99. Zob. też A. Skóra, *Współuczestnictwo...*, op. cit., s. 71.

w wypadku zwykłych uczestników chodzi o te podmioty, które korzystają z czynności organu lub do których czynność organu się odnosi, ale które uczestniczą w postępowaniu nie na podstawie roszczenia prawnego czy interesu prawnego<sup>46</sup>, ale „przy wykładni AVG (chodzi w szczególności o przepis § 8 – przyp. A.S.) należy zawsze odnosić się do postępowania administracyjnego”, co powoduje, że „mówiąc o czynności organu, mówi się zatem o takim postępowaniu”<sup>46</sup>. Dlatego skorzystanie z czynności organu nie oznacza jakiegokolwiek zwrócenia się do niego w dowolnej formie, lecz jedynie uczestniczenie w postępowaniu administracyjnym uruchomionym wnioskiem o jego wszczęcie lub wszczętym z urzędu<sup>47</sup>. Pojęcie „uczestnika” należy zatem rozumieć jako nadrzędne wobec pojęcia strony, co pozwala na stwierdzenie, iż każdą stroną można jednocześnie określić jako uczestnika, lecz nie każdy uczestnik jest stroną postępowania<sup>48</sup>. „Uczestnik” posiada w danej sprawie będącej przedmiotem postępowania tylko interes zwykły (zwykle mający wymiar ekonomiczny)<sup>49</sup>.

Prawo do zrzeczenia się odwołania, jako immanentnie powiązane z interesem prawnym, przysługuje wyłącznie stronie postępowania. Wniosku takiego nie może w żadnym wypadku skutecznie złożyć „zwykły uczestnik”.

### 3. Wymagania formalne wniosku o zrzeczenie się odwołania

Zrzeczenie się odwołania jest podaniem, powinno zatem spełniać wymagania stawiane podaniom. Zrzec się odwołania można pisemnie lub ustnie do protokołu, a także w formie dokumentu elektronicznego. Jeszcze przed rozwojem elektronicznych form komunikowania się strony z organem administracji publicznej, austriacki Trybunał Administracyjny przyjmował, że oświadczenie o zrzeczeniu się odwołania „nie wymaga szczególnej formy”, gdyż wystarczające są wymagania stawiane podaniom<sup>50</sup>. I tak w wyroku z 2 lipca 1986 roku, 85/03/0093, Trybunał Administracyjny przyjął, że jeżeli strona składa na podaniu podpis – w tym przypadku oświadczenie o zrzeczeniu się odwołania – należy przyjąć, że zna jego treść i przeczytała je. Nie może wówczas skutecznie powoływać się na błąd, albo brak poinstruowania przez organ o skutkach prawnych związanych ze złożeniem podpisu.

<sup>46</sup> W. Wieshaider, op. cit., s. 21.

<sup>47</sup> Ibidem, s. 21-22.

<sup>48</sup> Ibidem. Także: E. Braunegger, op. cit., s. 95; J. Hengstschläger, op. cit., s. 61; A. Schmelz, op. cit., s. 47; R. Walter, H. Mayer, *Die Partei...*, op. cit., s. 18; W. Antonioli, F. Kojas, op. cit., s. 289; Wyrok Trybunału Administracyjnego VwSlg 13.391 A/1991, cyt. za: [www.ris.bka.gv.at](http://www.ris.bka.gv.at)

<sup>49</sup> Ch. Grabenwarter, op. cit., s. 17; S. Fürst, op. cit., s. 14; J. Hengstschläger, op. cit., s. 53 i 61; W. Fasching, W. Schwartz, *Verwaltungsverfahrenrech...*, op. cit., s. 36; R. Walter, H. Mayer, *Die Partei...*, op. cit., s. 20; W. Wieshaider, op. cit., s. 27.

<sup>50</sup> Wyrok Trybunału Administracyjnego z 25 czerwca 1963, Zbiór Orzeczeń 4462, cyt. za: [www.ris.bka.gv.at](http://www.ris.bka.gv.at)

Jednocześnie w orzecznictwie podkreślano, że zrzeczenie się odwołania powinno zostać wyrażone w sposób jednoznaczny, gdyż z uwagi na skutki prawne, jakie wywołuje, oświadczenie to nie może budzić jakichkolwiek wątpliwości merytorycznych bądź formalnych<sup>51</sup>. Niedopuszczalne byłoby w szczególności, by przy braku jednoznacznego oświadczenia strony o zrzeczeniu się odwołania, domniemywanie przez organ takiego jej zamiaru<sup>52</sup>. Należy zatem taki wniosek strony weryfikować zawsze szczególnie dokładnie<sup>53</sup>.

Austriackie orzecznictwo sądowe formułuje ponadto dodatkowe wymagania w sytuacjach, gdy językiem ojczystym strony nie jest język niemiecki, będący w Austrii językiem urzędowym. W takich wypadkach przyjmuje się, że okoliczność, iż potrafi ona porozumiewać się w codziennym życiu w sposób wystarczający tym językiem, nie uprawnia do wniosku, że jest również w stanie zrozumieć wypowiedziane przed nią wyrażenia prawa procesowego, jak „rezygnacja z wniesienia środka odwoławczego”, „pisemne sporządzenie decyzji” i „wniesienie odwołania”, oraz pojąć znaczenie ich skutków, zwłaszcza rezygnacji z wniesienia odwołania<sup>54</sup>. Warto zauważyć, że w wyroku Trybunału Administracyjnego w Wiedniu z 11 stycznia 1989 roku, 88/01/0188, przyjęto, że zrzeczenie się odwołania przez stronę nie będącą obywatelem Austrii w przypadku, gdy nie korzystała z pomocy tłumacza, jest skuteczne tylko wtedy, gdy w dostatecznym stopniu ustalono, że w momencie składania oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania władza językiem niemieckim w takim stopniu, iż można przyjąć, że jest świadoma skutków prawnych tej czynności, a istnienie wady oświadczenia woli przy jego składaniu zostało wykluczone<sup>55</sup>.

#### 4. Zagadnienie odwołalności zrzeczenia się odwołania

W świetle judykatury zrzeczenie się odwołania jest nieodwołalnym aktem procesowym<sup>56</sup>. Rezygnacja z prawa wniesienia odwołania stanowi – o ile przy jej

---

<sup>51</sup> Wyrok Trybunału Administracyjnego z 28 września 1976, Zbiór Orzeczeń 9133 A; Wyrok Trybunału Administracyjnego z 27 września 1994, 92/07/0130, cyt. za: [www.ris.bka.gv.at](http://www.ris.bka.gv.at).

<sup>52</sup> Zob. m.in.: Wyrok Trybunału Administracyjnego z 28 września 1976, Zbiór Orzeczeń 9133 A; Wyrok Trybunału Administracyjnego z 27 września 1994, 92/07/0130, ibidem.

<sup>53</sup> Wyrok Trybunału Administracyjnego z 16 kwietnia 1980, 324/80; Wyrok Trybunału Administracyjnego z 16 stycznia 1991, Zbiór Orzeczeń 13353 A; Wyrok Trybunału Administracyjnego z 10 marca 1994, 94/19/0601; Wyrok Trybunału Administracyjnego z 27 kwietnia 1994, 93/01/1165, ibidem.

<sup>54</sup> Wyrok Trybunału Administracyjnego z 11 stycznia 1989, 88/01/1188; Wyrok Trybunału Administracyjnego z 16 stycznia 1991, 89/01/0399 Zbiór Orzeczeń 13353 A; Wyrok Trybunału Administracyjnego z 17 kwietnia 1994, 93/01/1165, ibidem.

<sup>55</sup> Podobnie zob. Wyrok Trybunału Administracyjnego z 16 marca 1994, 93/01/0143, ibidem.

<sup>56</sup> Wyrok Trybunału Administracyjnego z 25 czerwca 1963, Zbiór Orzeczeń 4462; Wyrok Trybunału Administracyjnego z 24 czerwca 2015 r., 2012/10/0233; Wyrok Trybunału Administracyjnego z 7 grudnia 1972, Zbiór Orzeczeń 4466 F; Wyrok Trybunału Administracyjnego z 23 stycznia 1951, Zbiór Orzeczeń 1889 A, ibidem.

składaniu nie wystąpiła wada oświadczenia woli – ostateczną, nieodwoalną czynność procesową, która skutkuje tym, że wniesione odwołanie uznaje się za niedopuszczalne. Warto nadmienić, że takie stanowisko ukształtowało się już na gruncie orzeczeń nieistniejących dzisiaj Niezależnych Senatów Administracyjnych<sup>57</sup>. W orzecznictwie sądów administracyjnych uwzględnia się jednak możliwość wystąpienia wady takiego oświadczenia woli strony. I tak, zgodnie z treścią wyroku Trybunału Administracyjnego z 18 września 1981 roku, 81/02/0058<sup>58</sup>, wadę oświadczenia woli, która wystąpiła przy podpisywaniu oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, należy (o ile rzeczywiście wada ta istniała) uwzględnić na korzyść odwołującej się strony. W praktyce chodzi w szczególności o sytuacje, w których strona została nakłoniona do złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się środka odwoławczego pod naciskiem psychicznym<sup>59</sup>, to jest w wyniku groźby. Przykłady złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania pod wpływem groźby ze strony organu administracji można znaleźć między innymi w wyroku Trybunału Administracyjnego z 12 listopada 1992, 92/18/0160.

Jeśli jednak rezygnacja z wniesienia odwołania zostanie złożona dlatego, że strona mylnie założyła „oczywisty brak widoków na powodzenie” pozytywnego uwzględnienia środka odwoławczego, to mamy do czynienia z błędem motywacji, którego przyczyna nie jest brana pod uwagę przez organy administracji<sup>60</sup>.

## 5. Zagadnienie terminu do zrzeczenia się odwołania

Zrzeczenie się prawa do odwołania może być dokonane do czasu upływu terminu do jego wniesienia. Zatem zrzeczenie się odwołania możliwe jest jedynie w okresie od chwili wydania decyzji przez organ pierwszej instancji do dnia upływu terminu do wniesienia odwołania. W świetle stanowiska judykatury, złożenie oświadczenia o rezygnacji z prawa do wniesienia odwołania jeszcze przed wydaniem decyzji jest bezskuteczne<sup>61</sup>, a strona zachowuje prawo do wniesienia odwołania w określonym przez ustawę terminie. Oczywistym jest natomiast, że nie można zrzec się odwołania po upływie terminu do jego wniesienia.

---

<sup>57</sup> Wyrok Niezależnego Senatu Administracyjnego w Karyntii (UVS Kärnten) z 27 kwietnia 2011, KUVS-849/2/2011, *ibidem*.

<sup>58</sup> Zob. też Wyrok Trybunału Administracyjnego z 13 lutego 1991, 91/01/0011; Wyrok Trybunału Administracyjnego z 10 marca 1994, 94/19/0601, *ibidem*.

<sup>59</sup> Wyrok Trybunału Administracyjnego z 18 października 1988, 88/11/0213, 0214; Wyrok Trybunału Administracyjnego z 27 kwietnia 1994, 93/01/1165, *ibidem*.

<sup>60</sup> Wyrok Trybunału Administracyjnego z 21 stycznia 1988, 88/02/0002-0005; Wyrok Trybunału Administracyjnego z 15 grudnia 1989, 89/02/0143, *ibidem*.

<sup>61</sup> Wyrok Trybunału Administracyjnego z 27 listopada 2006, B299/06, 17987; Wyrok Trybunału Administracyjnego z 28 maja 1953, Zbiór Orzeczeń 2997 A, *ibidem*.

## 6. Współuczestnictwo a prawo strony do zrzeczenia się odwołania

AVG nie zawiera normatywnej konstrukcji „współuczestnictwa” (*Streitgenossenschaft*), ani nie posługuje się tym terminem. Jednak pojęcie to jest znane nauce postępowania administracyjnego<sup>62</sup> od samych początków jej kształtowania się. Już F. Tezner pojęcie to wiązał z przypadkami, w których „organ powołany jest do rozstrzygnięcia w sprawach konkretnych stosunków prawnych pomiędzy kilkoma osobami”<sup>63</sup>. Obecne jest także w orzecznictwie sądów administracyjnych. I tak w wyroku z 29 listopada 1988 roku, Nr 88/05/0203, Trybunał Administracyjny przyjął, iż „AVG nie zna pojęcia »współuczestnictwa koniecznego« w rozumieniu § 14 ZPO (tj. Kodeksu postępowania cywilnego – przyp. A.S.)”<sup>64</sup>. Powyższą tezę sąd ten powtórzył następnie w wyrokach z 16 grudnia 1993 roku, Nr 93/06/0211 oraz z 11 września 1997 roku, Nr 97/07/0106<sup>65</sup>.

Wydaje się, że warto w tym miejscu wskazać, iż niektórzy austriaccy autorzy dopuszczają możliwość posługiwania się jedynie pojęciem współuczestnictwa materialnego, zaś odwołanie się w postępowaniu administracyjnym do konstrukcji współuczestnictwa formalnego spotyka się niekiedy z krytyką. E.C. Hellbling wykluczał celowość nawiązywania w postępowaniu administracyjnym do konstrukcji współuczestnictwa formalnego. Przyjmował bowiem, że „łączenie spraw administracyjnych, które dotyczą różnych przedmiotów i różnych stron, we wspólne postępowanie jest niedopuszczalne”<sup>66</sup>. Za takim wnioskiem miał przemawiać brak w tym postępowaniu jawności powszechnej (postępowanie uznaje się za jawne tylko wobec stron i osób wezwanych do udziału w nim – przyp. A.S.) oraz konieczność zachowania tajemnicy urzędowej<sup>67</sup>. Współcześnie argument ten należy uznać za trudny do uzasadnienia. Pogląd E. C. Hellblinga budzi wątpliwości przede wszystkim dlatego, iż właśnie skorzystanie z instytucji współuczestnictwa formalnego zapewnia „przejrzystość” działań organu administracji oraz równe traktowanie wszystkich stron postępowania.

Na gruncie aktualnego stanu prawnego, zgodnie z treścią przepisu § 39 ust. 2 zd. 2 AVG, organ może z urzędu lub na wniosek połączyć kilka spraw administracyjnych na wspólnej rozprawie i rozstrzygnąć o nich wspólnie (albo ponownie je rozdzielić). Przepis ten przewiduje ponadto, że organ, jeśli leży to w interesie celowości, szybkości, łatwości i oszczędności kosztów, może na podstawie zarządzenia procesowego (§ 63 ust. 2 AVG) połączyć kilka postępowań i, na tych samych warunkach, ponownie je oddzielić<sup>68</sup>. W austriackiej nauce prawa administracyjnego przypadki takie określa się mianem „wspólnoty w postępowaniu

<sup>62</sup> R. Walter, R. Thienel, *Die österreichischen Verwaltungsverfahrensgesetze. I Band: EGVG, AVG, Zustellgesetz und einschlägige Rechtsvorschriften*, Wien 1998, s. 206 i n. Zob. też W. Hauer, O. Leukauf, op. cit., s. 112.

<sup>63</sup> F. Tezner, *Handbuch des österreichischen Administrativverfahrens*, Wien 1896, s. 219.

<sup>64</sup> Cyt. za: [www.ris.bka.gv.at](http://www.ris.bka.gv.at).

<sup>65</sup> Wyroki, cyt. za: [www.ris.bka.gv.at](http://www.ris.bka.gv.at)

<sup>66</sup> E. C. Hellbling, op. cit., s. 351.

<sup>67</sup> Ibidem.

<sup>68</sup> Ibidem, s. 48.



(administracyjnym – przyp. A.S.)” (*Verfahrensgemeinschaft*)<sup>69</sup>. Interesujące stanowisko w tej kwestii zajął również austriacki Trybunał Konstytucyjny<sup>70</sup>. Przyjął, że zebranie wszystkich wnioskodawców we „wspólnotę” w postępowaniu administracyjnym skutkuje tym, że organ w jednym postępowaniu ma wobec wszystkich ubiegających się osób wydać jedną decyzję, w której, przyznając uprawnienie jednej osobie (lub kilku osobom), jednocześnie nie przyznaje go pozostałym wnioskodawcom. Tym samym strony, dla których rozstrzygnięcie jest negatywne, mają prawo do tego, by wnieść środek prawny i w ten sposób „zwalczać” rozstrzygnięcie pozytywne dla jednej (lub więcej) strony<sup>71</sup>. Powyższe rozwiązanie można uznać za słuszne, gdyż – jeśli przepisy przewidują jedynie ograniczoną ilość uprawnień (lub dóbr deficytowych) i jeśli istnieje więcej stron niż uprawnień (lub dóbr) – udzielenie uprawnienia (lub dobra deficytowego) jednej stronie prowadzi w sposób nieunikniony do odmowy jego przyznania innej stronie postępowania<sup>72</sup>. Jeśli udzielenia i odmowy udzielenia dokonuje się odrębnymi decyzjami, to strony, które uzyskały decyzję odmowną, tracą tym samym procesową możliwość uzyskania reglamentowanego uprawnienia (lub dobra); mogą one wprawdzie zaskarżyć decyzję o odmowie, ale nie pozbawia konkurenta prawnego przyznanego mu już uprawnienia (dobra).

Jeżeli postępowanie toczy się z udziałem tylko jednej strony, która zrzekła się prawa do wniesienia odwołania, decyzja organu pierwszej instancji staje się niezwłocznie ostateczna i prawomocna. Zrzeczenie się odwołania powoduje natomiast istotne problemy proceduralne w sytuacji, gdy w postępowaniu uczestniczy więcej niż jedna strona. AVG nie reguluje przy tym *expressis verbis* takich przypadków. Można wówczas przyjąć, że w przypadku, gdy wszystkie strony zrzekły się prawa do wniesienia odwołania, decyzja staje się ostateczna następnego dnia po dniu, gdy odwołania zrzekła się ostatnia z nich. Natomiast jeżeli odwołania zrzekły się tylko niektóre strony, decyzja nie staje się ostateczna i odwołanie pozostałych stron powinno zostać rozpatrzone.

## 7. Skutki prawne zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania

Zrzeczenie się odwołania przez stronę następuje z dniem doręczenia wniosku organowi<sup>73</sup>. W takim przypadku decyzja organu pierwszej instancji staje się ostateczna i prawomocna. Strona, która zrzekła się odwołania, nie będzie mogła zaskarżyć decyzji ani do organu drugiej instancji, ani do sądu administracyjnego.

<sup>69</sup> J. Hengstschläger, op. cit., s. 59.

<sup>70</sup> Ibidem, s. 60 i cyt. tam orzecznictwo.

<sup>71</sup> Ibidem.

<sup>72</sup> W. Fasching, W. Schwartz, *Grundzüge...*, op. cit., s. 29.

<sup>73</sup> Wyrok Trybunału Administracyjnego z 29 października 1986 r., 85/11/0272, cyt. za: [www.ris.bka.gv.at](http://www.ris.bka.gv.at)

## Literatura

1. Adamovich L.K., Funk B.Ch., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien–New York 1987.
2. Antonioli W., Koja F., *Allgemeines Verwaltungsrecht. Lehr- und Handbuch für Studium und Praxis*, Wien 1996.
3. Braunegger E., *Das österreichische Verwaltungsverfahren*, Graz 1925.
4. Denk S., *Parteistellung in Theorie und Praxis*, „Österreichische Juristen-Zeitung“ 1979, nr 17.
5. Fasching W., Schwartz W., *Grundzüge des österreichischen Verwaltungsverfahrensrecht. Kurzlehrbuch*, Wien 2003.
6. Fasching W., Schwartz W., *Verwaltungsverfahrensrecht im Überblick*, Wien 2005.
7. Fürst S., *Verwaltungsverfahren*, Wien 2010.
8. Grabenwarter Ch., *Verwaltungsverfahrensrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Wien 2010.
9. Hauer W., Leukauf O., *Handbuch des österreichischen Verwaltungsverfahrens*, Wien 1996.
10. Hellbling C.H., *Rechtsstaat und Verfahrenspartei*, „Juristische Blätter“ 1976, z. 13-14.
11. Hengstschläger J., *Verwaltungsverfahrensrecht. Ein systematischer Grundriss*, Wien 2005.
12. Kitzler A., *Zur Parteistellung im Verwaltungsverfahren*, „Juristische Blätter“ 1958, nr 5.
13. Lehne F., *Verwaltungsgerichtsbarkeit und Verwaltungsverfahren*, praca niepublikowana, cyt. za: S. Denk, *Parteistellung in Theorie und Praxis*, „Österreichische Juristen-Zeitung“ 1979, nr 17.
14. Mannlicher E., *Die österreichische Verwaltungsreform des Jahres 1925*, Wien 1926.
15. Mayer H., *Parteibegriff im Allgemeinen Verwaltungsverfahren*, „Zeitschrift für Verwaltung“ 1977, nr 2.
16. Neisser H., Schantl G., Welan M., *Betrachtungen zur Verfassungsgerichtsbarkeit*, „Österreichische Juristen-Zeitung“ 1974, nr 2.
17. Schmelz A., *Handbuch des Verwaltungsverfahrens*, Wien 1967.
18. Schäffer H., *80 Jahre Kodifikation des Verwaltungsverfahrens in Österreich*, „Zeitschrift für Öffentliches Recht“ 2004, nr 59.
19. Skóra A., *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009.
20. Skóra A., *Konstrukcja strony w austriackiej nauce postępowania administracyjnego i w judykaturze*, [w:] *Meandry prawa karnego i kryminalistyki. Księga jubileuszowa prof. zw. dr. hab. Stanisława Pikulskiego*, red. J. Kasprzak, W. Cieślak, I. Nowacka, Sczytno 2015.
21. Tezner F., *Handbuch des österreichischen Administrativverfahrens*, Wien 1896.
22. Thienel R., Schulev-Steindl E., *Verwaltungsverfahrensrecht*, Wien 2009.
23. Walter R., Mayer H., *Die Partei und ihre Rechte im allgemeinen Verwaltungsverfahren*, [w:] *Rechtsfragen des Verwaltungsverfahrens. Eine vergleichende Darstellung zwischen Österreich und Polen*, Wien 1979.
24. Walter R., Mayer H., *Grundriss des österreichischen Verwaltungsverfahrensrechts*, Wien 1999.
25. Walter R., Thienel R., *Die österreichischen Verwaltungsverfahrensgesetze. I Band: EGVG, AVG, Zustellgesetz und einschlägige Rechtsvorschriften*, Wien 1998.
26. Weyr F., *Die Verfahrensordnung der politischen Verwaltung in der Tschechoslovakei*, Praha 1930, cyt. za: W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938.

27. Wielinger G., *Einführung in das österreichische Verwaltungsverfahrenrecht*, Graz 2006.
28. Wieshaider W., *Der übergangene rechtliche Interessent*, Wien 1999.
29. Wurst R., *Zur Problematik des Parteibegriffs im Verwaltungsverfahren*, „Österreichische Juristen-Zeitung“ 1964, nr 8.

## Wykaz aktów normatywnych

**Austria** – cyt. za: [www.ris.bka.gv.at](http://www.ris.bka.gv.at)

1. *Agrarverfahrensgesetz BGBl 1950/173, BGBl I 2002/57.*
2. *Bundesgesetz vom 28 VI 1961 betreffend allgemeine Bestimmungen und das Verfahren für die von den Abgabenbehörden des Bundes verwalteten Abgaben (Bundesabgabenordnung – BAO), BGBl 1961/194, BGBl I 14/2013.*
3. *Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren in Dienstrechtsangelegenheiten (Dienstverfahrensgesetz 1984 – DVG), BGBl 29/1984, BGBl I Nr. 120/2012.*
4. *Bundesgesetz vom 21 VII 1925 über das allgemeine Verwaltungsverfahren, BGBl 1925/274, t.jedn.: BGBl 1991/51, BGBl I Nr 33/2013 (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz).*

## Polska

1. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, Dz.U. 1928 nr 36 poz. 341.
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 2017 poz. 1257, ze zm.
3. Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2017 poz. 935.

## Inne

1. *Narodne novine br. 47, 16.04.2009 Zakon o općem upravnom postupku* (Chorwacja).
2. *Zákon č.71/1967 Zb., Zákon o správnom konaní (správny poriadok)* (Słowacja).
3. *Zákon ze dne 24. června 2004 Správní řád, Zákon č. 500/2004 Sb.* (Czechy).

## THE WAIVER OF THE RIGHT TO APPEAL IN THE AUSTRIAN DOCTRINE OF THE ADMINISTRATIVE LAW AND IN THE JURISDICTION OF THE ADMINISTRATIVE COURTS

**Abstract:** *This article explores the legal issues raised by appeal waivers in the Austrian doctrine of the administrative law and jurisdiction of the administrative courts. It explores the particular problems, like f.e.: who have the right to waive the appeal, what are the formal requirements of such application, what are the legal consequences of submitting an application. It is very important because a party, who has waived the right to appeal, may not still appeal an administrative decision. I also analyze the current state of the case law.*



**Paweł Kardasz**

## **ZASADA PISEMNOŚCI A DORĘCZANIE PISM ZA POMOCĄ ŚRODKÓW KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ**

*Specyfika procedury administracyjnej opartej o ideę procesu inkwizycyjnego – bazującego na formalizacji czynności organu administracji publicznej – wymusza potrzebę pisemnego utrwalenia w aktach sprawy, a kolejno uzewnętrznienia ustaleń dokonanych w toku postępowania. Niewątpliwą zaletą takiego modelu postępowania jest ograniczenie występowania ewentualnych sporów co do okoliczności faktycznych i prawnych ustalonych w postępowaniu. Model ten ułatwia również instancyjną weryfikację decyzji administracyjnej. Idea pisemnego utrwalania postępowania administracyjnego uregulowana jest w art. 14 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, który statuuje ogólną zasadę pisemności. Z zasady tej wynika obowiązek załatwiania sprawy przez organy administracji publicznej w formie pisemnej, albo alternatywnie – w formie dokumentu elektronicznego. Zasada pisemności umożliwia prowadzenie postępowania administracyjnego w formie elektronicznej. Ta forma dokumentu różni się jednak od pisemnej formy rozstrzygania spraw administracyjnych.*

### **Wprowadzenie**

Specyfika procedury administracyjnej opartej o ideę procesu inkwizycyjnego – bazującego na formalizacji czynności organu administracji publicznej – wymusza potrzebę pisemnego utrwalenia w aktach sprawy, a kolejno uzewnętrznienia ustaleń dokonanych w toku postępowania<sup>1</sup>. Niewątpliwą zaletą takiego modelu postępowania jest ograniczenie występowania ewentualnych sporów co do okoliczności faktycznych i prawnych ustalonych w postępowaniu<sup>2</sup>. Model ten ułatwia również instancyjną weryfikację decyzji administracyjnej<sup>3</sup>. Idea pisemnego utrwalania postępowania administracyjnego została uregulowana w art. 14 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej w skrócie k.p.a.)<sup>4</sup>, który statuuje ogólną zasadę pisemności. Z reguły tej wynika obowiązek załatwiania sprawy

---

<sup>1</sup> M. Wierzbowski, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2012, s. 26.

<sup>2</sup> M. Cherka, *Zasady ogólne*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 75.

<sup>3</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2015, s. 44.

<sup>4</sup> Tekst jedn.: Dz.U. 2017 poz. 1257, z późn. zm.

przez organy administracji publicznej w formie pisemnej, albo, alternatywnie, w formie dokumentu elektronicznego<sup>5</sup>.

Zgodnie z poglądem utrwalonym w doktrynie prawniczej, zasada pisemności w postępowaniu administracyjnym ujmowana jest szeroko. Oznacza to, że nie może być ona ograniczana tylko do czynności kończących to postępowanie (tj. do wydania decyzji w formie pisemnej). Reguła ta ma zastosowanie do całego ciągu czynności, począwszy od wszczęcia postępowania, poprzez postępowanie wyjaśniające, aż do podjęcia decyzji administracyjnej<sup>6</sup>. Jak słusznie wskazuje E. Iserzon, „Postanowienie, że sprawy należy załatwiać w formie pisemnej, odnosi się nie tylko do aktu załatwienia sprawy (zakończenia sprawy) w danej instancji, tj. do decyzji (...), lecz w rozsądnym zakresie również do wszystkich czynności w toku załatwienia sprawy, jak komunikowania się organu ze stronami i stron z organem, przyjmowania oświadczeń i wyjaśnień stron, przesłuchiwanie świadków, oględziny itp. (...) wszystkie czynności, nawet dokonane tylko ustnie (wyjaśnienia stron, głos obrony, zeznania świadków, odebrania opinii biegłych itp.), muszą być utrwalone w protokole, a zatem w postaci pisemnej”<sup>7</sup>. W związku z tym katalog czynności, które muszą być utrwalone w formie pisemnej jest bardzo szeroki i swoisty w każdej indywidualnej sytuacji faktycznej. Teza o konieczności szerokiego ujmowania zasady pisemności poparta jest również bogatym orzecnictwem sądowym dotyczącym omawianej problematyki (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 lutego 2008 roku, III SA/ŁD 756/07, zob. również wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 17 kwietnia 2009 roku, II SA/RZ 711/08 oraz wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 lutego 2008 roku, III SAB/Łd 60/07).

Zasada pisemności w procedurze administracyjnej nie może być jednak ujmowana bez żadnych ograniczeń. Wskazuje się bowiem, że w oparciu o tę zasadę nie można domniemywać istnienia po stronie organu jakichkolwiek dodatkowych, niewyrażonych wprost w przepisach, obowiązków wobec strony postępowania. Tezę taką wyraził również NSA, który w wyroku z dnia 8 czerwca 2011 roku, I OSK 385/11 wskazał, że „trudno wywieść z zasady pisemności wnioszek, że organ prowadzący postępowanie obowiązany jest do pisemnego informowania stron o każdej zmianie przepisów, dotyczących sfery objętej tym postępowaniem”<sup>8</sup>. Prezentowane stanowisko potwierdza kolejny wyrok NSA z 17 sierpnia 2010 roku, I OSK 898/10, zgodnie z którym „informację taką (o zmianie przepisów) należało przekazać w formie pisemnej, zwłaszcza wobec napiętych stosunków między skarżącymi, a Dyrektorem Zespołu Szkół, w (...). Użycie wyrazu "należało" wskazuje na istnienie powinności a nie obowiązku. Brak pisma skierowanego przez Dyrektora Zespołu Szkół, informującego o zmianie przepisów w zakresie uzyskiwania zezwoleń na spełnianie obowiązku szkolnego poza szkołą

<sup>5</sup> W. Piątek, *Przebieg postępowania*, [w:] *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, red. nauk. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2016, s. 92-93. Zob. również G. Sibiga, *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 50.

<sup>6</sup> J. Lang, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2010, s. 32.

<sup>7</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 87.

<sup>8</sup> Zob. także M. Cherka, op. cit., s. 76.

nie oznacza, że organy załatwiające sprawę naruszyły zasadę pisemności postępowania”<sup>9</sup>. Podsumowując, zasada pisemności obejmuje wszelkie (ogół) czynności dokonywane przez organ i strony i to na wszystkich jego etapach<sup>10</sup>.

## 1. Zasada pisemności a forma pisemna

Z zasady pisemności wynika przede wszystkim obowiązek prowadzenia postępowania administracyjnego w formie pisemnej. W literaturze przedmiotu przez zwrot „w formie pisemnej” rozumie się, iż opis czynności faktycznych i prawnych składających się na załatwienie indywidualnej sprawy powinien być utrwalony w postaci pisma, za które należy rozumieć umowny system znaków, za pomocą których możliwe jest utrwalenie myśli wyrażonych w danym języku<sup>11</sup>. Zgodnie z tą definicją, wymogi formy pisemnej będzie więc spełniało na przykład podanie napisane z użyciem liter polskiego alfabetu, niezależnie od sposobu jego zapisu.

Tak wąskie ujęcie omawianej formy jest jednak błędne. Obecnie, w związku z elektronicznością procedury administracyjnej, forma ta może być bowiem łatwo mylona z kolejną z form prowadzenia postępowania administracyjnego, czyli dokumentem elektronicznym. Mając to na uwadze, definicję formy pisemnej należy uzupełnić o stwierdzenie, iż swoim zakresem obejmuje ona wyłącznie dokumenty utrwalane w postaci tradycyjnej (w szczególności papierowej), w opozycji do formy elektronicznej, w której czynności procesowe utrwalane są w formie dokumentu elektronicznego, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (dalej w skrócie u.i.d.p.)<sup>12</sup>, doręczanego środkami komunikacji elektronicznej.

W związku z powyższym, formę pisemną należy więc określać jako opis czynności faktycznych i prawnych składających się na załatwienie indywidualnej sprawy, utrwalony w postaci pisma tradycyjnego (w szczególności w formie papierowej), rozumianego jako umowny system znaków, za pomocą których możliwe jest utrwalenie myśli wyrażonych w danym języku.

## 2. Zasada pisemności a forma dokumentu elektronicznego

Kolejną formę prowadzenia postępowania administracyjnego stanowi dokument elektroniczny. Możliwość prowadzenia postępowania administracyjnego w taki sposób powstała wraz z nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego na

<sup>9</sup> Por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 sierpnia 2010 roku, sygn. akt I OSK 898/10.

<sup>10</sup> M. Cherka, op. cit., s. 76.

<sup>11</sup> P. Przybysz, *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 76.

<sup>12</sup> Tekst jedn.: Dz.U. 2017 poz. 570, z późn. zm.

mocy art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw<sup>13</sup>, która do Kodeksu postępowania administracyjnego i innych ustaw dodała formę dokumentu elektronicznego. Głównym powodem wprowadzenia do regulacji k.p.a. tej metody prowadzenia postępowania było dostrzeżenie przez ustawodawcę konieczności dostosowania procedury do zachodzących przemian w sposobach komunikacji międzyludzkiej oraz do oczekiwań społeczeństwa dotyczących wprowadzenia narzędzi tzw. „e-administracji”<sup>14</sup>.

Forma dokumentu elektronicznego stanowi odrębną i równorzędną do pisemnej formę załatwiania sprawy<sup>15</sup>. Zgodnie z art. 14 § 1 k.p.a. w zw. z art. 3 pkt. 2 u.i.d.p., „dokumentem elektronicznym” jest stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych. Natomiast, mając na uwadze treść art. 61 ust. 1 pkt 2 u.i.d.p., ilekroć w przepisach dotyczących informatyzacji zawartych w odrębnych ustawach jest mowa o danych elektronicznych, danych w postaci elektronicznej, danych w formie elektronicznej, danych informatycznych, informacjach w postaci elektronicznej albo informacjach w formie elektronicznej, należy przez to rozumieć, w przypadku wątpliwości interpretacyjnych, dokument elektroniczny, o którym mowa w art. 3 pkt 2 niniejszej ustawy.

W doktrynie wskazuje się, że zasada wyrażona w art. 14 § 1 k.p.a. ma zastosowanie tylko do tych dokumentów elektronicznych, które są doręczane za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Zgodnie z art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (dalej w skrócie u.ś.u.d.e.)<sup>16</sup>, środki komunikacji elektronicznej stanowią rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności pocztę elektroniczną.

Dokumentem elektronicznym (jako formę załatwienia sprawy) w rozumieniu przytoczonego wyżej przepisu jest więc dokument w formie elektronicznej, rozumiany jako cyfrowy zapis danych, utrwalony, na przykład na komputerze lub w chmurze plik tekstowy (doc, xml itp.) i doręczony za pomocą środków komunikacji elektronicznej – poczty e-mail lub w ramach systemu Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (w skrócie ePUAP). Nie będzie nim jednak dokument elektroniczny, który zostanie doręczony na fizycznych nośnikach danych (np. pendrivach czy płytach CD)<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Dz.U. Nr 40 poz. 230; także B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, op. cit., s. 87.

<sup>14</sup> P. Wajda, *Doręczenia*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. nauk. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 274. Zob. również A. Haręża, *Wprowadzenie do problematyki elektronicznej administracji publicznej*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2011, nr 1, s. 26-31 oraz G. Sibiga, *Informatyzacja administracji publicznej w Polsce*, „Edukacja Prawnicza” 2011, nr 3, s. 3-7.

<sup>15</sup> A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 159-160 oraz P. Przybysz, op. cit., s. 74.

<sup>16</sup> Tekst jedn.: Dz.U. 2017 poz. 1219, z późn. zm.

<sup>17</sup> A. Wróbel, M. Jaśkowska, op. cit., s. 161.



### 3. Doręczanie pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej

Przejawem zasady pisemności jest możliwość doręczania pism w formie dokumentu elektronicznego za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Ta metoda doręczeń uzależniona jest jednak od spełnienia przez organ administracji publicznej przesłanek technicznych szczegółowo określonych w ustawie z dnia 18 lipca 2002 roku o świadczeniu usług drogą elektroniczną<sup>18</sup>, a także materialno-formalnych wynikających z przepisu art. 39<sup>1</sup> i 46 k.p.a.<sup>19</sup>. Zgodnie z art. 39<sup>1</sup> § 1 k.p.a., doręczenie pism następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania spełni jeden z następujących warunków: (1) złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej; (2) wystąpi do organu administracji publicznej o takie doręczenie i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny lub (3) wyrazi zgodę na doręczanie pism w postępowaniu za pomocą tych środków i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny.

Podstawowym warunkiem dopuszczalności doręczenia przez organ administracji pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w rozumieniu art. 39<sup>1</sup> k.p.a., jest więc zgoda strony na doręczanie jej pism w takiej formie. Zgoda ta może być sformułowana w dwojaki sposób: poprzez wystąpienie samej strony (innego uczestnika) do organu administracji o doręczanie pism w formie elektronicznej, lub poprzez uzyskanie przez organ administracji publicznej – po uprzednim przesłaniu do strony stosownego wezwania z prośbą – zgody od strony<sup>20</sup>. Wyrażenie zgody może mieć charakter jednorazowy lub stały<sup>21</sup>. W orzecznictwie i doktrynie prawniczej powszechnie przyjmuje się, że zgoda na doręczanie pism w formie elektronicznej powinna być zaprezentowana jednoznacznie i wyraźnie, co oznacza, że w aktach sprawy musi znajdować się stosowny dokument (wniosek,

<sup>18</sup> Ibidem, s. 160.

<sup>19</sup> Por. W. Sawczyn, J. Szuma, *Doręczenia w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Wrocław 2014.

<sup>20</sup> Por. G. Sibiga, *Komunikacja elektroniczna*, op. cit., Warszawa 2011, s. 64-66.

<sup>21</sup> Przed wejściem w życie ustawy z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2014 poz. 183), zgoda na doręczanie pism w formie elektronicznej mogła mieć wyłącznie charakter jednorazowy, tj. pisma mogły być doręczane stronie, która wyraziła na to zgodę tylko w konkretnej, indywidualnej sprawie. Obecnie, po nowelizacji i na mocy przepisu art. 39 § 1a k.p.a., organy administracji publicznej, a także strona, uzyskały możliwość występowania lub wyrażenia zgody na stałe doręczanie pism w formie elektronicznej. W takim przypadku organ administracji publicznej przesyła do strony wezwanie, w którym prosi ją o wyrażenie zgody na możliwość stałego doręczania jej pism w formie elektronicznej oraz wskazuje kategorię spraw, w których będzie doręczał stronie pisma w przepisanej formie. Natomiast strona może wprost w piśmie skierowanym do organu administracji publicznej wyrazić zgodę na stałe doręczanie pism w przepisanej formie. Zgoda ta powinna być wyraźna i jednoznaczna. Zgodę taką można odwołać. Zob. A. Gołęba, *Sposoby uzewnętrzniania treści czynności urzędowych*, [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2015, s. 215.

pismo, dokument elektroniczny z bezpiecznym podpisem) zawierający akceptację strony na korzystanie ze środków komunikacji elektronicznej. Zgody nie można domniemywać i nie może być ona wyrażona w sposób dorozumiany, co wynika z art. 4 u.ś.u.d.e. (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 stycznia 2014 r., IV SA/Po 882/13 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2008 r., II SA/WA 1038/07). Nie ma również podstaw prawnych do korzystania z elektronicznego środka komunikacji ze stroną w toku postępowania (bez uprzedniego wyrażenia przez stronę zgody) tylko dlatego, że organowi administracji jest znana z pism procesowych lub dostępna w innej drodze informacja o adresie poczty elektronicznej strony (chyba, że strona wyraziła wcześniej zgodę na stałe doręczanie jej pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej, a sprawa należy do kategorii spraw indywidualnych, na które załatwianie w takiej formie strona wyraziła uprzednio zgodę)<sup>22</sup>.

Zgoda strony może być w każdej chwili cofnięta. W takim przypadku organ administracji publicznej ma obowiązek doręczania kolejnych pism w sposób określony dla pisma, lecz w formie innej niż forma dokumentu elektronicznego. Odwołanie zgody jest wiążące dla organu i podobnie jak jej wyrażenie, musi być wyraźne i jednoznaczne<sup>23</sup>. Jednak mimo wniosku o doręczanie pism w formie dokumentu elektronicznego, organ administracji publicznej nie ma definitywnego obowiązku uwzględnienia żądania strony. Organ administracji publicznej może bowiem odmówić doręczania pism w formie elektronicznej, zwłaszcza gdy: wystąpią obiektywne okoliczności uniemożliwiające mu doręczanie pism w przepisanej formie, strona wyraźnie żąda doręczenia jej pisma za pomocą środka komunikacji elektronicznej, który nie spełnia wymogów środka komunikacji elektronicznej (np. faksu) lub strona żąda zastosowania innego niż kodeksowy trybu doręczenia pisma<sup>24</sup>. W takich przypadkach organ administracji publicznej powinien wydać postanowienie, na które stronie nie służy zażalenie<sup>25</sup> (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 sierpnia 2014 r., II SA/GI 648/13).

Oprócz konieczności spełnienia wymagań przewidzianych w art. 39<sup>1</sup> § 1 k.p.a., organ administracji publicznej, aby móc doręczyć pismo stronie za pomocą środków komunikacji elektronicznej, musi dodatkowo wypełnić przesłanki wynikające z treści art. 46 § 3-9 k.p.a. Otóż możliwość doręczenia pisma przez organ administracji publicznej za pomocą środków komunikacji elektronicznej zależna jest od przesłania na podany przez stronę adres zawiadomienia zawierającego: (1) wskazanie, że adresat może odebrać pismo w formie dokumentu elektronicznego; (2) wskazanie adresu elektronicznego, z którego adresat może pobrać pismo i pod którym powinien dokonać potwierdzenia doręczenia pisma oraz (3) pouczenie dotyczące sposobu odbioru pisma, a w szczególności sposobu

<sup>22</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 244-245.

<sup>23</sup> A. Wróbel, M. Jaśkowska, op. cit., s. 323-324.

<sup>24</sup> G. Łaszczyca, *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 173. Zob. również G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2010, s. 438.

<sup>25</sup> P. Wajda, op. cit., s. 278.

identyfikacji pod wskazanym adresem elektronicznym w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej, a także informację o wymogu podpisania urzędowego poświadczenia odbioru w określony sposób (art. 46 § 4 k.p.a.). Natomiast sama skuteczność doręczenia pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej wymaga potwierdzenia przez adresata odbioru pisma w sposób określony w art. 46 § 4 pkt 3 k.p.a.

Zgodnie ze zmianami wprowadzonymi przez implementację do krajowego porządku prawnego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (dalej w skrócie eIDAS)<sup>26</sup>, do katalogu środków umożliwiających uwierzytelnianie stron w postępowaniu administracyjnym wprowadzono szereg (w stosunku do starych regulacji) nowych rozwiązań. Mając na uwadze przedmiotowe rozporządzenie, uchwalono w dniu 5 września 2016 roku ustawę o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (w skrócie u.z.i.e.)<sup>27</sup>. W przedmiotowym akcie prawnym uregulowano przede wszystkim takie kwestie jak: (1) krajową infrastrukturę zaufania, (2) działalność dostawców usług zaufania, w tym zawieszanie certyfikatów podpisów elektronicznych i pieczęci elektronicznych, (3) tryb notyfikacji krajowego systemu identyfikacji elektronicznej zgodnie z uzasadnieniem oraz (4) nadzoru nad dostawcami usług zaufania<sup>28</sup>. Natomiast kwestie uwierzytelniania i środków temu służących zostały uregulowane już w samym rozporządzeniu, które, zgodnie z uzasadnieniem projektu do wyżej wskazanej ustawy, „wraz z systemem aktów wykonawczych będzie obowiązywać bezpośrednio w krajowym porządku prawnym”.

W związku z implementacją wyżej przytoczonego rozporządzenia, podjęto następujące działania:

1. Uchylono ustawę z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (co będzie powodowało konieczność dostosowywania do ram ustawodawstwa unijnego wszystkich ustaw, w których znajdowały się odwołania do ustawy o podpisie elektronicznym).
2. Wprowadzono do obrotu prawnego nową, uregulowaną w samym rozporządzeniu, gamę usług zaufania, tj.: (a) podpis elektroniczny i jego inne formy (art. 3 pkt 10-12 eIDAS), (b) pieczęć elektroniczną (art. 3 pkt 25 eIDAS), (c) elektroniczny znacznik czasu (art. 3 pkt 33 eIDAS), (d) usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego (art. 3 pkt 36 eIDAS), (e) uwierzytelnianie witryn internetowych (art. 3 pkt 38 eIDAS).
3. Zastąpiono pojęcia wcześniej występujące w uchylonej polskiej ustawie o podpisie elektronicznym, tj.: podpis elektroniczny, bezpieczny podpis elektroniczny oraz bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu, odpowiednio zdefiniowanymi w rozporządzeniu

<sup>26</sup> Dz.U. UE L z dnia 28 sierpnia 2014 r.

<sup>27</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1579, z późn. zm.

<sup>28</sup> art. 1 u.z.i.e.

- terminami: podpis elektroniczny, zaawansowany podpis elektroniczny oraz kwalifikowany podpis elektroniczny.
4. Wprowadzono nowelizację do ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, poprzez:
- a) zmianę art. 20a ust. 1 u.i.d.p. niezwiązaną z podpisem elektronicznym tylko z identyfikacją elektroniczną i uwierzytelnianiem. W zmianach dostosowujących do eIDAS wzięto pod uwagę kilka elementów:
- do identyfikacji użytkowników w usługach online używa się środków identyfikacji elektronicznej, a nie certyfikatów kwalifikowanych,
  - przepis w dotychczasowym brzmieniu, mówiący o identyfikacji w systemach teleinformatycznych udostępnianych przez podmioty publiczne, a eIDAS odnosi się do identyfikacji w usługach online,
  - mając na uwadze, że celem użycia środka identyfikacji elektronicznej jest zgodnie z eIDAS uwierzytelnienie dla potrzeb usługi online, jak również, że celem art. 20a ust. 1 tej ustawy jest właśnie wskazanie środków identyfikacji elektronicznej umożliwiających uwierzytelnienie w systemie teleinformatycznym, zmieniono redakcję przepisów, wskazując, jakich środków identyfikacji elektronicznej wymaga się do uwierzytelniania,
  - utrzymano możliwość użycia do uwierzytelnienia kwalifikowanego certyfikatu podpisu elektronicznego, mając na uwadze potrzebę utrzymania ciągłości usług opartych dotychczas na takim certyfikacie;
- b) zmianę terminu „podpis potwierdzony profilem zaufany ePUAP” poprzez wprowadzenie nowego pojęcia „podpis elektroniczny złożony przez użytkownika konta ePUAP (...)” (art. 3 pkt 15 u.i.d.p.); dostosowano również redakcję tego artykułu do wymogów rozporządzenia eIDAS;
- c) zdefiniowanie pojęcia „autoryzacja” używanego w przepisach prawa (w tym w samej ustawie o informatyzacji w art. 3 pkt 27 u.i.d.p. i przepisach wykonawczych) oraz w dokumentach opisujących zasady działania usług elektronicznych, rozumianego jako:
- przydzielenie osobie fizycznej lub prawnej uprawnień w systemie teleinformatycznym po jej pozytywnym uwierzytelnieniu w tym systemie,
  - potwierdzenie woli realizacji czynności w postaci elektronicznej przez uwierzytelnionego użytkownika za pomocą dodatkowych danych, np. ostateczne zatwierdzenie chęci podpisania podania lub wniosku w postaci elektronicznej za pomocą jednorazowego kodu operacji tzw. OTP (od ang. *one time password*); celem tej zmiany przepisu jest wskazanie, że znaczenie pojęcia „autoryzacja” może być zależne od kontekstu jego użycia, a nie jednoznaczne.
5. Ugruntowano ramy prawne, aby zapewnić posiadaczowi środka identyfikacji elektronicznej, wydanego w jednym kraju członkowskim UE, możliwość skorzystania z publicznych usług online w innych krajach członkowskich.
6. Wskazano, że celem zmian wprowadzanych ustawą o usługach zaufania nie jest modyfikacja przepisów prawa ingerująca w dotychczasowy sposób świadczenia usług elektronicznych, np. poprzez wprowadzenie obowiązku stosowania nowych usług zaufania, lecz dostosowywanie przepisów do wymogów eIDAS

(tj. między innymi pieczęci elektronicznej oraz usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego). Mając na uwadze, że przepisy eIDAS stosuje się bezpośrednio, a zatem wdrażana ustawa o usługach zaufania nie nakłada ograniczeń w tym zakresie, nowe usługi zaufania będą mogły być wykorzystywane wszędzie tam, gdzie przepisy odrębne nie stanowią inaczej (jednak co do terminologii prawo polskie będzie musiało być dostosowane do wymogów eIDAS. Dostosowanie to miało już miejsce w przypadku np. definicji podpisu elektronicznego)<sup>29</sup>.

W związku z powyższym, w celu skutecznego doręczenia pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej, adresat musi potwierdzić dostarczenie pisma „w sposób określony” (art. 46 § 4 k.p.a. w zw. z art. 46 § 3 pkt 3 k.p.a.). Oznacza to, że potwierdzenie dostarczenia pisma powinno odbyć się w szczególności przy zastosowaniu regulacji wynikających z art. 20a u.i.d.p. to znaczy za pomocą<sup>30</sup>: (a) danych weryfikowanych za pomocą kwalifikowanego certyfikatu podpisu elektronicznego, (b) profilu zaufanego ePUAP (ust. 1)<sup>31</sup> lub innych technologii (ust. 2). Biorąc pod uwagę regulacje wynikające z eIDAS, potwierdzanie odbioru pisma dostarczanego za pomocą środków komunikacji elektronicznej będzie mogło (w przyszłości) odbywać się również za pomocą innych metod uwierzytelniania niż wynikających z art. 20a u.i.d.p.

Zgodnie z art. 46 § 5 k.p.a., pismo dostarczane przez organ administracji publicznej za pomocą środków komunikacji elektronicznej powinno być odebrane przez stronę w ciągu 7 dni od dnia wysłania przez organ zawiadomienia o możliwości odbioru tego pisma (na podany przez stronę adres elektroniczny). W przypadku nieodebrania pisma w terminie siedmiodniowym, organ ma obowiązek przesłania na adres elektroniczny strony powtórnego zawiadomienia. Jeżeli pismo nie zostanie odebrane również w dodatkowym siedmiodniowym terminie, stosuje się fikcję doręczenia i doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni, licząc od dnia przesłania pierwszego zawiadomienia (art. 46 § 6 k.p.a.)<sup>32</sup>.

Kwestie techniczne doręczeń zostały dodatkowo uregulowane w art. 46 § 7-9 k.p.a. oraz Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych<sup>33</sup>. Natomiast reguły doręczeń do podmiotu publicznego uregulowano w art. 46 § 10 k.p.a., zgodnie z którym doręczenie pisma w formie dokumentu elektronicznego do

<sup>29</sup> Zob. uzasadnienie projektu ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1579) oraz por. G. Sibiga, *Ewolucja identyfikacji elektronicznej w postępowaniu elektronicznym ogólnym*, [w:] *Media elektroniczne. Współczesne problemy prawne*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, J. Gołaczyński, D. Szostek, Warszawa 2016, s. 111.

<sup>30</sup> Definicje i zbiór pojęciowy terminu „danych weryfikowanych za pomocą kwalifikowanego certyfikatu podpisu elektronicznego” znajdują się w art. 3 pkt 12 i n. eIDAS, zaś procedura weryfikacyjna podpisów elektronicznych uregulowana jest w art. 25-34 eIDAS.

<sup>31</sup> Definicje i zbiór pojęciowy terminu znajdują się w art. 3 pkt 14 i następnym u.i.d.p.

<sup>32</sup> Por. W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015, s. 111-113.

<sup>33</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 971, z późn. zm.

podmiotu publicznego następuje przez elektroniczną skrzynkę podawczą tego podmiotu, w sposób określony w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

Zgodnie z art. 39<sup>1</sup> § 1 k.p.a., przedmiotem doręczenia za pomocą środków komunikacji elektronicznej mogą być wyłącznie pisma w formie dokumentu elektronicznego (np. sporządzone w programie Microsoft Word i innych), a nie pisma o których mowa w art. 39 k.p.a.<sup>34</sup>. Mając to na uwadze, doręczenie pisma za pośrednictwem faksu nie jest doręczeniem za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów o świadczeniu usług drogą elektroniczną, o którym mowa w art. 39<sup>1</sup> § 1 k.p.a., dlatego też taki sposób przesyłania pism nie może być stosowany w postępowaniu administracyjnym (por. WSA w Warszawie z dnia 5 grudnia 2006 r., III SA/Wa 1836/06)<sup>35</sup>.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że w przypadku gdy przepisy szczególne zastrzegają załatwienie sprawy w formie pisemnej, organ, jeśli nie ma odmiennych uregulowań, nie może załatwić sprawy w formie dokumentu elektronicznego. Bezdyskusyjny jest również fakt, że w przypadku, gdy organ administracji publicznej załatwił już sprawę administracyjną w drodze decyzji, która przybrała formę pisemną, niedopuszczalne jest zastosowanie w tej samej sprawie formy dokumentu elektronicznego, czy załatwienie tej sprawy ustnie (por. postanowienie NSA z dnia 4 czerwca 2014 r., II GSK 1197/14). Kodeks postępowania administracyjnego nie przewiduje bowiem ani zatwierdzania decyzji wydanych ustnie decyzjami pisemnymi lub decyzjami w formie elektronicznej, ani zastępowania decyzji sporządzonej i wydanej w jednej z tych form inną formą lub innymi formami przewidzianymi w komentowanym przepisie<sup>36</sup>. Dodatkowo należy zaznaczyć, iż organ administracji publicznej nie ma możliwości doręczenia pisma w drodze tradycyjnej, jeśli strona wniosła o doręczanie jej pism w formie elektronicznej, które to doręczenie było obiektywnie możliwe. Organ nie powinien także dokonać doręczenia dokumentu równocześnie w postaci papierowej i elektronicznej, ponieważ od momentu doręczenia pism w sprawie za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub wyrażenia zgody na prowadzenie sprawy za pomocą środków komunikacji elektronicznej, organ administracji publicznej związany jest wnioskiem lub zgodą strony, a kwestia formy prowadzenia postępowania od tej chwili nie zależy już od jego uznania. Naruszenie tych zasad powoduje, że doręczenie pism wbrew nim uważane jest za nieskuteczne i nie wywołuje skutków prawnych (por. postanowienie NSA w Warszawie z dnia 21 marca 2014 r., I OSK 477/14, zobacz również postanowienie NSA z dnia 4 czerwca 2014 r., II GSK 1197/14 oraz postanowienie WSA w Warszawie z dnia 10 października 2012 r., IV SA/Wa 1024/12).

<sup>34</sup> A. Wróbel, M. Jaśkowska, op. cit., s. 320.

<sup>35</sup> Zob. R. Kędziora, *Doręczenia*, [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011, s. 128.

<sup>36</sup> <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/e-administracja-wciaz-wymaga-wielepracy/3?refererPlid=68467180> [dostęp 01.12.2016].

#### 4. Forma ustna jako wyjątek od zasady pisemności

Wyjątkiem od zasady pisemności postępowania administracyjnego, wynikającym z art. 14 § 2 k.p.a., jest możliwość załatwienia sprawy w formie ustnej, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną lub za pomocą innych środków łączności. Taka forma załatwienia sprawy administracyjnej zależna jest jednak od spełnienia dwóch przesłanek. Po pierwsze, za załatwieniem sprawy w taki sposób musi przemawiać interes strony. W doktrynie prawniczej wskazuje się, że o tym co leży w interesie strony może określać tylko ona sama, zaś sformułowanie zawarte w art. 14 § 2 k.p.a.: „gdy przemawia za tym interes strony” należy interpretować za równoznaczne pod względem znaczeniowym ze stwierdzeniem, „gdy strona na to się zgadza”. Odstąpienie przez organ od zasady pisemności postępowania administracyjnego wymaga więc wyraźnego oświadczenia strony, zawierającego jej zgodę na ustne załatwienie sprawy. Jednak w przypadku rozbieżności zdań strony i organu co do sposobu załatwienia sprawy (tj. co do dopuszczenia ustnego załatwienia sprawy), organ nie ma możliwości odstąpienia od zasady wydania rozstrzygnięcia na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego. Drugą przesłankę możliwości zastosowania metody ustnego załatwienia sprawy stanowi okoliczność, iż takiemu sposobowi załatwienia sprawy nie może się sprzeciwiać przepis prawa<sup>37</sup>. W przypadku kumulatywnego spełnienia wyżej opisanych przesłanek, sprawa administracyjna może być prowadzona przez organ w formie ustnej, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 u.ś.u.d.e. lub za pomocą innych środków łączności. Jednak w takim przypadku treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji<sup>38</sup>.

Według Kodeksu postępowania administracyjnego, forma dokumentu elektronicznego znajduje bardzo szerokie zastosowanie, między innymi w przepisach dotyczących: wezwań (art. 50 i n. k.p.a.), terminów (art. 57 i n.), wszczęcia postępowania (art. 61 i n. k.p.a.), podań (art. 63 i n. k.p.a.), metryk, protokołów i adnotacji (art. 66 a i n. k.p.a.), postępowania w sprawie udostępniania akt (art. 73 i n. k.p.a.), postępowania dowodowego (art. 76a i n. k.p.a.), wyznaczenia rozprawy (art. 91 k.p.a.), doręczenia decyzji administracyjnej lub postanowień (art. 109 k.p.a. i art. 125 k.p.a.) i innych.

<sup>37</sup> R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 155.

<sup>38</sup> W. Chrościelski, J. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016, s. 45.

## Zakończenie

Zasada pisemności, uregulowana w art. 14 k.p.a., stanowi jedną z najważniejszych regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Mimo to ulega ciągłej ewolucji, co związane jest z koniecznością dostosowywania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego do nowych warunków społecznych i rozwoju technologii komunikacyjnych. Jedną z takich nowel było wprowadzenie do regulacji k.p.a. formy dokumentu elektronicznego, jako nowej dopuszczalnej formy prowadzenia postępowania oraz możliwości doręczania go przez organy administracji publicznej za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Należy jednak zauważyć, że mimo różnych modyfikacji charakter zasady pisemności nie ulega zmianie – porządkuje ona bowiem procedurę administracyjną co do dopuszczalnych form prowadzenia postępowania. Zasada ta stanowi również gwarancję należytego i prawidłowego prowadzenia indywidualnych spraw administracyjnych. Bez niej postępowanie administracyjne nie spełniałoby idei demokratycznego państwa prawnego<sup>39</sup>.

## Literatura

1. Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 11, Warszawa 2011.
2. Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 13, Warszawa 2014.
3. Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2015.
4. Cherka M., *Zasady ogólne*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, wyd. 2, Warszawa 2015.
5. Chrościelski W., Tarno J., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016.
6. Federczyk W., Klimaszewski M., Majchrzak B., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015.
7. Gołęba A., *Sposoby uzewnętrzniania treści czynności urzędowych*, [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2015.
8. Haręza A., *Wprowadzenie do problematyki elektronicznej administracji publicznej*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2011, nr 1.
9. <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/e-administracja-wciaz-wymaga-wielepracy/3?ref=erPlid=68467180> [dostęp 01.12.2016].
10. Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2014.

---

<sup>39</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2002 r., K 45/01 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 07 października 2008 r., P 30/07.



11. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, wyd. 2, Warszawa 2015.
12. Lang J., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2010.
13. Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2010.
14. Łaszczyca G., *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszaw 2011.
15. *Media elektroniczne. Współczesne problemy prawne*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, J. Gołaczyński, D. Szostek, Warszawa 2016.
16. Piątek W., *Przebieg postępowania*, [w:] *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, red. nauk. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2016.
17. *Postępowania administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, red. nauk. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2016.
18. *Postępowanie administracyjne*, red. L. Bielecki, R. Ruczkowski, Warszawa 2011.
19. *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2015.
20. Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.
21. Sawczyn W., Szuma J., *Doręczenia w postępowaniu administracyjnym i sądowniczo-administracyjnym*, Wrocław 2014.
22. Sibiga G., *Ewolucja identyfikacji elektronicznej w postępowaniu elektronicznym ogólnym*, [w:] *Media elektroniczne. Współczesne problemy prawne*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, J. Gołaczyński, D. Szostek, Warszawa 2016.
23. Sibiga G., *Informatyzacja administracji publicznej w Polsce*, „Edukacja Prawnicza” 2011, nr 3.
24. Sibiga G., *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
25. Wajda P., *Doręczenia*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015.
26. Wierzbowski M., *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2012.
27. Wróbel A., Jaśkowska M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2016.

## Akty prawne

1. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., Kodeks postępowania administracyjnego, t.jedn.: Dz.U. 2017 poz. 1257, z późn. zm.
2. Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, t.jedn.: Dz.U. 2017 poz. 570, z późn. zm.
3. Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, t.jedn.: Dz.U. 2017 poz. 1219, z późn. zm.
4. Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, t.jedn.: Dz. U. 2016 poz. 1579, z późn. zm.
5. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE, Dz.U. UE L z dnia 28 sierpnia 2014 r.

## Orzecznictwo

1. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 7 lutego 2008 roku, III SA/ŁD 756/07.
2. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 17 kwietnia 2009 roku.
3. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 21 lutego 2008 roku, III SAB/Łd 60/07.
4. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 czerwca 2011 roku, I OSK 385/11.
5. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 sierpnia 2010 roku, sygn. akt I OSK 898/10.
6. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 grudnia 2006 r., III SA/Wa 1836/06.
7. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, siedziba w Poznaniu, z dnia 29 stycznia 2014 r., IV SA/Po 882/13.
8. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2008 r., II SA/WA 1038/07.
9. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 sierpnia 2014 r., II SA/Gl 648/13.
10. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 czerwca 2014 r., II GSK 1197/14.
11. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 marca 2014 r., I OSK 477/14.
12. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 czerwca 2014 r., II GSK 1197/14.
13. Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 października 2012 r., IV SA/Wa 1024/12.
14. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2002 r., K 45/01.
15. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 07 października 2008 r., P 30/07.

## THE PRINCIPLE OF WRITTEN FORM AND THE SERVICE OF DOCUMENTS BY MEANS OF ELECTRONIC COMMUNICATION

**Abstract:** *The specificity of an administrative procedure based on the idea of inquisitorial process – based on the formalization of activities of public authorities – necessitates a need to perpetuate the proceedings in the case file in writing form, and to manifestation the findings made in the course. An important advantage of such a model of conduct is to reduce the occurrence of any dispute to the fact and legal status in the proceedings. This model also makes it easier to verify an administrative decision. The idea of written form rule in the Code of Administrative Procedure is regulated in art. 14 § 1 k.p.a. This rule obligate public authorities to use in administrative proceedings the writing form or, alternatively, the form of an electronic document. The writing rule conduct possibility to run administrative proceedings in electronic form. However form of an electronic document is distinct from the written form of settling cases.*

## NOTA O AUTORACH

**dr Henryk Gawroński**, Instytut Ekonomiczny, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

**mgr Krzysztof Grablewski**, Instytut Ekonomiczny, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

**mgr Bartosz Kalisz**, Instytut Ekonomiczny, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

**mgr Paweł Kardasz**, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski

**dr Teresa Pietrulewicz**, Instytut Ekonomiczny, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

**dr hab. Agnieszka Skóra, prof. nadzw.**, Instytut Ekonomiczny, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

**dr Irena Sorokosz**, Instytut Pedagogiczno-Językowy, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

**dr Ewa Szerszeń**, Wyższa Szkoła Informatyki i Ekonomii TWP w Olsztynie

**dr hab. Łukasz Wojcieszak, prof. nadzw.**, Politechnika Świętokrzyska



## ROZPRAWY NAUKOWE I ZAWODOWE PWSZ W ELBLĄGU

### Profil czasopisma

Tematyka czasopisma obejmuje szerokie spektrum zainteresowań pracowników instytutów: Ekonomicznego, Pedagogiczno-Językowego, Informatyki Stosowanej i Politechnicznego. Profil czasopisma określają przede wszystkim zagadnienia z zakresu dyscyplin nauk humanistycznych i społecznych, jednak dopuszcza się publikacje z dziedzin informatyki i techniki.

W *Rozprawach Naukowych i Zawodowych PWSZ w Elblągu* publikowane są artykuły o charakterze naukowym oraz poświęcone problemom zawodowym, opracowane zarówno przez pracowników PWSZ w Elblągu, jak i autorów spoza Uczelni.

Artykuły naukowe prezentowane w tym periodyku oceniane są przez recenzentów pod względem oryginalności rozwiązań naukowych w akademickim rozumieniu tego pojęcia. W przypadku prac technicznych wymagana jest prezentacja oryginalnych rozwiązań konstrukcyjnych, technologicznych, diagnostycznych bądź eksploatacyjnych, przy czym wnioski wypływające z analiz, statystyk i innych opracowań powinny wносить nowe spojrzenie na zagadnienie.

Z kolei artykuły poświęcone problemom zawodowym skupiają się wokół spraw praktyk zawodowych, staży, kompetencji zawodowych związanych z określonym kierunkiem studiów oraz analiz i rokowań dotyczących rynku pracy. Poruszane są w nich tematy dotyczące kształcenia zawodowego.

W *Rozprawach* zamieszczane są również krótkie informacje o organizowanych konferencjach, spotkaniach lub zapowiedzi wydarzeń naukowych czy kulturalnych, recenzje i omówienia. Zamieszczane recenzje monografii powinny zawierać zwięzły opis ich zawartości i wyraźnie sformułowaną ocenę własną autora.

*Rozprawy Naukowe i Zawodowe PWSZ w Elblągu* ukazują się dwa razy w roku (półrocznik).

Czasopismo wydawane jest w wersji drukowanej (wersja pierwotna).

