ROZPRAWY NAUKOWE I ZAWODOWE PAŃSTWOWEJ WYŻSZEJ SZKOŁY ZAWODOWEJ W ELBLĄGU

Zeszyt 30



Elbląg 2021

PRZEWODNICZĄCY KOMITETU REDAKCYJNEGO WYDAWNICTWA PWSZ W ELBLĄGU
Prof. dr hab. inż. Jerzy Łabanowski

REDAKTOR NAUKOWY
dr hab. Krzysztof Sidorkiewicz, prof. Uczelni

REDAKCJA, KOREKTA I SKŁAD
Oficyna Wydawnicza Edytor.org
Lidia Ciecierska

PROJEKT OKŁADKI
Marek Lisewski

WYDANO ZA ZGODĄ REKTORA PWSZ W ELBLĄGU

© Copyright by Wydawnictwo PWSZ w Elblągu

ISSN 1895-8117

Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu
82-300 Elbląg, ul. Wojska Polskiego 1, tel. 55 629 05 55
Wydanie I. Nakład 120 egz., format B5.

SPIS TREŚCI

Część I. PRAWO

Grażyna Cern — Prawo antymonopolowe a działalność komunalna gminy 7

Andrzej Majewski — O potrzebie powołania Rzecznika Ochrony Zwierząt 27

Ewa Pachura — Przestępczość nieujawniona 45

Hanna Mierzejewska — Prewencja sytuacyjna przestrzeni w systemie bezpieczeństwa lokalnego 59

Część II. EKONOMIA

Marta Aniśkowicz, Ewa Patra — Samozatrudnienie jako elastyczna forma pracy na przykładzie branży transportowej 81

Henryk Gawroński — Logistyczne elementy infrastruktury gospodarki odpadami komunalnymi 101

Krzysztof Grablewski — Uwarunkowania instytucjonalne działalności powiatowych urzędów pracy na przykładzie Powiatowego Urzędu Pracy w Elblągu 125

Tadeusz Liziński — Problemy środowiskowe w rachunkach dochodu narodowego i ocenie rozwoju społeczno-gospodarczego 137

NOTA O AUTORACH 151

PROFIL CZASOPISMA 153

Część I

PRAWO

Grażyna Cern

PRAWO ANTYMONOPOLOWE A DZIAŁALNOŚĆ KOMUNALNA GMINY

Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, a prawo przyznaje jej szczególne zadania skierowane na poprawę warunków życia w lokalnej wspólnocie. Nie zmienia to jednak faktu, że gmina realizuje te zadania, gospodarując własnym mieniem. Prowadząc własną gospodarkę, czyli gospodarkę komunalną, gmina zazwyczaj uczestniczy w obrocie gospodarczym. Działa przy tym raz w roli odbiorcy konsumenta towarów (choć oczywiście konsumentem w szerokim znaczeniu nie jest), innym razem jako lokalna „władza publiczna", wreszcie także sama oferuje na rynku określone dobra. W efekcie daje to gminie możliwość realnego wpływania na warunki konkurencji na rynku. To zaś nieuchronnie prowadzi do pytania o możliwość objęcia tych działań kontrolą Prezesa UOKiK i SOKiK. W związku z powyższym w niniejszym opracowaniu poruszone zostały kwestie dotyczące m.in. kontroli nad działalnością komunalną gminy, która jest sprawowana przez Prezesa UOKiK. Dlatego też postawione zostało pytanie, czy rzeczywiście kontrola sprawowana nad gminami przez Prezesa UOKiK faktycznie zapobiega łamaniu prawa. Czy rzeczywiście przy kontroli przez UOKIK kontroli podlega gmina na innych zasadach niż przedsiębiorca prywatny? Czy państwo powinno aż tak głęboko wchodzić w sferę kontroli efektywności działalności komunalnej? Dlatego też przedstawione zostały najczęstsze praktyki komunalne, które według Prezesa UOKiK naruszają obowiązujące przepisy prawa dotyczące prowadzenia działalności komunalnej.

1. Uwagi wprowadzające

Ze względu na różnorodność działalności gmin, jak również działalności administracji konieczne jest istnienie pewnego systemu instytucji kontrolnych i zróżnicowanie form kontroli. Poszczególne instytucje kontroli muszą być wzajemnie do siebie dostosowane oraz powiązane, ponieważ w przeciwnym wypadku powstają luki w systemie kontroli, a system zawierający luki nie może spełniać należycie swoich zadań, bowiem jest po prostu systemem wadliwym[1].

Wśród różnych form i rodzajów kontroli administracji szczególne znaczenie ma Najwyższa Izba Kontroli. Jest to typowa instytucja kontrolna (tzw. kontrola państwowa) ustanowiona dla potrzeb sprawdzenia i oceniania działalności różnych ogniw władzy publicznej, w tym przede wszystkim administracji publicznej, ale także sięgająca swym oddziaływaniem do innych podmiotów, niepowiązanych organiza-

[1] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna,* Toruń 2001, s. 391.

cyjnie z aparatem władzy[2]. Administrację publiczną kontrolują także sądy. W Polsce kontrolę tę sprawują sądy administracyjne, które zbudowane są na zasadzie dwuinstancyjności. Chociaż sądownictwo administracyjne odgrywa najbardziej znaczącą rolę w sądowej kontroli administracji w Polsce, to jednak tej kontroli nie wyczerpuje. Kontrolę sądową nad administracją wykonują w określonym zakresie również sądy powszechne. Zaangażowanie tych sądów w kontrolowanie administracji może mieć charakter bezpośredni lub pośredni. W pierwszym przypadku sąd powszechny ma uprawnienie do rozpatrywania szczególnych środków zaskarżenia w danych kategoriach spraw albo do rozpoznawania spraw w drugiej kolejności po organie administracji, czyli spraw, w których zapadła już decyzja administracyjna, jednak strona z rozstrzygnięcia nie jest zadowolona i ma możliwość dochodzenia roszczeń w postępowaniu cywilnym[3].

Ważną rolę wśród organów kontroli spełnia Prezes UOKiK. Co prawda, Prezes UOKiK nie jest w sensie formalnym organem nadzoru, tym niemniej jego orzeczenia w szerokim zakresie dotyczą także gospodarki komunalnej prowadzonej przez gminy. Wszystkie działania w tych obszarach regulowane są zasadniczo przepisami prawa, które gminom nadają w niektórych wypadkach wyłączność prowadzenia tego rodzaju działalności lub czynią je odpowiedzialnymi za ich realizację. Dysponowanie tymi prawami nie wyklucza jednak, że do tej działalności gmin nie mają zastosowania przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów[4], jeżeli działania te zakłócają lub eliminują konkurencję. Należy podkreślić, że warunkami podjęcia interwencji prezesa UOKiK w stosunku do gmin lub działających w jej imieniu jednostek są:

- działalność gmin jest zgodna z definicją działalności gospodarczej zawartą w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów;
- działalność tę prowadzą jednostki, którym można przypisać status przedsiębiorcy według tej ustawy;
- działalność ta jest sprzeczna z interesem publicznym;
- przedsiębiorca, przeciwko któremu wszczęto postępowanie antymonopolowe ma pozycję dominującą lub zawarł antykonkurencyjne porozumienie z innym przedsiębiorcą;
- porozumienie to ma charakter horyzontalny albo wertykalny i nie podlega wyłączeniu spod zakazu z mocy ustawy lub przepisów wykonawczych[5].

---

[2] M. Szreniawska, *System kontroli aktów prawa miejscowego* [w:] B. Dolnicki, J.P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2012, s. 370–376.

[3] T. Hoffmann, *Prawne podstawy systemu kontroli administracji w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne" 2008, nr 3 (5), s. 58 i n.

[4] Ustawa z dnia 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów; t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 275 – dalej: u.o.k.i.k.

[5] Szerzej G. Cern, *Mienie komunalne a działalność gospodarcza samorządu terytorialnego,* Warszawa 2019, s. 339 i n.

Przyznanie gminom prawa oraz zdolności do kierowania i zarządzania istotną częścią spraw publicznych, a także wyposażenie ich w stosowne mienie umożliwiające wykonywanie licznych zadań, umożliwia gminom podejmowanie działalności, której celem jest przede wszystkim zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych. Wykonując te zadania, gminy aktywnie uczestniczą we wszystkich niemalże przejawach życia gospodarczego wyznaczonych granicami prawa i lokalnych rynków. Stąd działalność komunalna, a w szczególności działalność gospodarcza zarobkowa podmiotów komunalnych, powinna być poddana szerszej kontroli organów państwa, niż ma to miejsce w przypadku działalności podmiotów prywatnych[6].

Jak już wspomniano gospodarka komunalna, jak również związana z tym działalność gospodarcza gmin, budzi zainteresowanie organów kontroli. Istotną rolę w kształtowaniu zasad i zakresu prowadzenia gospodarki komunalnej pełnią uchwały organów stanowiących. Zasadniczo uchwały te określają kluczowe kierunki działalności komunalnej, w szczególności normują one:

1) sposób prowadzenia i formy gospodarki komunalnej, jak również wysokość cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, albo sposób ustalania ww. cen i opłat (art. 4 u.g.k.);

2) wytyczne postępowania w sprawach gospodarczo-majątkowych i finansowych, wskazanych w art. 18 ust. 2 u.s.g., art. 12 u.s.p., art. 18 u.s.w. oraz w przepisach szczególnych, dotyczących m.in. tworzenia i rozwiązywania jednostek organizacyjnych (w tym spółek), zbywania majątku, zaciągania zobowiązań, przyznawania dotacji czy pobierania podatków i opłat lokalnych;

3) zasady zarządu lub gospodarowania mieniem, jak również zasady i tryb korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej gminy, powiatu, województwa, stanowiące akty prawa miejscowego (art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 u.s.g., art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 u.s.p. oraz art. 18 pkt 1 lit. b i c u.s.w. 2).

Szczególną cechą gospodarki komunalnej jest to, że albo rynki, które jej przypadają, są niekonkurencyjne, albo zmonopolizowane przez jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności przez gminy, albo konkurencja na tych rynkach jest po prostu wykluczona. Twierdzenie to jest uzasadnione tym, że gminy pełnią rolę organizatora tych rynków, bądź też władają mieniem stanowiącym substrat materialny danej działalności gospodarczej (np. są właścicielami wysypisk, infrastruktury wodno-ściekowej itd.). To właśnie w ten sposób, głównie gminy lub ich przedsiębiorstwa (spółki), stały się monopolistami bądź przedsiębiorcami o silnej pozycji

[6] S. Czarnow, *Nadzór i kontrola nad gospodarką komunalną a zagadnienie legalności,* [w:] M. Stec, M. Mączyński (red.), *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, Warszawa 2011, s. 191 i n.; zob. także wyrok NSA z 6.12.2000 r., I SA/Gd 1977/99, LEX nr 47576, dotyczący nadzoru sprawowanego przez RIO, który to organ unieważnił wydatki przewidziane w budżecie na pokrycie udziałów w tworzonej przez miasto spółce.

dominującej, które mogą w istotny sposób zakłócać warunki konkurencji na rynkach świadczenia usług użyteczności publicznej, jak i pozostałej działalności gospodarczej[7].

2. Kontrola nad działalnością komunalną gminy sprawowana przez Prezesa UOKiK

Stanowienie przepisów lokalnych jest jedną z fundamentalnych cech kształtujących samorząd terytorialny. Organy samorządu terytorialnego dysponują znacznym stopniem niezależności przy ich wydawaniu, co stanowi wyraz ich samodzielności, ale też wymaga konieczności wszechstronnej oceny legalności tworzonych przepisów lokalnych. Gminy – jako organy władzy publicznej – zobowiązane są na mocy art. 7 Konstytucji RP działać na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że wszelkie akty prawne i czynności organów gminy, również wydawanie przepisów prawnych, muszą być zgodne z obowiązującym w Polsce ustawodawstwem, w tym z ustawą antymonopolową[8].

Najliczniejsze przypadki w regulacjach prawa miejscowego naruszających zasady wolnej konkurencji występują w przepisach wydawanych na podstawie upoważnień zawartych w ustawach odrębnych, w tak zwanych sprawach własnych, których celem jest zaspokojenie zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy[9]. Oczywiście w trakcie wykonywania nałożonych zadań gminy stają się uczestnikami życia gospodarczego. Działalność gospodarcza tych jednostek skupia się na zadaniach o charakterze użyteczności publicznej. Konkurencja na tych rynkach może być wykluczona lub zniekształcona z racji szczególnej funkcji, jaką gminy na nich pełnią[10]. Zgodnie z utrwalonymi poglądami doktryny do uznania określonego działania za przejaw praktyki ograniczającej konkurencję nie jest konieczne, aby to działanie wywołało skutki na rynku, wystarczy jedynie możliwość wystąpienia negatywnych zjawisk na tym rynku[11].

Nie ulega wątpliwości, że odpowiednie i zgodne z prawem zredagowanie przepisów prawa miejscowego ma przeciwdziałać dyskryminacyjnym działaniom gminy,

---

[7] Z. Jurczyk, *Zakres interwencji organu antymonopolowego w działalność gospodarczą gmin,* „Kontrola Państwowa" 2010, nr 3 (specjalny), s. 1 i n.

[8] *Tamże*

[9] K. Jaroszyński, *Zakres działania i zadania gminy,* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa,* Warszawa 2011, s. 74.

[10] Z. Jurczyk, *Zakres interwencji*…, s. 2.

[11] C. Banasiński, E. Piontek, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 46.

która jest podmiotem silniejszym, najczęściej o pozycji dominującej, której działaniami dotknięci są wszyscy mieszkańcy gminy. Jak podkreśla się w doktrynie, ochrona konsumentów przed antykonkurencyjnymi działaniami gminy jest szczególnie ważna, ponieważ większość wydatków na usługi o charakterze użyteczności publicznej ma istotne znaczenie w budżetach całej lokalnej społeczności. Wpływają one bowiem na ceny wody, biletów za przejazd komunikacją zbiorową, opłaty za wywóz odpadów itd.[12]

W kwestii odpowiedzialności gminy za prowadzoną gospodarkę komunalną wypowiedział się m.in. SN w wyroku z 20.11.2008 r.[13], w którym przesądził, że gminy odpowiadają za wydawane akty prawa miejscowego pod względem wpływu na konkurencję na rynku (a nie pod kątem ich legalności, którą oceniają sądy administracyjne). Gminy oraz pozostałe jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek uwzględnić w swojej działalności zakazy wynikające z ustawy antymonopolowej, ponieważ treść tych aktów może stanowić podstawę zarzutu naruszenia prawa konkurencji. Natomiast TK w uchwale z 27.09.1994 r., W 10/93, rozpoznając pytanie prawne Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, uznał, że możliwe jest ustanowienie przez ustawodawcę kontroli lub nadzoru nad określonymi formami działalności komunalnej gminy, wykonywanego w innym trybie i przez organy działające za pomocą sobie właściwych środków prawnych.

Jeżeli chodzi o kontrolę działalności komunalnej gminy, wykonywaną w innym trybie i przez inne organy działające za pomocą sobie właściwych środków prawnych, to „Takiego charakteru nie można odmówić organom działającym na podstawie ustawy antymonopolowej. W razie więc stwierdzenia praktyk monopolistycznych w działalności podmiotu wykonującego zadania w zakresie administracji publicznej, Urząd Antymonopolowy może wydać decyzję nakazującą zaniechanie takich praktyk”[14]. W momencie przeredagowania w ustawie antymonopolowej w 1995 r. definicji podmiotu gospodarczego (obecnie przedsiębiorcy) ustąpiły wątpliwości co do uznania gminy za podmiot gospodarczy. Objęte zostały nią także jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, prowadzące działalność gospodarczą albo organizujące lub świadczące usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu (ówczesnej) ustawy o działalności gospodarczej. W tym stanie rzeczy zostało przesądzone, że gmina w zakresie działalności gospodarczej o charakterze użyteczności publicznej i wszystkie jednostki użyteczności publicznej podległe władzom publicznym są zaliczane do podmiotów gospodarczych, przeciwko którym może być prowadzone wprost postępowanie

[12] R. Hauser, M. Szustkiewicz, *Przepisy ograniczające konkurencję w aktach prawa miejscowego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2018, nr 114, s. 295

[13] Sygn. akt III SK 12/08, LEX nr 510142.

[14] Obecnie UOKiK; Wyrok Sądu Antymonopolowego z 28.06.1995 r., XVII Amr 13/95, LEX nr 24455.

antymonopolowe[15]. Ostatecznie na wątpliwości gminy, kiedy występuje ona w roli władzy publicznej (*imperium*), a kiedy w roli przedsiębiorcy (*dominium*), odpowiedział SN w wyroku z 20.11.2008 r., III SK 12/08[16], rozstrzygając, że „przedmiotem oceny Prezesa Urzędu oraz sądów rozpatrujących odwołanie od jego decyzji nie jest kwestia legalności podjętych przez jednostkę samorządu terytorialnego decyzji lub wydanych aktów prawa miejscowego z zakresu organizowania usług użyteczności publicznej, lecz ocena tego, w jaki sposób wpłyną one na konkurencję na rynku, którego zasad funkcjonowania dotyczą". „Jako przedsiębiorca, jednostka samorządu terytorialnego ma obowiązek uwzględnić w swojej działalności zakazy wynikające z ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nawet wtedy, gdy wydaje akty prawa miejscowego lub decyzje administracyjne, związane z organizowaniem usług użyteczności publicznej". Sąd nadmienił również, że przedsiębiorcą jest także osoba prawna organizująca lub świadcząca usługi o charakterze użyteczności publicznej. Uzasadnieniem dla traktowania gmin jako przedsiębiorców w obszarze, w którym korzystają z przysługujących im kompetencji władczych i wydają akty prawa miejscowego, jest dotychczasowa praktyka wskazująca jednoznacznie, że interwencja Prezesa UOKiK jest najczęściej jedynym skutecznym instrumentem kontroli działalności jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie i ochrony interesów ekonomicznych ich mieszkańców, na co wskazuje chociażby liczba spraw prowadzonych przeciwko jednostkom samorządu terytorialnego.

Jednostki te, w szczególności gminy, często podważają interwencje Prezesa UOKiK. Uważają one, że ingerencja w realizację wykonywania przez nie zadań własnych jest nieuzasadniona. Powołują się często na art. 353 (1) oraz na art. 140 k.c. Pierwszy odnosi się do zasady samodzielności gospodarczej przedsiębiorców, która przejawia się w obrocie gospodarczym, zwłaszcza w swobodzie kontraktowej, na którą składa się zarówno swoboda zawierania umów, jak i swoboda kształtowania ich treści. Z kolei, powołując się na art. 140 k.c., gminy uważają, że organ antymonopolowy nie ma prawa ingerować, w jaki sposób rozporządzają one i korzystają ze swojego mienia. W sprawach antymonopolowych dotyczy to najczęściej cmentarzy komunalnych, wysypisk gminnych, przystanków autobusowych, placów i hal targowiskowych czy lokali użytkowych.

Organ antymonopolowy nie zabrania gminie – jako właścicielowi mienia komunalnego – pobierania pożytków i innych dochodów z użytkowania tego majątku, pod warunkiem jednak, że nie są one konsekwencją stosowania zakazanych praktyk monopolistycznych. Sąd Antymonopolowy w jednym z wyroków stwierdził, że pomimo przepisów Kodeksu cywilnego, dotyczących możliwości pobierania przez właściciela pożytków z rzeczy, pobieranie czynszu najmu lub dzierżawy lokali użytko-

[15] Z. Jurczyk, *Zakres interwencji*…, s. 46.

[16] Wyrok SN z 20.11.2008 r., III SK 12/08, www.sn.pl/orzecznictwo [dostęp:16.02.2021].

wych w nadmiernej wysokości przez dominanta rynkowego – często gminę – może być nielegalne na gruncie prawa antymonopolowego[17]. Natomiast co do art. 353 (1) k.c., na który powołuje się gmina, a który odnosi się do zasady samodzielności gospodarczej przedsiębiorców, to stanowisko organu antymonopolowego jest takie, że swoboda umów nie może być traktowana jako dowolność, jej granice bowiem są zakreślone ustawami, do których – w wypadku posiadania przez podmiot pozycji dominującej – należy również ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Dlatego gmina nie może dowolnie zrywać czy wypowiadać umowy, chociażby taka możliwość była zastrzeżona w umowie.

Jak stwierdził Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wypowiadanie przez gminę umów w warunkach nadużycia pozycji dominującej, ograniczania samodzielności jej kontrahentów i nieliczenia się z ich uzasadnionymi potrzebami jest praktyką monopolistyczną, zaś taka czynność prawna dotknięta jest sankcją nieważności[18]. Natomiast Sąd Najwyższy dodał, że nawet „działanie w pełni legalne, w postaci zastrzeżenia ważnego postanowienia umownego w ramach dopuszczalnej swobody kontraktowej, wcale nie wyklucza jeszcze uznania go za praktykę monopolistyczną, jeśli tylko spełnia ono ustawowe przesłanki przesądzające o uznaniu go za taką praktykę”[19].

Jak już wspomniano, w myśl zasad określonych w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, gminy i pozostałe jednostki samorządu terytorialnego są traktowane jako przedsiębiorcy, a tym samym muszą wystrzegać się podejmowania praktyk godzących w niezakłóconą konkurencję, szkodzących interesom innych przedsiębiorców, a także konsumentów. Chodzi tutaj, przede wszystkim, o zakaz zawierania antykonkurencyjnych porozumień oraz zakaz nadużywania pozycji dominującej. Należy podkreślić, że rynki przypisane działalności komunalnej są często niekonkurencyjne, bądź nawet zmonopolizowane przez gminy (głównie dotyczy to usług wodno-kanalizacyjnych czy też komunikacji zbiorowej, organizacji targowisk), konkurencja na nich z woli gmin może być wykluczona bądź istotnie ograniczona[20].

Aby przeciwdziałać takim zachowaniom antykonkurencyjnym gmin w zakresie usług o charakterze użyteczności publicznej, ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów zawiera szerszą definicję działalności gospodarczej i przedsiębiorcy od tych, które podaje Prawo przedsiębiorców. I tak, jeżeli mowa jest o przedsiębiorcy, to rozumie się przez to przedsiębiorcę w znaczeniu Prawa przedsiębiorców, a także osobę fizyczną, osobę prawną i jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu

[17] Wyrok SA z 27.06.2001 r., XVII Ama 88/00, LEX nr 55929.

[18] Wyrok SA z 26.10.1994 r., XVII Amr 24/94, LEX nr 11097.

[19] Wyrok SN z 14.05.1998 r., I CKN 1152/97, LEX nr 36890.

[20] Z. Jurczyk, *Zakres interwencji*…, s. 39.

przepisów Prawa przedsiębiorców[21]. Z art. 4 pkt 1 lit. a u.o.k.k wynika, że zakres podmiotowy ustawy obejmuje nie tylko podmioty, które bezpośrednio świadczą usługi o charakterze użyteczności publicznej, ale także te, które zajmują się organizowaniem tych usług[22], zatem mogą swoimi działaniami kształtować zachowania innych uczestników rynku, ingerując tym samym w stan konkurencji na rynku.

Zainteresowanie UOKiK działalnością gmin w powyższym zakresie wynika prawdopodobnie z tego, że to właśnie gminy są organizatorem usług zbierania i wywozu odpadów stałych, właścicielem wysypisk, infrastruktury wodno-ściekowej, drogowej i komunikacyjnej, w tym przystanków autobusowych, organizatorem komunikacji zbiorowej, właścicielem licznych lokali użytkowych, zarządzają komunalnymi zasobami mieszkalnymi, są właścicielami i zarządcami cmentarzy komunalnych, właścicielami targowisk i hal targowych, regulatorem rynku usług taksówkowych. Chociaż interwencje podejmowane przez Prezesa UOKiK dotyczą z reguły działalności z zakresu użyteczności publicznej, tym niemniej zdarzają się również przypadki interwencji w działalność komercyjną gminy, pod warunkiem że jest ona silnym graczem na tym rynku, jak na przykład na rynku najmu bądź sprzedaży lokali użytkowych, dzierżawy gruntów[23].

Co do zasady, normy prawa ochrony konkurencji, które zawiera ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, adresowane są do przedsiębiorców, czyli tych uczestników rynku, którzy – występując w obrocie w charakterze profesjonalistów dążących do osiągnięcia celów o charakterze gospodarczym – starają się maksymalizować korzyści osiągane ze sprzedaży (gdy występują po stronie podażowej rynku) lub zakupu (gdy działają po stronie popytowej rynku) różnego rodzaju dóbr. Niemniej jednak efektem tych dążeń powinna być konkurencja na rynku, dzięki której także konsumenci zyskują na szerszym wyborze nowych towarów, ich wyższej jakości, niższych cenach bądź dogodniejszych warunkach zakupu. Działalność gmin, polegająca na korzystaniu z przysługujących im kompetencji władczych, pozostaje – co do zasady – poza zakresem norm prawa ochrony konkurencji, gdyż nie jest to działalność podejmowana przez uczestników rynku, mimo że może dotyczyć zasad funkcjonowania określonego rynku i wpływać na poziom konkurencji poprzez regulowanie barier wejścia na rynek lokalny.

W tym ujęciu zarządzenia lub uchwały organów gmin, co do zasady, są poza sferą zainteresowania organów antymonopolowych, ponieważ są związane z wykonywaniem władzy publicznej[24]. Takie zarządzenia lub uchwały mają status aktu

---

[21] Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców; t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 162.

[22] Wyrok SOKiK z 1.12.2004 r., XVII Ama 67/03; Dz.Urz. UOKiK z 2005 r. Nr 1, poz. 11; wyrok SOKiK z 12.01.2006 r., XVII Ama 105/04; Dz.Urz. UOKiK z 2006 r. Nr 2, poz. 28.

[23] Z. Jurczyk, *Zakres interwencji*…, s. 39.

[24] Por. wyrok TS z 4.05.1988 r., 30/87, C. Bodson v. Pompes funebres des réegions Libérées SA, European Court Raports 1988/02479, LEX nr 128307.

prawa miejscowego, są instrumentem korzystania przez gminę z przysługujących jej uprawnień władczych i służą realizacji zadań własnych[25]. Jednakże w obszarze polskiego prawa ochrony konkurencji treść tych aktów może stanowić podstawę zarzutu naruszenia zakazu nadużywania pozycji dominującej, z uwagi na szczególną regulację statusu gmin i pozostałych jednostek samorządu terytorialnego, które w zakresie, w jakim wydają akty prawa miejscowego regulujące zasady świadczenia usług użyteczności publicznej na ich terenie, mają status przedsiębiorców[26]. Obok treści art. 4 pkt 1 lit. a u.o.k.k. uzasadnieniem dla traktowania gmin jako przedsiębiorców w obszarze, w którym korzystają z przysługujących im kompetencji władczych i wydają akty prawa miejscowego, jest dotychczasowa praktyka wskazująca jednoznacznie, że interwencja Prezesa UOKiK jest najczęściej jedynym skutecznym instrumentem kontroli działalności gmin w tym zakresie i ochrony interesów ekonomicznych ich mieszkańców, na co wskazuje chociażby liczba spraw prowadzonych przeciwko jednostkom samorządu terytorialnego[27].

Przez pojęcie organizowania usług o charakterze użyteczności publicznej w rozumieniu art. 4 pkt 1 lit. a u.o.k.k. należy rozumieć działalność gmin, która polega na tworzeniu wszelkiego rodzaju ram świadczenia takich usług przez innych przedsiębiorców, w tym określaniu za pomocą aktów prawa miejscowego normatywnych warunków ubiegania się o zezwolenie na prowadzenie działalności z zakresu usług użyteczności publicznej oraz zasad wykonywania takiej działalności. Jako przedsiębiorca gmina ma obowiązek uwzględniać w swojej działalności zakazy wynikające z u.o.k.i.k, nawet wtedy, gdy wydaje akty prawa miejscowego lub decyzje administracyjne związane z organizowaniem usług użyteczności publicznej[28]. W orzecznictwie prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym przedmiotem oceny Prezesa UOKiK oraz sądów rozpatrujących odwołanie od jego decyzji, nie jest kwestia legalności podjętych przez jednostkę samorządu terytorialnego decyzji lub wydanych aktów prawa miejscowego z zakresu organizowania usług użyteczności publicznej, lecz ocena tego, w jaki sposób wpłyną one na konkurencję na rynku, którego zasad funkcjonowania dotyczą[29].

Przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stoją na straży konkurencji, broniąc tym samym prawnej i ekonomicznej samodzielności podmiotów

---

[25] Wyrok NSA z 29.12.2005 r., II OSK 394/05, „Wspólnota" 2006/17, s. 49, LEX nr 177227; oraz wyrok NSA z 9.11.2006 r., II OSK 1311/05, LEX nr 314449.

[26] Wyrok Sądu Antymonopolowego z 23.04.1992 r., XVII Amr 7/92, LEX nr 10950; wyrok Sądu Antymonopolowego z 8.09.1999 r., XVII Ama 27/99, „Wokanda" 2001/1, poz. 55, LEX nr 44869; wyrok SOKiK z 3.12.2003 r., XVII Ama 139/02, „Wokanda" 2004/11, poz. 50, LEX nr 127959; wyrok SA w Warszawie z 8.01.2008 r., VI ACa 481/07, niepubl.

[27] Zob. wyrok SN z 20.11.2008 r., III SK 12/08, LEX nr 510142, www.sn.pl.

[28] Wyrok SOKiK z 13.06.2006 r., XVII Ama 48/05, niepubl.; wyrok SA w Warszawie z 5.04.2007 r., VI ACa 1094/06, niepubl.

[29] Wyrok SOKiK z 20.03.2008 r., XVII Ama 78/07, niepubl.

gospodarczych, aby każdy z nich uczestniczył w życiu gospodarczym oraz rywalizacji ekonomicznej na równych prawach i nie był dotknięty dyskryminacyjnymi zachowaniami podmiotów silniejszych (a takimi mogą być gminy) o pozycji dominującej, oraz aby takimi zachowaniami nie byli dotknięci także konsumenci. Podkreślenia wymaga fakt, że wskazana wyżej ustawa nie ma zastosowania w każdym przypadku, nawet jeżeli jest to spór z przedsiębiorcą mającym pozycję dominującą. Celem ustawy bowiem jest wyłącznie ochrona interesu publicznoprawnego, co wynika wprost z art. 1 ust. 1 u.o.k.k., w przeciwieństwie do spraw cywilnych, w których mamy do czynienia z ochroną praw podmiotowych i indywidualnych[30]. W świetle powyższego przepisu interes publiczny traktowany jest jako przesłanka podstawowa, warunkująca ocenę zgodności zachowania przedsiębiorcy z tą ustawą. Koniecznym warunkiem stosowania tej ustawy i sankcji w niej przewidzianych jest ocena, czy przedsiębiorca (np. gmina) w następstwie stosowania zakazanych praktyk monopolistycznych narusza interes publiczny w zakresie rozwoju konkurencji, ochrony podmiotów narażonych na stosowanie takich praktyk oraz ich ochrony konsumentów.

W dotychczasowym orzecznictwie akcentowano jurysdykcyjne (kompetencyjne) znaczenie przesłanki interesu publicznego. Dominowały dwa ujęcia interesu publicznego: ilościowe oraz jakościowe. Kryterium ilościowe nie jest wystarczające do stwierdzenia pozycji dominującej. Są to również bariery wejścia na dany rynek, przewaga finansowa lub techniczna danego podmiotu, dostęp do rynków zaopatrzenia lub zbytu itp. Ostatecznie przeważyło stanowisko, zgodnie z którym przesłanka interesu publicznego – rozumiana jako przesłanka kompetencyjna – ma charakter jakościowy, a nie ilościowy[31].W rezultacie kognicji sądowej nie podlega okoliczność, czy zachowanie przedsiębiorcy, odpowiadające znamionom praktyki ograniczającej konkurencję lub naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, w rzeczywistości dotykało jednego uczestnika rynku lub większej ich liczby. Istnienie interesu publicznoprawnego należy oceniać przez pryzmat szerszego spojrzenia, uwzględniającego całość negatywnych skutków działań na określonym rynku.

Podstawowym celem ustawy jest ochrona konkurencji i ochrona interesu przedsiębiorców i konsumentów, zaś ochrona konkurencji polega na przeciwdziałaniu monopolizacji rynku. Ustawa znajduje zastosowanie wówczas, gdy zostaje naruszony interes publiczny, polegający na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania rynku gospodarczego. Znaczenie przesłanki interesu publicznego nie wyczerpuje się jednak tylko na jurysdykcyjnym umocowaniu Prezesa UOKiK do skorzystania z przysługujących mu kompetencji. Przesłanka interesu publicznego może i powinna pełnić funkcję korygującą, która pozwalałaby na uelastycznienie wszelkiego rodzaju „sztywnych" zakazów przewidzianych w ustawie oraz umożliwiałaby racjonalną są-

[30] Z. Jurczyk, *Zakres interwencji*…, s. 40.

[31] Por. wyrok SN z 5.06.2008 r., III SK 40/07, OSNC 2009/19–20, poz. 272, LEX nr 523243.

dową weryfikację, czy interwencja Prezesa UOKiK rzeczywiście podyktowana jest potrzebą ochrony interesu publicznego i czy faktycznie służy interesowi konsumentów (mieszkańców). Naruszenie interesu publicznoprawnego ma miejsce nie tylko wówczas, gdy skutkami działań sprzecznych z przepisami dotknięty został szerszy krąg uczestników rynku, ale także, gdy działania te wywołały na rynku inne niekorzystne zjawiska[32].

Badana praktyka oddziałuje i narusza samo zjawisko konkurencji, nawet jeśli ten negatywny wpływ jest rezultatem działań skierowanych przeciwko jednemu lub niewielkiej liczbie konkurujących[33]. Jak uznał SN w przywołanym wyżej wyroku z 5.06.2008 r., III SK 40/07, „każde działanie wymierzone w mechanizm konkurencji godzi w interes publiczny w rozumieniu art. 1 ustawy […] o ochronie konkurencji i konsumentów". Niemniej jednak w wyroku z 26.02.2004 r., III SK 2/04, LEX nr 122208, SN uznał, że naruszenie indywidualnego interesu nie wyklucza dopuszczalności równoczesnego uznania, że dochodzi do naruszenia interesu publicznego: „jeżeli indywidualne pogwałcenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów mogłoby w jakikolwiek sposób prowadzić do ustanowienia lub utrwalenia monopolistycznych praktyk rynkowych, które wywołują lub mogą wywoływać zakazane skutki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej". Zwrócenie większej uwagi na aspekt prawa antymonopolowego wynika przede wszystkim z tego, że sprawy te, którymi objęte są gminy, obejmując rynki użyteczności publicznej, z natury rzeczy uzasadniają z tego powodu interwencje Prezesa UOKiK w działalność gospodarczą tych jednostek.

Silniejsza od pozycji dominującej jest pozycja monopolistyczna. Posiada ją podmiot gospodarczy, który nie spotyka się z konkurencją np. na rynku lokalnym. Przykładem jest monopol naturalny, natomiast miejsce jego funkcjonowania to sektor komunalny, a w nim takie dziedziny jak: zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, zaopatrzenie w ciepło zintegrowaną siecią cieplną, komunikacja tramwajowa, jedyne w gminie składowisko bądź targowisko. Innym rodzajem praktyk zakazanych ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów są porozumienia przedsiębiorców; tutaj szczególnie gmina może być zarówno ich sprawcą, jak i ofiarą. W dziedzinie gospodarki komunalnej porozumienia najczęściej występują na rynku usług cmentarnych oraz zbierania i składowania odpadów stałych (komunalnych), i są to z reguły porozumienia cenowe albo ograniczające dostęp do rynku lub eliminujące z niego przedsiębiorców nieobjętych porozumieniem. W większości mają charakter porozumień wertykalnych, zawieranych pomiędzy gminą i wybranym przez nią przedsiębiorcą, realizującym w jej imieniu usługi komunalne[34].

---

[32] Wyrok SA w Warszawie z 17.03.2015 r. VI ACa 539/14 LEX nr 1667658, sprawa z powództwa gminy miejskiej S. przeciwko Prezesowi UOKiK o nadużycie pozycji dominującej.

[33] Por. wyrok SA w Warszawie z 27.06.2007 r., VI ACa 1222/06, LEX nr 335211.

[34] Z. Jurczyk, *Zakres interwencji*…, s. 43.

3. Przykłady najczęstszych komunalnych praktyk naruszających konkurencję

Praktyka stosowania prawa antymonopolowego dostarcza wciąż licznych przykładów naruszeń tych zakazów ze strony podmiotów świadczących usługi komunalne. Podmioty samorządowe często prowadzą do eliminacji uczciwej konkurencji, a także nadużywają wobec konkurentów swojej uprzywilejowanej (często monopolistycznej) pozycji rynkowej. Praktyki te niejednokrotnie przynoszą szkody społeczności lokalnej, która jako konsument ponosi koszty tych naruszeń, zamiast korzystać z efektów „zdrowej" konkurencji, w postaci usług o wysokiej jakości świadczonych po niskiej cenie[35].

Szczególnie wrażliwy jest rynek organizowania utrzymania porządku i czystości, jeżeli chodzi o zakłócenia konkurencji ze strony gminy, natomiast działalność organu antymonopolowego jest tu szczególnie intensywna. Gminy mają na tym rynku pozycję monopolisty w zakresie działalności organizacyjnej podejmowanej dla utrzymania porządku i czystości na podległym im terenie[36]. Gmina, realizując powyższe zadania, nie może zapomnieć, że jest przedsiębiorcą w myśl ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, a to oznacza, że ma obowiązek przestrzegania jej przepisów. Dlatego też podejmowane przez gminę działania w zakresie organizowania usług o charakterze użyteczności publicznej, w tym utrzymania porządku i czystości, podlega ocenie organów antymonopolowych[37].

Jak wskazano wyżej, gmina ma monopol prawny w organizowaniu utrzymania czystości i porządku, który wynika z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[38]. Przepis art. 4 ust. 1 cytowanej ustawy stanowi podstawę prawną do korzystania przez gminę z instrumentów o charakterze władczym, czyli wydania odpowiedniego regulaminu. Przepis ten stanowi, że „Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwala regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej «regulaminem»; regulamin jest aktem prawa miejscowego". W ten sposób jednoznacznie przesądzono, że regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie jest aktem prawa miejscowego[39]. W sprawach dotyczących utrzymania czystości w gminach pojawiają się najczęściej

---

[35] I.B. Nestoruk, *Konkurencja na rynkach lokalnych wraz z wybranym orzecznictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,* Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2009, s. 8 i n.

[36] Z. Jurczyk, *Zakres interwencji*…, s. 55.

[37] Wyrok SOKiK z 26.11.2003 r. XVII Ama 8/03.

[38] Ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1439.

[39] R. Hauser, M. Szustkiewicz, *Przepisy ograniczające*…, s. 296.

nadużycia cenowe (przedsiębiorstwo komunalne świadczy usługi na rynku wywozu odpadów oraz ich składowania oraz decyduje o poziomie cen za składowanie odpadów) oraz narzucanie niekorzystnych warunków umów.

Tytułem przykładu na nadużywanie przez gminę pozycji dominującej jest decyzja z 6.05.2011 r., w której Prezes UOKiK[40] uznał za ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5 u.o.k.k., polegającą na nadużywaniu przez gminę K. pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania utrzymania porządku i czystości na terenie tej gminy poprzez stawianie wymogu, aby przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie gminy posiadali zaplecze techniczno-biurowe w postaci punktu (biura) położonego na terenie Gminy K., w miejscu o swobodnym dostępie dla mieszkańców gminy. W uzasadnieniu decyzji Prezes UOKiK uznał, że dysponowanie przez gminę K. tak silną pozycją na rynku właściwym powoduje, iż praktycznie każdy przedsiębiorca działający na lokalnym rynku odbioru i wywozu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu tej gminy jest silnie od gminy uzależniony. Należało zatem rozważyć, czy gmina, wykorzystując tę zależność, nadużyła swej pozycji oraz czy jej działania mogły mieć negatywny wpływ na rynek, na którym działają przedsiębiorcy świadczący usługi w określonym wyżej zakresie, wypełniając przy tym przesłankę przeciwdziałania ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji. W ocenie Prezesa UOKiK stawianie wymogu, aby przedsiębiorcy posiadali zaplecze techniczno-biurowe w postaci punktu (biura) położonego na terenie gminy K. w miejscu o swobodnym dostępie dla mieszkańców, należy rozpatrywać pod kątem stwarzania barier na drodze do powstania bądź rozwoju konkurencji na lokalnym rynku wywozu odpadów komunalnych. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji, gdy na rynku tym działa spółka stanowiąca własność gminy K. o ugruntowanej pozycji dominującej. Formułując więc wskazany wyżej wymóg uzyskania zezwolenia na odbiór odpadów na terenie gminy K., tworzy się bezprawną barierę dostępu do rynku. Nie ma przeszkód prawnych i faktycznych, aby działalność odbioru odpadów mogła być wykonywana przez podmiot niemający biura na terenie tej gminy, jeśli tylko jest on w stanie wywiązać się z przyjętego na siebie obowiązku odbioru odpadów. W sformułowanym przez gminę kryterium, również dopatrzyć się można – wbrew stanowisku gminy – próby faworyzowania własnego podmiotu, poprzez istotne ograniczenie możliwości rozwoju rynku, skutkiem czego nastąpić mogą opisane wyżej konsekwencje zmniejszenia efektywności ekonomicznej, co odbywa się z pokrzywdzeniem usługobiorców – mieszkańców gminy[41].

---

[40] Decyzja Prezesa UOKiK, Delegatura w Krakowie z 6.05.2011 r., nr RKR-13/2011, znak RKR-411–7/10/DN-19/11, www.uokik.gov.pl.

[41] Stanowisko Prezesa UOKiK znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym. Zob. Wyrok SN z 14.11.2008 r., III SK 9/08, LEX nr 479321.

W sprawach praktyk antykonkurencyjnych z tego obszaru organ antymonopolowy najpełniej wypowiedział się w decyzji[42], w której Prezes UOKiK uznał praktykę polegającą na nadużywaniu przez gminę Gorzów Wielkopolski pozycji dominującej na rynku organizacji usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z terenu miasta Gorzowa Wielkopolskiego, poprzez narzucanie przedsiębiorcom ubiegającym się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gorzowa Wielkopolskiego jako miejsca składowania odpadów wyłącznie składowiska należącego do Zakładu Utylizacji Odpadów Sp. z o.o. w Chróściku. Organ antymonopolowy, uważając, że opisane działanie gminy jest zakazaną praktyką monopolową, uzasadnił swoje stanowisko następująco: „gmina jako organ administracji samorządowej nie powinna podejmować działań zmierzających do «uprzywilejowania» wybranych przedsiębiorców i przedkładania własnych interesów ekonomicznych oraz interesów zależnej od siebie spółki ponad interesy innych uczestników rynku, jeśli szkodzą one konkurencji. A zatem wskutek nadużywania przez gminę pozycji dominującej na rynku organizacji usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z terenu miasta, została ograniczona konkurencja na rynku świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu miasta Gorzowa Wlkp.[43]

Znaczące w działalności komunalnej gmin są również interwencje organu antymonopolowego, wkraczające w zarządzanie cmentarzami komunalnymi i w wykonywanie na ich terenie usług pogrzebowych. Dochodzi tu do zakazanych ustawą praktyk ograniczających konkurencję. Zajmowanie bowiem pozycji monopolu prawnego na rynku usług cmentarnych przez gminę lub podmiot działający w jej imieniu na terenie cmentarza komunalnego, umożliwia monopolizację dochodowego rynku usług pogrzebowych, na którym powinny panować reguły wolnej konkurencji. Ten monopol prawny wynika z ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych[44], określającej co wchodzi w skład usług cmentarnych oraz wyznaczającej wójtów, burmistrzów i prezydentów jako odpowiedzialnych za utrzymanie cmentarzy i zarządzanie nimi oraz z art. 7 ust. 1 pkt 13 u.s.g., który sprawy cmentarzy komunalnych wprowadził do zadań własnych gminy. Z tego powodu gminy wnioskują, że mogą nimi dowolnie zarządzać, niezależnie od tego, jakiego rodzaju skutki wywołuje to w sferze konkurencji. Prowadzi to często do zamykania cmentarzy komunalnych dla usług pogrze-

[42] Decyzje Prezesa UOKiK: z 27.11.2003 r., nr RWR 36/2003; Dz.Urz. UOKiK z 2004 r. Nr 2, poz. 294 oraz decyzja Prezesa UOKiK z 7.06.2006 r., nr RWR 22/2006; Dz.Urz. UOKiK z 2006 r. Nr 3, poz. 111.

[43] Podobne stanowisko wyraził Sąd Antymonopolowy w wyroku z 6.12.2000 r., XVII Ama 95/99 niepubl., twierdząc, iż „na zmonopolizowanym przez siebie rynku gmina nie może z jednej strony stwarzać bariery wejścia na ten rynek konkurentów (…), a z drugiej zmuszać konsumentów do korzystania z usług własnej jednostki organizacyjnej, ponieważ stanowi to przejaw praktyki monopolistycznej".

[44] Ustawa z dnia 31.01.1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1947.

bowych wykonywanych przez przedsiębiorców prywatnych. Bywa tak, że gminy w umowach o zarządzanie cmentarzem dają zarządcom wyłączność na wykonywanie tych usług lub zatwierdzają cenniki za korzystanie z urządzeń cmentarnych, odnoszące się tylko do ich konkurentów[45].

Z danych posiadanych przez organ antymonopolowy wynika, że przedsiębiorcy będący jednocześnie zarządcami cmentarzy komunalnych i wykonawcami czynności pogrzebowych zagarniają nierzadko ponad 80% rynku usług pogrzebowych, a w małych miejscowościach nawet 100% tych usług[46]. Dochodzi także do tego, że gminy domagają się wyłączenia spod działania Prezesa UOKiK cmentarzy komunalnych, ze względu na treść art. 140 k.c. Na przykład w Chojnowie administrator cmentarza komunalnego nie wyrażał zgody na samodzielne wykonywanie usług pogrzebowych na cmentarzu komunalnym przez inne zakłady pogrzebowe. Uniemożliwiał im wykonywanie określonych czynności, takich jak: kopanie i murowanie grobów, przeprowadzanie ceremonii pogrzebowej, wybieranie i wykupywanie miejsca pod grób czy załatwianie wszelkich spraw związanych z pochówkiem. Prezes UOKiK stwierdził w wydanej decyzji, że administrator przeciwdziałał ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na lokalnym rynku i nakazał mu zaniechać stosowania praktyki tego rodzaju[47].

Szczególnie naganne było postępowanie Spółdzielni Pracy UNIVERSUM, która świadczyła usługi cmentarne na obszarze dwóch cmentarzy komunalnych w Poznaniu na podstawie umowy zawartej z tym miastem. Na mocy tej umowy Spółdzielnia jako zarządca tych cmentarzy zobowiązała się m.in. do udostępniania innym podmiotom gospodarczym dokonywania przez nie obrządku pogrzebowego według zasad ustalonych przez Spółdzielnię i zaakceptowanych przez zarząd miasta. W punkcie czwartym owych zasad postanowiono, że: „kopania mogił grzebalnych dokonywać będzie wyłącznie Spółdzielnia Pracy UNIVERSUM, która ponosi odpowiedzialność za powstałe uszkodzenia"[48]. Działania przedsiębiorcy nie tylko ograniczały możliwość wykopania grobu przez inne zakłady pogrzebowe, lecz także stawiały w korzystniejszej sytuacji przedsiębiorcę nadzorującego cmentarz.

Szczególne miejsce wśród zadań realizowanych przez gminę zajmuje bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności. Ich wykonaniu służy świadczenie usług użyteczności publicznej, wśród których znajduje się organizowanie usług transportu zbiorowego. Naruszenie zasad wolnej konkurencji wywołuje

---

[45] Szerzej G. Cern, *Mienie*…, s. 367.

[46] Z. Jurczyk, *Zakres interwencji*…, s. 66.

[47] Decyzja Prezesa UOKiK z 10.05.2002 r., nr RWR-6/2002; Dz.Urz. Nr 3, poz. 114.

[48] Decyzja Prezesa UOKiK z 22.12.2004 r., nr RPZ-31/2004, www.decyzje.uokik.gov. pl, wyrok dostępny także w: P. Adamczewski, *Świadczenie usług cmentarnych i pogrzebowych. Obowiązki zarządcy w świetle ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, Warszawa 2014, s. 16.

poważne skutki dla pasażerów korzystających z usług przewozu osób. Źródłem pozycji dominującej gmin na tym rynku są przepisy ustawy o drogach publicznych[49].

W świetle tej ustawy to gmina jest wyłącznie uprawniona do tworzenia przystanków komunikacji miejskiej na swoim obszarze, a także do wyrażania zgody na korzystanie z tych przystanków przez inne podmioty. W tym zakresie gmina ma monopol prawny, co oznacza, że przewoźnicy nie mogą wybudować własnych przystanków. Zatem każda odmowa gminy udostępnienia danemu przewoźnikowi przystanku autobusowego znajdującego się na trasie jego przejazdu, z którego mogą korzystać swobodnie inni przewoźnicy, może być poczytana jako praktyka ograniczająca konkurencję na rynku przewozu osób komunikacją autobusową i zakazana na mocy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Takie praktyki organ antymonopolowy zwalcza systematycznie, a mimo to wciąż ujawniają się one w różnych miastach. Na przykład decyzją z 23.11.2016 r., RLU-8/201681, Prezes UOKiK uznał za ograniczającą konkurencję praktykę Gminy Miejskiej Radzyń Podlaski, polegającą na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku udostępniania przystanków komunikacyjnych, obejmujących miasto Radzyń Podlaski, poprzez odmowę udostępnienia przedsiębiorcom wykonującym krajowy transport drogowy przystanków komunikacyjnych, będących własnością lub zarządzanych przez Gminę Miejską Radzyń Podlaski, przy czym odmowa ta nie jest uzasadniona przepisami ustawy o publicznym transporcie zbiorowym[50].

Podsumowanie

Na tle przeprowadzonych rozważań można stwierdzić, że działalność interwencyjna organu antymonopolowego (Prezesa UOKiK), odnosząca się do praktyki prowadzenia działalności komunalnej i gospodarczej gmin, pokazuje wagę i skalę tych interwencji. Są one znaczące dla cen świadczonych przez gminę usług o charakterze użyteczności publicznej. Należy dodać, że interwencje organu antymonopolowego nie dotyczą wyłącznie przedstawionych wyżej rynków, są one zdecydowanie szersze, niemniej jednak są to rynki kluczowe dla działalności gmin, a co za tym idzie, zaspokojenia zbiorowych interesów społeczności lokalnej. Niestety liczba tych nadużyć, zaburzających konkurencję, ciągle wzrasta.

Poza tym należy zadać jeszcze pytania: czy rzeczywiście kontrola sprawowana nad gminami oraz pozostałymi jednostkami samorządu terytorialnego zapobiega

[49] Ustawa z dnia 21.03.1985 r. o drogach publicznych; t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 470.

[50] Szerzej G. Cern, *Mienie komunalne a działalność gospodarcza samorządu terytorialnego,* Warszawa 2019, s. 351 i n.

łamaniu prawa? Czy państwo powinno aż tak głęboko wchodzić w sferę kontroli efektywności działalności komunalnej? Trudno jednoznacznie na te pytania odpowiedzieć. Niemniej jednak bezwzględnie potrzebne jest „zbudowanie" szczelnego systemu prawnego, posiadającego odpowiednie narzędzia, za pomocą których będzie oceniana działalność gmin, w szczególności działalność komunalna i gospodarcza.

Konieczne jest także na tle powyższego zagadnienia zdefiniowanie w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów pojęcia organizowania usług o charakterze użyteczności publicznej. Pozwoli to w szczególności na uszczegółowienie zakresu kognicji SOKiK w sprawach podejmowanych przez gminy oraz pozostałych jednostek samorządu terytorialnego i tym samym zakresu ich działań, które mogą rodzić dla tych jednostek poważne konsekwencje finansowe, w przypadku uznania ich za niezgodne z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów.

Ponadto należy wysunąć postulat ustawowego określenia relacji pomiędzy kontrolą SOKiK a kontrolą sądowo-administracyjną w odniesieniu do skutków uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego, jakie wywołują one w obszarze objętym regulacją ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów[51]. W związku z tym zasadne w tym zakresie staje się ujęcie w powyższej ustawie, że w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego SOKiK ma zastosowanie do działań, tych określonych w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, podejmowanych na podstawie instrumentów prawnych, za pomocą których organizują one usługi w zakresie użyteczności publicznej, przy czym kontrola tych działań nie narusza kompetencji sądów administracyjnych[52].

Literatura

1. Banasiński C., Piontek E., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009.
2. Cern G., *Mienie komunalne a działalność gospodarcza samorządu terytorialnego,* Warszawa 2019.
3. Czarnow S., *Nadzór i kontrola nad gospodarką komunalną a zagadnienie legalności*, [w:] M. Stec, M. Mączyński (red.), *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, Warszawa 2011.
4. Flek M., *Kontrola sądowa usług użyteczności publicznej organizowanych przez gminy na przykładzie zadań z zakresu utrzymania czystości i porządku,* [w:] A. Kisielewicz, J.P. Tarno (red.), *Sądowa kontrola administracji w sprawach gospodarczych*, Warszawa 2013.
5. Hauser R., Szustkiewicz M., Przepisy ograniczające konkurencję w aktach prawa miejscowego, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji" 2018, nr 114.

[51] A. Kyrcz, Praktyki monopolistyczne komunalnych podmiotów gospodarczych jako problem legislacyjny, „Przegląd Sejmowy" 1998/2, s. 82.

[52] M. Flek, *Kontrola sądowa usług użyteczności publicznej organizowanych przez gminy na przykładzie zadań z zakresu utrzymania czystości i porządku,* [w:] A. Kisielewicz, J.P. Tarno (red.), *Sądowa kontrola administracji w sprawach gospodarczych*, Warszawa 2013, s. 103 i n.

6. Hoffmann T., *Prawne podstawy systemu kontroli administracji w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne" 2008, nr 3.
7. Jaroszyński K., *Zakres działania i zadania gminy,* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011.
8. Jurczyk Z., *Zakres interwencji organu antymonopolowego w działalność gospodarczą gmin, „*Kontrola Państwowa" 2010, nr 3 (specjalny).
9. Kyrcz A., *Praktyki monopolistyczne komunalnych podmiotów gospodarczych jako problem legislacyjny*, „Przegląd Sejmowy" 1998, nr 2.
10. Nestoruk I.B., *Konkurencja na rynkach lokalnych wraz z wybranym orzecznictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,* Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2009.
11. Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna,* Toruń 2001.
12. Szreniawska M., *System kontroli aktów prawa miejscowego* [w:] B. Dolnicki, J.P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2012.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 31.01.1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1947.
2. Ustawa z dnia 21.03.1985 r. o drogach publicznych; t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 470.
3. Ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1439.
4. Ustawa z dnia 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów; t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 275.
5. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r., Prawo przedsiębiorców; t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 162.

Orzeczenia sądowe

1. Wyrok TS z 4.05.1988 r., 30/87, C. Bodson v. Pompes funebres des réegions Libérées SA, European Court Raports 1988/02479, LEX nr 128307.
2. Wyrok SN z 14.05.1999 r., I CKN 1152/97, LEX nr 36890.
3. Wyrok SN z 14.11.2008 r., III SK 9/08, LEX nr 479321.
4. Wyrok SN z 20.11.2008 r., III SK 12/08, LEX nr 510142, www.sn.pl.
5. Wyrok SN z 5.06.2008 r., III SK 40/07, OSNC 2009/19–20, poz. 272, LEX nr 523243.
6. Wyrok NSA z 6.12.2000 r., I SA/Gd 1977/99, LEX nr 47576.
7. Wyrok NSA z 29.12.2005 r., II OSK 394/05, „Wspólnota" 2006/17, s. 49, LEX nr 177227.
8. Wyrok NSA z 9.11.2006 r., II OSK 1311/05, LEX nr 314449.
9. Wyrok SA z 23.04.1992 r., XVII Amr 7/92, LEX nr 10950.
10. Wyrok SA z 26.10.1994 r., XVII Amr 24/94, LEX nr 11097.
11. Wyrok SA z 28.06.1995 r., XVII Amr 13/95, LEX nr 24455.
12. Wyrok SA z 8.09.1999 r., XVII Ama 27/99, „Wokanda" 2001/1, poz. 55, LEX nr 44869.
13. Wyrok SA z 27.06.2001 r., XVII Ama 88/00, LEX nr 55929.
14. Wyrok SA w Warszawie z 5.04.2007 r., VI ACa 1094/06, niepubl.
15. Wyrok SA w Warszawie z 27.06.2007 r., VI ACa 1222/06, LEX nr 335211.
16. Wyrok SA w Warszawie z 8.01.2008 r., VI ACa 481/07, niepubl.
17. Wyrok SA w Warszawie z 17.03.2015 r. VI ACa 539/14 LEX nr 1667658.
18. Wyrok SOKiK z 3.12.2003 r., XVII Ama 139/02, „Wokanda" 2004/11, poz. 50, LEX nr 127959.
19. Wyrok SOKiK z 1.12.2004 r., XVII Ama 67/03; Dz.Urz. UOKiK z 2005 r. Nr 1, poz. 11.
20. Wyrok SOKiK z 12.01.2006 r., XVII Ama 105/04; Dz.Urz. UOKiK z 2006 r. Nr 2, poz. 28.
21. Wyrok SOKiK z 13.06.2006 r., XVII Ama 48/05, niepubl.

Decyzje Prezesa UOKiK

1. Decyzja Prezesa UOKiK z 10.05.2002 r., nr RWR-6/2002; Dz.Urz. Nr 3, poz. 114.
2. Decyzja Prezesa UOKiK: z 27.11.2003 r., nr RWR 36/2003; Dz.Urz. UOKiK z 2004 r. Nr 2, poz. 294.
3. Decyzja Prezesa UOKiK z 22.12.2004 r., nr RPZ-31/2004, www.decyzje.uokik.gov. pl.
4. Decyzja Prezesa UOKiK z 7.06.2006 r., nr RWR 22/2006; Dz.Urz. UOKiK z 2006 r. Nr 3, poz. 111.
5. Decyzja Prezesa UOKiK, Delegatura w Krakowie z 6.05.2011 r., nr RKR-13/2011, znak RKR-411–7/10/DN-19/11, www.uokik.gov.pl.

ANTIMONOPOLY LAW AND COMMUNAL ACTIVITY OF MUNICIPALITY

The municipality is the basic unit of the local self-government, and the law allows it special tasks aimed at improving living conditions in the local community. However, this does not change the fact that the municipality carries out these tasks by managing its own property. The commune usually participates in economic transactions, running its own economy, i.e. municipal management. It means that it acts at the recipient of the consumer of goods, other times as a local „public authority", and finally also offers specific goods on the market. As a result, it gives the municipality the possibility to actually influence the conditions of competition on the market. This, in turn, inevitably leads to the question of the possibility of including these activities under the control of the President of UOKiK and SOKiK**. The aim of this study is an attempt to answer the above question and to present the most common municipal practices which, according to the President of UOKiK, they violate the applicable provisions of law relating to municipal activities.*

* *UOKiK – The Office of Competition and Consumer Protection.*

** *SOKiK – The Court of Competition and Customer Protection.*

Andrzej Majewski

O POTRZEBIE POWOŁANIA RZECZNIKA OCHRONY ZWIERZĄT

W literaturze prawniczej postuluje się powołanie Rzecznika Ochrony Zwierząt. Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy w polskim systemie organów jest możliwe i potrzebne powołanie wskazanego rzecznika. Odpowiedź na to pytanie wymagała analizy charakteru „praw zwierząt", o których mowa w ustawodawstwie polskim. Wymagała też scharakteryzowania znaczenia słowa „rzecznik", którym operuje prawo. Analiza pozwoliła stwierdzić, że z uwagi na wieloznaczność tego pojęcia możliwe jest ustanowienie instytucji Rzecznika Ochrony Zwierząt, oczywiście nie w znaczeniu ombudsmana, przyznając mu uprawnienia kontrolno-dochodzeniowe. Jednak powołanie takiej instytucji, ze względu na wielość organów zajmujących się ochroną zwierząt, jest niecelowe. Zwiększenie skuteczności prawa ochrony zwierząt można uzyskać poprzez specjalizację prokuratorów oraz przez powołanie na szczeblu powiatu zespołów interdyscyplinarnych, w celu kontroli praworządności i przestrzegania prawa.

Wprowadzenie

Już od ponad 20 lat postuluje się powołanie w Polsce Rzecznika Praw Zwierząt[1] lub Rzecznika Ochrony Zwierząt[2]. Powołanie instytucji Rzecznika Ochrony Zwierząt jest postulowane przez tych, którzy są zdania, że zwierzęta nie posiadają praw. Jednym z argumentów za uregulowaniem tej instytucji jest wprowadzenie do ustawodawstw Francji, Holandii, Nowej Zelandii (w 2026 roku[3]) postanowień, że zwierzęta to czujące istoty[4]. W Polsce w 2009 r. pełnomocnika ds. ochrony zwierząt powołał prezydent Lech Kaczyński. Po katastrofie smoleńskiej szef Kancelarii Prezydenta Bronisława Komorowskiego uznał, że urzędu nie stać na taki etat i nie przedłużył umowy z pełnomocnikiem[5].

---

[1] J. Białocerkiewicz, *Status prawny zwierząt. Prawa zwierząt czy prawna ochrona zwierząt*, Toruń 2005, s. 230.

[2] Ł. Smaga, *Ochrona humanitarna zwierząt*, Białystok 2010, s. 311.

[3] G. Rapiej, *Nowa Zelandia uznaje wszystkie zwierzęta za istoty czujące. Kibicujemy!* https://www.ofeminin.pl/lifestyle/to-nas-kreci/nowa-zelandia-jako-uznaje-wszystkie-zwierzeta-sa-istoty-czujace/12gn16x [dostęp: 30.01.2021].

[4] A. Kozłowska, *Detronizacja ósmej plagi*, https://przekroj.pl/spoleczenstwo/detronizacja-osmej-plagi-aleksandra-kozlowska [dostęp: 30.01.2021].

[5] M. Mieśnik, *Robert Biedroń chce rzecznika praw zwierząt. Powołał go już Lech Kaczyński,* https://wiadomosci.wp.pl/robert-biedron-chce-rzecznika-praw-zwierzat-powolal-go-juz-lech-kaczynski-6478222646372481a [dostęp: 30.01.2021].

Jako argument przemawiający za potrzebą powołania instytucji Rzecznika Ochrony Zwierząt podaje się brak sprawności działania instytucji i organów stojących na straży przestrzegania obowiązujących w tym zakresie przepisów[6], wskazując jednocześnie, że nietrafne jest postulowanie utworzenia instytucji nazwanej „Rzecznikiem Praw Zwierząt", ponieważ zwierzęta praw nie mają. Instytucja winna opierać się na rozwiązaniach znanych krajowemu systemowi prawnemu i dobrze funkcjonujących, a mianowicie na konstrukcji działania Rzecznika Praw Obywatelskich lub Rzecznika Praw Dziecka[7]. Autor opracowania „Rzecznik Ochrony Zwierząt"[8] wskazuje *de lege ferenda* na pozycję rzecznika w systemie organów kontroli i ochrony prawa oraz na szerokie kompetencje kontrolne i uczestnictwo w procesie tworzenia prawa ochrony zwierząt.

Celem niniejszego opracowania jest odpowiedź na pytanie, czy w systemie prawa polskiego możliwe i celowe jest powołanie Rzecznika Praw Zwierząt bądź Rzecznika Ochrony Zwierząt.

1. Prawa zwierząt

„Prawa zwierząt" istnieją jedynie na płaszczyźnie etyki, a w języku prawnym[9] to pojęcie pojawiło się w treści ustawy z 15.09.2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego[10]. Pojawiło się także w akcie niższej rangi – rozporządzeniu dotyczącym wymagań na egzamin maturalny z biologii na poziomie rozszerzonym. Rozporządzenie stawiało w ubiegłym roku przed zdającymi wymóg znajomości praw zwierząt[11] (oczywiście nie w znaczeniu prawnym). W literaturze odmawia się zwierzętom praw z następujących powodów[12]:

- przyznanie zwierzętom praw ograniczy uprawnienia człowieka, spowoduje tzw. pozytywną dyskryminację ludzi[13],

---

[6] Ł. Smaga, *Rzecznik Ochrony Zwierząt*, Kraków 2019, s. 3.

[7] Tamże.

[8] Tamże.

[9] Zob. A. Majewski, *Prawa zwierząt w prawie pozytywnym*, „Rozprawy Naukowe i Zawodowe PWSZ w Elblągu" 2019, z. 28, s. 57–74.

[10] T.j. Dz U. z 2018 r., poz. 1813.

[11] Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 20.03.2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19; Dz.U. 2020, poz. 493.

[12] A. Majewski, *Prawa zwierząt…*, s. 60.

[13] „Gdyby zarysowująca się w niektórych postępowych krajach tendencja proanimalistyczna uległa pogłębieniu i poszerzeniu, wówczas mogłoby dojść do konstruowania modelu globalnego współżycia opartego na zasadzie zakazu dyskryminacji zwierząt z elementami „pozytywnego dyskryminowania" rodzaju ludzkiego", cyt. za A. Ławniczak, *Ideologia praw zwierząt, „*Wrocławskie Studia Erazmiańskie" 2010, z. 4, s. 451.

• zwierzęta nie potrafią poznać swoich praw, a tym bardziej świadomie z nich korzystać[14], więc przypisanie im praw na podstawie arbitralnie dobranych kryteriów byłoby fikcją[15];

• nadanie podmiotowości prawnej nie jest pochodną przyznania danemu obiektowi statusu podmiotu moralności, lecz cechą przyznaną przez normę prawną[16].

Źródłem nieporozumień w kwestii możliwości istnienia praw zwierząt w prawie pozytywnym jest antropomorfizacja zwierząt. Była ona też powodem ich dereifikacji, która nie zmieniła nic w warunkach życia zwierząt. Zwierzę przed wejściem w życie ustawy o ochronie zwierząt[17] nie było odrębną od rzeczy kategorią prawną, jeśli spełniało warunki określone w pojęciu ustawowym i doktrynalnym dla rzeczy, jednak ten szczególny rodzaj rzeczy był uregulowany w obrocie nieco inaczej niż rzecz nie będąca zwierzęciem. Nic jednak nie stało na przeszkodzie w ustanowieniu takich norm prawnych, które chroniłyby zwierzęta – rzeczy przed zbędnym uśmiercaniem lub cierpieniem. Gdyby zwierzę nadal należało do kategorii rzeczy, obowiązywałyby jak i dzisiaj zakazy i nakazy postępowania z taką szczególną odmianą rzeczy (dzisiaj zwierzętami).

Część zwolenników ochrony humanitarnej zwierząt, zmieniając kategorię prawną istot odczuwających, poprzez wyłączenie ich z pojęcia rzeczy, miało nadzieję na specjalne, lepsze traktowanie tych przedmiotów stosunków prawnych, uznając rzecz za określenie niegodne zwierzęcia[18]. Prawo cywilne dysponowało i dysponuje możliwością uwzględniania zarówno norm etycznych, jak i norm zawartych w innych aktach normatywnych. Wystarczy wskazać na art. 5 k.c.[19], określający granicę wykonywania praw podmiotowych. Zawarte w nim zasady współżycia społecznego są normami moralnymi odnoszącymi się do wzajemnych stosunków międzyludzkich[20].

---

[14] Ł. Smaga, *op. cit.*, s. 93; E. Łętowska, *Dwa cywilnoprawne aspekty praw zwierząt: dereifikacja i personifikacja*, [w:] A. Szpunar (red.), *Studia z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci profesor Biruty Lewaszkiewicz-Petrykowskiej*, Łódź 1997, s. 61.

[15] Ł. Smaga, *Rzecznik Ochrony…*, s. 96 i podana tam literatura.

[16] Tamże, s. 89; J. Białocerkiewicz proponował wprowadzenie swoistego rodzaju *actio popularis*, która będzie skuteczna wówczas, gdy zostanie uznany i ogłoszony katalog praw zwierząt. Bliżej zob J. Białocerkiewicz, *op. cit.*, s. 191. Powstaje jednak pytanie, co to jest „swoistego rodzaju" *actio popularis* i dlaczego wprowadzenie tej instytucji zależy od jednoczesnego „uznania i ogłoszenia" praw zwierząt.

[17] Ustawa z 21.08.1997 r. weszła w życie 24.10.1997 r. (art. 44 ustawy); t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 638.

[18] Np. Jakubowski pisał: „zapomniano, że źródła działań ludzkich, wyrażających się okrucieństwem wobec zwierząt, znajdują się często w sferze prawa cywilnego, traktującego istoty żywe nie będące ludźmi jako rzeczy". A.J. Jakubowski, *Zwierzęta a przepisy*, „Prawo i Życie" 1989, nr 11, s. 5.

[19] Art. 5 k.c.: „Nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego. Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony".

[20] A. Stelmachowski: *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984, s. 150 i podana tam literatura.

Wartością moralną jest zaoszczędzenie zwierzętom zbędnych cierpień i eliminowanie ich zbędnego uśmiercania. Te podstawowe założenia aksjologiczne winny być brane pod uwagę przez organy orzekające w konkretnych wypadkach stosowania prawa cywilnego. Wskazane wartości są wystarczająco chronione poprzez otwarte zdefiniowanie znęcania się nad zwierzętami, podanie dopuszczalnych przyczyn ich uśmiercania, a w przypadku wystąpienia tych przyczyn – zakazu ich niehumanitarnego uśmiercania[21]. Pojęcie rzeczy w prawie nie ma aksjologicznego zabarwienia. Jest to przedmiot stosunków prawnych, tak jak i zwierzę jest przedmiotem tych stosunków. Skoro zwierzęta nie posiadają praw, powołanie Rzecznika Praw Zwierząt byłoby irracjonalne.

Nieco zamętu wprowadziły przepisy art. 68 ustawy 15.01.2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych[22]. Mówią one, że prawa pokrzywdzonego może (w pewnych wypadkach) wykonywać organizacja społeczna. W charakterystyce w Systemie Informacji Prawnej LEGALIS określono ten przepis jako „Reprezentowanie praw zwierząt przez organizacje społeczne", a przecież w prawie karnym procesowym pokrzywdzonym może być co do zasady osoba fizyczna lub prawna, której dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez przestępstwo[23]. Zwierzę można uznać za pokrzywdzonego jedynie w znaczeniu etycznym[24].

2. Instytucja rzecznika w prawie polskim

Według Encyklopedii PWN *ombudsman* to samodzielny, centralny organ państwowy, zajmujący się przede wszystkim ochroną praw jednostki, powiązany bezpośrednio z parlamentem i z reguły wybierany przez parlament[25]. Ombudsmana można więc określić jako rzecznika praw. Prawa jednostki określone w aktach prawnych to publiczne prawa podmiotowe. Z kolei publiczne prawo podmiotowe jest taką sytuacją obywatela (jednostki) ukształtowaną przez normę prawa publicznego, w której obywatel ten może skutecznie domagać się czegoś od państwa lub może w sposób niekwestionowany przez państwo coś uczynić, realizując swój indywidualny interes. Instytucja ombudsmana głównie zapewnia jednostce (i innym podmiotom) szeroki

[21] Zob. art. 6 w zw. z art. 33 ustawy z 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 638.

[22] T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1392 ze zm.

[23] Art. 49 § 1 KPK i 25 § 1 KPW. Zob. bliżej W. Radecki, *Ustawy o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 256–258.

[24] W. Radecki, *Ustawy o ochronie zwierząt…*

[25] *Ombudsman*, [w:] *Encyklopedia PWN*, https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/ombudsman; 3951040.html [dostęp: 16.02.2021].

dostęp do tego urzędu przy równoczesnym niesformalizowanym i bezpłatnym przed nim postępowaniem. Stanowi uzupełnienie „tradycyjnych" rozwiązań instytucjonalnych. Umożliwia reagowanie na bezczynność organów podlegających kontroli ombudsmana. Jest uprawniona do podejmowania działań nie tylko „na wniosek", ale i „z urzędu". Gwarantem jego obiektywizmu jest niezawisłość i niezależność od innych organów[26].

Prawo z samej swojej natury nie może być aksjologicznie indyferentne, ponieważ jest aktem świadomego wyboru[27], a każdy ludzki akt wyboru wynika z jakichś przesłanek aksjologicznych, związanych z preferowaniem przez dokonującego wyboru zespołu wartości. Jak pisze Winczorek[28] – „Kwestią jest nie to, czy wartości są lub mogą być podstawą takiego wyboru, lecz to, jakie są to wartości. Nie inaczej przedstawia się sprawa z wyborem dokonywanym w dziedzinie prawotwórstwa i stosowania prawa". Postulowana instytucja Rzecznika Ochrony Zwierząt (powoływanego w dalszej części opracowania jako ROZ) także ma podłoże aksjologiczne – chodzi o podniesienie poziomu ochrony zwierząt i jej skuteczności. Czy jest to jednak właściwa droga do realizacji wskazanego celu?

W polskim ustawodawstwie rzeczników różnych podmiotów i interesów[29] jest wiele. Pojęcie to jest używane na określenie podmiotów stojących na straży praw określonych grup osób, ale także tych instytucji, które stoją na straży interesu publicznego albo reprezentują określone podmioty przed organami orzekającymi. Dla przykładu niżej podano najbardziej (zdaniem autora) reprezentatywnych przedstawicieli tej instytucji prawnej (wskazano także Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich):

1) Rzecznik Praw Obywatelskich jako organ konstytucyjny[30] powoływany przez Sejm, stojący na straży wolności i praw człowieka i obywatela (określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w innych aktach normatywnych), w tym również na straży realizacji zasady równego traktowania[31], a więc obejmuje wszelkie wolności i prawa mające swoją podstawę w prawie pozytywnym. RPO działa

---

[26] *Model polskiego ombudsmana*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (oprac.), https://www.rpo.gov.pl/pliki/1168596349.pdf [dostęp: 16.02.2021].

[27] P. Winczorek, *Uwagi o aksjologicznych aspektach działalności legislacyjnej w dziedzinie prawa publicznego (konstytucyjnego) w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1994, z. 4, s. 56 i podana tam literatura – m.in. Z. Ziembiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 57 i n.

[28] P. Winczorek, *Uwagi o aksjologicznych aspektach*…

[29] Do stricte rzeczników nie można zaliczyć rzeczników generalnych Trybunału Sprawiedliwości, o których mowa w art. 252 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 25 marca 1957 r. (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864[2]), ponieważ głównym zadaniem rzeczników jest sporządzanie opinii w przedmiocie sposobu rozpoznawania sprawy, która wpłynęła do Trybunału.

[30] Art. 208 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.; Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

[31] Art. 1 ustawy z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 627.

na rzecz dobra publicznego, stąd też dla jego aktywności nie jest konieczna zgoda osób, których wolności i praw taka aktywność miałaby dotyczyć[32]. Jedną z gwarancji niezawisłości rzecznika jest zakaz zajmowania przez osobę piastującą urząd RPO jakichkolwiek innych stanowisk lub wykonywania innych zajęć zawodowych, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej[33].

2) Rzecznik Praw Dziecka (dalej: jako RPD), został ustanowiony na mocy art. 72 ust. 4 Konstytucji. Kompetencje i sposób powoływania RPD określa ustawa[34]. RPD tak jak RPO jest powoływany przez Sejm (art. 4 ustawy o RPD). Stoi na straży praw dziecka określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Konwencji o prawach dziecka i innych przepisach prawa, z poszanowaniem odpowiedzialności, praw i obowiązków rodziców[35]. Działa na rzecz dobra publicznego, stąd dla jego aktywności nie jest konieczna zgoda przedstawicieli ustawowych dzieci bądź opiekunów. Zgodnie z art. 7 ust. 3 pkt 1 ustawy rzecznik (podobnie jak RPO) nie może zajmować innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej, ani wykonywać innych zajęć zawodowych.

3) Rzecznik Praw Pacjenta[36] (dalej: RPP) jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów. Posiada status centralnego organu administracji rządowej[37]. Do zadań rzecznika należy ochrona praw pacjenta, określonych w ustawie z 16.11.2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta[38] oraz w przepisach odrębnych. Urząd Rzecznika Praw Pacjenta jest kolejną instytucją ombudsmana w Polsce – dla aktywności rzecznika nie jest konieczna zgoda pacjentów. Podstawową formą jego działalności jest kontrola, która – prowadzona pod kątem ochrony praw pacjenta – w zasadzie dotyczy całej administracji państwowej oraz samorządowej właściwej w zakresie ochrony zdrowia, jak również podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych[39]. RPP działa w celu ochrony praw pacjenta, nie działa więc przeciw

---

[32] P. Tuleja, (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, art. 208, https://sip.lex.pl/#/commentary/587806802/604242?tocHit=1&cm=RELATIONS [dostęp: 7.02.2021].

[33] Art. 209 ustawy o RPO.

[34] Ustawa z 6.01.2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 141.

[35] Art. 1 ustawy z 6.01.2000 r. o RPD.

[36] W Polsce pojawiło się także kilku innych „podrzeczników" praw pacjenta, których działania – podejmowane w skali mikro – powodują realne polepszenie się sytuacji konkretnych grup pacjentów. Są to rzecznicy: pacjenta z SM, pacjenta szpitala psychiatrycznego, praw osoby uzależnionej oraz osób z autyzmem. Bliżej zob. B. Kmieciak, *Prawa pacjenta: refleksje w stronę zmian*, [w:] P. Jabłoński, J.M. Pichlak (red.), *Prawo i Polityka w sferze publicznej. Perspektywa wewnętrzna*, Wrocław 2017, https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/89901/03_02_B_Kmieciak_Prawa_Pacjenta_refleksje_w_strone_zmian.pdf [dostęp: 11.02.2021].

[37] Art. 42 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta.

[38] T.j. Dz.U. z 2020, poz. 849 ze zm.

[39] D. Krakowska, *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Komentarz*. LEX 2016, https://sip.lex.pl/#/commentary/587281107/490057?tocHit=1&cm=RELATIONS [dostęp: 7.02.2021].

podmiotom, które naruszyły prawo albo odniosły korzyść na skutek niezgodnego z prawem działania podmiotów zobowiązanych do przestrzegania praw pacjenta[40]. Konstytucja nie zawiera postanowień o działalności RPP, w przeciwieństwie do regulacji działalności RPO, który stoi na straży praw i wolności każdego człowieka (także pacjenta).

4) Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich (wybierany przez Parlament Europejski) zajmuje się przypadkami niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji, organów, urzędów lub agencji Unii Europejskiej. Jest w pełni niezawisły w wykonywaniu swej funkcji. Może stwierdzić niewłaściwe administrowanie, jeżeli dana instytucja nie przestrzega: praw podstawowych, przepisów lub zasad prawa, zasad dobrej administracji. Jest uprawniony do przyjmowania skarg od każdego obywatela Unii lub każdej osoby fizycznej bądź prawnej, mającej miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich bada te skargi i sporządza sprawozdanie na ich temat. Przeprowadza dochodzenia, które uważa za uzasadnione, bądź z inicjatywy własnej, bądź na podstawie skarg przedstawionych mu bezpośrednio lub za pośrednictwem członka Parlamentu Europejskiego[41]. Pozycja rzecznika jest podobna do pozycji polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

5) Rzecznik Finansowy powoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów. Do zadań rzecznika należy podejmowanie działań w zakresie ochrony klientów podmiotów rynku finansowego, których interesy reprezentuje[42], a więc działa w imieniu podmiotów, które zwróciły się do niego o pomoc.

6) Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców stoi na straży praw mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców[43], w szczególności poszanowania zasady wolności działalności gospodarczej, pogłębiania zaufania przedsiębiorców do władzy publicznej, bezstronności i równego traktowania, zrównoważonego rozwoju oraz zasady uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słusznych interesów przedsiębiorców[44].

Może on występować z wnioskiem do ministrów o wyjaśnienie przepisów regulujących podejmowanie, wykonywanie lub zakończenie działalności gospodarczej, dotyczące praktycznego ich stosowania (objaśnienia prawne), przy uwzględnieniu w szczególności orzecznictwa sądów, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału

---

[40] Tamże.

[41] Art. 228 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej; Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864[2].

[42] Art. 11 i 17 ustawy z 5.08.2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym; Dz.U. z 2019 r., poz. 2279 ze zm. Niezupełnie jasny jest status rzecznika finansowego. Z ustawy można wywnioskować, że jest to urząd państwowy, którego zadaniem jest ochrona klientów podmiotów rynku finansowego.

[43] Art. 16 ustawy z 6.03.2018 r. Prawo przedsiębiorców; t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 162.

[44] Art. 1 ust. 1 ustawy z 6.03.2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców; Dz.U. poz. 648.

Sprawiedliwości Unii Europejskiej[45]. W określonych sytuacjach może skierować do właściwego ministra lub organu upoważnionego ustawowo do opracowywania i wnoszenia do rozpatrzenia przez Radę Ministrów projektów aktów normatywnych wniosek o przygotowanie oceny funkcjonowania tego aktu normatywnego lub jego części, wraz z uzasadnieniem[46]. Rzecznika powołuje Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki[47]. Jest to niezależny organ państwowy (instytucja państwowa)[48]. Ponieważ podjęcie czynności przez rzecznika następuje z urzędu lub na wniosek[49], dla jego aktywności nie jest konieczna zgoda przedsiębiorców, których przepisy dotyczą lub, których prawa zostały naruszone.

7) Powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów. Polski model rzecznika praw konsumenta ma charakter mieszany[50]. Jak pisze A. Radwański: „oprócz Prezesa Urzędu (Ochrony Konkurencji i Konsumentów) przyjęto w Ustawie obligatoryjne stworzenie stanowiska rzecznika konsumentów w każdym z powiatów. W ten sposób w samorządzie szczebla powiatowego ma być zatrudniona jedna osoba zajmująca się tylko ochroną interesów konsumentów”[51] (może być wspólny rzecznik dla więcej niż jednego powiatu). Zgodnie z art. 39 ustawy, rzecznik konsumentów wykonuje zadania samorządu powiatowego w zakresie ochrony praw konsumentów.

8) Rzecznik Praw Pasażera Kolei (a więc szczególnej grupy konsumentów) jest podmiotem pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich w sektorze usług kolejowych w sprawach dotyczących zobowiązań umownych. Działa przy Prezesie Urzędu Transportu Kolejowego[52], będącego centralnym organem administracji rządowej[53]. Jest częścią systemu polubownego rozwiązywania sporów, a osoby prowadzące postępowanie mają obowiązek niezwłocznego ujawnienia rzecznikowi okoliczności, które mogą wpłynąć na ich niezależność lub bezstronność, lub powodować konflikt interesów z jedną ze stron sporu[54].

---

[45] Art. 33 ust. 1 Prawa przedsiębiorców.

[46] Art. 69 Prawa przedsiębiorców.

[47] Art. 3 ust. 1 ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców.

[48] P. Ruczkowski, L. Bielecki, *Komentarz do ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców*, [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz*, M. Wierzbowski (red. nauk.), Warszawa 2019, https://sip.lex.pl/#/commentary/587786514/583954/bielecki-leszek-ruczkowski-piotr-komentarz-do-ustawy-o-rzeczniku-malych-i-srednich..?cm=RELATIONS [dostęp: 10.02.2021].

[49] Art. 10 ust. 1 ustawy powołanej w poprzednim przypisie.

[50] Na temat modeli systemu instytucjonalnej ochrony praw konsumentów bliżej zob. M. Radwański, A. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, wyd. II, https://sip.lex.pl/#/commentary/587296082/519022?tocHit=1&cm=RELATIONS [dostęp: 10.02.2021].

[51] Tamże.

[52] Art. 16a ustawy z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1043 ze zm.

[53] Art. 10 ustawy powołanej w poprzednim przypisie.

[54] Art. 16 ust. 1 ustawy z 23.09.2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich; Dz.U. poz. 823.

9) Krajowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej (a właściwie Krajowi Rzecznicy Odpowiedzialności Zawodowej) jest określany w wielu ustawach regulujących wykonywanie wolnych zawodów[55] bądź zajmowania stanowisk wymagających przynależności do samorządu zawodowego[56]. Ustawy operują także pojęciem „Krajowy Rzecznik Dyscyplinarny"[57], ewentualnie Naczelny Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej[58]. Są to podmioty prowadzące postępowanie wyjaśniające w sprawach naruszenie odpowiedzialności zawodowej członków różnych izb. Pełnią funkcję oskarżycieli przed Krajowym Sądem Dyscyplinarnym lub najwyższym organem izby danego zawodu (np. Krajowym Zjazdem Psychologów[59]). Na niższych szczeblach struktury samorządu zawodowego występują rzecznicy, np. okręgowi[60].

10) Rzecznik patentowy jest zawodem zaufania publicznego[61], polegającym na świadczeniu pomocy prawnej i technicznej w sprawach własności przemysłowej. Tego typu „rzecznikami" świadczącymi pomoc są: adwokat, radca prawny, doradca podatkowy itp.

11) Istnieją także rzecznicy dyscyplinarni I i II instancji, działający tam, gdzie prawo przewiduje instancyjność postępowania dyscyplinarnego (komisje dyscyplinarne I i II instancji). Na ogół do zadań tych rzeczników należy prowadzenie postępowania wyjaśniającego, składanie wniosków o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, jeżeli wyniki postępowania wyjaśniającego to uzasadniają, udział w rozprawach w charakterze strony, wnoszenie odwołań od orzeczeń komisji dyscyplinarnej I instancji, udział w postępowaniu odwoławczym[62]. Ich powołanie jest

---

[55] Tytułem przykładu można podać art. 44 ustawy z 21.12.1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych; t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1140 ze zm.; art. 38 ustawy z 8.06.2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów; t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1026; art. 38 ustawy z 15.12.2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa; t.j., Dz.U. z 2019 r., poz. 1117.

[56] Np. wykonywanie zawodu prokuratora – art. 153 ustawy z 28.01.2016 r. Prawo o prokuraturze; t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 66.

[57] Art. 34 ustawy z 11.05.2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1415 ze zm.

[58] Art. 45 ustawy z 12.12.2009 r. o izbach lekarskich; t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 965 ze zm.

[59] Art. 38 ustawy o zawodzie psychologa…

[60] W zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych oskarżycielami przed sądem dyscyplinarnym są także zastępcy rzecznika dyscyplinarnego działający przy sądach apelacyjnych i zastępcy rzecznika dyscyplinarnego działający przy sądach okręgowych (art. 112 § 1 ustawy z 27.01.2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych; Dz.U. z 2020 r., poz. 2072).

[61] Art. 1 ust. 1, art. 4 ust. 1 ustawy z 11.04.2001 r. o rzecznikach patentowych; t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1861 ze zm.

[62] Na przykład rzecznicy dyscyplinarni urzędu dla urzędników państwowych, przewidziani w art. 36^1 i 36^2 ustawy z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 537.

wyrazem władzy zwierzchniej (rektora[63], przełożonego dyscyplinarnego[64], ministra sprawiedliwości[65], dyrektora generalnego urzędu[66] itp.).

12) Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych jest organem właściwym do wypełniania funkcji oskarżyciela w drugiej instancji. Główny rzecznik, rzecznik dyscypliny i ich zastępcy działają na rzecz finansów publicznych oraz reprezentują w prowadzonym postępowaniu interesy Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i innych jednostek sektora finansów publicznych. Są oni niezależni od innych organów i nie są związani rozstrzygnięciami innych organów, z wyjątkiem prawomocnego wyroku sądu[67].

Jak wynika z podanych przykładów, instytucja rzecznika nie ma jednolitego charakteru. Rzecznikiem może być organ, urząd. Do podstawowych funkcji rzeczników należą: ochrona praw określonej grupy podmiotów, prowadzenie postępowania wyjaśniającego, oskarżanie w postępowaniach dyscyplinarnych, reprezentowanie indywidualnych podmiotów w postępowaniach sądowych oraz przed urzędami i organami.

Instytucja rzecznika w prawie jest więc „rozmyta", co dla dalszej części rozważań ma takie znaczenie, że jest ona stosowana w ustawodawstwie dość dowolnie, na określenie różnych podmiotów, a więc miano rzecznika można używać w dowolnych znaczeniach, jednak samo słowo „rzecznik" niesie ze sobą ładunek aksjologiczny nobilitujący pozycję podmiotu określonego tym mianem i w tym m.in. kontekście proponuje się powołanie instytucji ROZ. W rzeczywistości jednak sama nazwa „rzecznik" nie może być oceną zakresu kompetencji i zaliczenia do kategorii ombudsmana, czyli niezależnego urzędnika, do którego można się odwoływać po wyczerpaniu innych możliwości prawnych. Do tej grupy nie należą np. rzecznicy dyscyplinarni.

---

[63] Art. 209 ustawy z 20.07. 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 85.

[64] K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2020, https://sip.legalis.pl/document view.seam?documentId=mjxw62zogi3damrvgy3domjoobqxalrvgmztmnbwgi2q&groupIndex=4&rowIndex=1#tabs-metrical-info [dostęp: 14.02.2021].

[65] Art. 202 ustawy z 22.03.2018 r. o komornikach sądowych; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 121. Zob. też R. Reiwer (red.), *Ustawa o komornikach sądowych. Komentarz,* [w:] R. Reiwer (red.), *Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz*, Warszawa 2019, https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3damrrhaydkojoobqxalrvgi3tgmbsgu3a#tabs-metrical-info [dostęp: 14.02.2021].

[66] Art. 124 ustawy z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 265. Pełni on rolę prokuratora w postępowaniu dyscyplinarnym w służbie cywilnej – bliżej zob. M. Rotkiewicz, *Komentarz do art. 124*, [w:] M. Rotkiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2018, https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3damjzha2dcmzoobqxalrugm4tmmbvgezq#tabs-metrical-info [dostęp 14.02.2021 r.].

[67] Art. 58 ustawy z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych; t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1440 ze zm.

3. Rzecznik Ochrony Zwierząt jako ombudsman

Urząd ombudsmana wywodzi się ze Szwecji, gdzie w początkach XVIII w. pojawił się jako organ nadzorujący działalność instytucji publicznych pod kątem wywiązywania się ze swych obowiązków przez organy państwowe i przez urzędników.

Instytucja ta występuje pod różnymi nazwami: pełnomocnik (RFN), mediator (Francja), rzecznik sprawiedliwości (Portugalia), komisarz parlamentu do spraw administracji (Wielka Brytania)[68]. Sama nazwa nie świadczy o tym, czy mamy do czynienia z ombudsmanem. Nie w nazwie tkwi istota rzeczy, ale w funkcjonowaniu specjalnego organu czuwającego nad poszanowaniem praw jednostki. Jego przydatność znajduje potwierdzenie także w fakcie, że ombudsman pojawił się również w strukturach Unii Europejskiej, a jego zadaniem jest rozpatrywanie skarg pochodzących od obywateli państw należących do Unii na przypadki naruszania prawa wskutek działań lub decyzji podejmowanych przez organy Unii.

Jak wcześniej zaznaczono, określenie „rzecznik" w znaczeniu ombudsmana to rzecznik praw człowieka ujętych w prawie pozytywnym, cieszący się niezależnością od organów władzy wykonawczej, a więc do tej kategorii nie można zaliczyć różnego rodzaju rzeczników dyscyplinarnych, Krajowych Rzeczników Odpowiedzialności Zawodowej, Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, Rzecznika Praw Pasażera Kolei, Rzecznika Patentowego oraz innych „rzeczników" (pełnomocników), będących zawodami zaufania publicznego, a więc osobami wykonującymi zawód rzecznika. Rzecznik Finansowy oraz rzecznicy praw konsumentów działają na rzecz konkretnych grup podmiotów, lecz nie są niezależni od władzy wykonawczej rządowej lub samorządowej, podobnie jak powoływani przez premiera – Rzecznik Praw Pacjenta i Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Tak więc pojęcie „rzecznik" w prawie polskim wykracza poza pojęcie ombudsmana i to szersze rozumienie mogłoby teoretycznie obejmować ROZ.

Rzecznik ochrony to nie rzecznik praw, a więc jego pozycja mogłaby być podobna do pozycji różnego rodzaju rzeczników „kontrolno-dochodzeniowych", m.in. dyscyplinarnych, tym bardziej, że nie istnieje potrzeba wyłaniania osoby piastującej tę funkcję przez Sejm[69], ponieważ ochrona zwierząt nie ma politycznego charakteru i w interesie publicznym nie leży zagwarantowanie jej immunitetu, takiego jaki

---

[68] J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001, s. 17–24.

[69] Z formalnej strony ROZ mógłby być organem konstytucyjnym pod warunkiem zmiany Konstytucji, do czego potrzebna jest większość kwalifikowana (co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów). Ochrona zwierząt w prawie polskim jest elementem ochrony środowiska i uregulowana w rozdziale I Konstytucji RP, dlatego zmiana tych przepisów jest jeszcze bardziej utrudniona (art. 235 Konstytucji). Nie sądzę, żeby w praktyce udało się takie przedsięwzięcie.

przysługuje RPO[70]. Ustawodawstwo polskie zalicza rozwiązania prawne chroniące zwierzęta do prawa ochrony środowiska. Ustawa z 27.04.2001 r. Prawo ochrony środowiska[71] w art. 81 ust. 4 pkt 4 stwierdza, że szczegółowe zasady ochrony zwierząt gospodarskich i domowych określają przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. Ustawa tym samym rozciąga zakres prawa ochrony środowiska na ochronę humanitarną zwierząt gospodarskich i domowych. Brak jest logicznego uzasadnienia dla wyłączenia ochrony humanitarnej pozostałych zwierząt z prawa ochrony środowiska[72]. A więc ochronie podlega prawo człowieka, zaś instrumentem służącym tej ochronie jest ochrona prawna zwierząt. W tym kontekście określenie ROZ byłoby sformułowaniem nieodpowiednim. Lepszym rozwiązaniem byłaby nazwa „rzecznik prawa do ochrony zwierząt". Odnosząc się do postulatów ustanowienia rzecznika ochrony zwierząt, należy zwrócić uwagę na proponowane zadania ROZ, określone w opracowanym przez Ł. Smagę projekcie (powołanym w przypisie 6) ustawy o Rzeczniku Ochrony Zwierząt przez pryzmat jego zadań. Zadaniem ROZ byłoby stanie na straży przestrzegania przez organy i instytucje prawa ochrony zwierząt, a także badanie, czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji oraz obywateli nie nastąpiło naruszenie tego prawa (uprawnienia kontrolno-dochodzeniowe). ROZ miałby wykonywać także funkcje organu inicjującego postępowania karne i administracyjne i uczestniczyć w niech na prawach strony oraz uczestniczyć w procesie tworzenia prawa ochrony zwierząt.

Zadania określone w art. 1 ust. 2 Projektu traktują o przestrzeganiu przepisów prawa i zasady humanitarnego traktowania. Humanitarne traktowanie określają przepisy ustawy o ochronie zwierząt, a naruszenie tego nakazu penalizowane jest w art. 37 i 37b ustawy, a więc koniunkcja „przepisów prawa i zasady humanitarnego traktowania" jest zbędna. Ustawa o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych, regulując także postępowanie ze zwierzętami, zawiera przepisy karne określające niezgodne z nią zachowania jako przestępstwa[73]. Propozycje zawarte w art. 1 ust. 2 i 3 projektu dotyczą kontroli przestrzegania ustawy przez podmioty zobowiązane do jej przestrzegania. Ustawy o ochronie zwierząt i o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych wymieniają podmioty, które są odpowiedzialne za realizację i przestrzeganie ich przepisów[74],

---

[70] Na marginesie rozważań wydaje się niecelowe „mnożenie" rzeczników ochrony praw. Powinno się w ustawie o RPO przyjąć, że zastępcy RPO będą zajmowali się określonym zakresem spraw, np. prawami pacjenta, czy prawami dziecka, likwidując osobne urzędy rzeczników praw różnych kategorii podmiotów.

[71] T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1219 ze zm.

[72] Por. W. Radecki, *Ustawy o ochronie zwierząt o doświadczeniach na zwierzętach. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 46.

[73] Art. 66 i 67 ustawy.

[74] Art. 1 ust. 3 „Organy administracji publicznej podejmują działania na rzecz ochrony zwierząt, współdziałając w tym zakresie z odpowiednimi instytucjami i organizacjami krajowymi i międzyna-

a wykrywaniem i zapobieganiem popełnianiu czynów karalnych zajmuje się policja i prokuratura[75], wykonująca zadania w zakresie ścigania czynów karalnych. Istnieją także organy kontrolne z zakresu ochrony środowiska, stojące na straży ochrony gatunkowej i użytkowej zwierząt, takie jak Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska oraz regionalny dyrektor ochrony środowiska i inne, których omówienie przekraczałoby ramy objętościowe wymagane przez wydawcę niniejszego opracowania.

Kolejne istotne zadanie ROZ proponowane jest w art. 15 projektu ustawy. Otóż rzecznik mógłby „występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących ochrony zwierząt". Wynika z tego, że rzecznik nie korzystałby z inicjatywy ustawodawczej, a jedynie za pomocą innych podmiotów mógłby dążyć do zmiany prawa. Takie rozwiązania już są zawarte w ustawodawstwie. Zgodnie z art. 118 Konstytucji RP, inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, senatowi, prezydentowi Rzeczypospolitej, Radzie Ministrów i grupie co najmniej 100.000 obywateli mających prawo wybierania do sejmu. Ponadto organizacje społeczne i różne stowarzyszenia mają prawo komentowania projektów prawa, negocjowania zapisów i rozwiązań, ale także legitymizacji przyjmowanych przepisów. Wymienionym celom służą m.in. konsultacje społeczne, petycje, wysłuchanie publiczne, dialog społeczny oraz działalność lobbingowa. Najważniejszymi instrumentami wpływania na rozwiązania legislacyjne wydają się być konsultacje społeczne[76] i działalność lobbingowa[77]

---

rodowymi". Art. 3 „W celu realizacji przepisów ustawy Inspekcja Weterynaryjna oraz inne właściwe organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego współdziałają z samorządem lekarsko-weterynaryjnym oraz z innymi instytucjami i organizacjami społecznymi, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt". Art. 7 i 8 dotyczą kompetencji wójta, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, zarządu województwa. Art. 11 mówi o gminie, ministrze właściwym do spraw administracji publicznej oraz ministrze właściwym do spraw środowiska, a art. 12b o ministrze właściwym do spraw rolnictwa. Podmiotem kontrolującym utrzymywanie zwierząt gospodarskich oraz hodowców, dostawców i użytkowników w zakresie prowadzonej przez nich działalności dostarczania zwierząt doświadczalnych, a także transport zwierząt kręgowych, jest powiatowy lekarz weterynarii, a Inspekcja Weterynaryjna sprawuje nadzór nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt (art. 34a ustawy). W kontroli szeroko rozumianej uczestniczy jeszcze wiele podmiotów. Omówienie ich kompetencji byłoby zbyt obszerne, dlatego ze względu na wymogi edytorskie zostało pominięte.

[75] Zgodnie z art. 182 i 183 Kodeksu postępowania administracyjnego z 14.06.1960 r. (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.) prokuratorowi służy prawo zwrócenia się do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem, a także prawo udziału w każdym stadium postępowania w celu zapewnienia, aby postępowanie i rozstrzygnięcie sprawy było zgodne z prawem. W postępowaniu cywilnym może on żądać wszczęcia postępowania w każdej sprawie, jak również wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności, praw obywateli lub interesu społecznego (art. 7 Kodeksu postępowania cywilnego z 17.11.1964 r.; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1575 ze zm).

[76] Bliżej zob. J. Woźniczko, *Konsultacje społeczne jako narzędzie partycypacji publicznej*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2019, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/171/plik/ot_666.pdf [dostęp: 18.02.2021].

[77] Ustawa z 7.07.2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa; t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 248.

Ponadto na podstawie ustawy z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej[78] informacją publiczną jest informacja o projektowaniu aktów normatywnych (art. 6 pkt 1 lit. b ustawy), w szczególności zamieszczana w Biuletynie Informacji Publicznej, do którego każdy ma dostęp.

Podsumowanie

Ochrona zwierząt nie dotyczy bezpośrednio praw jednostki. Prawa jednostki mogą być realizowane poprzez ochronę zwierząt (np. prawo do środowiska), a więc nie istnieje potrzeba wyłonienia specjalnego organu o statusie ombudsmana czuwającego nad ich poszanowaniem. Nie istnieje również potrzeba wyłaniania specjalnego scentralizowanego urzędu do ochrony zwierząt, zwanego rzecznikiem. Ochrona zwierząt w stosunkach administracyjnoprawnych jest egzekwowana przez różne wymienione wcześniej organy, natomiast ochrona przed czynami zabronionymi, których przedmiotem są stosunki społeczne związane z relacjami człowieka ze zwierzętami, jest realizowana przez organy typowe do zwalczania przestępstw i wykroczeń. Z uwagi na specyfikę zwierząt jako istot odczuwających ból i cierpienie, można byłoby ustanowić w ramach struktury prokuratury prokuratorów odpowiedzialnych za wykrywanie i zwalczanie czynów zabronionych, których przedmiotem czynności wykonawczej jest zwierzę[79]. Jednak nie powinni nazywać się rzecznikami, ponieważ byliby to prokuratorzy wyspecjalizowani do zwalczania przestępstw i wykroczeń przeciw ochronie zwierząt. Można by także wprowadzić obowiązek prawny zawiadomienia policji lub prokuratora o każdym podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez wszystkie osoby, które dowiedziały się o tym w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych[80].

W celu zwiększenia skuteczności ochrony zwierząt można także powołać (na wzór rozwiązań przeciwdziałających przemocy w rodzinie[81]) zespoły interdyscyplinarne na szczeblu gminy, w skład których wchodziliby przedstawiciele: powiatowego

[78] T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2176.

[79] Na temat pojęcia czynności wykonawczej zob. R.A. Stefański, *Glosa do uchwały składu 7 sędziów SN z dnia 30 października 2008 r.*, sygn. I KZP 20/08, „Prokuratura i Prawo" 2009, nr 3, s. 143 i 144.

[80] W obecnym stanie prawnym obowiązek taki ciąży na instytucjach państwowych i samorządowych (art. 304 § 2. K.p.k.). Bliżej zob. J. Żylińska, *Prawny obowiązek zawiadomienia o niektórych przestępstwach (art. 240 k.k.)*, „Prokuratura i Prawo" 2015, nr 10, s. 47–49; K. Dudka, *Prawny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie a odpowiedzialność pokrzywdzonego za czyn z art. 240 k.k.*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych" 2005, z. 1, s. 104.

[81] Ustawa z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 218 ze zm.

lekarza weterynarii, podmiotów prowadzących schronisko dla zwierząt, izby rolniczej, Polskiego Związku Łowieckiego oraz organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt. Byłaby to jedna z zinstytucjonalizowanych form ustawowego obowiązku współpracy[82].

Reasumując można stwierdzić, że prawo dysponuje już wieloma instrumentami prawnymi realizującymi zadania, które zwolennicy powołania ROZ przed nim stawiają, a więc – zgodnie z zasadą minimalizacji interwencji prawodawczej w państwie demokratycznym – powołanie ROZ byłoby nieracjonalne, a problemy egzekwowania prawa powinny być rozwiązywane w ramach nadzoru. Są przecież problemy równie ważne lub ważniejsze, np. zapobieganie przemocy w rodzinie, jednak nie powołuje się np. rzecznika ochrony rodziny przed przemocą.

Literatura

1. Białocerkiewicz J., *Status prawny zwierząt. Prawa zwierząt czy prawna ochrona zwierząt*, Toruń 2005.
2. Dudka K., *Prawny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie a odpowiedzialność pokrzywdzonego za czyn z art. 240 k.k.*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych" 2005, z. 1.
3. Jakubowski A.J., *Zwierzęta a przepisy*, „Prawo i Życie" 1989, nr 11.
4. Ławniczak A., *Ideologia praw zwierząt*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie" 2010, z. 4.
5. Łętowska E., *Dwa cywilnoprawne aspekty praw zwierząt: dereifikacja i personifikacja*, [w:] A. Szpunar (red.), *Studia z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci profesor Biruty Lewaszkiewicz-Petrykowskiej*, Łódź 1997.
6. Majewski A., *Prawa zwierząt w prawie pozytywnym*, „Rozprawy Naukowe i Zawodowe PWSZ w Elblągu" 2019, z. 28.
7. Radecki W., *Ustawy o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2015.
8. Smaga Ł., *Ochrona humanitarna zwierząt*, Białystok 2010.
9. Smaga Ł., *Rzecznik Ochrony Zwierząt*, Kraków 2019.
10. Stefański R.A., *Glosa do uchwały składu 7 sędziów SN z dnia 30 października 2008 r.*, sygn. I KZP 20/08, „Prokuratura i Prawo" 2009, nr 3.
11. Stelmachowski A., *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984.
12. Świątkiewicz J., *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001.
13. Winczorek P., *Uwagi o aksjologicznych aspektach działalności legislacyjnej w dziedzinie prawa publicznego (konstytucyjnego) w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1994, nr 4.
14. Ziembiński Z., *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990.
15. Żylińska J., *Prawny obowiązek zawiadomienia o niektórych przestępstwach (art. 240 k.k.)*, „Prokuratura i Prawo" 2015, nr 10.

[82] Ustawa o ochronie zwierząt w art. 3 nakłada obowiązek współdziałania Inspekcji Weterynaryjnej oraz innych właściwych organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego z samorządem lekarsko-weterynaryjnym oraz z innymi instytucjami i organizacjami społecznymi, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt.

Źródła internetowe

1. Bielecki L, Ruczkowski P., *Komentarz do ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców*, [w:] *Konstytucja biznesu, Komentarz*, M. Wierzbowski (red. nauk.), Warszawa 2019, https://sip.lex.pl/#/commentary/587786514/583954/bielecki-leszek-ruczkowski-piotr-komentarz-do-ustawy-o-rzeczniku-malych-i-srednich..?cm=RELATIONS.
2. Chałubińska-Jentkiewicz K., Kurek J., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2020, https://sip.legalis.pl/document view.seam?documentId=mjxw62zogi3damrvgy3domjoobqxalrvgmztmnbwgi2q&groupIndex=4&rowIndex=1#tabs-metrical-info.
3. Kmieciak B., *Prawa pacjenta: refleksje w stronę zmian*, [w:] P. Jabłoński, J.M. Pichlak (red.), *Prawo i Polityka w sferze publicznej. Perspektywa wewnętrzna*, Wrocław 2017, https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/89901/03_02_B_Kmieciak_Prawa_Pacjenta_refleksje_w_strone_zmian.pdf.
4. Kozłowska A., *Detronizacja ósmej plagi*, https://przekroj.pl/spoleczenstwo/detronizacja-osmej-plagi-aleksandra-kozlowska.
5. Krakowska D., *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Komentarz*, LEX 2016, https://sip.lex.pl/#/commentary/587281107/490057?tocHit=1&cm=RELATIONS.
6. Mieśnik M., *Robert Biedroń chce rzecznika praw zwierząt. Powołał go już Lech Kaczyński,* https://wiadomosci.wp.pl/robert-biedron-chce-rzecznika-praw-zwierzat-powolal-go-juz-lech-kaczynski-6478222646372481a.
7. *Model polskiego ombudsmana*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (oprac.) ,https://www.rpo.gov.pl/pliki/1168596349.pdf.
8. *Ombudsman*, [w:] *Encyklopedia PWN*, https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/ombudsman;3951040.html.
9. Rapiej G., *Nowa Zelandia uznaje WSZYSTKIE zwierzęta za istoty czujące. Kibicujemy!* https://www.ofeminin.pl/lifestyle/to-nas-kreci/nowa-zelandia-jako-uznaje-wszystkie-zwierzeta-sa-istoty-czujace/12gn16x.
10. Reiwer R. (red.), *Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz*, Warszawa 2019, https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3damrrhaydkojoobqxalrvgi3tgmbsgu3a#tabs-metrical-info.
11. Rotkiewicz M., *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2018, https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3damjzha2dcmzoobqxalrugm4tmmbvgezq#tabs-metrical-info.
12. Stawicki A., Stawicki E. (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz,* https://sip.lex.pl/#/commentary/587296082/519022?tocHit=1&cm=RELATIONS.
13. Tuleja P., (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, https://sip.lex.pl/#/commentary/587806802/604242?tocHit=1&cm=RELATIONS.
14. Woźniczko J., *Konsultacje społeczne jako narzędzie partycypacji publicznej*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2019, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/171/plik/ot_666.pdf.

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.; Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.
2. Kodeks postępowania administracyjnego z 14.06.1960 r.; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.
3. Kodeks postępowania cywilnego z 17.11.1964 r.; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1575 ze zm.
4. Ustawa z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 537.
5. Ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 627.
6. Ustawa z 21.12.1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych; t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1140 ze zm

7. Ustawa z 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt; t.j. Dz.U. z Dz.U. z 2020 r., poz. 638.
8. Ustawa z 6.01.2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 141.
9. Ustawa z 15.12.2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa; t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1117.
10. Ustawa z 27.01.2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych; Dz.U. z 2020 r., poz. 2072.
11. Ustawa z 11.04.2001 r. o rzecznikach patentowych; t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1861 ze zm.
12. Ustawa z 27.04.2001 r. Prawo ochrony środowiska; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1219 ze zm.
13. Ustawa z 8.06.2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów; t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1026.
14. Ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2176.
15. Ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1043 ze zm.
16. Ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych; t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1440 ze zm.
17. Ustawa z 7.07.2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa; t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 248.
18. Ustawa z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 218 ze zm.
19. Ustawa z 16.11.2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta; t.j. Dz.U. z 2020, poz. 849 ze zm.
20. Ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 265.
21. Ustawa z 12.12.2009 r. o izbach lekarskich; t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 965 ze zm.
22. Ustawa 15.01.2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych; t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1392 ze zm.
23. Ustawa z 5.08.2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym; Dz.U. z 2019 r., poz. 2279 ze zm.
24. Ustawa z 28.01.2016 r. Prawo o prokuraturze; t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 66.
25. Ustawa z 3.09.2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich; Dz.U. poz. 823.
26. Ustawa z 15.09.2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego; t.j. Dz U. z 2018 r., poz. 1813.
27. Ustawa z 11.05.2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1415 ze zm.
28. Ustawa z 6.03.2018 r. Prawo przedsiębiorców; t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 162.
29. Ustawa z 6.03.2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców; Dz.U. poz. 648.
30. Ustawa z 22.03.2018 r. o komornikach sądowych; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 121.
31. Ustawa z 20.07. 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 85.
32. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 25 marca 1957 r.; Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864[2]).
33. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 20.03.2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19; Dz.U. 2020, poz. 493.

ANIMAL PROTECTION OMBUDSMAN

The legal literature recommends the appointment of the Animal Welfare Ombudsman. The article answers the question whether it is possible and necessary to appoint the said ombudsman in the Polish system of institutions. The answer to this question required an analysis of the nature of „animal rights" as referred to in Polish legislation. It also required a description of the meaning of the term

„ombudsman" used in the law. The analysis revealed that due to the ambiguity of the term, it is possible to establish the institution of an Animal Welfare Ombudsman, obviously not in the explicit ombudsman sense, granting him or her controlling and investigative competences. However, the appointment of such an institution, in view of the multiplicity of authorities dealing with animal protection, is pointless. The efficiency of animal protection law can be though increased by providing for specialisation of prosecutors and by appointing interdisciplinary teams at county levels to monitor the rule of law and compliance with the law.

Ewa Pachura

PRZESTĘPCZOŚĆ NIEUJAWNIONA

Opisując zjawisko przestępczości, trzeba zdać sobie sprawę z tego, że nie wszystkie informacje o rzeczywiście popełnionych przestępstwach znajdują się w statystykach policyjnych czy sądowych. O części zdarzeń organy ścigania nigdy się nie dowiedzą. Są to przestępstwa o różnym ciężarze gatunkowym. W artykule zostanie przedstawiona skala występowania ciemnej liczby przestępstw oraz przyczyny jej występowania.

Wprowadzenie

Przestępczość nieujawniona jest zagadnieniem stanowiącym znaczący problem społeczny, wpływający na rzeczywistą ocenę bezpieczeństwa. Wiadomo jest, że przestępczość istnieje od zawsze, jednak ta, o której dowiadują się organy ścigania, a sprawca zostaje postawiony przed sądem i ukarany, stanowi tylko część faktycznie zaistniałych zdarzeń o charakterze przestępczym.

1. Podstawowe definicje związane z pomiarem przestępczości

Rozpoczynając rozważania na przedmiotowy temat, należy przede wszystkim przedstawić podstawowe definicje związane z tą problematyką. Jak wskazuje B. Hołyst, przez przestępczość „rozumie się w kryminologii zbiór czynów zabronionych przez ustawę pod groźbą kary, które to czyny zostały popełnione na obszarze danej jednostki terytorialnej w danym czasie”[1]. Przestępczość jest zjawiskiem z natury złożonym i nie jest możliwe ścisłe określenie jej rozmiarów. Badania można oprzeć tylko na wykrytych czynach karalnych zgłoszonych organom ścigania lub na prawomocnych wyrokach sądowych zakończonych skazaniem. Nie są, i prawdopodobnie nigdy nie będą znane, statystyki przestępstw niewykrytych i niezgłoszonych[2].

---

[1] B. Hołyst, *Kryminologia,* Wolter Kluwer, Warszawa 2016, s. 88.

[2] B. Hołyst, *Czynniki determinujące prognozę przestępczości,* [w:] B. Hołyst (red. nauk.), *Prognozowanie kryminologiczne w wymiarze społecznym*, t. 1: Metodologia. Analiza. Tendencje rozwojowe, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017, s. 231.

Czyny wymienione więc w definicji stanowią całokształt prawdziwej przestępczości. Jednak w statystyce nie wszystkie czyny znajdują odzwierciedlenie. W związku z tym warto omówić jeszcze trzy pojęcia, które używane są przez policję w zakresie oceny zjawiska przestępczości.

Pierwszym z nich jest „wszczęte postępowanie przygotowawcze". Jest to śledztwo lub dochodzenie wszczęte przez jednostkę organizacyjną policji w związku ze zdarzeniem, co do którego zachodzi podejrzenie, że jest przestępstwem, albo wszczęte przez prokuraturę i przekazane policji do dalszego bezpośredniego prowadzenia. Do postępowań wszczętych doliczane są również dochodzenia wszczęte faktycznie, a następnie zakończone wydaniem postanowienia o umorzeniu i wpisaniu sprawy do rejestru przestępstw[3].

Kolejnym są „zakończone postępowania przygotowawcze". Są to postępowania formalnie ostatecznie zakończone przez policję, które wcześniej znalazły się w kategorii wszczętych. Te dwa pojęcia jednak mówią o postępowaniach, a nie o przestępstwach. Dlatego konieczne jest wyjaśnienie trzeciego zagadnienia, jakim jest „przestępstwo stwierdzone". Jest ono zbrodnią lub występkiem ściganym z oskarżenia publicznego (w tym także przestępstwem skarbowym), objęte postępowaniem przygotowawczym zakończonym:

- skierowaniem wniosku o zatwierdzenie lub sporządzenie aktu oskarżenia (w tym o zatwierdzenie wniosku o rozpoznanie sprawy w postępowaniu przyśpieszonym), wniosku do sądu o wydanie wyroku skazującego (bez aktu oskarżenia), umorzenia postępowania na wniosek pokrzywdzonego, warunkowego umorzenia postępowania, umorzenia postępowania z powodu okoliczności, że podejrzany nie popełnił zarzucanego mu przestępstwa, a jednocześnie nie wykryto sprawcy, umorzenia postępowania przeciwko osobie z powodu cofnięcia przez osobę uprawnioną wniosku o ściganie sprawcy czynu zabronionego, umorzenia postępowania z powodu niecelowości orzekania, umorzenia postępowania z powodu niewykrycia sprawcy, umorzenia postępowania z powodu śmierci podejrzanego lub nieletniego;
- wydaniem przez policję postanowienia o umorzeniu dochodzenia i wpisaniu sprawy do rejestru przestępstw.

Do przestępstw stwierdzonych zaliczone są również czyny karalne popełnione przez nieletnich, co do którego sąd rodzinny wydał decyzję o zakończeniu postępowania, stwierdzając: odmowę wszczęcia wobec braku ustalenia tożsamości nieletniego, odmowę wszczęcia lub umorzenie wobec orzeczenia środków wychowawczych lub poprawczych w innej sprawie oraz popełnienie przez nieletniego czynu karalnego będącego przestępstwem ściganym z oskarżenia publicznego[4].

[3] Komenda Główna Policji, Biuro Wywiadu i Informacji Kryminalnych, „Biuletyn Statystyczny" styczeń–grudzień 2020, s. 3.

[4] Tamże, s. 3–4.

W tym kontekście należałoby wskazać przyczynę różnic pomiędzy liczbą postępowań wszczętych a przestępstw stwierdzonych. Wynika ona z faktu, że nie każde wszczęte postępowanie przygotowawcze kończy się ustaleniem, że czyn w ogóle zaistniał. Jedną z przesłanek prowadzenia śledztwa lub dochodzenia, jego celów, jest ustalenie, czy został popełniony czyn zabroniony i czy stanowi on przestępstwo[5]. W toku postępowania może się okazać, że nie doszło do przestępstwa, więc w tym zakresie wystąpi rozbieżność minusowa. Z dodatnią mieliśmy do czynienia w 2020 r., gdyż wszczęto 701.714 postępowań, zakończono 720.866, zaś przestępstw stwierdzono 786.302. Wśród postępowań zakończonych aż 192.483 (co stanowiło 24,8%) zakończyło się stwierdzeniem braku znamion przestępstwa. Różnica dodatnia wynika stąd, że część postępowań dotyczyła nie jednego przestępstwa, ale kilku.

2. Ciemna liczba przestępstw

Żadne z przedstawionych pojęć nie zawiera przestępczości nieujawnionej, określanej także jako „ciemna liczba", w odróżnieniu od przypadków ujawnionych przestępstw, nazywanych „jasną liczbą". T. Hanausek zdefiniował ją jako „liczbę wyrażającą różnicę pomiędzy liczbą rzeczywiście popełnionych przestępstw a liczbą tych przestępstw, o których pierwsze informacje dotarły do organów ścigania"[6].

Obecnie jako ciemną liczbę określa się:

- przestępstwa, które nie doszły do wiadomości organów policji;
- przypadki ujawnionych przestępstw, których sprawcy nie zostali wykryci;
- przestępstwa, których sprawcy zostali wykryci, ale ze względu na negatywne przesłanki procesowe nie doszło do wniesienia aktu oskarżenia, albo nie zapadł wyrok skazujący;
- przestępstwa, za które sprawcy zostali skazani prawomocnym wyrokiem sądowym, jednakże nie wszystkie czyny były znane organom policji i ujęte w akcie oskarżenia[7].

Przedmiotem badania będą przypadki wskazane w pierwszym obszarze. Do nich można zaliczyć przestępstwa, o których nigdy nie dowiedziały się organy ścigania, albo też nie uznały ich za przestępstwo. Zresztą część autorów ogranicza tę definicję, wskazując, że są nimi takie, o popełnieniu których nie dotarły do policji żadne informacje i nie zostały przez nią zarejestrowane, w efekcie nie zostały zawarte w żadnej z oficjalnych statystyk kryminalnych[8].

---

[5] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego; Dz.U. nr 89, poz. 555 z późn. zm., art. 297§1.

[6] T. Hanausek, *Zarys kryminalistycznej teorii wykrywania. Część I. Pojęcie i przedmiot wykrywania sprawców przestępstw,* Wydawnictwo MSW, Warszawa 1978, s. 64

[7] B. Hołyst, *Kryminologia…,* s. 106–107.

[8] M. Kuć, *Kryminologia,* Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 47–48.

3. Rodzaje i skala przestępczości nieujawnionej

Przestępczość nieujawniona może być praktycznie każdego rodzaju, od przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu, poprzez przestępstwa przeciwko mieniu i przestępczość narkotykową, aż do przestępstw gospodarczych czy korupcyjnych. Są jednak takie, w których procentowy udział czynów niebędących w statystyce jest znaczny lub bardzo istotny.

Istnieje pewna liczba nigdy nieujawnionych zabójstw. Są to najczęściej zdarzenia, w przypadku których nie znaleziono ciała ofiary albo znaleziono tylko jego część, np. kość. Zdarza się, że ciało zostaje znalezione po długim czasie od zgonu i trudno wnioskować o jego przyczynie[9]. J. Gurgul twierdził, że na wielkość liczby zabójstw nieujawnionych wpływa fakt, że ofiara zaginęła lub znalezione zwłoki nie zostały zidentyfikowane, badanie zwłok nie dostarczyło podstaw do stwierdzenia zabójstwa lub nie zawiadomiono organów ścigania, pomimo niewątpliwego ustalenia zabójstwa[10]. Ustalono, że pośród rzeczywiście zaistniałych zabójstw istnieją takie, które zostały upozorowane na samobójstwa, wypadki czy też zabójstwa o innym motywie, po to, by wykluczyć sprawcę czynu jako podejrzanego w sprawie. Nie ma statystyki zabójstw z elementami inscenizacji. Tym bardziej nie ma informacji w zakresie liczby przestępstw, w których sprawcom udało się zmylić organy ścigania i nigdy nie został ujawniony prawdziwy przebieg czynu. R. Hazelwood i M. Napier, zgadzając się z V. Geberthem, uważają, że przedmiotowe zdarzenia, choć nie ma ich statystyk, stają się coraz częstsze, gdyż ludzie coraz więcej wiedzy czerpią z mediów, kryminałów, programów i filmów, dowiadując się o procesie wykrywczym. Uważają, że pozorowanie miejsc zaistnienia śmierci gwałtownej stanowiło około 1–1,5%[11]. Przeprowadzone w Polsce badanie na grupie 145 funkcjonariuszy policji wykazało, że 19% z nich było na miejscu zabójstwa, które następnie zostało upozorowane na samobójstwo. Badania śledztw o zabójstwa, które nastąpiły w latach 2006–2018, wykazały, że w Polsce skala występowania tego zjawiska jest podobna jak w Stanach Zjednoczonych. Najwięcej zabójstw, bo aż 31,25%, zostało upozorowanych na samobójstwa a 21,9% na pożary. Istniały też inscenizacje na wypadki domowe, drogowe, zgony naturalne oraz na zabójstwa sugerujące inny motyw (28,1%)[12]. Oczywiście te

[9] J. Stojer-Polańska, S. Kaczan, J. Pulit, B. Michalec, *Ślady osób zaginionych*, [w:] J. Stojer-Polańska (red.), *Przypadki kryminalne. Rola współpracy interdyscyplinarnej w badaniu ciemnej liczby przestępstw,* Wydawnictwo Naukowe Silva Rerum, Poznań 2016, s. 27.

[10] J. Gurgul, *Zabójstwo statystyka wykrywanie udowadnianie (wybrane problemy)*, „Problemy Kryminalistyki" 1987, nr 177, s. 162–163.

[11] R. Hazelwood, M. Napier, *Crime scene staging and its detection,* „International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology" 2004, vol. 48(6), p. 746–747, 758.

[12] E. Pachura, *Inscenizowane zabójstwa i samobójstwa. Studium kryminalistyczne*, Wydawnictwo PWSZ w Elblągu, Elbląg 2021, s. 70–73.

przypadki są tylko tymi, które zostały ujawnione, a skala zmanipulowanych miejsc zbrodni może być znacznie większa.

Co roku w Polsce zgłaszanych jest ponad 20 tysięcy zaginięć. Około 70% spraw wyjaśnianych jest w ciągu doby od zgłoszenia zaginięcia, zaś w ciągu kolejnych dwóch tygodni stan ten wzrasta do poziomu 98%. Właśnie wśród tych 2% niewyjaśnionych spraw ukryte są zaginięcia kryminalne. Są to najczęściej bardzo poważne rzeczywiste przestępstwa, takie jak zabójstwa, handel ludźmi, pozbawienie wolności. Sprawy te figurują w policyjnej statystyce jako zaginięcia, a tak naprawdę można je zaliczyć do ciemnej liczby przestępstw[13].

Przestępstwa nieujawnione to także trwające latami w czterech ścianach rodzinne dramaty, gdzie spotyka się przemoc, znęcanie fizyczne lub psychiczne czy molestowanie seksualne. Znaczna część takich przypadków nie ujrzy światła dziennego, nie będzie figurować w żadnej statystyce, ani nie pozostawi śladu w procedurze „Niebieskiej karty", ponieważ ofiary nie mają odwagi o nich opowiedzieć[14]. Przyczyną braku zgłoszenia jest często przekonanie osoby doświadczającej przemocy, że jest skazana na bycie ofiarą. Patrząc na zachowanie sprawcy, reakcję otoczenia, czuje się słaba, bezradna i traci nadzieję na skuteczne uzyskanie pomocy. Często zaczyna wierzyć, że otoczenie ma rację i zaczyna obwiniać siebie. Zwłaszcza, jeżeli zwróci się o pomoc, a ona nie zostanie udzielona w adekwatny sposób i spotka się z wiktymizacją wtórną[15]. Policję powiadamia się jedynie o 40% przypadków stosowania przemocy, a tylko 20% takich spraw zostaje nadany dalszy bieg. Wielkości ciemnej liczby przypadków stosowania przemocy nie da się dokładnie określić. Jest to problem złożony. Wpływa na niego wiele czynników społecznych, psychicznych, kulturowych czy systemowych. Część z nich jest tylko zależnych od samych zainteresowanych i wiadomo, że osoby decydujące się zgłosić stosowanie przemocy mogą stanowić tylko odsetek tych, których ona dotyka. Wynika to ze strachu, poczucia wstydu, upokorzenia oraz z zaburzonej samooceny. Istotną kwestią jest też zależność ofiary od sprawcy[16]. Może to być zależność uczuciowa czy finansowa.

Prawdopodobnie największa nieujawniona liczba przestępstw dotyczy przestępstw przeciwko wolności seksualnej. Ustalenie skali molestowania czy przemocy seksualnej jest niezwykle trudne. Pewnego rodzaju powszechność tego zjawiska pokazała głośna akcja #MeToo, podczas której osoby pokrzywdzone dzieliły się

---

[13] R. Diller, *Wykrywanie i realizacja zaginięć kryminalnych – kluczowa kwestia w walce z ciemną liczbą przestępstw wobec kobiet,* [w:] J. Stojer-Polańska (red.), *Przypadki kryminalne. Ciemna liczba przestępstw przeciwko kobietom,* Wydawnictwo Naukowe Silva Rerum, Poznań 2019, s. 50–51.

[14] P. Mrozowski, *Złe żony i kochający mężowie – studium przypadków,* [w:] J. Stojer-Polańska (red.), *Przypadki kryminalne. Rola…*, s. 38.

[15] G. Manjura-Niśkiewicz, *To nie ja byłam Ewa! Jestem Ewą,* [w:] J. Stojer-Polańska (red.), *Przypadki kryminalne. Rola…*, s. 162–163.

[16] K. Gwóźdź, *I żyją długo i „szczęśliwie, czyli gdy ofiara nie chce pomocy*, [w:] J. Stojer-Polańska (red.), *Przypadki kryminalne. Rola…*, s. 204–206.

publicznie bolesnymi doświadczeniami, które je spotkały. Tylko badania ilościowe mogłyby wskazać rzeczywistą liczbę takich czynów.

W Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich zrealizowano projekt dotyczący dyskryminacji studentów na polskich uczelniach. Zebrano ponad 4 tysiące odpowiedzi od studentów i studentek na pytania o molestowanie, molestowanie seksualne i przemoc seksualną. Analiza danych dotyczyła tylko czynów, które miały miejsce w trakcie studiów, w szczególności tych powiązanych z uczelnią. Wyniki analiz wskazały, że prawie połowa studentek i jedna trzecia studentów doświadczyła molestowania, a jego powodami były przede wszystkim płeć, wyznanie, przekonanie religijne i orientacja seksualna. Molestowania seksualnego doświadczyła przynajmniej raz od początku studiów co trzecia osoba. Większość ofiar stanowiły kobiety, jednak także co dziesiąty mężczyzna doświadczył takiego zdarzenia.

Skala przemocy seksualnej także jest bardzo duża. Co dziesiąta studentka lub student przynajmniej raz doświadczyli takiego zdarzenia. Połowa zdarzeń miała miejsce od początku studiów. Tylko sześć zdarzeń spośród wszystkich zostało zgłoszone na policję. Osoby, które tego nie zrobiły, tłumaczyły ten fakt: obawą przed brakiem dostatecznej liczby dowodów, strachem, że nie zostaną potraktowane poważnie, czy też niechęcią do aresztowania i skazania sprawcy[17].

Centrum Badania Opinii Społecznej w badaniach dotyczących molestowania seksualnego ustaliło, że co czwarta osoba zatrudniona lub ucząca się była w swoim miejscu pracy lub nauki świadkiem molestowania seksualnego. Najczęściej polegało ono na niestosownych, naruszających godność wypowiedziach o podtekście seksualnym, które padały ze strony współpracowników lub kolegów ze szkoły bądź uczelni – 24%. Rzadziej przyjmowało ono formę napastowania fizycznego ze strony współpracowników – 9% lub przełożonych/wykładowców – 4%. Najmniej osób – 2% – deklarowało, że w ich miejscu pracy lub nauki ktoś uzyskał jakieś korzyści, w zamian za utrzymywanie stosunków seksualnych z przełożonym lub wykładowcą. Z deklaracji wynikało, że obiektem niechcianych zachowań, propozycji lub żartów o charakterze seksualnym było 12% dorosłych. CBOS wskazuje, że skalę molestowania seksualnego uchwyconą w badaniu należy traktować jako dolną granicę zasięgu rzeczywistego zjawiska[18].

Oczywiście nie wszystkie zachowania związane z molestowaniem seksualnym będą przestępstwami, jednak te badania wskazują jak znacząca jest skala seksualnych zjawisk negatywnych. W 2020 r. wszczęto w Polsce 2.182 postępowania w sprawie zgwałcenia, natomiast odnotowano tylko 1.090 czynów stwierdzonych z tej kategorii.

---

[17] A. Wentkowska, *Kobieta (nie)pełnoprawna. Działania Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz kobiet – ofiar przestępstw,* [w:] J. Stojer-Polańska (red.), *Przypadki kryminalne. Rola…*, s. 262–265.

[18] Fundacja Centrum Badań Opinii Społecznej, *Komunikat z badań Nr 98/2018. Molestowanie seksualne,* Warszawa 2018, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_098_18.PDF [dostęp: 13.03.2021].

61% postępowań kończyło się umorzeniem z braku znamion przestępstwa[19]. Pośród postępowań umorzonych jest część takich, gdzie faktycznie ustalono jednoznacznie, że nie doszło do przestępstwa, jednak większość z nich zakończyła się w ten sposób, z uwagi na brak dowodów sprawstwa, ponieważ sytuacja intymna odbywa się zazwyczaj bez świadków, a wszelkie wątpliwości rozstrzyga się na korzyść oskarżonego. Przerażające jest, co musi czuć ofiara, która odważyła się zgłosić, pokonać wstyd, strach, przeszła wiktymizację wtórną, a jej sprawa została umorzona, sprawca nie odpowiedział za czyn i może czuć się bezkarny. Skalę nieujawnionej przestępczości pokazują sprawy, w których policja sama dociera do osób pokrzywdzonych, które wcześniej nie zgłosiły przestępstw, po pierwszym powiadomieniu osoby przełamującej tabu i wytypowaniu kolejnych ofiar. Przykładem może być postępowanie dotyczące molestowania przez lekarza chirurga onkologa 88 kobiet w Gdańsku, który dokonał na nich 120 przestępstw, nauczyciela z Krosna Odrzańskiego, który dokonał 9 czynów na małoletnich czy nauczyciela z Pruszcza Gdańskiego, któremu zarzucono dokonanie 65 czynów[20].

Pedofilia to kolejny problem, często ukrywany przed wszystkimi. Wystarczy spojrzeć na głośne, medialne afery dotyczące nadużyć seksualnych dzieci, choćby film T. i M. Siekielskich – „Tylko nie mów nikomu" i „Zabawa w chowanego" czy S. Latkowskiego – „Nic się nie stało" oraz „Pedofile. Jak wynika z badań przeprowadzonych przez Fundację Dajemy Dzieciom Siłę w 2018 r. około 27% dzieci wskazało, że padło ofiarą wykorzystywania seksualnego. To jednak wynik oparty na deklaracjach i nieznane są rzeczywiste liczby ofiar. Szacuje się, że ciemna liczba jest największa wtedy, gdy ofiarę ze sprawcą łączyła bliska relacja[21].

Przestępstwem, które nie zawsze znajduje odzwierciedlenie w statystyce, jest także handel ludźmi. Ma on różne formy: prostytucję, pracę przymusową oraz wyzysk pracowników i inne. Osoby, które padają ofiarami są często zastraszane, szantażowane, używana jest wobec nich przemoc. Stan zależności, zwłaszcza u pokrzywdzonych niewolniczą pracą, jest stosowany poprzez więź o charakterze materialnym. Osoby te zmuszane są do podpisywania dokumentów, weksli, pożyczek,

---

[19] Komenda Główna Policji, Biuro Wywiadu i Informacji Kryminalnych, „Biuletyn Statystyczny" styczeń–grudzień 2020, s. 20 i 29.

[20] *Chirurg onkolog z Gdańska oskarżony o molestowanie pacjentek. Prokuratura: pokrzywdzonych jest 88 kobiet*, https://nowiny24.pl/chirurg-onkolog-z-gdanska-oskarzony-o-molestowanie-pacjentek--prokuratura-pokrzywdzonych-jest-88-kobiet/ar/13931056; Wychowawca ze szkoły podstawowej oskarżony o molestowanie seksualne małoletnich uczennic, http://www.zielona-gora.po.gov.pl/index.php?id=42&ida=12404 oraz MD, AK, *Gdańsk: Nauczyciel oskarżony o molestowanie 26 uczennic*, https://www.tvp.info/42225887/gdansk-nauczyciel-oskarzony-o-molestowanie-26-uczennic [dostęp: 14.03.2021].

[21] M. Wojciechowska, A. Haś, T. Rajtar, *Opiniowanie sądowo – psychologiczne w sprawach dzieci dotkniętych przemocą,* [w:] J. Stojer-Polańska (red.), *Przypadki kryminalne. Ciemna liczba przestępstw przeciwko bezbronnym,* Wydawnictwo Naukowe Silva Rerum, Poznań 2020, s. 47.

zabierane są im dokumenty. Ofiara cały czas liczy mimo tego, że zostanie jej wypłacone zaległe wynagrodzenie[22]. Ofiarami często są obywatele innego kraju niż miejsce ich przebywania. Polacy są ofiarami handlu ludźmi w Wielkiej Brytanii, Holandii czy Niemczech. W Polsce ofiarami tego procederu bywają obywatele Ukrainy, Białorusi, Indii, Filipin i wielu innych krajów. Organy ścigania wszczęły dochodzenie w 2019 r. w 22 sprawach dotyczących handlu ludźmi, z czego 9 spraw dotyczyło wykorzystania seksualnego, 5 dotyczyło pracy przymusowej, 8 związanych było z różnymi formami wykorzystania. Prokuratura wszczęła 67 dochodzeń w sprawach przekazanych przez policję i straż graniczną – 46 osób oskarżono o przestępstwo z art. 189a kodeksu karnego[23] (k.k.). Prowadzono dochodzenie w 25 sprawach i oskarżono 27 sprawców z art. 203 lub art. 204 ust. 3 k.k. Powyższe dane[24] jednak nie pokazują wszystkich przypadków, gdyż są one ukrywane przez pokrzywdzonych, będących często osobami bezradnymi.

Mimo znacznego zaangażowania funkcjonariuszy policji w działania dotyczące zwalczania przestępczości narkotykowej, należy brać pod uwagę to, że liczby znajdujące się w statystykach nie pokazują pełnego obrazu nielegalnego rynku narkotyków. Znaczna liczba przestępstw pozostaje nieujawnionych. Dane statystyczne stanowią zarówno obraz świata przestępczego, jak również skalę aktywności instytucji, które są odpowiedzialne za walkę z podażą narkotyków. W przypadku zwiększenia intensyfikacji działań organów ścigania, wzrastają liczby ujawnień, co nie musi oznaczać wzrostu produkcji narkotyków czy zwiększonej aktywności sprzedawców lub producentów środków[25]. W Europejskim raporcie narkotykowym wskazano, że w ciągu 2020 r. udział osób dorosłych (w wieku 15–64 lat) używających środki odurzające kształtował się następująco: 7,6% obywateli Unii Europejskiej zażywało konopie, 1,3% kokainę, 0,8% MDMA, 0,6% amfetaminę[26]. W Polsce osoby w wieku 18–64 lat stanowią 60% społeczeństwa, tj. ok. 23 miliony osób[27]. Biorąc pod uwagę średnią europejską, trochę ją zaniżając w stosunku do Polski, i przyjmując, że osoby zażywające inne środki odurzające także zażywały konopie, należy szacować, że ponad

---

[22] S. Mościcki, *Niewolnictwo w czasach współczesnych*, [w:] J. Stojer-Polańska (red.), *Przypadki kryminalne. Ciemna liczba…*, s. 231 i 235.

[23] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r.– Kodeks karny; Dz.U. nr 88, poz. 553 z późn. zm.

[24] United States Department of State, *Raport na temat zwalczania handlu ludźmi: Polska 2020 r., Polska (grupa 2),* s. 2; https://pl.usembassy.gov/pl/slide/raport-na-temat-zwalczania-handlu-ludzmi-polska-2020-r [dostęp: 13.03.2021].

[25] A. Malczewski, *Przestępczość narkotykowa i nielegalny rynek narkotyków*, cz. I, https://www.narkomania.org.pl/czytelnia/przestepczosc-narkotykowa-i-nielegalny-rynek-narkotykow-cz-i/ [dostęp: 13.03.2021].

[26] Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, *Europejski raport narkotykowy. Najważniejsze kwestie. 2020*, Luksemburg 2020, s. 7; https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/13238/TD0420439PLN.pdf [dostęp: 13.03.2021].

[27] Główny Urząd Statystyczny, *Polska w liczbach 2020,* Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2020, s. 2, stat.gov.pl [dostęp: 13.03.2021].

półtora miliona osób w Polsce przyjmowało, a więc zakupywało środki odurzające. Z dostępnych badań sondażowych przeprowadzonych na terenie Polski w 2018 r. wynika, że 0,5% młodych osób dorosłych w wieku (15–34 lat, których jest ok. 10 mln) podczas ostatnich dwunastu miesięcy zażywało kokainę oraz tyle samo osób MDMA, tj. nie mniej niż ok. 50 tysięcy osób, amfetaminę – 1,4%, tj. 140 tysięcy, konopie indyjskie – 7,8%, tj. 780 tysięcy[28]. Liczba czynów stwierdzonych z Ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii[29] kształtuje się jednak zupełnie na innym poziomie: w 2020 r. – 66.545[30]. A jednak każda sprzedaż czy udzielenie narkotyku jest przestępstwem.

Powszechność występowania przestępstwa korupcji jest określana na podstawie danych przekazywanych m.in. przez instytucje powołane do ściągania i rozpoznawania przestępczości korupcyjnej oraz na podstawie wyników badań sondażowych. Jednak są one obarczone istotnymi błędami poznawczymi, ponieważ dane organów ścigania nie zawierają tzw. ciemnej liczby przestępstw, a analizy instytucji badawczych często są prowadzone w okresie nasilenia wydarzeń politycznych, co wypacza w istotnym zakresie obiektywne wypowiedzi respondentów[31]. Według badań sondażowych przeprowadzonych w 2015 r. przez TNS Polska, korupcja jest zjawiskiem powszechnym, występującym najczęściej w zawodach: lekarzy, sędziów sportowych, posłów, policjantów, urzędników samorządowych i urzędów centralnych, wojewódzkich oraz powiatowych. Trudno zidentyfikować rzeczywistą skalę zjawiska, z uwagi na brak zainteresowanych faktem jego ujawnienia, tj. pokrzywdzonych[32].

Z całą pewnością wyniki statystyczne dotyczące przestępczości wskazują tylko część występujących zdarzeń. W 2020 r. czynów stwierdzonych odnotowano przez policję 23.311 (przez Komendę Stołeczną, np. 653), co nie wskazuje na „powszechne występowanie" wskazane w badaniach ankietowych. Jak stwierdza M. Wojtalewicz, liczba zachowań korupcyjnych jest właściwie nie do określenia, również dlatego, że ankietowani, odpowiadając na pytania dotyczące korupcji, nie do końca wiedzą, czym korupcja jest i co naprawdę oznacza. Poza tym jednym z powodów braku pełnych informacji o korupcji jest fakt, że – jako jedno z niewielu przestępstw – nie pozostawia praktycznie żadnych śladów jego popełnienia, chociaż powoduje często poważne straty społeczne i ekonomiczne[33].

---

[28] Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, *Europejski raport…*, s. 30, 33, 34, 35.

[29] Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii; Dz.U. nr 179, poz. 1485 z późn. zm.

[30] Komenda Główna Policji, Biuro Wywiadu i Informacji Kryminalnych, „Biuletyn Statystyczny" styczeń–grudzień 2020, s. 21.

[31] J. Bil, *Prognoza przestępczości korupcyjnej*, [w:] B. Hołyst (red.), *Prognozowanie kryminologiczne w wymiarze społecznym*, t. 1: Metodologia. Analiza. Tendencje rozwojowe, , s. 414

[32] Tamże, s. 418–419.

[33] M. Wojtalewicz, *Szacowanie ryzyka korupcji w administracji publicznej*, rozprawa doktorska niepublikowana, Szczytno 2019, s. 59–60.

4. Przyczyny występowania ciemnej liczby

Przyczyny nieujawnialności przestępstw można podzielić na obszary, które są zależne od działań policji, od samej ofiary przestępstwa oraz związane z doskonaleniem sposobów dokonywania przestępstw przez sprawców. Oczywiście działania organów ścigania powinny się zmieniać i dostosowywać do metod sprawcy, ich predyspozycji i wiedzy.

W procesie ujawniania przestępstw biorą udział różne podmioty, tj. instytucje sformalizowanej kontroli społecznej, różnego rodzaju agendy i obywatele. Nie wszystkie ujawniane przez nich przestępstwa są jednak definiowane jako przestępstwa ujawnione. Pojęcie to ogranicza się tylko do tych zachowań, o których informacja dotarła do organów ścigania, a te potwierdzając wstępnie ich przestępny charakter, wszczęły prawny proces ich interpretacji[34] i fakt ich zaistnienia w tym procesie został potwierdzony.

Podstawowym źródłem informacji o przestępstwie jest pokrzywdzony. Jeśli więc ofiara przestępstwa – z powodu niechęci do policji lub braku wiary w skuteczność jej działań, braku czasu lub ubezpieczenia, przekonania, że poniesiona strata nie jest znacząca, strachu przed sprawcą czy wstydu – nie zgłosi przestępstwa policji, w sensie statystycznym przestępstwa tego po prostu nie będzie[35].

J. Stojer-Polańska wskazuje, że niektóre ofiary nie mogą zgłosić przestępstwa, bo już nie żyją. Jeżeli o taką ofiarę, nikt nie będzie walczył, czyn może pozostać niewykryty. Inne ofiary nie zawiadamiają organów z lęku lub niewiedzy. Działają w nich mechanizmy związane ze wstydem, poczuciem działania wbrew tradycji, naruszeniem tabu społecznego[36].

Niepokojącym wnioskiem z analizy przeprowadzonej przez S. Mordwę, dotyczącej powodów niezgłaszania przestępstw, jest bardzo częste zwracanie uwagi na różne aspekty pracy policji. Z tego punktu widzenia instytucja ta często uzyskiwała bardzo niepochlebne opinie[37].

Powodem wskazywanym w publikacjach jest rozliczanie jednostek policji głównie za statystyki, i co za tym idzie, pojawiająca się tendencja do koncentrowania swoich działań na czynach czy rodzajach przestępstw, które są łatwo wykrywalne oraz nieuwzględniania w statystykach tych, które nie rokują szybkiego lub łatwego ustalenia

---

[34] J. Błachut, *Czy „ciemna liczba przestępstw" istnieje,* „Archiwum Kryminologii" 2007–2008, t. XXIX–XXX, s. 78.

[35] A. Siemaszko, *Przestępczość nieujawniona. Porównanie polskich rezultatów ICVS '86 I '92,* „Archiwum Kryminologii" 1997–1998, t. XXIII–XXIV, s. 45.

[36] J. Stojer-Polańska, *Wstęp*, [w:] J. Stojer-Polańska (red.), *Przypadki kryminalne. Ciemna liczba…,* s. 13–14.

[37] S. Mordwa, *Ciemna liczba przestępstw. Przykład badań wiktymizacyjnych mieszkańców wybranych obszarów w Łodzi,* „Przestrzeń kosmiczna. Społeczeństwo. Gospodarka" 2012, t. 11, s. 150.

sprawcy. Zabójstwa, gdzie sprawcy są nieznani, bywają kwalifikowane jako zgony w wyniku choroby. Natomiast sytuacje, gdy ma miejsce zaginięcie z przesłankami uważania go za zabójstwo, są rejestrowane jako zaginięcia, lub nierejestrowane wcale. Wiele spraw bywa również kwalifikowana jako nieumyślne spowodowanie śmierci.

Jak wskazuje M. Grzyb, pośród spraw „wykrywalnych", gdzie śledczy dysponują wiedzą o aktualnej sytuacji życiowej ofiary, zdarzają się takie sprawy, w których śledczy wolą zasłonić się trudnościami dowodowymi, ignorować historię czy kontekst relacji między pokrzywdzoną a ewentualnym przestępcą, niż doszukiwać się w tych zachowaniach zamiaru zadania cierpienia czy pozbawienia życia. Uważa, że polskie organy ścigania mają, oprócz pracy pod statystykę, problem z systemowym dostrzeganiem oraz ściganiem przemocy wobec kobiet. „Wolą wierzyć mężczyznom-sprawcom, czasem wręcz wbrew zasadom logiki, zdrowego rozsądku oraz swojego etosu zawodowego"[38]. Autorka artykułu jednak nie zgadza się z takimi stwierdzeniami. Owszem, jest nacisk na ograniczenie przestępczości, tj. mniejszą liczbę postępowań wszczętych, jednak na pewno działania policji nie polegają na zmianę kwalifikacji zabójstwa na inny czyn. Jednak praca policji ma ogromne znaczenie. To organy ścigania powinny dołożyć wszelkiej staranności, by ustalić prawdę materialną i rzeczywisty przebieg tego, co zaistniało oraz udowodnić przestępstwo, a także sprawstwo. Ujawnialność czynów – typu korupcja, przemyt czy dystrybucja środków odurzających, handel ludźmi – jest najczęściej skutkiem prowadzonej pracy operacyjnej i uzależniona od jej jakości oraz zaangażowania policjantów.

Jako na zjawiska wpływające na obraz przestępczości nieujawnionej wskazuje się ponadto: rozmiary oraz strukturę przestępczości rzeczywistej, także w połączeniu ze sposobem zorganizowania organów ścigania, liczebnością jednostek organów ścigania (w tym patroli policji), polityką ścigania, sposobem rejestracji zgłoszeń o przestępstwie, postawą obywateli i ich skłonnością do zawiadomienia organów ścigania[39].

Podsumowanie

Ujawnienie zdarzenia i osądzenie sprawcy jest niezmiernie ważne. Zadaniem organów ścigania powinno być dążenie do tego, by prawda o przestępstwie nie została przez ofiarę na zawsze zabrana do grobu. Czasem osoba pokrzywdzona do końca życia nie ujawnia, że została skrzywdzona, choć istnieje szansa na udowodnienie

[38] M. Grzyb, *„Nieszczęśliwy wypadek, winnych brak". O ciemnej liczbie zabójstw kobiet w Polsce,* [w:] J. Stojer-Polańska (red.), *Przypadki kryminalne. Ciemna liczba…,* s. 190–191.

[39] K. Bułat, P. Czarniak, A. Gorzelak, K. Grabowski, M. Iwański, P. Jakubek, J. Jodłowski, M. Małek, S. Młodowska-Mąsior, A. Papierz, M. Stożek, *Kryminologia. Repetytorium,* Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 81.

sprawstwa przestępstwa i skazanie winnego. Należy ją wykorzystać[40]. Żadna zbrodnia nie jest zbrodnią doskonałą, gdyż zawsze można zrobić coś, by przywrócić ład w funkcjonowaniu świata po popełnionym czynie[41]. A w sytuacji gdy ofiara została pozbawiona życia, to tylko od jakości działań policji i prokuratury, będzie zależeć czy zostanie ustalony sprawca i rzeczywisty przebieg zdarzenia. Należy pamiętać, że człowiek, który raz oszukał wymiar sprawiedliwości, czując się bezkarny, może ponownie dokonać przestępstwa.

Literatura

1. Bil J., *Prognoza przestępczości korupcyjnej,* [w:] B. Hołyst (red.), *Prognozowanie kryminologiczne w wymiarze społecznym. Tom 1. Metodologia. Analiza. Tendencje rozwojowe,*Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017.
2. Błachut J., *Czy „ciemna liczba przestępstw" istnieje,* „Archiwum Kryminologii" 2007–2008, t. XXIX–XXX.
3. Bułat K., Czarniak P., Gorzelak A., Grabowski K., Iwański M., Jakubek P., Jodłowski J., Małek M., Młodowska-Mąsior M., Papierz A., Stożek M, *Kryminologia. Repetytorium,* Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
4. Diller R., *Wykrywanie i realizacja zaginięć kryminalnych – kluczowa kwestia w walce z ciemną liczbą przestępstw wobec kobiet,* [w:] J. Stojer-Polańska (red.), *Przypadki kryminalne. Ciemna liczba przestępstw przeciwko kobietom,* Wydawnictwo Naukowe Silva Rerum, Poznań 2019.
5. Grzyb M., *„Nieszczęśliwy wypadek, winnych brak". O ciemnej liczbie zabójstw kobiet w Polsce,* [w:] J. Stojer-Polańska (red.), *Przypadki kryminalne. Ciemna liczba przestępstw przeciwko kobietom,* Wydawnictwo Naukowe Silva Rerum, Poznań 2019.
6. Gwóźdź K., *I żyją długo i „szczęśliwie, czyli gdy ofiara nie chce pomocy,* [w:] J. Stojer-Polańska (red.), *Przypadki kryminalne. Ciemna liczba przestępstw przeciwko kobietom,* Wydawnictwo Naukowe Silva Rerum, Poznań 2019.
7. Gurgul J., *Zabójstwo statystyka wykrywanie udowadnianie (wybrane problemy)*, „Problemy Kryminalistyki" 1987, nr 177.
8. Hanausek T., *Zarys kryminalistycznej teorii wykrywania. Część I. Pojęcie i przedmiot wykrywania sprawców przestępstw*, Wydawnictwo MSW, Warszawa 1978.
9. Hazelwood R., Napier M., *Crime scene staging and its detection,* "International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology" 2004, vol. 48 (6).
10. Hołyst B., *Kryminologia,* Wolter Kluwer, Warszawa 2016.
11. Hołyst B., *Czynniki determinujące prognozę przestępczości,* [w:] B. Hołyst (red. nauk.), *Prognozowanie kryminologiczne w wymiarze społecznym,* t. 1: Metodologia. Analiza. Tendencje rozwojowe,Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017.
12. Komenda Główna Policji, Biuro Wywiadu i Informacji Kryminalnych, „Biuletyn Statystyczny" styczeń–grudzień 2020, s. 3.
13. Kuć M., *Kryminologia,* Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013.

[40] J. Stojer-Polańska, *Wstęp*, [w:] J. Stojer-Polańska (red.), *Przypadki kryminalne. Ciemna liczba…,* s. s. 15.

[41] J. Stojer-Polańska, *Zamiast wstępu*, [w:] J. Stojer-Polańska (red.), *Przypadki kryminalne. Rola…,* s. 14.

14. Manjura-Niśkiewicz G., *To nie ja byłam Ewa! Jestem Ewą,* [w:] J. Stojer-Polańska (red.), *Przypadki kryminalne. Ciemna liczba przestępstw przeciwko kobietom,* Wydawnictwo Naukowe Silva Rerum, Poznań 2019.
15. Mordwa S., *Ciemna liczba przestępstw. Przykład badań wiktymizacyjnych mieszkańców wybranych obszarów w Łodzi,* „Przestrzeń kosmiczna. Społeczeństwo. Gospodarka" 2012, t. 11.
16. Mościcki S., *Niewolnictwo w czasach współczesnych,* [w:] J. Stojer-Polańska (red.), *Przypadki kryminalne. Ciemna liczba przestępstw przeciwko bezbronnym,*Wydawnictwo Naukowe Silva Rerum, Poznań 2020.
17. Mrozowski P., *Złe żony i kochający mężowie – studium przypadków*, [w:] J. Stojer-Polańska (red.), *Przypadki kryminalne. Ciemna liczba przestępstw przeciwko kobietom,*Wydawnictwo Naukowe Silva Rerum, Poznań 2019.
18. Pachura E., *Inscenizowane zabójstwa i samobójstwa. Studium kryminalistyczne*, Wydawnictwo PWSZ w Elblągu, Elbląg 2021.
19. Siemaszko A., *Przestępczość nieujawniona. Porównanie polskich rezultatów ICVS '86 I '92,* „Archiwum Kryminologii" 1997–1998, t. XXIII–XXIV.
20. Stojer-Polańska J., *Wstęp,* [w:] J. Stojer-Polańska (red.), *Przypadki kryminalne. Ciemna liczba przestępstw przeciwko kobietom,* Wydawnictwo Naukowe Silva Rerum, Poznań 2019.
21. Stojer-Polańska J., *Zamiast wstępu,* [w:] J. Stojer-Polańska (red.), *Przypadki kryminalne. Rola współpracy interdyscyplinarnej w badaniu ciemnej liczby przestępstw,*Wydawnictwo Naukowe Silva Rerum, Poznań 2016.
22. Stojer-Polańska J., Kaczan S., Pulit J., Michalec B., *Ślady osób zaginionych*, [w:] J. Stojer-Polańska (red.), *Przypadki kryminalne. Rola współpracy interdyscyplinarnej w badaniu ciemnej liczby przestępstw,*Wydawnictwo Naukowe Silva Rerum, Poznań 2016.
23. Wentkowska A., *Kobieta (nie)pełnoprawna. Działania Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz kobiet – ofiar przestępstw,* [w:] J. Stojer-Polańska (red.), *Przypadki kryminalne. Ciemna liczba przestępstw przeciwko kobietom,* Wydawnictwo Naukowe Silva Rerum, Poznań 2019.
24. Wojciechowska M., Haś A., Rajtar T., *Opiniowanie sądowo – psychologiczne w sprawach dzieci dotkniętych przemocą,* [w:] J. Stojer-Polańska (red.), *Przypadki kryminalne. Ciemna liczba przestępstw przeciwko bezbronnym,* Wydawnictwo Naukowe Silva Rerum, Poznań 2020.
25. Wojtalewicz M., *Szacowanie ryzyka korupcji w administracji publicznej*, rozprawa doktorska niepublikowana, Szczytno 2019.

Źródła internetowe

1. *Chirurg onkolog z Gdańska oskarżony o molestowanie pacjentek. Prokuratura: pokrzywdzonych jest 88 kobiet*, https://nowiny24.pl/chirurg-onkolog-z-gdanska-oskarzony-o-molestowanie-pacjentek-prokuratura-pokrzywdzonych-jest-88-kobiet/ar/13931056.
2. Malczewski A., *Przestępczość narkotykowa i nielegalny rynek narkotyków*, cz. I, https://www.narkomania.org.pl/czytelnia/przestepczosc-narkotykowa-i-nielegalny-rynek-narkotykow-cz-i/
3. MD, AK, *Gdańsk: Nauczyciel oskarżony o molestowanie 26 uczennic*, https://www.tvp.info/42225887/gdansk-nauczyciel-oskarzony-o-molestowanie-26-uczennic.
4. Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, *Europejski raport narkotykowy. Najważniejsze kwestie. 2020,* Luksemburg 2020; https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/13238/TD0420439PLN.pdf.
5. Fundacja Centrum Badań Opinii Społecznej, *Komunikat z badań Nr 98/2018. Molestowanie seksualne*, Warszawa 2018; https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_098_18.PDF.
6. Główny Urząd Statystyczny, *Polska w liczbach 2020,* Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2020, s. 2; stat.gov.pl.

7. United States Department of State, *Raport na temat zwalczania handlu ludźmi: Polska 2020 r., Polska (grupa 2),* s. 2; https://pl.usembassy.gov/pl/slide/raport-na-temat-zwalczania-handlu-ludzmi--polska-2020-r/
8. Wychowawca ze szkoły podstawowej oskarżony o molestowanie seksualne małoletnich uczennic, http://www.zielona-gora.po.gov.pl/index.php?id=42&ida=12404.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r.– Kodeks karny; Dz.U. nr 88, poz. 553 z późn. zm.
2. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego; Dz.U. nr 89, poz. 555 z późn. zm.
3. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii; Dz.U. nr 179, poz. 1485 z późn. zm.

UNDISCLOSED CRIME

Describing the phenomenon of crime, it is important to realize that not all the information, about actually committed crimes, is included in police or judicial statistics. Law enforcement agencies will never know about some of the incidents. The weight of these crimes also varies. These could be homicides that appear on the registers as unresolved disappearances, suicides, or natural deaths. A significant dark number of crimes exist among rape, domestic abuse, or even corruption and drug trafficking. The reasons for this phenomenon are twofold. They can be dependent on law enforcement agencies that do not detect the truth by being confused by the criminals. It often happens that the victims hide that they have been harmed, because of shame or fear. This is a significant social problem affecting the actual safety assessment.

Hanna Mierzejewska

PROGRAM PREWENCJI SYTUACYJNEJ PRZESTRZENI W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA LOKALNEGO NA PRZYKŁADZIE MIASTA ELBLĄGA

Rozwój miasta powinien być ukierunkowany nie tylko na sferę ekonomiczną, ale również na aspekt społeczny, ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa, porządku publicznego i poczucia bezpieczeństwa społeczności lokalnej funkcjonującej w przestrzeni miejskiej. Budowanie na poziomie miasta systemu bezpieczeństwa to zapobieganie, profilaktyka, prewencja oraz konstruowanie i wdrażanie skutecznych rozwiązań, efektem których będzie ograniczenie strachu przed problemami kryminalnymi wśród społeczności lokalnej. Nie ma przestrzeni, w której nie występowałyby tego rodzaju problemy. Z zagrożeniami, które mogą wystąpić lub też występują, muszą poradzić sobie władze miasta i instytucje odpowiedzialne za zapewnienie szerokorozumianego bezpieczeństwa. Działania podejmowane i realizowane w tym zakresie mogą być różnorodne. Jedną z form są programy prewencji sytuacyjnej, opracowywane i wdrażane przez władze miasta, instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek publiczny oraz społeczność lokalna. Działania te powinny przyjąć formę partycypacyjną, a ich efektem powinno być zagwarantowanie bezpieczeństwa i wzrost poczucia bezpieczeństwa mieszkańców miasta. Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym powinno odbywać się w ramach programu zapobiegania przestępczości oraz utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. W Elblągu w ramach tego programu opracowano program miejski zatytułowany „Bezpieczny Elbląg. Współdziałanie i Aktywizacja Społeczna". W korelacji z tym programem Spółdzielnia Mieszkaniowa „Sielanka" opracowała i wdrożyła program prewencji sytuacyjnej przestrzeni, zatytułowany „Bezpieczne Osiedle".

Wstęp

Transformacja miast i zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom jest możliwe, gdy zarządzanie nimi będzie spójne z jego zrównoważonym rozwojem, opracowywane i wdrażane będą m.in. nowatorskie rozwiązania w postaci prewencyjnych programów sytuacyjnych przestrzeni, a w ich realizację włączą się wszyscy jej użytkownicy. Przestrzeń to teren, na którym funkcjonuje społeczność lokalna, władze samorządowe, instytucje oraz podmioty gospodarcze. Jest to obszar gdzie żyje, pracuje i odpoczywa człowiek, który ma zapewniony wysoki poziom bezpieczeństwa. Wielokierunkowy rozwój miasta powinien być utożsamiany nie tylko ze sferą ekonomiczną, ale również społeczną.

Termin bezpieczeństwo i jego interpretacja ewaluowało wraz z rozwojem cywilizacyjnym. Totalny jego brak stał się faktem. Współczesny świat, nie tylko potrzebuje

czuć się bezpiecznie, ale żąda tego od kierujących państwami polityków[1]. „Wydaje się, iż obecny świat zwróci się od bezpieczeństwa państwa, narodu, ludzkości ku szeroko pojmowanemu bezpieczeństwu człowieka”[2]. Takie stwierdzenie pozwala na postawienie tezy, że bezpieczeństwo nie powinno być analizowane i rozpatrywane tylko i wyłącznie w skali makro, ale również w skali mikro, to znaczy w skali miasta, osiedla, ulicy, czyli powinno dotykać bezpieczeństwa osobistego człowieka. Literatura definiuje bezpieczeństwo, a w tym bezpieczeństwo publiczne, na wiele sposobów. Oto kilka przykładów definicji związanych z tym pojęciem.

Według *Słownika języka polskiego* bezpieczeństwo to „stan niezagrożenia, spokoju, pewności”[3]. Natomiast bezpieczeństwo publiczne to „całość porządku i urządzeń społecznych chroniących prawo i obywateli przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego w węższym znaczeniu: ochrona ustroju przed zamachami na podstawowe instytucje polityczne państwa”[4].

W *Leksykonie policyjnym* na uwagę zasługują dwa pojęcia: bezpieczeństwo wewnętrzne i publiczne. „Bezpieczeństwo wewnętrzne jest to rzeczywisty stan stabilności wewnętrznej, który odzwierciedla brak lub występowanie jakichkolwiek zagrożeń w normalnym funkcjonowaniu organów państwa oraz chroniony przez to państwo tryb życia obywateli”[5]. Natomiast bezpieczeństwo publiczne to „ogół warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie i mienie obywateli oraz majątek ogólnonarodowy, ustrój i suwerenność państwa przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego”[6].

W *Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* pojęcie bezpieczeństwo określane jest jako „stan, który daje poczucie pewności i gwarancję jego zachowania oraz szansę na doskonalenie. Jedną z podstawowych potrzeb człowieka jest sytuacja odznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś, co człowiek szczególnie ceni, na przykład zdrowia, pracy, szacunku, uczuć”[7].

W *Encyklopedii powszechnej PWN* również zdefiniowano kilka rodzajów bezpieczeństwa, jednak w niniejszym artykule przytoczone zostaną definicje bezpieczeństwa publicznego i zbiorowego. Według *Encyklopedii:* „Bezpieczeństwo publiczne to ogół warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie i mienie obywateli oraz majątek ogólnonarodowy, ustrój suwerenność państwa”[8]. Natomiast „bezpieczeń-

---

[1] A. Urban, *Prewencja kryminalna,* Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2006.

[2] E. Radvan, *Kryzys pragmatyków,* [w:] *Materiały z międzynarodowej konferencji naukowej…,* s. 7.

[3] *Słownik języka polskiego,* M. Szymczak (red.), Wydawnictwo PWN, Warszawa 1998.

[4] Tamże.

[5] *Leksykon policyjny,* W. Pływaczewski, G. Kędzierska (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2001.

[6] Tamże.

[7] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego,* B. Balcerowicz (red.), wyd. 4, AON WSO, Warszawa 2002.

[8] *Encyklopedia powszechna PWN,* R. Łąkowski (red.), wyd.3, Warszawa 1983.

stwo zbiorowe to system polityczno-prawny mający na celu utrwalenie pokoju międzynarodowego poprzez ustanowienie zakazu agresji oraz obowiązku pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych”[9].

W *Encyklopedii popularnej PWN* zdefiniowano zarówno bezpieczeństwo publiczne, jak i bezpieczeństwo obywatelskie. Bezpieczeństwo publiczne określane jest jako „całość porządku i urządzeń społecznych chroniących państwo i obywateli przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego”[10]. Natomiast bezpieczeństwo obywateli to „stan otoczenia cywilizacyjnego i środowiska naturalnego, w którym obywatele i ich wspólnoty nie odczuwają zagrożenia swego istnienia, ani podstawowych interesów życiowych, ze względu na zapewnienie przez państwo formalnych, instytucjonalnych i praktycznych gwarancji ochrony prowadzących do społecznie akceptowalnego poziomu ryzyka”[11].

Waldemar Kitler[12] bezpieczeństwo różnicuje w trzech zbieżnych wymiarach: jednostkowym, narodowym i międzynarodowym. W kontekście bezpieczeństwa społeczności lokalnej najistotniejszy jest wymiar jednostkowy. Pojęcie to – w tym wymiarze – interpretować należy jako poczucie bezpieczeństwa każdego obywatela, które mierzone jest oceną stanu zagrożenia. Jest ono subiektywnie odczuwane przez obywateli, a jego postrzeganie zależy od rejonu kraju, osobistych doświadczeń, wiedzy na temat faktycznego stanu występowania problemów kryminalnych, a także opinii ogólnokrajowych i lokalnych mediów.

Bez względu na definicję oraz rozważania związane z tym pojęciem, brak zagrożenia pojedynczego podmiotu w kontekście bezpieczeństwa publicznego będzie zapewnione tylko wtedy, gdy spełnione zostaną łącznie warunki związane z wysoką tożsamością terytorialną obywateli, kapitałem społecznym, funkcjonowaniem władz zgodnie z obowiązującym prawem, a system karny będzie sprawiedliwy i dotyczyć będzie wszystkich w takim samym stopniu[13]. Kapitał społeczny należy budować w powiązaniu z wysoką tożsamością terytorialną, odpowiedzialnością za siebie i innych. Sukcesywne podnoszenie jakości przestrzeni miejskiej, przy współudziale społeczności lokalnej, pozwoli na jej kształtowanie i zwiększenie poziomu bezpieczeństwa oraz poczucia bezpieczeństwa, a w konsekwencji poprawi jakość życia mieszkańców. Poczucie bezpieczeństwa mieszkańców należy rozpatrywać nie tylko w kontekście liczb, ale również przyczyn istniejących problemów kryminalnych, popełnianych przestępstw i wykroczeń. Problem przestępczości jest zjawiskiem społecznym, z którym należy się zmierzyć i skutecznie je ograniczać, a nawet próbować eliminować.

---

[9] Tamże, s. 277.

[10] *Encyklopedia popularna PWN,* B. Petrozolin-Skowrońska (red.), wyd.8, Warszawa 1998, s. 81.

[11] A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych,* Oficyna Wydawnicza Łośgraf, Warszawa 2012, s. 14.

[12] W. Kitler, *Obrona cywilna (niemilitarna) w Polsce,* MON, Warszawa 2002, s. 15.

[13] M. Lisiecki, *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania dla XXI wieku,* Warszawa 2008, s. 9.

W związku z występującymi w przestrzeni zjawiskami antyspołecznymi oraz popełnianymi przestępstwami i wykroczeniami, należy podejmować skuteczne działania, których efektem będzie poprawa poziomu poczucia bezpieczeństwa społeczności lokalnej. Jedną z form takich działań mogą być programy prewencji sytuacyjnej, opracowywane przez władze miasta, instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek publiczny oraz społeczność lokalną. W celu podniesienia ich skuteczności działania powinny posiadać cechy partycypacyjne. Kolejnym ważnym determinantem programów jest ich jakość. Każde opracowanie powinno być poprzedzone rzetelną diagnozą dotyczącą stanu bezpieczeństwa, czyli jego audytem oraz badaniem poziomu poczucia bezpieczeństwa społeczności. Konstrukcja programu powinna uwzględniać zasady profilaktyki kryminologicznej i kryminalistycznej, teorię zapobiegania oraz elementy twórczej strategii zapobiegania przestępczości przez kształtowanie przestrzeni. Potwierdzeniem efektywności opracowanego i wdrożonego programu będzie wyeliminowanie problemów kryminalnych oraz ograniczenie przestępstw i wykroczeń, a tym samym obniżenie wśród mieszkańców lęków przed mogącymi wystąpić zagrożeniami.

1. Zapobiegawcze programy prewencji sytuacyjnej a kształtowanie bezpiecznej przestrzeni miejskiej

Lokalny system bezpieczeństwa, tak samo jak i system na poziomie państwa, należy utożsamiać z dwoma podstawowymi pojęciami: bezpieczeństwem i porządkiem publicznym. Bezpieczeństwo i porządek publiczny to pojęcia, które powinny być zbieżne i występować łącznie, gdyż ich treści przenikają się i nakładają[14]. Bezpieczeństwo jest jedną z podstawowych potrzeb człowieka, która może być zaspokojona, gdy nie będzie występować ryzyko zagrożenia przestępstwem, w wyniku którego człowiek może stracić to, co dla niego jest najcenniejsze, czyli życie, zdrowie, najbliższych oraz dobra materialne lub też, gdy nie będzie narażony na zachowania antyspołeczne innych użytkowników przestrzeni, wywołujące strach, a nawet paraliż zaburzający codzienne życie.

Na poziomie lokalnym bezpieczeństwo powinno być rozpatrywane jako bezpieczeństwo publiczne. Rozumiane jest na ogół jako stan, w którym nie są popełniane przestępstwa, a jego efektem są właściwie funkcjonujące instytucje samorządowe i społeczne, a także zapewnione jest bezpieczeństwo życia, zdrowia i mienia społeczności lokalnej, przy zachowaniu i przestrzeganiu przez mieszkańców ogólnie przyjętych norm społecznych i porządku prawnego. Ponadto, to ochrona przed ne-

[14] L. Falandysz, *Pojęcie porządku publicznego w prawie karnym i karnoadministracyjnym,* „Palestra" 1969, nr 2, s. 99–105.

gatywnym działaniem czynników wzbudzających niepokój społeczny oraz ryzyko, które może wystąpić. Ochrona ta powinna uwzględniać specyficzne dla danej społeczności lokalnej potrzeby, problemy, możliwości i formy aktywności[15]. Natomiast porządek publiczny to stan stosunków i urządzeń społecznych, które zapewniają bezpieczeństwo społeczności lokalnej oraz ład w miejscach ogólnie dostępnych. Zachowanie porządku publicznego regulowane jest normami i przepisami prawa, a także zasadami współżycia społecznego[16]. Budowanie systemu bezpieczeństwa lokalnego powinno opierać się na analizie uwarunkowań: geograficznych, ekonomicznych, społecznych, politycznych i kulturowych[17].

Dla użytkowników przestrzeni miejskiej istotny jest ich poziom poczucia bezpieczeństwa. Zapewnienie wysokiego jego poziomu obliguje władze samorządowe do podejmowania działań, efektem których będzie jego poprawa. Działania te realizowane powinny być przy współudziale nie tylko podmiotów zajmujących się bezpieczeństwem, ale również wszystkich użytkowników przestrzeni. Władze miasta w ramach współpracy z podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo informowane są przez te instytucje o rodzaju i skali występujących zagrożeń. Natomiast poprzez bezpośredni kontakt ze społecznością lokalną władze miasta powinny gromadzić informacje o poziomie poczucia bezpieczeństwa swoich obywateli, rodzaju zagrożeń, których obawiają się mieszkańcy, a w szczególności o rodzaju zachowań antyspołecznych, które wzbudzają w mieszkańcach niepokój oraz w miejscach, w których mogą wystąpić problemy kryminalne i zagrożenia. Informacje te powinny być podstawą do podejmowania wielorakich działań na płaszczyźnie prewencji. Zakres tych działań na szczeblu nie tylko krajowym, regionalnym, ale również lokalnym ustanowiła ministerialna komisja Rady Europy w rekomendacji nr R 87/19 w sprawie *organizacji zapobiegania przestępczości*. Rekomendacja ta zalecana jest krajom członkowskim Unii Europejskiej i określa zadania, wśród których znajdują się w szczególności:

1) zbieranie danych o przestępstwach i trendach kryminalnych, grupach wysokiego ryzyka zagrożonych przestępstwami, a także eksperymentach prewencyjnych i uzyskanych efektach;

2) planowanie, opracowywanie i wdrażanie programów prewencji sytuacyjnej oraz ich ocena;

3) koordynowanie działań prewencyjnych podejmowanych przez policję i inne podmioty powołane do zapobiegania przestępczości;

4) angażowanie społeczności lokalnej do działań partycypacyjnych w zakresie działalności prewencyjnej;

---

[15] W. Fehler, *Lokalny wymiar wewnętrznego bezpieczeństwa państwa,* Arte, Warszawa 2009, s. 24.

[16] W. Kubala, *Porządek publiczny – analiza pojęcia,* „Wojskowy Przegląd Prawniczy" 1981, nr 3, s. 72–74.

[17] W. Fehler, *Lokalny*…, s. 25.

5) wsparcie mediów w działalności prewencyjnej;

6) wdrażanie i propagowanie badań dotyczących występowania przestępstw w celu podejmowania działań zapobiegawczych;

7) współpraca z władzami miasta (władzą ustawodawczą i wykonawczą) oraz podmiotami funkcjonującymi na jego obszarze w zakresie konstruowania polityki bezpieczeństwa;

8) wdrażanie i realizacja programów szkoleniowych w zakresie prewencji.

Budowa systemu bezpieczeństwa i porządku publicznego na poziomie lokalnym to zapobieganie, profilaktyka, prewencja oraz opracowywanie i wdrażanie programów prewencji sytuacyjnej. Problemy kryminalne występujące w przestrzeni, do których dochodzi w społeczeństwie, powinny być analizowane i rozpatrywane nie tylko w kontekście skutków, ale również przyczyn ich popełniania.

Zapobieganie przestępczości, w zależności od kontekstu, interpretowane i definiowane jest w różny sposób. Według Janiny Czapskiej zapobieganie przestępczości to kompleks działań operujących środkami zmierzającymi do zmniejszenia rozmiaru i ciężaru przestępczości przez oddziaływanie ukierunkowane na okoliczności sprzyjające popełnianiu przestępstw, potencjalne ofiary, potencjalnych sprawców lub wszystkich obywateli[18]. W kontekście społeczności lokalnej i zgodnie z kryminologią, zapobieganie przestępczości powinno być kontrolą społeczną, która polega na monitorowaniu podejmowanych działań profilaktycznych, zmierzających do podporządkowania i przestrzegania norm społecznych i prawnych przez członków społeczności lokalnej[19]. Zdaniem Brunona Hołysta zapobieganie przestępczości to stosowanie różnorodnych środków mogących wpłynąć na usuwanie przyczyn i warunków popełniania przestępstw, a także ujawnienie objawów patologii społecznej[20]. Środkami tymi mogą być działania uniemożliwiające popełnienie pierwszego lub kolejnych czynów zabronionych, łamanie prawa lub zapobieganie temu czynowi jeszcze przed jego popełnieniem. Działania te mogą podejmować organy wymiaru sprawiedliwości, instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek publiczny, społeczność lokalna, a także osoby prywatne. W efekcie, działania te mogą spowodować uniemożliwienie lub zmniejszenie wiktymizacji, wiktymizacji wtórnej i powtarzalnej, jak również lęku przed przestępczością[21].

Bez względu na różnorodność definicji, zapobieganie przestępczości oraz eliminowanie problemów kryminalnych to różnorodność działań podejmowanych przez ogół zainteresowanych stron, efektem których będzie ograniczenie lub wyeliminowa-

---

[18] J. Fiebig, W. Pływaczewski, A. Tyburska, *Policyjne strategie działań zapobiegawczych,* cz. I, WSPol, Szczytno 2009, s. 16; J. Czapska, *Społeczności lokalne w zapobieganiu przestępczości,* WISP, Warszawa–Kraków 1997, s. 23.

[19] J. Błachut, A. Gaberle, K. Krajewski, *Kryminologia*, Arche, Gdańsk 2007, s. 460.

[20] B. Hołyst, *Kryminologia*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 941.

[21] Tamże s. 1160.

nie zdarzeń naruszających bezpieczeństwo i porządek publiczny oraz zaburzających poczucie bezpieczeństwa społeczności lokalnej, czyli naruszających ustanowione prawo i przyjęte zwyczajowe normy postępowania. Ponadto wartością wymierną będzie zniwelowanie wśród społeczności lokalnej strachu przed zagrożeniami odczuwalnymi subiektywnie.

Metody zapobiegania przestępczości i likwidacji problemów kryminalnych mogą być różnorodne i zależą od przyjętego modelu działania. Ukierunkowanie działań zapobiegających popełnianiu przestępstw sugerowane przez Janinę Czapską to koncentracja na:

1) celu oddziaływań, czyli prewencja pierwotna, wtórna lub tercjalna;
2) momencie popełniania przestępstwa, czyli przed czy po popełnieniu przestępstwa;
3) podmiocie i przedmiocie oddziaływań, czyli sprawcy, ofierze, środowisku;
4) strukturze podmiotu działań, czyli indywidualnym lub grupowym;
5) formie działań, czyli pasywnej lub aktywnej[22].

Działania zapobiegawcze powinny być podejmowane przez różnych partnerów i podmioty, z których każdy może pełnić inną funkcję. Jednak w każdym przypadku inicjatywa podejmowanych działań w zakresie ograniczenia wiktymizacji może wypływać również od mieszkańców. Zasada ta wpisuje się w partycypacyjny udział i wpływ społeczności lokalnej na bezpieczeństwo i porządek publiczny, a w tym poczucie bezpieczeństwa mieszkańców miasta.

Proces zapobiegania i eliminowania problemów kryminalnych będzie skuteczny, gdy podjęte zostaną działania profilaktyczne i prewencyjne. Określenia te w nomenklaturze policyjnej są tożsame, a programy prewencyjne utożsamiane są z profilaktycznymi[23]. Działania profilaktyczne ze względu na etap opracowywania i wdrażania oraz ich rodzaj mogą być[24]:

1) pierwotne, zwane proaktywnymi, wśród których wyróżniamy działania twarde i miękkie. Działania proaktywne podejmowane są po założeniu i przeanalizowaniu prognozowanych problemów kryminalnych, które mogą mieć związek z potencjalnym przestępstwem lub wykroczeniem. Działania pierwotne wdrażane są przed popełnieniem czynu zabronionego przez sprawcę, a ich celem będzie wyeliminowanie problemu kryminalnego. W obszarze bezpiecznych przestrzeni działaniem twardym jest uwzględnienie zasad bezpieczeństwa i porządku publicznego już na etapie projektowania urbanistycznego, architektonicznego i technicznego. Natomiast działa-

---

[22] J. Czapska, W. Krupiarz, *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych.* Wyd. Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 1999, s. 59.

[23] *Raport o stanie prewencji kryminalnej i zadaniach realizowanych w tym zakresie przez jednostki policyjne w 2000 roku,* KGP Biuro Koordynacji Służby Prewencyjnej, Warszawa 2001, s. 47; http://www.policja.pl/pol/kgp/biuro-prewencji/statystyki-i-raporty/7218 [dostęp. 12.05.2017.].

[24] G. Caplan, *Principles of Preventive Psychiatry,* Basic Books, New York 1964, s. 27.

niami miękkimi będzie edukacja dzieci, młodzieży i dorosłych obywateli w zakresie prawidłowych i bezpiecznych zachowań oraz odpowiedzialności karnej za naruszenie ustanowionych prawem zasad;

2) wtórne, zwane paraaktywnymi, podejmowane po zdiagnozowaniu problemu kryminalnego i zagrożeń, ale jeszcze przed popełnieniem przestępstwa. Działania te kierowane są do osób zagrożonych lub mogących znaleźć się w sytuacji ryzykownej. Konstruowane są po przeprowadzeniu analizy stanu bezpieczeństwa na wybranym obszarze. Analiza ta polega na określeniu przyczyn powstawania problemu kryminalnego, logiki sprawców oraz ich metod działania. Analizowane aspekty są podstawą doboru form i metod przeciwdziałania popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz przyjęciu środków pozwalających na poprawę bezpieczeństwa na poziomie akceptowalnym przez użytkowników danego obszaru. Wykorzystane tu mogą być metody prewencji fizycznej oraz podejmowane działania edukacyjne i informacyjne;

3) reaktywne, określane mianem prewencji trzeciorzędowej, w której działania podejmowane są po popełnieniu przestępstwa, wykroczenia i kierowane są przeciwko sprawcom. Uwzględniają ofiary, sytuacje i miejsca, w których dopuszczono się czynu zabronionego. Zaistniały problem poddawany jest analizie i na tej podstawie podejmuje się czynności przez organy ścigania, czynności karnoprawne, a także wprowadza się zmiany techniczne i organizacyjne na obszarze, na którym doszło do popełnienia tego czynu. Wspomagającą formą działań reaktywnych jest resocjalizacja sprawców i jej wsparcie przez samorząd lokalny. Efektem takich działań może być poprawa bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie zarządzanym przez władze miasta[25].

Ogólnie rzecz ujmując, spośród działań profilaktycznych, ze względu na założenia, cele i metody przyjętej profilaktyki, można wyróżnić profilaktykę kryminalistyczną, kryminologiczną, karną, penitencjarną[26]. W kontekście niniejszego artykułu na uwagę zasługuje profilaktyka kryminalistyczna i kryminologiczna. Działania w zakresie profilaktyki kryminalistycznej podejmowane są przed popełnieniem przez sprawcę czynu przestępczego i skoncentrowane są na przeciwdziałaniu zamiarowi popełnienia tego czynu. Metodami profilaktyki kryminalistycznej może być zdiagnozowanie problemu kryminalnego, obserwacja osób podejrzanych, którą mogą prowadzić członkowie społeczności lokalnej lub organy ścigania, zabezpieczanie obiektów i mienia przed włamaniem, poprzez wyposażenie w urządzenia techniczne, wzmocnienie patroli w miejscach zagrożonych[27], właściwe i odpowiednie zagospoda-

[25] A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych,* Oficyna Wydawnicza Łośgraf, Warszawa 2011, s. 64.

[26] T. Serafin, S. Parszowski, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa,* Difin, Warszawa 2011, s. 41.

[27] B. Hołyst, *Kryminologia*…, s. 1164.

rowanie terenu, a przede wszystkim – już na etapie projektowania – podejmowanie właściwych decyzji w zakresie projektowania urbanistycznego, architektonicznego i technicznego, czyli zastosowanie w praktyce strategii CPTED *(Crime Prevention Through Environmental Design)*.

Etiologią czynu przestępczego zajmuje się profilaktyka kryminologiczna, której metody wynikają z psychologii i pedagogiki społecznej. Nadrzędnym celem profilaktyki kryminologicznej jest pozytywne ukierunkowanie człowieka, a przede wszystkim wyeliminowanie negatywnych postaw, które mogą mieć wpływ na podejmowanie decyzji o popełnieniu czynu karalnego. Profilaktyka kryminologiczna w sposób praktyczny wdraża i stosuje środki i metody zapobiegania przestępczości[28]. Wszelkie działania podejmowane w ramach profilaktyki kryminalistycznej i kryminologicznej z założenia zmierzają do usunięcia lub ograniczenia możliwości popełnienia przestępstwa. Andrzej Urban usuwanie lub ograniczanie możliwości popełniania przestępstw nazywa profilaktyką przestępczości[29].

Z profilaktyką przestępczości nierozerwalnie związana jest prewencja kryminalna. Jest to wspólne działanie władz miasta, instytucji państwowych, organizacji społecznych i społeczności lokalnej, ograniczające lub eliminujące pojawianie się niepożądanych zdarzeń, zjawisk i problemów kryminalnych oraz podejmowanie wspólnych działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń. Efektem tych działań będzie poprawa jakości życia społeczności lokalnej przez wyeliminowanie strachu przed staniem się ofiarą[30].

W aspekcie działań profilaktycznych Brunon Hołyst wyznaczył dla działań prewencji kryminalnej następujące funkcje:

1) operatywną – polegającą na współpracy samorządu i instytucji odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego ze społeczeństwem w oparciu o planowanie i organizowanie zabezpieczenia prewencyjnego terenu;

2) badawczą – polegającą na analizowaniu przewidywanych zagrożeń i określaniu trendów w tym zakresie;

3) instruktażową – polegającą na współdziałaniu ze społecznością lokalną w zakresie propagowania technicznych i organizacyjno-społecznych metod zapobiegania przestępczości[31].

Działania zapobiegawcze podejmowane przez policję traktowane są jako prewencyjne, natomiast podejmowane przez partnerów – jako działania profilaktyczne.

Budowa systemu bezpieczeństwa i porządku publicznego jest procesem, w którym jednym z elementów jest przygotowanie skutecznego profilaktycznego

---

[28] Tamże s. 1166.

[29] A. Urban, *Bezpieczeństwo*…, s. 20.

[30] J. Czapska, W. Krupiarz, *Zapobieganie przestępczości przez kształtowanie przestrzeni. Teoria – Badania – Praktyka,* Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012, s. 60.

[31] B. Hołyst, *Kryminologia*…, s. 788–886.

programu prewencyjnego przestrzeni, który będzie spełniał określone standardy. Aby program przyniósł wymierne efekty, na jego proces muszą składać się następujące etapy: planowanie, wdrażanie, monitorowanie i ewaluacja. Planowanie związane jest z charakterystyką i opisem problemu, jego analizą, ustaleniem celów działania oraz – w konsekwencji – sporządzeniem planu. Wdrażanie to realizacja planu działania oraz koordynacja podjętych czynności. Programy realizowane w dłuższym horyzoncie czasowym powinny być monitorowane. Monitorowanie pozwoli na sprawdzenie, na jakim etapie znajduje się realizacja zaplanowanych zadań i czy wykonywane są one terminowo oraz czy występują jakiekolwiek problemy, które w trakcie wykonywania zadań powinny być skorygowane. Ostatnim etapem jest ewaluacja. Jest to ocena procesu działania i osiągniętych w wyniku opracowania i wdrożenia programu wymiernych efektów. Ponadto dobrze skonstruowany profilaktyczny program prewencyjny przestrzeni zawiera:

1) ogólne dane o programie (nazwa i autorzy programu);
2) określenie terminu realizacji programu;
3) opis problemu wraz z diagnozą;
4) cele programu (ogólny i szczegółowe);
5) założenia programu i określenie zadań do wykonania;
6) określenie realizatorów programu;
7) odbiorcy programu (grupa docelowa);
8) wskaźniki mierzące postępy programu;
9) zaplanowane działania (rodzaj, długość, intensywność);
10) nakłady na program (rzeczowe i osobowe);
11) sposób implementacji (nadzoru ewaluacji, wprowadzania zmian, szkolenia realizatorów, współpracy z instytucjami i społecznością lokalną);
12) ewaluacja programu;
13) źródła informacji oraz sposoby upowszechniania, a w tym działania marketingowe[32].

Opracowanie programu powinno być poprzedzone rzetelną analizą stanu bezpieczeństwa, która identyfikuje rzeczywiste lub mogące wystąpić w badanej społeczności zagrożenia. Na tej podstawie należy dokonać hierarchizacji problemów kryminalnych oraz określić kategoryzację najbardziej zagrożonych podmiotów funkcjonujących w przestrzeni. Należy przeprowadzić analizę środowiskową, pozwalającą na zdiagnozowanie socjalnych, kulturowych i technologicznych warunków życia mieszkańców i określenie problemów społecznych mających bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo i poczucie bezpieczeństwa społeczności lokalnej. Ponadto należy zidentyfikować uwarunkowania prawne, zasady i stopień pozyskiwania środków finansowych na poprawę bezpieczeństwa i ich wykorzystanie.

[32] M. Kordaczuk-Wąs, *Społeczne uwarunkowania policyjnych działań profilaktycznych,* Wydawnictwa Drugie, Warszawa 2017, s. 93–95.

Przeprowadzone analizy stanu bezpieczeństwa powinny być poddawane konsultacjom społecznym, w których wezmą udział służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek publiczny, zainteresowane podmioty, społeczność lokalna i władze miasta. Konsultacje społeczne mogą przyjąć formę lokalnych badań poczucia bezpieczeństwa mieszkańców. Ponadto analiza pozwoli na opracowanie wniosków będących ukierunkowaniem pracy zespołu konstruującego i realizującego program[33].

Konkludując, pierwszy etap budowy systemu bezpieczeństwa społeczności lokalnej powinien wykazywać cechy działania partycypacyjnego i pełnić funkcję audytu bezpieczeństwa. Po zebraniu i przeanalizowaniu danych należy zdefiniować grupy docelowe, do których program będzie skierowany oraz ustalić zasoby osobowe i finansowe niezbędne do realizacji planowanych działań. Wszystkie elementy składowe programu muszą być zbieżne z założonymi celami programowymi. Po określeniu i doprecyzowaniu celów ustala się konkretne działania, których efektem będzie wzrost poczucia bezpieczeństwa społeczności lokalnej.

Program powinien zostać sprawdzony przez zespół ekspertów zewnętrznych lub wewnętrznych. Ekspertami zewnętrznymi mogą być pracownicy naukowi, przedsiębiorcy czy organizacje pozarządowe, natomiast ekspertami wewnętrznymi radni, pracownicy urzędu oraz mieszkańcy. Zadaniem ekspertów jest określenie, czy zaplanowane zadania i działania oraz nakłady rzeczowe i finansowe przyniosą oczekiwane efekty i przyczynią się do poprawy bezpieczeństwa mieszkańców. Po sprawdzeniu może on być wdrożony w formie działań zmierzających do osiągnięcia wyznaczonych celów.

Istotne jest, aby wszystkie zadania były koordynowane i dokumentowane. Do zarządzania programem powołuje się osobę, która harmonizuje wspólne zadania podmiotów biorących w nim udział. Ponadto koordynator na bieżąco analizuje postęp działań i usuwa ewentualne rozbieżności, które występują lub też mogą dopiero się pojawić. Pozwala to na łatwiejsze osiągnięcie założonych celów. Cały proces należy dokumentować i na bieżąco kontrolować. W szczególności powinny być dokumentowane działania, które odbiegają od pierwotnych założeń. Ostatnim etapem procesu związanego z realizacją programu jest ewaluacja procesu i uzyskanych efektów. Ewaluacja jest narzędziem pozwalającym pozyskać dane oraz dokonać oceny zgodnie z przyjętymi kryteriami. Pozwala to na otrzymanie zwrotnych informacji o podjętych działaniach, a tym samym o programie i zaproponowanie ewentualnych korekt. Ponadto ewaluacja pozwala na dokonanie oceny, jakości procesu oraz uzyskanych efektów. Podstawowymi kryteriami ewaluacji są:

1) trafność, czyli współzależność celów i potrzeb;
2) skuteczność, czyli określenie stopnia realizacji celów;
3) efektywność, czyli wysokość kosztów oraz jakość osiągniętych celów;

[33] J. Fiebig, W. Pływaczewski, A. Tyburska, *Policyjne*…, s. 88.

4) użyteczność, czyli stopień zaspokojenia potrzeb mieszkańców w kontekście bezpieczeństwa;

5) trwałość, czyli trwałość osiągniętych efektów oraz środki niezbędne na ich dalsze utrzymanie[34].

Program prewencji sytuacyjnej poddawany ewaluacji powinien być oceniony. Podczas oceny należy korzystać z metod i narzędzi adekwatnych dla badań naukowych.

2. Programy prewencji sytuacyjnej przestrzeni w systemie bezpieczeństwa Elbląga

Elbląg jest przykładem miasta, na terenie którego występuje zjawisko wiktymizacji, a co za tym idzie, poziom poczucia bezpieczeństwa elblążan w kontekście miasta jest bardzo niski. Badania przeprowadzone w 2019 r. wykazały, że aż 42% społeczności Elbląga odczuwa strach przed rzeczywistymi i potencjalnymi zagrożeniami, dlatego też problem ten jest tak bardzo istotny dla organów administracji państwowej, jednostek samorządu terytorialnego, organizacji i instytucji pozarządowych oraz podmiotów prywatnych.

Instytucją wiodącą w zakresie zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie miasta jest Komenda Miejska Policji w Elblągu. Zadanie to realizuje przy wsparciu żandarmerii wojskowej, straży miejskiej i straży granicznej. Działania funkcjonariuszy ukierunkowane są w szczególności na podniesienie poziomu bezpieczeństwa, zapobieganie i wykrywanie przestępstw o charakterze kryminalnym i gospodarczym, ograniczanie liczby zdarzeń drogowych oraz prowadzenie szeroko rozumianej prewencji. Jednym z mierników oceny skuteczności działań policji są wyniki szczegółowej analizy danych dotyczących liczby popełnionych przestępstw i wykroczeń oraz ich rodzaje[35]. Informacje o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego przedstawiane są przez Komendanta Miejskiego Policji w Elblągu w sprawozdaniach za dany rok na posiedzeniach rady miejskiej[36]. W tabeli 1 zaprezentowano dane dotyczące przestępstw w podziale na kategorie, które popełniono w latach 2019 i 2020.

---

[34] K. Jurzak-Mączka, *Bezpieczna przestrzeń. Instrukcja obsługi.* Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015, s. 12.

[35] T. Piaskowski, *Analiza stanu bezpieczeństwa na terenie miasta Elbląga,* KMP, Elbląg 2020.

[36] D. Komosiński, *Sprawozdanie z wyników badań ankietowych „Ocena pracy policjantów Komendy Miejskiej Policji w Elblągu w opinii społeczności lokalnej" przeprowadzonych wśród mieszkańców Elbląga,* KMP Elbląg, Elbląg 2019.

Tabela 1. Przestępstwa popełnione w latach 2019 i 2020 w podziale na kategorie[37]

Przestępstwa w podziale na kategorie	2019 rok	2020 rok	Tendencja
Kradzieże ogółem	281	278	-3
Kradzieże z włamaniem	251	434	+183
Rozboje, wymuszenia rozbójnicze	34	27	-7
Bójki, pobicia	78	74	-4
Uszkodzenie mienia	194	232	+38

Źródło: oprac. własne na podst. analizy stanu bezpieczeństwa na terenie miasta Elbląga za lata 2019 i 2020, KMP, Elbląg 2020.

Analiza porównawcza prowadzona na przestrzeni dwóch lat pokazuje, że podejmowane przez funkcjonariuszy działania nie do końca są skuteczne i nie przynoszą zakładanych efektów. Wyniki analiz wskazują na spadkową tendencję przestępstw, takich jak: kradzieże, rozboje, wymuszenia rozbójnicze oraz bójki i pobicia. Natomiast w przypadku kradzieży z włamaniem i uszkodzenia mienia odnotowuje się wzrost tego rodzaju przestępczości. Aby uzyskać wysoki poziom bezpieczeństwa i poczucia bezpieczeństwa, występujące zjawiska wiktymizacji powinny być wyeliminowane. Z danych statystycznych KMP wynika, że każdego dnia w miejskiej przestrzeni Elbląga dochodzi do tego rodzaju przestępstw. W związku z tym należy postawić tezę, że zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa i wysokiego poziomu poczucia bezpieczeństwa mieszkańcom Elbląga należą nie tylko do policji, ale również do władz miasta, przedsiębiorców oraz społeczności lokalnej.

Analiza danych statystycznych mówi jednoznacznie, że w Elblągu występują problemy kryminalne. W związku z tym problem ten powinien być dostrzegany przez wszystkich użytkowników przestrzeni, bez względu na jej przynależność (publiczna, semipubliczna, semiprywatna i prywatna), nie tylko przez władze miasta i policję, ale również społeczność lokalną. Bezpieczeństwo jest stanem uzyskiwanym w wyniku procesu, który jest złożony i obejmuje wiele obszarów. Zagrożenia, które występują na terenie miasta, wskazują kierunki poprawy bezpieczeństwa przestrzeni. Kierunkami tymi są:

1) poprawa bezpieczeństwa w przestrzeni publicznej przy udziale i współpracy instytucji takich jak: policja, władze samorządowe, organizacje pozarządowe, podmioty gospodarcze podległe i niepodległe prezydentowi miasta oraz społeczność lokalna;

2) prowadzenie szeroko zakrojonej edukacji społecznej związanej z bezpieczeństwem, począwszy od najmłodszych elblążan, aż po seniorów.

[37] T. Piaskowski, *Analiza stanu bezpieczeństwa…*, s. 1.

Wzrost poczucia bezpieczeństwa mieszkańców Elbląga możliwy jest, gdy realizowane będzie strategiczne zarządzanie bezpieczeństwem. Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym odbywa się w ramach programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli[38]. Opracowanie projektu powiatowego programu należy do kompetencji Komisji Bezpieczeństwa i Porządku, działającej przy prezydencie Elbląga i wynika z art. 38 ust. 2 pkt. 3 ustawy o samorządzie powiatowym. Ze względu na występujące w Elblągu zjawisko wiktymizacji i próbę walki z nim w 1999 r. opracowano i wdrożono program zapobiegania przestępczości, utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa mieszkańców, zatytułowany *Bezpieczny Elbląg. Współdziałanie i Aktywizacja Społeczna.* W konsekwencji może on być podstawą do opracowania polityki i strategii bezpieczeństwa Elbląga oraz programów prewencji sytuacyjnej, związanych z poprawą lokalnego bezpieczeństwa. Analiza dokumentów obowiązujących i związanych z poprawą bezpieczeństwa w Elblągu wykazała, że samorząd nie dysponuje polityką bezpieczeństwa ani strategią bezpieczeństwa (funkcjonuje tylko polityka bezpieczeństwa informacji).

Program *Bezpieczny Elbląg* przyjęto uchwałą nr VI/125/99 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 22 kwietnia 1999 r. Program przez lata ewaluował. Wprowadzane zmiany podyktowane były obniżeniem poziomu poczucia bezpieczeństwa mieszkańców Elbląga. Deprecjacja poczucia bezpieczeństwa wynikała ze wzrostu przestępczości pospolitej, tj. wandalizmu, chuligaństwa, drobnych kradzieży, włamań oraz wzrostu kradzieży samochodów. Efektem wprowadzanych zmian miała być poprawa sytuacji i skuteczne przeciwdziałanie występującym zagrożeniom. Zmiany wprowadzane do programu powodowały, że traciły moc uchwały Rady Miejskiej przyjmujące kolejne wersje programu. Realizacja programu zakłada inicjowanie i wdrażanie przedsięwzięć o charakterze edukacyjno-profilaktycznym oraz podejmowanie działań inspirujących i aktywizujących mieszkańców do społecznego przeciwdziałania występującym zagrożeniom i problemom kryminalnym. Główne cele programu to:

1) poprawa stanu bezpieczeństwa na terenie Elbląga;
2) wzrost poczucia bezpieczeństwa wśród mieszkańców;
3) aktywizacja i edukacja społeczności lokalnej na rzecz bezpieczeństwa;
4) wzrost świadomości prawnej elblążan[39].

Jednym z obszarów objętych programem jest przestrzeń, w której żyje elbląska społeczność. W związku z tym w strukturach komisji powołano podkomisję ds. bezpiecznych przestrzeni. Prace członków podkomisji, to współdziałanie na rzecz partnerstwa społeczności lokalnej z przedstawicielami instytucji odpowiedzialnych za

[38] Art. 38a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 920.

[39] Załącznik do uchwały Nr XII/327/2011 z dnia 14 lutego 2012 r., Program Bezpieczny Elbląg. Współdziałanie i Aktywizacja Społeczna, BIP Elbląg 2012, s. 7.

bezpieczeństwo mieszkańców w miejscu ich zamieszkania, pracy, rekreacji i wypoczynku oraz zapewnienie bezpieczeństwa na drogach poprzez kształtowanie bezpiecznych przestrzeni. Do podstawowych zadań w obszarze poprawy bezpieczeństwa w przestrzeni lokalnej należy:

1) aktywizacja mieszkańców do współpracy z zarządcami nieruchomości w celu kształtowania bezpiecznych przestrzeni poprzez realizację programu edukacyjno-prewencyjnego *Bezpieczne przestrzenie*;

2) edukacja w zakresie kształtowania i utrzymania infrastruktury technicznej i zieleni w sposób zapewniający bezpieczeństwo w przestrzeni;

3) edukacja mieszkańców o sposobach i metodach zapobiegania przestępczości, unikania zagrożeń, sposobów zabezpieczania mechanicznego i elektronicznego mieszkań, domów jednorodzinnych oraz znakowania przedmiotów wartościowych;

4) współpraca w zakresie ustalania sposobów oznaczania terenów działalności grup sąsiedzkich, wspólnot lokatorskich, spółdzielni oraz komunikowania się z policją w razie zniszczenia mienia, włamania albo innego zdarzenia przestępczego;

5) współpraca z departamentami Urzędu Miejskiego w Elblągu realizującymi inwestycje miejskie w zakresie kształtowania bezpiecznych przestrzeni[40].

Zadania, które wyznaczono były podstawą do założenia efektów, jakie należy osiągnąć w perspektywie czasowej. W programie *Bezpieczny Elbląg* założono następujące efekty:

1) aktywizacja wielu środowisk społecznych na potrzeby współpracy w zakresie bezpieczeństwa obywateli Elbląga;

2) wzrost świadomości dzieci i młodzieży w zakresie edukacji i działań na rzecz bezpieczeństwa;

3) poprawa infrastruktury miejskiej i otoczenia oraz bezpieczeństwa mieszkańców poprzez kształtowanie przestrzeni publicznej;

4) sprawne reagowanie na pojawiające się nowe zagrożenia;

5) ciągłe podnoszenie bezpieczeństwa mieszkańców i dobry odbiór społeczny realizowanych zadań.

Strategiczne zarządzanie bezpieczeństwem będzie skuteczne, gdy współdziałać będą ze sobą nie tylko władze samorządowe i organy ścigania, ale wszyscy użytkownicy przestrzeni, a w tym społeczność lokalna. Będzie to możliwe również wtedy, gdy dobrane zostaną odpowiednie narzędzia. O skuteczności podejmowanych działań decydować będzie również wiedza dotycząca problemów kryminalnych i przyczyn ich powstawania. Ponadto, istotny jest również aspekt partnerów, z którymi te problemy będą rozwiązywane, a także możliwości, jakie dają przyjęte narzędzia[41]. Wiedzę tę powinny posiadać nie tylko władze miasta i Policja, ale również wszyscy zaangażowani w program, a w tym mieszkańcy Elbląga.

---

[40] Tamże s. 12–13.

[41] J. Mazur, *Profilaktyka prewencja. Między zagrożeniami a bezpieczeństwem,* „Śląsk" Sp.z o.o. Wydawnictwo Naukowe, Katowice 2011, s. 77–80.

Program *Bezpieczny Elbląg* był inspiracją do opracowania i wdrożenia programu *Bezpieczne Osiedle* i programu *Bezpieczne przestrzenie.* Mieszkańcy Elbląga korzystający z zasobów mieszkaniowych elbląskich spółdzielni tworzą małe enklawy społecznościowe, które również mają wpływ na bezpieczeństwo w mieście oraz poziom poczucia bezpieczeństwa, nie tylko własny, ale również innych użytkowników przestrzeni miejskiej. Na podstawie miejskiego programu *Bezpieczny Elbląg* Spółdzielnia mieszkaniowa *Sielanka* opracowała własny program *Bezpieczne Osiedle*. Wieloletnia działalność tej spółdzielni to na przestrzeni lat szereg problemów, nie tylko związanych z infrastrukturą i jej utrzymaniem, ale przede wszystkim z zapewnieniem mieszkańcom takich rozwiązań, które w efekcie podniosą poziom poczucia bezpieczeństwa dzieci, młodzieży oraz osób starszych mieszkających na osiedlach podległych SM *Sielanka*, a w konsekwencji poprawią jakość ich życia. Analiza stanu zasobów spółdzielni przeprowadzana systematycznie wykazuje wiele uchybień, m.in.: brak uporządkowanej infrastruktury w przestrzeni osiedlowej, zły stan ciągów komunikacyjnych pieszych i jezdnych, nieuporządkowana zieleń osiedlowa, brak wydzielonych miejsc odpoczynku, nieogrodzone place zabaw wyposażone w niebezpieczne dla dzieci elementy urządzeń zabawowych czy brak na terenie dzielnic i w budynkach nowoczesnego, energooszczędnego oświetlenia. Diagnoza przeprowadzona przez władze spółdzielni oraz oczekiwania społeczności lokalnej stały się wyznacznikiem przyjęcia takich działań i metod zarządzania przestrzenią, które w efekcie wpłyną na poprawę jakości poziomu życia zamieszkujących tę przestrzeń osób.

Z analizy zagrożeń występujących na terenie zarządzanym przez spółdzielnię wynikało, że do najczęściej występujących zagrożeń należą: kradzieże elementów wspólnej infrastruktury osiedlowej i mieszkaniowej, kradzieże samozamykaczy, nowych nasadzeń (krzewów, młodych drzew) oraz elementów zabawowych. Obok kradzieży masowo dochodziło do aktów wandalizmu, tj. dewastacji drzwi wejściowych do budynków mieszkalnych i użyteczności publicznej, kabin dźwigowych, ścian budynków (graffiti), wybijania szyb w lokalach usługowych. Ponadto mieszkańcy spółdzielni w przeprowadzonym wywiadzie skarżyli się na gromadzącą się młodzież, która poprzez swoje zachowanie stwarzała potencjalne zagrożenie dla mieszkańców. Przeprowadzona wśród mieszkańców diagnoza oraz rozwój cywilizacyjny, a w nim rozwój technologiczny i materiałowy, spowodowały, że podjęto działania związane z kompleksową modernizacją zasobów będących w posiadaniu spółdzielni.

Priorytetem spółdzielni stało się ukierunkowanie na uzyskanie społecznej akceptacji dla koncepcji modernizacji osiedla. Zaangażowanie i udział mieszkańców w proces tworzenia przestrzeni spowodował (tj. od wspólnego kształtowania koncepcji zagospodarowania aż do wykonawstwa) utożsamianie się i wzrost odpowiedzialności za teren, którego są użytkownikami[42]. Program ten w całości wpisuje

[42] E. Smerża, *Rozwiązania architektoniczno-urbanistyczne przestrzeni osiedlowych i ich wpływ na bezpieczeństwo w miejscu zamieszkania na przykładzie Spółdzielni Mieszkaniowej „Sielanka”*, oprac. SM „Sielanka”, Elbląg 2016, s. 8.

się w miejski program *Bezpieczny Elbląg*. Nadrzędnym celem programu jest idea poprawy stanu bezpieczeństwa mieszkańców i zasobów należących do spółdzielni. W programie sformułowano główne cele i przyjęto je do realizacji. Celami tymi są:

1) zniechęcenie potencjalnych przestępców do działań na obszarze objętym monitoringiem;

2) obserwacja miejsc szczególnie istotnych dla mieszkańców osiedla, takich jak: parkingi, place zabaw, bramy wjazdowe i inne;

3) posiadanie materiałów dowodowych w postaci nagrań z kamer, notatek osób z firmy ochroniarskiej, dokumentacji fotograficznej skutków zdarzeń w przypadku ujęcia sprawcy bądź innych sytuacji kryzysowych;

4) podejmowanie skutecznych i szybkich interwencji w sytuacjach kryzysowych we współpracy z policją oraz innymi służbami porządkowymi;

5) włączanie mieszkańców osiedli i zachęcanie ich do współpracy w zakresie reagowania na akty przestępcze[43].

Spółdzielnia mieszkaniowa *Sielanka* jest przykładem dla innych spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych, jak wspólnie z mieszkańcami, poprzez właściwe zarządzanie swoimi zasobami, można skutecznie zapobiegać problemom kryminalnym i przestępstwom oraz zachowaniom antyspołecznym, kształtując przestrzeń.

Konkludując należy stwierdzić, że aby wzrosła świadomość mieszkańców dotycząca bezpieczeństwa, należy prowadzić edukację. Szkoleniami, seminariami, debatami i konferencjami należy objąć podmioty i społeczność lokalną, a w tym dyrektorów i zarządców, młodzież i mieszkańców wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych. Edukację należy rozpocząć od uświadomienia, jak istotne są zagadnienia dotyczące kształtowania i zarządzania przestrzenią, jaki wpływ mają użytkownicy przestrzeni na poziom poczucia bezpieczeństwa w jej obszarze.

Kierując się tymi przesłankami, w ramach programu *Bezpieczny Elbląg* opracowano projekt *Bezpieczne przestrzenie*. Jego wielokierunkowość realizowanych działań obejmuje:

1) badania dotyczące związku pomiędzy przestępczością i poczuciem bezpieczeństwa mieszkańców Elbląga a elementami przestrzeni określonymi w strategii CPTED;

2) edukację mieszkańców Elbląga mogącą wpłynąć na poprawę bezpieczeństwa, począwszy od skali mikro do makro, w obszarze miasta z wykorzystaniem działań partycypacyjnych;

3) organizowanie konferencji i debat pozwalających na przedstawienie i poddanie pod dyskusję problemu zależności bezpieczeństwa i kształtowania bezpiecznej przestrzeni publicznej,

4) próby rewitalizacji terenów miejskich.

---

[43] Załącznik nr 2 do uchwały nr 9/2009 Zebrania Przedstawicieli Członków Elbląskiej Spółdzielni Mieszkaniowej *Sielanka* z dnia 29 czerwca 2009 r., oprac. SM *Sielanka*, Elbląg 2009.

Wdrożone i funkcjonujące programy prewencji sytuacyjnej przestrzeni przyniosły już wymierne efekty w postaci:

1) poprawy bezpieczeństwa dzieci przedszkolnych na przedszkolnych placach zabaw dzięki rewitalizacji terenów;
2) wzrostu świadomości dzieci i młodzieży w zakresie bezpieczeństwa;
3) aktywizacji społeczności lokalnej i środowisk społecznych w zakresie działań podejmowanych na rzecz poprawy bezpieczeństwa w skali makro (miasta) i mikro (osiedle, dzielnica);
4) edukacji społeczności lokalnej w zakresie kształtowania i utrzymania infrastruktury technicznej i zieleni oraz sposobów i metod unikania zagrożeń i zapobiegania przestępczości w kontekście bezpieczeństwa;
5) poprawy infrastruktury miejskiej i otoczenia poprzez kształtowanie i rewitalizację przestrzeni publicznej;
6) sprawnego reagowania na pojawiające się nowe zagrożenia;
7) dobrego odbioru społecznego podejmowanych i realizowanych działań partycypacyjnych na rzecz poprawy bezpieczeństwa w mieście.

Wymierne efekty wdrożonych projektów są możliwe, gdy wykorzysta się potencjał mieszkańców, którzy pełnią rolę podmiotu doradczego na każdym etapie – od planowania aż po realizację planowanego przedsięwzięcia, czyli podjęcie działań partycypacyjnych.

Podsumowanie

Na poprawę bezpieczeństwa i poczucia bezpieczeństwa społeczności lokalnej składają się działania partnerów na wielu płaszczyznach. Należą do nich władze samorządowe, instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek publiczny, podmioty gospodarcze funkcjonujące w przestrzeni miasta oraz społeczność lokalna. Muszą oni współdziałać m.in. na płaszczyźnie: współpracy, partycypacji oraz edukacji. Informacje na temat bezpieczeństwa przekazywane są na spotkaniach, wykładach, seminariach, debatach i konferencjach, na których mieszkańcy dowiadują się o działaniach i przedsięwzięciach, które mogą być realizowane przy ich udziale. Promowane są zagadnienia związane z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym w aspekcie bezpiecznych przestrzeni, monitoringu wizyjnego, bezpiecznej infrastruktury oraz metod technicznego zabezpieczania mienia.

Dwie pierwsze płaszczyzny posiadają aspekt społeczny, a informacje na temat bezpieczeństwa uzyskiwane są w wyniku procesu edukacji. Edukacja jest działaniem, które realizowane jest na obszarze całego miasta. W procesie tym bierze udział młodzież oraz dorośli użytkownicy przestrzeni. W jego ramach przedstawia się założenia strategii CPTED, czyli standardów kształtowania przestrzeni publicznej tak, aby była ona bezpieczna. Promuje się dobre praktyki, zarówno na poziomie euro-

pejskim, krajowym, jak i lokalnym. Opracowuje się i wdraża programy prewencji sytuacyjnej przestrzeni, dzięki którym komfort życia mieszkańców znacznie wzrasta. Ponadto podejmuje się skuteczne próby rewitalizacji terenów, które po metamorfozie stają się przestrzeniami bardziej bezpiecznymi. Są to tereny miejskie, przyszkolne, przedszkolne i osiedlowe. Współpraca w uzyskaniu założonych efektów realizowana jest przy współudziale wszystkich podmiotów zainteresowanych poprawą bezpieczeństwa, ze szczególnym udziałem mieszkańców miasta. Wspólne opracowywanie i wdrażanie zapobiegawczych programów prewencji sytuacyjnej przestrzeni przyczynia się do podniesienia poziomu bezpieczeństwa i poczucia bezpieczeństwa społeczności lokalnej.

Literatura

1. Błachut J., Gaberle A., Krajewski K., *Kryminologia*, Arche, Gdańsk 2007.
2. Caplan G., *Principles of Preventive Psychiatry,* Basic Books, New York 1964.
3. Czapska J., *Społeczności lokalne w zapobieganiu przestępczości,* WISP, Warszawa–Kraków 1997.
4. Czapska J., Krupiarz W., *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych.* Wyd. Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 1999.
5. *Encyklopedia popularna PWN,* B. Petrozolin-Skowrońska (red.), wyd.8, Warszawa 1998.
6. *Encyklopedia powszechna PWN,* R. Łąkowski (red.), wyd.3, Warszawa 1983.
7. Falandysz L., *Pojęcie porządku publicznego w prawie karnym i karnoadministracyjnym,* „Palestra" 1969.
8. Fehler W., *Lokalny wymiar wewnętrznego bezpieczeństwa państwa,* Arte, Warszawa 2009.
9. Fiebig J., Pływaczewski W., Tyburska A., *Policyjne strategie działań zapobiegawczych,* cz. I, WSPol, Szczytno 2009.
10. Hołyst B., *Kryminologia*, LexisNexis, Warszawa 2009.
11. Jurzak-Mączka K., *Bezpieczna przestrzeń. Instrukcja obsługi.* Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015.
12. Kitler W., *Obrona cywilna (niemilitarna) w Polsce,* MON, Warszawa 2002.
13. Komosiński D., *Sprawozdanie z wyników badań ankietowych „Ocena pracy policjantów Komendy Miejskiej Policji w Elblągu w opinii społeczności lokalnej" przeprowadzonych wśród mieszkańców Elbląga,* KMP Elbląg, Elbląg 2019.
14. Kordaczuk-Wąs M., *Społeczne uwarunkowania policyjnych działań profilaktycznych,* Wydawnictwa Drugie, Warszawa 2017.
15. Kubala W., *Porządek publiczny – analiza pojęcia,* „Wojskowy Przegląd Prawniczy" 1981.
16. *Leksykon policyjny,* W. Pływaczewski, G. Kędzierska (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2001.
17. Lisiecki M., *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania dla XXI wieku,* Warszawa 2008.
18. Mazur J., *Profilaktyka prewencja. Między zagrożeniami a bezpieczeństwem,* „Śląsk" Sp. z o.o. Wydawnictwo Naukowe, Katowice 2011.
19. Piaskowski T., *Analiza stanu bezpieczeństwa na terenie miasta Elbląga,* KMP, Elbląg 2020.
20. Radvan E., *Kryzys pragmatyków,* [w:] *Materiały z międzynarodowej konferencji naukowej…*
21. Serafin T., Parszowski S., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa,* Difin, Warszawa 2011.

22. *Słownik języka polskiego,* M. Szymczak (red.), Wydawnictwo PWN, Warszawa 1998.
23. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego,* B. Balcerowicz (red.), wyd. 4, AON WSO, Warszawa 2002.
24. Smerża E., *Rozwiązania architektoniczno-urbanistyczne przestrzeni osiedlowych i ich wpływ na bezpieczeństwo w miejscu zamieszkania na przykładzie Spółdzielni Mieszkaniowej „Sielanka"*, oprac. SM „Sielanka", Elbląg 2016.
25. Urban A., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych,* Oficyna Wydawnicza Łośgraf, Warszawa 2012.
26. Urban A., *Prewencja kryminalna,* Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2006.

Źródła internetowe

1. KGP Biuro Koordynacji Służby Prewencyjnej, *Raport o stanie prewencji kryminalnej i zadaniach realizowanych w tym zakresie przez jednostki policyjne w 2000 roku,* Warszawa 2001, http://www.policja.pl/pol/kgp/biuro-prewencji/statystyki-i-raporty/7218.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 920.
2. Załącznik do uchwały Nr XII/327/2011 z dnia 14 lutego 2012 r., *Program Bezpieczny Elbląg. Współdziałanie i Aktywizacja Społeczna,* BIP Elbląg 2012.
3. Załącznik nr 2 do uchwały nr 9/2009 Zebrania Przedstawicieli Członków Elbląskiej Spółdzielni Mieszkaniowej *Sielanka* z dnia 29 czerwca 2009 r., oprac. SM *Sielanka*, Elbląg 2009.

SITUATIONAL PREVENTION PROGRAMME WITHIN THE LOCAL SAFETY SYSTEM FOR THE CITY OF ELBLĄG

Not only should the municipal development be directed to the sphere of economy, but it ought to include the social aspects as well, with special emphasis put over the notions of security, public order and the sense of safety among the local community functioning within the municipal space. Establishing the security system at the level of a city shall include prevention, prophylaxis, counteracting as well as the creation and implementation of effective solutions resulting in the limitation of apprehensions about criminal issues among the local society. It is impossible to come across the space not being affected by the problems of similar nature. The municipal authorities as well as the institutions responsible for the provision of widely understood security are committed to handle the threats which occur or are to occur in the future. Actions to be taken by such ones may be of a diversified character. One of the forms includes the situational prevention programmes drawn up and arranged for by the municipalities, institutions responsible for security and public order as well as the local community. Such activities ought to adopt a participatory form and shall result in the guaranteed safety and enhanced sense of security among the city residents. Managing security at the local level should be performed within the programme devoted to crime prevention and the maintenance of public order and safety for the citizens. As far as the city of Elbląg is concerned, the aforementioned programme has included the municipal agenda entitled "Safe Elbląg. Social collaboration and activation". The 'Sielanka' Housing Association has developed and implemented the space situational prevention programme referred to as the "Safe Residential Area" in close correlation with the previously mentioned municipal programme.

Część I

EKONOMIA

Marta Aniśkowicz
Ewa Patra

SAMOZATRUDNIENIE JAKO ELASTYCZNA FORMA PRACY NA PRZYKŁADZIE BRANŻY TRANSPORTOWEJ – WYBRANE ASPEKTY

Celem artykułu jest przedstawienie istoty oraz analiza zakresu występowania samozatrudnienia na polskim rynku pracy. W artykule przybliżono główne motywy podejmowania pracy w tej formie zatrudnienia oraz scharakteryzowano jej główne cechy. Opisano zbiorowość samozatrudnionych, wykorzystując ich cechy społeczno-demograficzne, takie jak: płeć, wiek oraz poziom wykształcenia. Następnie dokonano analizy najważniejszych aspektów samozatrudnienia w branży transportowej, głównie w sektorze przedsiębiorstw transportu drogowego. Omówiono wady i zalety zastosowania tej formy zatrudnienia zarówno dla samozatrudnionego oraz przedsiębiorstwa, na rzecz którego samozatrudniony wykonuje pracę. Przeanalizowane zagadnienia wydają się potwierdzać założenie, że wraz z postępującymi zmianami zachodzącymi na polskim rynku pracy rola samozatrudnienia i zakres jego stosowania będą zyskiwały na jeszcze większym znaczeniu.

Wprowadzenie

Przemiany zachodzące we współczesnych gospodarkach, związane z procesem globalizacji i rosnącej konkurencji, którą determinują w znacznym stopniu postęp technologiczny i rozwój gospodarek opartych na wiedzy, nie pozostają bez wpływu na sytuację na rynkach pracy. Pomimo że nadal aktualna wydaje się być teza mówiąca o tym, że standardem powinna być umowa na czas nieokreślony, gdyż w najszerszym zakresie respektuje potrzeby pracownika, zapewnia stabilizację i ochronę zatrudnienia, to elastyczne formy pracy, w tym samozatrudnienie, zaczęły na trwałe wpisywać się w rzeczywistość współczesnych rynków pracy.

Rosnący udział samozatrudnionych wśród osób prowadzących działalność gospodarczą, a w konsekwencji wzrost udziału tej grupy w ogólnej liczbie pracujących w państwach rozwiniętych, stawia nowe wyzwania zarówno w sferze przedsiębiorczości, jak i polityki rynku pracy. Co więcej, w gospodarce opartej na wiedzy, której cechą są ciągłe zmiany, konkurencyjność może być zapewniona przez wysokiej jakości kapitał ludzki, będący w dyspozycji jednostek skłonnych do jego „wypożyczania" na podstawie elastycznych form zatrudnienia, w tym samozatrudnienia.

Należy jednak pamiętać, że samozatrudnienie jako niepracownicza forma zatrudnienia wzbudza sprzeczne emocje. Z jednej strony uważana jest za przejaw

przedsiębiorczości i niezależności osób podejmujących takie wyzwanie, z drugiej jako ucieczka pracodawcy od zwiększających się kosztów zatrudnienia, a także od obowiązków, jakie niesie ze sobą zatrudnienie na podstawie umowy o pracę.

Co istotne, prawo polskie nie posługuje się jednoznaczną powszechną definicją samozatrudnienia. Jednakże określenie to jest stosowane w kontekście czynności wykonywanych na rzecz podmiotów gospodarczych na innej podstawie niż umowa o pracę. Samozatrudniony jest traktowany przez polskie prawo jako osoba prowadząca działalność gospodarczą, a rozliczenia pomiędzy firmą (zleceniodawcą) a samozatrudnionym odbywają się na podstawie faktur (najczęściej faktur VAT).

Możliwość szerokiego stosowania omawianej formy zatrudniania oraz zróżnicowane motywy podejmowania pracy przez samozatrudnionych są przedmiotem wielu dyskusji. Cel niniejszego opracowania stanowi zatem przybliżenie pojęcia samozatrudnienia, przyczyn oraz zakresu jego wykorzystywania. Zastosowana w artykule metoda badawcza obejmuje analizę głównie polskich, ale także zagranicznych źródeł literaturowych.

1. Istota samozatrudnienia

Samozatrudnienie uznaje się za jedną z najbardziej elastycznych form zatrudnienia[1]. W często spotykanym ich podziale na: zatrudnienie pracownicze w ramach klasycznego stosunku pracy, zatrudnienie niepracownicze, które nie podlega regulacjom prawa pracy, szczególnie w zakresie czasu i miejsca pracy oraz na pozostałe formy – samozatrudnienie klasyfikowane jest jako zatrudnienie niepracownicze lub takie, które nie mieści się w powyższych kategoriach[2].

[1] Elastyczne formy zatrudnienia – inaczej określane jako: niestandardowe, nietypowe, nowe, atypowe, alternatywne lub szczególne – są szerokim pojęciem obejmującym różnorodne sposoby wykonywania pracy na zasadach odbiegających od modelu, który można uznać za tradycyjny. Są one zatem najczęściej definiowane w opozycji do zatrudnienia typowego, co jest widoczne w głównym nurcie rozważań. Szerzej: E. Bąk, *Nietypowe formy zatrudnienia na rynku pracy*, wyd. C.H. Beck, Warszawa, 2009, s. 10.

[2] Samozatrudnienie jako formę elastycznego zatrudnienia niepracowniczego opisuje m.in.: M. Majewska, S. Samol, *Rozwój elastycznego rynku pracy. Uwarunkowania prawno-ekonomiczne,* Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2016, s. 104–146; D. Bąk-Grabowska, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w warunkach stosowania niestandardowych form zatrudnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2016, s. 96; G. Spytek-Bandurska, *Telepraca jako nietypowa forma zatrudnienia w Polsce. Akty prawne i społeczne,* Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2015, s. 211; J. Męcina, *Niewykorzystane zasoby. Nowa polityka rynku pracy*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2013, s. 74. Formę tę jako kategorię, która nie należy do umów niepracowniczych interpretują m.in.: Z. Hajn, *Elastyczność popytu na pracę w Polsce. Aspekty prawne,* [w:] E. Kryńska (red.), *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce*, IPiSS, Warszawa 2003, s. 59–79; I. Czaplicka-Kozłowska*, Elastyczne formy zatrudnienia*, [w:] A. Organiściak-Krzykowska,

I. Czaplicka-Kozłowska zauważa, że w literaturze przedmiotu samozatrudnienie jest często określane jako świadczenie pracy na własny rachunek, we własnym imieniu i na własne ryzyko[3]. Jak podkreśla E. Bąk, rozumiane jest ono także jako świadczenie usług w ramach prowadzonej jednoosobowej działalności gospodarczej[4]. Samozatrudnienie jest także definiowane jako sytuacja, gdy osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą podejmuje działania na własne ryzyko i ponosi konsekwencje majątkowe oraz gospodarcze swojej aktywności[5].

Należy jednak podkreślić, że forma pracy jaką jest samozatrudnienie nie została jednoznacznie uregulowana i zdefiniowana. Brak precyzyjnego określenia terminu „samozatrudnienie" rodzi problemy związane z kwalifikowaniem osób lub organizacji. Do grupy samozatrudnionych zalicza się albo osoby prowadzące własną działalność i niezatrudniające dodatkowych pracowników albo osoby prowadzące własną działalność i zatrudniające niewielką liczbę osób (maksymalnie 9, z uwzględnieniem pomagających członków rodzin)[6].

Problem zdefiniowania terminu „samozatrudnienie" występuje również w kontekście międzynarodowych analiz statystycznych, w których pojawia się określenie *self-employment*. Termin ten obejmuje osoby prowadzące działalność gospodarczą, które zatrudniają bądź nie zatrudniają pracowników. Stąd w przypadku tej drugiej grupy często stosuje się termin *solo self-employment*[7]. Statystyki OECD określają samozatrudnionego jako pracującego na własny rachunek, zatrudniającego lub niezatrudniającego pracowników, prowadzącego własne gospodarstwo rolne wraz ze wspomagającymi go członkami rodzin. Eurostat definiuje samozatrudnionych jako osoby pracujące na własny rachunek, które są jedynymi właścicielami lub współwłaścicielami przedsiębiorstw, nieposiadającymi osobowości prawnej. Statystyki Europejskiego Badania Siły Roboczej *Labour Force Survey* (LFS) określają samozatrudnionego jako pracującego na własny rachunek, prowadzącego własne gospodarstwo rolne lub praktykę zawodową, który: pracuje w celu osiągnięcia przycho-

R. Walkowiak, K. Nyklewicz (red.), *Innowacyjne formy pracy*, EXPOL, Olsztyn 2014, s. 93–120; A. Skórska, *Rynek pracy. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2016, s. 131–146; Ł. Pisarczyk, *Różne formy zatrudnienia*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003, s. 47–136.

[3] I. Czaplicka-Kozłowska, *op. cit.*, s. 111.

[4] E. Bąk, *op. cit.*, s. 85.

[5] T. Szanciło, *Przedsiębiorca w prawie polskim*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2005, nr 3, s. 8–9.

[6] B.I. Buchelt, U. Pauli, A. Pocztowski, *Samozatrudnienie jako forma aktywności zawodowej sprzyjająca ograniczaniu bezrobocia wśród osób młodych w Polsce*, „Acta Universitatis Lodziensis". Folia Oeconomica 2016, nr 4 (323), s. 41.

[7] W Polsce najczęściej stosuje się pojęcie samozatrudnienie jako odpowiednik *solo self-employment.* J. Cieślik, *Samozatrudnienie w Polsce na tle tendencji ogólnoświatowych: wyzwania w sferze polityki wspierania przedsiębiorczości i zabezpieczenia emerytalnego przedsiębiorców,* „Studia BAS" 2019, nr 2 (58), s. 10.

dów, przeznacza czas na rozwój lub na prowadzenie swojej firmy[8]. Wreszcie według metodologii Głównego Urzędu Statystycznego wykorzystywanej w badaniu BAEL[9] do pracujących na własny rachunek, czyli osób, które prowadzą własną działalność gospodarczą, zalicza się:

- pracodawców – osoby, które prowadzą własną działalność gospodarczą i zatrudniają co najmniej jednego pracownika najemnego;
- pracujących na własny rachunek niezatrudniających pracowników – osoby, które prowadzą własną działalność gospodarczą i nie zatrudniają pracowników[10].

Należy podkreślić, że w ustawodawstwie polskim nie pojawia się pojęcie samozatrudnienie[11]. Jest to jednak termin często używany, a przy okazji posiadający wiele synonimów, np. takich jak: indywidualna działalność gospodarcza, firma jednoosobowa, praca na własny rachunek, działalność na własny rachunek, działalność gospodarcza osób fizycznych, przedsiębiorca jednoosobowy, samodzielna działalność zarobkowa[12]. Najczęściej stosowanym określeniem na ten typ aktywności zawodowej jest „jednoosobowa działalność gospodarcza". W przepisach prawa polskiego jednoosobową działalność gospodarczą definiuje art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, mówiący, że: „Działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły"[13]. Zgodnie z art. 2 niniejszej ustawy, podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach[14].

Do samozatrudnienia dochodzi często w sytuacji, w której osoba fizyczna zastępuje umowę o pracę jednoosobową działalnością gospodarczą i świadczy usługi osobiście[15] na rzecz byłego pracodawcy lub innych kontrahentów w ramach prowadzonej

---

[8] B.I. Buchelt, U. Pauli, A. Pocztowski, *op. cit.*, s. 41

[9] Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności jest jednym z podstawowych badań umożliwiających bieżącą ocenę stopnia wykorzystania zasobów pracy na polskim rynku pracy. Szerzej: M. Długołęcka, I. Biały, M. Cacko, M. Łukasiak, H. Strzelecka, Główny Urząd Statystyczny, Departament Rynku Pracy, *Zeszyt metodologiczny. Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności,* Warszawa 2018, s. 6.

[10] Tamże, s. 21.

[11] B.I. Buchelt, U. Pauli, A. Pocztowski, *op. cit.*, s. 41

[12] Szerzej: A. Lemańska-Majdzik, *Czynniki sukcesu firm powstałych w wyniku samozatrudnienia*, Politechnika Częstochowska, Częstochowa 2009; A. Szepelska, *Samozatrudnienie jako forma wspierania rozwoju przedsiębiorczości regionów*, „Ekonomia i Prawo" 2013, nr XII (1), s. 69–80.

[13] Art. 3. ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców. Dz.U. 2018, poz. 646.

[14] Ustawa z 2018 r. zastąpiła wielokrotnie nowelizowaną ustawę z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej; Dz.U. 2004 nr 173, poz. 1807. Przepisy ją uchylające zawarto w art. 192 ustawy wprowadzającej – Prawo przedsiębiorców – Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej. Dz.U. z 2018 r. poz. 650.

[15] Osobiste wykonywanie usług nie wyklucza korzystania z podwykonawców, ale zatrudnienie własnego pracownika powoduje, co do zasady, że przedsiębiorca przestaje być samozatrudnionym,

działalności. W celu świadczenia usług, samozatrudniony zawiera ze zleceniodawcą umowę cywilnoprawną. Istotne, aby wykonywana w ramach samozatrudnienia praca nie miała cech charakterystycznych dla stosunku pracy, takich jak: wykonywanie pracy osobiście, dobrowolnie, odpłatnie, w sposób ciągły, pod kierownictwem pracodawcy, na jego rzecz i ryzyko oraz w miejscu i czasie przez niego wskazanym[16]. Gdyby je miała, to osoby świadczące usługi na zasadzie samozatrudnienia byłyby tzw. pozornymi przedsiębiorcami[17].

W celu utrudnienia takich praktyk, w jednej z nowelizacji k.p. z 26 lipca 2002 r. wprowadzono art. 22 § 1², ograniczający samozatrudnienie**.** Zgodnie z nim nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu warunków wykonywania pracy, co oznacza, że przedmiot rejestrowanej działalności gospodarczej nie może pokrywać się z dotychczasowymi obowiązkami pracowniczymi[18]. Także w sposób bardziej szczegółowy pojęcie jednoosobowej działalności gospodarczej zostało doprecyzowane w 2006 r. przy okazji zmiany ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw[19]. W ustawie tej wskazano, że osoba prowadząca jednoosobową działalność gospodarczą: 1) ponosi odpowiedzialność za własne działania wobec osób trzecich, 2) nie może wykonywać pracy pod kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez zlecającego, 3) musi ponosić ryzyko gospodarcze związane z wykonywaną pracą[20]. Niewystępowanie tych trzech warunków łącznie wymusza zawarcie umowy o pracę.

Omawiając istotę samozatrudnienia należy podkreślić, że często, na początku działalności, praca samozatrudnionego jest świadczona na rzecz jednego

---

a przekształca się np. w mikroprzedsiębiorcę. P. Szczypa, *Istota samozatrudnienia*, [w:] P. Szczypa (red.), *Indywidualna działalność gospodarcza. Uproszczone formy ewidencji*, CedeWu, Warszawa 2018, s. 14.

[16] M. Majewska, S. Samol, *op. cit.*, s. 130.

[17] Szerzej: Z. Kubot, *Indywidualne prawo pracy. Stosunek pracy*, [w:] H. Szurgacz, Z. Kubot, T. Kuczyński, A. Tomanek (red.), *Prawo pracy. Zarys wykładu,* Difin, Warszawa 2016, s. 94; Ł. Pisarczyk, *Różne formy zatrudnienia,* Wolters Kluwer, Warszawa 2003, s. 134–135; T. Duraj, *Prawna perspektywa pracy na własny rachunek*, [w:] E. Kryńska (red.), *Praca na własny rachunek – determinanty, implikacje*, IPiSS, Warszawa 2007, s. 44–48; K. Bomba, *Pozorność w stosunkach pracy*, "Journal of Modern Science" 2015, vol. 2, no 25, p. 147.

[18] Art. 22 § 1² k. p. Ustawa z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Dz.U. 2002 nr 135, poz. 1146; Z. Kubot, *Kwalifikacje umów cywilnoprawnych, zwanych umowami śmieciowymi jako umów pozornych,* [w:] Z. Kubot, S. Kowalski (red.), *Współczesne problemy zatrudnienia. Wykorzystanie umów śmieciowych dla „ukrycia" stosunku pacy*, C.H. Beck, Warszawa, s. 3–4.

[19] Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw; Dz.U. nr 217, poz. 1588.

[20] Tamże, art. 5b.

przedsiębiorcy[21]. W tym przypadku ma miejsce ekonomiczna zależność[22], gdyż cały dochód samozatrudnionego pochodzi od danego przedsiębiorcy, przy jednoczesnym braku ochrony i bezpieczeństwa gwarantowanego przez system prawa pracy[23]. Zleceniodawca rozlicza wyłącznie wystawiane przez samozatrudnionego faktury za wykonaną usługę. Dla samozatrudnionego znaczną korzyścią wydaje się być w tym przypadku możliwość wyboru jednej z czterech form opodatkowania osiąganych dochodów i przychodów, tj. karty podatkowej, ryczałtu ewidencjonowanego, podatku liniowego lub opodatkowania na zasadach ogólnych[24]. Istotne jest jednak, że osoba świadcząca usługi na zasadach samozatrudnienia może z czasem się wyspecjalizować i poszerzyć rynek swoich usług.

Charakteryzując samozatrudnienie, warto także wspomnieć o zjawisku samozatrudnienia hybrydowego, które jest definiowane jako łączenie pracy najemnej z prowadzeniem jednoosobowej działalności gospodarczej, bez zatrudniania pracowników. Za najczęstsze motywy jego podejmowania uznaje się chęć uzyskania dodatkowego dochodu, czy próbę łączenia dochodowej aktywności z pracy najemnej ze wstępnym, niedochodowym etapem prowadzenia własnej firmy. W tym przypadku osoby, które je podejmują, chcą docelowo prowadzić jedynie działalność gospodarczą, ale na czas rozruchu firmy utrzymują obie formy aktywności, zmniejszając ryzyko braku jakiegokolwiek dochodu[25].

---

[21] W III kwartale 2020 r. z 2410 tys. samozatrudnionych, którzy nie posiadali pracowników 124 tys. deklarowało posiadanie 1 klienta/zleceniodawcę. GUS, *Aktywność ekonomiczna ludności Polski III kwartał 2020 r.*; https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/aktywnosc-ekonomiczna-ludnosci-polski-iii-kwartal-2020-roku,4,39.html [dostęp: 2.04.2021].

[22] Kwestia ekonomicznej zależności samozatrudnionych współpracujących z jednym zleceniodawcą jest szeroko dyskutowanym zjawiskiem występującym na europejskich rynkach pracy. Szerzej: Eurofound, *Exploring self-employment in the European Union*, Publications Office of the European Union, Luxemburg 2018; C. Williams, F. Lapeyre, *Dependent self – employment: Trends, challenges and policy respondents in the EU*, "Employment Working Paper" 2017, no. 228; Eurofound, *Labour market change: Trends and policy approaches towards flexibilisation, Challenges and prospects in the EU series*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2020.

[23] Zleceniodawca oszczędza w ten sposób na opłacaniu podatku i pełnych składek na ubezpieczenia społeczne, innych świadczeniach pracowniczych przewidzianych przepisami prawa pracy, czyli urlopach, zasiłkach, nadgodzinach oraz świadczeniach związanych z wyposażeniem i bezpieczeństwem stanowiska pracy. A. Skórska, *op. cit.*, s. 144.

[24] I. Kalinowska, B. Kujszczyk, M. Mańturz, B. Świercz, *Elastyczne formy zatrudnienia. Informator*, Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie, Centrum Informacji i Planowanie Kariery Zawodowej, Warszawa 2015, s. 35–36; M. Dzikowska, *Opodatkowanie działalności samozatrudnionych*, [w:] P. Szczypa (red.), *Indywidualna działalność gospodarcza. Uproszczone formy ewidencji*, CedeWu, Warszawa 2018, s. 39–75; M. Piechocki, *Ryczałt od przychodów ewidencjonowanych, Opodatkowanie na zasadach ogólnych,* [w:] P. Szczypa (red.), *Indywidualna działalność gospodarcza*…, s. 87–112.

[25] M. Skrzek-Lubasińska, *Samozatrudnienie hybrydowe – ujęcie teoretyczne i empiryczne,* „Wiadomości Statystyczne. The Polish Statistician" 2019, vol. 64, 8, s. 35.

2. Wybrane motywy podejmowania pracy w formie samozatrudnienia i zakres jego występowania na polskim rynku pracy

Motywy podejmowania pracy w formie samozatrudnienia są częstym przedmiotem dyskusji. Z jednej strony są one przejawem przedsiębiorczości, samodzielności i dążenia do osiągnięcia niezależności finansowej. Jest to charakterystyczne dla nowego podejścia do pracy, w którym pracę traktuje się jako inwestycję we własny rozwój i szansę na niezależność. Co więcej, omawiana forma zatrudnienia wydaje się, obok umów cywilnoprawnych, bardzo przydatna w dobie rozwoju technologii, digitalizacji, cyfryzacji i globalizacji gospodarek, jako elastyczne narzędzie, które gwarantuje stronom daleko idącą swobodę kształtowania wzajemnych relacji. Należy pamiętać, że rynek pracy nieuchronnie zmierza w kierunku profesjonalizacji zatrudnienia, gdzie akcent kładzie się na: zadaniowość pracy, autonomię i kreatywność oraz wysokie kompetencje wykonawców. Trend występujący na polskim rynku pracy i w całej Unii Europejskiej to rosnące zapotrzebowanie na pracowników wiedzy, w tym: informatyków, menedżerów, finansistów i innych wysokiej klasy specjalistów. W większości reprezentują oni tzw. wolne zawody o charakterze wysokospecjalistycznym, w stosunku do których przede wszystkim wykorzystuje się umowy prawa cywilnego bądź samozatrudnienie w ramach jednoosobowej działalności gospodarczej[26].

Po trzecie, cały czas istotnie wzrasta rola sektora usług, w którym często pracują osoby wykonujące swoją pracę na zasadzie samozatrudnienia i umów cywilnoprawnych. Wreszcie, w Polsce obserwuje się niekorzystne zmiany demograficzne, które wynikają z zachodzących procesów ludnościowych[27]. W związku z tym zwiększanie aktywności zawodowej wśród starszych pracowników nabiera coraz większego znaczenia w czasach niedoboru zasobów pracy i zachodzących zmian demograficznych, w tym procesu starzenia się związanego z przejściem demograficznym[28]. Elastyczne formy zatrudnienia, w tym samozatrudnienie, wydają się być tymi formami aktywności zawodowej, które będą ten proces ułatwiały[29].

---

[26] T. Duraj, *Przyszłość cywilnoprawnych stosunków zatrudnienia*, „Acta Universitatis Lodziensis". Folia Iuridica 2019, nr 88, s. 7; M. Gersdorf, *Nowe trendy gospodarcze a reguła domniemania zawarcia umowy o pracę,* „Acta Universitatis Lodziensis", Folia Iuridica 2019, nr 88, s. 38.

[27] Szerzej w: *Prognoza ludności na lata 2014–2050*, *Studia i Analizy Statystyczne*, Departament Badań Demograficznych i Rynku Pracy, GUS, Warszawa 2014, s. 148–150, s. 162–165.

[28] Charakteryzuje go prawidłowość polegająca na tym, że obok niskiej umieralności występuje także niska rozrodczość lub trwa jej systematyczny spadek. Więcej o koncepcji przejścia demograficznego w: M. Okólski, *Słowo wstępne,* [w:] M. Okólski (red.), *Wyzwania starzejącego się społeczeństwa. Polska dziś i jutro*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2018, s. 12–13; M. Okólski, A. Fishel, *Demografia,* Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 113–122.

[29] A. Niewiadomska, *Samozatrudnienie jako forma rozwoju przedsiębiorczości osób starszych w Polsce*, „Edukacja Ekonomistów i Menedżerów: Problemy. Innowacje. Projekty" 2016, vol. 53, nr 3 (41), s. 89–104.

Z drugiej strony podkreśla się, że znaczne grono osób samozatrudnionych stanowią ci, dla których ta elastyczna forma pracy stanowi przejaw przymusu i konieczności, gdyż brakuje im innych możliwości zatrudnienia lub są zmuszani przez pracodawcę do pracy w tej formie[30]. Wykorzystując samozatrudnienie, a także cywilnoprawne formy zatrudnienia, podmiot zamawiający usługi uwalnia się od kosztów, jakie wiążą się z zapewnieniem odpowiedniego poziomu ochrony i przywilejów na gruncie stosunku pracy, w tym od tzw. ryzyka socjalnego. Dodatkowo w przypadku samozatrudnienia zamawiający usługi przerzuca na wykonawców daniny o charakterze publicznoprawnym, zarówno gdy chodzi o składki na podatek dochodowy, jak i na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne[31].

A. Skórska wyróżnia trzy główne grupy osób podejmujące decyzje o samozatrudnieniu. Należą do nich[32]:

- osoby, które zamierzają stworzyć od podstaw własne przedsiębiorstwo, rozwijać je, zarabiać w ten sposób na życie i czerpać z tego satysfakcję zawodową;
- osoby wykonujące wolne zawody, pracujący jako tzw. wolni strzelcy, na rzecz wielu zleceniodawców, którzy korzystają ze swobody, jaką daje samodzielna organizacja pracy;
- pracownicy, którzy ze względu na spodziewane korzyści ekonomiczne albo nakłonieni do tego przez pracodawcę, podejmują lub kontynuują karierę pracowniczą, działając formalnie w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej.

Przechodząc do analizy zbiorowości osób samozatrudnionych[33], można zauważyć, że stanowiły one w latach 2010–2019 od 17 do 19% ogółu pracujących w Polsce. W prezentowanym okresie liczba prowadzących własną działalność kobiet i mężczyzn nie uległa znaczącym zmianom, choć przez cały czas ci drudzy stanowili zdecydowanie liczniejszą grupę – ich udział w ogóle samozatrudnionych wynosił 65,51% w IV kwartale 2010 i 69,84% w IV kwartale 2019 (rys. 1).

Poddając opisowi kolejne cechy demograficzno-społeczne osób prowadzących własną działalność gospodarczą, można zauważyć, że w zbiorowości tej dominowały osoby z dwóch przedziałów wiekowych, tj. w wieku 35–44 lata i 45–54 lata. Od IV kwartału 2016 r. przewaga osób w wieku 35–44 lata była coraz większa. Osoby te stanowiły 31,56% spośród wszystkich pracujących prowadzących własną działalność gospodarczą w IV kwartale 2019 r. Istotną zmianą w omawianym okresie jest podwojenie się udziału osób w wieku 60–64 lata w ogóle samozatrudnionych.

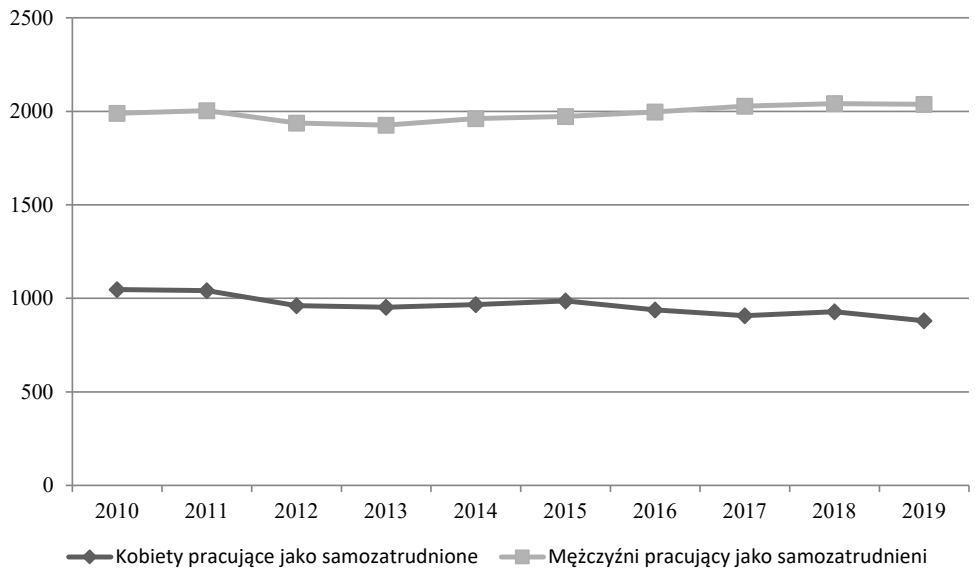
---

[30] A. Musiała, *Zatrudnienie niepracownicze*, Difin, Warszawa 2011, s. 12, 36–37, 40–41; P. Szczypa, *op. cit.*, s. 18.

[31] T. Duraj, *op. cit.*, s. 6.

[32] A. Skórska, *op. cit.*, s. 143.

[33] Przeprowadzona analiza opiera się na danych statystycznych BAEL. Dane pochodzą z informacji kwartalnych publikowanych przez GUS i obejmują IV kwartały lat 2010–2019.



Rys. 1. Samozatrudnieni według płci w IV kwartale w latach 2010–2019 [w tys.]

Źródło: oprac. własne na podst. danych BAEL

Tendencja ta jest w części odzwierciedleniem zmian wartości wskaźnika aktywności zawodowej osób w wieku 55–64 lata, która wzrosła z 36,7% w 2010 r. do 50,7% w 2019 r.[34]

Opisując poziom wykształcenia osób samozatrudnionych, można stwierdzić, że w grupie tej w latach 2010–2019 znacząco zwiększył się udział osób legitymujących się wykształceniem wyższym. Wzrósł on z 19,27% w IV kwartale 2010 r. do 32,11% IV kwartale 2019 r. i osoby te stanowiły najliczniejszą grupę samozatrudnionych w 2019 r. W omawianym okresie spadł o około 5% udział osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym, które dominowały jako osoby prowadzące własną działalność w IV kwartale 2010. W IV kwartale 2019 r. ich udział wynosił 27,28% i był nieznacznie niższy od osób z wykształceniem policealnym i średnim zawodowym. W analizowanym okresie o ponad 6% spadł udział osób z wykształceniem gimnazjalnym, podstawowym i niepełnym podstawowym. Omawiane zależności przedstawia tabela 1.

[34] Eurostat, *Activity rate by age% of total population*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tepsr_wc160/default/*table?*lang=en [dostęp: 3.04.2021].

Tabela 1. Samozatrudnieni według poziomu wykształcenia oraz wieku w IV kwartałach w latach 2010–2019

Wyszczególnienie	Samozatrudnieni – wykształcenie					Samozatrudnieni – przedział wiekowy							
	Wyższe [w %]	Policealne i średnie zawodowe [w %]	Średnie ogólno-kształcące [w %]	Zasadnicze zawodowe [w %]	Gimnazjalne, podstawowe i niepełne podstawowe [w %]	20–24 lat [w %]	25–29 lat [w %]	30–34 lat [w %]	35–44 lat [w %]	45–54 lat [w %]	55–59 lat [w %]	60–64 lat [w %]	65 lat i więcej [w %]
IV kwartał 2010	19,27	29,02	7,08	33,83	10,77	1,91	8,30	12,98	27,17	29,61	11,40	4,81	3,72
IV kwartał 2011	20,53	29,16	6,96	33,20	10,18	2,04	8,05	13,33	27,16	28,11	11,99	5,39	3,84
IV kwartał 2012	21,88	28,79	6,42	32,62	10,32	1,97	7,77	10,91	28,55	27,72	13,05	6,08	3,90
IV kwartał 2013	24,14	28,90	6,29	31,68	8,96	1,84	7,47	11,11	28,66	27,30	12,96	6,77	3,86
IV kwartał 2014	25,18	28,60	6,87	31,60	7,79	1,74	7,45	11,55	28,87	27,09	12,71	6,76	3,72
IV kwartał 2015	25,82	28,89	6,86	30,82	7,64	1,93	7,23	11,73	28,89	26,53	13,15	6,93	3,65
IV kwartał 2016	27,85	26,89	7,12	31,49	6,68	2,18	7,26	10,87	30,57	24,68	12,82	7,33	4,26
IV kwartał 2017	29,81	26,61	7,12	30,97	5,52	1,98	6,58	11,82	30,46	25,14	11,89	7,67	4,43
IV kwartał 2018	31,18	27,91	6,73	29,06	5,08	1,72	7,14	11,45	30,67	25,29	10,94	8,01	4,75
IV kwartał 2019	32,11	28,55	7,13	27,28	4,93	1,68	6,79	11,34	31,56	24,98	10,62	8,43	4,59

Źródło: oprac. własne na podst. danych BAEL.

3. Charakterystyka samozatrudnienia w branży transportowej – wybrane aspekty

Branża TSL to segment usług, który ma bardzo duże znaczenie dla gospodarki. W skład sektora TSL wchodzą:

- transport – przewoźnicy oferujący usługi transportowe;
- spedycja – spedytorzy, którzy zajmują się organizacją przewozów;
- logistyka – firmy logistyczne, które zapewniają usługi magazynowania oraz przygotowują towary do wysyłki.

Uznaje się, że społeczeństwa czerpią znaczne korzyści z branży TSL, w szczególności zaś z transportu drogowego. Należą do nich m.in.[35]:

- rozwój europejskiej gospodarki dzięki zwiększającej się wymianie towarowej;
- podwyższanie standardu życia;
- rozwój międzynarodowego podziału pracy;
- rozwój produkcji, a co za tym idzie, wzbogacenie oferty dla konsumenta;
- pobudzanie innowacji.

Należy podkreślić, że pozostałe gałęzie transportu także generują wiele zewnętrznych korzyści, jednak transport drogowy – ze względu na swoją elastyczność i łatwość przystosowania się do zróżnicowanych potrzeb – skutecznie wspiera rozwój gospodarczy, przez co zajmuje dominującą pozycję na rynku.

Polscy przewoźnicy drogowi odgrywają kluczową rolę w transporcie międzynarodowym na unijnym rynku. Z danych Eurostatu wynika, że między 2004 a 2019 r. ich udział w całości wolumenu transportu międzynarodowego zwiększył się ponad pięciokrotnie – z 44 mld tkm w 2004 r. do 229,5 mld tkm w 2019 r. (w 2019 r. polskie przedsiębiorstwa transportowe wykonały 32% wszystkich przewozów międzynarodowych w UE)[36]. Pod względem liczby zarejestrowanych firm przewozowych zajmujących się transportem międzynarodowym powyżej 3,5 t dmc Polska zajmuje drugą pozycję w Unii Europejskiej, pod względem liczby zarejestrowanych pojazdów ciężkich – trzecią pozycję, po Niemczech i Francji.

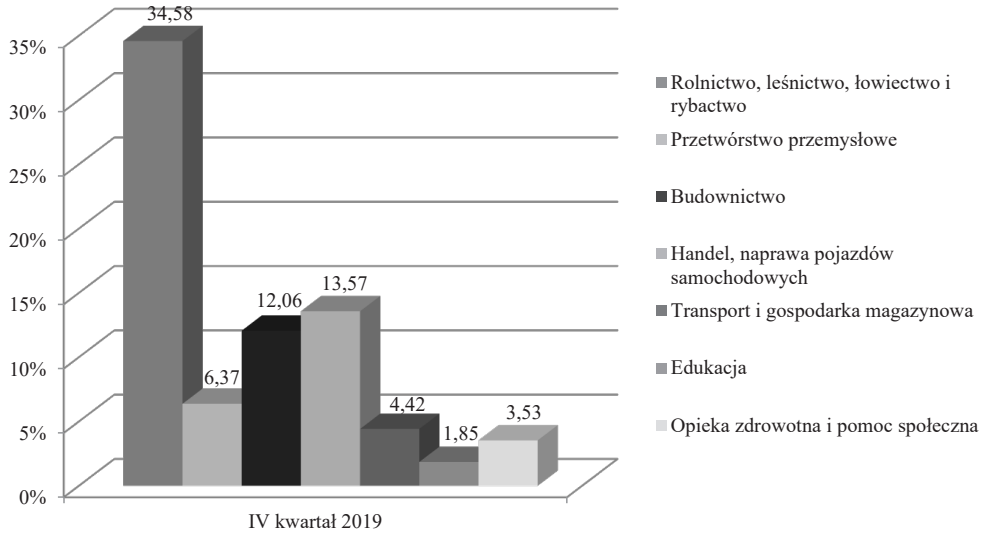
W 2018 r. w transporcie i gospodarce magazynowej było w Polsce zatrudnionych około 901 tys. osób, z czego 70,6% stanowili pracujący w transporcie lądowym[37]. Także w tym sektorze odnotowuje się największy odsetek osób pracujących na podstawie samozatrudnienia. Odnosząc się do danych BAEL, w IV kwartale 2019 r. 4,42% wszystkich samozatrudnionych pracowało w transporcie i gospodarce magazynowej (rys. 2), czyli około 129 tys. osób.

---

[35] K. Wojewódzka-Król, R. Rolbiecki, *Polityka rozwoju transportu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2013.

[36] Polski Międzynarodowy Transport Drogowy – Raport ZMPD, „Przewoźnik" nr 76, 1/2021

[37] GUS, *Rocznik Statystyczny Pracy*, Warszawa 2019.



Rys. 2. Samozatrudnieni według sekcji PKD w IV kwartale 2019 r. [w %]
Źródło: oprac. własne na podst. danych BAEL

Z obserwacji własnej autorek, dokonanej w okresie styczeń–marzec 2021 r. na portalach prezentujących oferty pracy (głównie www.pracuj.pl i www.olx.pl), wynika, że większość ofert skierowana była do kierowców aut do 3,5 t dmc (praca w charakterze kuriera lub transport krajowy lub międzynarodowy busem). Ogłoszenia dotyczące kierowców posiadających uprawnienia do kierowania zestawem pojazdów (kategoria C+E) stanowiły niespełna 20%[38].

Współpraca pomiędzy kierowcami i przewoźnikami w praktyce regulowana jest różnego rodzaju umowami. Najczęściej spotykane są:

- umowy o współpracy,
- umowy o kierowanie pojazdem,
- umowy o świadczenie usług transportowych.

Niezależnie od tego, jak umowy są nazywane i formułowane, z treści większości z nich wynika, że ich przedmiotem jest dokonywanie przewozów towarów. Niejednokrotnie podwykonawcy, co w praktyce oznacza kierowcy, otrzymują jednostkowe zlecenia transportowe na wykonywanie określonego typu przewozów. Kierowca pełni więc funkcję podwykonawcy, tj. kolejnego przewoźnika. W takiej sytuacji podwykonawca-kierowca w łańcuchu dostaw występuje zatem w charakterze przewoźnika faktycznego. Zawierając tego typu umowę, kierowca wykonuje osobiście przewóz i zgodnie z obowiązującymi przepisami przejmuje prawa i obo-

[38] Obserwacja polegała na cotygodniowym sprawdzaniu nowych ogłoszeń o pracę na stanowisku kierowcy w sektorze transportu drogowego.

wiązki przewoźnika. Oznacza to, że w przypadku wyrządzenia szkód rzeczowych w przewożonym ładunku, powstałych w czasie transportu, zostanie on pociągnięty do odpowiedzialności cywilnej[39].

Zakres odpowiedzialności kierowcy wykonującego przewóz międzynarodowy regulowany jest w konwencji CMR[40], a w przypadku wykonywania przewozu na terenie Polski właściwym aktem prawnym jest ustawa – Prawo Przewozowe[41]. W przypadku wykonywania kabotażu[42] na terytorium innego państwa właściwe są przepisy kraju, w którym transport jest wykonywany. W każdym ze wskazanych przypadków, w sytuacji uszkodzenia lub utraty ładunku podczas wykonywania usługi transportowej, kierowca pełniący rolę przewoźnika faktycznego zostanie pociągnięty do odpowiedzialności za szkody rzeczowe w transportowanym ładunku.

Wykonywanie pracy na podstawie samozatrudnienia w transporcie drogowym wiąże się nie tylko z zagrożeniami, o których wspomniano powyżej. Zastosowanie tej formy zatrudnienia związane jest także z korzyściami zarówno dla samozatrudnionego, czyli kierowcy, jak i dla pracodawcy, czyli przewoźnika.

Do zalet po stronie przewoźnika-pracodawcy zaliczyć można przede wszystkim:

- obniżenie kosztów[43],
- przeniesienie odpowiedzialności za przewożony ładunek,
- uproszczenie formy rozliczenia.

Korzyści wynikające z tej formy aktywności zawodowej dla kierowcy-przewoźnika, to głównie:

- większe przychody,
- możliwość przyjmowania zleceń od różnych kontrahentów,

---

[39] J. Rożyk, *Kierowca na samozatrudnieniu*, „Transport Manager" 2017, nr 6, s. 88–92.

[40] *Convention relative au contrat de transport international de marchandises par route* – Konwencja o umowie międzynarodowego przewozu drogowego towarów i Protokół podpisania, sporządzona w Genewie 19 maja 1956 r., Dz.U 1962, nr 49, poz. 238 z zał., z późn. zm.

[41] Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe; Dz.U. 1984 nr 53, poz. 272 z późn. zm.

[42] Kabotaż w transporcie drogowym dotyczy sytuacji, kiedy przedsiębiorstwo transportowe wykonuje odpłatnie usługę transportową w kraju, w którym nie jest zarejestrowane. Szerzej: E. Załoga, *Kabotaż drogowy a reguły rynku wewnętrznego Unii Europejskiej,* „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego", Ekonomika Transportu i Logistyka: Ekonomika transportu: kierunki współczesnych badań 2017, nr 64, s. 201–211; E. Załoga *Kabotaż drogowy a wizja europejskiej przestrzeni transportu,* „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego", Problemy Transportu i Logistyki: Konkurencja i Kooperacja w Transporcie Samochodowym 2015, t. 49, nr 29, s. 301–315; P. Gawełczyk, *Czas pracy kierowców w przepisach Pakietu Mobilności*, „Przewoźnik" 2020, nr 6 (73), s. 16–34, R. Przybylski, *Mała szansa na zmianę Pakietu Mobilności*, „Przewoźnik" 2021, nr 1 (76), s. 12–13, Ł. Włoch, I. Czulak, *Pakiet Mobilności. Zmiany krok po kroku*, „Transport Manager" 2020, nr 4 (46), s. 76–80

[43] Przewoźnik zatrudniający kierowcę na podstawie umowy o pracę, którego wynagrodzenie w 2021 r. wynosi np. 7.000 zł netto, poniesie całkowity koszt zatrudnienia w wysokości 11.808,03 zł. Decydując się na zatrudnienie w formie samozatrudnienia koszt przewoźnika to 7.000 zł + 23% VAT, czyli 8.610 zł. Różnica wynosi 3.198,93 zł. W praktyce strony często umawiają się także na pokrycie kosztów ZUS ponoszonych przez przewoźnika-kierowcę. Jednak nawet w takim wypadku koszt pracodawcy będzie niższy.

- większa niezależność, brak wyznaczonych grafików,
- korzyści podatkowe[44].

Zastosowanie samozatrudnienia wiąże się także z wadami dla obu stron. Precyzując wady dla przewoźnika-pracodawcy, należy wspomnieć o możliwości posądzenia go przez organy kontrolne o tzw. zatrudnienie pozorne – fałszywe[45].

Zdecydowanie więcej niekorzystnych aspektów możemy znaleźć, analizując samozatrudnienie z perspektywy samozatrudnionego. Do najważniejszych wad możemy zaliczyć:

- brak przywilejów pracowniczych (czyli m.in. urlopów wypoczynkowych, płatnych nadgodzin, godzin nocnych, okresu wypowiedzenia, a także konieczność pokrycia kosztów okresowych badań lekarskich i psychologicznych);
- odpowiedzialność za przewożony ładunek oraz całkowita odpowiedzialność za naruszenia związane z czasem pracy kierowcy[46];
- niepewność dotycząca comiesięcznych dochodów;
- większe obowiązki formalne (prowadzenie księgowości, wystawianie faktur, comiesięczne rozliczenia z US i ZUS).

Reasumując, dla samozatrudnionego pewna wolność wyboru zleceń oraz dowolność w kształtowaniu swojego grafiku pracy wiąże się z dość dużym ryzykiem. To ryzyko to cena niezależności i potencjalnie wyższych zarobków, więc kierowcom planującym rozpoczęcie współpracy z przewoźnikiem na podstawie samozatrudnienia rekomenduje się szczegółową analizę podpisywanej umowy oraz przygotowanie się w zakresie ryzyka, jakie będzie ponosił jako przewoźnik-podwykonawca.

Należy zauważyć, że europejski rynek transportu drogowego ładunków cechuje obecnie brak stabilności, co związane jest m.in. z wprowadzonym w sierpniu 2020 r. Pakietem Mobilności[47]. Wpływa to negatywnie na działalność przewoźni-

---

[44] Samozatrudnienie daje możliwości odliczenia KUP (kosztów uzyskania przychodów) oraz odliczenia podatku od towarów i usług.

[45] Jeżeli podczas kontroli Państwowej Inspekcji Pracy zostanie ujawnione, że zastosowanie samozatrudnienia w przedsiębiorstwie jest jedynie próbą ominięcia prawa pracy, przedsiębiorcy zlecającemu przewozy grożą poważne konsekwencje i wysokie kary. Wątpliwości może budzić sytuacja, gdy samozatrudniony ma tylko jednego kontrahenta. PIP weryfikuje także, czy samozatrudniony nie pracował wcześniej u danego przewoźnika na podstawie umowy o pracę oraz czy po zwolnieniu nie założył działalności gospodarczej i nie współpracuje ze swoim wcześniejszym pracodawcą. Okres karencji w zatrudnieniu byłego pracownika wynosi 30 dni, co można uznać za dość krótki czas. W przypadku wykazania takiej zależności, PIP wnioskuje do sądu o stwierdzenie próby omijania stosunku pracy i zatrudnienie takiego pracownika ponownie na podstawie umowy o pracę.

[46] W takim przypadku zaleca się samozatrudnionemu wykupienie polisy ubezpieczeniowej OCP – Odpowiedzialności Cywilnej Przewoźnika, co w znacznym stopniu zwiększy koszty prowadzonej działalności. Kierowcy prowadzący własną działalność podlegają takim samym przepisom dotyczącym czasu pracy co pracownicy etatowi oraz ponoszą całkowitą odpowiedzialność za naruszenia związane z tym zakresem prawa.

[47] Pakiet Mobilności to zbiór aktów prawnych, które mają określić kształt europejskiej polityki w zakresie transportu drogowego. Zgodnie z wyjaśnieniami Komisji Europejskiej, założenia pakietu

ków z państw Europy Środkowo-Wschodniej. Wprowadzane zmiany mają istotny wpływ na sektor transportu drogowego w UE. Zaliczyć do nich należy wprowadzenie wymogu płacy minimalnej dla pracowników delegowanych, ograniczenia kabotażu czy brak możliwości odbierania tygodniowego odpoczynku regularnego w pojeździe.

W wyniku wprowadzenia płacy minimalnej dla kierowców delegowanych do pracy poza granicami państwa, w którym zarejestrowane jest przedsiębiorstwo (od 2 lutego 2022 r.), branża transportowa od sierpnia 2020 r. wzywa polskiego ustawodawcę do wprowadzenia zmian dotyczących kosztów pracy. Zgodnie z postanowieniami Pakietu Mobilności diety i ryczałty za noclegi, stanowiące obecnie większą część wynagrodzeń kierowców pracujących w ruchu międzynarodowym, nie będą wliczane do obowiązkowej płacy minimalnej kierowców delegowanych[48]. Firmy wykonujące transporty kabotażowe lub *cross-trade*[49] w innym państwie UE będą zmuszone do wypłaty takiego samego wynagrodzenia, jakie należałoby się kierowcy zatrudnionemu w kraju, w którym wykonywane są te przewozy. Wprowadzane zmiany oznaczają, że kierowca polskiej firmy transportowej, podczas wykonywania przewozu kabotażowego na terytorium Niemiec, będzie musiał otrzymać wynagrodzenie jakie przysługuje niemieckiemu kierowcy, a dodatkowo, zgodnie z przepisami dotyczącymi podróży służbowej – dietę oraz ryczałt za noclegi. Wpłynie to znacznie na wzrost kosztów, a co za tym idzie, na zmniejszenie konkurencyjności polskich przewoźników na zachodnich rynkach[50].

W związku z tym można przypuszczać, że wprowadzone przez UE zmiany związane z Pakietem Mobilności wpłyną na jeszcze większe rozpowszechnienie

---

mają na celu utrzymanie konkurencyjności w ramach sprawiedliwej społecznie transformacji w kierunku czystej energii i cyfryzacji. Do najważniejszych inicjatyw Pakietu Mobilności można zaliczyć: uporządkowanie kwestii płacy minimalnej dla kierowców, zmianę zasad dotyczących kabotażu, uproszczenie przepisów dotyczących czasu jazdy oraz odpoczynku, zwalczanie firm tzw. skrzynek pocztowych, zmiany dla transportu wykonywanego środkami transportu o dmc do 3500 kg oraz digitalizacja dokumentów w transporcie.

[48] Oba te składniki nie podlegają obecnie ubezpieczeniom społecznym i podatkowi dochodowemu od osób fizycznych.

[49] Transport typu *cross-trade* to przewóz ładunków pomiędzy dwoma krajami przez przewoźnika nie mającego siedziby w żadnym z tych państw. Usługi te są też często nazywane „dużym kabotażem" lub „przerzutem".

[50] Do podobnych wniosków doszła A. Koźlak, która wykazała, że struktura polskiego sektora transportu drogowego i osiągane wyniki ekonomiczne na tle innych krajów UE są czynnikami utrudniającymi polskim przedsiębiorstwom dostosowanie się do Pakietu Mobilności. Badania autorki wykazały, że wprowadzenie proponowanych zmian spowoduje pogorszenie konkurencyjności polskich przewoźników, którzy pomimo tego, że mają obecnie przewagę kosztową, to charakteryzują się niską wydajnością pracy, słabszymi niż konkurenci wynikami ekonomicznymi i niekorzystną strukturą sektora drogowego. Szerzej: A. Koźlak, *Struktura sektora transportu drogowego w Polsce i ocena jego wyników ekonomicznych na tle państw Unii Europejskiej,* „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów" 2018, nr 166, s. 59–74.

stosowania samozatrudnienia wśród przedsiębiorstw działających w branży transportu międzynarodowego ładunków. Samozatrudniony jest sam sobie szefem i jednocześnie właścicielem firmy, w związku z tym ma prawo zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów diet z tytułu podróży służbowych, jednak nie ma obowiązku tego robić.

Podsumowanie

Światowe megatrendy gospodarcze, w tym: postęp technologiczny, automatyzacja, robotyzacja czy przemysł 4.0, uwypuklają potrzebę różnorodności podstaw zatrudnienia, zakładającą swobodę wyboru pomiędzy stosunkiem pracy, umowami prawa cywilnego czy samozatrudnieniem. Innowacyjność gospodarek wymaga zwiększenia udziału zatrudnienia zadaniowego, które często realizowane jest przy zastosowaniu elastycznych form zatrudnienia. Proces ten wzmacniają zmiany w mechanizmach funkcjonowania rynków pracy oraz postępująca zmiana struktury poszukiwanych zawodów.

W sektorze prywatnym w Polsce najwięcej osób pracuje w handlu, transporcie, działalności finansowej i ubezpieczeniowej, działalności profesjonalnej i naukowej oraz opiece zdrowotnej i zabezpieczeniu społecznym. Prognozowane modyfikacje w zakresie zawodów poszukiwanych w przyszłości i projektowanych megatrendów na popyt na pracę i kwalifikacje zmieniają optykę patrzenia na formy i podstawy zatrudnienia. Stopniowo wzrasta znaczenie sektora usług, w którym często pracują osoby zatrudnione na podstawie umów prawa cywilnego czy samozatrudnienia.

Z przeprowadzonej w artykule analizy wynika, że samozatrudnieni w Polsce są coraz lepiej wykształceni, a na tą formę aktywności zawodowej decydują się coraz częściej osoby starsze, w tym te, które osiągnęły już wiek emerytalny. W zbiorowości tej dominują mężczyźni, stanowiąc około 70% wszystkich samozatrudnionych. Pomimo że w opisywanym okresie udział osób prowadzących działalność gospodarczą w grupie pracujących kształtował się na zbliżonym poziomie, to w 2019 r. Polska zajęła trzecie miejsce spośród wszystkich krajów UE, biorąc pod uwagę odsetek pracowników samozatrudnionych w odniesieniu do wszystkich pracujących[51].

Motywy podjęcia decyzji o pracy w formie samozatrudnienia są bardzo różne, ale w każdym przypadku powinna ona zostać poprzedzona analizą rynku, na jakim będzie prowadzona działalność gospodarcza oraz analizą zalet i wad takiego rozwią-

[51] Najwięcej osób samozatrudnionych w UE w 2019 r. występowało w Grecji – 27,9%, a następnie we Włoszech – 20,4%. Średnia dla UE wynosiła 13,5%. Eurostat, *Self-employment by sex, age, citizenship and degree of urbanisation.* https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfst_r_e2sganu&lang=en [dostęp: 3.04.2021].

zania. Wyzwania towarzyszące samozatrudnieniu dotyczą przede wszystkim trzech aspektów: 1) kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, 2) złożoności i czasochłonności procedur związanych ze spełnieniem wymogów prawnych dotyczących prowadzenia firmy oraz 3) ryzyka rynkowego. Są one często rekompensowane przez poczucie samorealizacji i możliwość osiągania większych dochodów niż w przypadku pracy na etacie.

Prognozuje się, że zakres zatrudnienia pozapracowniczego będzie się zwiększał, nie tylko ze względu na przewidywania co do pożądanych obszarów zatrudnienia, ale także ze względu na wspomniane w artykule kwestie kosztowe. Aspekt ten został opisany na przykładzie branży transportu drogowego, w której to koszty oraz przeniesienie odpowiedzialności za transportowany ładunek nierzadko są głównymi determinantami stosowania samozatrudnienia. Kwestia ta nabiera szczególnego znaczenia w kontekście opisanych w artykule zmian wprowadzonych przez Pakiet Mobilności, związanych z wynagrodzeniem kierowców delegowanych, które wejdą w życie 2 lutego 2022 r.

Istotne wydaje się, by w przyszłości utrzymać model zatrudnienia oparty na różnorodności, zakładający swobodę wyboru pomiędzy stosunkiem pracy, umowami prawa cywilnego czy samozatrudnieniem. Jednakże kluczowe jest, by różnorodność ta nie wynikała głównie z dążenia do uzyskania niższych kosztów, czy mniejszego zakresu ochrony pracownika, lecz z wolności wyboru stron, a zatem prawa do różnorodności w procesie kształtowania ich sytuacji prawnej, wynikającego z różnych potrzeb. Wydaje się to szczególnie istotne w przypadku samozatrudnienia, które często utożsamiane jest z formą przymusu ekonomicznego, a nie aktywnością będącą wynikiem świadomej i dobrowolnej decyzji.

Literatura

1. Bąk-Grabowska D., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w warunkach stosowania niestandardowych form zatrudnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2016.
2. Bąk E., *Nietypowe formy zatrudnienia na rynku pracy*, wyd. C.H. Beck, Warszawa, 2009.
3. Bomba K., *Pozorność w stosunkach pracy*, "Journal of Modern Science" 2015, vol. 2, no. 25.
4. Buchelt B.I., Pauli U., Pocztowski A., *Samozatrudnienie jako forma aktywności zawodowej sprzyjająca ograniczaniu bezrobocia wśród osób młodych w Polsce*, „Acta Universitatis Lodziensis", Folia Oeconomica 2016, nr 4 (323).
5. Cieślik J., *Samozatrudnienie w Polsce na tle tendencji ogólnoświatowych: wyzwania w sferze polityki wspierania przedsiębiorczości i zabezpieczenia emerytalnego przedsiębiorców,* „Studia BAS" 2019, nr 2 (58).
6. *Convention relative au contrat de transport international de marchandises par route* – Konwencja o umowie międzynarodowego przewozu drogowego towarów i Protokół podpisania, sporządzona w Genewie 19 maja 1956 r., Dz.U 1962, nr 49, poz. 238 z zał., z późn. zm.

7. Czaplicka-Kozłowska I.*, Elastyczne formy zatrudnienia*, [w:] A. Organiściak-Krzykowska, R. Walkowiak, K. Nyklewicz (red.), *Innowacyjne formy pracy*, EXPOL, Olsztyn 2014.
8. Długołęcka M., Biały I., Cacko M., Strzelecka H., *Zeszyt metodologiczny. Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności,* Główny Urząd Statystyczny, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2018.
9. Duraj T., *Przyszłość cywilnoprawnych stosunków zatrudnienia*, „Acta Universitatis Lodziensis", Folia Iuridica 2019, nr 88.
10. Duraj T., *Prawna perspektywa pracy na własny rachunek*, [w:] E. Kryńska (red.), *Praca na własny rachunek – determinanty, implikacje*, IPiSS, Warszawa 2007.
11. Dzikowska M., *Opodatkowanie działalności samozatrudnionych*, [w:] P. Szczypa (red.), *Indywidualna działalność gospodarcza. Uproszczone formy ewidencji*, CedeWu, Warszawa 2018.
12. Eurofound, *Exploring self-employment in the European Union*, Publications Office of the European Union, Luxemburg 2018.
13. Gawełczyk P., *Czas pracy kierowców w przepisach Pakietu Mobilności*, „Przewoźnik" 2020, nr 6 (73).
14. Gersdorf M., *Nowe trendy gospodarcze a reguła domniemania zawarcia umowy o pracę,* „Acta Universitatis Lodziensis", Folia Iuridica 2019, nr 88.
15. GUS, *Prognoza ludności na lata 2014–2050*, *Studia i Analizy Statystyczne*, Departament Badań Demograficznych i Rynku Pracy, GUS, Warszawa 2014.
16. GUS, *Rocznik Statystyczny Pracy*, Warszawa 2019.
17. Hajn Z., *Elastyczność popytu na pracę w Polsce. Aspekty prawne,* [w:] E. Kryńska (red.), *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce*, IPiSS, Warszawa 2003.
18. Kalinowska I., Kujszczyk B., Mańturz M., Świercz B., *Elastyczne formy zatrudnienia. Informator*, Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie, Centrum Informacji i Planowanie Kariery Zawodowej, Warszawa 2015.
19. Koźlak A., *Struktura sektora transportu drogowego w Polsce i ocena jego wyników ekonomicznych na tle państw Unii Europejskiej,* „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów" 2018, nr 166.
20. Kubot Z., *Indywidualne prawo pracy. Stosunek pracy*, [w:] H. Szurgacz, Z. Kubot, T. Kuczyński, A. Tomanek (red.), *Prawo pracy. Zarys wykładu*, Difin, Warszawa 2016.
21. Kubot Z., *Kwalifikacje umów cywilnoprawnych, zwanych umowami śmieciowymi, jako umów pozornych,* [w:] Z. Kubot, S. Kowalski (red.), *Współczesne problemy zatrudnienia. Wykorzystanie umów śmieciowych dla „ukrycia" stosunku pacy*, C.H. Beck, Warszawa 2016.
22. Lemańska-Majdzik A., *Czynniki sukcesu firm powstałych w wyniku samozatrudnienia*, Politechnika Częstochowska, Częstochowa 2009.
23. Majewska M., Samol S., *Rozwój elastycznego rynku pracy. Uwarunkowania prawno-ekonomiczne,* Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2016.
24. Męcina J., *Niewykorzystane zasoby. Nowa polityka rynku pracy*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2013.
25. Musiała A., *Zatrudnienie niepracownicze*, Difin, Warszawa 2011.
26. Niewiadomska A., *Samozatrudnienie jako forma rozwoju przedsiębiorczości osób starszych w Polsce*, „Edukacja Ekonomistów i Menedżerów: Problemy. Innowacje. Projekty" 2016, vol. 53, nr 3 (41).
27. Okólski M., Fishel A., *Demografia,* Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.
28. Okólski M., *Słowo wstępne,* [w:] M. Okólski (red.), *Wyzwania starzejącego się społeczeństwa. Polska dziś i jutro*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2018.
29. Polski Międzynarodowy Transport Drogowy – Raport ZMPD, „Przewoźnik" 2021, nr 1 (76).
30. Piechocki M., *Ryczałt od przychodów ewidencjonowanych, Opodatkowanie na zasadach ogólnych,* [w:] P. Szczypa (red.), *Indywidualna działalność gospodarcza. Uproszczone formy ewidencji*, CedeWu, Warszawa 2018.
31. Pisarczyk Ł., *Różne formy zatrudnienia*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003.

32. Przybylski R., *Mała szansa na zmianę Pakietu Mobilności*, „Przewoźnik" 2021, nr 1 (76).
33. Rożyk J., *Kierowca na samozatrudnieniu*, „Transport Manager" 2017, nr 6.
34. Skórska A., *Rynek pracy. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2016.
35. Skrzek-Lubasińska M., *Samozatrudnienie hybrydowe – ujęcie teoretyczne i empiryczne,* „Wiadomości Statystyczne. The Polish Statistician" 2019, vol. 64, nr 8.
36. Spytek-Bandurska G., *Telepraca jako nietypowa forma zatrudnienia w Polsce. Akty prawne i społeczne,* Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2015.
37. Szanciło T., *Przedsiębiorca w prawie polskim*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2005, nr 3.
38. Szczypa P., *Istota samozatrudnienia*, [w:] P. Szczypa (red.), *Indywidualna działalność gospodarcza. Uproszczone formy ewidencji*, CedeWu, Warszawa 2018.
39. Szepelska A., *Samozatrudnienie jako forma wspierania rozwoju przedsiębiorczości regionów*, „Ekonomia i Prawo" 2013, nr XII (1).
40. Williams C., Lapeyre F., *Dependent self – employment: Trends, challenges and policy respondents in the EU*, "Employment Working Paper", No. 228, ILO, Geneva 2017.
41. Włoch Ł., Czulak I., *Pakiet Mobilności. Zmiany krok po kroku*, „Transport Manager" 2020, nr 4 (46).
42. Wojewódzka-Król K., Rolbiecki R., *Polityka rozwoju transportu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2013.
43. Załoga E., *Kabotaż drogowy a reguły rynku wewnętrznego Unii Europejskiej,* „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego", Ekonomika Transportu i Logistyka: Ekonomika transportu: kierunki współczesnych badań, 2017, nr 64.
44. Załoga E., *Kabotaż drogowy a wizja europejskiej przestrzeni transportu,* „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego", Problemy Transportu i Logistyki: Konkurencja i kooperacja w transporcie samochodowym" 2015, t. 49, nr 29.

Źródła internetowe

1. Eurofound, *Labour market change: Trends and policy approaches towards flexibilisation, Challenges and prospects in the EU series*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2020.
2. Eurostat, *Activity rate by age% of total population*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tepsr_wc160/default/*table?*lang=en.
3. Eurostat, *Self-employment by sex, age, citizenship and degree of urbanisation,* https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfst_r_e2sganu&lang=en.
4. GUS, *Aktywność ekonomiczna ludności Polski III kwartał 2020 r.*, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/aktywnosc-ekonomiczna-ludnosci-polski-iii-kwartal-2020-roku,4,39.html.

Akty prawne

1. Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw; Dz.U. nr 217, poz. 1588.
2. Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe; Dz.U. 1984 nr 53, poz. 272 z późn. zm.
3. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. 2004 nr 173, poz. 1807.
4. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej. Dz.U. z 2018 r. poz. 650.
5. Ustawa z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Dz.U. 2002 nr 135, poz. 1146.
6. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców. Dz.U. 2018, poz. 646.

SELF-EMPLOYEMNT AS A FLEXIBLE FORM OF WORK ON THE EXAMPLE OF THE TRANSPORT INDUSTRY – SELECTED ASPECTS

The aim of the article is to present the essence and to analyze the scope of the occurrence of self-employment in the Polish labor market. The article presents the main motives for taking up work in this form of employment and describes its main features. The group of the self-employed workers was described with the use of their socio-demographic characteristics, such as: gender, age and level of education. Article presents the most important aspects of self-employment in the transport industry, mainly in the road transport enterprise sector. The advantages and disadvantages of using this form. Analyzed issues seem to confirm the assumption that with the progressive changes taking place on the Polish labor market, including an increase in the share of the service sector, the importance of self-employment and the scope of its application will gain even greater importance.

Henryk GAWROŃSKI

LOGISTYCZNE ELEMENTY INFRASTRUKTURY GOSPODARKI ODPADAMI KOMUNALNYMI

Celem artykułu jest identyfikacja, analiza i ocena funkcjonowania logistycznych elementów systemu gospodarki odpadami komunalnymi. W artykule omówiono elementy tego systemu: punkty zbiórki, w tym punkty selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, transport, formy i koszty zagospodarowania tych odpadów, działalność komunalnych instalacji przetwarzania i spalarni oraz funkcjonowanie bazy danych odpadowych. Dla realizacji zamierzonego celu zastosowano analizę źródeł prawa i literatury przedmiotu, analizę statystyczną i opisową oraz analizę przypadków, w tym funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami i komunalnej instalacji ich przetwarzania w Elblągu.

Wstęp

Gospodarka odpadami komunalnymi obejmuje ich zbieranie, a następnie zagospodarowanie. Organizowanie systemu gospodarki odpadami nie jest przejawem współczesności. Najstarsze znane urządzenia służące wspólnocie w utrzymywaniu osiedla w czystości i porządku, takie jak zbiorniki na odpady, wysypiska odpadów, kanalizacja, ustępy publiczne, pochodzą sprzed kilku tysięcy lat. W 320 r. p.n.e. w Atenach zobowiązano mieszkańców do codziennego uprzątania ulic, a w starożytnym Rzymie początkowo o ład przed budynkami zobowiązani byli dbać ich właściciele, później jednak zadania te przejęły wyspecjalizowane jednostki działające na zlecenie władz publicznych. Do ich obowiązków należało także utrzymywanie infrastruktury służącej do gromadzenia i usuwania odpadów poza miasto. W literaturze wskazuje się, że to właśnie Cesarstwo Rzymskie było pierwszym ośrodkiem, w którym w sposób zorganizowany władza publiczna gospodarowała odpadami. Odpady były gromadzone w miejscach przez nią oznaczonych, a niestosowanie się do zasad skutkowało nałożeniem grzywny[1].

W Warszawie w 1540 r. powstała policja sanitarna, a nieco później służba miejska, do której należało uprzątanie miasta. Z tego okresu pochodzi Gnojna Góra, będąca pierwszym znanym w Warszawie wysypiskiem śmieci[2].

---

[1] K. Lewandowska, T. Lewandowski, A. Springer, K. Stróżyk, A. Szajerka, *Utrzymanie porządku i czystości w gminach, Przewodnik z wzorami,* Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 12.

[2] W. Radecki, *Utrzymanie porządku i czystości w gminach. Komentarz,* Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 21.

Gospodarowanie odpadami, zwłaszcza z tworzyw sztucznych, stanowi obecnie jedno z najpoważniejszych wyzwań środowiskowych i gospodarczych nie tylko w Polsce, ale w skali globalnej. Według dostępnych szacunków do oceanów trafia od 5 do 14 mln ton rocznie odpadów z tworzyw sztucznych. Mikrodrobiny plastiku gromadzą się w morzach i są łatwo połykane przez organizmy morskie. Najnowsze obserwacje wskazują również na obecność maleńkich cząstek plastiku (poniżej 1 mikrometra) w powietrzu, wodzie deszczowej, wodzie pitnej i niektórych produktach spożywczych, a skutki tego zjawiska dla zdrowia nie są jeszcze znane. Unia Europejska walczy z tym zjawiskiem, jednak w krajach UE w celu recyklingu gromadzi się mniej niż 30% takich odpadów. Znacząca część wysyłana jest poza granice UE i poddawana dalszej obróbce w innych państwach, w których obowiązują inne normy środowiskowe. Po wprowadzeniu przez Chiny od 2018 r. zakazu importu niektórych rodzajów odpadów, to należąca do UE Polska, obok Malezji, Turcji i Indonezji, stała się jednym z najistotniejszych rynków zagranicznych dla odbioru odpadów opakowaniowych[3].

Celem artykułu jest identyfikacja, analiza i ocena funkcjonowania logistycznych elementów systemu gospodarki odpadami komunalnymi. W artykule przedstawiono elementy tego systemu, a mianowicie: punkty zbiórki, w tym punkty selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (PSZOK), transport odpadów, formy zagospodarowania odpadów i koszty tego zagospodarowania, działalność komunalnych instalacji przetwarzania odpadów[4], działalność spalarni oraz funkcjonowanie bazy danych odpadowych (BDO).

Złożoność systemu gospodarki odpadami komunalnymi pozwala postawić hipotezę, że infrastruktura służąca tej gospodarce stanowi system, którego elementy działają w łańcuchu logistycznym, prowadzącym od producentów towarów i opakowań, przez konsumentów, do unieszkodliwienia odpadów.

W celu weryfikacji ww. hipotezy postawiono kilka pytań badawczych:

1. Jakie są główne ogniwa łańcucha logistycznego w gospodarce odpadami?
2. Jakie zadania pozostają po stronie właścicieli nieruchomości i gmin?
3. Jakie są formy gospodarowania odpadami komunalnymi?
4. Jak kształtują się koszty organizacji systemu i jakie czynniki kształtują te koszty?
5. Jakie zadania realizują komunalne instalacje przetwarzania odpadów?
6. Jakie są efekty funkcjonowania spalarni odpadów komunalnych?
7. W jakim celu utworzono bazę danych odpadowych i jak ona działa?

---

[3] NIK, *Działalność na rzecz ograniczenia powstawania odpadów z tworzyw sztucznych i ich skutecznego zagospodarowania w Polsce. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa 2020, s. 9.

[4] Wcześniej nazywane „regionalnymi instalacjami – RIPOK". Ustawą z dnia 19 lipca 2019 roku o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw; Dz.U. poz. 1579 ze zm. zniesiono regionalizację, argumentując ją zniesieniem monopolu RIPOK-ów i obniżeniem cen.

Dla realizacji zamierzonego celu zastosowano następujące metody i narzędzia badawcze: analizę źródeł prawa i literatury przedmiotu, analizę statystyczną i opisową oraz analizę przypadków, w tym funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami i komunalnej instalacji ich przetwarzania w Elblągu.

1. Odpady i logistyczny system gospodarki odpadami

Funkcjonowanie gospodarki, jak też codzienne bytowanie ludzkości, wiąże się z wytwarzaniem odpadów. Ich wielkość i charakter zależą głównie od poziomu życia ludności, konsumpcji dóbr materialnych, dostępności surowców i technologii produkcji, świadomości ekologicznej oraz postępu technicznego. Rosnąca konsumpcja światowa powoduje istotny wzrost ilości odpadów. Ich silne oddziaływanie na środowisko wymaga systemowych rozwiązań, prowadzących do minimalizowania negatywnych skutków. Powstawanie odpadów i gospodarowanie nimi należy traktować jako zjawisko globalne, ale i problem lokalny, co stwarza określone wymagania logistyczne w tym zakresie.

Zgodnie z prawem, przez odpad rozumie się każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do ich pozbycia się jest obowiązany, a przez odpad komunalny rozumie się odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych, pochodzące od innych wytwórców odpadów, które – ze względu na swój charakter lub skład – są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych[5].

Ze względu na miejsce powstawania odpady można podzielić na dwie podstawowe grupy[6]:

1. odpady powstające w sektorze gospodarczym – wytwarzane w poszczególnych branżach przemysłu, w rolnictwie, rzemiośle i niektórych usługach;
2. odpady powstające w sektorze komunalnym – w gospodarstwach domowych oraz obiektach, takich jak: handel, usługi i rzemiosło, szkolnictwo, obiekty turystyczne i targowiska, ulice, przystanki, place miejskie, parki, w tym także śnieg.

Gospodarka odpadami obejmuje ich wytwarzanie, a następnie zbieranie, transport, przetwarzanie, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami.

---

[5] Art. 3 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 o odpadach; t.j. Dz. U z 2020 r., poz. 797 ze zm.

[6] Na użytek niniejszego opracowania przyjęto uproszczony podział odpadów na dwie grupy. Katalog odpadów określający 20 grup odpadów, ich podgrupy, rodzaje i kody jest zawarty w Rozporządzeniu Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów; Dz.U. poz. 10.

Przez pojęcie infrastruktury logistycznej należy rozumieć stworzone przez człowieka, trwale zlokalizowane, liniowe i punktowe obiekty użytku publicznego, stanowiące podbudowę życia społeczno-gospodarczego, z uwagi na ich funkcje przemieszczania osób i ładunków, wiadomości, energii i wody[7]. Zadania logistyczne w sferze gospodarki odpadami polegają na tworzeniu łańcuchów logistycznych, łączących miejsca powstawania odpadów z miejscami ich zagospodarowania. Łańcuch ten obejmuje:

- zbieranie odpadów w miejscach do tego przeznaczonych, w tym w punkach selektywnej zbiórki (PSZOK), na ogół na terenie wytwórcy tych odpadów lub w rejonie obsługi systemu;
- załadunek do pojazdów wywożących i wywóz odpadów z miejsca ich gromadzenia do miejsca ich przetwarzania w komunalnej instalacji przetwarzania odpadów;
- unieszkodliwianie odpadów, zawierające w sobie zarówno powtórne wykorzystanie odzyskiwanej materii lub energii, jak również klasyczne kontrolowane prowadzenie unieszkodliwiania odpadów drogą biochemicznych przemian, w tym także ich składowanie.

Obowiązki logistyczne zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości – zarówno zamieszkałych, jak i niezamieszkałych – zostały nałożone na gminy, a właściciele tych nieruchomości są z mocy prawa zobowiązani do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi[8]. Nieruchomościami niezamieszkałymi są m.in. szkoły i placówki oświatowe, instytucje kultury, biura i placówki handlowe. W ramach swoich obowiązków gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności:

- organizują wykonywanie prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy, to jest na ulicach, przystankach komunikacji publicznej, placach, parkach;
- zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami komunalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych;
- obejmują wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi;
- organizują i nadzorują realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości;
- ustanawiają selektywne zbieranie odpadów komunalnych;
- tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK) dla mieszkańców gminy, w tym wskazują miejsca zbiórki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego;

---

[7] A. Lipińska-Słota, A. Mutwil, *Elementy infrastruktury systemów logistycznych,* Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice 2019, s. 28.

[8] Art. 6c i 6h ustawy z dnia z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1439 ze zm.

• zapewniają osiągnięcie odpowiednich poziomów recyklingu, ponownego użycia i odzysku oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych przekazywanych do składowania;

• prowadzą działania informacyjne i edukacyjne co do prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

2. Zbieranie oraz transport odpadów komunalnych

Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na swoich nieruchomościach poprzez:

• wyposażenie nieruchomości w worki lub pojemniki przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, utrzymanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, chyba że na mocy uchwały rady gminy obowiązki te w całości lub w części przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi;

• zbieranie w sposób selektywny powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych, zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie;

• składanie deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami wedługg ustalonego przez gminę wzoru, zawierającej dane niezbędne do określenia wysokości tej opłaty.

W przypadku niedopełnienia przez właściciela nieruchomości obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, podmiot odbierający odpady komunalne przyjmuje je jako niesegregowane i powiadamia o tym wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz właściciela nieruchomości. Wójt wszczyna wówczas postępowanie w sprawie określenia podwyższonej wysokości opłaty, która może być ustalona w kwocie nie niższej niż dwukrotna wysokość i nie wyższej niż czterokrotna wysokość opłaty za zbiórkę odpadów segregowanych.

Gmina natomiast jest zobowiązana do stworzenia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, m.in. poprzez zorganizowanie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. W ramach tego zadania gmina organizuje przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo przetarg na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. Dopuszczalne są także zamówienia z wolnej ręki w tzw. formule *in-house*. Chodzi o zamówienia udzielane przez gminy własnym jednostkom organizacyjnym, jeżeli spełnione są określone

warunki ustawowe[9]. W gminach pow. 10 tys. mieszkańców mogą być tworzone sektory możliwe do obsługi przez jednego przedsiębiorcę. Gmina zawiera umowę z firmą odbierającą odpady komunalne i dokonuje z nią rozliczeń za odbiór i transport odpadów komunalnych do określonej instalacji przetwarzania odpadów według ustalonego przez gminę harmonogramu.

Każda gmina zobowiązana jest także utworzyć samodzielnie lub wspólnie z inną gminą lub gminami co najmniej jeden PSZOK, czyli miejsce, w którym mieszkańcy gminy lub gmin mogą pozostawiać odpady komunalne zebrane w sposób selektywny w każdym czasie, niezależnie od harmonogramu. W punktach tych zbierane są odpady takie jak: przeterminowane leki i chemikalia, baterie i akumulatory, sprzęt elektryczny i elektroniczny, odpady wielkogabarytowe i meble, opony, odpady zielone, odpady budowlane i rozbiórkowe, stanowiące odpady komunalne. Coraz powszechniej wykorzystywanym rozwiązaniem wspierającym funkcjonowanie stacjonarnych punktów jest tworzenie przez gminy mobilnych lub tymczasowych PSZOK-ów. W pierwszym przypadku są to specjalne pojazdy przeznaczone do selektywnej zbiórki odpadów, które przemieszczają się po terenie gminy, np. w miejsca szczególnie uczęszczane przez mieszkańców lub w miejsca, gdzie organizowane są lokalne imprezy, koncerty czy festyny. W drugim przypadku przez określony czas w coraz to innym miejscu w danej gminie do dyspozycji mieszkańców oddawane są specjalne kontenery, do których mogą oni wyrzucać te szczególne odpady. Prowadzenie PSZOK-u gmina może powierzyć podmiotowi zewnętrznemu na podstawie umowy.

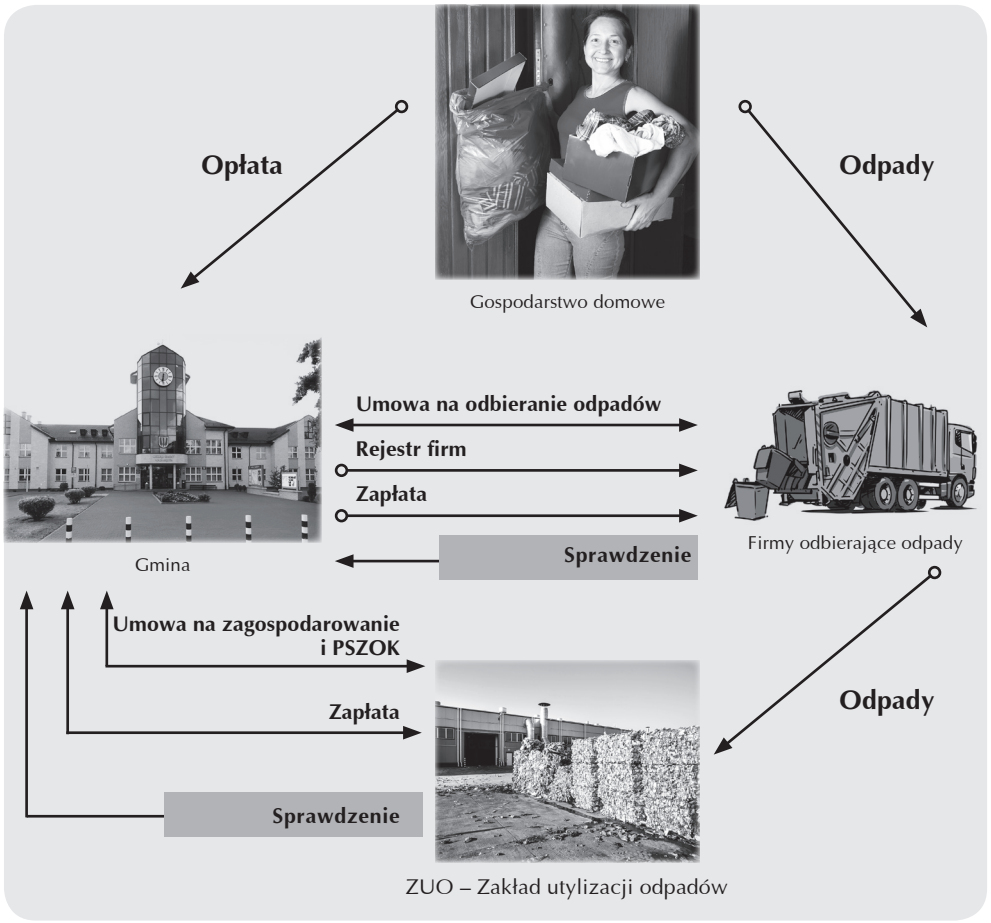
Jeśli gmina posiada z firmą transportową umowę jedynie na odbieranie odpadów, to musi posiadać odrębną umowę na zagospodarowanie tych odpadów z komunalną instalacją ich przetwarzania – zakładem utylizacji odpadów. Schemat ideowy organizacji systemu zbierania i zagospodarowania odpadów oraz przepływy informacyjne i finansowe na przykładzie Miasta Elbląg przedstawia rys. 1.

W ramach czynności administracyjnych obsługi systemu gminy prowadzą działania w zakresie:

- rejestru firm odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości i ich kontroli;
- ustalania harmonogramów odbioru odpadów;
- wymiaru opłat za gospodarowanie odpadami, ich księgowości, windykacji i egzekucji;
- analizy kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w gminie.

W 2019 r. funkcjonowało w Polsce 2.190 PSZOK-ów. Usługę odbierania odpadów komunalnych świadczyły 1.352 przedsiębiorstwa.

[9] Art. 214 ust 1 pkt 11–14 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych; Dz.U. poz. 2019 ze zm.



Rys. 1. Schemat organizacyjny gospodarki odpadami

Źródło: Urząd Miejski w Elblągu, *Analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gminy Miasto Elbląg za 2019 r.*, Elbląg 2020, s. 8.

Od 1 lipca 2017 r. obowiązuje w kraju Jednolity System Segregacji Odpadów (JSSO)[10]. Wprowadzono jednocześnie okres przejściowy dla gmin na: wymianę pojemników we właściwych kolorach i opisach najpóźniej do 30 czerwca 2022 r. oraz dopasowanie umów na odbiór lub na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości najpóźniej do 30 czerwca 2021 r. Przepisy nie dopuszczają braku prowadzenia selektywnej zbiórki w zamian za podwyższoną opłatę za zagospodarowanie odpadów. Zgodnie z tymi przepisami, odpady komunalne powinny być zbierane w sposób selektywny w podziale co najmniej na pięć frakcji: papier, szkło, metale i tworzywa sztuczne, bioodpady, odpady resztkowe pozostałe po segregacji.

[10] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów; t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2028.

Ze względu na występujące rozbieżności pomiędzy deklarowanym sposobem zbierania odpadów a stanem faktycznym zebranych odpadów, gminy szukają rozwiązań, które pozwolą najbardziej efektywnie zorganizować ten system, sięgając po technologiczne nowinki. Społeczny odbiór wszelkich nowości jest pozytywny. Mimo kosztów, jakie gminy w tym zakresie ponoszą, wprowadzają one pilotażowo: elektroniczne altany, kody, karty chipowe, kamery i czytniki mające ukrócić lekceważenie obowiązku segregacji. Takie rozwiązania pozwolą wprowadzić docelowo system rozliczania mieszkańców z rzeczywistej ilości wytwarzanych odpadów, zgodnie z zasadą: „płacisz za tyle, ile wytwarzasz". Od 31.12.2020 r. trwają prace legislacyjne nad zapisami ustawy, aby gmina mogła postanowić o wysokości opłaty w stosunku do faktycznej ilości odpadów powstających w danym lokalu, gdy zapewni techniczne możliwości identyfikacji odpadów wytwarzanych w poszczególnych lokalach[11].

3. Zagospodarowanie odpadów komunalnych w Polsce

W 2019 r. statystyczny Polak wytworzył 336 kg odpadów. Największe ilości odpadów komunalnych wytwarzane są w gminach turystycznych – w sześciu z nich odebrano ponad 1000 kg na mieszkańca. W tym rankingu Polska na tle krajów UE wypada bardzo dobrze. W 2019 r. w krajach UE zebrano 525 mln ton odpadów, co daje 502 kg/osobę. Mniej odpadów niż w Polsce wytworzono jedynie w Rumunii – 280 kg/osobę. Najwięcej wytworzyły takie kraje jak: Dania – 844, Niemcy – 609, Luksemburg – 791 oraz kraje o dużym udziale turystów, takie jak Cypr – 642 czy Malta – 649[12]. Także kraje pozostające poza UE wytwarzają duże ilości odpadów komunalnych: Norwegia – 748, Szwajcaria – 704, Islandia – 656 kg na mieszkańca[13]. Kraje, które wytwarzają najmniej odpadów mają gęściej zaludnione tereny wiejskie, jak Polska czy Rumunia, która ma jedną z największych populacji wiejskich w Europie (ponad 51%). W Dani zaś ok. 85% mieszkańców żyje w miastach. W Polsce w miastach większych niż 100 tys. mieszka tylko 28% mieszkańców. Analizę danych liczbowych w zakresie odpadów komunalnych w Polsce w latach 2010–2019 przedstawia tabela 1.

---

[11] Minister Klimatu i Środowiska, *Projekt ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw*; https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12341906/katalog/12753692#12753692 [dostęp: 15.02.2021].

[12] Portal Samorządowy, *Pół tony odpadów komunalnych na jedną osobę; Polska wytwarza relatywnie najmniej śmieci*; https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/pol-tony-odpadow-komunalnych-na-jedna-osobe-polska-wytwarza-relatywnie-najmniej-smieci,256583.html [dostęp: 18.02.2021].

[13] Dane za 2017 rok. GUS, *Analizy statystyczne GUS. Ochrona środowiska 2019,* Warszawa 2019*,* s. 155.

Tabela 1. Ilość odpadów komunalnych zebranych w Polsce w latach 2010–2019 (w mln ton)

Rok	Zebrane odpady ogółem		w tym w gosp. domowych*		Odpady zebrane selektywnie		Masa odpadów przeznaczona do składowania	Masa odpadów przeznaczona do recyklingu**
	ilość	w kg/1 mieszkańca	ilość	%	ilość	%		
2010	10,0	—	6,9	69,0	0,9	8,6	—	—
2011	9,8	—	6,8	69,4	1,0	10,0	—	—
2012	9,6	—	6,8	70,8	1.0	10,5	—	—
2013	9,5	—	7,1	74,7	1,3	13,5	—	—
2014	10,3	—	8,2	79,6	2,0	19,8	—	—
2015	10,9	283	8,9	81,6	2,5	23,4	—	—
2016	11,7	303	9,6	82,0	2,9	25,2	—	—
2017	12,0	312	10,0	83,3	3,2	27,1	5,0	3,2
2018	12,5	325	10,4	83,2	3,6	28,9	5,2	3,3
2019	12,8	332	10,8	84,4	4,0	31,2	5,5	3,2

* pozostałe odpady pochodzą z usług komunalnych, handlu, małego biznesu, biur i instytucji;

** reszta odpadów, nieprzeznaczona do składowania ani do recyklingu, zostaje przeznaczona do kompostowania lub fermentacji, do termicznego przetworzenia z odzyskiem energii, albo bez takiego odzysku, np. w 2018 r. w Polsce odpady komunalne poddano recyklingowi w 26%, obróbce biologicznej w 8%, tylko 24% odpadów przekształcono termicznie i aż 42% przeznaczono do składowania.

Źródło: oprac. własne na podst. Banku Danych Lokalnych GUS.

Jak wynika z danych tabeli 1, masa wytwarzanych odpadów w Polsce systematycznie rośnie, zarówno w wartościach bezwzględnych, jak i w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Coraz większy udział w wytwarzaniu odpadów mają gospodarstwa domowe. Wytwarzają one blisko 85% wolumenu odpadów. Chociaż udział odpadów zebranych selektywnie ciągle rośnie, to wciąż jest relatywnie mały. W 2019 r. zebrano selektywnie 4,0 mln ton, co stanowiło ok. 31% zebranych odpadów. Nie wszystkie jednak, mimo że zbierane selektywnie, nadawały się do recyklingu, któremu poddano tylko 3,2 mln ton. Duży wolumen odpadów trafia do składowania. W latach 2017–2019 corocznie do składowania trafiało ok. 42–43% odpadów, to jest ponad 5 mln ton rocznie.

Zebrane odpady komunalne w 2019 r. zostały skierowane do następujących procesów:

1. odzysk – 7,1 mln ton (55,6%), w tym; recykling – 3,2 mln ton (25,0%); biologiczne procesy przetwarzania (kompostowanie lub fermentacja) – 1,2 mln ton (9,0%); przekształcenie termiczne z odzyskiem energii – 2,7 mln ton (21,5%);
2. unieszkodliwienie – 5,7 mln ton (44,4%), w tym: przez przekształcenie termiczne bez odzysku energii – 0,2 mln ton (1,4%); przez składowanie – 5,5 mln ton (43,0%).

Na koniec 2019 r. funkcjonowało 278 składowisk przyjmujących odpady komunalne, zajmujących łączną powierzchnię 1.670 ha. W 257 z nich (92%) zainstalowane

były instalacje służące do odgazowywania, ale tylko w 93 składowiskach gaz ten był wykorzystany (w 25 z odzyskiem energii cieplnej i w 68 z odzyskiem energii elektrycznej)[14]. W 2019 r. zamkniętych zostało 16 składowisk o łącznej powierzchni około 52,8 ha. W roku tym zlikwidowano 11.371 dzikich wysypisk, z których łącznie zebrano ok. 26 tys. ton odpadów komunalnych. Na koniec 2019 r. pozostało jednak 1.873 zidentyfikowanych dzikich wysypisk do likwidacji[15].

Sposoby zagospodarowania odpadów w Polsce są zróżnicowane. Według badania NIK, w 2018 r. w trzech województwach – łódzkim, śląskim i dolnośląskim – składowanych było ponad 65% odpadów z tworzyw sztucznych, ok. 10% przekształcanych było termicznie i od 20 do 24% poddanych zostało recyklingowi. W woj. małopolskim zaś składowanych zostało 18% tych odpadów, 46% zostało poddane przekształceniu termicznemu i prawie 35% poddano recyklingowi[16].

W Niemczech udział recyklingu i metod biologicznych w przetwarzaniu odpadów wynosi ok. 66%, poprzez spalanie przekształca się ok. 33% odpadów i tylko 1% podlega składowaniu. W Danii (wytwarzającej najwięcej odpadów na 1 mieszkańca) składowanych jest także tylko 1%. Udało się to osiągnąć m.in. dzięki systemowi zwrotu opakowań depozytowych (w tym plastikowych) oraz zapewnieniu odpowiednio rozwiniętej infrastruktury. W Szwecji już około 15–20% ciepła w sieci ciepłowniczej pochodzi z zakładów termicznego przekształcania odpadów, frakcji RDF[17]. W Sztokholmie udział ciepła z odpadów wynosi 32%, a w Oslo aż 61%. Okazało się to tak dobrym sposobem odejścia od stosowania paliw kopalnych, w tym węgla, że Szwedzi stają się powoli jednym z największych importerów odpadów w Europie.

3. Koszty zbiórki i zagospodarowania odpadów komunalnych

Właściciele nieruchomości są zobowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Z pobranych opłat, niekiedy nazywanych niesłusznie „podatkiem śmiecio-

[14] J. Wróbel, M. Sołtysik, *Gospodarka obiegu zamkniętego – szanse i wyzwania,* Instytut Projektów i Analiz, Politechnika Częstochowska, Częstochowa 2020, s. 46.

[15] GUS, *Ochrona środowiska w 2019 r.,* https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat, kategoria: ochrona środowiska, grupa: odpady komunalne [dostęp 27.01.2021].

[16] NIK, *Działalność na rzecz ograniczenia powstawania odpadów…,* s. 40.

[17] RDF (*Refuse Derived Fuel*) – frakcja odpadów o wartości opałowej ok. 18 MJ/kg, które nie nadają się do recyklingu; palne i rozdrobnione odpady o jednorodnej strukturze, wyprodukowane z papieru, drewna, folii i innych tworzyw sztucznych. Odbiorcami RDF mogą być np. cementownie i elektrownie, dla których RDF może być substytutem węgla. W Polsce w 2016 r. prowadzono zakaz składowania odpadów o kaloryczności powyżej 6 MJ/kg, co prowadzi do zagospodarowania tego odpadu jako paliwa alternatywnego. Podstawa: Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach; Dz.U. poz. 1277.

wym", gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują koszty odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych; tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych; obsługi administracyjnej tego systemu; edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi. Z tego wynika, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie może być uznawana za podatek. Podatek bowiem jest daniną publiczną bez wskazania konkretnego świadczenia wzajemnego[18].

Rada gminy dokonuje wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustala stawki takiej opłaty. Stawki opłat nie mogą być wyższe od stawek maksymalnych (36,38 zł od osoby lub 12,73 od m^3 wody)[19]. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi nieruchomości zamieszkałych może być ustalona według jednej z metod[20]:

1) od liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość lub
2) od ilości zużytej wody z danej nieruchomości, lub
3) od powierzchni lokalu mieszkalnego, lub
4) od gospodarstwa domowego.

W dużych miastach stawki opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów nie są najwyższe w kraju. Jedynie w Warszawie zastosowano maksymalny przelicznik w rozliczeniu od zużytej wody. W małych gminach często stosuje się wysokie stawki, co może wynikać z braku konkurencji na rynku firm odbierających odpady i z odległości od instalacji ich przetwarzania.

Dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy. Rada gminy może też zróżnicować stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców, terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy.

W przypadku nieruchomości niezamieszkałych opłata za gospodarowanie odpadami stanowi iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów oraz stawki opłaty za ich gospodarowanie uchwalonej przez radę gminy.

Opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowią dochód budżetu gminy i są gromadzone na wyodrębnionym rachunku bankowym. System gospodarki odpadami musi się samofinansować. Środki pochodzące z tych opłat, które nie zostały wykorzystane w danym roku, mogą być przeznaczone tylko i wyłącznie na

---

[18] T. Lewandowski, R. Sowiński, *Finansowanie systemu gospodarowania odpadami w gminach,* Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 14.

[19] Stawki maksymalne odnoszone są do przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę, obwieszczanego przez Prezesa GUS za dany rok: w 2019 r. było to 1.819 zł/osobę – M.P., poz. 330 z 31.03.2020.

[20] Art. 6j i 6k ustawy o utrzymaniu czystości…, z projektowaną zmianą opisaną w przypisie 11.

pokrycie kosztów funkcjonowania systemu w latach następnych. Z pobranych opłat pokrywa się:

- koszty odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych;
- koszty tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
- obsługi administracyjnej tego systemu;
- edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi.

Jeżeli tak zdecyduje rada gminy, to z pobranych opłat gmina może też pokryć koszty:

- wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów;
- utrzymywania ww. pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym i technicznym;
- utworzenia i utrzymania punktów napraw i ponownego użycia produktów lub ich części;
- usunięcia odpadów komunalnych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania.

Z ww. opłat pokrywa się także koszty wyposażenia terenów przeznaczonych do użytku publicznego w pojemniki lub worki przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, ich opróżnianie oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz organizacji i utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów.

Problem rozbieżności pomiędzy liczbą mieszkańców podawaną w deklaracjach opłat za odpady a rzeczywiście zamieszkujących nieruchomości dotyczy wszystkich samorządów. W wielu gminach szacuje się, że unikających opłat jest nawet do 20% mieszkańców. Samorządy szukają różnych sposobów na wyeliminowanie oszustw. Coraz popularniejsze staje się więc rozliczanie opłat w stosunku do ilości zużytej wody lub powierzchni mieszkalnej.

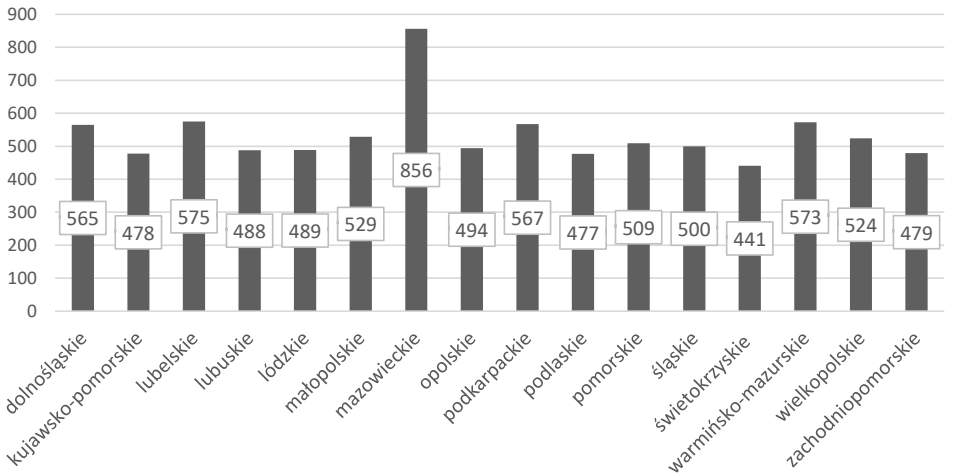
Inny problem kosztowy to bilansowanie się zebranych opłat z kosztami systemu. Opolska RIO przeanalizowała dane dotyczące systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2016–2019 w gminach województwa opolskiego. Tylko w jednej gminie dochody systemu były równe wydatkom systemu. W latach 2016–2019 opolskie gminy uzyskały w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi 482,3 mln zł, jednak w tym samym czasie wydały na system ponad 512,1 mln zł. Skumulowana ujemna różnica między dochodami a wydatkami to przeszło 29,8 mln zł. Dodatnia różnica wystąpiła w 9 gminach i wyniosła 5,5 mln zł, ale w 49 gminach łączne wydatki były wyższe niż dochody o 35,3 mln zł[21]. Podobnie było w Elblągu. W 2019 r. Gmina Miasto Elbląg poniosła wydatki na utrzymanie

[21] RIO, *Gospodarka odpadami nie bilansuje się*; https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/rio-gospodarka-odpadami-nie-bilansuje-sie,255377.html [dostęp: 15.02.2021].

systemu w kwocie 20,3 mln zł, z czego koszt odbioru odpadów z nieruchomości wyniósł 7,1 mln zł, koszt ich zagospodarowania w ZUO wyniósł 12,5 mln zł, a wpływy z opłat za wyniosły 18,6 mln zł. W 2019 r. Gmina Miasto Elbląg odnotowała deficyt w wysokości ok. 1,7 mln zł[22].

Dane za 2020 r. nie są optymistyczne. Powtarzając, że gminy do gospodarki odpadami nie mogą dopłacać, oszukujemy sami siebie. W 2019 r. luka pomiędzy należnościami a dochodami wykonanymi (liczona miesięcznie) wyniosła średnio 2,59 złotego na każdą zgłoszoną do systemu osobę. Można zatem powiedzieć, że do każdego regulującego opłaty za odpady samorządy „dopłaciły" w ciągu roku 31 złotych[23].

W 2019 r. w Polsce koszt odbioru odpadów komunalnych wyniósł średnio 562,92 zł za tonę i był bardzo zróżnicowany przestrzennie. Zróżnicowanie przeciętnego kosztu występującego w gminach województw przedstawia rys. 2.



Rys. 2. Koszty zagospodarowania odpadów wg województw w zł/t
Źródło: oprac. własne na podst. Banku Danych Lokalnych GUS

Analiza kosztów w gminach wykazuje znaczne ich zróżnicowanie: od ok. 300 zł/t w gminie Pieszyce w woj. dolnośląskim; 311 zł/t w Brodnicy w woj. kujawsko-pomorskim; do 1.121 zł/t w Białej Podlaskiej; 1.220 zł/t w Warszawie; 1.240 zł/t w Kondratowicach w woj. dolnośląskim, czy 1.303 zł/t w Wodzisławiu w woj. świętokrzyskim.

[22] *Analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gminy Miasto Elbląg za 2019 r.*…. s. 22.

[23] *Gminy dopłacają do odpadów miliard rocznie. Wiemy, ile w poszczególnych województwach* https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/gminy-doplacaja-do-odpadow-miliard-rocznie-wiemy-ile-w-poszczegolnych-wojewodztwach,269109.html [dostęp: 2.04.2021].

Przeciętne koszty w gminach woj. pomorskiego wyniosły 509 zł/t, a w gminach woj. warmińsko-mazurskiego – 573 zł/t. W województwie pomorskim stawki w poszczególnych gminach były relatywnie wyrównane. W woj. warmińsko-mazurskim najniższe koszty zanotowano w gminach: Lidzbark Warmiński – 148 zł/t, Nidzica – 158 zł/t, Lubawa – 252 zł/t, Pasłęk – 299 zł/t, a najwyższe w gminach: Budry – 1.362 zł/t, Markusy – 1.252 zł/t, Ryn – 1.238 zł/t, Banie Mazurskie – 1.168 zł/t.

Zarówno w mieście Elbląg, jak i w powiecie elbląskim, koszt ten wyniósł 450,44 zł/t, a w gminie i mieście Olsztyn – 635 zł/t.

Analiza przestrzenna nie wykazuje koncentracji gmin o niskich lub wysokich wskaźnikach kosztu zagospodarowania odpadów komunalnych. Gminy tworzą pod tym względem swoistą „mozaikę". Można jedynie zauważyć, że w 2019 r. gminy położone w północno-wschodniej i południowo-wschodniej Polsce, odznaczały się wyższymi tego typu kosztami. Na efektywność kosztową zbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych wpływają:

- stopień koncentracji zabudowy (w rozproszonej zabudowie koszty są wyższe);
- struktura zamieszkałych nieruchomości (jednorodzinne, wielorodzinne);
- struktura ludności zamieszkującej nieruchomości (zamożniejsi wytwarzają więcej odpadów);
- koszty obsługi administracyjnej systemu odbierania odpadów;
- koszty transportu (odległość sieci osadniczej od instalacji przetwarzania odpadów);
- organizacja zbierania odpadów (częstotliwość odbioru, możliwość integracji odbioru);
- sposoby zagospodarowania odpadów (koszty utrzymania instalacji, opłaty środowiskowe[24]).

4. Komunalne instalacje przetwarzania odpadów

Instalacją komunalną[25] jest instalacja do przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych lub pozostałości z przetwarzania tych odpadów, określona na liście prowadzonej przez marszałka województwa właściwego dla położenia tej instalacji, spełniająca wymagania najlepszej dostępnej technologii lub techniki[26], zapewniająca:

1. mechaniczno-biologiczne przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielanie z nich frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku, lub

[24] Górna stawka opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku w 2021 r. wynosi 301,84 zł/t; podstawa – obwieszczenie Ministra Klimatu z dnia 9 września 2020 r. w sprawie wysokości opłat za korzystanie ze środowiska na rok 2021, M.P. z 2020 r., poz. 961.

[25] Art. 35 ust 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 797, ze zm.

[26] Art. 143 i 207 ustawy – Prawo ochrony środowiska…

2. składowanie odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów zmieszanych oraz pozostałości z sortowania tych odpadów[27].

Przez pojęcie instalacji rozumie się stacjonarne urządzenie techniczne albo zespół takich urządzeń powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu, albo budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję[28]. Instalacja taka jest także zakładem zagospodarowania odpadów.

Punktem wyjścia dla uznania, że mamy do czynienia z zakładem jest istnienie terenu. Podmiot władający instalacją musi mieć również tytuł prawny do terenu, na którym jest ona położona. Komunalna instalacja może składać się z kilku instalacji. Z punktu widzenia prawa dopuszczalne jest zlokalizowania takiej instalacji na terenie różnych nieruchomości, niestanowiących przestrzennie jednej całości. Względy praktyczne wskazują jednak, aby urządzenia instalacji zgrupowane były przestrzennie. Instalacja taka to zespół obiektów, w których realizuje się różne procesy związane z zagospodarowaniem odpadów. Obiekty te stanowią ogniwa łańcucha logistycznego, pomiędzy którymi odpady muszą być przemieszczane. Rozrzucenie ich w przestrzeni powodowałoby konieczność transportowania odpadów, co z kolei należy ograniczać, gdyż może to wywoływać różnego rodzaju ujemne skutki środowiskowe[29]. Schemat funkcjonowania takiej instalacji przedstawia rys. 3.

Komunalna instalacja mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów należąca do Zakładu Utylizacji Odpadów Sp. z o.o. w Elblągu obejmuje[30]:

- stanowisko wagowe;
- sortownię odpadów zmieszanych o wydajności 70 tys. ton rocznie, pozwalającą na sortowanie odpadów na 25 frakcji. Sortownia składa się z nawy nadawczej, rozrywarki worków, kabiny wstępnego sortowania, sita bębnowego, 8 separatorów opto-pneumatycznych, separatora balistycznego, 3 separatorów metali, kabiny sortowniczej do podczyszczania i rozdziału surowców wtórnych oraz prasy umożliwiającej belowanie surowców wtórnych;
- instalację do sortowania odpadów opakowaniowych szklanych o wydajności ok. 3 Mg/h, która umożliwia podczyszczanie i rozdział na kolory stłuczki szklanej;
- kompostownię odpadów biodegradowalnych o wydajności 48,5 tys. Mg/rok, w składzie: 10 modułów kompostujących, 8 miejsc kompostujących fazy II i plac dojrzewania kompostu;

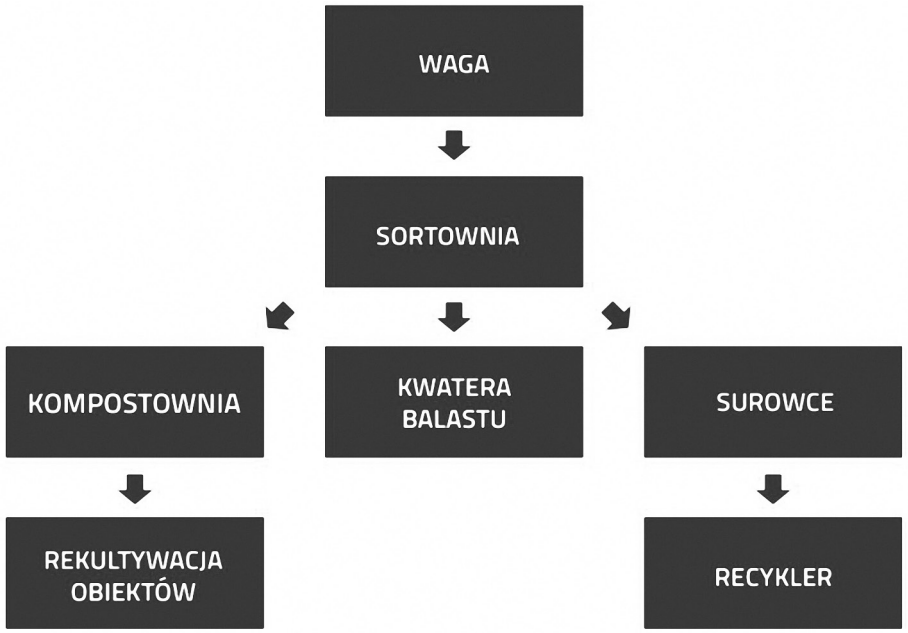
---

[27] Art. 35 ust 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 797, ze zm.

[28] Art. 3 pkt 6 ustawy – Prawo ochrony środowiska…

[29] J. Klatka, M. Kuźniak, red. *Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Poradnik dla gmin*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 29.

[30] *Analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gminy Miasto Elbląg za 2019 r.*… op.cit. s. 5–6.



Rys. 3. Schemat funkcjonowania komunalnej instalacji przetwarzania odpadów
Źródło: https://zuoelblag.pl/o-firmie/infrastruktura [dostęp: 11.02.2021].

- instalację do produkcji komponentów paliwa alternatywnego RDF o wydajności 6 Mg/h;
- plac gromadzenia i przerobu odpadów budowlanych i wielkogabarytowych ze stosownym wyposażeniem technicznym;
- magazyn odpadów niebezpiecznych;
- punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK) dla miasta Elbląg;
- magazyn surowców wtórnych, w którym są przechowywane gotowe do sprzedaży surowce;
- składowiska odpadów pozostałych po procesach fizyko-chemicznych przerobu odpadów, czyli kwatera balastu o powierzchni 3,65 ha, o pojemność ok. 419.000 Mg odpadów.

5. Zakłady termicznego przetwarzania odpadów

W 2018 r. ok. 2 mln ton odpadów w Polsce wykorzystano jako paliwo alternatywne w cementowniach. Obecnie stopień zastąpienia węgla paliwami alternatywnymi w cementowniach wynosi ok. 70%. Wysoka temperatura w piecu cementowym

zapewnia, że proces spalania przebiega bez pozostałości, a produkt końcowy nie zawiera niebezpiecznych substancji[31]. Oprócz spalania frakcji RDF w cementowniach, odpady te poddawane są przetwarzaniu w zakładach termicznego przekształcania odpadów, w tym także w elektrociepłowniach, w których w procesie spalania wykorzystuje się odpowiednio wysoką temperaturę i infrastrukturę podczyszczania spalin, aby spełniały one normy emisji[32].

Udział masy termicznie przekształcanych odpadów komunalnych w Polsce w stosunku do całkowitej masy tych odpadów nie może przekraczać 30%. Kontrolę nad tym sprawuje minister właściwy do spraw środowiska, określając w drodze rozporządzenia, listę instalacji przeznaczonych do termicznego przekształcania tych odpadów[33]. W Polsce (według stanu na luty 2021 r.) działało dziewięć spalarni odpadów komunalnych. Ruszyły budowy kolejnych w Gdańsku i Olsztynie oraz rozbudowa instalacji na warszawskim Targówku[34]. Zestawienie działających, budowanych i planowanych do budowy spalarni w Polsce przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Zakłady termicznego przetwarzania odpadów komunalnych w Polsce

Miejscowość	Rok rozpoczęcia działalności	Wydajność [w tys. ton rocznie]	Produkcja energii elektrycznej + ciepła	Koszt instalacji [w mln zł netto]	Dofinansowanie ze środków UE [w mln zł]
Spalarnie istniejące					
Białystok	2016	120	43 tys. MWh + 360 tys. GJ	393	210
Bydgoszcz	2016	180	27,7 tys. MWh	522	b.d.
Konin	2015	94	47 tys. MWh +120 tys. GJ	296	154
Kraków	2016	220	65 tys. MWh + 1008 tys.GJ	673	372
Poznań (PPP 25 lat)	2016	210	b.d.	725	352
Rzeszów	2018	100	7,6 MWh	285	b.d.

[31] A. Mierzwiński, M. Mierzwiński, K. Tomaszewski, K. Obłąkowska, K. Moskwik, *Przemysł cementowy w gospodarce odpadami,* Instytut Jagielloński, Warszawa 2021, s. 20 i nast.

[32] Rozporządzenie Ministra Rozwoju z 21 stycznia 2016 r. w sprawie wymagań dotyczących prowadzenia procesu termicznego przekształcania odpadów oraz sposobów…; Dz.U. poz. 108.

[33] Art. 35b ustawy o odpadach…

[34] Portal Samorządowy, *Spalarnie w Polsce. Gdzie działają, kto buduje, a kto ma je w planie?* https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/spalarnie-w-polsce-gdzie-dzialaja-kto-buduje-a-kto-ma-je-w-planie,253488.html [dostęp: 10.02.2021].

Miejscowość	Rok rozpoczęcia działalności	Wydajność [w tys. ton rocznie]	Produkcja energii elektrycznej + ciepła	Koszt instalacji [w mln zł netto]	Dofinansowanie ze środków UE [w mln zł*]
Szczecin	2017	150	80 tys. MWh + ok. 600 tys. GJ	711	279
Warszawa Targówek	2000	40	b.d.	82	00
Zabrze (elektrociepłownia)	2018	70	75 tys. MWh + 522 tys. GJ	870	b.d.
Spalarnie w budowie					
Warszawa Targówek (rozbudowa)**	rozruch 2023	305	100 tys. MWh + 720 tys. GJ	1600	b.d.
Warszawa Siekierki (elektociepłownia)	etap dokumentacji	100–250	b.d.	1000	b.d.
Gdańsk (PPP 25 lat)	rozruch 2023	160	b.d.	565	271
Olsztyn (PPP 25 lat)	rozruch 2023	110	b.d.	204	40
Planowane spalarnie					
Włocławek, Rzeszów, Bielsko-Biała, Starachowice, Oświęcim, Radom, Krosno, Gorlice, Stalowa Wola, Pruszków, Płock, spalarnia na Śląsku – jeszcze bez lokalizacji, planowana przez Metropolię Górnośląsko-Zagłębiowską.					

* Wszystkie realizowane projekty, oprócz współfinansowania bezzwrotnego z funduszy UE, dofinansowane były pożyczką długoterminową z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;

** Projekt rozbudowy spalarni śmieci Warszawa Targówek przewiduje ścieżkę edukacyjną, która przebiegać będzie przez cały zakład aż do punktu widokowego znajdującego się ponad 70 metrów nad ziemią;

PPP – oznacza, że projekt jest realizowany w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

Źródło: oprac. własne na podst.: G. Wielgosiński, J. Czerwińska, *Spalarnie odpadów komunalnych w Polsce*, „Nowa Energia" 2019, nr 4 oraz kwerendy serwisów internetowych.

Proces inwestycyjny budowy spalarni jest długi i kosztowny. Lista działających instalacji zmienia się powoli. Kontrowersje wokół spalarni odpadów wynikają z tego, że z jednej strony jest to sposób na zagospodarowanie odpadów i uzyskanie energii z odpadów, których inaczej wykorzystać nie można. Z drugiej strony spalanie odpadów stanowi istotną pokusę do zaniedbywania ich segregacji i recyklingu. Towarzystwo na rzecz Ziemi (TNZ) szacuje, że obie instalacje w Warszawie miałyby wydajność spalania ponad 555 tys. ton rocznie, czyli mogłyby spalać ponad 72% odpadów powstających w Warszawie, przy możliwych 30%. Obie instalacje będą musiały importować ponad 320 tys. ton rocznie odpadów z innych miejscowości. Taka ilość odpadów w postaci RDF będzie wiązać się z przejazdem przez miasto 40 tysięcy 20-tonowych pojazdów. A to oznacza nie tylko utrudnienia

w ruchu, ale również emisja zanieczyszczeń[35]. Dodatkowo na poziomie UE trwają dyskusje i spory o emisję CO_2 i udział OZE w miksie energetycznym. W tych niestabilnych warunkach trudno o podejmowanie decyzji dotyczących inwestycji wartych na ogół kilkaset milionów złotych.

6. Baza Danych Odpadowych

Ciągła presja użytkowników na selektywny i inteligentny dostęp do informacji źródłowej wymusiła na producentach systemów informatycznych wprowadzenie wielu mechanizmów i technik pozyskiwania ściśle określonej informacji i spójnej wiedzy biznesowej. Ogromne ilości informacji gospodarczej, przepływające przez serwery gospodarki, nie ułatwiają podjęcia trafnych decyzji, a niekiedy dodatkowo komplikują ten proces, ponieważ człowiek nie jest w stanie ich wszystkich ogarnąć i wyciągnąć wniosków. Z pomocą przychodzi tu nowa dziedzina informatyki – eksploracja danych, której idea polega na wykorzystaniu szybkości komputera do przeszukiwania zbiorów danych i znajdowania ukrytych dla człowieka prawidłowości w zasobach informacyjnych baz danych, hurtowniach danych, a także w bazach wiedzy[36].

Rolę banku danych w sprawach gospodarki odpadami ma pełnić baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO). Baza ta to zintegrowany system teleinformatyczny, w skład którego wchodzi funkcjonujący od dnia 24 stycznia 2018 r. Rejestr-BDO oraz uruchomione 1 stycznia 2020 r. moduły ewidencji i sprawozdawczości[37]. System BDO umożliwia kompleksowe gromadzenie i zarządzanie danymi z zakresu gospodarowania odpadami, które dotyczą powstałych odpadów z wprowadzanych na terytorium kraju opakowań i produktów w opakowaniach, olejów smarowych, opon, pojazdów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, baterii, akumulatorów; rodzajów i ilości wytwarzanych odpadów; osiągniętych poziomów odzysku i recyklingu odpadów; składowisk odpadów; rodzajów instalacji do zagospodarowania odpadami.

Rejestr BDO to rejestr podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami. Wpisu do rejestru dokonuje odpowiedni marszałek województwa z urzędu lub na wniosek, nadając podmiotowi indywidualny numer rejestrowy, który musi być nanoszony na dokumentach związanych

[35] Portal Teraz Środowisko, *Warszawa stolicą termicznego przekształcania odpadów?* https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/warszawa-umowa-spalarnia-odpadow-cele-recyklingu-612.html [dostęp: 11.02.2021].

[36] K. Ficoń, *Trzynaście wykładów logistyki,* BEL Studio, Warszawa 2017, s. 422.

[37] Art. 49 i n. ustawy o odpadach…

z działalnością w zakresie wprowadzanych opakowań, produktów i odpadów. Rejestr jest publicznie dostępny.

Baza danych o odpadach ma uszczelnić system gospodarowania odpadami, zwiększyć skuteczność walki z szarą strefą i dzikimi wysypiskami oraz poprawić poziom recyklingu. Dzięki systemowi użytkownicy będą realizować obowiązki ewidencyjne i sprawozdawcze wyłącznie elektronicznie, co pozwoli na gromadzenie i zarządzanie wszystkimi informacjami o odpadach. Do najważniejszych korzyści wprowadzenia BDO można zaliczyć zwiększenie kontroli nad krajową gospodarką odpadami oraz zapewnienie monitoringu przepływu strumieni odpadów, w tym także ewidencje i rejestr wymaganych opłat, a przez to ograniczenie nieprawidłowości w tym sektorze.

Podsumowanie i wnioski

Unikanie tworzenia odpadów to najkorzystniejsze rozwiązanie dla środowiska. Jednak każdy przedmiot, z którego korzystamy, prędzej czy później, staje się odpadem, który wymaga przetworzenia. Zgodnie z hierarchią gospodarki odpadami zapobieganie powstawaniu odpadów i ponowne wykorzystywanie (np. naprawa) są najbardziej pożądanymi scenariuszami, następnie – recykling, w tym kompostowanie, inne odzyskiwanie, np. spalanie odpadów i wytwarzanie w ten sposób energii. Ostatnią metodą zagospodarowania jest unieszkodliwianie poprzez składowanie, czyli najbardziej szkodliwa opcja zarówno dla środowiska, jak i dla zdrowia, chociaż jedna z najtańszych, nawet uwzględniając konieczność poniesienia opłaty środowiskowej. Składowiska niemal w ogóle nie istnieją w Niemczech i Danii. Składowiska są nadal popularne we wschodniej i południowej Europie: 10 krajów składuje co najmniej połowę swoich odpadów komunalnych. Na Malcie, Cyprze i w Grecji jest to ponad 80%; w Chorwacji, Bułgarii, Rumunii i na Słowacji ponad 60%; w Hiszpanii i Portugalii – co najmniej połowa.

Z punktu widzenia organizacji systemu gospodarki odpadami komunalnymi, co leży po stronie władz centralnych, najistotniejsze jest stworzenie bazy wiedzy i stabilnych ram prawnych. Z powołanego w niniejszym artykule raportu NIK wynika, że w Polsce brakuje wiedzy na ten temat. NIK wskazuje na podwójne standardy raportowania – odrębny dla GUS i odrębny dla BDO. Brakuje też realnej możliwości kontroli sprawozdań, co powoduje, że wiele danych jest niespójnych. Efekt jest taki, że BDO nie działa w pełni. W lutym 2021 r. nie ma w niej jeszcze pełnych danych z 2019 r., ani też 2020 r. Stabilne ramy prawne mogłyby poprawić sytuację na rynku infrastruktury logistycznej do zagospodarowania odpadów, ich zbierania, transportowania, sortowania, ponownego wykorzystania, recyklingu i na końcu – składowania.

Zgodnie z unijnym prawem[38] od 2021 r. wprowadzono specjalną opłatę na rzecz budżetu UE (parapodatek) w wysokości 800 euro za każdą tonę wytworzonych i niepoddanych recyklingowi opakowań z tworzyw sztucznych. Polska będzie mieć do zapłaty ok. 2 mld zł tylko za 2021 rok. Środki na ten cel pochodzić będą z budżetu państwa. Docelowo, producent powinien współdzielić koszty gospodarowania odpadów, które powstały w wyniku wprowadzenia jego produktu na rynek. Zakłada się, że udział producentów w kosztach gospodarowania odpadami z produktów powinien wynieść co najmniej 80%. W Polsce trwają prace legislacyjne nad wprowadzeniem rozszerzonej odpowiedzialności producentów (ROP). W ramach tego systemu producenci opakowań wnosić będą opłatę uzależnioną od ilości zużytego recyklatu do produkcji nowych opakowań, i od tego w jakim stopniu opakowanie to da się później zagospodarować. Jest to kluczowy element docelowego systemu gospodarowania odpadami. Równolegle trwają też prace nad ustawą regulującą system depozytowo-kaucyjny w Polsce, jako uzupełnienie ROP. Nowy system ROP musi zacząć działać od 2023 r. Gospodarka odpadami to złożona dziedzina i na jej koszty składa się wiele elementów. Sama ROP nie rozwiąże wszystkich problemów.

Wysokie wskaźniki recyklingu to nie tylko efekt wysiłków mieszkańców, ale w dużej mierze rozwiązań systemowych oraz przełożenie odpowiedzialności za recykling również na producentów towarów. Wdrożenie koncepcji Gospodarki Obiegu Zamkniętego (GOZ) jest możliwe, ale wymaga szerszego spojrzenia na odpady, zarówno pod kątem recyklingu, jak również odzysku energii. Potrzebne jest również wprowadzenie niezbędnych rozwiązań legislacyjnych, które pozwolą na sprawne wdrożenie tego typu rozwiązań, czasem wbrew oporowi niektórych branż. Obecne rozwiązania, oparte głównie na segregacji odpadów, nie są wystarczające. Trzeba stwierdzić, że te obecne rozwiązania sprzyjają producentom produktów i opakowań, którzy nie ponoszą żadnych skutków za ich prowadzenie, niezależnie od możliwości recyklingu tych produktów i opakowań – np. składająca się z trzech różnych struktur butelka plastikowa, która jest lekka i wytrzymała, ale którą można poddać jedynie termicznemu przetworzeniu. Podobnie, przedsiębiorstwa branży przewozowej, które są rozliczane z tonażu przewiezionych odpadów, nie są zainteresowane zmniejszaniem ich ilości.

Oczywiście nie można zaniechać segregacji i to „u źródła", chociaż jest ona kłopotliwa, bo trzeba w mieszkaniu zmieścić 5 pojemników na 5 różnych frakcji. Dodatkowo, w przypadku np. opakowań wielowarstwowych, nie wiadomo do jakich odpadów je zaliczyć. Z pewnością należy zachować podział na śmieci suche i mokre. Firmy odpadowe mogą sobie poradzić z dalszym podziałem, jeśli będą dysponować odpowiednimi instalacjami. Przykładem jest tu ZUO w Elblągu, w którym przez sortownię przechodzą wszystkie odpady, w tym także niesegregowane oraz tzw. resztkowe. Z tych odpadów odzyskuje się frakcje do recyklingu.

[38] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów; Dz.U.UE. L 150 z dnia 14.06.2018 r.

Kontrowersje wokół spalarni odpadów wynikają z tego, że z jednej strony jest to sposób na zagospodarowanie odpadów i uzyskania energii z odpadów, których inaczej wykorzystać nie można. Z drugiej strony spalanie odpadów stanowi istotną pokusę do zaniedbywania ich segregacji i recyklingu. Dodatkowo na poziomie Unii Europejskiej trwają dyskusje i spory o emisję CO_2 i udział OZE w miksie energetycznym. W tych niestabilnych warunkach trudno o podejmowanie decyzji dotyczących inwestycji wartych na ogół kilkaset milionów złotych.

Konieczne jest wdrażanie nowoczesnych urządzeń i technologii, które pozwolą docelowo na personalizację odpadów i możliwość pobierania opłat za faktyczną ilość ich wytworzenia. To pozwoliłoby uniknąć odpowiedzialności zbiorowej, która jest nieskuteczna, bo zniechęca do segregowania. Elementy te muszą być jednak częścią systemu tak zaprojektowanego, by sprawdzał się dzisiaj i był możliwy do rozbudowania. Wybór metody ustalania opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów i ich personalizacja, to element z końca logistycznego systemu tej gospodarki. W pierwszej kolejności trzeba podjąć działania, aby odpadów było mniej, potem – jak je zebrać i przetworzyć, a na końcu poszukiwać skutecznego sposobu rozliczania mieszkańców i weryfikowania tego, kto płaci za ich odbiór. Cyfryzacja systemów jest procesem postępującym. Nie należy się tego obawiać, bo w końcowym rozliczeniu wszyscy na tym zyskają, zarówno producenci jak i konsumenci.

Literatura

1. Ficoń K., *Trzynaście wykładów logistyki,* BEL Studio, Warszawa 2017.
2. GUS, *Analizy statystyczne GUS. Ochrona środowiska 2019,* Warszawa 2019.
3. Klatka J., Kuźniak M., red. *Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Poradnik dla gmin*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
4. Lewandowska K., Lewandowski T., Springer A., Stróżyk K., Szajerka A., *Utrzymanie porządku i czystości w gminach, Przewodnik z wzorami,* Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
5. Lewandowski T, Sowiński R., *Finansowanie systemu gospodarowania odpadami w gminach,* Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
6. Lipińska-Słota A., Mutwil A., *Elementy infrastruktury systemów logistycznych,* Uniwersytet Ekonomiczny, Katowice 2019.
7. Mierzwiński A., Mierzwiński M., Tomaszewski K., Obłąkowska K., Moskwik K., *Przemysł cementowy w gospodarce odpadami,* Instytut Jagielloński, Warszawa 2021.
8. NIK, *Działalność na rzecz ograniczenia powstawania odpadów z tworzyw sztucznych i ich skutecznego zagospodarowania w Polsce. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa 2020.
9. Radecki W., *Utrzymanie porządku i czystości w gminach. Komentarz,* Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
10. Urząd Miejski w Elblągu, *Analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gminy Miasto Elbląg za 2019 r.,* Elbląg 2020.

11. Wróbel J., Sołtysik M., *Gospodarka obiegu zamkniętego – szanse i wyzwania,* Instytut Projektów i Analiz, Politechnika Częstochowska, Częstochowa 2020.
12. Wielgosiński G., Czerwińska J., *Spalarnie odpadów komunalnych w Polsce,* „Nowa Energia" 2019, nr 4.

Źródła internetowe

1. *Gminy dopłacają do odpadów miliard rocznie. Wiemy, ile w poszczególnych województwach* https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/gminy-doplacaja-do-odpadow-miliard-rocznie-wiemy-ile-w-poszczegolnych-wojewodztwach,269109.html.
2. Minister Klimatu i Środowiska, *Projekt ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw*; https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12341906/katalog/12753692#12753692.
3. Portal Samorządowy, *Pół tony odpadów komunalnych na jedną osobę; Polska wytwarza relatywnie najmniej śmieci*; https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/pol-tony-odpadow-komunalnych-na-jedna-osobe-polska-wytwarza-relatywnie-najmniej-smieci,256583.html.
4. Portal Samorządowy, *Spalarnie w Polsce. Gdzie działają, kto buduje, a kto ma je w planie?* https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/spalarnie-w-polsce-gdzie-dzialaja-kto-buduje-a-kto-ma-je-w-planie,253488.html.
5. Portal Teraz Środowisko, *Warszawa stolicą termicznego przekształcania odpadów?* https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/warszawa-umowa-spalarnia-odpadow-cele-recyklingu-612.html.
6. Portal Teraz Środowisko, *Warszawa stolicą termicznego przekształcania odpadów?* https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/warszawa-umowa-spalarnia-odpadow-cele-recyklingu-612.html.
7. RIO, *Gospodarka odpadami nie bilansuje się*; https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/rio-gospodarka-odpadami-nie-bilansuje-sie,255377.html

Akty prawne

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów; Dz.U.UE. L 150 z dnia 14.06.2018 r.
2. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych; Dz.U. poz. 2019 ze zm.
3. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 o odpadach; t.j. Dz. U z 2020 r., poz. 797 ze zm.
4. Ustawa z dnia 19 lipca 2019 roku o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw; Dz.U. poz. 1579 ze zm.
5. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1219.
6. Ustawa z dnia z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1439 ze zm.
7. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach; Dz.U. poz. 1277.
8. Rozporządzenie Ministra Klimatu z 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów; Dz.U. poz. 10.
9. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów; t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2028.
10. Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 21 stycznia 2016 r. w sprawie wymagań dotyczących prowadzenia procesu termicznego przekształcania odpadów oraz sposobów postępowania z odpadami powstałymi w wyniku tego procesu; Dz.U. poz. 108.
11. Obwieszczenie Ministra Klimatu z dnia 9 września 2020 r. w sprawie wysokości opłat na korzystanie ze środowiska na rok 2021, M.P. z 2020 r., poz. 961.

LOGISTIC ELEMENTS OF THE MINICIPAL WASTE INFRASTRUCTURE

Abstract: *The aim of the article is to identify, analyze and evaluate the functioning of logistic elements of the municipal waste management system. The article discusses the elements of this system: collection points, including selective collection points for municipal waste, transport, forms and costs of waste management, operation of municipal treatment and incineration installations, and the functioning of the waste database. To achieve the intended goal, the analysis of the sources of law and literature on the subject, statistical and descriptive analysis as well as case studies, including the functioning of the waste management system and the municipal waste treatment installation in Elbląg.*

Krzysztof Grablewski

UWARUNKOWANIA INSTYTUCJONALNE DZIAŁALNOŚCI POWIATOWYCH URZĘDÓW PRACY NA PRZYKŁADZIE POWIATOWEGO URZĘDU PRACY W ELBLĄGU

Celem artykułu jest określenie, czy uwarunkowania instytucjonalne sprzyjają temu, aby powiatowe urzędy pracy efektywnie wykorzystywały swój potencjał do realizacji postawionych przez ustawodawcę celów: promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy. Za przykład posłużył Powiatowy Urząd Pracy w Elblągu. Autor dokonał przeglądu badań w tym zakresie oraz przeprowadził analizę danych statystycznych z lat 2017–2020, która pozwoliła stwierdzić, że urzędy pracy funkcjonują w ramach prawnych, które nie pozwalają na dużą elastyczność działań, a przez to znaczne podniesienie swojej efektywności.

Wstęp

Instytucjonalizm to kierunek myśli ekonomicznej, który kładzie nacisk na wpływ instytucji na rozwój gospodarczy. Instytucje to uwarunkowania, w ramach których każdy z nas podejmuje codzienne decyzje ekonomiczne. Jeśli na przykład zasiłki państwa są wyższe niż płaca minimalna oferowana przez pracodawcę, to bezrobotny prawdopodobnie podejmie decyzje, że nie opłaca mu się pracować. Instytucje regulują także stosunki między pracownikami i pracodawcami – jeśli inspekcja pracy i sąd pracy są niewydolne, to pracodawcy częściej będą łamali prawo pracy. Pandemia pokazała z całą wyrazistością jak funkcjonuje gospodarka, gdy instytucje nie działają prawidłowo lub są niespójne.

Dane statystyczne dotyczące rynku pracy w Polsce w latach 2017–2019 były bardzo dobre. Pandemia zmieniła zasadniczo sytuację, ponownie zaczęło rosnąć bezrobocie, a na wielu lokalnych rynkach pracy wróciły dysfunkcyjne zachowania z okresu wysokiego bezrobocia w poprzednim wieku. Autor, zajmując się od kilkunastu lat aktywizacją zawodową osób bezrobotnych, postawił sobie następujące pytanie: czy uwarunkowania instytucjonalne sprzyjają temu, aby powiatowe urzędy pracy efektywnie wykorzystywały swój potencjał do realizacji postawionych przez ustawodawcę celów: promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy? Od wielu lat urzędy pracy w Polsce są krytykowane, lecz brakuje rzetelnych analiz, dlaczego urzędy działają mało efektywnie.

Za przykład posłużył Powiatowy Urząd Pracy w Elblągu. Analizą objęto lata 2017–2020.

W artykule wykorzystano przede wszystkim dane GUS, Powiatowego Urzędu Pracy w Elblągu oraz Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii. Analiza wyłącznie danych ilościowych mogłaby jednak prowadzić do błędnych wniosków, dlatego wykorzystano również wyniki badań jakościowych, przede wszystkim raport z kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli w 21 urzędach pracy z 2018 r. oraz badania własne[1].

1. Instytucje i ich znaczenie dla stosunków pracy

System ekonomiczny to zbiór powszechnie obowiązujących norm prawnych oraz ogólnie akceptowanych zasad, regulujących postępowanie uczestników procesu gospodarczego. Instytucjonalizm to szkoła myśli ekonomicznej, która podkreśla fundamentalne znaczenie tych norm i zasad dla postępu gospodarczego. Za twórcę instytucjonalizmu uważa się Thorsteina Veblena[2].

Dzięki instytucjom otaczający nas świat staje się uporządkowany i przewidywalny[3]. Według noblisty Dougalssa Northa jednostki – skonfrontowane z dużą złożonością i trudnością wyboru – odwołują się do regularnych wzorców reakcji, czyli instytucji. Instytucje są tworzone, by zredukować niepewność, która jest nieodłączną częścią ludzkich interakcji, wynikającą z niepełnej informacji co do zachowań innych jednostek, złożonością problemów do rozwiązania, jak również ograniczonymi zdolnościami rozwiązywania tych problemów. Instytucje ułatwiają wybory, bo je ograniczają[4].

Ważnym kryterium podziału instytucji jest stopień ich formalności. Mówi się o instytucjach formalnych (np. reguły, prawa, konstytucje) i nieformalnych (np. normy zachowań, konwencje, dobrowolne kodeksy zachowań). Barierą rozwoju gospodarczego jest niespójność instytucji nieformalnych i formalnych. Jeśli przepisy prawa odbiegają od reguł nieformalnych, bardzo trudno je egzekwować.

---

[1] K. Grablewski, *Zatrudnienie wspomagane jako instrument aktywizacji społeczno-zawodowej osób z niepełnosprawnościami w Polsce (na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego),* Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2020, nieopublikowana praca doktorska.

[2] K. McCormick, *Veblen and the New Growth Theory: Community as the Source of Capital's Productivity*, "Review of Social Economy" 2002, vol. 60, issue 2, p. 263–277.

[3] E. Gruszewska, *Instytucje formalne i nieformalne, Skutki antynomii*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2017, nr 493, s. 37.

[4] B. Łopaciuk-Gonarczyk, *Kapitał społeczny a instytucje – konceptualizacja i relacje*, „Ekonomia. Rynek. Gospodarka. Społeczeństwo" 2008, nr 21, s. 87.

Jedną z nieformalnych norm może być zgoda społeczna na zróżnicowanie płac kobiet i mężczyzn („bo mężczyzna musi utrzymać rodzinę").

Gdy istnieje ład instytucjonalny, spójność instytucji, to wszystkie osoby, które chcą pracować mają zatrudnienie i biorą udział w wytwarzaniu oraz w podziale dobrobytu. Jeśli natomiast instytucje działają niewłaściwie, to służą ochronie interesów nielicznej grupy[5].

Z teorii instytucjonalizmu wywodzi się teoria segmentacji rynku pracy Kerra. Rynek pracy nie jest systemem jednorodnym – składa się z wielu rynków cząstkowych, nazwanych segmentami[6]. Segmenty mogą być wyodrębnione na podstawie wielu kryteriów: płeć, wiek, kwalifikacje, prywatny vs publiczny sektor i in. Podstawą segmentacji jest różna dostępność pracy dla poszczególnych grup ludzi. Przykładem może być działalność związków zawodowych faworyzujących zatrudnionych kosztem absolwentów szkół.

To formalne i nieformalne reguły, według Kerra, wyznaczają segmenty rynku pracy tak, że przepływ pracowników między nimi jest utrudniony, a czasami wręcz niemożliwy. Przykładowo, pracownikowi fizycznemu może być bardzo trudno zostać tzw. białym kołnierzykiem, a kobiecie menadżerem wysokiego szczebla. Reguły te określa prawo, ale również związki zawodowe, organizacje pozarządowe, Kościół i wartości ukształtowane w procesie historycznym, np. przyzwolenie na nepotyzm. Powodują podział na „swoich" i „obcych[7].

2. Powiatowe urzędy pracy – uwarunkowania działalności

Ustawa z 20 kwietnia 2004 o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[8] mówi, że powiatowe urzędy pracy są jednymi z wielu instytucji rynku. Oznacza to, że nie powinny być obarczane wyłączną odpowiedzialnością za wzrost zatrudnienia, bo przecież niektóre przedsiębiorstwa wolą zatrudniać prywatne firmy zajmujące się rekrutacją pracowników i nie chcą korzystać z pośrednictwa publicznych urzędów pracy. W porównaniu do wielu krajów w Polsce rola agencji zatrudnienia jest bardzo mała, a na przykład w Wielkiej Brytanii skutecznie wspomagają one urzędy pracy.

Przedmiotem działania powiatowych urzędów pracy jest promocja zatrudnienia, łagodzenie skutków bezrobocia oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy. Cele sformułowane są tak ogólnie, że trudno jest ocenić stopień ich realizacji. Praktycznie

---

[5] B. Woźniak-Jęchorek, *Struktura rynku pracy w świetle ekonomii instytucjonalnej*, „Gospodarka Narodowa" 2013, nr 9, s. 6.

[6] J. Unolt, *Ekonomiczne problemy rynku pracy*, Interart, Warszawa 1996, s. 24.

[7] *Tamże*, s. 46.

[8] Dz.U. 2004, nr 99, poz. 1001.

powiatowe urzędy pracy zajmują się przede wszystkim pośrednictwem pracy, czyli kontaktowaniem osób poszukujących pracy z pracodawcami szukającymi pracowników oraz oferowaniem osobom bezrobotnym różnych form aktywizacji zawodowej: szkoleń, staży, robót publicznych i in. Ponadto dotują przedsiębiorców tworzących miejsca pracy i osoby bezrobotne zakładające własne firmy.

Należy zauważyć, że powiatowe urzędy pracy nie odpowiadają za rozwój społecznej odpowiedzialności biznesu i promowanie najlepszych pracodawców w powiecie (a tego zdecydowanie brakuje). Nie zajmują się również likwidacją barier w przepływie pracowników między różnymi segmentami. Nie zajmują się zatem jakością relacji pracowniczych.

Powiatowe urzędy pracy ewaluowały od początków ich powstania, czyli od początku lat dziewięćdziesiątych XX w. (przed 1998 rokiem nazywały się rejonowymi). Przede wszystkim zmieniał się cel ich funkcjonowania – powoli odchodzono od osłon socjalnych bezrobotnych na rzecz ich aktywizacji zawodowej. To, co wydaje się słuszne, to decentralizacja polityki zatrudnienia, ponieważ lokalne rynki pracy bardzo się od siebie różnią.

W 2014 r. z powodu niskiej efektywności urzędów pracy przeprowadzono dość ważną reformę służb zatrudnienia[9]. Od tamtej pory aktywizowanie bezrobotnych kontrolowane jest za pomocą dwóch wskaźników:

- efektywności zatrudnienia (jaki odsetek uczestniczących w aktywizacji po jej zakończeniu podjął pracę);
- efektywności kosztowej (stosunek kwoty wydatkowanej przez urzędy pracy na aktywizację bezrobotnych do liczby osób, które w trakcie lub po aktywizacji znalazło zatrudnienie).

W 2019 r. wskaźnik efektywności zatrudnieniowej powiatowych urzędów pracy wyniósł w Polsce 85,5%[10]. Efektywność kosztowa w tym samym roku znajdowała się na poziomie 10,1 tys. zł. Oba wskaźniki mają wiele wad i obecnie (marzec 2021) prowadzone są w ministerstwie prace nad zmianą metodyki ich liczenia. Przede wszystkim według danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 2018 r.[11] ani wskaźnik efektywności zatrudnieniowej, ani kosztowej nie koreluje ze stopą bezrobocia w powiecie (w pierwszym przypadku współczynnik r-Pearsona = -0,189, a w drugim r-Pearsona = 0,155). Czyli są powiaty, gdzie jest bardzo wysokie bezrobocie, a oba wskaźniki są bardzo korzystne. Trafność tych wskaźników musi zatem budzić wątpliwość.

---

[9] Ustawa z dnia 14 marca 2014 roku o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw; Dz.U. z 2014 r., poz. 598.

[10] Strona internetowa Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii; www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologia/efektywnosc-form-promocji-zatrudnienia [dostęp: 13.03.2021.

[11] Strona internetowa Sejmu RP; www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=37C5AF85 [dostęp: 13.03.2021.

Uzyskanie jak najlepszych wskaźników jest dla PUP o tyle istotne, że od nich uzależniona jest możliwość otrzymania dodatkowych pieniędzy z Funduszu Pracy na nagrody dla pracowników. Aby tak się stało, urząd musi spełnić obydwa warunki jednocześnie, tzn. mieć wskaźnik efektywności zatrudnieniowej wyższy od średniej krajowej, a wskaźnik efektywności kosztowej niższy. Należy zauważyć, że jeśli dany urząd pracy skumuluje swoje działania na wybranej grupie bezrobotnych, którzy dają największe szanse na zatrudnienie, poprawi w konsekwencji statystykę, ale zaniedba osoby, które szukają pracy, ale znajdują się poza zasięgiem działań aktywizacyjnych. Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej uległ zatem paradoksowi efektywności[12].

W 2018 r. NIK opublikowała raport *Efektywność świadczenia usług rynku pracy*[13]; dotyczył on lat 2014–2017 i objął 21 urzędów. Wnioski były następujące:

1. Sposób wyliczenia wskaźnika efektywności zatrudnieniowej nie uwzględniał trwałości zatrudnienia w okresie dłuższym niż 3 miesiące. Zatrudnienie można uznać za trwałe, jeśli po 2 latach (lub więcej) dana osoba nie powróci na listę bezrobotnych.

2. Urzędy pracy nie promowały nowych form aktywizacji uchwalonych w 2014 r. (m.in. bony stażowe, bony zatrudnieniowe, bony na zasiedlenie, świadczenia aktywizacyjne) i nie analizowały ich skuteczności. Na bony na zasiedlenie, bony stażowe czy zatrudnieniowe urzędy wydały zaledwie 5% środków przewidzianych na mobilizację bezrobotnych. Analiza trwałości zatrudnienia po skorzystaniu z nowych form wsparcia wykazała, że największe szanse na znalezienie stałej pracy dawał bon zatrudnieniowy oraz bon na zasiedlenie. Instrumenty te wykorzystywane były jednak rzadko.

3. Powiatowe urzędy pracy najczęściej korzystały z następujących form aktywizacji bezrobotnych: staże, prace interwencyjne oraz dotacje na działalność gospodarczą. Po dwóch latach od rozpoczęcia okresu aktywizacji najmniej skuteczną formą aktywizacji okazały się roboty publiczne (trwałość zatrudnienia 9,5%) oraz staże (27%). Na wysokim poziomie była trwałość zatrudnienia w przypadku dotacji na działalność gospodarczą (ok. 87%).

4. Pomimo spadku bezrobocia i coraz mniejszej liczby bezrobotnych rejestrowanych w urzędach pracy, instytucje te zatrudniały wciąż tyle samo osób. W latach 2014–2017 liczba bezrobotnych przypadających na 1 pracownika zmniejszyła się o ponad 1/3, a na doradcę klienta – o prawie połowę.

5. Aktywizację bezrobotnych utrudniało obowiązkowe profilowanie pomocy dla konkretnych grup bezrobotnych. Najbardziej poszkodowane były osoby z tzw. III profilem (czyli te najbardziej oddalone od rynku pracy, wymagające największego wsparcia w szukaniu zatrudnienia).

---

[12] R. Piwowarski, *Czy wskaźnik efektywności zatrudnieniowej ulega paradoksowi efektywności?,* „Acta Universitatis Lodziensis", Folia Oeconomica 2017, nr 1.

[13] NIK, *Efektywność świadczenia usług rynku pracy*, Warszawa 2018; www.nik.gov.pl/plik/id,19346,vp,21954.pdf [dostęp: 13.03.2021].

3. Elbląski rynek pracy

Pod koniec grudnia 2020 r. liczba zarejestrowanych bezrobotnych w elbląskim PUP wynosiła 3.096 osób[14]. Stopa bezrobocia w mieście Elbląg wynosiła 7,7%, a w powiecie ziemskim 15,3% (średnia w kraju 6,1%). Zatem średnia w powiecie ziemskim daleko przewyższała średnią krajową. Takie proporcje występują od wielu lat. Powiat elbląski należy do czołówki powiatów pod względem stopy bezrobocia w Polsce. W Elblągu sytuacja jest lepsza, jednak i tu stopa bezrobocia, mimo statusu miasta powiatowego, jest i była wyższa niż średnia krajowa. Oznacza to, że lokalny urząd pracy stoi przed wieloma trudnymi wyzwaniami, których nie mają inne urzędy w kraju (szczególnie ubóstwa i bierności zawodowej).

Według GUS przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2019 r. (bez podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących poniżej 9) w Elblągu jest niższe (odpowiednio 4,5 tys. zł i 5,3 tys. zł), a w powiecie ziemskim jest jednym z najniższych w kraju (poniżej 4 tys.)[15]. Niskie płace to cecha charakterystyczna omawianego rynku pracy. Większość pracodawców stosuje pensje minimalną.

Na elbląskim rynku pracy istnieje wyraźny podział na publicznych i prywatnych pracodawców. Wśród największych pracodawców publicznych na omawianym obszarze są: Wojewódzki Szpital Zespolony w Elblągu, Elbląskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji, Elbląskie Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej i in. Natomiast do najważniejszych pracodawców prywatnych należą: Meble Wójcik, D.R.E., Mazurskie Meble, Lupus Fabryka Mebli, GE, Grupa Żywiec – Browar w Elblągu. W powiecie elbląskim, bardziej niż w innych częściach kraju, szczególnie pożądane są miejsca pracy w sektorze publicznym. Według autora, wynika to przede wszystkim z trudnych warunków pracy w sektorze prywatnym (wynagrodzenia na poziomie pensji minimalnej, brak stałości zatrudnienia, mobbing i in).

Wysoka stopa bezrobocia w latach dziewięćdziesiątych XX wieku przyczyniła się do deformacji stosunków pracy. Pracodawcy prywatni często wykorzystywali swoją przewagę nad pracownikami, stawiając im wymagania trudne do realizacji. Przykładowo osobom z niepełnosprawnościami zatrudnionymi w firmach sprzątających ograniczano możliwość korzystania z ich praw, mimo pobierania dotacji z PFRON-u.

Malejące bezrobocie w latach 2017–2019 poprawiło warunki pracy w powiecie, jednak epidemia na nowo przywróciła złe praktyki w przedsiębiorstwach (najczęściej niezgodne z prawem pracy). Przykładowo, pracodawcy obniżają pracownikom wymiar etatu, choć w praktyce wymagają pracy w pełnym wymiarze czasu pracy lub blokują wysyłkę wniosku o zasiłek opiekuńczy dla rodziców, którzy z powodu zamknięcia szkół muszą zostać z dziećmi w domu. Inspekcja pracy oraz sądy pracy

[14] Dane PUP w Elblągu.

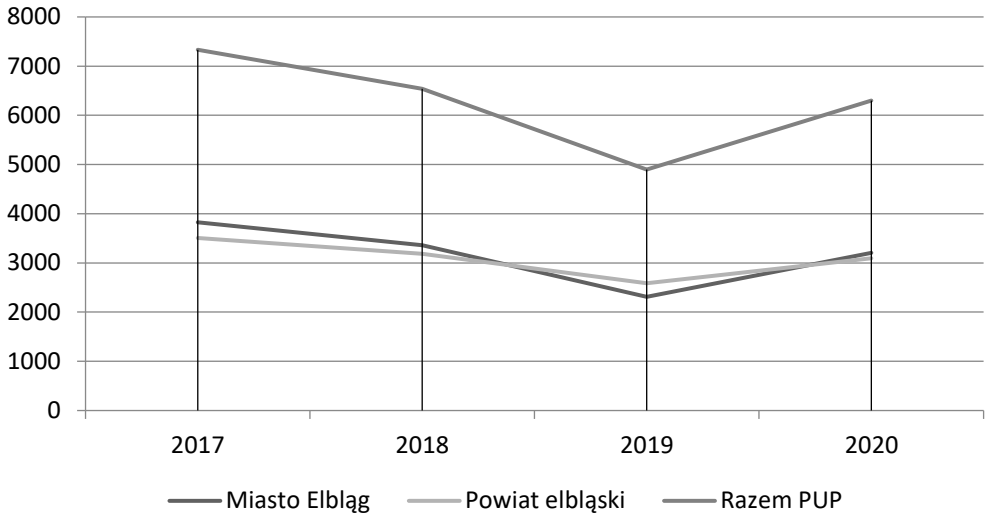
[15] Strona internetowa GUS; www.stat.gov.pl [dostęp 13.03.2021].

są mało skuteczne w egzekwowaniu od pracodawców przepisów prawa. Wielu pracowników jest bezsilna podczas łamania ich praw, a osoby bezrobotne uwzględniają warunki pracy podczas podejmowania decyzji o podjęciu pracy.

4. Powiatowy Urząd Pracy w Elblągu

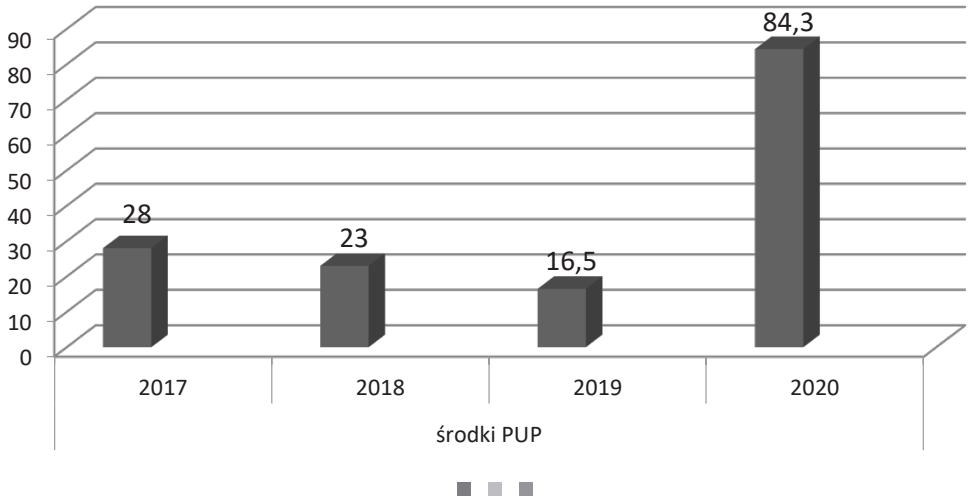
Urząd Pracy w Elblągu obejmuje swym działaniem miasto na prawach powiatu Elbląg oraz powiat elbląski ziemski. Podlega pod Prezydenta Miasta Elbląga, natomiast Starosta Elbląski finansuje Urząd odpowiednio do wydatków ponoszonych na działania w obszarze powiatu ziemskiego.

Liczbę osób zarejestrowanych w Powiatowym Urzędzie Pracy w latach 2017–2020 przedstawia rysunek 1. Podobne tendencje wystąpiły w całym kraju – bezrobocie spadało w latach 2017–2019, po czym zaczęło rosnąć w związku z pandemią.



Rys. 1. Liczba osób zarejestrowanych w PUP w Elblągu w latach 2017–2020
Źródło: PUP w Elblągu

Środki finansowe, którymi dysponował PUP w Elblągu, były w latach 2017–2018 wprost proporcjonalne do liczby zarejestrowanych bezrobotnych, co pokazuje rysunek 2. W 2020 r. wysokość środków znacznie wzrosła w związku z uruchomieniem tarczy antykryzysowej i dużą rolą urzędów pracy w przekazywaniu dotacji przedsiębiorcom.



Rys. 2. Środki finansowe PUP w Elblągu w latach 2017–2020
Źródło: PUP Elbląg

Finansowanie urzędów pracy ma wiele wad. Jedną z nich jest uzależnienie dotacji dla urzędu od aktywizowania grup społecznych, w przypadku których aktywizacja wymaga narzędzi trudno dostępnych dla PUP lub zależy od czynników obiektywnych. Należą do nich przede wszystkim osoby długotrwale bezrobotne. Jeśli osoba nie pracowała 10 lat, co na elbląskim rynku jest dość częste, to wymaga indywidualnego i szerokiego oddziaływania, w tym pomocy psychologicznej. Inną szczególną grupą są osoby do 30 roku życia. Zmiany społeczne spowodowały, że młodzi ludzie nie godzą się na pracę z minimalnym wynagrodzeniem i na trudnych warunkach stawianych przez lokalnych pracodawców. Urząd pracy ma zatem niewielki wpływ na spadek bezrobocia w tej grupie wiekowej. Aktywizacja jest w tym przypadku często nieefektywna.

Zgodnie z Zarządzeniem Prezydenta Miasta Elbląga z 23 stycznia 2019 r. zmieniono Regulamin Organizacyjny PUP, co w konsekwencji przyczyniło się do obniżki kosztów osobowych o 181.665 zł rocznie. W marcu 2021 r. w Urzędzie pracowało 66 osób, co było niewielką liczbą w porównaniu do urzędów na podobnych lokalnych rynkach pracy, która przeważnie jest wyższa niż 100.

Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej w 2019 r. wyniósł 82,05%, czyli był niższy niż średni w kraju. Natomiast wskaźnik efektywności kosztowej był o wiele wyższy, bo wynosił 14,1 tys. zł (10,1 tys. zł). Podobne proporcje były w poprzednich latach (zob. tab. 1). Mając jednak na uwadze wcześniejsze uwagi na temat wad tych wskaźników, nie należy wyciągać pochopnych wniosków. NIK wyraźnie stwierdziła, że urzędy pracy często zawyżają wielkość wskaźnika efektywności zatrudnieniowej i zaniżają kosztowej. Powiatowy Urząd Pracy w Elblągu promuje

formy aktywizacji, które są skuteczne, choć drogie, jak dotacje na założenie działalności gospodarczej.

Tabela. 1. Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej i wskaźnik efektywności kosztowej w Elblągu i Polsce w latach 2017–2019

Wskaźnik	2017	2018	2019	2020
Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej PUP Elbląg [w %]	71,09	77,08	82,05	80,71
Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej Polska [w %]	81,98	84,96	85,52	b. d.
Wskaźnik efektywności kosztowej PUP Elbląg [w zł]	12.646	12.773	14.141	14.560
Wskaźnik efektywności kosztowej Polska [w zł]	11.521	10.286	10.154	b. d.

Źródło: oprac. własne na podst. danych Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii oraz PUP w Elblągu.

NIK rekomendowała, aby urzędy pracy kładły większy nacisk na wykorzystanie i propagowanie tych form aktywizacji, które zapewniają wysoką trwałość zatrudnienia, w tym dotacji na działalność gospodarczą, bonu zatrudnieniowego i bonu na zasiedlenie. Wskazywała również słabość staży, szkoleń i robót publicznych. Poniżej przeanalizowano formy aktywizacji wykorzystywane przez PUP w Elblągu.

Szczegółowa analiza programów aktywizacyjnych PUP w Elblągu pokazuje, że szczególnie istotne są staże: w 2017 r. 1.724 osoby, w 2018 – 1.306, w 2019 – 865, 2020 – 543. Jednak ich liczba z roku na rok malała. Staże są nierzadko polem nadużyć pracodawców, którzy bazują na stażystach, nie zatrudniając ich po zakończeniu stażu. Powiatowy Urząd Pracy w Elblągu kładzie nacisk na to, by pracodawcy zaniechali tego procederu, w niektórych wypadkach nawet rezygnując ze współpracy z nieuczciwymi pracodawcami.

Ważne są również szkolenia, jednak i tu zaobserwowano tendencję malejącą: w 2017 r. – 483 osób, w 2018 – 290, w 2019 – 154, w 2020 – 77. Należy zauważyć, że szkolenia to jedna z najtańszych form aktywizacji zawodowej i często stosowana obniża wskaźnik efektywności kosztowej urzędu. Jak widać, Powiatowy Urząd Pracy w Elblągu tego nie praktykuje. Co istotne, zmniejsza liczbę szkoleń grupowych na rzecz indywidualnych, bo te drugie są o wiele bardziej efektywne.

Według danych PUP w Elblągu coraz mniej osób angażowanych jest w prace interwencyjne, roboty publiczne, prace społecznie użyteczne; w 2017 było to razem 433 osoby, w 2018 – 459, w 2019 – 478, a w 2020 – 172. NIK krytykowała te formy aktywizacji społecznej jako mało skuteczne. Należy jednak wziąć pod uwagę aspekt aktywizacji społecznej. Na terenie powiatu elbląskiego pracodawcy rzadko zobowiązują się na zatrudnienie osoby bezrobotnej na czas dłuższy niż pół roku. Postulat NIK, żeby osoby bezrobotne miały zagwarantowaną pracę przez 2 lata po okresie aktywizacji jest na omawianym rynku pracy prawie niemożliwy do spełnienia. Zarówno urzędnicy gminni, jak i z PUP to wiedzą i starają się zapewnić pracę, a tym samym źródło dochodów dla najbiedniejszych mieszkańców przynajmniej na kilka miesięcy.

Natomiast dotacje dla bezrobotnych na działalność gospodarczą przedstawiały się następująco: w 2017 r. – 125 osób, w 2018 – 111, w 2019 – 125, w 2020 – 142 osoby. Oznacza to, że PUP w Elblągu promował tę formę aktywizacji i nawet w roku pandemii wynik był wysoki.

Refundacje wyposażenia dla pracodawców objęło w 2017 r. 260 osób, w 2018 – 248, w 2019 – 238, w 2020 – 204. Wynika z tego, że ta forma aktywizacji, choć droga, jest stosunkowo często wykorzystywana.

W przypadku bonu na zasiedlenie, to w 2017 r. uzyskało go 43 osoby, w 2018 – 47, w 2019 – 50 osób, w 2020 – 18 osób. Poza rokiem 2020, gdy miała miejsce pandemia, zaobserwować można było niewielki wzrost znaczenia tego narzędzia aktywizacji. W przypadku bonu zatrudnieniowego statystyka wyglądała tak: 2017 – 10 osób, 2018 – 5 osób, 2019 – 0, 2020 – 0. Tak jak w całej Polsce, instrument ten nie cieszył się zainteresowaniem pracowników i pracodawców w powiecie elbląskim, na co Urząd Pracy miał niewielki wpływ.

Powiatowy Urząd Pracy w Elblągu prowadzi aktywne działania, współpracując m.in. z Fundacją Elbląg – Funduszem Lokalnym Regionu Elbląskiego oraz Elbląską Radą Konsultacyjną Osób Niepełnosprawnych, w kierunku zatrudniania osób z niepełnosprawnością. Badania autora dowodzą, że zatrudnienie wspomagane jest najskuteczniejszą formą aktywizacji zawodowej OzNI[16], więc promowanie tej formy aktywizacji należy ocenić pozytywnie.

Jeśli chodzi o współpracę z organizacjami otoczenia biznesu, to szczególnie ważna jest kooperacja z Centrum Rozwoju Ekonomicznego Pasłęka. Stowarzyszenie to bardzo aktywnie działa na terenie całego województwa, promując przedsiębiorczość. Z innymi organizacjami pracodawców współpraca jest sporadyczna. Należy zauważyć, że do nawiązania współpracy potrzebna jest wola dwóch stron, a lokalni pracodawcy rzadko przejawiają zainteresowanie współpracą z urzędem, nie dostrzegając w niej dla siebie korzyści (społeczna odpowiedzialność biznesu jest ideą mało powszechną na badanym obszarze).

Wnioski

W niniejszym artykule autor przedstawił uwarunkowania (instytucje), które mają zasadniczy wpływ na efektywność urzędów pracy. Wyniki analizy prowadzą do następujących wniosków:

1. Chociaż powiatowe urzędy pracy stanowią zaledwie jedną z wielu instytucji rynku pracy, to od nich oczekuje się najwięcej w zakresie zmniejszania bezrobocia; ustawodawca nie promuje agencji zatrudnienia, które mogłyby wspomóc urzędy pracy w aktywizacji zawodowej bezrobotnych.

[16] K. Grablewski, *op. cit.*

2. Formy aktywizacji zawodowej, które określił ustawodawca, nie dają urzędom pracy dużej swobody w kształtowaniu polityki zatrudnienia na swoim terenie.

3. Powiązanie statusu osoby bezrobotnej z ubezpieczeniem społecznym powoduje, że w rejestrach urzędów pracy duża część osób nie chce pracować, więc ponoszenie kosztów na ich aktywizacje jest marnotrawstwem środków publicznych.

4. Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej i wskaźnik efektywności kosztowej, które miały za zadanie poprawić efektywność urzędów pracy, nie spełniają tego zadania, często motywują bowiem do działań korzystnie wpływających na statystyki, ale nie poprawiają sytuacji osób bezrobotnych na rynku pracy.

5. Algorytm przyznawania środków finansowych zachęca do wspierania grup społecznych, które z punktu widzenia lokalnego rynku pracy nie zawsze potrzebują najwięcej pomocy.

6. Skuteczność poszczególnych form aktywizacji zawodowej pod względem trwałości zatrudnienia nie jest jednakowa. Powiatowe urzędy pracy różnią się pod względem częstości stosowania form najbardziej skutecznych.

7. Działania Powiatowego Urzędu Pracy w Elblągu w latach 2017–2019 wskazują na zmianę strategii działania: stopniowego zmniejszania tych form, które nie gwarantują trwałego zatrudnienia oraz promocji form bardziej skutecznych, w tym dotacji do działalności gospodarczej.

8. PUP w Elblągu od lat promuje zatrudnienie wspomagane osób z niepełnosprawnością, co dowodzi wysokiej świadomości urzędników w zakresie problemów OzNI.

Odnosząc się do pytania postawionego na początku artykułu, uwarunkowania instytucjonalne nie sprzyjają temu, aby powiatowe urzędy pracy efektywnie wykorzystywały swój potencjał do realizacji postawionych przez ustawodawcę celów.

Literatura

1. Grablewski K., *Zatrudnienie wspomagane jako instrument aktywizacji społeczno-zawodowej osób z niepełnosprawnościami w Polsce (na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego),* nieopublikowana praca doktorska, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2020.
2. Gruszewska E., *Instytucje formalne i nieformalne, Skutki antynomii*, „Pracy Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2017, nr 493.
3. Łopaciuk-Gonarczyk B., *Kapitał społeczny a instytucje – konceptualizacja i relacje*, „Ekonomia. Rynek. Gospodarka. Społeczeństwo" 2008, nr 21.
4. McCormick K, *Veblen and the New Growth Theory: Community as the Source of Capital's Productivity*, "Review of Social Economy" 2002, vol. 60, iss. 2.
5. NIK, *Efektywność świadczenia usług rynku pracy*. *Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa 2018.
6. Piwowarski R., *Czy wskaźnik efektywności zatrudnieniowej ulega paradoksowi efektywności?*, „Acta Universitatis Lodziensis", Folia Oeconomica 2017, nr 1.
7. Unolt J., *Ekonomiczne problemy rynku pracy*, Interart, Warszawa 1996.
8. Woźniak-Jęchorek B., *Struktura rynku pracy w świetle ekonomii instytucjonalnej*, „Gospodarka Narodowa" 2013, nr 9.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; Dz.U. 2004 nr 99, poz. 1001
2. Ustawa z dnia 14 marca 2014 roku o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw; Dz.U. z 2014 r., poz. 598.

Źródła internetowe

1. Strona internetowa Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii; www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologia/efektywnosc-form-promocji-zatrudnienia.
2. Strona internetowa Sejmu RP; www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=37C5AF85.
3. Strona internetowa GUS; www.stat.gov.pl.

INSTITUTIONAL CONDITIONS FOR THE OPERATION OF POVIAT LABOR OFFICES ON THE EXAMPLE OF THE POVIAT LABOR OFFICE IN ELBLĄG

The aim of the article is to determine whether the institutional conditions support poviat labor offices to effectively use their potential to achieve the goals set by the legislator: promoting employment, mitigating the effects of unemployment and activating the local labor market. The example is the Poviat Labor Office in Elbląg. The has author reviewed the research in this area and conducted an analysis of statistical data for 2017–2020, which allowed to conclude that employment offices operate within a legal framework that does not allow for high flexibility of activities, and thus create no possibility for a significant increase in their effectiveness.

Tadeusz LIZIŃSKI

PROBLEMY ŚRODOWISKOWE W RACHUNKACH DOCHODU NARODOWEGO I OCENIE ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

Celem artykułu jest przedstawienie istoty kategorii ekonomicznej dochodu narodowego, szczególnie w kontekście gospodarowania zasobami naturalnymi. Przedstawiono podstawowe pojęcia związane z obliczaniem DN w systemie SNA i niedostatki środowiskowe tej metodyki. Jako jej uzupełnienie zaprezentowano zmodyfikowane o efekty środowiskowe wybrane wskaźniki, w tym DEN, PNN, NNW, EAW i ISEW. Artykuł zawiera też informacje o kształtowaniu się wskaźnika życia planety (LPI) w ostatnich dekadach. Zaproponowano również mierniki poszerzające ocenę rozwoju społeczno-gospodarczego, w oparciu o modele ekonomiczno-ekologiczne, np. ZPI i HPI oraz przedstawiono zalecenia grupy ekspertów ds. pomiaru rozwoju gospodarczego i postępu społecznego powołanej przez OECD.

Wprowadzenie

W porównaniach rozwoju społeczno-gospodarczego między krajami i regionami, a także w czasie, najczęściej używa się kategorii Produktu Krajowego Brutto (PKB) *per capita.* Celem artykułu jest przedstawienie istoty tej kategorii ekonomicznej oraz jej niedostatków, szczególnie w kontekście gospodarowania zasobami środowiska, a także kierunków poszerzenia oceny rozwoju społeczno-gospodarczego o mierniki środowiskowe. W tym celu przedstawiam też zmiany w niektórych zasobach naturalnych, jakie miały miejsce w ostatnich dekadach, a które wiążą się z działalnością gospodarczą.

1. Tworzenie i podział dochodu narodowego w systemie SNA

Współcześnie w statystyce międzynarodowej wyróżnia się dwa systemy rachunków narodowych: System Produkcji Materialnej (*Material Product System* – MPS) oraz System Rachunków Narodowych (*System of National Accounts* – SNA). Zasadnicza różnica między tymi systemami polega na odmiennym określaniu sfery gospodarki tworzącej nową wartość.

System MPS opiera się na koncepcji pracy produkcyjnej przedstawionej przez A. Smitha, D. Ricardo i K. Marksa. Koncepcja ta dowodzi, że praca produkcyjna ograniczająca się do wytwarzania dóbr materialnych i tylko tych usług, które mają

bezpośredni związek z procesem produkcji dóbr materialnych, jest jedynym determinantem wartościotwórczym w gospodarce narodowej. Metodologia MPS jest wykorzystywana przy obliczaniu dochodu narodowego w krajach o gospodarce centralnie planowanej. Koncepcja liczenia dochodu narodowego związana z metodologią MPS opiera się na klasyfikacji gospodarki narodowej, w której wyróżnia się dwie sfery: produkcyjną i nieprodukcyjną. System ten był stosowany w Polsce do 1990 r.

System SNA opublikowany w latach pięćdziesiątych XX w. był przeznaczony dla wszystkich krajów OECD. System ten jest oparty na koncepcji pracy produkcyjnej J.B. Saya i J.B. Clarka. Według niej każda praca społecznie użyteczna jest pracą, która przyczynia się do wytworzenia bogactwa narodowego. W systemie SNA dochód narodowy jest tworzony w obu sferach gospodarki, tj. materialnej i niematerialnej.

Uwzględniając przedmiot transakcji, w systemie SNA wyróżnia się trzy grupy transakcji:

1. transakcje związane z produkcją dóbr i usług, nakładów inwestycyjnych, konsumpcji, eksportu oraz importu dóbr i usług;
2. transakcje transferowe, którym nie towarzyszy element wymiany (np. przepływy podatków, dywidend);
3. transakcje kapitałowe, które zmieniają skład majątku finansowego danego podmiotu, lecz nie zmieniają jego wielkości (np. kupno-sprzedaż papierów wartościowych).

Z uwagi na dużą liczbę podmiotów zawierających transakcje, w systemie SNA każdy podmiot został zaklasyfikowany do jednego z pięciu kluczowych sektorów instytucjonalnych:

1. instytucje finansowe,
2. rząd i jego agendy,
3. przedsiębiorstwa niefinansowe,
4. organizacje niekomercyjne,
5. gospodarstwa domowe.

Analiza funkcjonowania gospodarki narodowej wiąże się z podstawowymi kategoriami ekonomicznymi dotyczącymi produktu i dochodu narodowego. Obejmują one z jednej strony strumienie dóbr i usług wytworzone w ciągu roku, nazywane wielkościami realnymi, a z drugiej strony, związane z nimi strumienie różnego rodzaju dochodów pieniężnych.

Gospodarka narodowa każdego kraju dzieli się na działy gospodarki narodowej:

1. przemysł,
2. rolnictwo,
3. budownictwo,
4. transport,
5. łączność,
6. inne usługi.

Działy mogą się dzielić na gałęzie np. przemysł hutniczy, włókienniczy itp. W skład gałęzi wchodzą przedsiębiorstwa produkujące różne dobra i usługi.

1.1. Podstawowe pojęcia w procesie tworzenia wartości dodanej i produkcji finalnej w gospodarce narodowej

• Wartość wytworzonej produkcji dóbr i usług w przedsiębiorstwie w ciągu roku nazywa się produkcją globalną. Produkcja globalna przedsiębiorstwa składa się z wartości przeniesionej i wartości dodanej.

• Wartość przeniesiona obejmuje nabyte z zewnątrz i zużyte w produkcji surowce, materiały, półprodukty, paliwo, energię itp.

• Wartość dodana jest sumą nowo wytworzonej produkcji w przedsiębiorstwie (przyrost wartości dóbr będący rezultatem danego procesu produkcji). Jeżeli zawiera (dolicza się do niej) amortyzację to jest to wartość dodana brutto.

• Suma produkcji globalnej przedsiębiorstw w dziale stanowi produkcję globalną działu, natomiast suma produkcji globalnej działów gospodarki narodowej stanowi produkcję globalną gospodarki narodowej (produkt globalny gospodarki narodowej).

• Produkcja finalna − proces produkcji został zakończony i dane dobro nie podlega już dalszemu przetworzeniu w kraju. Dobra finalne (produkty i usługi) to dobra nabywane przez ostatecznego użytkownika. Są to dobra i usługi konsumpcyjne nabywane przez gospodarstwa domowe oraz produkty i usługi inwestycyjne nabywane przez przedsiębiorstwa (wszystkie dobra wytworzone w kraju i eksportowane do innych).

• Produkcja globalna jest podstawą obliczania produkcji finalnej, jak i wartości dodanej. Uproszczony przykład obliczania produkcji globalnej, finalnej i dodanej przedstawia tab. 1.

Tabela 1. Przepływy międzydziałowe. produkcja finalna, wartość dodana i produkcja globalna w działach oraz w gospodarce narodowej (w jednostkach umownych)

Dział gospodarki narodowej	Sprzedaż dóbr pośrednich i usług (przepływy międzydziałowe)						Produkcja finalna	Produkcja globalna
	Rolnictwo	Przemysł wydobywczy	Przemysł przetwórczy	Budownictwo	Usługi*	Ogółem przepływy		
Rolnictwo	70	3	30	22	3	128	172	300
Przemysł wydobywczy	16	3	70	3	6	98	102	200
Przemysł przetwórczy	75	90	330	195	70	760	340	1.100
Budownictwo	20	30	76	4	30	160	240	400
Usługi	15	10	105	30	30	190	310	500
Nakłady ogółem	196	136	611	254	139	1.336	=	—
Wartość dodana	104	64	489	146	361	=	1.164	—
Produkcja globalna	300	200	1.100	400	500	—	—	2.500

* Dział usług obejmuje takie dziedziny, jak: transport, komunikacja, łączność, handel, banki, kultura, oświata, ochrona zdrowia, turystyka, administracja państwowa i samorządowa, obrona narodowa, instytucje porządku publicznego, partie polityczne, organizacje religijne i charytatywne, gospodarstwa domowe itp.

Źródło: T. Liziński, *Podstawy ekonomii środowiska i zarządzania środowiskiem*, Elbląg 2015, s. 141.

• Produkcja globalna działu pomniejszona o nakłady ogółem stanowi wartość dodaną działu. Wartość dodana działu gospodarki narodowej to suma nowo wytworzonej wartości przez pracowników danego działu w ciągu jednego roku.

• Łączna suma wartości dodanej w wszystkich działach gospodarki narodowej stanowi roczny dochód narodowy.

• Dochód narodowy jest mniejszy od produktu globalnego o przepływy międzydziałowe. Dochód narodowy, a nie produkt globalny, jest właściwą miarą wzrostu gospodarczego i jest podstawą obliczania różnych kategorii dochodu narodowego.

1.2. Podstawowe kategorie produktu i dochodu narodowego

Oficjalnie statystyka posługuje się następującymi kategoriami produktu i dochodu narodowego:

• PKB (produkt krajowy brutto) – miara wartości produkcji wytworzonej przez czynniki wytwórcze zlokalizowane na terytorium danego kraju, niezależnie od tego, kto jest ich właścicielem;

• PNB (produkt narodowy brutto) – produkt krajowy brutto powiększony o dochody netto z tytułu własności za granicą. Dochody netto są różnicą między dochodami otrzymanymi z tytułu własności za granicą a dochodami wypłaconymi z tytułu własności cudzoziemcom;

• PNN (produkt narodowy netto według cen rynkowych) – produkt narodowy brutto pomniejszony o amortyzację (zużycie kapitału trwałego w danym okresie)

$$PNN = PNB - A_m$$

Wszystkie powyższe wielkości produktu narodowego brutto lub netto są wyrażone w cenach rynkowych. Ceny zawierają podatek pośredni, wpłacany we wszystkich fazach przetwórstwa do budżetu państwa. Podatki pośrednie płacone od wartości dodanej mają charakter cenotwórczy, tzn. wpływają na poziom cen sprzedawanych towarów i usług.

DNCW (dochód narodowy według cen czynników wytwórczych) – produkt narodowy netto pomniejszony o podatki pośrednie (T_p)

$$DNCW = PNN - T_p$$

Podatki pośrednie nie są częścią składową dochodu narodowego liczonego według cen czynników wytwórczych.

Do dochodów czynników wytwórczych zalicza się:

1. wynagrodzenie pracowników (W_p),
2. renty z tytułu dzierżawy, najmu (K),
3. zyski z kapitału (Z),
4. dochody z pracy na własny rachunek (D_w).

Informacje statystyczne o wielkości, dynamice i strukturze dochodu narodowego są niezbędne do prowadzenia w każdym kraju m.in. polityki pieniężnej, fiskalnej i dochodowej. Na podstawie tych informacji państwo może uruchamiać różne instrumenty ekonomiczne i za ich pomocą oddziaływać na wszystkie sfery działalności gospodarczej.

1.3. Zastrzeżenia i uwagi w stosunku do standardowego systemu rachunków narodowych (SNA)

Podstawowe makroekonomiczne miary wielkości produktu i dochodu narodowego nie są jednak doskonałe i oprócz istotnych zalet mają także pewne ułomności. Zwiększanie dochodu narodowego wiąże się często z powstawaniem wielu szkód środowiskowych, jak na przykład zanieczyszczanie wód i powietrza, niszczenie lasów, uszkodzenia infrastruktury technicznej i społecznej, a więc powstawanie tzw. efektów zewnętrznych, które nie są uwzględniane w rachunkach dochodu narodowego.

Pojęcie efektów zewnętrznych wprowadził Marshall w "Principles of Economics". Może mieć ono charakter korzyści zewnętrznych lub kosztów zewnętrznych. Z punktu widzenia wpływu na środowisko ważne są tzw. technologiczne efekty zewnętrzne, które wpływają na poziom kosztów lub korzyści jednostek gospodarujących z pominięciem mechanizmu rynkowego. Zjawisko efektów zewnętrznych wynika z oddziaływania na siebie podmiotów gospodarczych w taki sposób, że działanie jednego z nich ukierunkowane na uzyskanie pewnych korzyści pogarsza lub poprawia jednocześnie sytuację drugiego podmiotu, którego korzyści i dobrobyt nie zależą wyłącznie od własnej działalności, ale w pewnym istotnym stopniu od skali działalności podmiotu pierwszego.

Marshall uważa, że w trosce o korzystne dla społeczeństwa funkcjonowanie mechanizmu rynkowego należy uznać za konieczne ograniczenie kosztów zewnętrznych lub też ich internalizację, czyli włączenie do rachunku kosztów bezpośrednich sprawców szkodliwych oddziaływań. Jedną z takich propozycji przedstawia Pigou i nosi ona nazwę podatku Pigou. Podatek ten redukuje zyski producenta i ogranicza jego produkcję do ilości społecznie optymalnej, a utracone zyski są zrekompensowane przez oszczędności na kosztach środowiskowych.

Do najczęściej formułowanych wad czy niedostatków dochodu narodowego zalicza się:

- Rachunki zasobów nie mierzą całkowitej wartości lub zmian całkowitej wartości najistotniejszych zasobów środowiska przyrodniczego użytkowanych w działalności gospodarczej.

• W ramach produktu narodowego brutto i innych mierników SNA nie znajduje odzwierciedlenia występowanie efektów zewnętrznych, zwłaszcza technologicznych efektów środowiskowych czy efektów konsumpcyjnych. Tradycyjne mierniki, takie jak produkt krajowy brutto, wykazują również dochody wynikające z niewłaściwego gospodarowania zasobami środowiska.

• Wydatki ochronne lub łagodzące skutki degradacji środowiska są włączane do strumienia dochodów, bez uwzględniania faktu, że konieczność ich ponoszenia zmniejsza w efekcie dobrobyt społeczny[1].

• Poziom życia społeczeństwa zależy również od bogactwa wypracowanego w przeszłości i skumulowanego, czego PNB zupełnie nie opisuje. Przykładem są tu dobra trwałego użytku nagromadzone wcześniej w gospodarstwach domowych i związana z nimi renta konsumenta czy infrastruktura techniczno-ekonomiczna.

• W żaden sposób nie są uwzględniane w ramach PNB czynniki określające poczucie stabilności (np. warunki pracy, stosunki międzyludzkie, poczucie osobistego bezpieczeństwa, stabilizacja majątkowa, zabezpieczenia socjalne, gwarancje dla własności prywatnej[2].

• W ramach systemu SNA wlicza się do poszczególnych mierników wszystkie dobra i usługi, bez względu na to, czy służą one zdrowiu i życiu społeczeństwa oraz dobrobytowi poszczególnych mieszkańców, czy też nie – np. wydatki na zbrojenia czy koszty ochrony środowiska przyrodniczego.

• Produkt narodowy brutto nie uwzględnia tej części produkcji, która nie przechodzi przez rynek, jak np. produkcja na własne potrzeby w gospodarstwach rolnych, efekty pracy gospodyń domowych czy produkcja z ogródków.

• Cały system mierników SNA nie odzwierciedla znaczenia czasu wolnego dla jakości życia. W wysoko rozwiniętych społeczeństwach czas wolny staje się coraz wyżej cenionym elementem dobrobytu społecznego i ekonomicznego[3].

2. Wzrost uwarunkowany ekologicznie

Światowy Fundusz na rzecz Ochrony Środowiska Naturalnego – WWF (World Wildlife Fund) – powstał w celu ochrony i zachowania naturalnych procesów ekologicznych. Raporty tego funduszu są próbą odpowiedzi na pytanie, jak szybko natura znika z Ziemi oraz jak zmienia się w czasie ludzka presja na środowisko naturalne i jak ulega ono zmianie w poszczególnych krajach. Raporty zawierają indeksy ilościowe, a w szczególności Living Planet Index – wskaźnik ogólnego stanu natural-

[1] T. Liziński, *Podstawy ekonomii środowiska i zarządzania środowiskiem*, PWSZ Elbląg. Elbląg 2015, s. 141–148.

[2] M. Nasiłowski, *System rynkowy. Podstawy mikro- i makroekonomii*, Warszawa 1998.

[3] A. Nowak, T. Zalega (red. nauk.), *Makroekonomia*, PWE, Warszawa 2019, s. 45–84.

nych ekosystemów ziemskich, który przede wszystkim mierzy obszar światowych lasów oraz populacje morskich i słodkowodnych gatunków żyjących.

Wskaźnik życia planety – LPI – zmalał o 30% od 1970 do 1995 r. Oznacza to, że świat stracił 30% zasobów naturalnych w okresie jednej generacji. Jedną z głównych przyczyn zanikania środowiska naturalnego jest, według raportu WWF, rosnąca aktywność ludzka, wyrażająca się w większej aktywności ekonomicznej i wzrastającej populacji. Widać wyraźnie bardzo znaczny spadek indeksów dla ekosystemów słodkowodnych oraz morskich. Więcej niż 50% populacji w systemach słodkowodnych zanikło (badano 281 gatunków). Podobnie dla ekosystemów morskich spadek wskaźnika wynosił średnio 35%. Dla gatunków zwierząt w lasach światowych wystąpił spadek 12-procentowy.

Raport WWF 2000 został sporządzony w oparciu o większą liczbę danych rejestrujących wielkość populacji 730 gatunków zwierząt żyjących w lasach, systemach słodkowodnych i oceanach, co spowodowało, że wskaźnik LPI jest bardziej wiarygodny. Ogólna konkluzja pozostaje niezmieniona – naturalne zasoby leśne, ekosystemy słodkowodne i morskie zmniejszyły się gwałtownie (zwłaszcza dotyczy to tych dwóch ostatnich). Spadek LPI wynosił 33% między rokiem 1970 a 1999. Za najważniejszy powód tak znacznego ubytku naturalnych zasobów światowych uznano fakt, że w 1970 r. ludzkość przekroczyła globalną zdolność regeneracyjną Ziemi[4].

Aktualne wskaźniki życia planety (LPI) obejmują dane od 1970 r. (przyjętego jako wspólny rok wyjściowy dla wielu tego typu opracowań) do 2014 r., ponieważ nie ma wystarczających danych sprzed 1970 oraz po 2014 r. Wskaźnik globalny obliczany z wykorzystaniem wszystkich danych dostępnych dla gatunków i regionów ukazuje spadek całkowitej liczebności populacji kręgowców o 60% w latach 1970–2014, innymi słowy, jest to średni spadek o ponad połowę w okresie krótszym niż 50 lat[5].

Uznając, że odpowiedzialną za tak szybki spadek zasobów naturalnych w ekosystemach jest presja ludzka na środowisko, wynikająca z konsumpcji tych zasobów oraz zanieczyszczeń jako efektu ludzkiej działalności, WWF łącznie z World Conservation Monitoring Centre i Centre for Sustainability Studies przeprowadziły badania, których efektem jest wskaźnik o światowym zakresie – tak zwany wskaźnik „odcisku stopy" – World Ecological Footprint. Mierzy on konsumpcję żywności, materiałów i energii w przeliczeniu na obszary biologicznie produktywne i zdolne do produkcji tych zasobów oraz wchłonięcia odpadów. Z analizy wynika, że ekologiczna presja ludzkości na zasoby ziemskie wzrosła o około 50% mniej więcej w tym samym czasie, gdy stan naturalnych ekosystemów obniżył się o około 33%. Ecological Footprint średniego konsumenta w krajach uprzemysłowionych był czterokrotnie wyższy niż ten wskaźnik dla krajów o niższym dochodzie.

[4] Living Planet Report 2000, www.wwf.pl [dostęp: 12.02.2021].

[5] Living Planet Report 2018 www.wwf.pl [dostęp: 12.02.2021].

Można przewidywać, że gdyby każdy żyjący dzisiaj człowiek użytkował w tym samym stopniu zasoby naturalne i emitował dwutlenek węgla jak (średnio) Amerykanin, Niemiec lub Francuz, to potrzebne byłyby dodatkowo dwie planety ziemskie. To samo można powiedzieć o wielkościach konsumpcji wielu innych bogatych krajów świata. Można stwierdzić, że począwszy od 1970 r., kiedy to ludzka presja ekologiczna przekroczyła regeneracyjną zdolność Ziemi, obecnie potrzeba 1,3 roku na to, by odnowić ten zasób kapitału naturalnego, jaki jest zużywany w ciągu jednego roku.

3. Zmodyfikowane mierniki dochodu narodowego i modele ekonomiczno-ekologiczne

Z uwagi na to, że podstawowe mierniki dochodu narodowego nie odpowiadają potrzebom analiz poziomu życia ludności realizacji koncepcji zrównoważonego (trwałego) rozwoju, w badaniach wykorzystuje się mierniki zmodyfikowane. Uwzględniają one przynajmniej w części gospodarowanie zasobami naturalnymi, w tym zmiany w tych zasobach i koszty zanieczyszczenia środowiska.

Dobrobyt ekonomiczny netto (DEN)

Krytyka PKB jako miary dobrobytu sprawiła, że W. Nordhaus i J. Tobin podjęli próbę skonstruowania nowego miernika dobrobytu[6]. Opracowali oni wskaźnik dobrobytu ekonomicznego netto (DEN), który w wersji zaproponowanej przez P. Samuelsona przedstawia się następująco[7]:

$$DEN = PNB + WN_{Ndz} - W_{ubef} + W_{cz}$$

gdzie:
DEN – dobrobyt ekonomiczny,
PNB – produkt narodowy brutto,
WN_{Ndz} – wartość nierynkowej i nierejestrowanej działalności,
W_{ubef} – wartość ubocznych efektów wzrostu,
W_{czw} netto – wartość wolnego czasu[8].

Miernik Produktu Narodowego Netto (PNN) powstał w wyniku modyfikacji DEN

PNN = konsumpcja dóbr rynkowych
+ wydatki publiczne
(–) strumień szkód środowiskowych

---

[6] W. Nordhaus, J. Tobin, *Is Growth Obsolete?*, in: M Moss (ed.), *The Measurement of Economic and Social Performanc*e, p. 565–576.

[7] P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Economics*, 19th ed., Boston 2010; wyd. pol. *Ekonomia*, t. 1–2, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2004.

[8] A. Nowak, T. Zalega (red. nauk.), *op. cit.*, s. 45–84.

+ wartość dodatnich zmian netto w środkach trwałych
+ wartość zmian netto w kapitale ludzkim
–/+ wartość spadku (wzrostu) netto w bazie zasobów środowiskowych.

Miernik czystego dobrobytu NNW

NNW = konsumpcja rządowa i prywatna *sensu stricto*
+ usługi kapitału dóbr konsumpcyjnych
+ wartość czasu wolnego i efekty działalności prowadzonej w gospodarstwach domowych
(–) nakłady na ochronę środowiska i straty z tytułu jego zanieczyszczenia i urbanizacji.

W ocenie realizacji idei trwałego i zrównoważonego rozwoju ma zastosowanie miernik ekonomicznych aspektów dobrobytu EAW:

EAW = wielkość indywidualnej konsumpcji
+ wartość usług
+ wartość budynków publicznych
+ wartość konsumpcyjnych dóbr trwałego użytku
+ wartość pracy w gospodarstwie domowym
+ wartość czasu wolnego
+ wydatki związane ze służbą zdrowia i edukacji, przyczyniające się do wzrostu dobrobytu
(–) wydatki ochronne
(–) koszty zanieczyszczenia środowiska
(–) wartość ubytku zasobów naturalnych.

Indeks zrównoważonego dobrobytu ekonomicznego (ISEW)

ISEW = indywidualna konsumpcja ważona współczynnikiem nierówności społecznej
+ usługi z pracy w gospodarstwie domowym
+ usługi z dóbr konsumpcyjnych trwałego użytku
+ usługi z dróg i autostrad
+ konsumpcja związana z edukacją i służbą zdrowia
+ wzrost kapitału netto
+ bilans inwestycji za granicą i zagranicznych w kraju
(–) wydatki związane z ochroną zdrowia i edukacją
(–) wydatki poniesione na reklamę
(–) wydatki poniesione na dojazdy
(–) wydatki poniesione na urbanizację
(–) wydatki związane z zanieczyszczeniem środowiska
(–) wydatki na konsumpcyjne dobra trwałego użytku
(–) koszty związane z ubytkiem zasobów naturalnych, mokradeł obszarów rolnych
(–) straty wynikające z długookresowych zmian w środowisku[9].

[9] T. Liziński, *Podstawy ekonomii środowiska…,* s. 141–148.

Wszystkie powyższe mierniki wymagają często skomplikowanych, trudnych i kosztowych wycen niektórych elementów. Podejmuje to m.in. rozwijająca się stosunkowo młoda dyscyplina ekonomii środowiska. Prowadzone są też badania i dyskusje na temat nowego pragmatyzmu, czyli ekonomii i polityki dla przyszłości, których ważnym elementem jest gospodarowanie zasobami środowiska.

Przedstawione w tab. 1 współzależności międzydziałowe zostały zbudowane zgodnie z metodą przepływów międzygałęziowych, opracowaną przez Leontiefa. Oparta jest ona na zasadzie *input-output*, czyli sprzedaż jednej produkcji (*output*) jest podstawowym nakładem (*input*) innej produkcji. W sumie powstaje model gospodarki uwzględniający wewnętrzne zależności techniczno-ekonomiczne. Podejmowane są próby poszerzenia takiego modelu o zależności środowiskowe (ekologiczne). Wykorzystuje się przy tym różne podejścia:

- łączenie istniejących modeli jednodyscyplinowych (ekonomicznych i ekologicznych):
  - □ włączenie do modelu ekonomicznego zmiennych ekologicznych,
  - □ włączenie do modelu ekologicznego zmiennych ekonomicznych,
  - □ wzajemne powiązanie („na równych prawach") modelu ekonomicznego i ekologicznego.

Ogólny schemat modeli ekonomiczno-ekologicznych przedstawia tab. 2.

Z perspektywy ekonomii modele ekonomiczno-ekologiczne mogą służyć:

- wyznaczaniu dopuszczalnego poziomu aktywności gospodarczej ze względu na granice bezpieczeństwa środowiska;
- określaniu kosztów i korzyści oraz niezbędnych działań (decyzji) w celu dostosowania systemu ekonomicznego do standardów środowiska;
- opisaniu wzajemnych, dynamicznych związków pomiędzy systemem ekonomicznym i ekologicznym w postaci przepływów materialnych, mierzonych w jednostkach fizycznych.

Z perspektywy ekologii modele ekonomiczno-ekologiczne służą do:

- oceny ekologicznych skutków wykorzystania zasobów,
- oceny ekologicznych skutków zanieczyszczenia środowiska,
- alizy problemów zarządzania systemem ekologicznym.

Tabela 2. Schemat modeli ekonomiczno-ekologicznych

	System ekonomiczny	**System ekologiczny**
System ekonomiczny	Przepływy w ramach systemu ekonomicznego (A)	Przepływy z systemu gospodarczego do ekosystemu (B)
System ekologiczny	Przepływy z ekosystemu do systemu gospodarczego (C)	Przepływy w ramach ekosystemu (D)

Źródło: oprac. własne.

3. Kierunki doskonalenia pomiaru rozwoju społeczno-gospodarczego z uwzględnieniem gospodarki zasobami naturalnymi

Pod egidą OECD powołano Grupę Ekspertów Wysokiego Szczebla ds. Pomiaru Rozwoju Gospodarczego i Postępu Społecznego (High-Level Group on the Measurement of Economic Performance and Social Progress – HLEG). Zdaniem większości ekspertów żaden pojedynczy wskaźnik nie będzie dobrą miarą kondycji danego kraju, nawet przy ograniczeniu jego zasięgu do funkcjonowania systemu gospodarczego. Polityka społeczno-gospodarcza państwa powinna opierać się na pewnym zestawie wskaźników informujących o materialnych warunkach życia mieszkańców kraju i jakości życia, z uwzględnieniem nierówności istniejących w tym zakresie oraz perspektyw dalszego rozwoju. Zestaw ten powinien zawierać wskaźniki umożliwiające ocenę sytuacji bytowej ludności w różnych fazach cyklu gospodarczego.

Potrzebne są lepsze mierniki trwałości dobrobytu i rozwoju. Wymaga to opracowania pełnych bilansów aktywów i pasywów dla różnych sektorów instytucjonalnych, dokładniejszego pomiaru wartości kapitału (także kapitału ludzkiego i ekologicznego) oraz oceny wrażliwości i odporności systemu gospodarczego na różne wstrząsy.

W ramach kapitału ekologicznego za najważniejsze zasoby naturalne i zagrożenia istotne dla przyszłego dobrobytu uznano:

- narażenie ludności na zanieczyszczenie powietrza pyłem (średnie stężenie PM 2,5 w $\mu g/m^3$, 3-letnia średnia ruchoma),
- obszary zalesione w km^2 na 1000 mieszkańców,
- odnawialne zasoby świeżej wody (1000 m^3 *per capita,* długookresowa średnia roczna),
- wydobycie świeżej wody (wydobycie brutto z wód gruntowych lub zbiorników powierzchniowych w m^3 *per capita*),
- zagrożone gatunki zwierząt i roślin (odsetek wszystkich znanych gatunków – osobno dla ptaków, ssaków i roślin naczyniowych),
- emisja gazów cieplarnianych krajowej produkcji (ekwiwalent CO_2 w tonach *per capita*),
- emisja dwutlenku węgla związana z krajowym popytem finalnym (w tonach *per capita*)[10].

Obecnie używa się często pojęcia gospodarki po-PKB-owskiej, która wymaga też zmian w teorii ekonomii, jak i polityce gospodarczej, określanych jako nowy

[10] J.E. Stiglitz, J.P. Fitoussi, Durand M., *Poza PKB. Mierzmy to co ma znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego*, PTE, Warszawa 2019.

pragmatyzm i ekonomia umiaru. Za najważniejszy uznaje się potrójnie zrównoważony długofalowy rozwój społeczno-gospodarczy obejmujący:

1. wzrost zrównoważony ekonomicznie, czyli w odniesieniu do rynków towarów i kapitału oraz inwestycji i finansów, a także siły roboczej;
2. wzrost zrównoważony społecznie, czyli w odniesieniu do sprawiedliwego, akceptowanego społecznie podziału dochodów oraz stosownego udziału podstawowych grup ludności w usługach publicznych, a także – powtórnie – siły roboczej;
3. wzrost zrównoważony ekologicznie, czyli w odniesieniu do zachowania odpowiednich relacji między działalnością gospodarczą człowieka i naturą.

Syntetycznie można to przedstawić w postaci Zintegrowanego Wskaźnika Pomyślności (ZIP). Uwzględnia on następujące elementy i ich wagi:

1. poziom produktu krajowego brutto – w 40%;
2. subiektywne samopoczucie związane z ogólnym stopniem zadowolenia z życia, w tym z poziomu usług społecznych oraz ocenami co do dalszych jego perspektyw – w 20%;
3. ocena stanu środowiska naturalnego – w 20%;
4. wycena czasu wolnego i wypełniających go wartości kulturowych – w 20%[11].

W wyniku badań prowadzonych przez New Ekonomics Foundation od 2006 r. w 161 krajach opracowano Happy Planet Index (Indeks Szczęścia Planety) – HPI.

Składa się on z trzech czynników:

1. zadowolenie z życia (satysfakcja),
2. długość trwania życia w zdrowiu,
3. osobisty ślad środowiskowy (*ekological footprint*), w którym za podstawę przyjęto 2,1 hektara planety (iloraz produkcyjnej powierzchni Ziemi i liczby ludności).

Indeks jest iloczynem długości życia i wskaźnika zadowolenia z życia, podzielonym przez ekologiczny ślad. Wskaźniki te korygowane są dodatkowo odpowiednimi współczynnikami. Od 2015 r. tak obliczany indeks korygowany jest o stopień nierówności w poszczególnych miernikach. Dotychczas opublikowano dwa raporty HPI: za 2009 i 2016 r. W raporcie za 2009 r. Polska zajmowała 77. miejsce, a w raporcie za 2016 r. już 62. z wartością Indeksu 27,5. Na korekcie z tytułu nierówności nasz indeks podstawowy stracił 11%.

W 2016 r. opublikowano także europejską wersję indeksu HPI, z tym, że w miejsce śladu ekologicznego wstawiono ślad węglowy (*carbon footprint*). Jest to tzw. osobisty ślad węglowy, określany jako całkowita emisja gazów cieplarnianych do atmosfery, wyliczany jako średnia ważona gospodarki energetycznej opartej na węglu i gazie (2/3) oraz energii atomowej (1/3).

Polska zajęła w tym europejskim indeksie 19 lokatę. Pierwsza piątka rankingu to: Islandia, Szwecja, Norwegia, Szwajcaria i Cypr[12].

---

[11] G.W. Kołodko, *Zarządzanie i polityka gospodarcza dla rozwoju. Nowy pragmatyzm, czyli ekonomia i polityka dla przyszłości*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2014, s. 319–342.

[12] Oficjalna strona Happy Planet Index, www.happyplanetindex.org.

Konkluzja

Dochód narodowy liczony w systemie SNA i jego statystyczne miary, w tym PKB, są i pozostaną ważnymi wskaźnikami pomiaru dobrobytu i rozwoju społeczno-gospodarczego. Z uwagi jednak, że nie uwzględniają skutków środowiskowych gospodarek narodowych powinny być one uzupełnione miernikami oceniającymi te skutki. Mogą być do tego przydatne już wcześniej znane wskaźniki i prezentowane w artykule, jak: DEN, PNN, NNW, EAW czy ISEW.

Prowadzenie racjonalnej gospodarki opartej na koncepcji zrównoważonego rozwoju, choć często różnie definiowanego i rozumianego, musi uwzględniać potrzebę doskonalenia modelowania ekonomiczno-ekologicznego. Do oceny stopnia realizacji takiej koncepcji rozwoju społeczno-gospodarczego powinny być wykorzystane wszystkie mierniki uwzględniające składowe ekonomiczne, społeczne i środowiskowe, np. HPI czy ZIP.

Wyczerpywanie zasobów naturalnych zarówno nieodnawialnych, jak i odnawialnych, zmusza również do nowego spojrzenia na teorie ekonomii w kierunku tzw. ekonomii umiaru i innego ujęcia kategorii popytu.

Literatura

1. Kołodko G.W., *Zarządzanie i polityka gospodarcza dla rozwoju. Nowy pragmatyzm, czyli ekonomia i polityka dla przyszłości*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2014.
2. T. Liziński, *Podstawy ekonomii środowiska i zarządzania środowiskiem,* PWSZ w Elblągu, Elbląg 2015.
3. Nasiłowski M., *System rynkowy. Podstawy mikro- i makroekonomii,* Warszawa 1998.
4. Nowak A., Zalega T., *Makroekonomia.* PWE, Warszawa 2019.
5. Stiglitz J.E., Fitoussi J-P., Durand M., *Poza PKB. Mierzmy to co ma znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego,* PTE, Warszawa 2019.

Źródła internetowe

1. Living Planet Report 2000, www.wwf.pl.
2. Living Planet Report 2018, www.wwf.pl
3. Oficjalna strona Happy Planet Index, www.happyplanetindex.org

ENVIRONMENTAL PROBLEMS IN NATIONAL INCOME ACCOUNTS AND ASSESSMENT OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT

The aim of the article is to present the economic category of national income, especially in the context of managing natural resources. The basic methods of calculating the national income in

The System of National Accounts (SNA) were presented and the environmental shortcomings of this methodology were discussed. As a supplement to it, selected indicators, modified with environmental effects, were presented, including net economic welfare (NEW), net national product (PNN), Net National Welfare (NNW), Economic Aspects of Welfare (EAW) and Index of Sustainable Economic Welfare (ISEW). Measures were proposed to broaden the assessment of socio-economic development based on economic and ecological models, and recommendations of the group of experts for measuring economic development and social progress, established by the OECD, were presented.

NOTA O AUTORACH

dr Marta Aniśkowicz	Instytut Ekonomiczny, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu
dr hab. Grażyna Cern prof. uczelni	Instytut Ekonomiczny, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu
dr Henryk Gawroński prof. uczelni	Instytut Ekonomiczny, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu
dr Krzysztof Grablewski	Instytut Ekonomiczny, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu
dr Andrzej Majewski	Instytut Ekonomiczny, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu
dr inż. Hanna Mierzejewska	Instytut Ekonomiczny, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu
dr hab. inż. Tadeusz Liziński prof. uczelni	Instytut Ekonomiczny, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu
dr Ewa Pachura	Instytut Ekonomiczny, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu
mgr Ewa Patra	Instytut Ekonomiczny, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

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 wnosić 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).