25 lat samorządu terytorialnego w Polsce

– jednostka i społeczeństwo
– teraźniejszość i perspektywy

Redakcja:
Dariusz Woźniak
Patryk Wicher

Nowy Sącz 2016

Recenzenci:
prof. zw. dr hab. Maria Szyszkowska
dr hab. Igor Britchenko

Korekta językowa:
dr hab. Jadwiga Lizak

© 2016 Copyright by

ISBN: 978-83-88421-85-3

Nakład: 500 sztuk

Wydawca
Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University in Nowy Sącz
ul. Zielona 27
33-300 Nowy Sącz
tel. +48 18 44 99 100
http://www.wsb-nlu.edu.pl

Skład, druk, oprawa:
Drukarnia Cyfrowo CYFROWO.COM.PL
ul. Katowicka 182
41-500 Chorzów
www.cyfrowo.com.pl

Patroni

Marszałek Województwa Małopolskiego

Starosta Powiatu Gorlickiego

Starosta Powiatu Limanowskiego

Starosta Powiatu Nowosądeckiego

Starosta Powiatu Nowotarskiego

Starosta Powiatu Tatrzańskiego

Prezydent Miasta Nowy Sącz

Wójt Gminy Łącko

Wójt Gminy Korzenna

Wójt Gminy Krynica Zdrój

Wójt Gminy Gródek nad Dunajcem

Wójt Gminy Stary Sącz

Stowarzyszenie ORION

SPIS TREŚCI

Wstęp 5

Część I – **Rola i znaczenie wspólnoty samorządowej w perspektywie 25-lecia**

1. **Kinga Witek**
   Dania – mały kraj szczęśliwych mieszkańców i decentralizacji samorządów 9
2. **Aleksander Wolski**
   Konsultacje społeczne jako narzędzie kreowania kapitału społecznego gmin uzdrowiskowych..... 23
3. **Mariola Komorowska**
   Wartości wyższe w kształtowaniu człowieczeństwa w świetle badań Ireny Wojnar 37
4. **Tadeusz Mędzelowski**
   Poglądy pacyfistyczne głoszone przez Stowarzyszenie Kultury Europejskiej / SEC / 49
5. **Jacek Breczko**
   Takie będą Rzeczypospolite, jakie ich dziewcząt chowanie (kilka uwag na temat przyczyn i skutków „żeńskiego tsunami") 63
6. **Monika Krzeczek**
   Korupcja w jednostkach samorządu terytorialnego – fakt czy mit? 75
7. **Tomasz Skrzyński**
   Reprezentacja PSL „Nowe Wyzwolenie", PSL „Lewica" i „odrodzonego" PSL w administracji i radach narodowych w latach 1946-1949* 87

Część II – **Organizacyjne i ekonomiczne aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego**

8. **Dariusz Woźniak**
   Funkcje strategii rozwoju gminy na przykładzie strategii rozwoju gminy Krynica-Zdrój 103

9. **Patryk Wicher, Michał Mółka, Magdalena Kierzek**
Ranking gmin powiatu nowosądeckiego w oparciu o wskaźnik syntetyczny w latach 2002-2014 115
10. **Aneta Duda**
Fundusze unijne 2014-2020 dla rozwoju regionu małopolskiego – szanse i możliwości 139
11. **Justyna Sokołowska-Woźniak**
Wspieranie rozwoju gospodarki opartej na wiedzy w perspektywie 2014-2020. Przypadek województwa małopolskiego 151
12. **Krzysztof Ledniowski**
Aspekty prawne outsorcingu zadań z zakresu edukacji podstawowej 171
13. **Jolanta Ogorzały**
Racjonalizacja sieci szkół w Gminie Stary Sącz 187
14. **Bartłomiej Orzeł**
Nowoczesne narzędzia promotion-mix w polskich miastach 199
15. **Tomasz Wójcik, Igor Britchenko**
Rola mediów w kształtowaniu wizerunku samorządu terytorialnego 207
16. **Adam Hernas**
Efektywność energetyczna – szóste paliwo jednostek samorządu terytorialnego 217
17. **Marek Woch**
Podstawowa Opieka Zdrowotna jako filar funkcjonowania organów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce* 231
18. **Yulianna Voloshyna**
Clusters as a government tool of regional development. The most perspective spheres – an example (the Transcarpathian region of Ukraine) ... 259

Noty biograficzne 269

WSTĘP

Uchwalenie przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 8 marca 1990 r. ustawy przywracającej samorząd terytorialny na poziomie gmin w Polsce było przełomowym momentem we współczesnej historii Polski. Po wprowadzeniu ustawy w życie, rozpoczął się dynamiczny proces zmian w administracji publicznej w naszym kraju. Reforma samorządowa była jednym z kluczowych elementów zmiany systemu politycznego i gospodarczego naszego kraju.

Po 25 latach trwania samorządu, w dniach 19-20 czerwca 2015r., w murach Wyższej Szkoły Biznesu – National-Louis University w Nowym Sączu, Uczelni, która niezaprzeczalnie jest symbolem przemian w Polsce, odbyła się międzynarodowa konferencja naukowa pod tytułem „25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – jednostka i społeczeństwo – teraźniejszość i perspektywy". Niewątpliwym sukcesem konferencji była wspólna debata dużej grupy ludzi reprezentujących tak praktykę działalności samorządowej jak i akademików związanych z różnymi dziedzinami nauki. Tematyka dyskursu łączyła przeszłość z przyszłością i dotykała wielu wymiarów życia samorządowego.

Prelekcje i dyskusje podczas konferencji zaowocowały niniejszą publikacją (żałować należy, że nie wszystkie wystąpienia tak się zakończyły). Postanowiliśmy, że bardzo szerokie spektrum poruszonych zagadnień, podzielimy dla większej przejrzystości opracowania, na dwie części. W pierwszej z nich dominują aspekty filozoficzne, etyczne, socjologiczne, historyczne i politologiczne. Druga natomiast dotyka sfery ekonomicznej, prawnej i organizacyjnej związanej z samorządem terytorialnym.

Pierwszą część, zatytułowaną Rola i znaczenie wspólnoty samorządowej w perspektywie 25-lecia otwiera studium przypadku funkcjonowania samorządu terytorialnego w Danii, kraju o bogatych tradycjach samorządowych (*Dania – mały kraj szczęśliwych mieszkańców i decentralizacji samorządów*). Doświadczenia duńskich samorządowców mogą przysłużyć się w rozwoju samorządu terytorialnego w naszym kraju, szczególnie w kontekście kapitału relacyjnego. Artykuł *Konsultacje społeczne jako narzędzie kreowania kapitału społecznego gmin uzdrowiskowych* traktuje właśnie o tym zasobie naszych wspólnot. Następnie, znajdujemy opracowania traktujące o wartościach w życiu współczesnego człowieka (*Wartości wyższe w kształtowaniu człowieczeństwa na podstawie twórczości Ireny Wojnar*) oraz poglądach głoszonych przez Stowarzyszenie Kultury Europejskiej (*Poglądy pacyfistyczne głoszone przez Stowarzyszenie Kultury Europejskiej*). Kolejne opracowanie zwraca uwagę na kształcenie i wychowanie kobiet w obliczu współczesnych wyzwań społecznych i kulturowych (*Takie będą Rzeczypospolite, jakie ich dziewcząt chowanie – kilka uwag na temat przyczyn i skutków „żeńskiego tsunami"*). W stronę etyki odsyła czytelnika artykuł dotykający problematyki korupcji w jednostkach samorządu terytorialnego (*Korupcja w jednostkach samorządu terytorialnego – fakt czy mit?*). Tę część kończy

opracowanie historyczne. Jego celem jest opisanie losów części byłych działaczy PSL w administracji i radach narodowych w latach 1946-1949, uwzględniając zmieniający się kontekst polityczny i społeczny (*Reprezentacja PSL „Nowe Wyzwolenie", PSL „Lewica" i „odrodzonego" PSL w administracji i radach narodowych w latach 1946-1949*).

Część drugą, Organizacyjne i ekonomiczne aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego rozpoczyna artykuł o roli strategii rozwoju dla planowania działań podejmowanych w gminach (*Funkcje strategii rozwoju gminy na przykładzie strategii rozwoju gminy Krynica-Zdrój*). Autor następnego opracowania dokonuje oceny dokonać gmin powiatu nowosądeckiego w latach 2002-2014 (*Ranking gmin powiatu nowosądeckiego w oparciu o wskaźnik syntetyczny w latach 2002-2014*). Kolejne dwa opracowania związane są z perspektywami, jakie przed samorządem terytorialnym tworzy nowa perspektywa finansowa Unii Europejskiej (*Fundusze unijne 2014-2020 dla rozwoju regionu małopolskiego – szanse i możliwości* oraz *Wspieranie rozwoju gospodarki opartej na wiedzy w perspektywie 2014-2020. Przypadek województwa małopolskiego*). W dyskusji o samorządzie gminnym nie mogło zabraknąć poruszenia kwestii finansowania oświaty. Tej problematyce poświęcone zostały dwa następne artykuły: *Aspekty prawne outsorcingu zadań z zakresu edukacji podstawowej* i *Racjonalizacja sieci szkół w Gminie Stary Sącz*. Zagadnienia związane z marketingiem terytorialnym znalazły odzwierciedlenie w dwóch pracach, *Nowoczesne narzędzia promotion-mix w polskich miastach* oraz *Rola mediów w kształtowaniu wizerunku samorządu terytorialnego*. Osobne miejsce w publikacji zajęły także kwestie gospodarowania energią (*Efektywność energetyczna – szóste paliwo jednostek samorządu terytorialnego*) i opieki zdrowotnej (*Podstawowa opieka zdrowotna jako filar funkcjonowania organów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*). Tematyka ostatniego artykułu dotyka problemów rozwoju regionalnego i lokalnego u naszego wschodniego sąsiada – Ukrainy (*Clusters as a governmenttool of regional development. The most perspective spheres – an example - the Transcarpathian region of Ukraine*). Kraj ten dopiero rozpoczyna działania zmierzające w kierunku oddania odpowiedzialności za rozwój w ręce lokalnych społeczności i w naturalny sposób obserwuje doświadczenia Polski w tym obszarze.

25 lat samorządu terytorialnego niesie ze sobą spory bagaż doświadczeń. Z pewnością jednak funkcjonowanie lokalnych i regionalnych wspólnot ma przed sobą jeszcze wiele wyzwań. Problemy, jakie napotykają lokalne i regionalne społeczności, będą efektywnie rozwiązywane tylko i wyłącznie w warunkach dialogu i współpracy pomiędzy poszczególnymi jednostkami wchodzącymi w skład całego organizmu wspólnoty. Konferencja „25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – jednostka i społeczeństwo – teraźniejszość i perspektywy" oraz niniejsza publikacja jest niezbitym dowodem ogromnego zainteresowania i zaangażowania wielu ludzi w rozwój samorządów terytorialnych.

CZĘŚĆ I

Rola i znaczenie wspólnoty samorządowej w perspektywie 25-lecia

Kinga Witek
Wydział Filozofii Prawa
Uniwersytet Warszawski

DANIA – MAŁY KRAJ SZCZĘŚLIWYCH MIESZKAŃCÓW I DECENTRALIZACJI SAMORZĄDÓW

Streszczenie: Dobrze rozwinięty kraj, wysoki poziom życia, polityka socjalna i przestrzeganie praw pracowniczych wpłynęły na poziom życia i zadowolenia mieszkańców. Celem prezentowanego artykułu jest przedstawienie działania samorządu terytorialnego jako samodzielności w zarządzaniu własnymi sprawami. Samorządność gminy jako podstawę rozwoju gospodarczego i społecznego przedstawiono na przykładzie Danii.

Słowa kluczowe: Królestwo Danii, samorządy terytorialne, polityka socjalna, Dania

Abstract: The well-developed country, the high standard of living, the social policy and obeying employee entitlements influenced the standard of living and pleasures of residents. Describing the functioning of the local self-government as self-reliances is a purpose of the presented article in managing own matters. The autonomy of the commune as the base for development social and economic, they presented on the example of Denmark.

Keywords: Kingdom of Denmark, local self-governments, Denmark.

Każdy człowiek jest jednostką wolną i niezależną, posiadającą, niezależnie od swego statusu majątkowego, warstwy społecznej i miejsca zamieszkania, prawo do uczestniczenia we wszystkich sferach życia demokratycznego społeczeństwa[1].
Nikolai Grundtvig,

Wstęp

Królestwo Danii (duń Kongeriget Danmark)

Dania charakteryzuje się wysokim poziomem życia mieszkańców i dobrze rozwiniętą gospodarką. Jest krajem przyjaznym dla swoich mieszkańców określanym jako „państwo opiekuńcze". Ludność cechuje wysoki poziom odpowiedzialności

[1] To założenie Nikolaja Grundtviga, twórcy idei uniwersytetów ludowych w Danii, aktualne jest tam do dzisiaj. Katarzyna Żakowska (Winiarska), *Projekt Społecznego Uniwersytetu Ludowego im. Jana Józefa Lipskiego w Teremiskach. Projekt,* Uniwersytet Warszawski, Instytut Kultury Polskiej. Warszawa 2001, s. 3.

zarówno za siebie, jak i za swój kraj. Ekonomiści uważają, że jest krajem przyjaznym dla biznesu.

Impulsem do rozwoju jest dobrze prowadzona polityka samorządów terytorialnych, oparta na gwarancji bezpieczeństwa społecznego i rozwoju bezpłatnej oświaty dostępnej dla wszystkich. Na wysokim poziomie jest edukacja, szczególnie edukacja dla dorosłych.

Dania jest państwem jurysdykcji, dyscypliny i dobrobytu. Nie ma biurokracji. Jest najmniej skorumpowanym krajem na świecie. Czy zatem jest prawdą, że w Dani żyje się jak w bajkach Hansa Christana Andersena: długo, szczęśliwie i wygodnie?

Ogólne informacje o Danii

Królestwo Danii – to jedno z mniejszych państwo w Europie, położone w Skandynawii, pomiędzy Morzem Północnym a Morzem Bałtyckim.

Niemal 70% powierzchni Danii przypada na Półwysep Jutlandzki, natomiast pozostała część kraju położona jest na ponad 440 wyspach, w zachodniej części Morza Bałtyckiego, z czego zamieszkałych jest 81.

Największe i najważniejsze wyspy, to: Zelandia; na jej wschodnim wybrzeżu znajduje się stolica Danii – Kopenhaga, Fionia, Amager oraz najbliżej położona Polski – wyspa Bornholm.

Położona jest na skrzyżowaniu międzynarodowych szlaków komunikacyjnych prowadzących z Morza Bałtyckiego na Morze Północne i ze środkowej Europy na Półwysep Skandynawski. Dania od południa graniczy drogą lądową i morską z Niemcami na wschód i północny wschód – morzem ze Szwecją. Od północnego zachodu Dania oddzielona jest od Norwegii cieśniną Skagerrak.

Powierzchnia kraju wynosi ok. 43 tys. km². Liczba ludności to ok. 5,4 mln, średnia gęstość zaludnienia – 125 os/ km².

Królestwo Dani to jedna z najstarszych monarchii na świecie, istniejąca nieprzerwanie od ponad 1000 lat. Od 1849 roku jest monarchią konstytucyjną z systemem parlamentarno-gabinetowym. Duńczycy nie wyobrażają sobie innego systemu. Gdy okazało się, że rodzice obecnej królowej nie będą mieli syna, w 1953 roku postanowiono zmienić konstytucję. 14 stycznia 1972 roku, po śmierci Fryderyka IX, na tron wstąpiła jego córka Małgorzata, panująca od 1972 roku. Małgorzatę na tronie zastąpi syn, książę Fryderyk.

Władza ustawodawcza sprawowana jest przez jednoizbowy parlament (Folketing) wybierany w demokratycznych wyborach, natomiast władzę wykonawczą obecnie sprawuje prawicowy rząd, wybierany przez parlament, z premierem Andersem Fogh Rassmusenem na czele. W całym kraju obowiązuje język duński. Około 270 tys. osób – czyli 5% ludności – stanowią obcokrajowcy pochodzący z krajów nordyckich, państw Europy Centralnej, Ameryki Północnej, Bliskiego Wschodu, Azji Południowej i Afryki [2].

Do najważniejszych sektorów duńskiej gospodarki w 2014 roku należały: administracja publiczna, obrona, edukacja, ochrona zdrowia i opieka społeczna (23,4 %),

[2] *Obywatele Danii - informator dla nowych obywateli*, red Anie Hagel we współpracy z Ministerstwem ds. Uchodźców, Imigracji i Integracji przy współpracy z Commitment Kommunikation ApS, 2007, s. 9.

handel hurtowy i detaliczny, transport, usługi związane z zakwaterowaniem, usługi gastronomiczne (19,5 %) oraz przemysł (18,1 %). Zasoby naturalne Danii są ograniczone, dlatego bazą dla duńskiej gospodarki jest rolnictwo i rybołówstwo, których produkty eksportowane są do większości krajów Europy. Dania eksportuje również gaz ziemny i piwo. Najważniejszymi partnerami w dziedzinie eksportu są dla duńskiej gospodarki Niemcy: Szwecja i Wielka Brytania, a w przypadku importu – Niemcy, Szwecja i Holandia.

Religia i kościoły w Danii

Kościół Ewangelicko-Luterański jest w Danii kościołem większościowym. Około 88% obywateli Danii płaci podatek kościelny. Systematycznie do kościoła uczęszcza jednak jedynie 2% Duńczyków. Najbardziej dynamicznie rozwijającą się religią w Danii jest obecnie islam. Muzułmanie, którzy do tej pory nie byli wymieniani w duńskich statystykach, dziś stanowią około 3% ludności. Innymi występującymi na terenie Danii religiami są: katolicyzm – 0,6%, judaizm – 0,1%. Swoją reprezentację mają też mormoni, wyznawcy sikhizmu, hinduizmu i new age. Obywatele Danii mają zagwarantowaną prawnie swobodę wyboru wyznania oraz uprawiania praktyk religijnych. W rezultacie w duńskim społeczeństwie funkcjonuje około 100 prawnie działających kościołów i wspólnot religijnych, a znaczącą część społeczności stanowią również ateiści.

Charakterystyka samorządów terytorialnych

W Danii dobrze działają samorządy gminne, co ma przełożenie na rozwój duńskiej samorządności społecznej. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Dania należy do państw o dobrze rozwiniętej decentralizacji samorządów terytorialnych. Większość zadań przekazanych zostało gminom i samorządom terytorialnym. Konstytucja Danii gwarantuje podstawowym jednostkom samorządu terytorialnego samodzielność w zarządzaniu[3].

Należy nadmienić, że w ostatnich latach najwięcej reform w strukturze samorządu lokalnego przeprowadzono w państwach skandynawskich oraz bałtyckich[4]. Najbardziej kompleksowa reforma została przeprowadzona w Danii. Podział kraju na 25 okręgów utrzymywał się od początku XIX wieku do 1970 roku. Dania dzieliła się na ponad 1386 gmin, o statusach miast handlowych lub plebanii. W ramach reformy liczba gmin została zredukowana z 1386 do 275, a liczba okręgów z 25 do 14. Tym samym gminy powiększyły swój obszar, co przyczyniło się do zwiększenia zasięgu podejmowanych decyzji. Reformy lat siedemdziesiątych: reforma terytorialna, reforma zarządzania, reforma budżetowa, reforma księgowości miały wpływ na kształt i model obecnego samorządu. Gminy i powiaty otrzymały większe kompetencje. Przekazywanie kompetencji w dół na nowo rozpoczęło dyskusję o konieczności powiększania wielkości gmin.

[3] D. Lasocka, *Samorządy w Unii Europejskiej* [w:] *Urząd Komitetu Integracji Europejskich*, Warszawa 2005, s. 9.

[4] M. Sakowicz, *Gminy i prowincje w państwach skandynawskich Administracja publiczna: między polityką, prawem i ekonomią, red*. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012, s. 133.

W 2003 roku połączyły się samorządy na wyspie Bornholm, co przyczyniło się do utworzenia 271 gmin. W styczniu 2004 roku Komisja zaprezentowała raport, w którym wyrażono opinię, że reforma struktury sektora publicznego jest niezbędna. Raport Komisji stal się punktem wyjścia do debaty publicznej i politycznej na temat charakteru zmian w samorządności. Główne siły polityczne uznały argumenty i sugestie przedstawione w raporcie i na pierwszym planie prac gremium rządowo-parlamentarnego znalazła się kwestia podziału zadań pomiędzy gminy, województwa i państwo. Powołano komitet, który przynajmniej raz w kadencji samorządowej organizował debatę. Uznano również, że zmiany są konieczne z powodu złego stanu realizacji powierzonych zadań. Gminy i powiaty otrzymały większe kompetencje, co automatycznie przyczyniło się do zwiększenia wydatków gminnych. Zdaniem Komisji rozmiar gmin i regionów był zbyt mały, aby wypełniać mogły zadania zgodnie z prawem. Zdecydowano, iż zostanie zmniejszona liczba gmin poprzez scalenie, ale gminy powinny realizować zadnia najbardziej potrzebne dla obywatela. Mimo że gminy zostały znacznie powiększone, to zakres ich kompetencji uległ zmniejszeniu – wiele zadań zostało przesuniętych do gmin, ale część przekazana do administracji rządowej[5]. Do dotychczasowych uprawnień gmin dodano zadania z zakresu ochrony zdrowia, utworzenie i prowadzenie centrum zatrudniania w porozumieniu z Duńską Służbą Zatrudniania oraz organizację i obsługę wszystkich spraw dotyczących świadczeń społecznych. Natomiast województwa miały się skupiać na zadaniach większej skali. Do obowiązków tych należy np. odpowiedzialność za przygotowanie i planowanie całego regionu w różnych obszarach, takich jak: ochrona środowiska, handel, przemysł, turystyka, zatrudnienie, edukacja i kultura.

Największe zmiany administracyjne przyniosła reforma, która weszła w życie 1 stycznia 2007 roku. Głównymi założeniami tej reformy było: zastąpienie województw pięcioma regionami oraz znacznie zmniejszenia liczby gmin. Nowe gminy przejęły większość obowiązków wcześniejszych województw.

Ostateczny podział po 2007 roku na regiony wygląda następująco[6].

- Region Nordjylland – północna część Jutlandii, siedziba władz w Alborg, 580 tys. mieszkańców.
- Region Midtjylland – środkowa część Jutlandii, siedziba władz w Viborg, 1,22 mln. mieszkańców.
- Region Syddanmark – południowa część Jutlandii, Fionia i pobliskie wyspy, m.in. Langeland, Als, Ærø, siedziba władz w Vejle, 1,19 mln. mieszkańców.
- Region Hovedstaden – mniejsza, północno-wschodnia część Zelandii i Bornholm, siedziba władz w Hillerød. 1,63 mln mieszkańców.
- Region Sjælland – większa, południowo-zachodnia część Zelandii i pobliskie wyspy, m.in. Lolland, Falster, Møn, siedziba władz w *Sorø*, 812 tys. mieszkańców.

[5] Ibidem, s.134.

Podział administracyjny Danii po 2007 roku
Źródło: Europejskiej Europe Direct działający w ramach Wielkopolskiej Izby Rzemieślniczej w Poznaniu, *Kraje Unii Europejskiej* Poznań 2010, s. 14.

Po reformie duńskie gminy reprezentowane są przez Krajowy Związek Gmin (Kommunernes Landsforening). Przynależność do Związku nie jest obowiązkowa. Pomimo tego, wszystkie gminy do niego należą. Regiony są natomiast zrzeszone w Związku Regionów Danii (Danske Regioner). Obie te organizacje uczestniczą w regularnych konsultacjach dotyczących budżetu oraz wyznaczają odpowiednio sześciu i trzech kandydatów na przedstawicieli w Komitecie Regionów[7].

Cały skomplikowany proces reformy udało się przeprowadzić bardzo sprawnie[8].

System polityczny i podstawy prawne funkcjonowania samorządów

Formą rządów w Danii jest demokracja oparta na praworządności. Najważniejsze decyzje podejmowane są w duńskim parlamencie, w radach powiatowych oraz w radach gminnych – przez polityków wybranych przez obywateli. Władza w Danii dzieli się na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Poszczególne organy są od siebie niezależne.

Podstawę prawną duńskich rządów stanowi konstytucja z 1849 roku. Na mocy poprawki do konstytucji w 1915 roku kobiety uzyskały prawo głosowania. Obecnie obowiązuje konstytucja z 1953 roku, która zawiera wiele zasad pierwszej konstytucji w stanie niezmienionym. Konstytucja zawiera podstawowe zasady sprawowania rządów, a także gwarantuje wiele fundamentalnych praw i swobód obywatelskich, w tym

[7] P. Duklewski, M. Lasota, J. Mazur, J. Mazurek, A.Rosa, W. Słowikowski red. M. Stec Funkcjonowanie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego – stan faktyczny M. Adamowicz, Współdziałanie administracji rządowej z administracją samorządową red. M. Steca, wyd. KSAP, Warszawa 2009, s.24.

[8] W wyniku zmian organizacyjnych około 170 tys. pracowników zmieniło swojego pracodawcę. W większości nie oznaczało to jednak fizycznej zmiany miejsca pracy. Przyjęto zasadę, że wszelkie zasoby związane ze zmianą zadań podążają za nim; dotyczyło to budynków, pracowników oraz finansów przy założeniu, że reforma jest neutralna finansowo, tzn. nie powoduje dodatkowych obciążeń dla ludności. Przykładowo uzgodniono, że budżet dotychczasowych regionów zasili w wysokości 12,5 mld DKK budżet centralny, 59 mld DKK nowe regiony i 29 mld gminy. Koszty związane z połączeniem gmin ponoszą gminy i regiony – ok. 1,2 mld DKK. Jednak te powinny być z nadwyżką zbilansowane przez tzw. oszczędności wynikające z połączenia. Np. od 2007 roku oszczędności wynikające z redukcji liczby polityków wyniosą ok. 1,7 mld DKK rocznie. Zob. Ministry of the Interior and Health, (e Local Government reform: in brief,) Copenhagen 2005, s.10.

wolność do własności prywatnej, wolność wyznania, zgromadzeń i wypowiedzi. Wolność wypowiedzi oznacza, że każdy obywatel Danii może swobodnie wyrażać to, co czuje i myśli, jednak zawsze w ramach obowiązującego prawa. Uchybianie godności osobistej, poniżanie i ośmieszanie na tle np. religijnym lub etnicznym jest surowo karane.

W Danii ukształtowała się tradycja rozstrzygania najważniejszych spraw politycznych drogą referendum. W drodze referendum decydowano w 1972 roku o kwestii członkostwa tego kraju we Wspólnocie Europejskiej. Dwukrotnie wypowiadano się w sprawie ratyfikacji Traktatu z Maastricht w 1992 i 1993 roku oraz w sprawie ratyfikacji Traktatu Amsterdamskiego. Duńczycy w dniu 28 września 2000 roku wypowiedzieli się w referendum przeciwko przystąpieniu Danii do unii walutowej pomimo tego, że rząd i przeważająca większość ekonomistów była za przystąpieniem do strefy euro[9]. Obawy związane z euro mieli przede wszystkim przedstawiciele starszego pokolenia, a także kobiety. Grupy te obawiały się oprócz utraty tożsamości narodowej również negatywnego wpływu wspólnej waluty na funkcjonowanie duńskiego państwa socjalnego. Obecnie poparcie dla zastąpienia duńskiej korony przez euro jest bardzo niskie. W sytuacji światowego kryzysu finansowego i pozostawania gospodarki Danii w fazie recesji nie należy oczekiwać, że rząd w najbliższym czasie podejmie decyzję o zorganizowaniu referendum w tej sprawie.

W Danii działa Biuro Ombudsmana, czyli odpowiednika polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznik ten jest powoływany przez parlament od 1974 roku, nadzoruje przestrzeganie prawa w działalności gospodarczej i występuje w ochronie praw konsumentów.

Podstawy prawne funkcjonowania samorządu terytorialnego w Danii regulują:

- Konstytucja Królestwa Danii z 1953 roku
- Ustawa o samorządzie lokalnym
- Ustawodawstwo specjalne o charakterze ramowym[10].

Dania jest społeczeństwem opartym na regułach prawa. Tym samym rząd i administracja państwowa podlegają kontroli społecznej, a sądy funkcjonują niezależnie od rządu. Wszyscy obywatele posiadają takie same prawa i swobody obywatelskie i mają obowiązek przestrzegać prawa.

Zasady działania samorządów terytorialnych

Do obowiązków gmin w Danii należy planowanie lokalnych usług socjalnych. Zalicza się do nich pomoc medyczną i opiekę pielęgniarską. Na gminach ciąży także nadzór i opieka nad szkołami podstawowymi i bibliotekami. Gminy dotują organizacje kulturalne i sportowe. Utrzymują sieć dróg lokalnych, sprawują nadzór

[9] Referat Konsularny Ambasady RP Kowerski, Samorząd lokalny w Danii, „Samorząd Terytorialny" 1998, nr 7-8 w Danii Ambasada RP w Kopenchadze - Praktyczny poradnik dla obywateli polskich przyjęte – żdzający so pracy\I Kopenhaga 2011,s. 5.

[10] Funkcjonowanie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego – stan faktyczny Michał Adamowicz, Paweł Duklewski, Maciej Lasota, Joanna Mazur, Jan Mazurek, Aleksander Rosa, Wojciech Słowikowski Grzegorz Foryś Dania w pod redakcją Andrzeja K. Piaseckiego Samorząd terytorialny w wybranych państwach europej [w] Studia Politologica IV, wyd. Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, Kraków 2010,Współdziałanie administracji rządowej z administracją samorządową red prof. dr hab. Mirosław Stec, wyd. KSAP, Warszawa 2009, s. 23.

budowlany, zapewniają dostawy gazu, elektryczności, wody, ogrzewania. Posiadają dużą swobodę co pozwala im poszerzać swoje kompetencje w zależności od potrzeb. Władzom lokalnym powierzono: bezpieczeństwo i ochronę zdrowia, instytucje dla osób w podeszłym wieku, opiekę nad chorymi w domu, przedsiębiorstwa oczyszczania, szkoły podstawowe, biblioteki publiczne, rekreację, kwestie techniczne i środowiskowe, zakładanie stref wypoczynku, parków, organizację pokazów sztucznych ogni, wywóz śmieci, zakłady spalania lub odzyskiwania odpadków, oczyszczanie wód, oczyszczalnie ścieków, dostarczanie gazu, elektryczności, energii cieplnej wody.

Rada gminy wybierana jest w wyborach bezpośrednich i powszechnych. Kadencja rady trwa 4 lata. Rada ustanawia politykę w gminie, uchwala i zatwierdza budżet, powołuje komisje, w tym komisję finansową. Burmistrz gminy – wybierany spośród radnych ma 1 lub 2 zastępców. Jego kadencja trwa 4 lata. Jest przewodniczącym rady, szefem administracji, nadzoruje pracę dyrektora generalnego urzędu. Jest przewodniczącym komisji finansowej rady i z tego tytułu posiada decydującą rolę w przygotowaniu budżetu. W czterech największych miastach: Odense, Aalborg, Arhus i Kopenhadze władzę wykonawczą sprawują magistraty, które dzielą swoje kompetencje z burmistrzem.

Zadaniem regionów jest między innymi nadzór i opieka zdrowotna. Regiony sprawują nadzór nad szpitalami i ubezpieczeniami obywateli. Regionalne planowanie i rozwój oraz transport regionalny i lokalny podlegają właśnie regionom. Regiony nie posiadają tak zwanej generalnej kompetencji i odpowiadają za sprawy, które są wymienione w legislacji. W stosunku do gmin obowiązuje zasada przypisania zadań, która jest negatywnie zdefiniowana, tzn. gminy mają prawo zajmować się wszystkimi zadaniami, które nie są zabronione przez prawo.

Wydatki regionów w polityce zdrowotnej są finansowane przez granty blokowe ze specjalnych zasobów państwowych oraz współfinansowane przez gminy. Rada regionu jest wybierana w wyborach bezpośrednich i powszechnych. Liczba radnych podobnie jak w gminach, wynosi od 9 do 31. Kadencja również trwa 4 lata. Region jest ciałem stanowiącym politykę regionalną. Burmistrz regionu – wybierany spośród radnych ma 1 lub 2 zastępców. Jego kadencja trwa 4 lata. Jest przewodniczącym rady i zrazem szefem administracji[11].

Dochody duńskich samorządów

Polityka państwa duńskiego prowadząca do decentralizacji kompetencji w gminie ma swoje odzwierciedlenie w strukturze przychodów budżetu gminy. Duńskie samorządy w większości samofinansują się. Znaczącą rolę w strukturze przychodów samorządów odgrywają podatki: gminny podatek dochodowy, podatek gruntowy, podatek od przedsiębiorstw. Podstawowym źródłem finansowania wydatków samorządów są wpływy z podatków od dochodów osobistych, które mają charakter liniowy. Około 60% podatku dochodowego przekazywane jest do budżetów lokalnych, a tylko 40% podatku trafia do budżetu centralnego. Drugie w kolejności źródło

[11] M. Sakowicz *Przeobrażenia struktury państwa w państwach unitarnych* [w:] Struktura totalitarna państwa, Warszawa 2005, s. 135.

wpływów finansowych, to opłaty od użytkowników: opieka nad dziećmi, dostawy wody, gazu, energii, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, zaopatrzenie w energię cieplną. Trzecie charakterystyczne dla Danii źródło wpływów to przelewy między gminami, czyli zapłata np. za usługi, pożyczki itp.

Dania jest krajem rozwiniętym gospodarczo, o bardzo wysokim standardzie życia. Niezależnie od sposobów obliczania dochodu na głowę mieszkańca, kraj ten sytuuje się wśród najbogatszych krajów świata.

Polityka socjalna w Danii

Poziom i zakres świadczeń socjalnych w Danii jest jednym z najlepszych na świecie, co wyraża się wysokimi nakładami na poszczególne dziedziny opieki socjalnej i zdrowotnej. Od wielu lat w Danii realizowany jest program państwa socjalnego, z szeroko rozwiniętymi świadczeniami w zakresie ochrony zdrowia, opieki medycznej, pomocy rodzinie, z bezpłatnym szkolnictwem na wszystkich szczeblach i szeroko rozbudowanym systemem stypendialnym dla uczącej się młodzieży, świadczeniami na wypadek bezrobocia, rozbudowanym systemem opieki społecznej dla niepełnosprawnych i osób w podeszłym wieku. Wydatki na tak szeroko rozbudowany program świadczeń socjalnych są pokrywane z relatywnie wysokich podatków od dochodów osobistych, które niwelują różnice w dochodach. Obciążenia podatkowe należą do jednych z najwyższych w Europie. Jak wykazują badania opinii publicznej, w Danii społeczeństwo godzi się na wysokie podatki, pod warunkiem efektywnego funkcjonowania systemu zabezpieczeń społecznych, ochrony zdrowia i edukacji. Bardzo dobrze zaspokajane są potrzeby mieszkaniowe.

Ponad 60% ludności Danii mieszka w domach jednorodzinnych. Bogato wyposażone są gospodarstwa domowe. W kraju tym powszechne są tendencje egalitarne i budowanie wspólnoty, dlatego eksponowanie zamożności jest oceniane negatywnie.

Szkolnictwo w Danii

W Danii nie ma obowiązku chodzenia do szkoły, jest jednak obowiązek nauczania. Rodzice mogą, zgodnie z odpowiednimi przepisami obowiązującymi w duńskiej edukacji, nauczać dziecko sami. Edukacja ta musi być dostosowana do wieku dziecka i szczebla szkolnictwa. Organizacją i finansowaniem placówek oświatowych zajmują się: Ministerstwo Edukacji Narodowej, gmina, zarząd miejski, instytucje prywatne lub osoby fizyczne. Kontrola szkół jest zdecentralizowana. Sprawują ją lokalne rady i komitety.

Większość szkół i przedszkoli to placówki publiczne. Tylko jedna trzecia instytucji opiekuńczych dla dzieci to instytucje prywatne.

Pierwszym szczeblem edukacji są przedszkola. Podlegają Ministerstwu Spraw Socjalnych, pedagodzy przedszkolni nie posiadają statusu nauczyciela. W przeciwieństwie do Polski, większą część kadry pedagogicznej stanowią mężczyźni. Duże znaczenie ma bezstresowe pokonywanie kolejnych progów edukacyjnych, jakie napotykają dzieci od 3 do 7 roku życia.

Drugim szczeblem systemu oświatowego jest jednolita, bezpłatna dziewięcioklasowa szkoła podstawowa. W przedszkolach i szkołach zwraca się uwagę na

przekazywanie dzieciom takich wartości, jak: znajomość historii Danii i jej kultury, przestrzeganie zasad i reguł postępowania, tolerancja, szacunek dla natury, umiejętność współżycia z innymi ludźmi, umiejętność współpracy w zespole, kontakt z przyrodą i dostrzeganie wartości własnej osoby. W szkole podstawowej uczeń kształci się 9 lat. Dziesiąta klasa przeznaczona jest dla uczniów, którzy mają problemy z wyborem dalszej drogi kształcenia. Przyjęcie do szkoły średniej odbywa się na podstawie opinii ze szkoły podstawowej. Do podjęcia studiów wyższych uprawnia szkoła średnia ogólnokształcąca (gimnazjum lub liceum). Uczniowie zdają jedyny egzamin, jaki dopuszczony jest w duńskiej edukacji. Jest nim Konkursowy Sprawdzian Wiedzy, umożliwiający podjęcie studiów wyższych. Egzamin przeznaczony jest dla absolwentów liceum i gimnazjów. Umożliwia on kontynuację nauki.

System szkolnictwa wyższego w Danii składa się z dwu systemów: uniwersyteckiego i pozauniwersyteckiego. Dzieli się na: uniwersytet i kolegia, które ukierunkowane są zawodowo, z krótkim od 1roku do 3 lat lub długim od 3 do 4 lat cyklem kształcenia. Studia w Danii są bezpłatne, a dostęp do nich jest łatwy dla wszystkich posiadających odpowiednie kwalifikacje. Preferowany jest w uczelniach model kształcenia refleksyjnego, w którym wyodrębnia się następujące ogniwa:

a) student prowadzi lekcję w szkole,
b) dokonuje analizy prowadzonej lekcji,
c) analizuje zastosowane metody pracy na lekcji,
d) poszukuje nowych rozwiązań,
e) przeprowadza lekcje według nowego wariantu metodycznego.

Interesujący jest system kształcenia nauczycieli. Kadrę przedszkoli i szkół podstawowych przygotowują instytuty pedagogiczne. Kształcenie wychowawców przedszkoli trwa trzy lata. Przyszli nauczyciele szkół podstawowych muszą ukończyć cztery lata nauki, w toku których 1/3 godzin przeznaczona jest dla specjalizacji przedmiotowej, 1/3 godzin dla teorii i praktyki pedagogicznej, a pozostała część dla zagadnień uzupełniających. Nauczyciele gimnazjów i liceów muszą ukończyć kształcenie uniwersyteckie z dowolnie wybranej dziedziny wraz z równoległym kształceniem pedagogicznym. Kandydaci do pracy w ośrodkach i placówkach kształcenia zawodowego, technicznego powinni udokumentować pięcioletni staż pracy w zawodzie oraz ukończyć uzupełniający kurs pedagogiczny w ramach kształcenia ustawicznego. Ostateczne świadectwo uprawniające do kształcenia zawodowego wydaje Krajowy Instytut Kształcenia Pedagogicznego Nauczycieli Szkół Technicznych i Handlowych. W duńskim szkolnictwie nie istnieje zjawisko drugoroczności. Dzieci mają dużą aktywność, swobodę i samodzielność w trakcie edukacji. Uczniowie decydują o wyborze przyszłej drogi zawodowej. Interesujące jest podejście do zasad oceniania. Ocena w klasach I-VI szkoły podstawowej ma charakter wyłącznie opisowy – nie wystawia się stopni. Tak jest w wielu systemach oświatowych w Europie. Później nauczyciele mają do dyspozycji dużą skalę ocen od 1 do 13. Ważne miejsce w systemie kształcenia i wychowania zajmuje sport, poczynając od przedszkoli. Duńskie placówki oświatowe wyposażone są w boiska, hale sportowe, stadiony, baseny i laboratoria. Dobrze rozwinięty jest sport rowerowy. Uczniowie mają do dyspozycji atrakcyjne ścieżki rowerowe. Popularne są sporty konne, żeglarstwo,

kajakarstwo, tenis i jogging. Szkoły są położone w pięknie zielonych terenach. Szkoły są funkcjonalne i dostosowane do wieku. Nie można jednak powiedzieć, że jest to edukacja bez problemów. Problemem duńskiej edukacji jest duży odsetek nauczycieli pozostających bez pracy. W Danii jest niewielki przyrost naturalny. Powoduje to ciągły napływ młodych nauczycieli przy jednoczesnym braku wzrostu liczby uczniów. Ministerstwo Edukacji, zdając sobie sprawę z trudnej sytuacji, próbuje zapewnić zatrudnienie kadry pedagogicznej, zwiększając liczbę klas przez zmniejszenie liczby uczniów przypadających na jednego nauczyciela, co przekłada się na poziom edukacji. Uważam, że w Polsce są zbyt liczne klasy, co nie jest korzystne dla samych uczniów. W trakcie edukacji konieczna jest praca indywidualna z każdym uczniem.

Edukacja w Danii ma bardzo praktyczny i dobrze zorganizowany systemu edukacji dla dorosłych uczniów, zapoczątkowany przez Mikołaja F.S. Grundtviga. Kształcenie dorosłych realizowane jest głównie w Ludowych Szkołach. Placówki te odegrały ważną rolę w rozwoju ruchu samokształceniowego. Do dziś szkoły są doceniane przez studentów i władze oświatowe w Danii. W uniwersytetach ludowych studiowali dorośli z wielu krajów. Zdobywali wiedzę i doświadczenie, którą często później przekazywali w swoim kraju. Studentem Uniwersytetów Ludowych w Danii był m.in. Ignacy Solarz. Swoje doświadczenia i wiedzę tam zdobyte przeniósł do Polski, założył jeden z pierwszych Uniwersytetów Ludowych, w Szycach w roku 1924 roku[12]. Ideę duńskich i polskich uniwersytetów ludowych przybliża w swoich dziełach i publikacjach profesor Lucjan Turos. Wydał około 40 książek w których wykazuje znaczenie duńskich uniwersytetów ludowych dla rozwoju samorozwoju, autokreacji dorosłego ucznia. Profesor w swojej rozprawie habilitacyjnej i wielu innych rozprawach i książkach udowadnia, że Duńskie Uniwersytety Ludowe mają doniosłe znaczenie w rozwoju andragogiki[13]. Duńskie Uniwersytety przygotowują do udziału w życiu społecznym i kulturowym. Społeczne funkcje uniwersytetów ludowych wyrażają się w przygotowaniu młodzieży i dorosłych do odbioru kultury i sztuki. Istotne znaczenie ma również ich współtworzenie[14]. Placówki te pobudzają do samodoskonalenia własnych wrodzonych predyspozycji, uzdolnień i możliwości rozwojowych. Działalność placówek opiera się głównie na metodach słownych, takich jak: rozmowy, dyskusje, konsultacje czy analizy prac słuchaczy. W duńskich uniwersytetach ludowych dużą uwagę przywiązuje się do wychowania przez sztukę, zwłaszcza plastyczną. Dla uzdolnionych studentów tworzy się zespoły tematyczne, stosownie do potrzeb i zainteresowań: malarstwo, taniec, rysunek, poezja.

Szkoły te spełniają też rolę terapeutyczną dla osób dotkniętych chorobami psychicznymi, kalectwem fizycznym.

Uniwersytety ludowe kształtują stosunek do świata, przygotowują do zawodu, rozwijają twórczą postawę przez kursy zawodowe i spotkania z przedstawicielami różnych zawodów. Spotkanie z osobami, które miały znaczące osiągnięcia w różnych

[12] L. Turos, Patrzeć szeroko i daleko. Dziedzictwo pedagogiczne Ignacego Solarza, wyd. Spółdzielcze, Warszawa 1983, s. 9.

[13] Andagogika kształcenia i samokształcenia, wychowania i samowychowania dorosłych, umożliwiającego im głębsze rozumienie dokonujących się jako rozumienia społecznych, ekonomicznych, kulturowych i cywilizacyjnych.) zaangażowanie w ich twórczą socjalizację. Społeczne i kulturotwórcze funkcje duńskich uniwersytetów ludowych: (wybrane problemy) Zob. L. Turos, *Oświata dorosłych w krajach skandynawskich,* Ossolineum, Warszawa 1973 L. Turos, *Społeczne i kulturotwórcze funkcje uniwersytetów ludowych* , wyd. Leliwa, Warszawa 2004, s. 48.

[14] L.Turos, *Wychowawcze i kulturotwórcze funkcje rodziny, Wszechnica Polska, Warszawa 2004, s.74.*

dziedzinach życia, stają się świadectwem przekraczania przez człowieka jego możliwości-transcendencji[15].

Ważną funkcją duńskich uniwersytetów ludowych jest kształtowanie postaw społecznikowskich. Kładą one nacisk na zaangażowanie w rozwiązywanie problemów społecznych, tworząc grupy, środowiska regionu, kraju, a nawet świata. Duńskie uniwersytety ludowe rozwijają zachowania prospołeczne. Placówki te uczą sposobu postępowania, nawiązywania kontaktów międzyludzkich, przygotowują do życia w ruchu spółdzielczym. Programy wykładów, ich treść i zakres, pomagają słuchaczom zrozumieć rolę ruchu spółdzielczego w rozwoju Danii. W Danii istnieją również „wędrujące uniwersytety ludowe" kształcące dorosłych. Ich studenci najpierw przygotowują się do podróży, co trwa czasami nawet trzy miesiące, po czym wyruszają na czteromiesięczną wyprawę. Rezultatem takich wypraw są często profesjonalne albumy, filmy i opracowania książkowe.

Zdaniem profesor Marii Szyszkowskiej „Należy ubolewać, że tradycje Uniwersytetów Ludowych w Danii i w Polsce, które przybliża w swoich rozprawach Lucjan Turos, powoli przechodzą u nas do przeszłości. Właśnie Uniwersytety Ludowe pełniły szczególną rolę zachęcając młodzież i dorosłych do twórczych przekształceń, a nie ma wątpliwości, że świat i człowiek stoją na progu dramatycznych wyborów. Dla zagubionego człowieka w świecie zachodzących przemian – książka Lucjana Turosa powinna stać się cennym drogowskazem"[16]. Doświadczenie edukacyjne dorośli zdobywają, działając w grupach. Zajmują się badaniem interesującego ich problemu pod okiem opiekuna naukowego. Ten rodzaj aktywności występuje na każdym poziomie edukacji. Kończy się sporządzeniem raportu (30 - 80 stron), który następnie podlega dyskusji między studentem, jego opiekunem i recenzentem kiedy, dochodzi do egzaminu. W ocenie końcowej brane jest pod uwagę aktywne uczestnictwo w zajęciach oraz zaangażowanie.

Sytuacja społeczna w naszym kraju wyzwala potrzebę odkrycia na nowo doświadczeń uniwersytetów ludowych. Wymaga poznania w nowych warunkach dorobku polskich placówek tego typu oraz zastosowania w praktyce modelu ich pracy. Należy się zastanowić, jak korzystać z dobrych wzorców, które posiada Dania. Koniecznością dla polskiego szkolnictwa jest reforma przygotowania nauczycieli do zawodu. Powrót do zakładów kształcenia fachowców w różnych kierunkach jest niezbędny. Zmiany powinny, tak jak w Danii, odpowiadać potrzebom społecznym i gospodarki, zarówno w kraju jak i na świecie. Ideały wychowawcze mające związek z uspołecznieniem powinny być przekazywane na konferencjach i w publikacjach. Powrót do już sprawdzonych praktyk, uspołecznienia i spółdzielczości jest szansą na edukację i rozwój kraju, i człowieka w kierunku poszukiwania sensu i radości życia każdej jednostki w społeczeństwie.

Sukcesy gospodarcze w Danii

Dania jest jednym z pięciu najbogatszych państw Unii Europejskiej. PKB przekracza 40,3 tysiąca euro. Wysoki poziom rozwoju kraju wynika przede wszystkim

[16] M. Szyszkowska, Wokół człowieka, „Res Humana", 2012, nr 3, s. 36-37.

z przyjętego modelu gospodarczego, zaawansowania technologicznego. Nie bez znaczenia jest też dobrze zorganizowana oświata.

Do tej pory ekonomiści oceniali bogactwo danego państwa na podstawie przewagi militarnej nad innymi krajami. Są ekonomiści, którzy wskazują, że takie oceny są błędne. Jako przykład podają, że „ Duńczycy, z perspektywy ekonomicznej, odnieśli, największy sukces XXI wieku[17] jako kraj, jeden z najbardziej rozwiniętych gospodarczo, zachowujący neutralność militarną. Często Stany Zjednoczone wskazywane są jako najpotężniejsze państwo świata. Owszem, mówi znany ekonomista John Kay, pod względem politycznym, lecz nie w kategorii dobrobytu. W przeprowadzonym przez magazyn Forbes rankingu na najbardziej rozwinięty kraj gospodarczo Dania została uznana za najlepszy na świecie kraj do prowadzenia biznesu w roku 2015. Równie wysoko ocenił Danię tegoroczny raport Banku Światowego „Doing Business 2015", przyznając temu krajowi pierwsze miejsce w Europie i czwartą pozycję na świecie. Jak czytamy w Forbes: „Klimat biznesowy w Danii jest bardzo pozytywny. Kraj ten odnotował bardzo wysokie wyniki we wszystkich rozpatrywanych dziedzinach, zawsze znajdując się wśród 25 najlepszych w każdej z 11 kategorii. Najwyższe pozycje Dania otrzymała w kategoriach związanych z wolnością osobistą, zaawansowaniem technologicznym oraz niskim poziomem korupcji"[18].

Gospodarkę charakteryzuje model „flexicurity"[19], złoty trójkąt socjalny wynikający z połączenia bezpieczeństwa socjalnego z łatwością w zatrudnianiu i zwalnianiu pracowników. Połączenie prężności oraz bezpieczeństwa socjalnego stanowi o sukcesie modelu „flexicurity". Model ten nie pozostawia wątpliwości, że bezpieczeństwo mieszkańców Danii jest tym elementem, który gwarantuje sukces. Koncepcja flexicurity wzbudza w ostatnich latach duże zainteresowanie. Jest to rozwiązanie systemowe, ponieważ łączy w jeden model i harmonizuje wiele obszarów gospodarki. Dobrodziejstwa jego oddziaływania przejawiają się nie tylko w efektywności rynku pracy, ale również w odniesieniu do konkurencyjności całego kraju. Jednocześnie flexicurity to pojęcie nośne i pojemne, które można rozciągnąć na wiele odmiennych konfiguracji systemu ekonomicznego. Za przypadek wzorcowy flexicurity uchodzą rozwiązania stosowane w Danii. Z kolei w Polsce mimo pewnego zainteresowania omawianą koncepcją ani sam termin, ani filozofia flexicurity nie są jeszcze zbyt szeroko znane i stosowane w gospodarce[20].

Właściwym kierunkiem państwa jest utrzymanie wysokiego poziomu dobrobytu społecznego. Stabilizacja socjalno-społeczna każdego mieszkańca Danii gwarantuje dostęp do bezpłatnej i powszechnej opieki medycznej, kultury, edukacji. Edukacji na miarę możliwości i wieku. Solidarność społeczną gwarantuje równe traktowanie każdego obywatela.

---

17 John Key'a. Ogromny sukces Danii i krajów skandynawskich, „Financial Times", 26.06.2015.

18 Timm Worsall Apple Is Not As Big As Israel, Greece, Denmark Or Hong Kong, Please, Get a Gril, magazyn Forbes, 2015 s. 9.

19 Philippe Egger, Werner Sengenberger, Decent work in Denmark: employment, social efficiency and economic security, Volume 1,International Labour Office, International Labour Organization, 2003, s. 67.
Zobacz również Ryszard Szarfenberg. Jest to neologizm na gruncie języka angielskiego powstały po połączeniu słów flexibility (elastyczność) i security (bezpieczeństwo). Tłumaczę go opisowo jako „elastyczne bezpieczeństwo" D.Long Duński model elastycznego bezpieczeństwa (flexicurity) Wzór do naśladowania?[w[Problemy Polityki Społecznej, 2006 -: http://www.researchgate.net/publication/241573341 Available from: Dany Lang Retrieved on: 02.06.2015.

20 J. Gmurczyk, Flexicurity Dania i Polsce wnioski i rekomendacje, Instytut Obywatelski, Warszawa 2012, s. 3.

Przedstawiona w artykule działalność samorządów terytorialnych w Danii daje nadzieję, że wzory duńskie będą wdrażane z pożytkiem nie tylko w Polsce. Samorząd powinien wspierać mieszkańców i dawać możliwość pracy dla godnego życia i rozwoju. Przykładem takiego kraju jest Dania, gdzie przy widocznym wzroście gospodarczym wzrasta zatrudnienie, a maleje bezrobocie mieszkańców.

Poziom życia obywateli jest wyznacznikiem dobrze działającego samorządu i kraju. Należy zauważyć, że dobrze działające samorządy są celem wysiłku kolejnych pokoleń Duńczyków. Nasz kraj powinni twórczo naśladować taką działalność.

Bibliografia:

1. M. Chełmiński. *Ramy funkcjonowania administracji lokalnej w Danii i Holandii*, wyd. Urząd Rady Ministrów, Warszawa 1995.
2. DECYZJA KOMISJI z dnia 1 czerwca 2007 r. zmieniająca decyzję 2006/636/WE nr C(2007) 2274) (2007/383/WE).
3. M. Grzybowski, *Konstytucja Danii*, wyd. Sejmowe, Warszawa 2002 M. Sakowicz, *Gminy i prowincje w państwach skandynawskich Administracja publiczna: między polityką, prawem i ekonomią*, red. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH John Key'a. *Ogromny sukces Danii i krajów skandynawskich* [w] Financial Times 26.06. 2015.
4. *Obywatele Danii - informator dla nowych obywateli*, red Anie Hagel we współpracy z Ministerstwem ds. Uchodźców, Imigracji i Integracji przy współpracy współpracy z Commitment Kommunikation ApS.
5. J. Konieczna, *Oświata i biblioteki w Danii*. Poradnik Bibliotekarza Warszawa 2005, nr 4.
6. D. Lasocka, *Samorządy w Unii Europejskie* [w] *Urząd Komitetu Integracji Europejskich,* wyd. Urząd Komitetu Integracji Społecznej, Warszawa 2005.
7. J.Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie*, wyd. A. Marszałek, Toruń 2008.
8. I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich,* wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2001.
9. L.Turos, *Patrzeć Szeroko i daleko Dziedzictwo pedagogiczne Ignacego solarza,* wyd. Spółdzielcze, Warszawa 1983.
10. L.Turos, Społeczno-moralne wychowanie młodzieży Wiejskiej, wyd. Uczelniane WSRP, Siedlce 1988.
11. L.Turos, *Humanistyczne i wychowawcze* wartości kultury Chłopskiej Siedlce 1934.
12. L. Turos, *Uniwersytety ludowe Ignacego Solarza i jego Wychowankowie Ludowa półdzielnia Wydawnicza 19.*
13. L. Turoa, Wychowawcze wartości kultury chłopskiej w ujęciu Ignacego Solarza i jego wychowanków, wyd. Uczelniane WSRP, Siedlce 1987.
14. M. Szyszkowska, *Wokół człowieka* [w] *Res Humana* red prof. Paweł Kozłowski nr 3/2012, s. 36-36 rok.
15. T Worsall *Apple Is Not As Big As Israel, Greece, Denmark Or Hong Kong, Please, Get a Gril,* magazyn Forbes, 2015.
16. Katarzyna Winiarska, Paweł J. Berlińska, *Ile Danii w Europie?,* wyd. A. Marszałek, Toruń 2004.
17. K. Katarzyna Żakowska, Paweł Winiarski, Społeczny Uniwersytet Ludowy im. Jana Józefa Lipskiego w Teremiskach, w: Polski Uniwersytet Ludowy Teremiski2001, nr 3 (50), s. 48 – 53.
18. K. Żakowska (Winiarska), *Projekt Społecznego Uniwersytetu Ludowego im. J.J. Lipskiego w Teremiskach. Prezentacja projektu Fundacji.*

Strony internetowe:

1. D. Long, *Duński model elastycznego bezpieczeństwa (flexicurity) Wzór do naśladowania?* [w] *Problemy Polityki Społecznej, 2006 http /www.researchgate.net/publication/241573341* Available from: Dany Lang Retrieved on: 02.06.2015

Aleksander Wolski
Górnośląska Wyższa
Szkoła Handlowa

KONSULTACJE SPOŁECZNE JAKO NARZĘDZIE KREOWANIA KAPITAŁU SPOŁECZNEGO GMIN UZDROWISKOWYCH

Streszczenie: Prezentowany artykuł poświęcony został tematyce podnoszenia kapitału społecznego gmin uzdrowiskowych. W konsekwencji podnoszeniu jakości funkcjonowania omawianych gmin. Prezentowanym narzędziem są konsultacje społeczne stanowiące element Procesu Komunikacji Społecznej. W ulepszaniu funkcjonowania gmin uzdrowiskowych nacisk został położony na mieszkańców (społeczność lokalną), gdyż oni stanowią o faktycznej sile miejsca, zdolności do adaptacji, umiejętności wykorzystania zasobów, jak i obrony swojego kapitału. W artykule zawarto krótką prezentację problemów gmin uzdrowiskowych. W tym kontekście zaprezentowano również charakterystykę konsultacji społecznych – ich funkcje, cele i zasadność stosowania. Prezentacja omawianego narzędzia obejmuje również spodziewane efekty zastosowania oraz propozycję wydajnego schematu w procesie użytkowania konsultacji społecznych. Jednak należy pamiętać, iż jest to tylko jedno z całej gamy narzędzi, obejmuje kwestie kapitału społecznego i w żadnym wymiarze nie stanowi kompleksowego rozwiązania. Rozwiązanie kompleksowe wymaga skoordynowanego zastosowania wielu narzędzi adekwatnych do obszarów problemowych.

Słowa kluczowe: konsultacje społeczne, kapitał ludzki, integracja społeczna, gminy uzdrowiskowe

Summary: Presented article was the subject of social capital and functioning of health resort. Presented tool is a public consultation which are included in the Process of Social Communication. The article includes a short presentation of the problems of health resort. In this context, also presented the characteristics of the public consultation - their features, the objectives, the rationale for the use of effects. It's not possible to things, that this is only one of a whole range of tools. Does not constitute a comprehensive settlement. A comprehensive solution requires a coordinated use of many tools adequate to the problem areas.

Keywords: public consultation, human capital, social inclusion, health resort.

Wstęp, założenia definicyjne

Wyprzedzając rozważania na temat procesu konsultacji społecznych, będących częścią Programu Komunikacji Społecznej, na wstępie warto pokrótce zaznaczyć, czym jest sam proces komunikacji społecznej.

Komunikacja w sensie etymologicznym ma swój źródłosłów w łacińskim terminie *communicatio* (wywodzącym się od czasownika *communicare* = zawiadomić, być

w relacji z kimś, uczestniczyć w czymś)[1].W Słowniku języka polskiego PWN komunikowanie określa się jako „podawanie czegoś do wiadomości, przekazywanie komuś informacji w bezpośrednim kontakcie”[2]. Zagadnienie komunikacji, stanowiące na potrzeby prezentowanej publikacji raczej wstępne ujęcie definicyjne, niż sedno rozważanych zagadnień, jest dość szeroko opisywane w literaturze socjologicznej. Dla porządku można wspomnieć o takich autorach, jak: John Fiske[3] szeroko piszący o różnicach szkół socjologicznych w interpretacji pojęcia komunikacji; Hanna Walińska de Hackbeil w swej pracy z 1975 roku przedstawiła ponad 200 definicji, dzieląc je na 18 kategorii semantycznych[4] Arthur Berger i Steven Chaffee[5]; Bogusława Dobek-Ostrowska[6], która analizując pojęcie komunikacji, zwraca uwagę również na rzadko spotykany pogląd, iż komunikowanie jest m.in. reakcją organizmu na bodziec, transmisją informacji, idei, emocji, wywołaniem odpowiedzi za pomocą symboli werbalnych, czy też tworzeniem wspólnych pojęć, opinii, wierzeń. Szczególnie o tym ostatnim podejściu warto pamiętać na płaszczyźnie dialogu obywatelskiego, który powinien być dialogiem, a nie tylko obwieszczeniem woli, z przymusu prawnego sprowadzonym do formy dialogu.

Wspomniana Dobek-Ostrowska wymienia również cechy komunikowania, którym przypisuje rolę fundamentalnych w całym procesie. Komunikowanie to proces społeczny – zawsze odnosi się co najmniej do dwóch jednostek, zawsze przebiega też w środowisku społecznym. Komunikowanie zawsze odbywa się w określonym kontekście społecznym, na którego wpływ mają liczba oraz charakter uczestników procesu. W grę wchodzi kontekst interpersonalny, grupowy, masowy, publiczny lub międzykulturowy. Kolejną cechą komunikowania jest kreatywność, proces ten polega na tworzeniu nowych pojęć i przyswajaniu wiedzy o świecie. Proces jest dynamiczny, w jego ramach dochodzi do przyjmowania, rozumienia oraz interpretowania wiadomości. Komunikowanie charakteryzuje się ciągłością – trwa całe życie. Komunikowanie jest procesem interakcyjnym, między jego uczestnikami tworzą się określone relacje, stosunki. Mogą one mieć charakter partnerski (mówimy wówczas o komunikowaniu symetrycznym) albo też być oparte na dominacji i podporządkowaniu (komunikowanie niesymetryczne, zwane także komplementarnym). Mówi się również o symboliczności komunikowania, ponieważ w procesie tym używa się symboli i znaków. Aby strony doszły do porozumienia, potrzebna jest „wspólnota semiotyczna”, czyli nic innego, jak posługiwanie się tymi samymi symbolami i znakami. Komunikowanie jest świadome i celowe, działaniem uczestników procesu kierują bowiem określone powody, zamiary. Komunikowanie to proces nieuchronny, według koncepcji P. Watzlawicka, J. Beavin oraz D. Jacksona *One cannot not communicate* (nikt nie może się nie komunikować). Z tezy wynika, że członkowie społeczeństwa będą się ze sobą komunikować zawsze i wszędzie, niezależnie od ich zamiarów – świadomych, bądź też nie. Mówiąc o komunikowaniu, należy wspomnieć o jego złożoności. Jest to proces wielofazowy – może mieć charakter jednostronny lub dwustronny,

1 M. Filipiak, *Homo Communicans*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004, s. 13.
2 http://sjp.pwn.pl/szukaj/komunikowanie.html,08.07. 2015.
3 J. Fiske, *Wprowadzenie do badań nad komunikowaniem*, Wydawnictwo ASTRUM, Wrocław 2003, s. 16.
4 Ibidem., s.41.
5 D. McQuail, *Teoria komunikowania masowego*,Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 35.
6 B. Dobek-Ostrowska, Podstawy komunikowania społecznego,Wydawnictwo ASTRUM, Wrocław 1999, s. 13.

werbalny lub niewerbalny, medialny, bezpośredni lub pośredni. Bogusława Dobek-Ostrowska jako ostatnią z „fundamentalnych" cech komunikowania wymienia jego nieodwracalność – nie da się go cofnąć, nie da się również zmienić jego przebiegu[7]. Istotą komunikacji jest utrzymywanie z kimś kontaktu, łączność z innym. Założenie wydaje się dość banalne, jednak często nie jest realizowane. Pozorna łatwość opisywania pojęcia w żaden sposób nie przybliża do jego trafnej i wyczerpującej formuły.

Według Macieja Mrozowskiego, jeżeli nikt nie jest w stanie spostrzec wykonywanych ruchów, gestów, nie przypisuje im zarazem żadnego znaczenia, nie mamy wówczas do czynienia z komunikowaniem. Możemy o nim mówić dopiero w sytuacji, gdy określone zachowanie trafi do drugiej osoby. Ważne jest także, aby odbiorca znalazł w całej czynności sens, odpowiednie znaczenie. Istotna jest współzależność między nadawcą, przekazem (komunikatem) i odbiorcą. Maciej Mrozowski proponuje własną definicję komunikowania – „rodzaj kontaktu nawiązywanego za pomocą zmysłów, bądź także specjalnie do tego przystosowanych narzędzi (środków komunikowania), między co najmniej dwiema osobami, z których jedna (nadawca) przekazuje drugiej (odbiorcy) za pomocą zrozumiałych dla nich obu znaków pewne treści pojęciowe lub emocje z zamiarem wywołania u odbiorcy określonych reakcji"[8]. Przekaz, który jest jednostronny, nie biorący pod uwagę niezależnej opinii drugiej strony, nie może być uznany za komunikację. Niestety często, z niewyjaśnionych przyczyn, jest za taki uważany.

Nietrudno skonstatować, że w dość ironiczny sposób zaprezentowano jedną z podstawowych wad kreujących barierę między mieszkańcami a władzą w społeczności lokalnej – ignorancję i domniemanie wszechwiedzy władzy. Jednym ze skutecznych sposobów zapobiegania tym zjawiskom jest dialog, który w tym wypadku jest prezentowany za pomocą konsultacji społecznych.

Komunikacja w środowiskach lokalnych

Komunikacja lokalna, będąca przejawem życia społecznego jest wartością samą w sobie, jak i stanowi nośnik wartości. Florian Znaniecki dostrzegał w lokalnej opinii publicznej podstawowy warunek tworzenia się i zapobiegania dezorganizacji, i rozpadowi społeczności, m.in. poprzez stałe utrwalanie wspólnego systemu wartości. Komunikacja społeczna w środowiskach lokalnych to trwanie w jedności. Istotną kwestią dla kreacji społeczności lokalnej jest jej zwarta struktura przestrzenna, wytworzenie poczucia związania z terytorium i poczucia wspólnotowości w wymiarze podstawowych wartości, wytworzenie poczucia odrębności w stosunku do innych zbiorowości[9]. Wszystkie te elementy są częstokroć przekazywane i utrwalane w formie komunikacji ustnej, bezpośredniej. Dlatego też dialog w tego typu społecznościach i zastosowanie narzędzia, jakim są konsultacje społeczne (szczególnie z udziałem lokalnych reprezentacji), stanowią bardzo istotny element dotarcia do społeczności. Jeśli tendencja komunikacyjna zostanie właściwie wykorzystana, a do dialogu zostanie włączona lokalna reprezentacja, to można na tej bazie kreować również

[7] Ibidem., s.13.

[8] M. Mrozowski, *Media masowe. Władza, rozrywka i biznes*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2001, s. 14.

[9] M. Gramlewicz, *Elementy socjologii*, AMR, Katowice 2004, s. 56.

lokalny rozwój. Głównie poprzez przekazywanie tendencji rozwojowych, przygotowywanie (poprzez lokalnych liderów) społeczności na zmiany występujące w szerszej strukturze zewnętrznej (np. współczesne wymogi stawiane przed uzdrowiskami m.in. za pośrednictwem ONZ, Światowej Organizacji Turystycznej czy odnowionej Strategii Lizbońskiej).

Sytuacja dotyczy każdej społeczności, jednak szczególnie może okazać się istotna w przypadku społeczności gmin uzdrowiskowych. Biorąc pod uwagę ich aktualne problemy czy wręcz walkę o przetrwanie, wsparcie lokalnej społeczności i wspólne starania mogą okazać się w tym przetrwaniu kluczowe. Narzędziem dobrze nadającym się do takiego dialogu są właśnie konsultacje społeczne. W ten sposób kreowana jest również dojrzałość obywatelska, proces demokracji życia lokalnego i nabywania wiedzy[10]. Obieg informacji w tym zakresie powinien zachęcać do uczestnictwa w komunikacji jak najszersze grupy zamieszkałe na danym terytorium. Komunikowanie lokalne jak i jego rozwój powinny sprzyjać przepływowi informacji z administracji publicznej do mas społecznych i odwrotnie, uzyskuje się przez to m.in. darmowy monitoring społeczny i szereg pomysłów. Dla uściślenia, według aktualnego systemu prawnego, jest to nie tylko dobra wola władz, lecz również ich obowiązek, którego niespełnienie może skutkować nieważnością decyzji.

Komunikacja lokalna może być również rozpatrywana jako tworzenie się społeczeństwa obywatelskiego. Wolny przepływ informacji, dialog obywatelski na forum konsultacji, czy lokalnych mediów może przynosić korzyści ze względu na kreację szerszego poparcia dla wspólnie wypracowanych projektów, co bezpośrednio przekłada się na argumenty w kontaktach z władzami wyższego szczebla, zewnętrznymi organizacjami pozarządowymi (w tym ekologicznymi) czy inwestorami.

Konsultacje społeczne, ich znacznie w społecznościach lokalnych

Prezentowane rozważania prowadzą do kolejnej kwestii, istotnej dla pełnego zrozumienia poruszanego tematu – konsultacji społecznych jako narzędzia dialogu we wspólnotach lokalnych.

W wielu krajach zachodniej Europy, o ugruntowanej demokracji, na szczeblu lokalnym rozpowszechnioną praktyką są konsultacje społeczne, jako nieodłączny elementem partycypacji obywatelskiej. W Polsce idea ta też zaczyna być coraz częściej postrzegana i akceptowana, choć daleko jej do powszechności. Głównymi przeszkodami w realizacji są:

- wąskie spektrum decyzji i spraw w samorządzie,
- niskie zaangażowanie obywateli w ramach rozwijającego się społeczeństwa obywatelskiego,
- pasywna postawa wobec konsultacji społecznych przedstawicieli władz wielu jednostek samorządu terytorialnego,
- liczne niedostatki wiedzy i praktycznych umiejętności dotyczących prawidłowego przygotowania i przeprowadzenia konsultacji[11].

[10] S. Michalczyk, *Media lokalne w systemie komunikowania: Współczesne tendencje i uwarunkowania rozwojowe,* Wyd. Uniwersytetu Śląskiego , Katowice 2000, s. 42-44.

[11] *Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie*, red. Z. Zychowicz, Instytut Rozwoju Regionalnego, Szczecin 2011, s. 3-4.

Nie wyczerpuje to listy problemów z zastosowaniem konsultacji społecznych. Lecz problemy nie są zaporą w realizacji. Należy przedstawić nie tylko zalety narzędzia, lecz również problemy z nim związane. Proponowane narzędzie do tej pory często stosowane było pobieżnie, błędnie i częściej traktowane jako balast niż narzędzie (szczególnie w JST). Konsultacje społeczne stanowią jedną z trzech form aktywizacji społecznej: informowanie, konsultowanie, współdecydowanie. Zasadniczym celem jest nawiązanie dialogu oraz podjęcie decyzji, które nie będą antagonizować społeczności lokalnej (szczególnie na linii elita rządząca, społeczność lokalna) i pozwolą na rozwiązanie ważnej kwestii. Według zaleceń Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (aktualnie Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju) konsultacje społeczne powinny mieć na celu: zwiększenie wiedzy na temat planowanych działań, zwiększenie świadomości potrzeb proponowanych rozwiązań, zbudowanie wizerunku propozycji jako elementu strategii zrównoważonego rozwoju, zwiększenie społecznego poparcia dla proponowanych rozwiązań, włącznie społeczności w proces uzgodnień, zapewnienie przejrzystości wdrażania procesu, budowanie poczucia „bycia poinformowanym", zwiększenie społecznego zaufania[12]. Przechodząc do uwag technicznych zaznaczyć należy, iż według zaleceń Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (nazwa z 2008r.) do zasadniczych kroków w procesie przygotowania działań z zakresu Programu Komunikacji Społecznej należą:

1. dokonanie oceny sytuacji wyjściowej, w tym określenie aktualnego i planowanego toku rozwiązania, jego wizerunku, szans i zagrożeń, które są związane z realizacją (często wykorzystywanym narzędziem jest tu analiza SWOT),
2. analiza otoczenia, czyli identyfikacja głównych bądź potencjalnych partnerów (instytucje, eksperci, przedstawiciele władz samorządowych) i środowisk potencjalnie zainteresowanych, analiza faktycznych, możliwych i prawdopodobnych postaw wobec propozycji, stworzenie mapy możliwych (aktualnych i potencjalnych) konfliktów,
3. zebranie informacji na temat podobnych rozwiązań, przebiegu ich realizacji, a przede wszystkim skutecznych działań informacyjnych,
4. zdefiniowanie celów planowanych działań komunikacyjnych,
5. zaplanowanie działań komunikacyjnych, czyli określenie grup docelowych i treści przekazu, dobór narządzi, określenie budżetu i harmonogramu działań[13].

Wybór metody i środków w dużej mierze zależy od wyboru między komunikacją bierną a aktywną[14]. Ilość propozycji jest olbrzymia, ewoluuje wraz z rozwojem techniki, jak również zdolności do absorbcji przez społeczność. Jedną z najbardziej aktualnych wytycznych dotyczących konsultacji społecznych jest tzw. Siedem Zasad Konsultacji, zawartych w opracowaniach Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji:

1. Dobra wiara – konsultacje prowadzone są w duchu dialogu obywatelskiego. Strony słuchają się nawzajem, wykazując wolę zrozumienia odmiennych racji.

[12] *Inwestycje infrastrukturalne. Komunikacja społeczna i rozwiązywanie konfliktów*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s.75.
[13] Ibidem., s. 61.
[14] *Jak projektować i prowadzić działania informacyjno-konsultacyjne na obszarach chronionych?*, red. M. Grodzioska-Jurczak, M. Tarabuła-Fiertak, Instytut Nauk o Środowisku, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2010, s. 29.

2. Powszechność – każdy zainteresowany tematem powinien móc dowiedzieć się o konsultacjach i wyrazić w nich swój pogląd.
3. Przejrzystość – informacje o celu, regułach, przebiegu i wyniku konsultacji muszą być powszechnie dostępne. Jasne musi być, kto reprezentuje poszczególne strony, instytucje, interesy.
4. Responsywność – każdemu, kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym terminie.
5. Koordynacja – konieczność wyznaczenia osoby odpowiedzialnej za konsultacje tak politycznie jak organizacyjnie, role te powinny być odpowiednio umocowane w strukturze administracji, jak i pokrywać się z kompetencjami.
6. Przewidywalność – powinny być prowadzone od początku prac nad zmianą i od początku procesu legislacyjnego, w zaplanowany sposób i w oparciu o czytelne reguły.
7. Poszanowanie interesu ogólnego – mimo wielości zgłaszanych postulatów, ostateczne decyzje podejmowane w wyniku przeprowadzonych konsultacji powinny reprezentować interes publiczny i dobro ogólne[15].

Jest to w dużej mierze zapisem normatywny, można rzec życzeniowy, jednak stanowi wytyczne, do których należy dążyć również poprzez „wychowywanie" uczestników konsultacji. Bez systematycznego prowadzenia omawianego procesu takie „wychowanie" nie nastąpi.

Realizacja wszystkich wymienionych celów ma kolosalne znacznie w budowaniu poczucia zaufania i wzajemnej współpracy na rzecz rozwoju lokalnego i obrony lokalnych zasobów, co częstokroć przekłada się na wzrost kapitału społecznego i bezpośredni zysk inwestycyjny. Konsultacje są procesem, w którym przedstawiciele władzy (tu samorządowej) przedstawiają społeczeństwu (społeczności lokalnej) swoje zamierzenia. Głównym założeniem konsultacji jest relacja dwustronna, nie tylko w komunikacji, lecz również w procesie uczenia. Dużym błędem jest występowanie którejś ze stron z perspektywy bezsprzecznego eksperta – często wada ta dotyka przedstawicieli inwestora, władz lokalnych czy też organizacji pozarządowych. Strony nie tylko wzajemnie się poznają, lecz również budują poczucie zaufania. Następuje partnerstwo w budowaniu rozwiązań, które są obustronnie akceptowane. Proces nie jest łatwy, szczególnie na początku jest często niezwykle trudny (wymaga rozwoju kapitału społecznego i zaufania), jednak uzyskane efekty mają bardzo trwały charakter, a perspektywa długiego trwania ma istotne znaczenie w strategiach rozwoju lokalnego. Przekłada się również na utrwalenie pozycji lokalnych liderów. Z omawianej perspektywy włączanie obywateli i organizacji pozarządowych

[15] Siedem Zasad Konsultacji to część Kodeksu Konsultacji opracowanego przez ekspertów społecznych i przedstawicieli administracji podczas warsztatu Kongresu Wolności w Internecie. Siedem Zasad Konsultacji zostało zarekomendowane w programie *Lepsze regulacje 2015*, jako dokument zalecany do stosowania w ministerstwach do czasu wypracowania w administracji jednolitych Wytycznych do Oceny Skutków Regulacji i Zasad Konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych (wtedy Siedem Zasad Konsultacji stanie się częścią tego dokumentu). Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji wprowadziło już Siedem Zasad Konsultacji w Zarządzeniu Ministra. Treść pełnego Kodeksu dostępna jest na stronie: https://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2013/03Kodeks-Konsultacji.pdf, 06.06.2015.

do aktywnej dyskusji i współzarządzania (*co-management*) jest trudne, ale niezbędne do:
- uzyskania danych i informacji na poziomie lokalnym,
- zaplanowania rozwiązań alternatywnych,
- potwierdzenia, że pod uwagę wzięto wszystkie możliwe negatywne oddziaływania,
- zredukowania sytuacji konfliktowych, stworzenia społeczeństwu możliwości bezpośredniego wpływania na decyzje, co pozwala na utożsamianie się z nimi oraz wpływa na wzrost zaufania,
- zwiększenia przejrzystości podejmowanych decyzji i zwiększenia ich jakości[16].

Konsultacje społeczne są szeregiem aktów komunikacyjnych, w ramach których poszukuje się satysfakcjonującego rozwiązania. Etapy procesu obejmują pięć kroków:
1. informacja o zamierzeniach,
2. prezentacja poglądów na sposoby rozwiązania,
3. wymiana opinii,
4. poszukiwanie rozwiązań,
5. informowanie o podjętej decyzji[17].

Bardzo istotne, w całości procesu, jest tworzenie odpowiedniego klimatu współdziałania i współodpowiedzialności, co stanowi fundament skutecznych konsultacji. Umożliwiają one również podejmowanie trafniejszych (bezpieczniejszych) decyzji, ponieważ:
1. umożliwiają pokazanie różnych punktów widzenia danej sprawy czy problemu, pozwalają na dostrzeżenie aspektów sprawy, która umknęła uwadze osób przygotowujących rozwiązania,
2. zmniejszają ryzyko popełnienia błędu przy podejmowanej decyzji poprzez poddanie proponowanego rozwiązania szerokiemu oglądowi i ocenie,
3. konsultacje służą opracowaniu alternatywnych koncepcji, rozwiązań, mogą być kuźnią innowacyjnych pomysłów,
4. umożliwiają lepsze poznanie potrzeb mieszkańców, lepsze dopasowanie rozwiązań do oczekiwań społeczności, pomagają w znalezieniu optymalnego rozwiązania,
5. budują poczucie współodpowiedzialności i sprawczości wśród mieszkańców,
6. zmniejszają dystans pomiędzy władzą a obywatelami,
7. legitymizują władzę poprzez akceptację sposobu zarządzania, zwiększają akceptację prowadzonych działań,
8. aktywizują mieszkańców, budzą w nich potrzebę zmiany otoczenia,
9. służą edukacji społeczeństwa w zakresie zarówno merytorycznym, jak również w zakresie przysługujących im praw obywatelskich,
10. służą budowaniu zaufania,
11. służą szukaniu kompromisu i uczą, jak go osiągać,

[16] *Jak projektować i prowadzić działania informacyjno-konsultacyjne na obszarach chronionych?, op.cit.*, s. 13
[17] *Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie, op.cit.*, s. 8-9.

12. konsultacje budują pozytywny klimat i akceptację władzy i dobry wizerunek rządzących[18].

W odniesieniu do dotychczas zaprezentowanych informacji można założyć, iż zastosowanie konsultacji społecznych w sytuacji gmin uzdrowiskowych jest przydatne, uzasadnione i bezpośrednio związane z aktualną sytuacją gmin. Analizując problemy gmin uzdrowiskowych od 2004 roku, można pokusić się o syntetyczną listę głównych bolączek:

- zaborczo rozumiana ochrona środowiska (ochrona walorów uzdrowiskowych) blokująca rozwój infrastruktury i gospodarki gmin uzdrowiskowych, a nawet zagrażająca ich statusowi (w tym rozumieniu człowiek jest dla walorów, nie walory dla człowieka),
- interpretacja m.in. norm powietrza, hałasu, lesistości i zieleni,
- wyższe opłaty eksploatacyjne, środowiskowe, klimatyczne,
- brak statusu uzdrowisk narodowych i komunalnych,
- brak przekształceń prywatyzacyjnych,
- przekształcenie byłych państwowych przedsiębiorstw uzdrowiskowych w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, bez przyznania środków na oddłużanie, zakończenie inwestycji, dekapitalizację (w kontraście m.in. do szpitali),
- dekapitalizacja bazy spółek uzdrowiskowych Skarbu Państwa i wyprzedaż ich majątku,
- brak regulacji MPZP (m.in. rozczłonkowanie decyzji między wielość podmiotów) dla kompleksowego wizerunku uzdrowisk, rozwoju gospodarczego, co zapobiegłoby m.in. „dzikiej zabudowie" nieadekwatnej do całokształtu ładu przestrzennego i estetycznego,
- zabytkowość obiektów sanatoryjnych,
- złożenia nadrzędnej roli budownictwa sanatoryjnego nad wszelkimi innymi formami działalności (min. turystycznej, sportowej, rekreacyjnej),
- brak ulg i adekwatnych rozwiązań prawno-finansowych dla gmin uzdrowiskowych,
- nieadekwatne regulacje finansowe (m.in. wysokość VAT na sprzedaż wód),
- coroczny spadek nakładów, ze strony NFZ, na lecznictwo uzdrowiskowe,
- trudności prowadzenia działalności gospodarczej na terenie gmin uzdrowiskowych, hamujące rozwój nie tylko dużych inwestycji, ale też małej gastronomi, czy modernizację działalności istniejącej (bezpośrednio przekłada się na poziom zatrudnienia i wpływy z podatków),
- brak lobbingu uzdrowisk i mocnego wsparcia społecznego.

Wspomniane elementy nie tylko blokują rozwój gospodarczy, czy działalność turystyczną bezpośrednio nie związaną z funkcją uzdrowiskową (mogącą jednak służyć np. jako działalność towarzysząca), ale wpływają na ogólny wizerunek gminy, odczucia mieszkańców, pogorszenie kapitału społecznego, integracji społecznej, poziom zatrudnienia, demografię i ostatecznie wpływy finansowe w gminie. Według

[18] M. Pyka, *Poradnik Dobrych Praktyk Konsultacji Społecznych*, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa 2011, s. 7-8.

Ministerstwa Finansów gminy uzdrowiskowe mają średnio o 13% większe wydatki niż inne gminy i zadłużają się o przeszło 9% więcej. Sama funkcja uzdrowiskowa (biorąc pod uwagę obciążenia z nią związane) nie generuje wysokich dochodów własnych gminy[19]. W przestarzały i „chory" sposób sanatoria w Polsce traktowane są jako „kaprys i luksus", w porównaniu z leczeniem szpitalnym. Należy zerwać ze stereotypem postrzegania uzdrowiska jako „dancingu dla emerytów". Wyszczególniona lista problemów nie jest z pewnością pełna, a każda z zaangażowanych w tę problematykę osób, mogłaby uzupełnić o swoje specyficzne spostrzeżenia. Jednak istotne jest, iż do każdej z wymienionych spraw zastosowanie mają również konsultacje społeczne. Zastosowanie to częstokroć nie wynika li tylko z dobrej woli czy świadomości potrzeb, lecz również obowiązku prawnego.

W ramach uproszczenia stosowania konsultacji społecznych, w wymiarze gmin uzdrowiskowych, można zaproponować schemat bazujący na stałym przepływie informacji i kreujący swoiste, lokalne forum wymiany myśli (schemat nr 1).

Schemat nr 1 Kwadrat lokalnego forum dyskusyjnego

Źródło: Opracowanie własne.

[18] Informacje zebrane m.in. na podstawie analizy tekstów: T. Borejza, *Jak uzdrowić uzdrowiska*, „Tygodnik Przegląd", 20 wrzesień 2004 (www.tygodnikprzeglad.pl/jak-uzdrowic-uzdrowiska/#, 02.06.2015.); T. Wołowiec, *Sposoby rewitalizacji polskich uzdrowisk - ustawa o gminach uzdrowiskowych i inne formy aktywizacji społeczno-gospodarczej*, „Folia Turistica", Akademia Wychowania Fizycznego im. B. Czecha w Krakowie2003, nr 14, 5-29; Interpelacja nr 6548 do ministra zdrowia w sprawie funkcjonowania gmin uzdrowiskowych, w tym gminy Krasnobród w woj. lubelskim, Poseł Ryszard Stanibuła, Warszawa, dnia 28 stycznia 2004r.; Interpelacja nr 17120 do ministra zdrowia w sprawie potrzeby nowelizacji ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, Poseł Piotr Babinetz, Krosno, dnia 5 kwietnia 2013r.; Interpelacja poselska o zmianie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, Posła Adama Rybakowicza, z dnia 16 lipca 2013; A. Pawłowska, *Dolnośląskie: zanieczyszczenie powietrza zagraża statusowi gmin uzdrowiskowych*, „Gazeta Wyborcza/Rynek Zdrowia", 20 grudnia 2014; *Materiały z obrad plenarnych VIII Kongresu Uzdrowisk Polskich*; wnioski konferencyjne z konferencji *Uzdrowiska górskie i podgórskie*, red. L. Dzierżewicz , Krynica-Zdrój, 19-20 października 2012; wnioski z *XXII Kongresu Uzdrowisk Polskich*, Iwonicz-Zdrój, 3 – 5 czerwca 2013 r.; *Ekonomiczne problemy turystyki*, red. B. Mayer, E. Wiśniowski, „Zeszyty Naukowe", nr 784, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2013; *Wpływ uzdrowisk na rozwój społeczno-gospodarczy w województwie podkarpackim. Ekspertyza*, red. J. Bański, M. Więckowski,Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 23 czerwca 2013.

Ważne jest, aby środkowe NGO zostało stworzone przez „boki kwadratu" (można też przysposobić istniejącą lokalnie organizację). Tak rozumiana organizacja pozarządowa jest częścią społeczności lokalnej, wynika z niej i od niej zależy. W większym stopniu kreuje to lokalny łącznik społeczny niż opozycję. Jedynym dopuszczonym czynnikiem zewnętrznym jest element ekspercki w postaci reprezentacji naukowej. Tak funkcjonujące założenie komunikacyjne, gdzie odbywają się cykliczne konsultacje społeczne, służy nie tylko „darmowej" wymianie pomysłów, idei, ale również wspiera postawy obywatelskie, integrację wewnętrzną społeczności, przygotowuje społeczność do zmian, czy akceptacji wdrażanych przekształceń. Jednak w dużej mierze tworzy zwartą, dobrze poinformowaną i wspierającą się społeczność, mogącą łatwiej podołać wyzwaniom otoczenia. Zmiany takie nie nastąpią od pierwszych konsultacji, jednak po zakorzenieniu się idei zmiany jakościowe powinny być bardzo trwałe.

Bazując na dotychczasowych informacjach, można zaznaczyć, iż konsultacje społeczne pełnią szereg funkcji w kształtowaniu poczucia bezpieczeństwa i porozumienia: informacyjną, partycypacyjną, identyfikacyjną, kreatywną, korygującą[20]. Omawiany proces nie stanowi li tylko dobrej woli władz (w tym wypadku lokalnych), lecz jest elementem obligatoryjnym regulowanym wieloma aktami prawnymi:

1. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 5 marca 1990r.,
2. Europejska Karta Samorządu Lokalnego, uchwalona przez Stałą Konferencję Gmin i Regionów Rady Europy w dniu 15października 1985 r. (ratyfikowana przez Polskę w dniu 26 kwietnia 1993r.),
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.,
4. Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998r.,
5. Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998r.,
6. Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r.(stopniowo uszczegółowiona oraz rozszerzona na inne sfery życia publicznego na podstawie m.in. Białej Księgi *EuropeanGovernance* opublikowanej przez Komisję Europejską w dniu 25 lipca 2001 r., Dyrektywy 2003/35/WE przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie ochrony środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE przyjętej przez Parlament Europejski i Radę UE w dniu 26 maja 2003 r. oraz Rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, do instytucji i organów Wspólnoty, wydanego przez Parlament Europejski i Radę UE w dniu 6 września 2006 r.),
7. Ustawa Prawo o ochronie środowiska z dnia 27 kwietnia 2001r.,
8. Ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 06 września 2001r.,
9. Komunikat Komisji Europejskiej „Dążąc do umocnienia kultury konsultacji i dialogu" z dnia 11 grudnia 2002 r.,

[20] Szerzej na ten temat *Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie, op.cit.*, s. 10.

10. Ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 30 sierpnia 2002r.,
11. Ustawy o planowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003r.,
12. Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003r.,
13. Ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004r.,
14. Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004r.,
15. Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006r.,
16. Ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z dnia 3 października 2008r.

Kończąc dość pobieżne rozważania na temat możliwości, konieczności i sposobu zastosowania konsultacji społecznych, warto dodać, iż do najczęściej stosowanych metod konsultacji należą:

1. Publiczne wezwanie do zgłaszania opinii, warianty tej metody to: konsultacje w formie pisemnej, konsultacje w formie elektronicznej;
2. Publiczne spotkania z mieszkańcami (spotkania otwarte, konferencje), w założeniu, publiczne spotkania (spotkania otwarte) adresowane są do szerokiego grona zainteresowanych. Inną odmianą spotkań publicznych, podobnie odwołującą się do tzw. próby przypadkowej (nielosowej) są punkty konsultacyjne (stacjonarne bądź ruchome). Idea tej metody polega na stworzeniu miejsca, do którego podchodzą mieszkańcy i przedstawiają swoje opinie na przygotowanych kwestionariuszach lub zgłaszają je osobom prowadzącym konsultacje;
3. Wysłuchanie publiczne;
4. Jakościowe metody badania opinii;
5. Ilościowe badania reprezentacyjne lub badania pełne (referendum);
6. Konsultacje eksperckie;
7. Prace zespołowe: warsztaty obywatelskie i konferencje[21].

Wnioski

Prezentowane rozumienie zjawiska jest z konieczności ograniczone do wybranych elementów, które w żaden sposób nie wyczerpują listy dostępnych narzędzi, stanowią jedynie próbę zwrócenia uwagi na wybrane aspekty. Omawianych konsultacji społecznych z pewnością nie należy traktować jako rozwiązania kompleksowego. Jest to jedno z narzędzi, adekwatnych do wzmocnienia dialogu społecznego, przekazu informacji, integracji wewnętrznej wspólnoty, wzmacniania kapitału społecznego. Jednak osiągnięcie tego stanu może w sposób wymierny przyczynić się do zrozumienia powagi sytuacji, zrozumienia poczynań władz lokalnych, wspólnej obrony lokalnego zasobu, jakim jest uzdrowisko.

[21] Ibidem, *op.cit.*, s. 36-37.

Bibliografia:

1. Bański J., Więckowski M.(red.), Wpływ uzdrowisk na rozwój społeczno-gospodarczy w województwie podkarpackim. Ekspertyza, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 23 czerwca 2013.
2. Borejza T., Jak uzdrowić uzdrowiska, Tygodnik Przegląd 20 wrzesień 2004
3. Dobek-Ostrowska B., Podstawy komunikowania społecznego,Wydawnictwo ASTRUM, Wrocław 1999.
4. Filipiak M., Homo Communicans, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004.
5. Fiske J., Wprowadzenie do badań nad komunikowaniem, Wydawnictwo ASTRUM, Wrocław 2003
6. Gramlewicz M., Elementy socjologii, AMR, Katowice 2004.
7. Grodzioska-Jurczak M., Tarabuła-Fiertak M. (red.), Jak projektować i prowadzić działania informacyjno-konsultacyjne na obszarach chronionych?, Instytut Nauk o Środowisku, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2010.
8. Inwestycje infrastrukturalne. Komunikacja społeczna i rozwiązywanie konfliktów, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
9. Limański A., Drabik I., Marketing w organizacjach non- profit, Difin, Warszawa 2007.
10. Mayer B., Wiśniowski E. (red.), Ekonomiczne problemy turystyki, Zeszyty Naukowe nr 784, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2013.
11. McQuail D., Teoria komunikowania masowego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
12. Michalczyk S., Media lokalne w systemie komunikowania: Współczesne tendencje i uwarunkowania rozwojowe, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego , Katowice 2000.
13. Mrozowski M., Media masowe. Władza, rozrywka i biznes, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2001.
14. Pawłowska A., Dolnośląskie: Zanieczyszczenie powietrza zagraża statusowi gmin uzdrowiskowych, Gazeta Wyborcza/Rynek Zdrowia, 20 grudnia 2014.
15. Pyka M., Poradnik Dobrych Praktyk Konsultacji Społecznych, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa 2011.
16. Wołowiec T., Sposoby rewitalizacji polskich uzdrowisk - ustawa o gminach uzdrowiskowych i inne formy aktywizacji społeczno-gospodarczej, Folia Turistica, Akademia Wychowania Fizycznego im. B. Czecha w Krakowie.
17. Zychowicz Z. (red.), Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie, Instytut Rozwoju Regionalnego, Szczecin 2011.

Publikacje internetowe:

1. sjp.pwn.pl/szukaj/komunikowanie.html
2. www.tygodnikprzeglad.pl/jak-uzdrowic-uzdrowiska/#
3. https://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2013/03Kodeks-Konsultacji.pdf

Akty Prawne:

1. Europejska Karta Samorządu Lokalnego, uchwalona przez Stałą Konferencję Gmin i Regionów Rady Europy w dniu 15października 1985 r. (ratyfikowana przez Polskę w dniu 26 kwietnia 1993r.),
2. Komunikat Komisji Europejskiej „Dążąc do umocnienia kultury konsultacji i dialogu" z dnia 11 grudnia 2002 r.,
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.,
4. Nowelizacja z dnia 04 kwietnia 2011 o zmianie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, Dz.U. Nr 73, poz. 390 i Nr 112, poz. 654
5. Ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 06 września 2001r.,
6. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003r.

7. Ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych z dnia 28 lipca 2005r.
8. Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z dnia 27 sierpnia 1997r.
9. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 5 marca 1990r.,
10. Ustawa Prawo o ochronie środowiska z dnia 27 kwietnia 2001r.,
11. Ustawy o planowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003r.,
12. Ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z dnia 3 października 2008r.

Mariola Komorowska
Uniwersytet Warszawski

WARTOŚCI WYŻSZE W KSZTAŁTOWANIU CZŁOWIECZEŃSTWA W ŚWIETLE BADAŃ IRENY WOJNAR

Streszczenie: „Jak to możliwe, by świat budowany przez ludzi okazał się światem nieludzkim?''. To pytanie zadają sobie ludzie żyjący w dzisiejszym świecie. Skupiamy się na tym, co możliwe jest do zmierzenia, bezpośredniego zauważenia. Zapominamy o wartościach trwałych. Narasta wyobcowanie, zanik uczuć może zagrozić podstawom człowieczeństwa. Sens ludzkiego życia i działania wyznaczony jest wiarą w istnienie wartości trwałych. Wartości te to wolność, równość, braterstwo. Są wartości, które niezmiennie określają sens człowieczeństwa, a są nimi empatia i altruizm. Należy pamiętać o kulturze pokoju i prawach człowieka. Wartości te nie mogą ulegać zapomnieniu, gdyż wyznaczają losy międzyludzkiej wspólnoty.

Słowa kluczowe: wartości trwałe, podstawy człowieczeństwa, sens ludzkiego życia, sens człowieczeństwa, kultura pokoju, prawa człowieka, międzyludzka wspólnota

Summary: How is it possible that a world which is built by people turn out to be an inhuman one? This question is asked by people living in today's world. We concentrate on measurable things which can be directly seen. We forget about lasting values. Alienation increases and thus the disappearance of feelings, which may pose a threat to the very principles of humanity. The sense of human life and its activity is determined by belief in the existence of lasting values. These values are freedom, equality and brotherhood. There are the values that invariably indicate the sense of humanity, and these are empathy and altruism. It is necessary to remember about the culture of peace and human rights. These values cannot be consigned to history because they determine the fate of interpersonal community.

Keywords: lasting values, principles of humanity, sense of human life, sense of humanity, culture of peace, human rights, interpersonal community

Wartościami kieruje się człowiek, dokonując wyborów i oceniając własne czyny. Kiedy mówimy o kryzysie wartości, sformułowanie to oznacza coś innego dla każdego z nas. Jedni uważają, że zachodzące zmiany społeczne i obyczajowe we współczesnym świecie powodują odejście od wartości tradycyjnych. Inni wątpią w funkcjonowanie jakichkolwiek ideałów i wzorców. Pomimo tego widoczny jest odczuwalny brak uniwersalnych i ponadczasowych wartości. Niemożliwe jest całkowite odcięcie się od wartości, gdyż oznaczałoby to bezwarunkowe zerwanie z ciągłością kultury. Wartości mają walor uniwersalności, są zasadami naszego postępowania, ale

nie są nam dane przez innych, chociaż przez kontakt z innymi ludźmi docieramy do nich[1].

Profesor Maria Szyszkowska w swojej książce Filozoficzne interpretacje prawa stwierdza, że „w przypadku dokonywania wyboru wartości, w tym np. określania własnych zapatrywań na temat sprawiedliwości, istotny jest motyw; poczucie współodpowiedzialności za ludzkość. Niebezpieczne w skutkach jest poczucie współodpowiedzialności ograniczone do kręgu własnej rodziny, narodu, bądź państwa. Prowadzi bowiem zbyt często do naruszenia pokoju w imię interesów narodowych, państwowych lub wyznaniowych. Jedynie poczucie współodpowiedzialności za ludzkość może uchronić nas od totalnej zagłady. Motyw, o którym mowa wyżej, powinien prowadzić do postawy „społecznego indywidualizmu". Ani indywidualizm ani kolektywizm nie wyrażają takich wartości, jakich oczekuje współczesny człowiek. Sprawą podstawową staje się godzenie własnego egoizmu z tym, co niezbędne dla zbiorowości. I tym należy się kierować dokonując wyborów wartości"[2]. Dalej zauważa, iż wartości najwyższe, takie jak piękno, prawda, sprawiedliwość, szczęście, dobro nie są obecnie mrzonką. Funkcjonują jako drogowskazy. Mają siłę sprawczą. Pełnią rolę wzorców do naśladowania[3].

Pisząc o zmienności trwałych wartości, profesor Irena Wojnar odnosi się do słów Paula Valery „Kołysanie statku było tak gwałtowne, że pospadały nawet najlepiej zawieszone lampy"[4]. Uważa, iż obecnie kołysanie statku jest aż nadto dotkliwe, a z lamp już dawno pozostały tylko okruchy. Chce przez to powiedzieć, że w pośpiechu i narastającym chaosie odczuwamy potrzebę refleksji nad problemami trwałości i przemijania. Niszcząc resztki wartości, jednocześnie szukamy ich korzeni, mając nadzieję, że w ten sposób możemy uratować „resztki gasnącego człowieczeństwa"[5].

Niezmienne prawa idei humanizmu zawierają w sobie wartości, które podlegają ciągłym wpływom zmieniającej się rzeczywistości. W koncepcji greckiej „Paideii" i rzymskiej „Humanitas" zawarta jest idea humanizmu i przekonanie o twórczych możliwościach człowieka[6]. Zdaniem Ireny Wojnar wytwory człowieka oderwane od jego osoby stają się elementem stałego dziedzictwa. Przekazywany przez tradycję humanistyczny ideał wychowawczy kształtuje wartość wewnętrzną człowieka[7].

Idea humanizmu zachowuje niezmiennie aktualność. Mówimy nie tylko o filologii czy filozofii w połączeniu z przymiotnikiem „humanistyczny". Mamy humanistyczną psychologię i psychiatrię, humanistyczną geografię, biologię czy humanistyczną socjologię.

Florian Znaniecki w okresie międzywojennym przedstawił koncepcję współczynnika humanistycznego jako niezbędnego w procesie badania zjawisk kultury, ujmowanych jako świadome zjawiska ludzkich działań uzależnionych od ludzkiego

---

1 Por. S. Sztobryn, *Znaczenie ideałów w pedagogice*, [w:] Dzisiejsze znaczenie ideałów, pod red. A. Krynieckiej, Warszawa 2015, s. 41.

2 M. Szyszkowska, Filozoficzne interpretacje prawa, Warszawa 1999, s. 36.

3 Por. Ibidem.

4 I. Wojnar, *Humanistyczne intencje edukacji*, wyd. Akademickie Żak, Warszawa 2000, s. 89.

5 Ibidem, s. 89.

6 H. I. Marrou, *Historia wychowania w starożytności*, wyd. PIW, Warszawa 1969, s. 315.

7 I. Wojnar, *Humanistyczne intencje* ..., op.cit., s. 90.

doświadczania[8]. Uczony pisał: „Sfera, w której obraca się humanista, to nie świat realności samoistnych, jakby się przedstawiał jakiemuś idealnemu absolutnemu podmiotowi; to świat cudzych świadomości, ściślej mówiąc, świat przedmiotów danych innym konkretnym, historycznie uwarunkowanym osobnikom i grupom, oraz czynności dokonywanych nad owymi przedmiotami przez tych, którym one są dane jako doświadczenia"[9].

Ideę doświadczania zawarł przedstawiciel geografii humanistycznej Tuan w książce „Przestrzeń i miejsce". Przeciwstawia on obiektywnym, bezosobowym wymiarom przestrzeni, przestrzeń uczłowieczoną, humanistyczną. Dla Tuana „Zamknięta i uczłowieczona przestrzeń staje się miejscem"[10].

Twórca psychologii humanistycznej Abraham H. Maslow uważa, iż nie ogranicza się ona tylko do działania badawczego. Jest zarazem postawą i charyzmą, jest filozofią życia i równocześnie systemem wartości. Zaleca, aby ci, którzy chcą pomóc w stworzeniu lepszego świata, uznali naukę – naukę humanistyczną – za sposób realizacji tego zadania, sposób „najlepszy ze wszystkich"[11].

Konrad Lorenz to przykład postawy humanistycznej przyrodnika. W książce „Regres człowieczeństwa" formułuje diagnozę współczesnego świata i przedstawia program jego obrony. Krytykuje zaufanie do ukierunkowanego postępu co jest typowe dla pozytywistów. Mówi o twórczej ewolucji kultury i człowieka. Człowieka jako istoty odpowiedzialnej, wrażliwej i bogatej wewnętrznie. Krytykuje technokratyczny porządek świata. Staje w obronie sensu wartości prawdziwie ludzkich, ludzkich przeżyć i doświadczenia[12]. Lorenz stoi na stanowisku, że „skoro moralna odpowiedzialność człowieka jest określona jego odczuciem wartości, trzeba wystąpić przeciw epidemicznie szerzącemu się mylnemu przeświadczeniu jakoby tylko to, co daje się policzyć i wymierzyć, zasługiwało na miano rzeczywistości. Trzeba przekonywująco wyjaśnić, że proces naszego subiektywnego przeżywania wykazuje taki sam stopień realności jak wszystko ,co daje się wyrazić w terminologii nauk przyrodniczych"[13].

Profesor Irena Wojnar uważa, iż istnieje potrzeba aktualizacji wartości humanistycznych w poszczególnych zakresach życia i nauki. Utrwala się wyobcowanie, a zanik uczuć zagraża podstawom człowieczeństwa. Ekspansja cywilizacji technokratycznej zagraża w takim samym stopniu biosferze, jak i humanistycznej tożsamości człowieka. W obliczu nadciągających zagrożeń, obok tradycyjnego rozumienia humanizmu, utrwala się jego interpretacja światopoglądowa, ideowa. Świat zdominowany przez agresję i okrucieństwo zaczyna poszukiwać ratunku dla altruizmu, wzniosłości, szlachetności, idei trwałych i niezmiennych, a będących synonimem wartości humanistycznych[14]. Sens ludzkiego życia i działania wyznaczony jest wiarą w istnienie wartości trwałych, niezmiennych.

Tomasz Mann pisał: „Im bardziej ograniczone zainteresowania współczesne trzymają umysły w napięciu, zacieśniają je i ujarzmiają, tym pilniejsza staje się potrzeba,

---

8 Por. Ibidem, s. 90.
9 F. Znaniecki, *Wstęp do socjologii*, wyd. PWN, Warszawa1988, s. 24.
10 Yi-Fu Tuan , *Przestrzeń i miejsce*, wyd. PIW, Warszawa 1987, s. 67.
11 A .H. Maslow, *W stronę psychologii istnienia*, L.W. PAX, Warszawa 1986, s. 9.
12 Por. I. Wojnar, *Humanistyczne intencje* ..., op.cit., s. 91.
13 K. Lorenz, Regres człowiecz*eństwa*, wyd. PIW, Warszawa 1986, s. 6.
14 Por. I. Wojnar, *Humanistyczne intencje* ..., op.cit., s. 92.

żeby przywrócić im wolność przez ogólne i wyższe zainteresowanie tym, co czysto ludzkie i wyższe ponad oddziaływanie czasu, oraz żeby rozbity przez politykę świat zjednoczyć pod sztandarami prawdy i piękna"[15].

Zdaniem Ireny Wojnar zagadnienie trwałych wartości uwidacznia się szczególnie w dziedzinie sztuki i jej oddziaływaniu na człowieka i społeczeństwo. Zależne jest od historycznych warunków społecznych życia. Sztuka pełni również określone funkcje w życiu społecznym. To sztuka utrzymuje właściwy poziom życiowego środowiska ludzi, organizuje zbiorowe uczucia społeczne, utrwala społeczne więzi i tradycje narodowe, buduje atmosferę sprzyjającą uczestnictwu w kulturze. Wskazuje na zależność pomiędzy sztuką a społeczeństwem. Sztuka powstała w społeczeństwie nie mogłaby egzystować bez społecznego podłoża. Dzieła pomimo swego określonego społecznego pochodzenia, otrzymują odrębny wymiar istnienia w innym historyczno–społecznym porządku[16].

Zależność ta została tak opisana przez Marksa „Trudność polega jednak nie na tym, żeby zrozumieć, że grecka sztuka i epos są związane. Sztuka to zjawisko społeczne, gdyż ma społeczną genezę i zmienia się pod wpływem z pewnymi społecznymi formami rozwoju. Trudność polega na tym, że dostarczają nam one jeszcze rozkoszy artystycznej i w pewnej mierze służą za normę i niedoścignionym wzór"[17]. Profesor Irena Wojnar uważa, że „problem podwójnego życia sztuki w czasie i tak zwanych trwałych wartości staje się szczególnie doniosły pedagogicznie, sztuka bowiem sprawdzona przez próbę historii zdaje się najpełniej służyć wzniosłym celom edukacyjnym i sublimacji człowieka[18].

Poglądy Herberta Reada, twórcy hasła „ocalenie przez sztukę", wywodzą się od filozofów greckiej „Paideii". To sztuka wyraża człowieczeństwo najbardziej wysublimowane i umacnia wzniosłe ideały ludzkości. Sztuka w takim ujęciu ukazywała najwyższą doskonałość bóstwa, ważność władzy świeckiej, budując uczucia religijne, postawy obywatelskie i patriotyczne. Sztuka miała pomagać w formowaniu ludzkich dusz, kształtowaniu człowieka pięknego i dobrego. Miała tworzyć ideał zgody społecznej, pokoju i braterstwa. Miała chronić ludzi przed brutalnością, agresją i konformizmem. Sztuka stanowiła gwarancje istnienia idealnej natury człowieka. Zdaniem Ireny Wojnar, „Mimo pojawiania się wciąż nowych, cennych, zjawisk sztuki współczesnej współistnieją z nimi i zachowują wciąż aktualność dzieła sztuki dawnej. Sztuka najpełniej chyba wyraża tajemnicę koegzystencji wartości, dialektykę trwania i kreowania wartości, trwałych i zmiennych jednocześnie. Ruch wartości w czasie splata się z ruchem wartości w przestrzeni. Sztuka staje się podstawą wielkiego dialogu ludzi współczesnych z doświadczeniami ludzi wszystkich czasów i wszystkich krajów"[19].

W Europie na przestrzeni dziejów utrwaliło się, zdaniem Ireny Wojnar, przywiązanie do wartości podstawowych wywodzących się ze źródeł kultury, jakimi były i są: Jerozolima, Ateny, Rzym. Wartości w odniesieniu do religii to wiara, nadzieja i miłość. W odniesieniu do filozofii mówimy, że jest to dobro, prawda i piękno.

[15] T. Mann, *Eseje*, wyd. PIW, Warszawa 1964, s. 524.
[16] Por. I. Wojnar, *Humanistyczne intencje ...*, op.cit., s. 93.
[17] K. Marks, F. Engels, *O literaturze i sztuce, Wybór tekstów*, wyd. Książka i Wiedza, Warszawa 1958, s. 29.
[18] I. Wojnar, *Humanistyczne intencje ...*, op.cit., s. 94.
[19] Ibidem.

Wartości te przez wieki kształtowały intelektualną duchowość Europy, wskazywały sposoby życia i budowały wzorce osobowe. Były obecne w czasach konfliktów, wojen, przeobrażeń i istnieją dzisiaj jako odległe, często ukryte cele, które wszyscy znają, a do których nie mogą dotrzeć.

W końcu XVIII wieku nowe wartości pojawiają się w Europie Oświecenia, łącząc się z budującym nową wspólnotę kontynentem amerykańskim. Wartości te, to wolność, równość, braterstwo. Jak podkreśla profesor Irena Wojnar: „Do tego czasu sposób istnienia wartości w starej Europie miał jeszcze charakter etyczny i linearny, początki nowoczesności to początki przemian, załamania i ruchu bez oznaczonego kierunku. Wiąże się to z początkami cywilizacji przemysłowej, powolnym załamywaniem się tradycyjnych sposobów życia i pojawieniem się, początkowo jeszcze w sposób nieuświadomiony zalążków późniejszej czyli już współczesnej, cywilizacji wzrostu, z jej konsumpcyjnymi pokusami, narastającą rolą pieniądza i zmianą skali ocen”[20].

Ludzie skupieni kiedyś na budowaniu świata przepojonego ideałami humanizmu, zaczęli budować cywilizację materialną, która zdaniem Ireny Wojnar coraz bardziej odsłania swoje antyludzkie oblicze. Wytwory człowieka stały się nieoczekiwanie dla niego samego źródłem nowych, nieznanych zagrożeń. Obecnie obserwujemy „rozkwit” tego zjawiska. Nasze zafascynowanie dokonaniami w zakresie ekonomii i technologii powoduje, że niechętnie zwracamy na nie uwagę. Filozofowie w dobie renesansu pytali: Jak to możliwe, by świat stworzony przez Boga okazywał się światem nieludzkim? Dzisiaj możemy sformułować podobne pytanie: Jak to możliwe, by świat budowany przez ludzi okazał się światem nieludzkim?[21]. Profesor Irena Wojnar, używając określenia – ruch wartości – zwraca uwagę na jego nieuporządkowany, chaotyczny charakter. Ruch wartości, zmieniające się priorytety oraz unikanie rozważań na tematy zagadnień trudnych i podstawowych powoduje, że zaczynamy skupiać się na tym, co postrzegalne, materialne i wymierne[22].

Mówiąc o ruchu wartości, degradacji wartości tradycyjnych, narastaniu preferencji konsumpcyjno-egoistycznych, należy zauważyć pojawiający się nurt wartości powstałych w tak zwanym'' trzecim świecie”. Zdaniem uczonej model kultury etycznej zostaje uzupełniony i wzbogacony o model kultury etnicznej, a podstawą tożsamości jest kultura. Kultura w ujęciu etycznym i duchowym, rozumiana jako sposób życia i aktywności. Ta „trzecia tożsamość” może być podstawą wzbogacenia myślenia o człowieku. Może też tworzyć nowe wartości.

Zmieniający się świat i ludzie w nim żyjący oddziałują na tworzące się nowe wartości, mające ukazywać obecną kondycję człowieka i świata, mające jej służyć w sposób konstruktywny. Profesor Irena Wojnar przypomina, że Rewolucja Francuska ujawniła konieczność zajęcia się prawami człowieka i obywatela. Organizacja Narodów Zjednoczonych w 1948 roku uchwaliła powszechną Deklarację Praw Człowieka. W połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku uchwalona została zasada kultury pokoju. We wszystkich tych dokumentach zawarte są propozycje porządkowania rzeczywistości poprzez przestrzeganie praw człowieka, budowanie dialogu,

[20] I. Wojnar, *Wyzwania i przyszłość - krótka refleksja humanistyczna* [w]: Wyzwania przyszłość - szanse i zagrożenia, pod red. J. Kleera, P. Wierzbickiego, B. Galwasa, L. Kuznickiego, Warszawa 2010, s. 264.

[21] Por. Ibidem, s. 264.

[22] Ibidem.

porozumienia, dążenie do pokojowego rozwiązywania konfliktów. Propozycje te wydają się być niezrealizowanymi życzeniami w odniesieniu do otaczającej nas rzeczywistości. W otaczającym nas świecie panuje bardziej kultura wojny niż kultura pokoju. Wciąż wybuchają nowe konflikty i nikt nie potrafi wyciszyć ich źródeł. Nie ogranicza się nakładów finansowych na przemysł zbrojeniowy czy na prowadzenie tak zwanych misji pokojowych. Tym bardziej nie należy ustawać w wysiłkach tworzenia wartości na miarę obecnych potrzeb. Budować podstawy uniwersalnej tożsamości współczesnego człowieka ponad różnicami politycznymi, regionalnymi, etnicznymi. Próby te podejmuje jedyny w świecie instytut zajmujący się badaniami nad moralnością w Tokio. Generalną intencją badawczą tego instytutu, zdaniem Ireny Wojnar, jest „określenie wartości podstawowych, zakorzenionych w najważniejszych religiach świata, ale dających się przełożyć na świecki wymiar życia i powszechnie akceptowalnych. W dotychczasowych propozycjach dominują dwie takie podstawowe wartości, których akceptacja i realizacja mogłyby wyciszyć agresję i duchowe ubóstwo współczesnych ludzi. Te wartości to altruizm i empatia, wyznaczające zarówno skalę stosunków międzyludzkich, jak też wnętrze człowieka, jego wrażliwość i otwartość”[23]. Wymienione wartości, wiążące się nierozerwalnie z zasadą praw człowieka i kulturą pokoju, powinny przenikać edukację współczesnych ludzi, ponad ich zróżnicowaną tożsamością.

W wychowaniu młodych pokoleń ważne jest przekazanie wartości etycznych, tolerancji, dialogu międzykulturowego, wolności, prawa do samostanowienia, posiadania własnego światopoglądu. Niezbędne jest kształtowanie umiejętności rozwiązywania konfliktów.

Mówiąc o kryzysie wartości etycznych, Andrzej Szyszko-Bohusz stwierdza, że pociąga on za sobą stałe zagrożenie wojną, terroryzmem, jak również kryzysem ekologicznym będącym konsekwencją niezrównoważonej eksploatacji zasobów naturalnych ziemi. Jego zdaniem, zagrożone wartości, to dążenie do prawdy, dobra i piękna. To także bezinteresowna miłość i pomoc człowiekowi w potrzebie, realizacja prawa człowieka do życia, wolności, wszechstronnego rozwoju. Zależy on od twórczej aktywności, zapewnienia możliwości pracy i poczucia bezpieczeństwa[24].

Profesor Irena Wojnar zwraca się ku pedagogice niepokoju. Niepokój, zdaniem uczonej, stanowi odmianę ludzkiego doświadczenia i wrażliwości. Ujawnia się jako stan zaniepokojenia, czyli troska emocjonalna i intelektualna[25]. Uczona podkreśla znaczenie dwóch zakresów działań edukacyjnych, nazywając je działaniami intelektualnymi i moralnymi. Łączy je z edukacją człowieka. Przeciwstawia proces nauczania Learning tradycyjnej formie nauczania Teaching. Learning to podmiotowy wysiłek edukacyjny, rodzaj postawy wobec wiedzy i wobec życia, w której akcentuje się znaczenie ludzkiej inicjatywy. Uczenie się jest procesem przygotowywania do postępowania w obliczu nowych sytuacji[26]. W polskich szkołach dominuje, zdaniem Profesor, koncepcja Teaching – przekazywanie wiadomości w taki sposób, że na dalszy plan odsuwa się kształtowanie młodego człowieka jako osoby. W tym kontekście

[23] Por. Ibidem, s. 265.

[24] Por. A. Szyszko-Bohusz, *Świadomość i samoświadomość w pedagogice jako formacji intelektualnej - ku pedagogice wyższych stanów świadomości*, “Studia Humanistyczne” 2004, nr 4, s. 77.

[25] Por. I. Wojnar, *Pedagogika niepokoju*, „*Ruch Pedagogiczny”,* 2012, nr 3, s. 1.

[26] Por. I. Wojnar, *Obszary humanistycznego zaniepokojenia*, „Przyszłość Świat – Europa – Polska”, Warszawa 2014, nr 1, s. 22.

jako właściwe uznaje pytanie jakie zadawał Profesor Bogdan Suchodolski, „dlaczego skoro człowiek jest taki wielki, ludzie są tacy mali?"[27].

Irena Wojnar poddaje krytyce problematykę kształcenia umiejętności w zakresie działań podmiotowych i osobowej odpowiedzialności. Zbyt jednostronne, zdaniem Uczonej, jest koncentrowanie się na przedsiębiorczości. Profesor uważa, że „zaciera się umiejętność przyjaznej i wspólnotowej współpracy, mającej prowadzić do realizacji dobra wspólnego w poczuciu odpowiedzialności i klimacie wzajemnego zaufania. Zachodzi pilna potrzeba wyzwalania w ludziach orientacji prospołecznych, różnych rodzajów uczestnictwa, personalizacji więzi międzyludzkich, które wzbogacają dominujące motywacje sukcesu i zysku o wymiar altruistyczny"[28].

Odnosząc się do moralnego zakresu działań edukacyjnych, należy powtórzyć za Profesor Ireną Wojnar, że działania edukacyjne winny być prowadzone przez ludzi, którzy swym życiem przekazują prawdę moralną, czynią dobro, walczą ze złem i dążą ku wartościom wyższym. Jak twierdzi „sytuacje władają ludźmi a nie odwrotnie. Trzeba zatem tworzyć sytuacje i kształcić postawy sprzyjające pobudzaniu dobra, promować potencjalne braterstwo jako uniwersalną właściwość natury ludzkiej"[29]. Nieoceniona staje się zatem wartość bezpośredniej relacji człowiek – człowiek. O wartościach Profesor Irena Wojnar mówi: „Trzeba przypominać, zwłaszcza w trudnych i wciąż konfliktowych sytuacjach współczesnego świata, że nie mogą ulegać zapomnieniu wartości wyznaczające los międzyludzkiej wspólnoty, takie jak prawa człowieka i kultura pokoju"[30]. Są wartości, które niezmiennie określają sens człowieczeństwa, a są nimi empatia i altruizm.

Zdaniem Ireny Wojnar, kształtowanie kultury pokoju jest zobowiązaniem edukacyjnym. Powszechnie jest odczuwany kryzys wartości, brak norm i zachowań moralnych. Człowiek może zniszczyć całe cywilizowane życie na Ziemi, pozbawiając ludzi wartości, które są niezbędne, aby człowiek mógł w pełni nazwać się człowiekiem. Z drugiej strony, tylko człowiek może czynić pokój poprzez odpowiedzialne i przemyślane wybory, przez krytyczny odbiór świata, żyjąc według uniwersalnych i ponadczasowych zasad. Profesor stwierdza: "Obserwujemy szczególne nasilenie etycznych kontrowersji mające groźne następstwa w życiu publicznym i w życiu jednostek. W ciągu ostatniego dziesięciolecia narastają nowe przejawy nieprzejrzystości świata i zagubienia człowieka przerażonego nieograniczonym horyzontem wolności. Liczne warianty nowego nihilizmu wzmacniają moralny indyferentyzm, znieczulicę, konsumpcyjne modele życia, sankcjonują przejawy przemocy, pod różnymi postaciami. Umacnia się tendencja określana przez Konrada Lorenza jako regres człowieczeństwa"[31].

W zglobalizowanym świecie przemoc przybiera rozmaite formy. Łatwo tłumaczy się potrzebę, a nawet konieczność użycia przemocy. Przemoc rodzi się i rozwija w umysłach ludzi. Najpierw człowieka osacza, potem obejmuje jego najbliższe otoczenie, by z czasem rozprzestrzenić się na poszczególne sfery życia. Jak twierdził

[27] I. Wojnar, *Obszary humanistycznego zaniepokojenia*…, jw., s. 19.
[28] Ibidem. s. 23.
[29] Ibidem, s. 24.
[30] I. Wojnar, *Style i strategie życia - perspektywa otwarta* [w]: red. I. Wojnar, Alternatywy i Zobowiązania, wyd. Komitet Prognoz PAN, Warszawa 2012, s. 270.
[31] I. Wojnar, *Humanistyczne intencje* ..., wyd. Żak, op.cit., s. 110.

Erich Fromm, wojny toczą się nie tylko w świecie, ale również w człowieku[32]. W obliczu pojawiających się wojen, konfliktów, ataków terrorystycznych na całym świecie istotna staje się problematyka wychowania dla pokoju.

Mówiąc o wychowaniu, powszechne stwierdzenia „walki o pokój" mające w swej treści słowo „walka", nie mają nic wspólnego z pokojem. Zamiast walczyć o pokój, należałoby czynić pokój.

Edukacja powinna rozwijać indywidualne zdolności uczniów ich osobowość, ponieważ w różnorodności i inności zawarte jest bogactwo społecznego świata. Edukacja rozumiana jako dialog kultur, spotkanie inności nie wystarczy, aby tworzyć kulturę pokoju. Irena Wojnar wskazuje na konieczność dostrzegania w kulturze podstaw etyki uniwersalnej, opartej na prawach i obowiązkach istoty ludzkiej w jej humanistycznej integralności, co stwarza możliwość określania wspólnych wartości dających podstawę jednoczącego porozumienia.

Znamienne w tym zakresie stają się słowa Profesora Bogdana Suchodolskiego: „Wychowanie dla pokoju polega na takim kształtowaniu świadomości i postawy ludzi, aby mogli oni współdziałać w przezwyciężaniu rożnych źródeł zagrażających pokojowi, a więc źródeł tkwiących w psychice ludzkiej, systemach ideologicznych, w rzeczywistości społecznej i politycznej świata, w niesprawiedliwościach i krzywdach, w konfliktach mających swe uzasadnienie rzeczowe"[33].

Początków wychowania dla pokoju dostrzega Irena Wojnar w poglądach i działaniach Marii Montessori. W okresie rozprzestrzeniającego się w latach 30. XX wieku we Włoszech faszyzmu i kryzysu ekonomicznego Maria Montessori propaguje idee wychowania dla pokoju. Pokój, dowodzi Montessori, „to nie tylko brak wojny, nie tylko efekt doraźnych negocjacji, ale wynik konsekwentnego i długotrwałego budowania"[34]. W poglądach Marii Montessori pokój musi być powiązany nierozerwalnie z ideami sprawiedliwości, miłości, wzajemnego poszanowania oraz budowania świata, w którym jest harmonia. Mentesori mówiła o konieczności opracowania odrębnej pedagogiki pokoju, zajmującej się moralnymi aspektami stosunków międzyludzkich, budowaniem międzyludzkiej wspólnoty, a także nauki o pokoju, która uwzględniałaby aktualne zdobycze nauk ścisłych i techniki. Uczyła pokojowego wykorzystania tych wartości. Twierdziła: „Trzeba nauczyć ludzi humanistycznego panowania nad środowiskiem technicznym, które ich przytłacza"[35].

Idea wychowania dla pokoju jest podstawą stworzonego w 1945 roku projektu UNESCO, którego preambuła Aktu Konstytutywnego rozpoczyna się od słów „Skoro wojny biorą początek w umysłach ludzi, to właśnie w umysłach ludzi muszą być budowane podstawy pokoju"[36]. To założenie dawało prawo do sformułowania przekonania, że "szerokie upowszechnianie kultury i oświaty ludzkości w duchu sprawiedliwości, wolności i pokoju jest niezbędne dla wolności człowieka i stanowi święty obowiązek, który wszystkie narody wypełniać muszą w duchu wzajemnej pomocy i zainteresowania[37].

---

[32] Por. Ibidem, s. 110.
[33] Ibidem, s. 111.
[34] Ibidem.
[35] Ibidem.
[36] *Kultura – inspiracją kształcenia ogólnego*, pod red. I. Wojnar, J. Kubin, wyd. Elipsa, Warszawa 1998, s. 360.
[37] I. Wojnar, A. Piejka, M. Samoraj, *Idee edukacyjne na rozdrożach XX wieku* ,wyd. Żak, Warszawa 2008, s. 61.

Pedagogika pokoju jest ideą i zarazem zadaniem do realizacji. Takie poglądy głosili Albert Schweitzer[38], Karl Jaspers[39] i Hermann Róhrs[40].

Hermann Rohrs uważał, że europejskość to rodzaj swoistej jakości na którą składają się: wielowiekowa tradycja filozoficzno-kulturowa i wielkość arcydzieł. Twierdził: „Wyraża się ona w humanizacji i „pacyfikacji" ludzi. Wymienia następujące kryteria europejskości: zasada praworządności, rozdział kościoła od państwa, wolność sumienia, wolność od wszelkiego przymusu, autonomia ludzkiej osoby, niezależność człowieka od władzy politycznej[41].

Kultura pokoju, którą przedstawił Johan Galtung w swej monografii „Peace by peaceful means" „jest wartością afirmatywną związaną z prymatem pluralistycznej horyzontalnej wizji świata"[42]. Rozróżnia utrzymanie pokoju, czynienie pokoju i budowanie pokoju. Są to Jego zdaniem procesy długofalowe oparte na rozumieniu drugiego człowieka, miłości i empatii, i stanowią głębszą formę zachowań tolerancyjnych[43]. W rozumieniu Galtunga polityka pokoju zawiera w sobie jego różne odmiany. By zbudować pokój, niezbędny jest dialog, kompromis, działanie bez przemocy i budowanie społeczeństwa obywatelskiego. Irena Wojnar uważa, że w tym zakresie istotna rola przypada działaniom edukacyjnym, takim, które wywodzą się z jakości życia. Ma na myśli podnoszenie kultury codzienności[44]. Działania edukacyjne powinny prowadzić do wykształcenia umiejętności przeobrażania człowieka w sposób twórczy. W przypadku konfliktów należy szukać rozwiązań opartych na kompromisie, umiejętności wyciszenia, wycofania, poszanowania czy usuwania przyczyn. Edukacja w duchu kultury pokoju powinna doceniać wartość kultury lokalnej, doskonalić umiejętność ochrony jej zabytków przy jednoczesnym rozwijaniu wrażliwości i budowaniu postawy szacunku dla osiągnięć ponadnarodowych. Powinna też doceniać i chronić cywilizację. Edukacja kulturalna to również edukacja obrony pokoju, łagodzenia agresji, kształtowania twórczych i wrażliwych obywateli świata. Tak rozumiana edukacja może być realizowana tylko w ujęciu interdyscyplinarnym, łącząc rożne dziedziny nauki i różne dyscypliny artystyczne. Jednocześnie powinna rozwijać kreatywność, wyobraźnię i twórcze budowanie kultury pokoju.

Profesor Irena Wojnar uważa, że koncepcja pokoju ulega stałemu pogłębianiu i wzmocnieniu. Pokój, zdaniem uczonej, „nabiera wymiaru prospektywnego i wiąże się z określoną jakością ludzi i jakością życia, wyraża się w jakości życia i współżycia, budowaniu prawdziwie ludzkiej cywilizacji. Jest więc sprawą oczywistą, że problematyka edukacyjna ma charakter podstawowy, określa bowiem priorytety wartości i realia wprowadzania ich w życie"[45]. Edukacja szkolna ma za zadanie aktywizację i socjalizację wszystkich jednostek, kształtowanie postaw obywatelskich, pobudzanie umiejętności myślenia alternatywnego dzięki rozwijaniu wyobraźni i kreatywności

[38] Albert Schweitzer /1875 – 1965/ francusko-niemiecki teolog i duchowny luterański, filozof, organista, muzykolog, lekarz, laureat pokojowej nagrody Nobla,
[39] Karl Jaspers /1883-1969/ niemiecki psychiatra i filozof,
[40] Hermann Rohrs /1915-2012/ niemiecki nauczyciel, profesor Uniwersytetu w Heidelbergu,
[41] Por. I. Wojnar, *Humanistyczne intencje* ..., op.cit., s. 115.
[42] Ibidem, s. 116.
[43] Ibidem, s. 115.
[44] *Kultura inspiracją kształcenia ogólnego*, op.cit., s. 361.
[45] I. Wojnar, *Humanistyczne intencje* ..., op.cit., s. 117.

każdego ucznia[46]. Edukacja w duchu kultury pokoju rozszerza swoje znaczenie. Jest związana z migracją i turystyką. Pojawia się problem inności ukazując, wielokulturowość świata jako konsekwencję migracji czy też niespotykanego dotąd rozwoju masowej turystyki. Inność należy zaakceptować i uznać za źródło nowej, nieznanej ciekawej wiedzy.

Edukacja międzykulturowa i dialog kultur niosą konsekwencje edukacyjne. Prowadzą do wzajemnego wzbogacania poprzez poznanie inności. Uczą szacunku, tolerancji i komunikacji międzykulturowej, otwierają na różnorodność świata.

Profesor Irena Wojnar podkreśla konieczność szukania w kulturze podstaw etyki uniwersalnej. Takie rozumowanie daje możliwość sformułowania wspólnych wartości będących podstawą porozumienia.

W wyniku pracy pedagogów zaniepokojonych pokojową przyszłością świata powstał katalog wspólnych wartości, zamieszczony w Raporcie Komisji Europejskiej „Edukacja dla Europy".

Zdaniem komisji są one następujące:

- prawa człowieka/godność osoby ludzkiej,
- podstawowe swobody,
- demokratyczna prawomocność,
- pokój i odrzucenie przemocy jako środka do celu,
- poszanowanie innych ludzi,
- międzyludzka solidarność,
- rozwój zrównoważony,
- równość szans,
- zasady myślenia racjonalnego,
- ochrona ekosystemu,
- odpowiedzialność jednostkowa[47].

Budowanie wspólnego świata, jego przemiana możliwe są wtedy gdy, przemianie ulegnie człowiek. Zadaniem edukacji jest, by wymienione wartości były zrozumiałe i stosowane w życiu. Edukacja jest odpowiedzialna za rozwijanie i budowanie pokojowego współistnienia. Daje szanse na dialog i porozumienie. Powinna przyczyniać się do rozwiązania problemów współczesnego świata, jakimi są: wojny, ubóstwo, choroby, nierówności społeczne czy degradacja środowiska naturalnego.

Profesor Irena Wojnar stwierdza: Pokój nie może być określany jako brak wojny, ale oznacza istnienie harmonii we wszystkich zakresach ludzkiego życia i postępowania"[48]. Aby idea pokoju była obecna w życiu człowieka, aby człowiek mógł być aktywnym obywatelem świata, kształcenie powinno odbywać się w duchu międzynarodowego humanizmu. W procesie edukacji uczeń – przyszły obywatel świata – powinien posiąść umiejętności komunikowania się, zdolności do negocjacji i uważnego słuchania. Te umiejętności są niezbędne dla budowania kultury pokoju i pokojowego rozwiązywania konfliktów.

[46] Por. Ibidem, s. 117.
[47] *Edukacja dla Europy. Raport Komisji Europejskiej*, tłum. I. Wojnar i J. Kubin, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus", Warszawa 1999.
[48] I. Wojnar, *Humanistyczne intencje* ..., op.cit., s. 120.

Należy kształtować uzdolnienia uczniów do twórczego działania i myślenia. Budować postawy i wartości, takie jak: współdziałanie, solidarność, szacunek wobec innych. W procesie edukacji nie należy zapominać o prawach człowieka, zachowaniu dziedzictwa kultury, ochronie środowiska i duchowości. Ideami przewodnimi procesu edukacji powinny być: godność, sprawiedliwość, wolność, odpowiedzialność, demokracja, równość, bezpieczeństwo i solidarność[49].

Autorzy raportu UNESCO proponują prowadzenie edukacji tak, aby edukacja spełniała swą funkcję i zobowiązanie do „dostarczania mapy złożonego i wiecznie niespokojnego świata i busoli umożliwiającej po nim żeglugę"[50]. Proponują cztery kierunki kształcenia: „uczyć się aby wiedzieć", co jest konieczne, aby rozumieć otaczający świat, ćwiczyć pamięć i posiadać umiejętność wartościowania informacji, „uczyć się, aby działać", by móc aktywnie oddziaływać na środowisko, „uczyć się, aby być" by móc kreować indywidualny rozwój. Czwarty aspekt „uczyć się, aby żyć wspólnie, uczyć się współżycia z innymi" mówi o konieczności współpracy ludzi na różnych płaszczyznach[51]. Ostatni kierunek uznany został przez autorów raportu za najważniejszy i będący zarazem wyzwaniem dla edukacji. Autorzy raportu podkreślają: „Świat dzisiejszy jest zbyt często światem przemocy, która niweczy nadzieje, jaką niektórzy mogli pokładać w postępie ludzkości. Historia ludzka zawsze była konfliktowa, lecz nowe elementy zwiększają niebezpieczeństwo, a szczególnie niezwykły potencjał autoagresji stworzony przez ludzkość w ciągu XX wieku. Opinia publiczna za pośrednictwem mediów, staje się bezradnym obserwatorem, wręcz zakładnikiem tych, którzy rozniecają lub podtrzymują konflikty. Jak dotąd, edukacja niewiele mogła zrobić, aby zmienić ten stan rzeczy"[52]. Edukacja musi wyrabiać w uczniach umiejętność przekształcania rzeczywistości na drodze pokojowego rozwiązania konfliktów. Powinna zmieniać stosunek do inności. Należy budować tolerancję, chęć współpracy, nie współzawodnictwa, przy jednocześnie jasno sprecyzowanych wspólnych celach. Konfrontacja powinna opierać się na dialogu, na rzeczowej wymianie argumentów. Od edukacji oczekuje się niwelowania nienawiści i przemocy, a zarazem podkreślania znaczenia empatii.

Odkrywanie innego człowieka odbywa się przez poznanie siebie, twierdzi Jackues Delors. Aby przedstawiać właściwy obraz świata, zadaniem edukacji rodzinnej, środowiskowej, szkolnej powinna być pomoc w odkrywaniu samego siebie. Tylko wtedy uczniowie będą mogli wczuć się w sytuację innych i zrozumieć ich relacje. Rozwijanie postawy empatii w szkole owocuje prospołecznym zachowaniem przez całe życie. Ucząc patrzenia z perspektywy innych grup etnicznych czy religijnych, można uniknąć niezrozumienia, które rodzi nienawiść i przemoc wśród dorosłych[53]. Rozwój człowieka powinien trwać całe życie, zmierzać w kierunku poznania siebie i właściwych relacji z innymi ludźmi.

[49] Por. Ibidem, s. 121.
[50] *Edukacja: w niej jest ukryty skarb*, pod red. J. Delorsa , wyd. Unesco, Warszawa 1998, s. 85.
[51] Por I. Wojnar ,A. Piejka, M. Samoraj, *Idee edukacyjne na rozdrożach XX wieku*, wyd. Żak, Warszawa 2008, s. 262.
[52] *Edukacja: w niej jest ukryty skarb*, op.cit., s. 92.
[53] Por. Ibidem, s. 93.

Bibliografia:

1. *Edukacja: w niej jest ukryty skarb*, pod red. J. Doloresa, wyd. Unesco, Warszawa 1998.
2. K. Lorenz, *Regres człowieczeństwa*, wyd. PIW,Warszawa 1986.
3. T. Mann, *Eseje*, wyd. PIW, Warszawa 1964.
4. A. H. Maslow, *W stronę psychologii istnienia*, wyd. PAX, Warszawa 1986.
5. K. Marks, F. Engels, *O literaturze i sztuce, Wybór tekstów*, wyd. Książka i Wiedza, Warszawa1958.
6. H. I. Marrou, *Historia wychowania w starożytności*, wyd. PIW, Warszawa 1969.
7. S. Sztobryn, *Znaczenie ideałów w pedagogice*, [w:] Dzisiejsze Znaczenie Ideałów, pod red. A. Krynieckiej, Warszawa 2015.
8. A. Szyszko - Bohusz, *Świadomość i samoświadomość w pedagogice jako formacji intelektualnej – ku pedagogice wyższych stanów świadomości*, [w:] „Studia Humanistyczne" 2004/4.
9. Yi - Fu Tuan, *Przestrzeń i miejsce*, wyd. PIW, Warszawa 1987.
10. Wojnar, *Wyzwania i przyszłość – krótka refleksja humanistyczna* [w]: Wyzwania przyszłość – szanse i zagrożenia, pod red. J. Kleera, P. Wierzbickiego, B. Galwasa, L. Kuznickiego, Warszawa 2010.
11. Wojnar, *Humanistyczne intencje edukacji*, wyd. Naukowe Żak, Warszawa 2000.
12. Wojnar, *Pedagogika niepokoju. „Ruch Pedagogiczny"* 2012/3.
13. Wojnar, *Obszary humanistycznego zaniepokojenia,* [w:] „Przyszłość. Świat – Europa – Polska", 2014/1.
14. Wojnar, *Style i strategie życia – perspektywa otwarta,* [w:] Alternatywy i Zobowiązania, pod red. I. Wojnar, wyd. Komitet prognoz PAN, Warszawa 2012.
15. *Kultura-inspiracją kształcenia ogólnego*, pod red. I. Wojnar i J. Kubina, wyd. Elipsa, Warszawa 1998.
16. Wojnar, A. Piejka, M. Samoraj, *Idee Edukacyjne na rozdrożach XX wieku*, wyd. Żak, Warszawa 2008.
17. *Edukacja dla Europy. Raport Komisji Europejskiej*, tłum. I. Wojnar i J. Kubin, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus", Warszawa 1999.
18. F. Znaniecki, *Wstęp do socjologii,* wyd. PIW, Warszawa1988.

Tadeusz Mędzelowski
Wydział Nauk Społecznych i Informatyki
Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University w Nowym Sączu

POGLĄDY PACYFISTYCZNE GŁOSZONE PRZEZ STOWARZYSZENIE KULTURY EUROPEJSKIEJ / SEC /

Streszczenie: Artykuł jest próbą przedstawienia poglądów pacyfistycznych głoszonych przez Stowarzyszenie Kultury Europejskiej / SEC /. Jest jednocześnie częścią szerszej publikacji przygotowywanej przez autora dotyczącej zagadnienia pacyfizmu. Stowarzyszenie Kultury Europejskiej SEC powstało po II wojnie światowej głównie po to, by krzewić pacyfizm. Idea pacyfizmu miała w założeniach SEC-u zespolić narody po tych tragicznych doświadczeniach. Zadaniem SEC-u jest zespolenie ideałów, budowanie jedności kulturowej i jedności politycznej. Pacyfizm jest zespolony w SEC z tolerancją, czyli życzliwością również dla tego, co nie jest przez nas akceptowane.
SEC odwołuje się do siły rozumu jako siły historycznej nie ustępującej przed przemocą ani polityki, ani religii. Wojna nie jest alternatywą dla pokoju, jest zawsze gorsza niż pokój. Kultura powinna leżeć u podłoża każdej decyzji pomimo rozproszenia w swojej uniwersalności. „Nie" należy mówić każdemu konfliktowi zbrojnemu. „Tak" społeczeństwu, które uzna, że wojny są nie do zaakceptowania. Polski Oddział Stowarzyszenia Kultury Europejskiej krzewiąc pacyfizm, reprezentuje polską kulturę na forum zagranicznym i w kraju, podtrzymując dialog twórców o różnorakich poglądach politycznych. SEC broni właściwego miejsca w świecie dla twórców współczesnej kultury.
SEK szuka nowych dróg w sferze treści, formy i sposobu wyrażania idei pokojowych. Kładzie akcent na konieczność dialogu i współpracy z reprezentantami wszystkich krajów i poglądów. Zrywa z dziedzictwem przeszłości, co w przypadku minionych konfliktów jest istotne, by budować pokojową przyszłość.
Zadaniem SEC było i jest również domaganie się, należnego twórcom kultury, wpływu na losy ludzkości, troska o wolność kultur i ich twórców bez względu na różnice rasowe, językowe, światopoglądowe oraz ustroje, w których żyją i działają.

Słowa kluczowe: Stowarzyszenie Kultury Europejskiej /SEC/ , pokój, pacyfizm, tolerancja

Abstract: The article is an attempt to present a pacifist views propounded by the. Association of European Culture / SEC /. It is also part of a wider publication prepared by the author on issues of pacifism. The Association of European Culture SEC was created after World War II mainly to promote pacifism. The idea of pacifism was in assumptions SEC-u unite nations after the tragic experiences. The task of the SEC in a fusion of ideals, building cultural unity and political unity. Pacifism is integrated in the SEC with a tolerance of, or sympathy for the person that is not accepted by us.
The SEC refers to the force of reason as a historical force is not resigning from violence or politics, or religion. War is not an alternative to peace is always worse than the room. Culture should underlie any decision despite the distraction of his versatility. "No," you must talk to anyone armed conflict. "Yes" to the public, which considers that the wars are not acceptable. Polish branch of the Association of European Culture propagating pacifism represents Polish culture at the foreign forum and in the country, maintaining dialogue writers of various political views. SEC weapon proper place in the world for the creators of modern culture.

SEC seeks new roads in the area of content, form and manner of expression of ideas of peace. Emphasizes the need for dialogue and cooperation with representatives of all countries and views. Breaks with the legacy of the past, as in the case of past conflicts is essential to build a peaceful future.
The task of the SEC was and is also due to demand creators of culture, the impact on the fate of humanity, concern for freedom of cultures and their creators, without distinction of race, language, philosophical and political systems in which they live and work.

Keywords: The Association of European Culture / SEC /, peace, pacifism, tolerance.

Stowarzyszenie Kultury Europejskiej, Société Européenne de Culture, SEC zostało założone w 1950 roku w Wenecji. Jest międzynarodową organizacją pozarządową. Inicjatorem powstania SEC był włoski filozof Umberto Campagnollo. Stowarzyszenie głosi jedność kulturową i zespolenie ideałami. Powstało w celu krzewienia pacyfizmu. Idea pacyfizmu miała według założycieli zespolić narody po tragicznych doświadczeniach II Wojny Światowej. SEC skupia w swoich szeregach intelektualistów działających w wielu państwach świata. Inicjatywa powołania Stowarzyszenia zrodziła się przed 1950 rokiem. Pierwszy apel do ludzi kultury wyrażający troskę o losy świata został podpisany w Genewie w 1947 roku. Ze strony Polski podpisał go Jan Parandowski[1]. Dzięki uporowi i zaangażowaniu profesora Campagnolo z tego apelu zrodziło się Stowarzyszenie Kultury Europejskiej. Campagnolo doszedł do przekonania, że kultura, będąc jednocześnie uniwersalistyczna i twórcza, jest powołana do odegrania czynnej roli w procesie zbliżenia i scementowania stosunków międzynarodowych, a narody same muszą zadbać o pokój na świecie.

Campagnolo miał świadomość, że postęp cywilizacyjny prowadzi do eskalacji zbrojeń, a sprzyja temu brak solidarności ogólnoludzkiej. Stawiał pytanie o przyczyny stojące na przeszkodzie w wyciągnięciu odpowiednich wniosków mogących zahamować ten proces. Doszedł do wniosku, że przyczyny tkwią w istniejącym porządku prawnym, opierającym swoje istnienie na zasadzie równowagi sił pod warunkiem, że będzie ona korzystna dla każdej ze stron. Stwierdził, że zagadnienia zbrojeniowe mają pierwszeństwo nad zagadnieniami socjalnymi dlatego też określił cel działania SEC, nie wiążąc go z polityką instytucjonalną. Celem tym jest pokój nie będący tylko przerwą między wojnami i pokój którego alternatywą nie byłaby wojna[2].

[1] Jan Parandowski – prozaik, eseista, tłumacz, wybitny znawca i popularyzator kultury i literatury antycznej. Wybitny znawca kultury greckiej i rzymskiej, propagator tradycji europejskiego humanizmu. W jego prozie narracyjnej, szkicach, esejach i wrażeniach z podróży dominuje tematyka antyczna. Parandowski wykazuje szczególne zainteresowanie wybitnymi osobowościami twórczymi Rousseau, Wilde, Petrarka i warsztatem pisarskim 'Alchemia słowa'. Autor między innymi "Mitologii". Zasłużoną popularnością cieszą się jego książki dla młodzieży, między innymi "Przygody Odyseusza" – skrócona wersja opowieści o tułaczce króla Itaki oraz "Wojna trojańska" - na podstawie "Iliady" Homera. Był członkiem zwyczajnym Warszawskiego Towarzystwa Naukowego. Współpracował z "Tygodnikiem Powszechnym", "Meandrem" i "Twórczością". Wznowił działalność będąc prezesem Polski PEN Club. W 1948 przygotowywał Światowy Kongres Intelektualistów we Wrocławiu. Był członkiem Stowarzyszenia Kultury Europejskiej (SEC). W 1958 współorganizował Międzynarodowy Zjazd Tłumaczy w Warszawie, w 1962 został wiceprezesem międzynarodowego PEN -Clubu. W 1964 roku otrzymał Nagrodę Państwową I stopnia i w tym samym roku był sygnatariuszem "Listu 34" uczonych i pisarzy w obronie wolności słowa. Jan Parandowski został uhonorowany w 1975 za całokształt twórczości przez Radio Wolna Europa. W 1975 otrzymał tytuł doktora honoris causa Wydziału Filozofii Chrześcijańskiej KUL.

[2] Por. M. Campagnolo – Bouvier, *Kultura dla pokoju*, przekład W. Sieroszewski, w: Polski SEC, red. M. Rusinek, Wydawnictwo Polskiego SEC, Warszawa 1981, s. 30.

W wizji Campagnolo promotorami pokoju nie mogą być rządy, gdyż powstanie wojny poza prawem jest nierealne. Wojny wiązał zawsze z instytucją państwa. Mówił: „Państwo nie może się wyrzec wojny w sposób absolutny, natomiast narody mogą odrzucić wojny w sposób absolutny”[3].

Wśród grona założycieli SEC z Polski znalazł się również Jarosław Iwaszkiewicz[4]. Od czasu powstania Stowarzyszenia działały w nim tak wybitne postacie, jak: Maria Dąbrowska, Kazimierz Kumaniecki, Stanisław Lorenz, Jerzy Zawieyski i Michał Rusinek[5]. Wymienione osoby zainicjowały działalność SEC w Polsce w 1951 roku. Stowarzyszenie w Polsce osobowość prawną uzyskało w latach sześćdziesiątych dwudziestego wieku[6].

Eugeniusz Kabatc[7] na łamach „Res Humana” przypomina początki i powstanie Stowarzyszenia Kultury Europejskiej SEC. Pisze: „W ostatnim roku wojny intelektualiści europejscy, znajdujący schronienie na terenie neutralnej Szwajcarii, rozpoczęli swoje Spotkania Genewskie pod opiekuńczym skrzydłem rektora miejscowej akademii uniwersyteckiej, którym był sławny prof. Antony Babel. Jego prawą ręką został energiczny Włoch Umberto Campagnolo. Wkrótce po wojnie, bo już w 1950 roku przeniósł on tę ideę dyskusyjnych spotkań do Wenecji, nadając im formalną nazwę Europejskiego Stowarzyszenia Kultury z włoska Societo’ Europeo di Cultura [SEC]. Idea była wielka, jak sens człowieczeństwa – pokój”[8].

W artykule Polityka kultury, czyli wino Europy Eugeniusz Kabatc przypomina, że w pierwszym numerze „Comprendre” zatytułowanym „Zaproszenie do rozmowy” Campagnolo widzi konieczność złagodzenia sprzeczności pomiędzy Wschodem i Zachodem i potrzebę dialogu wśród ludzi kultury. Przywołuje cytat Campagnolo, który mówi: „Tam gdzie taka rozmowa gaśnie, sama kultura przestaje istnieć”[9]. Założyciel SEC zdawał sobie sprawę, że idea polityki kultury może być trudna do przyjęcia, bowiem politycy lekceważą funkcje kultury. Odwołuje się zatem do siły rozumu jako siły historycznej, nie ustępującej przed przemocą ani polityki, ani religii. Wojna nie jest alternatywą dla pokoju, jest zawsze gorsza niż pokój, a mimo tego była przez wieki zarówno działaniem, jak i hasłem. Etyka pokoju trudna i złudna miała uwzględniać według twórcy SEC zarówno skutki racji stanu, jak i ekonomiczne prawa człowieka i obywatela. Kultura powinna leżeć u podłoża każdej decyzji pomimo rozproszenia w swojej uniwersalności. „Nie” należy mówić każdemu konfliktowi zbrojnemu. „Tak” społeczeństwu, które uzna, że wojny są nie do zaakceptowania[10].

Profesor Bronisław Geremek[11], zmarły w 2008 roku wiceprezes światowego SEC, stał na stanowisku, że kultura jest problemem kluczowym integracji europejskiej.

---

3 Ibidem, s. 30.

4 Por. Jan Parandowski, *Podróże literackie*, Wrocław 1968.

5 Por. M. Rusinek, *Z dziejów polskiego SEC*, w: Polski SEC, red. M. Rusinek, op.cit., s. 14.

6 Por. Ibidem, s. 14.

7 Eugeniusz Kabatc – pisarz, prezes Polskiego Oddziału Stowarzyszenia Kultury Europejskiej (SEC).

8 E. Kabatc, *O Stowarzyszeniu Kultury Europejskiej (SEC)- Słowo wprowadzające do debaty,* Res Humana 2015, nr 2/ 135 – Suplement, s. II.

9 E. Kabatc, *Polityka kultury, czyli wino Europy*, w: Polski SEC. 55 lat działalności na rzecz wspólnej Europy i jej kultury, red. A. Bukowska, Wydawnictwo Polskiego SEC, Warszawa 2004, s. 73.

10 Ibidem, s. 74.

11 Bronisław Geremek ur. 6 marca 1932 w Warszawie, zm. 13 lipca 2008 w Lubieniu – historyk i polityk. Minister spraw zagranicznych w latach 1997–2000. Przewodniczący Unii Wolności w latach 2000–2001. Poseł na Sejm X, I II i III kadencji. Od 2004 do śmierci poseł do Parlamentu Europejskiego. Kawaler Orderu Orła Białego.

Pisał: „Musi to być nie tylko kultura koegzystencji czy współpracy, ale kultura dialogu. Przyszłość kultury europejskiej zawisła od jej zdolności do zaszczepienia w sercach Europejczyków rozumienia istoty dialogu i jego niezbędności”[12].

Postulował pięć kierunków myślenia na temat polityki kultury: polityka, a kultura polityczna, zachowanie kolektywnej spuścizny, antytotalitarny jej wydźwięk i treść, obrona kultury jako wartości oraz uświadomienie sobie siły kultury w kształtowaniu polityki.

Eugeniusz Kabatc dodaje do tych postulatów swój jakże ważny, a mianowicie uważa, że udział w kulturze nie może być bierny. Nie wystarczy, by procedury polityczne były prowadzone w sposób kulturalny. Polityka kulturalna powinna otworzyć się na wszystko co jest narodowo chronione w imię własności i tożsamości. Powinna kierować polityką i narzucać jej humanitarne i humanistyczne człowieczeństwo[13]. Prawda nie ma jednego źródła ani jednego sedna, z czego Eugeniusz Kabatc wywodzi trudności w procesach pojednania. Wystarczy spojrzeć na Europę z jej konfliktami i sprzecznymi interesami oraz przeciwstawić im ideały jedności głoszone przez SEC, by zauważyć, że nie ma jedności bez pojednania.

Józef Szajna[14], wieloletni prezes SEC, widział ten problem oczyma więźnia obozu zagłady. Pomimo tragicznych doświadczeń mówił, ze należy wybaczać. Jeżeli człowiek człowiekowi nie wybaczy, to człowiek człowieka zabije. Wojna będzie trwać do końca świata i będzie dołem bez dna. Trzeba z niego wyjść choćby z goryczą ustępstwa[15]. Przypominał, ze świat nie został stworzony dla jednej rasy ani dla jednej religii. Różnimy się kulturowo i poprzez kulturę bronimy się przed uniformizacją. Zbrojenia militarne nie prowadzą do pojednania ani integracji. Niesprawiedliwość Józef Szajna przyrównuje do choroby. Ubolewa nad tworzonym przez tysiąclecia kodeksem moralnym, który się załamuje. Jego zdaniem, na ziemię piekło apokalipsy sprowadzają ludzie, a nie bogowie. Europejska cywilizacja nie jest w stanie powstrzymać nienawiści, która wraca jak bumerang. Globalizacja jest również zniewoleniem wolności, ponieważ prowadzi do odwetu słabszych narodów pozbawianych sensu sprawiedliwości. „Umyj ręce” to zdaniem Józefa Szajny zawołanie naszych czasów w których człowiek zaczyna sobie uświadamiać, jak bardzo sam siebie zaniedbał[16].

Teatr życia Józefa Szajny to teatr głębokiego zatroskania o przyszłość świata i miejsce w nim człowieka i sztuki. Józef Szajna jako artysta teatru w świecie współczesnym zajmował postawę moralisty, który stawia widzowi pytania egzystencjalne, pytania o jego los i sens ludzkiego życia. Skłania do samodzielnych odpowiedzi. Teatrowi proponuje nową estetykę i żąda przywrócenia mu funkcji miejsca kształtowania sumienia i wyobraźni. Stawiane przez artystę pytania o rolę sztuki w obrazach scenicznych przypominających kosmos domagają się od kolejnych

---

[12] B. Geremek, *Polityka kultury w procesie formowania się integracji europejskiej* / Skrót przemówienia wygłoszonego na Kongresie SEC, Bukareszt 9 maja 2003/, w: Polski SEC, Warszawa 2004, s.25.

[13] E. Kabatc, *Polityka kultury, czyli wino Europy…*, op.cit., s. 74.

[14] Józef Szajna ur. 13 marca 1922 w Rzeszowie, zm. 24 czerwca 2008 w Warszawie – malarz, scenograf, reżyser, profesor Akademii Sztuk Pięknych w Warszawie. W czasie II wojny światowej więzień niemieckich obozów KL Auschwitz i Buchenwaldu. Przeżycia obozowe znalazły swe odbicie w twórczości. Jego twórczość to technika malarska, połączona z asamblażem i kolażem, której treścią jest zagłada, zniszczenie, przemijanie.

[15] E. Kabatc, *Polityka kultury, czyli wino Europy*, w: Polski SEC…, op.cit., s. 75.

[16] Por. J. Szajna, *Za losy świata wszyscy jesteśmy odpowiedzialni*, w: Polski SEC, Warszawa 2004, s. 11 – 13.

pokoleń artystów odpowiedzi. Teatr Szajny nie stanowi karty zamkniętej. Jest inspiracją i opozycją. Stanowi trwały ślad światowego dziedzictwa kulturowego[17]. Takie też pytania zawiodły artystę do SEC.

Wyjaśnienia wymaga słowo „europejski" w tytule SEC. Wydawać by się mogło, że mamy do czynienia z regionalizmem geograficznym lub partykularyzmem kontynentalnym. Nic bardziej mylnego. Od początku działalności SEC zastrzeżono miejsca w prezydium SEC dla przedstawicieli Ameryki. „Europejskość" SEC to „poczucie odpowiedzialności Europy, jako kolebki naszej cywilizacji, za cały świat współczesny"[18].

Polski Oddział Stowarzyszenia Kultury Europejskiej, krzewiąc pacyfizm, reprezentuje polską kulturę na forum zagranicznym i w kraju, podtrzymując dialog twórców o różnorakich poglądach politycznych. SEC Broni właściwego miejsca w świecie dla twórców współczesnej kultury. Losy kultury związane być powinny z realistycznym patrzeniem na wydarzenia polityczne i SEC jest wierny takiemu stanowisku od początku swojego powstania.

Stowarzyszenie SEC powstało w okresie zimnej wojny. Świat pogrążony był w zamęcie sporów politycznych, światopoglądowych i ekonomicznych. Groziło widmo trzeciej wojny światowej. Założyciele zdawali sobie sprawę z zagrożenia i nie pozostali biernymi, bezczynnymi obserwatorami podziałów w świecie na dwie w tamtym okresie wrogie połowy. Wiedzieli, że rozwój wydarzeń może doprowadzić do zbiorowej katastrofy. Co więcej, stało się jasne, że dawny utopijny, często emocjonalny, pacyfizm niczego nie załatwia, nie jest bowiem zdolny uspokoić namiętności, dążeń do supremacji, do idealizowania gwałtu, przemocy, ludobójstwa[19]. Domagali się dialogu między potęgami świata i potępienia wojen. Bronili poglądu, że przy rozstrzyganiu losów świata powinien być brany pod uwagę głos twórców kultury, bez których życie społeczne jest niepełne. Brali pod uwagę tych, którzy uprawiają twórczość powodowani wewnętrzną, bezinteresowną potrzebą, a nie tych, którzy traktują twórczość jako sposób dla osiągnięcia osobistych celów. Ich pragmatyzm polegał na dążeniu do osiągnięcia pokoju na świecie. SEC jest otwarty dla twórców różnych dziedzin tworzących w imię wewnętrznego przymusu, a nie korzyści materialnych. Jest miejsce wśród członków Stowarzyszenia dla twórców różnych dziedzin: uczonych, społeczników, polityków, artystów i pisarzy. Działacze SEC wyszli z założenia, że twórczość w tych odmiennych dziedzinach ma wspólne właściwości, decydujące o tym, że twórcy stanowią szczególną niepowtarzalną grupę w każdym narodzie i że są w stanie wyrazić bunt przeciwko temu, co jest, wskazując drogę w kierunku wychowania społeczeństw w duchu podstawowych zasad moralności i etyki[20].

SEC szuka nowych dróg w sferze treści, formy i sposobu wyrażania idei pokojowych. Kładzie akcent na konieczność dialogu i współpracy z reprezentantami wszystkich krajów i poglądów. Zrywa z dziedzictwem przeszłości, co w przypadku minionych konfliktów jest istotne, by budować pokojową przyszłość. Świadomość

[17] Por. E. Udalska, *Józef Szajna nowator i moralista*, „Gazeta Uniwersytecka Uniwersytetu Śląskiego" 2003 nr 8/108, s. ...

[18] W. Natanson, *Socie'te' Europe'enne de Culture*, w: Polski SEC, red. M. Rusinek, op.cit., s. 23.

[19] Por. L. Lewin, *Kilka myśli o kongresie w Sienie*, w: Polski SEC, red. M. Rusinek, op.cit., s. 40.

[20] Por. Ibidem, s. 40.

dorobku kulturowego przeszłych pokoleń jest w środowisku twórców znacznie większa niż w jakimkolwiek innym gronie. Co istotne twórcy, odwołują się nie tylko do sfery intelektualnej, ale również do prawdy, własnych doznań i przeżyć[21]. Głównym zadaniem SEC było i jest domaganie się, należnego twórcom kultury, wpływu na losy ludzkości, troska o wolność kultur i ich twórców bez względu na różnice rasowe, językowe, światopoglądowe oraz ustroje, w których żyją i działają.

SEC jest instytucją apolityczną realizującą swoje idee, prowadzącą własną politykę kultury, torującą drogę do pokoju na świecie. Jarosław Iwaszkiewicz w liście skierowanym do Prezesa Międzynarodowego SEC profesora Adriano Buzatti – Traverso napisał: „staram się wraz z moimi kolegami rozwijać nasze towarzystwo w pożądanym kierunku. Ale zdaje mi się, że w miarę jak nasze towarzystwo będzie się rozwijać warto byłoby obmyśleć nowe środki wzajemnego przybliżenia między narodami. Śmiem twierdzić, że główne źródło nieporozumień w tych sprawach polega na głębokiej ignorancji i na wzajemnej niewiedzy panującej między poszczególnymi europejskimi narodami"[22].

Dalej Jarosław Iwaszkiewicz zwraca uwagę na niezbędność kontaktów pomiędzy małymi grupami narodowościowymi, które nawzajem wyjaśniałyby sobie, co jest źródłem różnic i konfliktów, skąd one się biorą, trzeba starać się je wytłumaczyć i wreszcie doprowadzić do rozwiązania. Postuluje odejście od nadmiernych ambicji społeczeństw i państw na korzyść wzajemnego wyjaśniania spraw istotnych. Błędem nazywa uogólnianie cech myślenia poszczególnych narodów i nieodróżnianie tych cech, które są wskaźnikami narodowymi. Podkreśla, że istnieją pomiędzy poszczególnymi państwami różnice w ocenach zjawisk kultury polegające na nieznajomości historii, literatury, sztuki, które trzeba sobie wzajemnie wyjaśniać i tłumaczyć. By zobrazować skalę problemu, Jarosław Iwaszkiewicz podaje przykład twórczości litewskiego poety Edwarda Mieżelajtisa. Mówi wprost, że przeciętni inteligenci państw zachodnich nie mają pojęcia, jakie czynniki złożyły się na twórczość tego poety. Wymienia historię państwa, wpływy rosyjskie, wpływy polskie, katolicyzm, socjalizm, stosunek do własnego języka i narodu. Dodaje: „Takich przykładów jest tysiące, a bez ich poznania nie ma prawdziwej znajomości, a bez znajomości nie ma zrozumienia i prawdziwej przyjaźni"[23].

SEC niesie nadzieje na bliższe poznanie kultur i prowadzenie dialogu potrzebnego światu ponad granicami państw, ustrojów, religii, ras i języków. Idee głoszone przez Stowarzyszenie Kultury Europejskiej służą ludzkości, pokojowi na świecie, a zarazem obronie swobód i niezależności twórców literatury nauki i sztuki[24].

Jak twierdzi Wojciech Natanson, dzięki inicjatywom SEC, debatom i wysuwanym propozycjom ukształtowała się doktryna SEC. Autor przywołuje rozprawę Campagnola „ Etyka a Historia" z 1975 roku, w której jego zdaniem trafnie doktryna ta została zdefiniowana. Campagnola w tej rozprawie stwierdza: „W świecie współczesnym działają potężne siły samounicestwienia, przemocy i gwałtu. One to nadają historii kształt, prowadzący do katastrofy, do zbiorowego samobójstwa. Ale i istnieją

[21] Por. M. Szyszkowska, *Filozofia w Europie*, Białystok 1999, s. 59.
[22] J. Iwaszkiewicz, list w sprawie działalności SEK do Prezesa Międzynarodowego SEK profesora Adriano Buzatti – Traverso z dnia 10 października 1979 roku, w: Polski SEC, red. M. Rusinek, op.cit., s. 11.
[23] Ibidem, s. 12.
[24] Por. M. Rusinek, *Z dziejów polskiego SEC*..., op.cit., s. 18.

i potężne czynniki przeciwne. Można je uznać za świadomość moralną człowieczeństwa, nadającą sens cywilizacji, a więc i stwarzającą rację naszego bytu. Owa świadomość, czyli etyka /której nie należy utożsamiać z kodeksem reguł obowiązujących/ jest zjawiskiem, które można określić jako „politykę kultury". Kulturą w tym sensie jest bowiem wszelka działalność kreacyjna, twórcza. Nie tylko nauka, sztuka, literatura, pedagogika, prawo, filozofia, gospodarka – ale i wszelka inna ludzka działalność tworząca nowe, powszechnie użyteczne wartości. Nie ma innego wyboru, nie ma innej alternatywy: albo pokój, albo samozagłada i wyrzeczenie człowieczeństwa"[25]. Urzeczywistnieniem tej doktryny zajęli się działacze SEC, zdając sobie jednocześnie sprawę, że nie przynosi ona natychmiastowych efektów, ale w konsekwencji przyczynia się do umacniania w społeczeństwach postaw pokojowego współistnienia, a rozwój kultury jest najskuteczniejszym środkiem do nawiązywania łączności między narodami i rozwija uczucia solidarności. Działacz SEC, laureat nagrody Nobla w dziedzinie fizyki, Alfred Kastler podczas kongresu SEC w Sienie / 20 – 23 października 1978/ wygłosił referat „Przyroda i Kultura". Podtytuł referatu „Człowiek i jego otoczenie". Powołał się w tym referacie na list profesora Zygmunta Freuda który uważa, „rozwój kultury za najskuteczniejszy środek do nawiązywania łączności między ludźmi i rozwijania wśród nich uczucia solidarności". Freud swój list kończy zdaniem „Wszystko co sprzyja rozwojowi kultury, działa przeciwko wojnie"[26].

Nadal aktualne są zapisy statutu Stowarzyszenia Kultury Europejskiej SEC. We wstępie autorzy stwierdzają: „Musimy walczyć o swobodną wymianę myśli miedzy ludźmi. W godzinie w której tylu dialogom grozi zerwanie, to wspólne dążenie jest już samo przez się zobowiązaniem moralnym. Nie możemy więc dopuścić bez względu na ostrość konfliktu, do nieodwracalnego zerwania z przyczyn ideologicznych czy politycznych. Na ludziach kultury spoczywa obowiązek przeciwstawienia się temu, gdyż oni są odpowiedzialni za wartości, bez których zachowania jakiekolwiek prawdziwe życie społeczne jest nie do pomyślenia"[27].

Minęło 65 lat od czasu uchwalenia tego statutu. Problem wojen pomimo wysiłków ludzi kultury związanych z SEC nadal jest aktualny. Nie trzeba być pesymistą by nie zmagać się z myślą o przyszłość świata. Należy nadal szukać, pomimo przeciwności, tego, co łączy, a nie dzieli. Im ostrzejsze są przeciwieństwa, tym mocniejsza potrzeba dialogu nie pojmowanego jako wymiana punktów widzenia ale jako dialektyka dążeń.

Działacze Polskiego SEC podejmowali i nadal podejmują starania o rozpowszechnienie działalności i ideowych założeń Stowarzyszenia, dokładając troski o wzajemne poznanie współczesnych osiągnięć różnych kultur świata.

Polski SEC ustanowił dwie doroczne nagrody przyznawane przez Zarząd obcokrajowcom za zasługi położone dla kultury polskiej poza granicami kraju. Przyznając te laury, SEC stoi na stanowisku, że rozpowszechnianie osiągnięć kultury polskiej w świecie służy sprawie pełniejszego poznania dorobku kultury europejskiej do którego przyczynili się i przyczyniają polscy twórcy[28]. SEC eksponuje w ten sposób

[25] Cytat za W. Natanson, *Socie'te' Europe'enne de Culture*, w: Polski SEC, Warszawa 1981, s. 22.
[26] Cytaty za L. Lewin, *Kilka myśli o kongresie w Sienie*, w: Polski SEC, Warszawa 1981, s. 41.
[27] Statut Stowarzyszenia Kultury Europejskiej SEC uchwalony przez Zgromadzenie konstytuujące na posiedzeniu w Wenecji od 28 maja do 1 czerwca 1950 / z późniejszymi poprawkami/, w: Polski SEC, Warszawa 1981, s. 74.
[28] Por. M. Rusinek, *Z dziejów polskiego SEC*, op.cit., s. 16.

wartości polskiej kultury i sztuki, głosząc ekumenizm ideowy i zapewniając sobie współpracę międzynarodową. Przedstawia główne kierunki działań i myśli wynikające z potrzeb kultury polskiej, jak i okoliczności, w jakich znalazła się kultura europejska.

Myśl filozoficzna i edukacyjna, a także udział sztuki towarzyszą tym poczynaniom, wspierając zasady dialogu i tolerancji. Dał temu wyraz Eugeniusz Kabatc w słowie wprowadzającym do debaty „O Stowarzyszeniu Kultury Europejskiej SEC"[29]. Powiedział, cytując Kanta: „Polityka musi ugiąć kolano przed moralnością" – Powtórzmy to za nim dziś, gdy z taką nadzieją usiłujemy ożywić tę jego najtrudniejszą – bo wbrew także naszej ojczyźnianej rzeczywistości – myśl o potrzebie wiecznego wśród ludzi pokoju"[30].

Profesor Maria Szyszkowska, wiceprzewodnicząca SEC, przypomniała, że pod wpływem wstrząsu, jaki wywołała II wojna światowa, właściwie zrozumiano znaczenie „Wiecznego pokoju". Immanuel Kant, żyjąc w epoce oświecenia, wykroczył poza swoją epokę, wyjaśniając przyczyny wojen i kreśląc drogę prowadzącą do pokoju tak, by skończyły się raz na zawsze. Uczona podkreśla, że dzieło Kanta zawiera paragrafy przyszłego traktatu pokojowego, czekającego na podpisanie przez kolejne państwa. Jego treści brzmią współcześnie i stosowane mogłyby położyć na zawsze kres wojnom. Pokój zdaniem Kanta wymaga powszechnego rozbrojenia, jest ostatecznym celem historii i najwyższym ideałem prawa. Dzięki właściwemu odczytaniu „Wiecznego pokoju" powstała po II wojnie światowej nowa dziedzina wiedzy „Nauka o Pokoju". Jednocześnie zostało utworzone Stowarzyszenie Kultury Europejskiej SEC w Wenecji, którego założyciele odwołali się do zawartego w filozofii Kanta pacyfizmu. Kant nakazuje traktować człowieka jako cel sam w sobie, a nigdy jako środek do celu. Ten postulat Kanta, na którym opiera się SEC, wymaga trwałego pokoju. Niedopuszczalne i zakazane są w świetle poglądów Kanta wszelkie wojny, łącznie z tzw. wojnami sprawiedliwymi czy słusznymi. Są one tak samo głęboko niemoralne i nie ma dla nich żadnego uzasadnienia. Dla Kanta człowiek stanowi centrum i zasadniczy punkt odniesienia. Bez człowieka świat byłby pustynią, pozbawioną sensu. Sensem istnienia powinno być dążenie do ideałów. Ten cel jest ostatecznie nieosiągalny, lecz wyrastający ponad poziom życia nakierowanego na zaspokojenie potrzeb biologicznych i materialnych. Kant nie idealizuje natury człowieka. Charakteryzuje nas bierność, skłonność do wygodnictwa, dobrobytu czy chęć władzy. Te cechy, były w przeszłości powodem wojen. Ich przezwyciężanie zależy od każdego z nas. Wojny nie mają nic wspólnego z moralnością. Kant dokonał przewrotu, tworząc nową koncepcję moralności, jakże aktualną w naszych czasach. Zdawał sobie sprawę, że pojęcie dobra i zła jest wieloznaczne oraz zabarwione różnorodnymi poglądami religijnymi. Co więcej, rozdzielił wiedzę naukową od wiary religijnej. Z tego poglądu jak twierdzi Profesor Maria Szyszkowska: „płynie szacunek dla wszelkich mniejszości, co powinno charakteryzować dzisiejszą demokrację"[31]. Państwo nie

[29] W debacie, która odbyła się 28 września 2014 roku w Domu Literatury przy Placu Zamkowym w Warszawie z referatami wystąpili: Profesor Maria Szyszkowska, profesor Mirosław Żelazny, profesor Irena Wojnar, dr hab. Józef L. Krakowiak, profesor Karol Bal, dr Jakub Szczepański oraz krytycy literatury: Wacław Sadowski i Janusz Termer.

[30] E. Kabatc, *O Stowarzyszeniu Kultury Europejskiej (SEC) – Słowo wprowadzające do debaty…,* op.cit., s. II.

[31] M. Szyszkowska, *Przełomowe znaczenie filozofii Kanta. Wokół kantowskiej etyki oraz koncepcji wiecznego pokoju*, „Res Humana", op.cit., s. IV.

powinno być ani świeckie ani wyznaniowe. Kant wyraża pogląd, że powinno być państwem neutralnym światopoglądowo.

Kant nie poszukuje zewnętrznych w stosunku do człowieka źródeł moralności, ani tez ich nie wskazuje. Jest twórcą etyki autonomicznej, czyli takiej, dla której źródłem moralności jest rozum. Jego imperatyw kategoryczny można wyrazić słowami: „Postępuj tylko według takiej maksymy, dzięki której możesz zarazem chcieć, żeby stała się powszechnym prawem". Buduje koncepcję etyki na wartości obowiązku i powinności a nie na wartości dobra i zła. Zespala moralność z poczuciem jednostki, która stanowi cząstkę całej ludzkości i jest za nią odpowiedzialna. Kant, zdaniem uczonej „wykazał ograniczone możliwości poznawcze człowieka. Z agnostycyzmu kantowskiego wypływa nakaz tolerancji, a więc istotna dziś przestroga, by poskromić dziś fanatyzm, którego skrajną postacią jest terroryzm"[32].

W artykule „O tolerancji" Profesor Maria Szyszkowska mówi o fanatyzmie, czyli pozbawieniu jakichkolwiek wątpliwości, że jest się wyznawcą jedynie prawdziwych poglądów. Fanatyzm, zdaniem uczonej, wywołuje „niebezpieczny stan wewnętrznego zacietrzewienia"[33]. Fanatyzm prowadzi do narzucania własnych poglądów innym i nietolerancji. Wywołuje przemoc i agresję aż do wyniszczenia tych, którzy nie poddają się presji i nie przyjmują narzucanych im poglądów. Fanatyzm leżał u podstaw inkwizycji, wojen religijnych. Doprowadził też do budowania krematoriów przez niemieckich nazistów.

Innym niepożądanym stanem jest nietolerancja płynąca z przekonania, że moje prawdy są niepodważalne. Przeciwwagą byłoby głoszenie umiarkowanego agnostycyzmu, czyli przekonania o ograniczonych możliwościach poznawczych człowieka. Biorąc pod uwagę chociażby omylność wiedzy naukowej, nie można przypisywać zasadnie swoim poglądom miana jedynie słusznych. Poglądy innych osób również mogą zawierać elementy słuszności. Nie można nikogo nawracać przemocą na to, co uważa się za prawdziwe. Nie można uzurpować sobie prawa do jedynie prawdziwych poglądów, a wobec inaczej myślących należy być sprawiedliwym i życzliwym. W Polsce krytyka agnostycyzmu ma swoje podłoże w filozofii chrześcijańskiej i marksizmie, czyli tych nurtów, które ukształtowały świadomość Polaków po II wojnie światowej. Ustrój demokratyczny powinien sprzyjać powstrzymywaniu się przed ustaleniem w sposób bezwzględny określonego światopoglądu. Demokracja przynosi uprawnienie dla wszystkich światopoglądów, a odmienność nie powinna wywoływać niechęci czy agresji. Nie jesteśmy wychowani w duchu życzliwości dla odmiennych poglądów. Inność budzi niepokój, natomiast jej krytyczny osąd uspokaja i daje poczucie wyższości. Zdaniem Pani Profesor, dużej odwagi w Polsce wymaga „kształtowanie własnego odmiennego światopoglądu"[34]. Postawy koniunkturalne utrudniają w Polsce istnienie tym, którzy starają się odnaleźć swój własny pogląd na świat.

Wiceprzewodnicząca SEC idzie dalej i trafnie diagnozuje mikromanię narodową. Napiętnuje nadmiernie rozbudowany kult tego, co zachodnioeuropejskie, a zwłaszcza amerykańskie. Poczucie mikromanii narodowej uznaje za groźne, bowiem prowadzi

[32] Ibidem, s. IV.
[33] M. Szyszkowska, *O tolerancji*, w: Polski SEC, red. A. Bukowska, op.cit., s. 36.
[34] Ibidem, s. 57.

do poczucia wyższości wobec Żydów, Rumunów, Romów, Ukraińców czy Białorusinów. Dotyczy to również innych niż rzymskokatolicka religia. Będąc w zgodzie z doktryną, SEC uważa, że „ Rozrastają się w nas często instynkty przystosowawcze, prowadzące do naśladowania sposobu życia naszego otoczenia, jego poglądów i wierzeń – zamiast poszukiwania własnej prawdy, często w opozycji do tego, co słyszymy jako niepodważalne”[35].

Profesor Mirosław Żelazny zadaje pytanie dotyczące źródłowych przyczyn zła. Naruszenie porządku formalnego dla Kanta stanowi główną przyczynę moralnego zła. Możliwość osiągnięcia w świecie stanu wiecznego pokoju, zdaniem Kanta, jest możliwe, ale najpierw trzeba rozważyć, jakie warunki muszą być spełnione, aby stan pokoju mógł być utrzymany. Chodzi o warunki formalne, a nie materialne. Zarówno w społeczeństwach charakteryzujących się wysokim stopniem porządku moralnego jak i w tych, w których stopień ten jest niższy, obserwujemy te same zachowania prowadzące do zła. Miernikiem zła nie może być materialna „wielkość” zła. Należy rozważyć, jakie muszą być spełnione warunki prawne, by były akceptowane powszechnie, których naruszenie będzie zagrożeniem dla stanu pokoju. Nie należy działać wbrew obowiązującemu prawu, ale należy dążyć do jego zmiany. Analogicznie należy postępować, jeżeli chodzi o konstruowanie prawa międzynarodowego, którego najwyższym celem jest zapobieganie wojnom. Rodzi się pytanie o nadzieję osiągnięcia stanu wiecznego pokoju wśród narodów świata tworzących federację.

Profesor Żelazny widzi taką możliwość na gruncie teleologii, czyli wyjaśnienia możliwości wolności ludzkiej w odniesieniu do rzeczywistości moralnej[36].

Profesor Irena Wojnar zwraca uwagę na propozycje Kanta, który wiąże idee pokoju z obszarem moralnych zobowiązań człowieka i J. J Rousseau, który aktywność ludzkiego rozumu stawia na pierwszym miejscu w procesie kształtowania postaw pokojowych. Zdaniem Profesor, rozprawa Kanta „O wiecznym pokoju. Zarys filozoficzny” okazuje się mocnym argumentem wspierającym sens i trwałość idei wychowania dla pokoju. Z propozycji Kanta wynika powiązanie idei pokoju z obszarem moralnych zobowiązań człowieka, któremu przypisana została organizacja pokojowego współżycia państw i narodów.

Budowanie pokoju powinno pobudzać procesy społecznego rozwoju. Uczona podkreśla związek między pokojem a wartościami humanistycznego człowieczeństwa, wyrażonego przez równowagę wewnętrzną istoty ludzkiej, jej zdolność do budowania przyjaznych wspólnot, panowania nad własnym działaniem i ponoszeniem konsekwencji swoich działań[37]. Wychowanie dla pokoju powinno być zobowiązaniem społeczno-edukacyjnym. Ma istotne znaczenie, niosąc równocześnie zagrożenie. Może bowiem być wykorzystane przeciwko człowiekowi dla jego zagłady. Stąd konieczność takiego myślenia, by zdobycze nauki i techniki nie były wykorzystywane przeciwko człowiekowi. Profesor Wojnar mówi o zagrożeniach człowieka przez jego własne dokonania i o zagrożeniu przez dokonania mające intencje humanitarne i humanistyczne. Osiągnięcia nauki są wykorzystywane do eskalacji

[35] Ibidem, s. 37.

[36] Por. M. Żelazny, *O aktualności Kantowskiej koncepcji wiecznego pokoju*, „Res Humana”, op.cit., s. IV – V.

[37] Por. I. Wojnar, *Aktualność idei wychowania dla pokoju*, „Res Humana”, op.cit., s. V – VII.

wyścigu zbrojeń, jak też zatruwania środowiska naturalnego przez odpady środków farmaceutycznych mających służyć ochronie zdrowia. Takie działania uważa za antyhumanistyczne, bowiem niszczą w człowieku wartości i wolności osoby. Edukacja jawi się Uczonej jako narzędzie i szansa dla planowania zmian społecznych zorientowanych na wartości humanistyczne, czyli właściwie pojmowaną wolność, pluralizm, tolerancję i prawa człowieka[38]. Edukacja społeczno-moralna wymaga realizacji idei wychowania dla pokoju odległej od politycznej propagandy. Powinna kształtować umiejętności życia w pokoju, przeciwstawiać się konfliktom etnicznym, politycznym i religijnym, fundamentalizmowi i terroryzmowi. Zwracać uwagę na brutalizację życia publicznego, wzmacnianą intensywną obecnością obrazów przemocy generowanych przez media. W takich przekazach Irena Wojnar upatruje dehumanizacji stosunków społecznych i stosunków między jednostkami. Stosunki międzyludzkie stają się coraz bardziej przeniknięte kryteriami zysku, a tym samym wygasa ich wymiar moralny. Agresja zarówno bezpośrednia jak i pośrednia, dociera do świadomości społeczeństwa, ogranicza wrażliwość na krzywdę, wzmaga zachowania agresywne. Są one groźne nie tylko dla publicznego porządku, ale również dla wewnętrznego spokoju człowieka. Uczona widzi potrzebę edukacji moralno-społecznej polegającej na wyzwoleniu dobra, pobudzeniu postaw i zachowań prospołecznych, kultury uczuć, szacunku dla osób słabszych, kształcenia altruizmu i empatii. Nawołuje do potrzeby inspirowania wzorców i zachowań afirmatywnych, upowszechniania wartości wzmacniających zaufanie do człowieka jako osoby wrażliwej, myślącej i zdolnej do porozumienia z innymi. Ważną rolę przypisuje Irena Wojnar zdolności do zachowań ekspresyjnych, umiejętnemu odczytywaniu treści przekazów płynących od innych osób, wzajemnemu komunikowaniu się i porozumieniu. Wiąże te zachowania z dyspozycjami empatycznymi niedocenianymi w procesach edukacji społeczno-moralnej. Poprawa w stosunkach międzyludzkich wymaga wzmocnienia humanistycznych aspektów edukacji i nie może być przezwyciężona drogą administracyjno-organizacyjną[39]. Z problematyką pokoju, który nazywa „ładem na świecie" i „ładem w ludziach", Irena Wojnar wiąże odpowiedzialność człowieka „za globalny, planetarny kształt współczesnego świata"[40]. Wychowanie społeczeństw w duchu pokoju rozumie jako „kształtowanie świadomości i postaw ludzi w taki sposób, by mogli oni współdziałać w przezwyciężeniu różnych źródeł zagrażających pokojowi"[41]. Te źródła tkwią w ludzkiej psychice, systemach ideologicznych, rzeczywistości politycznej i społecznej, a także w krzywdach i niesprawiedliwościach.

Józef Leszek Krakowiak zadaje pytanie o sens życia w interpersonalnej perspektywie. Zwraca uwagę na relacje wzajemnych sympatii. Przyjaźń oparta na etyce powinna wspierać się na relacji wobec samego siebie i być podstawą zgody w państwie. Powołując się na Arystotelesa, który twierdzi, że „zgoda panuje miedzy ludźmi prawymi; ci bowiem zgodni są sami z sobą i nawzajem miedzy sobą"[42], profesor Krakowiak stwierdza, że Kantowskie państwo celów to świadomy postulat państwa

[38] Por. I. Wojnar, *Aktualne procesy edukacji i kultury w Polsce i na świecie*, w: Polski SEC, Warszawa 2004, s. 40.
[39] Por. Ibidem, s. 49 – 50.
[40] Ibidem, s. 47.
[41] Ibidem.
[42] Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, tłum. D. Gromska, Warszawa 1982, s. 336 – 337.

zgody rozciągnięty nie tylko na jedno państwo – polis, ale na wszystkie możliwe istoty rozumne, czyli coś nieograniczonego[43].

Janusz Termer stoi na stanowisku, że wpływ kantowskiej myśli o „wiecznym pokoju" na literaturę jest niezaprzeczalny, „chociaż trudny do rozumienia przez zwyczajnych czytelników, niespecjalistów, niezawodowych filozofów". Nie pozostała obojętna, biorąc pod uwagę sprzężenie społecznej świadomości kantowskiej idei „wiecznego pokoju" z doświadczeniami milionów ludzi, jakie wynieśli z czasów wojennych przeżyć.

Przykładem pisarza, który w swojej twórczości powołuje się na Kanta, jest Józef Wittlin[44]. Pisze on wprost: „ Niegdyś wielki Kant opracował już ścisły, prawniczy plan urządzenia świata na zasadzie wiecznego pokoju. Przekonywał, że zwycięstwo odniesione na wojnie, nie jest dowodem tego, że słuszna sprawa wygrała. Jest co najwyżej świadectwem fizycznej przewagi i talentów strategicznych"[45]. Jego marzeniem było, by świat wrócił do cywila i na całej kuli ziemskiej nie było żołnierzy. Zdawał sobie jednak sprawę, że jeżeli chociaż jedno państwo będzie posiadać składy amunicji, tak długo zbroić się będą jego sąsiedzi. Dlatego podkreślał znaczenie świadomości kulturowej i literackiej. Był zwolennikiem rodzących się po I wojnie światowej tendencji pacyfistycznych. Czerpał z doświadczeń historycznych, na co wpłynęło zapewne to, że był tłumaczem eposów literackich starożytności, takich jak Galileusz i Odyseja. W nich sprawy wojny znajdują niebagatelne miejsce. W powieści Sól ziemi, opublikowanej w 1935 roku opowiada o losach Piotra Niewiadomskiego, analfabety i prostaczka, wcielonego do wojska w czasie I wojny światowej.

Józef Wittlin, co podkreślił Emil Beitner[46], „znalazł do sprawy wojny zupełną nową własną drogę. Drogę prostoty i naiwności. Spojrzał na świat oczami człowieka pierwotnego i pokazał, że w tych oczach niewtajemniczonych we współczesność, że w tym mózgu prostym i nieskomplikowanym przełamuje się rzeczywistość życia i śmierci tak samo, jak w najbardziej widzących i światłem kultury oświeconych spojrzeniach... „Sól ziemi" jest patetycznym wstępem i wspaniałem przygotowaniem tego doświadczenia. Ale jest nade wszystko bezkrwawym odwetem serca, które zwierza się i opowiada o cierpieniach miljonów. Jest szturmem na pozycję wroga, odsłaniającym skomplikowany system grozy i teroru, którym demon wojny sparaliżował odruch wolnego człowieka"[47]. Odnajdywał Wittlin te pokłady mądrości i wiedzy prostych ludzi, dzięki którym świat broni się przed skutkami wojny.

Wypowiadał się w „Soli ziemi" ironicznie o zgubnych skutkach cywilizacji. Pisał: „Cała nasza cywilizacja jest nam pomocna w tem, aby nas z sobą poróżnić. Bywały

---

[43] Por. J. L. Krakowiak, *Pytanie o sens życia w interpersonalnej perspektywie*, „Res Humana", op.cit., s. VII.

[44] Józef Wittlin żył w latach 1896 - 1976 – polski poeta, prozaik i tłumacz żydowskiego pochodzenia. Autor powieści, esejów i utworów poetyckich. Jego najbardziej cenionym utworem jest powieść Sól ziemi, opublikowana w 1936 roku.

[45] J. Wittlin, *Wojna, pokój i dusza poety*, Zamość 1925.

[46] Emil Breiter urodzony 19 lipca 1886 r. w Krakowie, zamordowany przez Niemców 22 czerwca 1943 roku w Gołąbkach k. Warszawy. Krytyk literacki, adwokat, specjalista w dziedzinie prawa autorskiego. Był radcą prawnym Związku Zawodowego Literatów Polskich. Współpracował z miesięcznikiem „Skamander" (1920–1922 członek komitetu redakcyjnego) i tygodnikiem „Wiadomości Literackie", w którym ogłaszał omówienia prozy powieściowej. Opracował studia miedzy innymi o S. Wyspiańskim, S. Brzozowskim, o dramacie, zadaniach i funkcjach krytyki literackiej. Recenzował również sztuki teatralne.

[47] E. Breiter, w: T. Dołęga-Mostowicz, *Dr Murek zredukowany*, Warszawa 1936, s. 367.

więc wojny między białymi a czarnymi, bywały wojny różnych wyznań, różnych narodów, języków i metod rządzenia. Żadna jednak z tych różnic nie jest tak mocna, iżby wytrzymała krytykę choćby zdrowego rozsądku. Śmierć człowieka zadana przez człowieka będzie wieczną zagadką i tragicznym węzłem, którego najodważniejsza myśl nie rozplącze bez trudu"[48].

Janusz Termer podkreśla znaczenie twórczości Wittlina dla propagowania idei pokoju w kontekście działalności SEC i przydaje tej twórczości zasięg uniwersalny. Podkreśla międzynarodowy zasięg powieści Sól ziemi tłumaczonej na kilkanaście języków i spojrzenie na problem pokoju oczyma prostego niewykształconego człowieka. Zgadza się z dokonaną przez Ewę Wiegandt analizą twórczości Józefa Wittlina, gdy autorka stwierdza, że „twórczość Wittlina zmierzała do poznania przez sztukę. Wszelkie ucieczki poza literaturę były jej z gruntu obce. Dzięki temu jego powieść o wojnie znaczy daleko więcej niż to zapowiada temat. Sugeruje, poprzez użycie analizowanych tutaj środków artystycznych, sensy o zasięgu uniwersalnym"[49].

Ułożenie stosunków międzynarodowych na naszym kontynencie w rzeczywistości okazało się kruche. Raz po raz wybuchają nowe konflikty. Do tego dochodzą napięcia w układach globalnych, narasta przemoc oraz terroryzm. Polski SEC w swojej tolerancji do inności nie pozostaje obojętny na politykę siły. Rozwiązań konfliktów SEC poszukuje w polityce kultury, w zasadach dialogu i tolerancji. Podejmuje próby urzeczywistniania świata pokoju, bez nienawiści i nędzy. Poszukuje czystej etyki i wspólnoty serc[50]. Podejmuje wysiłki na rzecz powszechnej ekumenii w środowiskach nauki, kultury i sztuki. Promuje i wdraża ponadnarodową edukację z nadzieją i świadomością czynów pozytywnych[51].

Bibliografia:

1. „Res Humana" nr 2/ 135, Warszawa 2015, s. I – XII.
2. J. Parandowski, *Podróże literackie*, Wrocław 1968.
3. Polski SEC, red. M. Rusinek, Wydawnictwo Polskiego SEC, Warszawa 1981.
4. Polski SEC (Stowarzyszenie Kultury Europejskiej), 55 lat działalności na rzecz wspólnej Europy i jej kultury, red. A. Bukowska, Warszawa 2004.
5. M. Szyszkowska, *Filozofia w Europie*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 1999.

[48] J. Wittlin, *Sól Ziemi*, Wrocław 1991.

[49] Cytat za J. Termer, *Pacyfizm w literaturze pięknej*, „Res Humana", op.cit., s. XII, por. E. Wiegandt, Wstęp w: Sól ziemi, Wrocław 1991.

[50] Por. E. Kabatc, *Polityka kultury, czyli wino Europy*..., op.cit., s. 75.

[51] Program na bliską i dalszą przyszłość, w Polski SEC, red. A. Bukoeska, op.cit., s. 87.

Jacek Breczko

TAKIE BĘDĄ RZECZYPOSPOLITE, JAKIE ICH DZIEWCZĄT CHOWANIE (KILKA UWAG NA TEMAT PRZYCZYN I SKUTKÓW „ŻEŃSKIEGO TSUNAMI")

Streszczenie: Jan Zamojski przykładał wielką wagę do wychowania i kształcenia młodzieży i wskazywał, że od tego będzie zależała przyszłość Rzeczypospolitej; chodziło mu wszakże o wychowywanie i kształcenie chłopców. Sytuacja zmieniła się radykalnie; wkroczenie kobiet do sfery publicznej zmusza do przyłożenia szczególnej wagi do „dziewcząt chowania". To zaś prowadzi nas, po pierwsze, do kwestii związanych z ogólnie pojętym poziomem edukacji i wychowywania młodzieży we współczesnej Polsce, który oceniam jako niezadowalający. Po drugie, do kondycji duchowej dziewcząt i młodych kobiet. Koncentruję się w tym przypadku na zjawisku tak zwanej „negatywnej emancypacji", która polega na tym, że maskulinizujące się kobiety przejmują negatywne męskie zachowania, w tym agresję i przemoc. Zastanawiam się, jakie są przyczyny i skutki owej przemiany. Próbuję też znaleźć środki zaradcze, proponując reformę reformy edukacji.

Słowa kluczowe: Emancypacja, „żeńskie tsunami", reforma edukacji, wychowywanie, przemoc

Abstract: Jan Zamojski attached great importance to the education of youth and pointed out that since this will depend the future of the Republic; but he was concerned about the education of boys. The situation changed radically; entry of women into the public sphere forced to apply a special attention to the education of girls. This leads us, first, to issues related to the general welfare level of education and upbringing of young people in contemporary Poland, which estimate as unsatisfactory. Secondly, it leads us to the problem of spiritual condition of girls and young women. I concentrate in this case, the phenomenon of so-called "negative emancipation", which consists in the fact that women take negative male behavior, including aggression and violence. I wonder what are the causes and effects of this transformation. I also try to find remedies, proposing reform of education reform.

Keywords: Emancipation, "female tsunami", the reform of education, upbringing, violence

Uwagi wstępne. Wielkie wyzwolenie kobiet

Przemiany w Polsce w ostatnim 25-leciu nakładają się na wielką mutację kulturową (określenie Jerzego Jedlickiego), która od ponad dwustu lat – coraz dogłębniej – przekształca cywilizację zachodnią (staje się zresztą w coraz większym stopniu „mutacją globalną"). Jej początek to oświecenie i rewolucja francuska; główny zaś jej trend – co zauważył już Hegel – to postęp wolności. W wieku XIX nastąpiło

wyzwolenie mężczyzn; zamieniali się oni stopniowo, w różnych krajach, z poddanych w obywateli[1]. W XX wieku dokonało się zaś wyzwolenie kobiet, tym razem spod władzy mężczyzn. Dokonała się – innymi słowy – wielka emancypacja kobiet, która kończy epokę dominacji mężczyzn, epokę patriarchatu. Będzie to być może – z perspektywy stuleci – najważniejszy proces nowoczesny.

Nastąpiło zatem wielkie wyniesienie kobiet, powiązane wszakże z wykorzenieniem, z wyrwaniem z tradycyjnej gleby, z kobiecego „matecznika", jakim była wielopokoleniowa, stabilna rodzina. Kobiety zatem utraciły tradycyjne koleiny, po których poruszały się od pokoleń, ale zyskały wolność. Wolność jest czymś cennym, ale bywa też wyzwaniem, bo zmusza do samodzielności, do „samokierowania"; a w przypadku błędów w kierowaniu może prowadzić do zagubienia. Na ten właśnie aspekt wyzwolenia kobiet chciałem w tym tekście zwrócić uwagę.

Kobiety zatem – ujmując rzecz metaforycznie – wyszły z domu i weszły na agorę. Wkroczyły do sfery publicznej i zaczęły grać męskie role (odwrotność teatru greckiego) oraz pracować w zawodach, które dawniej uznawano za specyficznie męskie. Nie tylko wkroczyły jednak do sfery publicznej, ale zaczęły odgrywać w tej sferze – w wielu obszarach – rolę decydującą. Pojawiło się nawet podejrzenie, że po epoce patriarchatu nie nastąpi epoka równowagi, równouprawnienia, ale „wahadło historii" przechyli się w druga stronę i nastąpi epoka matriarchatu[2]. Prowadzi to nas do tytułu niniejszej rozprawki; rację miał bowiem kanclerz Jan Zamojski przypisując wielką wagę wychowaniu i kształceniu młodzieży i wskazując, że od tego będzie zależała przyszłość Rzeczypospolitej; chodziło mu wszakże o wychowywanie i kształcenie chłopców, albowiem tylko mężczyźni byli aktywni w sferze publicznej. Sytuacja zmieniła się radykalnie; wkroczenie kobiet do sfery publicznej, a nawet możliwa dominacja kobiet, zmusza do przyłożenia szczególnej wagi do „dziewcząt chowania". To zaś prowadzi nas do kwestii związanych z ogólnie pojętym poziomem edukacji i wychowywania młodzieży we współczesnej Polsce.

Nieudana reforma edukacji

Zauważmy, że wiele rzeczy w Polsce, w ostatnim 25-leciu, się udało. Niektórzy twierdzą – i mają chyba sporo racji – że było to najszczęśliwsze dla Polski ćwierćwiecze od rządów ostatnich Jagiellonów. Kilka jednak rzeczy niezbyt się udało i zaliczyć do nich można właśnie reformę edukacji. Kwestia jest zresztą sporna, a rozrzut opinii ogromny. Jedni twierdzą, że reforma edukacji okazała się wielkim sukcesem i przytaczają dane, w których polska młodzież w różnych rankingach „testowych"

[1] W Polsce ten proces był – patrząc z „patriotycznej perspektywy" – ambiwalentny: wyzwolenie obywateli łączyło się bowiem ze zniewoleniem Polski; wyzwolenia chłopów dokonali zaborcy. Również w imperiach kolonialnych sprawa była w XIX wieku zawikłana; wyzwolenie bowiem obywateli nie szło w parze z wyzwoleniem „tubylców"; kropką nad „i" był w tym przypadku proces „dekolonizacji", który dokonał się w połowie XX wieku.

[2] Podobny pogląd głosi znany futurolog Francis Fukuyama, opierając to na danych demograficznych; kobiety żyją dłużej, a społeczeństwa Zachodu się starzeją, będzie zatem rosła liczba starych kobiet i one okażą się najsilniejszym liczebnie elektoratem; ich zatem poglądy i głosy będą decydować o stanowieniu prawa i kierunkach polityki. Por. F. Fukuyama, *Koniec człowieka. Konsekwencje rewolucji biotechnologicznej*, wyd. Znak, Kraków 2004, s. 91-94.

zajmuje czołowe miejsca w świecie. Inni zaś powiadają, że zmierzamy ku „edukacyjnej katastrofie". Skłaniam się do tego ostatniego poglądu[3].

Rzecz zasługuje na odrębne i dogłębne zbadanie; tutaj zatem tylko kilka uwag. Sądzę, że obecny system edukacji posiada dwie główne wady; jedną w sferze kształcenia, drugą w sferze wychowywania. Zacznijmy od tej pierwszej.

Ponownie niepotrzebnie ulegliśmy – nawiązując do wieszcza – naszej narodowej „papuziej skłonności" i przejęliśmy w „mocnej postaci" wzorce amerykańskie, oparte na filozofii pragmatycznej i utylitaryzmie, które preferują wąsko pojętą efektywność, transparentność i standaryzację. Co prowadzi w kształceniu do zdecydowanej przewagi kryteriów ilościowych nad jakościowymi. Dziedzina edukacji staje się królestwem parametrów, algorytmów i punktów. Pojawia się coś, co można w skrócie określić jako „testocentryzm". Testy nie mierzą jednak głębi wiedzy, umiejętności twórczego myślenia i łączenia różnych faktów, ale wiedzę powierzchowną. Wprowadzają też złudzenie, że na każde pytanie istnieje poprawna odpowiedź i jest ona już znana. Wprowadza to do nauczania jałowość i nudę, posługiwanie się „gotowcami" i „skrótowcami", czyli „brykami"; nie uczy drążenia problemów i szukania powiązań. Uczy zaś czegoś niezwykle szkodliwego: że schematyczność i sztampowość „popłaca". Najgorsze zaś – i w perspektywie długofalowej najbardziej szkodliwe – jest to, że „testocentryzm" niszczy ciekawość poznawczą, a zatem dążenie do prawdy. Rodzi przeto poważną chorobę ducha, którą określić można jako „obojętność wobec prawdy", a która to choroba prowadzi z kolei – jak słusznie zauważył Edmund Husserl – do kryzysu kultury, w tym przypadku kryzysu kultury polskiej[4].

---

[3] Pamiętam wstrząs, kiedy na studia przyszedł pierwszy rocznik „z reformy". To była inna młodzież; przygaszona, schematyczna, słabo oczytana, o wąskich horyzontach, pozbawiona *esprit* oraz umiejętności i swoistej intelektualnej zabawy związanej z dyskutowaniem i drążeniem problemów.

[3] Por. E. Husserl, *Kryzys europejskiego człowieczeństwa a filozofia*, tłum. Janusz Sidorek, wyd. Aletheia, Warszawa 1993. Bogusław Śliwerski – przewodniczący Komitetu Nauk Pedagogicznych PAN – tak charakteryzuje główne wady modelu opartego na testach: „Szkoła nie uczy już umiejętności związanych z krytycyzmem, analizowaniem zjawisk w kategoriach przyczynowo-skutkowych, wyciąganiem wniosków. To zostało zredukowane przez samych nauczycieli. Nie dlatego, że nie chcą tego uczyć, ale takie są dzisiaj podstawy programowe. Odchodzi się od kształcenia spiralnego, powracania na kolejnych etapach edukacji do wcześniejszych zagadnień, łączenia i systematycznego pogłębiania wiedzy z różnych przedmiotów. Nie ma już podejścia interdyscyplinarnego. Teraz jest nauczanie liniowe. Widać to szczególnie na przykładzie matematyki, gdzie jest wręcz strach nauczycieli przed zadaniami otwartymi, których nie rozwiązuje się jedynie na podstawie określonego algorytmu. Ich wyjaśnianie wymaga bowiem więcej pracy z uczniem, pobudzania jego wyobraźni, zmuszania do myślenia abstrakcyjnego. Ale matematyk nie ma na to czasu. Musi gonić z programem, bo inaczej jego podopieczny nie zda testu… Młodym ludziom proponuje się dziś wiedzę typu instant. Skondensowaną, która pozwala przebrnąć przez testy. A testy buduje się na zasadzie teleturnieju «Familiada». Trzeba dać odpowiedź, jaki procent ludzi uważa tak czy tak. Kształcimy coraz większą liczbę osób, które są podatne na różne techniki manipulacyjne, osobowości radarowe. Wypuszczamy pokolenia nastawione zadaniowo, egoistycznie, unikające zagrożeń. A przecież istotą edukacji powinno być wykształcenie osobowości żyroskopowych, wewnątrzsterownych, kierujących się własnym rozumem, sumieniem, wartościami i poczuciem odpowiedzialności. Musimy dać młodym ludziom trwałe podstawy do samowychowania i samorealizacji, wytworzyć u nich zdolności do racjonalnych ocen, analizy, kierowania się sumieniem… Co ciekawe, wyniki badań procesów testowania uczniów i ich wykorzystywania przez organy nadzoru czy organy prowadzące szkoły do określania, które placówki są dobre, a które gorsze, wykazują, że im częściej na podstawie testów rozlicza się szkoły i nauczycieli z poziomu nauczania, tym większa jest ich skłonność do zachowań zakłócających wiarygodność testów… Z analiz socjologów edukacji wynika, że władze szkół zaczynają redukować lub nawet likwidować te przedmioty z procesu kształcenia, które nie były związane z testowaniem wiedzy i umiejętności. Nauczyciele poświęcali więcej czasu na uczenie umiejętności rozwiązywania testów, zwłaszcza z pytaniami zamkniętymi, a w dniu przeprowadzanych testów porównawczych zachęcano słabszych uczniów do pozostania w domu… Chcemy, by polska młodzież konkurowała w świecie oryginalnością, twórczością, niezależnością, wyobraźnią, poziomem krytycyzmu, a zmuszamy ją do uczenia się «pod sznurek», odtwórczo, sztampowo… Uczniowie doskonalą się, ale w ... technikach ściągania, załatwiania, «strzelania na chybił trafił», a organizatorzy egzaminów cieszą się, że im więcej jest w nich zadań

Przechodzimy w ten sposób do drugiej wady systemu edukacji – do wychowywania. Wiąże się ona również z relatywizmem epistemologicznym, a zatem z obojętnością wobec prawdy. Główny zarzut brzmi następująco: wychowawcy nie mają obecnie wyraźnych przekonań moralnych; wychowy zatem sami nie bardzo wiedzą, jak żyć i w co wierzyć. W przypadku kwestii światopoglądowych coraz większe wpływy zdobywa coś, co można określić jako „tolerancjonizm", będący esencją „politycznej poprawności". Tolerancjonizm głosi, że poprawny pogląd na świat brzmi: „każdy ma prawo do swojego poglądu". Tolerancjonizm głosi więc bezgraniczną tolerancję, z jednym wyjątkiem: nie toleruje się przeciwników tolerancji. W kwestiach moralnych, czyli w sferze wychowywania w sensie ścisłym, coraz większe wpływy zdobywa zaś pedagogika postmodernistyczna, w której odrzuca się wychowywanie „stresowe" i „twarde" oraz jakikolwiek wyrazisty, „dogmatyczny" wzorzec wychowawczy. Wychowawca ma inspirować, nawoływać do autentyczności, do bycia sobą i do transgresji, przekraczania barier, do bycia sobą „więcej"; albowiem podmiotowość ludzka jest „rozmazana", tożsamość pozbawiona jest substancjalności, człowiek jest „projektem" a rzeczywistość jest „płynna". Do czego to jednak się sprowadza? Kiedy młody człowiek przychodzi do wychowawcy z jakimś problemem życiowym lub moralnym, kiedy jest zagubiony i nie wie, jak postąpić, wychowawca ma w istocie tylko dwie – niczym archaiczny medyk lewatywę i popuszczanie krwi – rady: „bądź sobą", „bądź autentyczny", albo „przekraczaj siebie", „przełamuj siebie", „przekraczaj granice"; obydwie rady są czysto formalne i w przypadku zagubienia i poważnych dylematów moralnych zazwyczaj jałowe[5]. W sferze wychowywania coraz większe wpływy zdobywa zatem – w mojej opinii niezwykle szkodliwa – mieszanka tolerancjonizmu oraz filozoficznego postmodernizmu.

Stan edukacji w Polsce nie jest zatem dobry. Jeśli nawet nie zmierza ona ku katastrofie, to błąka się po manowcach.

Negatywna emancypacja. Przyczyny

A jaka jest obecnie w Polsce kondycja duchowa dziewcząt i kobiet? Janusz Czapiński, psycholog społeczny, badając wieloletnie trendy rozwojowe, określił tę kondycję w sposób obrazowy jako „żeńskie tsunami"[6]. Kobiety się „maskulinizują", przejmują męskie zawody, role, nawyki; nie zawsze jednak te dobre, często złe.

zamkniętych, tym mniejsze będą koszty ich sprawdzania". B. Śliwerski, *Zmierzamy ku edukacyjnej katastrofie. Sowietyzację zastąpiła amerykanizacja*,
http://serwisy.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/701245,zmierzamy_ku_edukacyjnej_katastrofie_sowietyzacje_zastapila_amerykanizacja.html, 15.06.2015.
Byłem niedawno świadkiem rozmowy (stojąc w kolejce do kasy na dworcu PKP) kilku młodych ludzi. Jeden z nich chwalił się, że jest „mistrzem w strzelaniu" (zaiste, na koszulce miał coś w rodzaju tarczy). Okazało się jednak, że w kilku pisanych ostatnio testach „ze słuchu" otrzymał czwórki i trójki, nic nie wiedząc o temacie. Ewa Nawrocka nazwała to „małpią zręcznością w rozwiązywaniu testów".

[5] Są to zresztą rady – w przypadku dosłownego rozumienia – wewnętrznie sprzeczne, w czym zresztą tkwi ich siła i uniwersalność; gdy bowiem młody człowiek dostrzega w sobie skłonność do kleptomanii, wychowawca może powiedzieć: „przełamuj siebie", „przekraczaj własne ograniczenia"; kiedy zaś młody człowiek chciałby oddać prawowitemu właścicielowi znalezione pieniądze i się waha, wychowawca może powiedzieć: „bądź sobą", „bądź autentyczny". Rzec można, że taka „miękka pedagogika" przypomina medycynę, która wyrzekłaby się metod inwazyjnych i to w przypadku społeczeństwa szczególnie schorowanego.

[6] Por. http://www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza_raport_2007.pdf

Określa się to również – w sposób bardziej neutralny – jako „negatywną emancypację". Ujmując rzecz w wielkim skrócie, dziewczyny i kobiety zaczynają doganiać mężczyzn w kilku (dotąd) męskich konkurencjach: w piciu alkoholu, w paleniu, w przeklinaniu, w przygodnych kontaktach seksualnych oraz – trend chyba najbardziej złowrogi – w agresji.

Jakie są tego przyczyny? Przyczyną najbardziej ogólną jest – wspomniana na wstępie – owa wielka mutacja kulturowa, która wyrzuciła zarówno mężczyzn, jak i kobiety z tradycyjnych kolein; z zastrzeżeniem, że zmiana w przypadku kobiet jest większa i bardziej gwałtowna.

Do przyczyn bardziej szczegółowych zaliczyć można przemiany obyczajowe związane z tak zwaną „rewolucję seksualną", która miała miejsce w burzliwych latach sześćdziesiątych. Wybitny znawca tej problematyki, rzec można ekspert, Roman Polański, stwierdził, że przełomowa w tym przypadku była nie tyle ideologia „*make love, not war*", mająca – w duchu freudowskim – *Tanatosa* zastąpić *Erosem*, ale wynalazek „pigułki antykoncepcyjnej". Od tej pory kobiety przestały się obawiać niechcianej ciąży i zaczęły – używając pewnego eufemizmu – „swobodnie realizować swoją seksualność". Pierwsza dyplomowana *sex coach* w Polsce wyraziła to dobitnie: „kobiety zostały spuszczone ze smyczy religii i kultury"[7].

Rozprzestrzeniło się zatem, wcześniej niezwykle elitarne, kobiece plemię Arystypek", poszukiwaczek przyjemności. Zawierają jedynie krótkotrwałe związki, instrumentalnie traktują partnerów, poszukują coraz bardziej radykalnych doznań. Wszystko to zaś rodzi poczucie niedosytu i duchową pustkę. Kiedy zaś pasja zamienia się w nałóg, Arystypki zamieniają się w „Messalinki"[8].

Kolejna przyczyna, być może najważniejsza, to słabnięcie rodziny. Kultura hedonistyczna i konsumpcyjna nie służy rodzinie. Szukający nowych doznań młodzi ludzie lubują się w związkach przelotnych; kiedy zaś zawierają małżeństwo, często nie trwa ono długo i nie „obradza" potomstwem. Znikają zatem trwałe, liczne i wielopokoleniowe rodziny, które były „ojczyzną kobiet", czy też raczej „matecznikiem kobiet". Pojawia się, powtórzmy, swoiste żeńskie wykorzenienie (mężczyźni lepiej, jak się zdaje, to znoszą). Efemeryczność rodzin jest zresztą szkodliwa nie tylko dla kondycji duchowej kobiet, nie tylko indywidualnie, ale też dla trwałości społeczeństwa. Stabilne rodziny były bowiem nie tylko „matecznikiem" kobiet, ale były też ważnym przekaźnikiem tradycji; służyły zatem „reprodukcji kultury". Co więcej, zajmowały się tym w większym stopniu kobiety niż – zazwyczaj mniej obecni w domu i w życiu dzieci – mężczyźni. W stabilnych i spójnych społeczeństwach „tradycja przekazywana jest w kołysankach nuconych przez matki, w szeptanych przez nie modlitwach, w ubraniach, które szyją, w potrawach, które gotują, oraz w rodzinnych rytuałach i zwyczajach, których uczą dzieci"[9]. Tego wszystkiego zaczyna brakować; niegdyś dzieci wychowywane w licznych rodzinach, mających mnóstwo

[7] Por. Rozmowa z Martą Niedźwiedzką, *Kobiety chcą więcej. O czym mówi „Nimfomanka"*, „GW", „Duży Format", 16.01.2014.

[8] Messalinki to – innymi słowy – nimfomanki, seksoholiczki. „Seksoholizm przez lata uznawany był za problem, z którymi borykają się przede wszystkim mężczyźni. Tymczasem ostatnie badania obalają ten mit – według nich w USA aż 40 proc. osób uzależnionych od seksu stanowią kobiety. W Polsce ta liczba również z roku na rok się zwiększa". http://kobieta.onet.pl/zdrowie/zycie-intymne/jestem-kobieta-jestem-seksoholiczka/r21pr, 15.06.2015

[8] M. Walzer, *O tolerancji*, tłum. Tadeusz Baszniak, wyd. Aletheia, Warszawa 2013, s. 120-121.

związków z krewnymi, posiadały wyraźny „adres w bycie", „zakotwienie w świecie"; wiedziały kim są i do kogo przynależą; wzmacniał to również wyrazisty, tradycyjny przekaz kulturowy. Dzieci miały zatem silną tożsamość indywidualną i kulturową. Obecnie zaś dzieci mają coraz słabszą tożsamość; nie wiedzą, gdzie siebie umieścić, nie wiedzą, gdzie przynależą. Adresów jest – co prawda – bardzo dużo, ale są one ulotne i niewyraźne (niczym przyjaźnie w świecie wirtualnym). Pojawia się coś, to bywa określane jako „migotliwość tożsamości".

Słabnięcie tożsamości łączy się – paradoksalnie – z rozprzestrzenianiem się egotyzmu (psychologowie mówią o umasowieniu „osobowości narcystycznych") oraz postawy roszczeniowej. Co, z kolei, wiąże się prymatem uprawnień (praw) nad obowiązkami; z permisywnym, bezstresowym wychowywaniem; z kulturą masową i przemysłem reklamowym, który tworzy miraże, że „wszystko jest dla wszystkich" i „wszystko jest w zasięgu ręki".

Rozrost postawy roszczeniowej prowadzi do maksymalizacji oczekiwań: „wszystko mi się od świata należy". Świat wszakże bardzo rzadko odpowiada „tak" na owo „wszystko". Postawa roszczeniowa i maksymalizacja oczekiwań prowadzą zatem – w sposób wręcz konieczny – do zawodu i frustracji. Co ciekawe, owa plaga maksymalizacji oczekiwań dotyczy – jak się zdaje – w większym stopniu dziewczynek i kobiet niż mężczyzn[10]. A zatem zawód i frustracja częściej bywa ich udziałem.

Występuje tu – powtórzmy – pewien paradoks: słaba tożsamość łączy się ze skrajnym egotyzmem; słabe „ja" chce być „pępkiem świata". Taki ktoś ma zatem wrażenie, że wszystko powinno się wokół niego kręcić, ale centrum jest puste. Oscyluje zatem między arogancją („jestem wszystkim"), a rozpaczą („jestem nikim"), co również rodzi frustrację.

Zawód i frustracja prowadzą zaś nierzadko do agresji; co więcej, agresja jest również sposobem na wzmocnienie „ja", uwyraźnienie tożsamości i wzmocnienie związków – poprzez „więź negatywną", poprzez posiadanie wspólnego wroga – z innymi ludźmi. „Nienawidzę, więc jestem". „Jestem tą, która nienawidzi X-a"; „jestem z tymi, którzy nienawidzą Y-ka". Oto – jak sądzę – głęboka przyczyna agresji u wielu dziewcząt i młodych kobiet.

Do wzrostu agresji przyczynia się również wpływ kultury masowej. Sprawa jest złożona i wiele o tym pisano; ograniczę się do kilku uwag. Zło, demoniczność, seks i agresja lepiej się sprzedają niż dobroć, prostolinijność, skromność i łagodność; a zatem to pierwsze – w przekazach medialnych – zdecydowanie przeważa nad tym drugim.

Owe destrukcyjne i zarazem atrakcyjne treści dotyczą nie tylko mężczyzn, ale i kobiet. Coraz częściej pojawia się w massmediach wizerunek agresywnej kobiety

[10] Oto, jak czytamy w raporcie Rzecznika Praw Dziecka, w przedszkolach „większość chłopców marzy o wykonywaniu typowo męskich zawodów, takich jak: strażak, policjant, sportowiec. Dziewczynki chcą być zwykle modelkami, gwiazdami, baletnicami".
http://www.frd.org.pl/repository/Dziecko%20ma%20glos_Raport%20z%20badan.pdf , 15.06.2015. Marzenia chłopców są więc niezbyt wygórowane; marzenia dziewczynek są maksymalistyczne. Co więcej, marzenia chłopców są takie same jak ich rówieśników sprzed wielu lat, marzenia dziewczynek się zmieniły (jestem przekonany, że gdyby podobne badania przeprowadzić w przedszkolach kilka dekad temu, dziewczynki chciałyby być pielęgniarkami, lekarkami, nauczycielkami). Można odnieść wrażenie, że nie ogranicza się to do przedszkola; młode dziewczęta – otoczone medialnymi mirażami – zachowują i kultywują owe maksymalistyczne oczekiwania.

o mrocznej duszy. Dodajmy do tego dyscypliny sportowe, związane z walką, zarezerwowane do niedawna dla mężczyzn, w których coraz częściej występują kobiety. Dorzućmy do tego gry komputerowe, w których bohaterkami są wojowniczki, posługujące się zarówno pięścią, jak i bronią sieczną i palną (np. Lara Croft[11] w grze Tomb Rider, która zresztą rozrosła się w swoisty segment pop-kultury z filmami, komiksami, książkami, lalkami). Odnotujmy, na koniec, pojawienie się czegoś szczególnie niebezpiecznego. W Ameryce zyskuje teraz popularność nowa odmiana programu w konwencji *reality show*, zatytułowana „Bad Girls Club". W luksusowej rezydencji zamykane są – specjalnie dobrane – kłótliwe i agresywne kobiety o mentalności nastolatek. Sławę zdobywa ta, która prześciga inne w nienawiści, wojowniczości i wulgarności; staje się przeto wzorem dla nastolatek (co gorsza, program ten może okazać się – podobnie jak *Big Brother* – globalnym standardem).

Negatywna emancypacja. Skutki

„Żeńskie tsunami", czyli negatywna emancypacja, ma rozliczne skutki; dwa są wyraźne, inne mniej oczywiste, w dłuższym jednak czasie – jeśli „tsunami" nie zostanie zahamowane – niezwykle groźne. Skutki rzucające się w oczy to wzrost agresji i zmniejszenie się dzietności (w tym przypadku negatywna emancypacja jest jedną z przyczyn).

Dane o wzroście agresji są alarmujące: „W ciągu ostatnich dziesięciu lat o jedną trzecią wzrosła liczba pobić i bójek z udziałem kobiet. W tym samym czasie liczba pobić wśród nastolatek wzrosła o połowę. Od 1990 roku trzykrotnie zwiększyło się spożycie alkoholu wśród kobiet. Coraz częściej sprawczyniami różnego rodzaju wykroczeń są coraz młodsze dziewczęta, niejednokrotnie będące pod wpływem alkoholu lub narkotyków. Niepokojącym zjawiskiem jest również wzrost brutalności dziewcząt… Przestały one być jedynie dziewczynami nieletnich i dorosłych przestępców, przestały wyłącznie stać «na czatach» i być «przynętą». Dziewczęta stają się coraz częściej sprawcami, bądź ponoszą odpowiedzialność za przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu. Do tej kategorii zaliczamy takie czyny, jak: uszkodzenie ciała, bójki, pobicia, zgwałcenia, zabójstwa... Kolejnym problemem jest obniżający się wiek sprawczyń agresji – coraz częściej 12-, 14-letnie dziewczęta wchodzą w konflikt z prawem, dotyczy to również coraz bardziej brutalnych zachowań agresywnych... Agresja współwystępuje z: uzależnieniami, prostytucją, kradzieżami, ucieczkami z domów, wagarami, uczestnictwem w grupach nieformalnych"[12]. Nie jest to zresztą problem specyficznie polski. Trend ten zauważono w USA już w latach siedemdziesiątych (albowiem coraz więcej Amerykanek trafiało wtedy do więzień) i rozpoczęto wówczas systematyczne badania nad agresją wśród kobiet. We Francji, w ostatnich pięciu latach, liczba nieletnich Francuzek, które dokonały przestępstwa z użyciem przemocy, wzrosła o 80 procent; przy czym przemoc wśród dziewcząt

[11] Postać Lary Croft zainspirowana została przez komiksową postać Tank Girl, będącej – w zamiarach twórców – przeciwieństwem stereotypowej postaci kobiecej i która zaiste stała się swoistym archetypem agresywnej i wojowniczej komandoski-piękności.

[12] S. Moczydłowski, *Eskalacja agresji dziewcząt*, http://www.kuratorium.bialystok.pl/kuratorium2/profilaktyka/mat_z_konf/eskalacja_agresji_dziewczat.pdf., 15.06.2015.

rosła trzykrotnie szybciej niż wśród chłopców. Dziewczyny zatem – nie tylko w Stanach Zjednoczonych, ale wolno podejrzewać, że i w całej Europie – gonią i dościgają chłopców pod względem zachowań agresywnych i niebezpiecznych[13]. Przejawem agresji dziewcząt najbardziej chyba spektakularnym, będącym zarazem niczym wierzchołek góry lodowej, są tak zwane „ustawki"; kiedy to grupy dziewcząt (czy też, mówiąc wprost, dziewczęce bandy), umawiają się na zbiorowy pojedynek.

Dane demograficzne dotyczące dzietności są równie, a może nawet bardziej, alarmujące niż dane dotyczące agresji. Można chyba śmiało powtórzyć określenie, które padło w kontekście edukacji: zmierzamy ku demograficznej katastrofie.

W najnowszej prognozie demograficznej na lata 2014-2050, opublikowanej przez GUS (korygującą wcześniejszą, bardziej optymistyczną) przewiduje się systematyczne zmniejszanie ludności Polski; w roku 2050 ludność naszego kraju zmniejszy się o cztery i pół miliona i wyniesie niecałe 34 miliony; wedle jednak scenariusza pesymistycznego ludność Polski zmniejszy się o sześć milionów i wyniesie 32 miniony. Co gorsza, społeczeństwo będzie systematycznie się starzeć, i tak zwana „mediana", czyli średnia wieku, wzrośnie z 39 lat obecnie, do – jak się szacuje – 53 lat w roku 2050. Starzenie się społeczeństw jest zjawiskiem globalnym, jednak szybkie tempo starzenia się i niska dzietność nie są globalne. Na cóż te prognozy wskazują? Otóż na wieki paradoks historyczny. Okres najlepszej, od wielu stuleci, *prosperity* ekonomicznej i geopolitycznej Polski, może okazać się okresem wielkiej klęski narodu, porównywalnej do drugiej wojny światowej. Wówczas również ludność Polski zmniejszyła się o sześć milionów. Tym razem jednak przyczyną nie będzie eksterminacja narodu dokonana przez najeźdźców, ale nasze własne działania i zaniechania. Można bowiem wskazywać na obiektywne przyczyny ekonomiczne, ważne jednak są również przyczyny kulturowe i światopoglądowe, na które mamy wpływ; choćby przez odpowiednie „młodzieży chowanie". Na owe przyczyny zwracają również uwagę autorzy zajmujący się prognozami demograficznymi:

> Podstawowe znaczenie w określaniu zachowań prokreacyjnych i wskaźników dzietności miały w Polsce procesy transformacji systemowej. Spowodowały one gwałtowne przejście od reprodukcji tradycyjnej (altruistycznej), w wyniku której kobieta podporządkowuje swoje Ja i swoją aktywność rodzinie i macierzyństwu, do reprodukcji nowoczesnej (indywidualistycznej), gdzie kobieta nie chce rezygnować z własnego Ja i ograniczać pola własnej aktywności do roli matki i opiekunki domowego ogniska […]. Równie dużą rolę odgrywały i odgrywają w tych przekształceniach czynniki kulturowe, związane z coraz szerszym otwieraniem się Polski na procesy globalizacji, nowe ideologie i nowe style życia. Oferta konsumpcjonizmu i przesłanie indywidualizmu są dla młodego pokolenia szczególnie kuszące i szczególnie konkurencyjne wobec tradycyjnych form życia małżeńsko-rodzinnego[14].

No właśnie, w powyższym cytacie mamy chłodną, opisową „narrację"; może jednak należałoby przejść od opisu do oceny; przyjąć zatem perspektywę aksjologiczną. W tym przypadku „reprodukcja nowoczesna, indywidualistyczna", „nowe

[13] Por. A. Napiórkowska, *Groźne i wściekłe Francuski biją,* http://wyborcza.pl/1,76842,8607832,Grozne_i_wsciekle_Francuzki_bija.html ,15.06.2015.

[14] K. Szafraniec, *Młodzi 2011*, red. naukowa i rekomendacje polityczne M. Boni, wyd. Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011, s. 82.

ideologie i style życia", „oferta konsumpcjonizmu i przesłanie indywidualizmu" okazują się dla kondycji narodu, dla jego biologicznego trwania, prawie równie groźne, jak działalność NKWD i Gestapo[15]. Czego należałoby sobie życzyć? Nie cofnięcia, mechanicznego powrotu do tradycji. Bo tego się nie da zrobić. Ale dialektycznego, po spirali, przejścia do „reprodukcji altruistycznej"; do tego, aby kobiety zrównoważyły aktywność publiczną i zawodową oraz „aktywność w roli matki i opiekunki domowego ogniska", a zatem aktywność „poświęconą rodzinie i macierzyństwu". Wniosek wydaje się prosty, należy uczyć dziewczęta altruizmu, również obywatelskiego altruizmu, zwanego też patriotyzmem. Pytanie tylko, jak to robić.

Inne długofalowe skutki „negatywnej emancypacji" to dalsze osłabienie rodziny i dokonywanego przez nią przekazu kulturowego; dalsze więc wykorzenienie i „atomizacja" ludzi młodych (szczególnie zaś coraz liczniejszych jedynaków i jedynaczek) prowadząca do słabnięcia więzi społecznych. Kiedy zaś spontaniczne więzi społeczne słabną, musi je zastępować państwo i prawo. Mamy więc kolejny paradoks (na który zresztą zwracali uwagę amerykańscy komunitarianie): społeczeństwo liberalne i indywidualistyczne prowadzi do wzrostu etatyzacji poprzez osłabianie organicznych więzi społecznych. To co kiedyś było regulowane przez obyczaj, religię i moralność, musi być regulowane przez – coraz bardziej szczegółowe i inwazyjne – prawo stanowione. Na przykład coraz bardziej szczegółowe prawo rodzinne oraz coraz liczniejsze państwowe instytucje mają kontrolować coraz bardziej efemeryczne i słabnące rodziny; mają „monitorować" proces wychowawczy w rodzinach. Mają sprawdzać, czy egoistyczni i infantylni rodzice nie krzywdzą własnych dzieci[16].

Środki zaradcze

Pojawia się zatem pytanie: „Co robić?". Jak przeciwdziałać tym tendencjom? Gdzie szukać lekarstwa? Sprawa jest niezwykle trudna i chętnie zostawiłbym ją do wspólnego namysłu (poczekałbym więc na owoce publicznej debaty). Podjęcie wszakże kilku działań wydaje się oczywiste.

Przede wszystkim reforma reformy edukacji; reforma obecnego sposobu „młodzieży chowania".

Reforma została wprowadzona przez rozum instrumentalny i rozwija rozum instrumentalny (trzeba to popsuć, wsunąć kij w szprychy tej maszyny, która kręci się sprawnie, ale na jałowym biegu; albo – używając innej przenośni – jedzie sprawnie, ale donikąd). Niezbędna wydaje się decentralizacja i „deregulacja" oraz powiązane z tym odejście od prymatu kryteriów ilościowych i przejście do prymatu kryteriów jakościowych, czego zwieńczeniem byłoby przywrócenie egzaminów wstępnych do

[15] W porównaniu tym, rzecz jasna, nie chodzi o wymiar etyczny. Czym innym bowiem jest zabijanie ludzi, a czym innym nierodzenie ludzi. Wymiar realny jest jednak podobny: w wyniku danych działań, bądź zaniechań, jest mniej ludzi niż mogłoby być. Ubytek ludności w Polsce w wyniku drugiej wojny oraz ubytek ludności – w dłuższym co prawda czasie – w przypadku spełnienia pesymistycznego są identyczne. Jest to zasmucające z wielu powodów; również z powodów geopolitycznych. Otóż mógł być wielki naród, spoiwo Europy Środkowej, a będzie – jeśli pesymistyczne prognozy się spełnią – „narodek".

[16] Na szczęści feminizacja mężczyzn ma tu swoje pozytywne strony. Mam wrażenie, oparte na licznych obserwacjach (trudne wszakże do naukowego zweryfikowania, bo to sfera subtelna), że spada jakość macierzyństwa, natomiast rośnie jakość „ojcostwa". Kobiety stają się coraz gorszymi matkami, mężczyźni zaś coraz lepszymi ojcami. Niczym w soczewce można to dostrzec w licznych przypadkach nagłaśnianych przez organizacje próbujące bronić praw ojców w sprawach rozwodowych.

liceów i na studia wyższe. Odejście od „testocentryzmu" i wzrost rangi przedmiotów humanistycznych. Idzie między innymi o wychowanie obywatelskie i patriotyczne, które nie byłoby jednak realizowane wprost, jako oddzielny przedmiot, co zwykle kończy się farsą i odnosi skutek odwrotny od zamierzonego. Treści „obywatelskie" i „patriotyczne" pojawiają się, rzec można naturalnie, przy dobrze uczonej historii powszechnej, historii Polski oraz literaturze światowej i polskiej. Szczególna jest tu rola historii, która uczy więzi z minionymi pokoleniami, ciągłości kulturowej, która to więź jest – jak zauważył Leszek Kołakowski – niezbędnym składnikiem naszej ufności w życie (tego, że nie jesteśmy samotną trzciną, bez związku z łąką ludzkości i narodu). Nie można tego przekazać, ucząc jedynie dat i formułek oraz przygotowując do testów, a zatem bez humanistycznego i duchowego pogłębienia. Błędem jest też traktowanie etyki jako alternatywy dla nauczania religii; alternatywą powinno być religioznawstwo, albo historia Kościoła. Etyka zaś powinna być realizowana jako odrębny przedmiot w ścisłym programowym powiązaniu z jeszcze jednym przedmiotem – szczególnie ważnym, jeśli idzie o naukę samodzielnego myślenia i „rozszerzanie horyzontów" młodzieży – mianowicie z filozofią, której brak w programach szkół średnich wydaje mi się wręcz skandalem.

Należałoby też zwiększyć dyscyplinę; zmniejszyć liczbę „praw ucznia", zwiększyć liczbę „obowiązków ucznia". Należałby również dążyć do tego, aby zwiększyć autorytet nauczyciela; aby miał więcej praw i aby jego pozycja była mocniejsza. Piszę to wszystko z mieszanymi uczuciami, jestem bowiem – rzec można – z natury liberałem. Wydaje mi się jednak, że obecnie wzrost dyscypliny, nauka „krótkiego trzymania siebie", zapobieganie rozpieszczeniu i roszczeniowości jest czymś naglącym.

Podsumowując, reformując reformę edukacji, należałoby wytyczyć dwa główne cele: humanizować, rozszerzać horyzonty i pogłębiać duchowo oraz kształtować silne charaktery i wyraziste osobowości, a zatem odchodzić od bezstresowego wychowywania i standaryzacji. Obecny model edukacji i w jednym, i w drugim przypadku zmierza w dokładnie odwrotnym kierunku.

Zmiany te dotyczyłby kształcenia i wychowywania zarówno chłopców, jak i dziewcząt. Należałoby wszakże rozważyć – ze względu na opisywaną tu „negatywną emancypację" – wprowadzenie specjalnych szkół żeńskich, które kształciłyby kobiece – zarazem obywatelskie i prorodzinne – elity. Można w ten sposób nawiązać do różnych elitarnych szkół żeńskich tworzonych w Europie w XIX wieku. W Rosji carskiej były na przykład „Instytuty Panien Szlacheckich" (jeden z nich mieścił się w najważniejszym gmachu mojego miasta, w Pałacu Branickich), warto byłoby może – pozwolę sobie na nieco utopijną wizję – założyć sieć „Instytutów Panien Obywatelskich" (nazwa do dyskusji oraz – rzecz jasna – zdecydowanie inny program niż w szkołach carskich). Mogłyby mieć dwie odmiany: konserwatywną i progresywistyczną. Pierwsza kształciłby i wychowywała pod hasłem: „Bóg, Dzieci, Ojczyzna"; druga zaś pod hasłem: „*Liberté-Égalité-Famille*". Uważam bowiem, że działaniem wręcz samobójczym – z perspektywy narodowej – jest wykpiwanie ideału altruistycznej „matki-Polki". Nie idzie zatem o odrzucenie tego ideału, ale o jego przekształcenie. O dopełnienie go treściami ze sfery publicznej: a zatem Matka-Polka-Obywatelka.

Bibliografia:

1. Czapiński J., i in., Diagnoza społeczna 2007, http://www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza_raport_2007.pdf.
2. Fukuyama F., *Koniec człowieka. Konsekwencje rewolucji biotechnologicznej*, wyd. Znak, Kraków 2004.
3. Husserl E., *Kryzys europejskiego człowieczeństwa a filozofia*, tłum. Janusz Sidorek, wyd. Aletheia, Warszawa 1993.
4. Moczydłowski S., *Eskalacja agresji dziewcząt*, http://www.kuratorium.bialystok.pl/kuratorium2/profilaktyka/mat_z_konf/eskalacja_agresji_dziewczat.pdf. .
5. Napiórkowska A., *Groźne i wściekłe Francuski biją*, http://wyborcza.pl/1,76842,8607832,Grozne_i_wsciekle_Francuzki_bija.html.
6. Raport Rzecznika Praw Dziecka, http://www.frd.org.pl/repository/Dziecko%20ma%20glos_Raport%20z%20badan.pdf.
7. Szafraniec K., *Młodzi 2011*, red. naukowa i rekomendacje polityczne M. Boni, wyd. Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011.
8. Śliwerski B., *Zmierzamy ku edukacyjnej katastrofie. Sowietyzację zastąpiła amerykanizacja*, http://serwisy.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/701245,zmierzamy_ku_edukacyjnej_katastrofie_sowietyzacje_zastapila_amerykanizacja.html.
9. Walzer M., *O tolerancji*, tłum. Tadeusz Baszniak, wyd. Aletheia, Warszawa 2013.

Monika Krzeczek

KORUPCJA W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – FAKT CZY MIT?

Streszczenie: Korupcja jest zjawiskiem występującym od powstania instytucji władzy w różnych dziedzinach życia społecznego. Swoje początki notuje ona już za życia i działalności Platona i Arystotelesa, a później także Machiavellego i Monteskiusza. Zjawisko to spotkać możemy m.in. w służbie zdrowia, w polityce, w przedsiębiorstwach, a także w samorządzie terytorialnym, co jest głównym punktem owych rozważań. Celem owej pracy jest ukazanie zjawiska korupcji, począwszy od krótkiej historii, kolejno omawiając kwestię kulturową i systemową, następnie rozważając to zjawisko na płaszczyźnie samorządu terytorialnego, skończywszy na zagadnieniach prawnych. Problem ten towarzyszy władzy od zarania dziejów, dlatego wart jest poruszenia.

Słowa kluczowe: Korupcja, samorząd terytorialny, prawo

Abstract: The bribery is a phenomenon that appeared parallel to the very beginning of the power authorities and has the strong influence on different areas. Its expressions were noticed in Plato's and Aristotle's days and then in Machiavelli and Montesquieu periods of life. The bribery frequently occurs in the health care system, politics, companies and in the local authorities as well, and that is the main point of this domain of discourse. The main purpose of this essay is to show the bribery starting with its brief history and than, move through the cultural background and systemic conditions, to considering this phenomenon on the local authorities area and eventually closing on its legal aspects. The power and authority are accompanied with bribery since the beginning of history, so this is the reason why it is worth to be raised.

Keywords: Bribery, local authorities, law

Korupcja – próba zdefiniowania pojęcia

Korupcja oznacza różnorodne zachowania, stosunki międzyludzkie i sytuacje społeczne, dlatego trudnością jest przedstawienie jej genezy, sposobów przejawiania, istoty, zarówno w życiu zbiorowym jak i jednolitych, adekwatnych naukowo twierdzeniach[1]. Słowo „*korupcja*" wywodzi się z łacińskiego *corrumpere* oraz z języka starofrancuskiego. Po raz pierwszy pojawiło się w języku angielskim w XIV wieku i używane było do opisu uszkodzenia lub rozkładu ciała albo substancji[2]. Wg. Kazimierza Tarchalskiego, korupcja jest czerpaniem osobistych korzyści z zajmowania

[1] A. Kojder, *Godność i siła prawa. Szkice socjologiczno-prawne*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1995, s. 317.
[2] J.B. Thompson, *Skandal polityczny. Władza i jawność w epoce medialnej*, wyd. PWN, Warszawa 2010, s. 46.

publicznej pozycji[3]. Początkowo nazwa ta oznaczała gnicie, psucie się, rozkład moralny. Później pojęcie to rozszerzono na łapownictwo. Owe pojęcie definiowano również jako przyjmowanie lub żądanie przez pracownika instytucji państwowych lub społecznych korzyści majątkowych lub osobistych w zamian za naruszenie prawa bądź wykonanie czynności służbowej[4]. Nazwą tą objęto również demoralizację urzędników instytucji społecznych i państwowych objawiających się przekupnością lub łapownictwem[5].

Wyodrębniono obszary życia publicznego zagrożone korupcją:

- administracja państwowa i samorządowa,
- służba zdrowia i farmacja,
- oświata i szkolnictwo wyższe,
- administracja celna i administracja skarbowa,
- instytucje wdrażające programy unijne,
- organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości,
- sektor gospodarczy[6].

Najczęściej spotykane formy praktyk korupcyjnych to:

- wręczanie łapówek za obietnice uniknięcia kosztów, takich jak: podatki, kary sądowe, niekorzystnych regulacji,
- kreowanie luk prawnych,
- blokowanie usankcjonowanych prawem kanałów komunikacji na rzecz kanałów nieoficjalnych,
- urządzanie awarii, zaciemnień, pożarów w celu wyłudzenia łapówki,
- kradzież własności publicznej,
- ustanawianie przywilejów[7].

Wszechobecność korupcji związana jest z formami, w jakich się przejawia. Korupcja jest niczym wirus czy bakteria, która uodparnia się na różne środki zaradcze, pojawia się w różnych miejscach, zmienia swoje struktury[8].

Korupcja – krótki zarys historii

Korupcja zaznaczyła się w historii od czasów biblijnych, a nawet jeszcze wcześniej. Pierwszy dokument świadczący o występowaniu przekupstwa pochodził ze starożytnej Asyrii i został napisany w 3400 roku p.n.e. Kolejne źródła wskazują, że ponad dwa tysiące lat temu pojawiła się pierwsza książka opisująca ten problem[9].

[3] K. Tarchalski, *Korupcja i przywilej*, wyd. Semper, Warszawa 2000, s. 9.
[4] Z. Dobrowolski, *Korupcja w życiu publicznym. Międzynarodowe doświadczenia w zwalczaniu korupcji. Korupcja w Polsce*, wyd. Organon, Zielona Góra 2001, s. 13.
[5] E. Koniuszewska, *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, wyd. Wolter Kluwer, Warszawa 2009, s. 21.
[6] J. Bil, *Obszary, mechanizmy oraz skala przestępstw korupcyjnych w życiu publicznym i gospodarczym oraz kierunki ich ewaluacji*, [w:] *Korupcja i antykorupcja – wybrane zagadnienia*, red. J. Kosiński, K. Krak, wyd. CBA, Szczytno 2011, s. 681.
[7] K. Tacharski, op. cit., s. 25-26.
[8] S. Rose – Ackerman, *Korupcja i rządy*, wyd. SiC!, Warszawa 2001, s. 5-6.
[9] G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, wyd. Trio, Warszawa 2008, s. 107.

A. Z. Kamiński i B. Kamiński twierdzą, że owe pojęcie stosowali autorzy starożytni[10]. K. Tarchalski przedstawia zaś przykłady ze starożytnego Rzymu, gdzie dworzanie pobierali „*wynagrodzenie*" za rekomendację kandydatów na urzędy cesarskie. Następne przykłady dotyczą Chin w XVII wieku, we Włoszech, w Japonii, w Afryce, w Azji i Ameryce Łacińskiej[11]. Wraz z rozwojem dyplomacji i mediów rozgrywały się skandale, afery i oszustwa korupcyjne[12]. Pomimo upływu wieków, problem ten nie stracił na znaczeniu. Obserwujemy eskalację owego zjawiska zarówno w ujęciu jakościowym, jak i ilościowym. Zniknęły już takie sytuacje, jak dowody wdzięczności za wybranie samochodu bez usterek, czy odłożenie przez sprzedawcę kawałka mięsa. W pewnych dziedzinach życia społecznego pojawiły się inne formy korupcji, znane nam z telewizji, Internetu, radia. Raporty, które dotyczą tego zjawiska, budzą niepokój[13].

Kwestia kulturowa i systemowa

Korupcja występuje we wszystkich kulturach i na wszystkich kontynentach[14]. Można ją definiować nie tylko jako specyficzny typ stosunków międzyludzkich, ale także jako zjawisko kulturowe, które regulowane jest przez wartości i normy kulturowe. Z socjologicznego punktu widzenia jest produktem ubocznym wadliwego funkcjonowania podstawowych struktur społecznych. Niektóre nawyki korupcyjne są dziedzictwem zamierzchłej przeszłości. W wielu opracowaniach podkreśla się, że najbardziej korupcjogennym był styl zarządzania w zaborze rosyjskim, gdzie podstawowymi instrumentami władzy były: postrach, przemoc, łapownictwo. Wady administracji carskiej Rosji, takie jak: niskie płace, przerosty zatrudnienia urzędników, brak jawności postępowania przeniesione zostały na teren zaboru. Korupcja urzędnicza również szerzyła się na terenach zaboru austriackiego. Przysłowiowe niemieckie zdyscyplinowanie nie sprzyjało rozwoju tego zjawiska na terenie zaboru pruskiego. Krótki okres międzywojenny, okupacja i pozostawanie w sowieckiej strefie wpływów sprzyjały rozprzestrzenianiu korupcji. PRL-owska rzeczywistość i komunizm, w polskim wydaniu, były modelowym zjawiskiem korupcjogennym. Rozpowszechnienie korupcji we współczesnej Polsce uwarunkowane jest mentalnością korupcyjną. "Twarde" formy korupcji, takie jak przekupstwo, szantaż zazwyczaj są odrzucane, zaś „miękkie" – drobne łapówki, protekcja – spotykają się z przyzwoleniem i akceptacją. Traktuje się owe zachowania jako prezenty, albo tłumaczy się je powszechnością. Mentalność korupcyjna integruje się z przekonaniem, że jesteśmy bezradni wobec tej patologii bo, występuje w większości obszarów życia społecznego[15].

---

[10] A.Z. Kamiński, B. Kamiński, *Korupcja rządów. Państwa komunistyczne wobec globalizacji*, wyd. Trio, Warszawa 2004, s. 15.

[11] K. Tarchalski, op. cit., s. 12-18.

[12] Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Korupcja na przestrzeni wieków*, wyd. CBA, Warszawa 2012, s. 5.

[13] Z. Bielecki, *Zagrożenie korupcją w Polsce*, [w:] *Korupcja. Materiały pokonferencyjne*, red. Z. Bielecki, M. Zajder, wyd. WSP, Szczytno 2004, s. 13.

[14] *Korupcja. Materiały pokonferencyjne*, op.cit., s. 7.

[15] *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, Wrocław-Warszawa-Kraków 2006, s. 107-112.

Problem korupcji na płaszczyźnie samorządu terytorialnego

Korupcja może pojawiać się tam, gdzie od arbitralnych decyzji pojedynczych osób zależy pozytywne bądź negatywne rozpatrzenie sprawy. Utrwalone w społeczeństwie zwyczaje korupcyjne są czynnikiem, który niszczy struktury państwowe[16]. Przedmiotem różnorodnych analiz coraz częściej staje się problematyka etyki w działalności administracji publicznej, a zatem i samorządu terytorialnego[17]. Reaktywowanie samorządu terytorialnego podjęte zostało w celu przeobrażenia Rzeczypospolitej Polskiej. Realizacja zadań o charakterze lokalnym przez samorząd terytorialny przyniosła wielorakie skutki. Z jednej strony było to lepsze zarządzanie środkami publicznymi, a z drugiej różnorodne przejawy korupcji. Szczególna odpowiedzialność spoczywa na pracownikach administracji. Wizerunek instytucji, a także samorządu zależy od sposobu traktowania interesantów. Najczęściej wymienianymi powodami wręczania łapówek urzędnikom są:

- zamówienia publiczne, przetargi (ustalanie ich terminów i warunków),
- przyjmowanie do pracy, obsadzanie różnych stanowisk, awansowanie,
- wydawanie koncesji i zezwoleń na prowadzenie różnorakiej działalności gospodarczej,
- przyspieszenie załatwienia różnych spraw urzędowych, wydawanie zaświadczeń, dokumentów, zezwoleń,
- sprzedaż gruntów, mienia komunalnego,
- wydawanie pozwoleń na budowę, zmiany warunków zabudowy[18].

Samorząd terytorialny uczestniczy również w dystrybucji znaczących kwot pochodzących z funduszy Unii Europejskiej, gdzie również dochodzi do zachowań korupcyjnych. Korupcja w administracji samorządowej niweczy wysiłki, które nakierowane są na wspieranie rozwoju lokalnego i regionalnego, redukcje sfery ubóstwa i poprawę jakości dostarczanych usług[19].

„*Z raportu CBA za 2014 r. wynika, że więcej niż co trzecia sprawa z 420, jakie prowadziło Biuro, dotyczyła łapówek dla przedstawicieli lokalnych władz. Rok wcześniej była to co czwarta sprawa. Czy dane te każą sądzić, że skala korupcji w samorządach rośnie? – Może tak być – przyznaje prof. Antoni Kamiński z PAN, były szef polskiego oddziału Transparency International. – Sprzyjają jej sitwy tworzące się w lokalnych władzach. Szef CBA Paweł Wojtunik zwraca uwagę na to, że „dystrybucja środków publicznych odbywa się głównie na poziomie samorządów". – One realizują tysiące inwestycji*"[20]. W samorządzie polskim występują liczne mechanizmy i instrumenty antykorupcyjne. W większości wypadków są one absurdalne i stwarzają jedynie pozór ochrony przed owym zjawiskiem[21].

---

[16] L. Grochowski, *Korupcja a samorząd terytorialny (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Społeczno-prawne aspekty przeciwdziałania korupcji*, red. J. Bil, A. Wawrzusin,wyd. WSP, Szczytno 2012, s. 99.

[17] H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2014, s. 363.

[18] L. Grochowski, op. cit., s. 99-102.

[19] Z. Dobrowolski, op. cit., s. 132.

[20] www.rp.pl/artykul/1191941.html, 10.07.2015.

[21] Kulesza M., *Reforma samorządu terytorialnego*, [w:] *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, Wrocław, Warszawa, wyd. Ossolineum, Kraków 2006, s. 36.

Tabela 1. Przestępstwa korupcyjne zarejestrowane przez CBA, Policję, prokuraturę, Służbę Graniczną i Żandarmerię Wojskową

Rok	Sprzedajność urzędnicza	Niedopełnienie obowiązków lub przekroczenie uprawnień urzędnika	Przekupstwo	Płatna protekcja
2004	746	193	1054	257
2005	903	392	1225	245
2006	1646	857	1641	246
2007	2542	2636	4462	863
2008	3299	611	3779	571
2009	4150	1583	4041	935
2010	5713	1613	4149	1032

Źródło: CBA.

Z powyższej tabeli możemy odczytać przestępstwa oraz ich skalę. Jak widzimy w większości przypadków odnotowano tendencję zwyżkową w ilości popełnianych przestępstw. To dla nas jasny i przejrzysty znak, że problem ten narasta w miarę upływu czasu i będzie niósł ze sobą wiele negatywnych konsekwencji.

Korupcja a prawo

Kryminolodzy często nazywają korupcję przestępczością XXI wieku. Charakteryzuje się ona indywidualnością i wielokrotnie ogromnymi rozmiarami. Stanowi zagrożenie dla bytu państwa. Dla realizacji ustawowych obowiązków, takich jak wykrywanie przestępstw i ściganie ich sprawców, Policja opiera się oprócz przepisów ustawy o Policji czy ustawy Kodeks karny i Kodeks postępowania karnego na wielu innych rozporządzeniach i ustawach. Kodeks karny określa przestępstwa, w tym o charakterze korupcyjnym, kary grożące za ich popełnienie, środki zabezpieczające i karne stosowane w wypadku ich naruszenia, a także zasady odpowiedzialności karnej[22].

W artykule 228 Kodeksu karnego mowa o łapownictwie biernym:

„Art. 228. § 1. Kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 2. W wypadku mniejszej wagi, sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

§ 3. Kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę za zachowanie stanowiące naruszenie przepisów prawa, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

[22] D. Woźnicki, *Stan przestępczości o charakterze korupcyjnym i zagrożenia tego typu przestępczością na podstawie spraw realizowanych przez Wydział do Walki z Korupcją*, [w:] *Korupcja. Materiały pokonferencyjne,* op.cit., s. 26-27.

§ 4. Karze określonej w § 3 podlega także ten, kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, uzależnia wykonanie czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy lub takiej korzyści żąda.
§ 5. Kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową znacznej wartości albo jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12.
§ 6. Karom określonym w § 1–5 podlega odpowiednio także ten, kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej w państwie obcym lub w organizacji międzynarodowej, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę lub takiej korzyści żąda, albo uzależnia wykonanie czynności służbowej od jej otrzymania"[23].

Łapownictwo bierne (sprzedajność) określa następujące zachowania: przyjmowanie korzyści majątkowych lub osobistych, obietnicę przyjęcia korzyści majątkowej lub osobistej, żądanie korzyści majątkowej lub osobistej[24]. Przedmiotem ochrony jest tutaj prawidłowość sprawowania funkcji publicznych. Korzyść owa powinna być związana z funkcją pełnioną przez daną osobę i jej kompetencjami[25]. Jest to przestępstwo umyślne, a jego sprawca musi mieć zamiar przyjęcia korzyści oraz musi być świadomy, że korzyść tę przyjmuje w związku z pełnieniem funkcji publicznej[26].

Tabela 2. Łapownictwo bierne w świetle statystyk Policji

Rok	liczba postępowań wszczętych	liczba przestępstw stwierdzonych
2014	192	3513
2013	211	3457
2012	279	2693
2011	309	4051
2010	360	4562
2009	381	2820
2008	416	2282
2007	490	2639
2006	565	2101
2005	479	1855
2004	444	457
2003	320	629
2002	185	526
2001	199	613
2000	170	491
1999	141	290

Źródło: www.statystyka.policja.pl, 10.07.2015.

[23] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 Kodeks karny, Dz. U. 1997 Nr 88 poz. 553, art. 228.
[24] W. Jaroch, *Prawne aspekty korupcji*, [w:] *Korupcja. Materiały pokonferencyjne*, op.cit., s. 41.
[25] *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Mozgawa, wyd. Wolter Kluwer, Warszawa 2013, s. 537.
[26] P. Palka, M. Reut, *Korupcja w nowym kodeksie karnym*, wyd. Zakamycze, Kraków 1999, s. 41.

W artykule 229 Kodeksu karnego ujęta została problematyka łapownictwa czynnego:
„Art. 229. § 1. Kto udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w związku z pełnieniem tej funkcji, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.
§ 2. W wypadku mniejszej wagi, sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.
§ 3. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 działa, aby skłonić osobę pełniącą funkcję publiczną do naruszenia przepisów prawa lub udziela albo obiecuje udzielić takiej osobie korzyści majątkowej lub osobistej za naruszenie przepisów prawa, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.
§ 4. Kto osobie pełniącej funkcję publiczną, w związku z pełnieniem tej funkcji, udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej znacznej wartości, podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12.
§ 5. Karom określonym w § 1–4 podlega odpowiednio także ten, kto udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w państwie obcym lub w organizacji międzynarodowej, w związku z pełnieniem tej funkcji.
§ 6. Nie podlega karze sprawca przestępstwa określonego w § 1–5, jeżeli korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica zostały przyjęte przez osobę pełniącą funkcję publiczną, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim organ ten o nim się dowiedział”[27].

Łapownictwo czynne (przekupstwo) odnosi się do udzielenia lub obietnicy udzielenia korzyści majątkowej bądź osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną[28]. Jak w poprzednim artykule przedmiotem ochrony jest tutaj również prawidłowość sprawowania funkcji publicznych[29].

Tabela 3. Łapownictwo czynne w świetle statystyk Policji

Rok	liczba postępowań wszczętych	liczba przestępstw stwierdzonych
2014	1089	1920
2013	1144	2508
2012	1232	2875
2011	1465	3675
2010	1522	2961
2009	1524	2659
2008	1604	3131
2007	1763	3178
2006	1490	2238

[27] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997, op. cit., art. 229.
[28] W. Jaroch, op. cit., s. 42.
[29] *Kodeks karny. Komentarz*, op. cit., s 540.

2005	916	1979
2004	759	1397
2003	478	1173
2002	348	875
2001	386	1061
2000	438	794
1999	249	474

Źródło: www.statystyka.policja.pl, 10.07.2015.

Płatna protekcja to czyn określony w artykule 230 Kodeksu karnego:
„*Art. 230. § 1. Kto, powołując się na wpływy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej lub w zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi albo wywołując przekonanie innej osoby lub utwierdzając ją w przekonaniu o istnieniu takich wpływów, podejmuje się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.*
§ 2. W wypadku mniejszej wagi, sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.
Art. 230a. § 1. Kto udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za pośrednictwo w załatwieniu sprawy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej lub w zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, polegające na bezprawnym wywarciu wpływu na decyzję, działanie lub zaniechanie osoby pełniącej funkcję publiczną, w związku z pełnieniem tej funkcji, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.
§ 2. W wypadku mniejszej wagi, sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.
§ 3. Nie podlega karze sprawca przestępstwa określonego w § 1 albo w § 2 jeżeli korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica zostały przyjęte, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim organ ten o nim się dowiedział”[30].

Dla wyczerpania znamion przestępstwa płatnej protekcji sprawca musi podjąć się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść majątkową lub jej obietnice, powoływać się na swoje wpływy w instytucjach państwowych lub samorządu terytorialnego[31]. W artykule tym przedmiotem ochrony jest powaga i dobre imię instytucji państwowych, samorządowych, organizacji międzynarodowych i krajowych, a także zagranicznych jednostek organizacyjnych dysponujących środkami publicznymi, niezbędnymi do ich prawidłowego działania[32].

[30] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 op. cit., art. 230-230a.
[31] W. Jaroch, op. cit., s. 42.
[32] *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2013, s. 544.

Tabela 4. Płatna protekcja w świetle statystyk Policji

Rok	liczba postępowań wszczętych	liczba przestępstw stwierdzonych
2014	91	643
2013	99	893
2012	106	1123
2011	101	1197
2010	106	963
2009	115	642
2008	115	756
2007	129	543
2006	134	737
2005	106	472
2004	110	424
2003	81	296
2002	39	146
2001	42	103
2000	36	57
1999	Brak	177

Źródło: www.statystyka.policja.pl, 10.07.2015.

Przeciwdziałanie korupcji

Zapobieganie korupcji prowadzone jest przez liczne instytucje, organy i służby. Wśród organów ścigania najistotniejszą rolę odgrywają: CBA, Policja i ABW. CBA jest służbą specjalną powołaną w 2006 roku do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. Do zadań CBA należy – obok rozpoznawania, ścigania i wykrywania, również zapobieganie przestępczości korupcyjnej[33]. Uzasadniając potrzebę powołania CBA, wskazywano na zapisy Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, jednak instytucja, którą stworzono, ma niewiele wspólnego z treścią Konwencji. Obliguje ona państwa, które ją ratyfikowały, do utworzenia niezależnego ciała – zajmującego się wprowadzaniem polityki antykorupcyjnej, czyli działaniami prewencyjnymi[34] – oraz utworzenia lub wydzielenia w istniejących organach ścigania jednostek do zwalczania przestępstw korupcyjnych[35]. W Polsce wypełniono zapisy art. 36, tworząc w komendach wojewódzkich policji Wydziały do Walki z Korupcją.

[33] *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, red. M. Stec, K. Bandarzewski, wyd. Wolter Kluwer, Warszawa 2009, s. 26-28.
[34] Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji z dnia 31 października 2003 r, art. 6.
[35] Ibidem, art. 36.

CBA tylko teoretycznie i jedynie sygnalnie ma wśród swych zadań wprowadzanie prewencji antykorupcyjnej. W praktyce jest służbą specjalną, wykonującą te same zadania, co Wydziały do Walki z Korupcją czy częściowo Centralne Biuro Śledcze, ale znacznie drożej i przy użyciu kontrowersyjnych narzędzi, takich jak tzw. prowokacja policyjna[36,37]. Pod koniec listopada 2007 roku, premier powołał Pełnomocnika Rządu do Spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych. W informacji powołującej Pełnomocnika zapisano, że jednym z jego zadań ma być „*opracowywanie programu zapobiegania nieprawidłowościom w instytucjach publicznych, w tym w instytucjach samorządu terytorialnego*". Niestety, program taki do dziś nie powstał i brak informacji o tym, aby był tworzony. Biuro Pełnomocnika mogłoby być właściwym miejscem do rozpoczęcia prac nad stworzeniem strategii antykorupcyjnej[38]. Rzecznik Praw Obywatelskich angażuje się w problematykę antykorupcyjną, i to na różnych poziomach. Z jednej strony zjawiska korupcyjne stanowią poważne zagrożenie dla praw człowieka. Jeśli osoba zmuszana jest do dawania łapówki, np. po to, aby dostać się do szpitala w czasie dającym nadzieję na wyleczenie, to łamane jest jej prawo do ochrony zdrowia zagwarantowane w Konstytucji. Z drugiej strony walka z patologią korupcji może prowadzić do naruszeń godności człowieka oraz jego prywatności. Zagrożenie to w szczególności odnosi się do działalności organów ścigania oraz wprowadzania przez te organy w sposób niezgodny z prawem takich technik operacyjnych, jak: zakładanie podsłuchów, stosowanie tzw. prowokacji czy przetwarzanie danych osobowych. Pożądane byłoby większe zaangażowanie Rzecznika Praw Obywatelskich w ochronę osób sygnalizujących nieprawidłowości w miejscu pracy. Problematyka praw człowieka występuje tu na dwóch poziomach. Z jednej strony działania odwetowe pracodawcy przeciwko takiej osobie naruszają jej prawo do pracy. Z drugiej – sygnalizacja pewnych negatywnych aspektów działalności pracodawcy ma w istocie na celu ochronę takich wartości, jak zdrowie innych ludzi, bezpieczeństwo powszechne, środowisko naturalne, równy dostęp do świadczeń medycznych[39]. Najwyższa Izba Kontroli cieszy się dużym prestiżem. Od wielu lat NIK w swoich raportach uwzględnia element zagrożenia korupcyjnego w kontrolowanych instytucjach i sektorach życia publicznego. Ważne jest, aby utrzymać te tendencje, a nawet umocnić rolę NIK-u jako niezależnego, obiektywnego i w pełni fachowego organu kontroli państwowej. W tym celu trzeba z jednej strony wzmocnić pracowników NIK poprzez stałe podnoszenie ich wiedzy fachowej, zwłaszcza na temat sposobów funkcjonowania nowoczesnej gospodarki. Z drugiej zaś należy wprowadzić mechanizmy wymuszające na instytucjach poddanych kontroli obowiązek realizowania wniosków pokontrolnych. Budując instytucję prewencji antykorupcyjnej, warto czerpać z doświadczeń, dorobku i zasobów NIK-u[40].

Zarówno w instytucjach publicznych, jak i firmach prywatnych niezwykle ważną rolę do odegrania w zapobieganiu różnym nieprawidłowościom, w tym korupcyjnym,

[36] *Unormowania antykorupcyjne* ..., op. cit., s. 29-30.

[37] K. Szandecki, *Działania CBŚ KGP w walce z korupcją*, [w:] *Korupcja. Materiały pokonferencyjne*, op.cit., s. 77-79.

[38] *Społeczno-prawne aspekty przeciwdziałania korupcji*, red. J. Bil, A. Wawrzusin, wyd. WSP, Szczytno 2012, s. 110-111.

[39] *Przeciwdziałanie korupcji – koncepcje rozwiązań prawnych*, red. E. Popławska, B. Kurdycka, wyd. WSP, Warszawa 1997, s. 75-77.

mają tzw. sygnaliści, tj. osoby zatrudnione w danej firmie lub instytucji, które działając w dobrej wierze i w interesie społecznym, ujawniają nadużycia lub innego rodzaju nieprawidłowości pojawiające się w miejscu pracy. W coraz liczniejszych krajach docenia się ich pozytywną rolę, ustanawiając prawa i instytucje chroniące rzetelnych sygnalistów. Niestety, w Polsce sygnaliści ciągle jeszcze nie doczekali się rozwiązań dających im konieczną ochronę[41]. Policji regulacje prawne przypisują ogólny obowiązek przeciwdziałania popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym oraz współdziałania w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi. Natomiast do zadań ABW należy rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie m.in. przestępstw korupcji osób pełniących funkcje publiczne, jeśli może to godzić w bezpieczeństwo państwa. Pozostałymi służbami działającymi na polu przeciwdziałania korupcji są Straż Graniczna (SG), Żandarmeria Wojskowa (ŻW), Służba Kontrwywiadu Wojskowego[42]. Spośród innych instytucji publicznych istotną rolę odgrywa Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Minister właściwy do spraw wewnętrznych od 2002 roku (czyli od przedłożenia Radzie Ministrów pierwszego *Programu Zwalczania Korupcji*) pełni funkcję organu koordynującego działania antykorupcyjne w kraju. Powyższe wynika z odpowiedzialności Ministra za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Istotne miejsce w systemie zajmują ponadto organy kontroli. Najwyższej Izby Kontroli podlega działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych, organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i komunalnych jednostek organizacyjnych. NIK kontroluje też inne jednostki organizacyjne i podmioty gospodarcze w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki publiczne oraz wywiązują się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa. Poddawane kontroli kwestie pozwalają identyfikować mechanizmy korupcyjne oraz określać czynniki sprzyjające i umożliwiające ich funkcjonowanie[43].

Podsumowanie

Korupcja nadal jest jednym z najistotniejszych problemów społecznych stanowiących poważną przeszkodę w rozwoju zarówno społecznym, jak i gospodarczym kraju. Na wagę tego zagadnienia wskazują badania społeczne, z których wynika, że przez większość społeczeństwa korupcja jest postrzegana za zagadnienie wpływające ujemnie na społeczeństwo. Korupcja w Polsce nie maleje i w wielu dziedzinach wskazuję tendencję wzrostową. Swoją historię bierze ona z czasów starożytnych i w różnych formach przejawia się do dnia dzisiejszego. Zawsze zdarzało się, że jednostka posiadająca władzę, czyniła z niej użytek niezgodny z przeznaczeniem i dążyła do osobistej korzyści. Korupcja występuje w wielu sferach życia społecznego. Występuje w jednostkach samorządu terytorialnego, co niesie za sobą degradujący wpływ na funkcjonowanie państwa. Należy więc dołożyć wszelkich starań, aby zjawisko to eliminować lub ograniczać.

[41] K. Tarchalski, op. cit., s. 64-67.
[42] *Korupcja i antykorupcja - wybrane zagadnienia*, red. J. Kosiński, K. Krak, wyd. WSP, Szczytno 2011, s. 699-705.
[43] Raporty krajowe, *Program Monitoringu Akcesji do Unii Europejskiej. Korupcja i polityka antykorupcyjna,* Fundacja im. Stefana Batorego, wyd. Fundacja Batorego, Warszawa 2002, s. 98-100.

Bibliografia:

1. Bielecki Z., Zajdera M. (red.), *Korupcja. Materiały pokonferencyjne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2004.
2. Bil J., *Obszary, mechanizmy oraz skala przestępstw korupcyjnych w życiu publicznym i gospodarczym oraz kierunki ich ewaluacji*, [w]: red. Kosiński J., Krak K., *Korupcja i antykorupcja – wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2011.
3. Bil J., Wawrzusiszyn A. red., *Społeczno – prawne aspekty przeciwdziałania korupcji,* Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2012.
4. Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Korupcja na przestrzeni wieków*, Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Warszawa 2012.
5. Dobrowolski Z., *Korupcja w życiu publicznym. Międzynarodowe doświadczenia w zwalczaniu korupcji. Korupcja w Polsce*, Wydawnictwo Organon, Zielona Góra 2001.
6. Dylus A., Rudowski A., Zaborski M. red., *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, Wydawnictwo Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2006.
7. Grochowski L., *Korupcja a samorząd terytorialny (wybrane zagadnienia)*, [w:] red. Bil J., Wawrzusin A., *Społeczno-prawne aspekty przeciwdziałania korupcji*, Szczytno 2012, s. 99.
8. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2014.
9. Kamiński A.Z., Kamiński B., *Korupcja rządów. Państwa pokomunistyczne wobec globalizacji*, Wydawnictwo Trio, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2004.
10. Kojder A., *Godność i siła prawa. Szkice socjologiczno – prawne*, Wydawnictwo Oficyna Naukowa, Warszawa 1995.
11. Koniuszewska E., *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
12. Kurdycka B., *Przeciwdziałanie korupcji – koncepcje rozwiązań prawnych*, [w:] red. Popławska E., *Dobro wspólne, władza, korupcja. Konflikt interesów w życiu publicznym*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1997.
13. Kulesza M., *Reforma samorządu terytorialnego. Bariery antykorupcyjne*, [w:] *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, Wrocław, Warszawa, Kraków 2006.
14. Markowski G., *Korupcja jako problem społeczny*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2008.
15. Mozgawa M. red., *Kodeks Karny. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.
16. Palka P., Reut M., *Korupcja w nowym kodeksie karnym*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Kraków 1999.
17. Raporty krajowe, *Program Monitoringu Akcesji do Unii Europejskiej. Korupcja i polityka antykorupcyjna*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2002.
18. Rose-Ackerman S., *Korupcja i rządy. Przyczyny, skutki i drogi reform*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2001.
19. Stec M., Bandarzewski K. red., *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
20. Szandecki K., *Działania CBŚ KGP w walce z korupcją*, [w:] *Korupcja. Materiały pokonferencyjne,* red. Bielecki Z., Zajdera M., Szczytno 2004.
21. Tarchalski K., *Korupcja i przywilej*, Wydawnictwo Naukowe Semper, Warszawa 2000.
22. Thompson J.B., *Skandal polityczny. Władza i jawność w epoce medialnej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.
23. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 Kodeks karny, Dz. U. 1997 Nr 88 poz. 553.
24. www.rp.pl.
25. www.statystyka.policja.pl.

Tomasz Skrzyński
Wydział Nauk Społecznych i Informatyki
Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University w Nowym Sączu

REPREZENTACJA PSL „NOWE WYZWOLENIE", PSL „LEWICA" I „ODRODZONEGO" PSL W ADMINISTRACJI I RADACH NARODOWYCH W LATACH 1946-1949*

Streszczenie: Secesji z głównej partii ludowej dokonali ci, którzy byli zwolennikami kompromisu. Planowali jak najwięcej uratować z dorobku ruchu ludowego. Duża część działaczy starała się reprezentować wybrane interesy wsi, te, które uznali za możliwe do zrealizowania w ówczesnej sytuacji politycznej. Częste zmiany personalne wśród działaczy „Nowego Wyzwolenia", „Lewicy" i „odrodzonego" PSL w administracji i radach narodowych wzmacniały poczucie tymczasowości, co bardzo negatywnie odbijało się na ich aktywności w tych strukturach.

Słowa kluczowe: administracja, rady narodowe, PSL "Nowe Wyzwolenie", PSL „Lewica", „odrodzone" PSL

Abstract: Those who were supporters of a compromise seceded from the main peasant party. They planned to save as many achievements of the peasant movement as possible. The majority of activists attempted to represent selected rural interests, the ones they considered achievable in the political situation of the time. Frequent personnel changes among activists of "Nowe Wyzwolenie"," Lewica " and the "reborn" PSL in administration and national councils reinforced the sense of temporariness, which affected negatively their activity in these structures.

Keywords: administration, national councils, Polish Peasants' Party "Nowe Wyzwolenie", Polish Peasants' Party „Lewica", "reborn" Polish Peasants' Party

Wstęp

Mając poparcie zdecydowanej większości obywateli, Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL) domagało się dla chłopów przodującej roli w kraju, budowy „Polski Ludowej". Wiedząc o nikłym społecznym poparciu dla PPR, podkreślano, że prawdziwym źródłem władzy jest wola narodu. Opowiadano się za: demokracją parlamentarną; stymulowaniem awansu społecznego i kulturalnego chłopów; rozbudowanymi samorządami lokalnymi i rolniczymi; znacznymi reformami gospodarczymi – włącznie z nacjonalizacją najważniejszych gałęzi przemysłu i parcelacją majątków liczących

ponad 50 ha; swobodnym rozwojem instytucji społecznych. Krytykowano odbudowę gospodarki głównie kosztem rolnictwa. Żądano jak najszybszego przeprowadzenia wyborów do parlamentu i samorządu terytorialnego mającego zastąpić, wprowadzone przez PPR, rady narodowe. Potępiano działalność nielegalną i nie kwestionowano zdeterminowania sytuacji wewnętrznej w Polsce przez układ sił międzynarodowych. Ze względów taktycznych wiele antykomunistycznych poglądów sformułowano tak, aby z jednej strony odpowiadały oczekiwaniom elektoratu, a z drugiej nie dawały PPR pretekstów do represji[1]. Wierzono, że PSL przejmie władzę w kraju drogą legalną, tj. przez wybory parlamentarne.

Masowy napływ do szeregów stronnictwa ze wszystkich warstw społecznych sprawił, że PSL wyprzedziło pod względem liczby członków pozostałe partie polityczne. Z woli PPR nieproporcjonalnie małą reprezentację uzyskało PSL w radach narodowych, spółdzielczości, administracji i organizacjach gospodarczych[2]. Celem artykułu jest opisanie, na podstawie efektów kwerendy archiwalnej i bibliotecznej, losów części byłych działaczy tego stronnictwa w administracji i radach narodowych w latach 1946-1949, uwzględniając zmieniający się kontekst polityczny i społeczny.

Geneza powstania PSL „Nowe Wyzwolenie"

Polityka komunistów nasilania represji, w połączeniu z ofertami współdziałania, ułatwiła PPR podział PSL. Sprzyjało temu zróżnicowanie wewnętrzne i podatność ruchu ludowego na rozłamy. W odróżnieniu od Węgier, polskim komunistom w 1946 r. nie udało się zmusić władz PSL do ustępstw. Secesji z głównej partii ludowej dokonali ci, którzy byli zwolennikami kompromisu z komunistami.

Działacze, odłączający się od partii Mikołajczyka, uznawali jego program polityczny za nierealistyczny. Zdecydowana większość z nich wycofała się z aktywności politycznej lub przeszła do SL, PPS lub PPR. Mniejszość podjęła decyzję o budowaniu odrębnych partii politycznych. Dążyła do niezależności, a następnie, gdy uznali to za niemożliwe, do autonomii na scenie politycznej. Chciała porozumieć się z bezwzględnym politycznym przeciwnikiem. Planowała jak najwięcej uratować z dorobku ruchu ludowego.

Reprezentacja PSL „Nowe Wyzwolenie"

Pierwszą partię secesyjną – PSL „Nowe Wyzwolenie" założono w czerwcu 1946 r. Równocześnie komuniści, głównie przy pomocy represji, ograniczali reprezentację niezależnego ruchu ludowego w administracji i samorządzie. Starano się także pozyskać działaczy PSL piastujących stanowiska różnych szczebli. Przykładowo, z Wielkopolski meldowano KC: „Mamy również rozpracowanych trzech PSL-owych starostów, z których jeden wstąpił do SL-u i aktywnie pracuje, a dwóch także tam wstąpi, wzgl[ędnie] do grupy »Nowe Wyzwolenie« się przyłączy. Dotyczy to również

[1] * Punktem wyjścia do artykułu była wstępna wersja książki poświęconej losom PSL „Nowe Wyzwolenie", PSL „Lewica" i „odrodzonego" PSL.
Najszerzej na ten temat: L. Błądek, *Wizja Polski w programie Polskiego Stronnictwa Ludowego 1945–1947*, Wydawnictwo Sejmowe, Kancelaria Sejmu, Warszawa 1996.

[2] A. Friszke, *Polska. Losy państwa i narodu 1939–1989*, Iskry, Warszawa 2003, s. 102, 118, 121–122.

dwóch wicestarostów"[3]. Takiej polityce sprzyjało faktyczne pozbawienie przez komunistów możliwości działania ministrowi administracji publicznej z ramienia PSL – Władysławowi Kiernikowi[4].

Kierownictwo PPR 15 sierpnia 1946 r. poleciło nasilenie poparcia secesjonistów z PSL. O tym, jak ważni w tej sytuacji byli „wyzwoleńcy" w planach KC, świadczy kolejność spraw, do których instrukcje wydawał wówczas na forum Sekretariatu KC Roman Zambrowski. Były to kolejno: PSL „Nowe Wyzwolenie", postawa PPS wobec wyborów parlamentarnych, zależna od PPR grupa próbująca odbudować Stronnictwo Pracy, „rozprzężenie wewnętrzne" w SL, stosunek do Kościoła[5]. Duże znaczenie miało także wsparcie od września ze strony PPS.

Jesienią 1946 r. „wyzwoleńcy" mieli 2 wiceministrów: sprawiedliwości – Tadeusza Reka i leśnictwa – Kazimierza Iwanowskiego. W rządzie powołanym po wyborach parlamentarnych mieli obsadzić jedno ministerstwo. Frakcjom w kierownictwie nie udało się jednak uzgodnić kandydata[6]. Dla porównania, PPR otrzymała wówczas formalnie 5 ministerstw (faktycznie, dzięki tajnym członkom PPR, w innych partiach było ich więcej), PPS – 7, SL – 5, SD – 3, a Stronnictwo Pracy (SP) – 2[7].

Wkrótce na tle stosunku do zjednoczenia z SL doszło do konfliktu we władzach stronnictwa. W efekcie, kierujący jedną z frakcji, prezes Głównego Komitetu Wykonawczego Tadeusz Rek podpisał deklarację o połączeniu się z najbliższym sojusznikiem komunistów na wsi. Strukturom „wyzwoleńców" nakazano przekazać SL majątek i lokale. Oficjalnie motywowano to dążeniem do zjednoczenia stronnictw ludowych. Mijając się z prawdą, przekonywano, iż SL w okresie swej działalności politycznej wykazało skuteczność w obronie interesów chłopskich[8].

Komuniści zainicjowali, a następnie wykorzystali decyzję NKW SL z 18 lutego 1947 o przyjmowaniu członków z NW na wszystkich szczeblach organizacyjnych[9]. Uznali, że pozostała na scenie politycznej część stronnictwa osłabia tendencje rozłamowe w szeregach PSL i skupia najgorsze „ideowo" elementy[10]. W województwach komunistów instruowano: „Skoro jednak tak się już stało, to my dla dobra zjednoczenia chłopskiego postanowiliśmy poprzeć grupę Reka i pomóc jej w terenie. My jesteśmy zainteresowani by całe zarządy Nowego Wyzwolenia przechodziły do SL-u, bo działają tam dwa prądy: jeden, zbliżony do nas, drugi zbliżony do PSL i Osóbki Morawskiego. W związku z tym PPS będzie się starało w terenie utrzymywać zarządy Nowego Wyzwolenia i poddawać je wpływom PPS-u. Aby nie dopuścić do

---

3 Archiwum Akt Nowych (AAN) PPR 2136/32 (295/IX–267), Sprawozdanie Egzekutywy KW PPR Poznań za 15 VI–15 VII 1946, s. 59.

4 R. Turkowski, *Polskie Stronnictwo Ludowe w obronie demokracji 1945-1949*, Wydawnictwo Sejmowe, s.108.

5 Protokół Sekretariatu KC PPR z 15 VIII 1946 w: *Protokoły posiedzeń Sekretariatu KC PPR 1945–1946*, oprac. A. Kochański, Instytut Studiów Politycznych PAN, Wyższa Szkoła Humanistyczna w Pułtusku, Warszawa 2001, dok. 41, s. 286, 289.

6 E. Osóbka-Morawski, *Dziennik Polityczny 1943–1948*, Wydział Kształcenia Politycznego ZW ZSMP, Gdańsk 1981, s. 175.

7 *Kronika faktów i wydarzeń z dziejów walk w obronie władzy ludowej w latach 1944–1952*, Warszawa 1983, s. 156.

8 Zob. Archiwum Zakładu Historii Ruchu Ludowego (AZHRL) 912.05.01 Pismo frakcji Reka do Zarządów Wojwódzkich, Powiatowych, Gminnych i kół oraz członków PSL „Nowe Wyzwolenie" z 18 lutego 1947; Z. Hemmerling, *Walka o jedność ideowo-polityczną i organizacyjną ruchu ludowego w Polsce ludowej*, [w:] *Z dziejów ruchu ludowego w PRL*, red. Z. Hemmerling, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Toruń 1976, s. 125-126

9 Por. H. Komarnicki, *Rola i miejsce PSL w systemie społeczno-politycznym Polski Ludowej 1945–1947,* Akademia Nauk Społecznych, Warszawa 1987, s. 520-521.

10 B. Barnaszewski, *Polityka PPR wobec zalegalizowanych partii i stronnictw*, Semper, Warszawa 1996, s. 155.

utrzymania tych wpływów, musimy dołożyć usilnych starań, aby wszystkie koła nowego wyzwolenia przeszły do SL-u. Te koła, które będą stawiały opór wykażą, że otrzymały już oparcie ze strony Osóbki Morawskiego”[11].

Po lutowym rozłamie w rządzie pozostał tylko wiceminister Iwanowski. Mimo sugestii Osóbki-Morawskiego[12] prawdopodobnie nie powstały koła „Nowego Wyzwolenia”, grupujące pracowników ministerstw.

Na niższym szczeblu reprezentacja „wyzwoleńców” była mniej liczna. W odróżnieniu od SP nie obsadzali żadnego stanowiska wojewody. W statystykach odnoszących się do szczebla powiatów i gmin „wyzwoleńców” ujmowano jako część PSL albo, rzadziej, łącznie z SP czy PSL „Lewica”[13]. Pojawiające się niekiedy dane w sprawozdaniach z 1947 r. mogą być znacznie zaniżone ze względu na, omówione wyżej, niechętne postrzeganie Stronnictwa przez PPR. Ścisłość obliczeń dodatkowo komplikuje bardzo duża zmienność reprezentacji „wyzwoleńców” w strukturach władzy.

Można domniemywać, iż w skali kraju działało około 20 starostów należących do „Nowego Wyzwolenia” (byli w Wielkopolsce, Małopolsce, Rzeszowskiem, być może na Pomorzu Zachodnim[14]) oraz bardzo niewielu wójtów (pow. zawierciański[15], gnieźnieński) i burmistrzów (Łańcut). Najczęściej byli to ludzie, którzy przechodzili z PSL, licząc m.in. na zachowanie pełnionej funkcji lub – jak w Mielcu[16] – zastępowali wyrzucanych przedstawicieli PSL.

Zmiany w wielkości reprezentacji wynikały z traktowania „wyzwoleńców” przez PPR. Po sfałszowaniu wyborów parlamentarnych w styczniu 1947 r. pozycja secesjonistów z szeregów legalnej opozycji uległa pogorszeniu. Działaczy PPR w komitetach województwach instruowano: „Przed wyborami Partia musiała pójść na wiele ustępstw. […] Skończył się już etap tymczasowości. […] musi się też zmienić nasz kurs. Nie możemy więcej robić wyborów dla cudzych ludzi”. Równocześnie podkreślano: „Centralnym zagadnieniem, wokół którego musimy skupić całą energię Partii, to werbunek. Nie róbmy tu żadnych ograniczeń. […] Będziemy przyjmowali wszystkich, bo jak my ich nie przyjmiemy, to przyjmie ich wróg”[17]. Po wyborach już w styczniu komuniści planowali w niektórych województwach zwolnienia z administracji członków i sympatyków „Nowego Wyzwolenia”[18].

Wiosną 1947 r. do ratowania i odbudowy „Nowego Wyzwolenia”, po lutowym rozłamie w tym stronnictwie, socjaliści wykorzystali forsowanie „wyzwoleńców” na stanowiska w administracji (np. starostów). Przykładem wykorzystania stronnictwa

[11] Archiwum Państwowe (AP) Kielce PPR 12 Protokół z odprawy aktywu wojewódzkiego PPR w Kielcach 6 marca 1947, s. 72-73 (instrukcje I sekretarza KW PPR). Inny przykład: AZHRL PSL 109 Referat I sekretarza KW PPR w Poznaniu na plenum KW PPR 6 marca 1947 (odpis), s. 37

[12] IPN BU 0192/653 t. 3, Doniesienie „Jankowskiego” z 14 III 1947, k. 14.

[13] Np. AAN PPR mf 2407/2 (295/IX–40), Sprawozdanie Wydziału Rolnego KW PPR Gdańsk do KC za październik 1947, s. 77.

[14] Zob. np. AZHRL SL 54, Protokół posiedzenia Sekretariatu Generalnego SL 3 XI 1947, s. 70.

[15] AAN PPR mf 2407/2 (295/XII–41), Wyciągi ze sprawozdań miesięcznych instruktorów rolnych podległych KW PPR Katowice za grudzień 1946, s. 402.

[16] Zob. m.in. A. Indraszczyk, *Polskie Stronnictwo Ludowe w powiecie mieleckim w latach 1945–1947,* [w:] *Mielec i powiat mielecki w latach 1944–1956*, red. Z. Nawrocki, J. Skrzypczak, Muzeum Regionalne, Mielec 2005, s. 35.

[17] AP Kielce PPR 12, Protokół z odprawy aktywu wojewódzkiego PPR w Kielcach 24 I 1947, s. 57, 67 (instrukcje I sekretarza KW PPR).

[18] J. Romanek, Ruch ludowy w województwie lubelskim w latach 1944–1949, IPN, Lublin 2013, s. 258.

w polityce PPR i PPS był konflikt wokół obsady stanowiska starosty nowosądeckiego. Osóbka-Morawski, jako minister administracji publicznej, mianował nim wbrew miejscowym komunistom, członka „Nowego Wyzwolenia" Wacława Wojtuszczaka. Obrona przez miejscowych socjalistów decyzji ministra była bezskuteczna. Ostatecznie pod presją starosta w końcu lipca 1947 r. wystąpił ze stronnictwa i zadeklarował przejście do SL. Odnośną zgodę wydał ZW SL dopiero 11 listopada. W końcu sierpnia w KW uważano, że wojewoda poszedł tu na rękę PPR. Ostatecznie starostą został działacz PPR[19].

„Wyzwoleńcy" byli obecni w radach narodowych[20] we wszystkich województwach, choć w skali kraju stanowili maksymalnie kilka procent. Działacze ci najczęściej zachowywali mandaty pełnione wcześniej z ramienia PSL. Jesienią 1946 r. były też przypadki wprowadzania ich symbolicznej reprezentacji do rad (np. na Warmii i Mazurach)[21]. Było ich tam zdecydowanie mniej niż możliwości kadrowe Stronnictwa skoro, zapewne po staraniach „wyzwoleńców", na początku grudnia 1946 r. Prezydium KRN miało polecić zwiększenie ich reprezentacji w radach[22]. Na podstawie kwerendy w Archiwach Państwowych można szacować, że we wszystkich wojewódzkich radach narodowych (WRN) „wyzwoleńcy" mieli 30 radnych, w powiatowych radach narodowych (PRN) maksymalnie 150, a w gminnych i miejskich[23] kilkuset. Liczby te będą wyższe, jeśli zsumuje się osoby zasiadające w radach w różnych okresach. Niekiedy „wyzwoleńcy" pełnili funkcje we władzach (np. przewodniczący PRN w Łańcucie[24]).

Wielokrotnie mniej liczna od SL reprezentacja Stronnictwa wynikała m.in. z mniejszej dyspozycyjności „wyzwoleńców" wobec PPR oraz dążenia do obsady stanowisk przez komunistów i ich najbliższego sojusznika na wsi.

Reprezentacja Stronnictwa w radach została znacznie zmniejszona po lutym 1947 r. Jak twierdzili komuniści, nie można popierać partii, która „[np. w Nowym Targu] nie różni się od dawnego PSL"[25]. Nie chodzi jedynie o zmianę przynależności partyjnej. Do usuwania członków Stronnictwa z rad komuniści polecili wykorzystać np. przejściowy brak jego struktur w danym powiecie bądź województwie[26]. Niemniej jednak jeszcze w maju 1947 r. z ramienia Stronnictwa było np. 3

[19] IPNKr 075/33 Sprawozdanie PUBP Nowy Sącz do WUBP z 11 sierpnia 1947.AZHRL 912.05.01 Odpis z 5 lipca (?) poufnego pisma SL Nowy Sącz do ZW SL z 30 lipca 1947. AZHRL 912.04.03 Protokół posiedzenia prezydium ZW SL z 11 listopada 1947; Archiwum Narodowe w Krakowie PPR 11 Protokół z posiedzenia egzekutywy KW PPR z 28 sierpnia 1947, k. 123; J. Leśniak, A. Leśniak, *Encyklopedia Sądecka*, Urząd Miejski, Nowy Sącz 2000, s. 13. Szerzej o losach „wyzwoleńców" w województwie krakowskim ze szczególnym uwzględnieniem powiatu nowosądeckiego: T. Skrzyński, *Z dziejów Polskiego Stronnictwa Ludowego „Nowe Wyzwolenie" w województwie krakowskim w 1946 i 1947 roku*, „Biuletyn Biblioteki Jagiellońskiej" 2004 [druk 2006], R. 54, s. 193-207; M. Szpytma, *Próby dezintegracji ruchu ludowego w Polsce południowej na przykładzie Małopolskiej Grupy „Jedność Ludowa" (1946–1947)*, [w:] Represje wobec wsi i ruchu ludowego (1944–1956), t. 1, red. J. Gmitruk, Z. Nawrocki, Warszawa 2003.

[20] A. Łuczak, *Udział stronnictw ludowych w radach narodowych (1944–1950), [w:] Z dziejów ruchu ludowego w PRL*..., op. cit., s. 180.

[21] Przykład: B. Łukaszewicz, *Polskie Stronnictwo Ludowe na Warmii i Mazurach w latach 1945–1947*, Ośrodek Badań Naukowych w Olsztynie, Olsztyn 1991, s. 123.

[22] J. Romanek, *Ruch ludowy w województwie*..., op. cit., s. 228-229.

[23] Zob. *Biuletyn Informacyjny MBP nr z IX 1946 w: Biuletyny Informacyjne Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego 1946*, red. W. Chudzik, I. Marczak, M. Olkuśnik, Książka i Wiedza, Warszawa 1996, s. 28.

[24] *Informacja UB dotycząca PSL NW na terenie woj. rzeszowskiego z 14 XI 1946,* [w:] *Represje aparatu komunistycznego wobec Polskiego Stronnictwa Ludowego na Rzeszowszczyźnie w latach 1945–1949*, oprac. B. Wójcik, IPN, Rzeszów 2010, dok. 39, s. 198.

[25] Archiwum Narodowe w Krakowie PPR 826, Protokół posiedzenia PKPSD Nowy Targ z 13 VI 1947.

[26] Polecenie WRN w Łodzi za: AP Łódź WRN w Łodzi 164, Protokół z posiedzenia członków Prezydium PRN w Końskich 12 IV 1947, s. 35–36.

radnych WRN w Kielcach[27] i 1 w Miejskiej Radzie Narodowej w Szczecinie[28]. Akcja usuwania „wyzwoleńców" z rad uległa zapewne nasileniu w czerwcu, po osłabieniu pozycji PPS. Przykładowo w Końskich z PRN usunięto wówczas Józefa Kuletę, Władysława Sękowskiego i Józefa Pawlika. Jan Karbownik pozostał radnym dzięki przejściu do SL[29]. Decyzja ta była bolesna dla Osóbki-Morawskiego, gdyż działał w Końskich przed wojną, a ponadto stamtąd wywodziła się część jego rodziny.

Nie oznaczało to zupełnej likwidacji obecności „wyzwoleńców" w radach narodowych. Zachowano np. 2 radnych w PRN w Dąbrowie Tarnowskiej[30].

Miejsce członków PSL „Lewica" w administracji i radach narodowych

Bezkarne sfałszowanie wyborów parlamentarnych 19 stycznia 1947 r. i polityka represji doprowadziła do ożywienia nielicznej wewnętrznej opozycji domagającej się radykalnej zmiany polityki kierownictwa PSL. Na czele grupy stanęli wiceprezes NKW Niećko i były wiceminister oświaty Cz. Wycech. Byli to więc politycy większego kalibru, niż w wypadku PSL „Nowe Wyzwolenie". Na przełomie marca i kwietnia 1947 r. powstaje kolejna partia opozycyjna – PSL „Lewica". Poza motywacjami ideowymi bardzo ważną rolę w pozyskiwaniu członków odgrywała presja UB. Tych, którzy nie zadeklarowali wstąpienia do SL lub PPR, „namawiano" do wstąpienia do PSL „Lewicy". W ten sposób w stronnictwie znaleźli się m. in. postawiony na czele ugrupowania w województwie krakowskim, w 1946 r. torturowany przez UB, lider nowosądeckiego PSL i członek RN i ZW Józef Olszyński; prezes ZP w Limanowej i członek ZW Edward Trojanowski czy wiceprezes ZP w Nowym Sączu Józef Maciuszek. Nazwiska te miały przyciągać chłopów. Z drugiej strony byli oni znacznie gorzej widziani w PPR niż SL konkurujące z nimi o członków odchodzących z niezależnego ruchu ludowego.

Bardzo istotna dla rozwoju partii była faktyczna nieobecność Stronnictwa w administracji. Świadczyło to o nikłej pozycji „Lewicy" na scenie politycznej i skutecznie zniechęcało wielu jej potencjalnych zwolenników i część sympatyków[3].

Po wymuszeniu na „Lewicy" ustępstw programowych, z woli PPR, Rada Państwa 7 maja 1947 r. przyznała Stronnictwu prawo do udziału w radach narodowych wszystkich szczebli[32].

Mimo oficjalnej zgody, delegaci „Lewicy" przy staraniach o reprezentację napotykali w województwach ze strony komunistów i SL stanowisko „zimno wyczekujące"[33]. Nieprzypadkowo Prezydium KRN udział reprezentacji partii w radach

[27] AAN PPR mf 2136/16 (295/IX–156), Stan „innych organizacji społecznych w województwie kieleckim" za maj 1947, s. 19.

[28] AAN PPR mf 2136/41 (295/IX-313) *Ankieta sprawozdawcza KW PPR o stanie innych organizacji społecznych w woj. szczecińskim za maj 1947*, s. 99.

[29] AP Łódź WRN w Łodzi 164, *Protokół z posiedzenia członków Prezydium PRN w Końskich 13 VI 1947*, s. 79–80 (cytat) i 75.

[30] IPNKr 075/33, Odpis pisma PUBP Dąbrowa Tarnowska do WUBP z 9 sierpnia 1947.

[31] Por. A. Paczkowski, *Stanisław Mikołajczyk czyli klęska realisty. Zarys biografii politycznej*, Agencja Omnipress, Warszawa 1991, s. 219.

[32] Tamże, s. 220; Protokół z posiedzenia BP KC PPR z 7 maja 1947 w: *Protokoły posiedzeń Biura Politycznego* KC PPR 1947–1948, oprac. A. Kochański, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2002, s. 62.

[33] AZHRL PSL 162, Pismo R. Kuleczki do władz PSL „L" z 18 sierpnia 1947, k. 29.

narodowych uzależniało od jej „ustosunkowania się do pracy rad narodowych i Państwa"[34]. Kierownictwo PPR zwlekało z udostępnieniem stanowisk do czasu, gdy wojewódzkie struktury „Lewicy" będą bardziej dyspozycyjne. Przykładowo, na Pomorzu Zachodnim skromną reprezentację w WRN uzyskała dopiero 3 sierpnia 1947 r. po stosownej deklaracji władz wojewódzkich Stronnictwa wydanej w rocznicę powołania PKWN[35]. W Wielkopolsce nastąpiło to jeszcze później[36]. Czynnikiem opóźniającym lub uniemożliwiającym uzyskanie reprezentacji „Lewicy" w radach bywały też sprzeczności między PPR, PPS i SL, co do jej liczebności (np. na Rzeszowszczyźnie)[37].

Losy reprezentacji „odrodzonego" PSL 1947-1949

Ucieczka Mikołajczyka z Polski była ogromnym zaskoczeniem i przykrym zawodem dla działaczy, członków i elektoratu osłabionej legalnej opozycji. Uświadamiała niemożność realizacji dotychczasowej linii politycznej partii. Sytuacja wyraźnie sprzyjała zwiększeniu wpływów przez „Lewicę"[38]. Zszokowane i zdekompletowane władze PSL nie mogły pozostać bezczynne. Były odpowiedzialne za podwładnych i wiedziały, jak zostanie odebrana na wsi ucieczka prezesa partii. Kontynuowanie dotychczasowej linii politycznej oznaczało nieuchronną, brutalną likwidację legalnej opozycji przez komunistów[39]. Władze naczelne oraz część posłów i działaczy wojewódzkich próbowała zmienić politykę stronnictwa i przejść na pozycję partii prorządowej[40].

Mimo to 25 października 1947 r. kierownictwo PPR wymusiło na władzach PSL „Lewica" przejęcie siłą majątku, siedziby władz centralnych w Warszawie i najważniejszego periodyku partii Mikołajczyka[41].

Mimo postulatów Stronnictwa jego reprezentacja w administracji państwowej była niewielka. Komuniści instruowali SL, że do rozmów na temat podjęcia pracy należy przystąpić wtedy, gdy działacze z „odrodzonego" PSL udowodnią, że „stoją rzeczywiście na platformie demokracji i że są oni czujni co do ludzi, których wysuwają na stanowiska państwowe"[42]. Po czystce na przełomie 1947 i 1948 r. na stanowiskach pozostali głównie ci ludowcy, którzy przeszli do SL, PPR, PPS czy

---

[34] Cyt. za: J. Wrona, *System partyjny w Polsce 1944–1950. Miejsce – funkcje – relacje partii politycznych w warunkach budowy i utrwalania systemu totalitarnego*, UMCS, Lublin 1997, s. 268.

[35] S. Łach, *Polskie Stronnictwo Ludowe w konfrontacji z władzą komunistyczną na Pomorzu Zachodnim w latach 1945–1947*, Pomorska Akademia Pedagogiczna, Słupsk 2001, s. 216.

[36] AZHRL PSL 162, Pismo R. Kuleczki do władz PSL „L" z 18 VIII 1947, k. 29.

[37] A. Daszkiewicz, *Polskie Stronnictwo Ludowe na Rzeszowszczyźnie 1945–1947. Lata walki*, Fosze, Rzeszów 1993, s. 96.

[38] Zob. J. Miluska, *Skąd się biorą preferencje polityczne?,* „Przegląd Politologiczny" 2009, nr 4, s. 46.

[39] Por. A. Małkiewicz, *Opór społeczny w stalinizmie. Postulaty badawcze*, [w:] *Polska XX wieku. Przemiany polityczne społeczne i ekonomiczne,* red. , cz. 1, Monada, Wrocław 1999, s. 164.

[40] R. Turkowski, *Polskie Stronnictwo Ludowe w obronie demokracji 1945–1949,* Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1992, s. 12, 258; IPN Kr 07/2152, t. 4, *Protokół przesłuchania Klimczaka na UB 12 XI 1947*, k. 31–32; Z. Zblewski, *Między wolną Polską a „siedemnastą republiką". Z dziejów oporu społecznego na terenie województwa krakowskiego w latach 1945–1947*, Księgarnia Akademicka, Kraków 1998, s. 68–69.

[41] Protokół posiedzenia BP KC PPR z 25 X 1947 w: *Protokoły posiedzeń Biura Politycznego* ..., dok. 25, s. 122.

[42] AZHRL SL 67, *Wyciąg z odprawy prezesów i sekretarzy wojewódzkich SL 18 XII 1947*, k. 28.

SD[43], a także część bezpartyjnych. Niedawni członkowie PSL pozostali zasadniczo[44] tylko na najniższym szczeblu[45]. Nie wiadomo jednak, jaki procent reprezentacji z partii Mikołajczyka przeszedł do „odrodzonego" PSL przed usunięciem z administracji.

Wiosną 1948 r. reprezentacja Stronnictwa uległa niewielkiemu powiększeniu. Uzyskano np. miejsce w Radzie Państwa (dla Niećki) i Funduszu Wyrównawczym Samorządu Terytorialnego przy Radzie Państwa[46].

W drugiej połowie 1948 i wiosną 1949 r. obecność schorowanego Niećki w Radzie Państwa (przejęła w dużej mierze kompetencje sejmu[47]) ułatwiała komunistom rozszerzanie wpływów na wsi oraz prowadzenie odpowiedniej polityki wobec Stronnictwa. Na poziomie województw w administracji „odrodzone" PSL było jednak słabsze nawet od SP.

Niewiele lepiej było na niższych szczeblach. Przykładowo, na Zamojszczyźnie (4 powiaty) w październiku 1948 r. SL miało w swych szeregach 59 pracowników starostw, 23 wójtów, 15 sekretarzy gmin i 186 sołtysów – łącznie 283 osoby, a „odrodzone" PSL… 1 sołtysa[48]. Były powiaty, gdzie mimo obecności Stronnictwa liczniejszą reprezentację w administracji na wsi miało SD. Wynikało to głównie ze sposobu traktowania tych partii przez PPR i SL. Negatywny wpływ na postrzeganie reprezentacji Stronnictwa w różnych strukturach miały dokonane w połowie 1948 r. zmiany w kierownictwie PPR[49]. Upraszczając sprawę, jeden z działaczy „odrodzonego" PSL pisał po latach: „po prostu widzieli w nich współzawodników przy obsadzaniu mandatów w radach oraz stanowisk w administracji i placówkach gospodarczych"[50].

Sytuacja nie uległa polepszeniu w drugiej połowie 1949 r. w trakcie przygotowań do wchłonięcia „odrodzonego" PSL przez SL. Według niepewnych źródeł kierownictwu „odrodzonego" PSL obiecywano, że układ sił 1:2 zastosowany przy łączeniu kierownictw obu partii będzie zachowany także w składzie rządu. Wobec tego, że SL obsadzało dotąd 6 ministerstw, w efekcie reorganizacji rządu działacze

---

[43] R. Turkowski, *Stanisław Mikołajczyk – prezes Polskiego Stronnictwa Ludowego*, [w:] *Stanisław Mikołajczyk 1901–1966*, red. J. Gmitruk, Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego, Zakład Historii Ruchu Ludowego, Wyższa Szkoła Rolniczo-Pedagogiczna w Siedlcach, Warszawa 1998, s. 62; G. Zamoyski, *Proces „oczyszczania" aparatu administracyjnego i samorządowego w województwie rzeszowskim w 1947 roku,* [w:] *Pamiętny rok 1947*, red. M.E. Ożóg, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Rzeszów 2001. Reprezentacja pozostałych partii w administracji była minimalna.

[44] Zapewne głównie pozycja Kiernika miała wpływ na pozostawienie do XII 1948 r. na stanowisku wicestarosty drugiego wiceprezesa ZP w Tarnowie – Władysława Borucha: M. Wenklar, *Nie tylko WiN i PSL. Opór społeczny w latach 1945–1956 w powiecie tarnowskim*, IPN, Kraków 2009, s. 168 (przyp. 618). Wiceprezydentem Poznania był Aleksander Świerczyński: A. Dobieszewski, Z. Hemmerling, *Ruch ludowy w Wielkopolsce 1945–1949*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1971, s. 194.

[45] J. Wojciechowska, *Ruch ludowy na Pomorzu Zachodnim w latach 1945–1949*, PTH, Koszaliński Ośrodek Naukowo-Badawczy, Koszalin 1977, s. 157; R. Turkowski, *Ruch ludowy na Kielecczyźnie w okresie reżimu stalinowskiego (1944–1956)*, [w:] S. Durlej, R. Turkowski, *Dzieje ruchu ludowego na Kielecczyźnie 1944–1996*, Ludowe Towarzystwo Naukowo – Kulturalne, Kielce 1996, s. 73–74.

[46] Protokoły posiedzeń Prezydium NKW „odrodzonego" PSL (oPSL) z 10 III 1948 i NKW oPSL z 10 IV 1948 w: *U kresu…*, dok. 56, 61, s. 123, 129.

[47] Szerzej: A. Friszke, Polska Losy..., op. cit., s. 175.

[48] J. Jachymek, A. Koprukowniak, J. Marszałek, *Ruch ludowy na Zamojszczyźnie*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1980, s. 268.

[49] J. Wrona, *System partyjny…*, op. cit., s. 298.

[50] T. Szczechura, *Ruch ludowy w Siedleckiem*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1984, s. 245.

Stronnictwa mieli zostać ministrami kultury i sztuki oraz przemysłu rolnego i spożywczego[51]. Jeśli tak było, obietnice te PZPR złamała. „Odrodzonemu" PSL pozostawiono dotychczasowego członka Rady Państwa i nominowanego w czerwcu 1949 r. wiceministra przemysłu rolnego i skupu (Jan Domański)[52]. Powyższą politykę ułatwiała drastyczna dysproporcja w reprezentacji obu partii w administracji w przededniu wchłonięcia Stronnictwa przez SL. Przykładowo, w trzecim kwartale 1949 r. w starostwach powiatowych woj. szczecińskiego Stronnictwo miało 1 pracownika, a SL 153. Z partii tej nie pochodził ani jeden wójt (SL miało 34)[53].

„Odrodzone" PSL starało się o utrzymanie reprezentacji w radach narodowych[54]. Wiceprezes RN Marcin Poprawa przekonywał elektorat na wiecach: „Obawa, że chłop usunięty zostanie od rad i innych prac społecznych skłoniła PSL do współpracy z blokiem. Wyciągamy rękę do bloku do współpracy pod warunkiem, że będziemy traktowani jak równi z równymi. […] Gazety nasze […] jak i prasa nie zmieniły się, zmieniła się jedynie taktyka. […] Pójdziemy z robotnikiem bo niebezpieczeństwo od zewnątrz nam grozi"[55]. Duża część reprezentantów partii Mikołajczyka nie przeszła jednak do „odrodzonego" PSL przed usunięciem z rad. Równocześnie Komuniści uznali, że reprezentacja Stronnictwa w radach narodowych ma być niewielka. Niekiedy usuwanie członków Stronnictwa z omawianych struktur opóźniały spory między lokalnymi działaczami PPR, PPS i SL o wielkość reprezentacji tych partii. Ze względu na braki kadrowe w gminnych radach narodowych PPR pozostawiała często bezpartyjnych.

Opisana sytuacja powodowała poczucie tymczasowości u radnych reprezentujących „odrodzone" stronnictwo i bardzo poważnie ograniczała ich aktywność[56]. Można było spotkać opinie typu: „z PSL tak się obecnie nie liczą, bo tylko dali nam dwa mandaty w Pow[iatowej] Radzie Narodowej"[57].

W 1948 r. po marcowych uzgodnieniach z PPR normujących status stronnictwa na scenie politycznej, kierownictwo Stronnictwa próbowało uzyskać od komunistów przyznanie większej reprezentacji w radach narodowych[58]. Starania nie przyniosły jednak oczekiwanych wyników.

W drugiej połowie 1948 r. w PZPR zdawano sobie sprawę, że zdecydowana większość mieszkańców wsi postrzega politykę komunistów, jako antychłopską. Za konieczną uznano, zatem radykalną wymianę elit przywódczych na wsi. Nowe

---

[51] IPN BU 0192/653/, t. 3, Doniesienie agenturalne „Henryka", b.d. [początek 1950], k. 84.

[52] *U kresu samodzielnego ruchu ludowego. Polskie Stronnictwo Ludowe 1947–1949. Protokoły, sprawozdania, listy*, oprac. J.R. Szaflik, R. Turkowski, Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych, Warszawa 1995, s. 248.

[53] J. Wojciechowska, *Ruch ludowy*..., op. cit., s. 165; W.S. Burger, *Ruch ludowy na Pomorzu Zachodnim w latach 1945–1970*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1978, s. 162.

[54] A. Daszkiewicz, *Polskie Stronnictwo*..., op. cit., s. 101; AZHRL SL 49, Pismo oPSL w Lęborku, k. 77; IPN BU 1572/375, *Raport WUBP Warszawa do MBP za styczeń 1948*, k. 14.

[55] AZHRL PSL 109, *Protokół wiecu w Bojanowie 23 XI 1947*, k. 39–40.

[56] M. Nieć, *Partycypacja społeczności lokalnej w polityce na przykładzie działalności rad narodowych na Dolnym Śląsku w latach 1946–1950*, [w:] *Z politologiczno-historycznych badań nad najnowszymi dziejami Dolnego Śląska po II wojnie światowej*, pod red. Cz. Lewandowski, B. Rogowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000, s. 112.

[57] Wypowiedź prezesa ZP w Czarnkowie za: IPN BU 01480/184, „*Powiat Czarnków PSL*", oprac. UB, b.d. [przed 15 III 1948], s. 168.

[58] Uchwały NKW oPSL z 18 II 1948 w: *U kresu*..., dok. 52, s. 117; Protokół posiedzenia Prezydium NKW oPSL z 17 III 1948 w: tamże, dok 57, s. 124; por. J. Madejczyk, *Chłopi do szeregów w Polskim Stronnictwie Ludowym*, „Piast" 1948, nr 10, s. 1.

władze miały być dyspozycyjne politycznie, gorliwe w wykonywaniu odgórnych wytycznych i mieć „właściwe" pochodzenie społeczne. Sposobem ich wprowadzania były czystki i sfałszowane wybory w działających na wsi organizacjach. Zastępowanie społeczników zobowiązanymi do posłuszeństwa funkcjonariuszami spowodowało jednak wycofanie się chłopów z aktywności społecznej[59].

Skala zmian personalnych wśród działaczy „odrodzonego" PSL w radach narodowych nie może dziwić. Byli przecież silniej niż członkowie innych partii związani z wsią. Najtrudniej było im więc zmienić poglądy i przekonać o tej zmianie działaczy PZPR. Co prawda, „ludzie praktycznej pracy poszukiwali możliwości […] pozytywnej działalności, niosącej pomoc wsi nawet w najtrudniejszych warunkach"[60]. Sposób traktowania Stronnictwa i dorobku ruchu ludowego sprawił jednak, że usuwani ze stanowisk członkowie tej partii bardzo często wycofywali się w ogóle z aktywności społecznej i politycznej[61].

W 2 połowie 1948 i wiosną 1949 r., mimo starań Stronnictwa na wszystkich szczeblach organizacyjnych[62], reprezentacja w radach narodowych była niewielka. Komuniści nadal bardziej ufali bezpartyjnym[63] niż działaczom Stronnictwa. Na poziomie województw SL miało wszędzie co najmniej kilkukrotnie większą reprezentację i – za wiedzą PPR – dbało, by sytuacja ta nie uległa zmianie[64]. Na niższych szczeblach dysproporcje między SL a „odrodzonym" PSL były zdecydowanie większe i w niektórych regionach kraju nadal rosły. W końcu 1948 r. w prezydiach GRN w woj. rzeszowskim zasiadali przedstawiciele tej ostatniej: 1 przewodniczący (SL 66), 0 wiceprzewodniczących (SL 59) i 5 członków (SL 627)[65]. Dysproporcje te dotyczyły zarówno wsi, jak i miast. Stronnictwo utrzymało jednak swą preprezentację w Miejskich Radach Narodowych, np. w powiecie myślenickim i wadowickim[66].

W różnego typu radach dochodziło do zmian na dużą skalę wewnątrz reprezentacji „odrodzonego" PSL. Pozostawienie symbolicznej reprezentacji miało pomóc przy mobilizowaniu społeczeństwa do celów wyznaczonych przez komunistów[67].

---

[59] D. Jarosz, *Polityka władz komunistycznych w Polsce w latach 1948–1956 a chłopi*, DiG, Warszawa 1998, s. 460; G. Radomski, W. Wojdyło, *Bariera omnipotencji czy technika organizacji państwa. Samorząd w państwach niedemokratycznych w interpretacjach polskich publicystów w XX wieku*, [w:] *Ustrój państwa w polskiej myśli politycznej XX–XXI wieku*, red. A. Lewandowski, A. Meller, W. Wojdyło, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2011, s. 313.

[60] K. Barcikowski, *Polityka rolna PZPR*, [w:] Polska pod rządami PZPR, red. M.F. Rakowski,Profi, Warszawa 2000, s. 146.

[61] R. Turkowski, *Polskie Stronnictwo Ludowe w obronie demokracji...*, op. cit., s. 280.

[62] Np. Protokół posiedzenia Prezydium NKW oPSL z 9 XII 1948 w: U kresu…, dok. 91, s. 179.

[63] Np. S. Chodunaj, *Ubezwłasnowalnianie polskiej wsi w latach 1945–1956 na przykładzie regionu łódzkiego*, Związek Strzelecki "Strzelec", Łódź 2008, s. 199.

[64] A. Mieczkowski, *Geneza i działalność i działalność polityczna Stronnictwa Ludowego 1944–1949*, UMCS, Lublin 1987, s. 209.

[65] F. Ziemski, *Rady Narodowe w Polsce w latach 1944–1950,* Politechnika Śląska, Gliwice 1985, s. 161, 191; J. Petrus, *Udział ludowców województwa rzeszowskiego w budowie i umacnianiu władzy ludowej w latach 1944–1949,* [w:] *Ruch ludowy na Rzeszowszczyźnie. Materiały z sesji,* red. S. Jarecka-Kimlowska, Wydawnictwo Lubelskie, Lublin 1967, s. 169.

[66] AZHRL PSL (Małopolska) 15, Lista członków koła oPSL w Myślenicach na 31 XII 1948; IPNKr 010/9100, t. 2, Zestawienie statystyczne liczby mandatów w miejskich i gminnych radach narodowych pow. wadowickiego z 1 XI 1948.

[67] M. Zaremba, *Komunizm jako system mobilizacyjny: casus Polski*, [w:] *Komunizm. Ideologia system ludzie*, red. T. Szarota, Wydawnictwo Neriton, Instytut Historii PAN, Warszawa 2001, s. 110, 113.

W okresie łączenia „odrodzonego" PSL z SL Komuniści uznali za konieczne kontynuowanie usuwania ludowców uważanych za niedyspozycyjnych z rad narodowych (oraz Związku Samopomocy Chłopskiej, Związku Młodzieży Polskiej i wszystkich organizacji społecznych. Najgorsza sytuacja była w miastach, choć i tam Stronnictwo zachowało bardzo skromną reprezentację (por. tab. 1).

Tabela 1. Przynależność partyjna radnych 1 czerwca 1949 r. (w %)

Partia	Radnych ogółem	WRN	PRN	MRN	GRN
PZPR	62,1	62,6	65	71,1	59,4
SL	20,9	18,5	22,3	11,1	23,4
„Odrodzone" PSL	1,0	3,3	1,7	0,3	0,9
SD	2,7	9,2	4,9	6,1	0,8
SP	0,4	3,2	0,6	0,7	0,1
Bezpartyjni	12,9	3,2	5,5	10,7	15,4

Źródło: A. Łuczak, *Udział stronnictw*..., s. 185.

Starania Stronnictwa o zachowanie dotychczasowej reprezentacji oraz o nowe mandaty na wsi i w miastach[68] dały umiarkowane efekty. W wyniku szeroko zakrojonych zmian personalnych na początku grudnia w radach narodowych „odrodzone" PSL miało 0,9% radnych, a SL 20,9%. Najwięcej radnych posiadano w woj. krakowskim (2,1%), warszawskim, gdańskim i rzeszowskim. Nawet tam Stronnictwo miało kilkunastokrotnie mniejszą reprezentację niż SL[69]. Ogromne rozbieżności były także w liczbie piastowanych stanowisk w radach. Przykładowo, w woj. poznańskim na 41 powiatów członkowie SL byli przewodniczącymi 4 PRN i wiceprzewodniczącymi 11. Dla „odrodzonego" PSL wielkości te wynosiły odpowiednio 0 i 1[70]. W trakcie scalania sytuacja nie uległa polepszeniu. Polecono „wzmóc czujność, by przeszkodzić przenikaniu elementów wrogich do samorządu, spółdzielczości, do szkół"[71].

By jeszcze bardziej ujednolicić poglądy ludowców, wymuszono powołanie między sierpniem a październikiem 1949 r. wspólnych klubów radnych przy wszystkich tych radach narodowych, gdzie była reprezentacja obu partii. Przewodniczącym klubu miał zostać przedstawiciel SL, a jego zastępcą działacz „odrodzonego" PSL[72].

Mimo starań władz Stronnictwa, nie uzyskało ono jednak pełnego zaufania komunistów i dlatego bardzo daleko było mu do pozycji politycznej, jaką miało SL w administracji i radach narodowych.

---

[68] W odniesieniu do miast np. AZHRL PSL 16, Protokół konferencji ZP i aktywu oPSL pow. opolskiego z 9 X 1949, k. 4; AZHRL PSL 21, Sprawozdanie z wojewódzkiej konferencji oPSL w Olsztynie z 3 X 1949, k. 5; AZHRL PSL 26, Sprawozdanie ZP oPSL w Ostrowi Mazowieckiej z XI 1949[!], k. 16.

[69] A. Łuczak, *Udział Stronnictw*..., op. cit., s. 186.

[70] A. Dobieszewski, Z. Hemmerling, *Ruch ludowy*..., op. cit., s. 201; dane mogą jednak dotyczyć pierwszej połowy 1949 r.

[71] W. Kowalski, *Podstawy programowe* Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego. Referat wygłoszony na Kongresie Zjednoczenia Ruchu Ludowego, ZSL, Warszawa 1950, s. 43–44.

[72] Np. J. Wojciechowska, *Ruch ludowy*..., op. cit., s. 161; F. Serafin, *Ruch ludowy w województwie śląsko-dąbrowskim w latach 1945–1949*, Śląski Instytut Naukowy, Katowice 1970, s. 163.

Stopniowa likwidacja autonomii ideowej „odrodzonego" PSL, uniemożliwienie działalności w wielu regionach, słaba aktywność działaczy i członków Stronnictwa oraz minimalne wpływy w administracji drastycznie ograniczyły możliwości „odrodzonego" PSL na wsi i wpłynęły na przejście wielu niedawnych działaczy niezależnego ruchu ludowego do SL.

Na przełomie 1949 i 1950 roku, w momencie scalania struktur partii ludowych, mimo realnej groźby utraty posiadanych funkcji w administracji[73], radach narodowych czy w innych strukturach także lokalni działacze często odmawiali przyjmowania legitymacji ZSL[74]. Wielu było przekonanych, że stronnictwo to zostanie rychło zlikwidowane[75]. W ZSRR nie było przecież partii ludowej…

Bibliografia:

Archiwum Narodowe w Krakowie
PPR

Archiwum Państwowe Kielce
PPR

Archiwum Państwowe w Łodzi
Wojewódzka Rada Narodowa w Łodzi

Archiwum Akt Nowych
PPR

Archiwum Zakładu Historii Ruchu Ludowego
PSL „Nowe Wyzwolenie" (Małopolska)
PSL
PSL (Małopolska)
SL (Małopolska)
SL

IPN Kraków
Materiały dotyczące ruchu ludowego

IPN Warszawa
Materiały dotyczące ruchu ludowego

Prasa
„Piast" 1948

[73] R. Turkowski, *Polskie Stronnictwo Ludowe w obronie demokracji...*, op. cit., s. 286.

[74] D. Koteluk, *Czystki w szeregach Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego w województwie zielonogórskim w latach 1950–1956*, [w:] *Wspólne drogi Polaków w kraju i na obczyźnie (1918–2008),* red. L. Kacprzak, M. Szczerbiński, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, PTH, Piła–Gorzów Wielkopolski 2009, s. 78–79, 85.

[75] G. Gradzińska, *Chłopi wobec kryzysów społeczno-politycznych w Polsce (1944–1949),* Wydawnictwo ABOS, Poznań 1993, s. 47; zob. J. Wrona, *PZPR a partie satelickie*, [w:] *PZPR jako machina władzy*, red. D. Stola, K. Persak, IPN, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2012, s. 148–149.

Publikacje

1. Barnaszewski B., *Polityka PPR wobec zalegalizowanych partii i stronnictw*, Semper, Warszawa 1996.
2. *Biuletyny Informacyjne Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego 1946*, red. W. Chudzik, I. Marczak, M. Olkuśnik, Książka i Wiedza, Warszawa 1996.
3. Błądek L., *Wizja Polski w programie Polskiego Stronnictwa Ludowego 1945–1947*, Wydawnictwo Sejmowe, Kancelaria Sejmu, Warszawa 1996.
4. Burger W.S., *Ruch ludowy na Pomorzu Zachodnim w latach 1945–1970*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1978.
5. Chodunaj S., *Ubezwłasnowolnianie polskiej wsi w latach 1945–1956 na przykładzie regionu łódzkiego*, Związek Strzelecki "Strzelec", Łódź 2008.
6. Daszkiewicz A., *Polskie Stronnictwo Ludowe na Rzeszowszczyźnie 1945–1947*. Lata walki, „Fosze", Rzeszów 1993.
7. Dobieszewski A., Z. Hemmerling, *Ruch ludowy w Wielkopolsce 1945–1949*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1971.
8. Durlej S., R. Turkowski, *Dzieje ruchu ludowego na Kielecczyźnie 1944–1996*, Ludowe Towarzystwo Naukowo – Kulturalne, Kielce 1996.
9. Friszke A., *Polska. Losy państwa i narodu 1939–1989*, Iskry, Warszawa 2003.
10. Gradzińska G., *Chłopi wobec kryzysów społeczno-politycznych w Polsce (1944–1949)*, Wydawnictwo ABOS, Poznań 1993.
11. Hemmerling Z., *Walka o jedność ideowo-polityczną i organizacyjną ruchu ludowego w Polsce ludowej*, [w:] *Z dziejów ruchu ludowego w PRL*, red. Z. Hemmerling, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Toruń 1976.
12. Indraszczyk A., *Polskie Stronnictwo Ludowe w powiecie mieleckim w latach 1945–1947*, [w:] *Mielec i powiat mielecki w latach 1944–1956,* red. Z. Nawrocki, J. Skrzypczak, Muzeum Regionalne, Mielec 2005, s. 16-40.
13. Jachymek J., A. Koprukowniak, J. Marszałek, *Ruch ludowy na Zamojszczyźnie*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1980.
14. Jarosz D., *Polityka władz komunistycznych w Polsce w latach 1948–1956 a chłopi*, DiG, Warszawa 1998.
15. Komarnicki H., *Rola i miejsce PSL w systemie społeczno-politycznym Polski Ludowej 1945–1947*, Akademia Nauk Społecznych, Warszawa 1987.
16. Koteluk D., *Czystki w szeregach Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego w województwie zielonogórskim w latach 1950–1956,* [w:] *Wspólne drogi Polaków w kraju i na obczyźnie (1918–2008)*, red. L. Kacprzak, M. Szczerbiński, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, PTH, Piła–Gorzów Wielkopolski 2009, s. 77-86.
17. *Kronika faktów i wydarzeń z dziejów walk w obronie władzy ludowej w latach 1944–1952,* Warszawa 1983.
18. Leśniak J., A. Leśniak, Encyklopedia Sądecka, Urząd Miejski, Nowy Sącz 2000.
19. Łach S., *Polskie Stronnictwo Ludowe w konfrontacji z władzą komunistyczną na Pomorzu Zachodnim w latach 1945–1947*, Pomorska Akademia Pedagogiczna, Słupsk 2001.
20. Łuczak A., *Udział stronnictw ludowych w radach narodowych (1944–1950),* [w:] *Z dziejów ruchu ludowego w PRL*, red. Z. Hemmerling, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Toruń 1976, s. 158–187.
21. Łukaszewicz B., *Polskie Stronnictwo Ludowe na Warmii i Mazurach w latach 1945–1947*, Ośrodek Badań Naukowych w Olsztynie, Olsztyn 1991.
22. Małkiewicz A., *Opór społeczny w stalinizmie. Postulaty badawcze,* [w:] *Polska XX wieku. Przemiany polityczne społeczne i ekonomiczne,* cz. 1, Monada, Wrocław 1999, s. 159-176.
23. Mieczkowski A., *Geneza i działalność i działalność polityczna Stronnictwa Ludowego 1944–1949*, UMCS, Lublin 1987.
24. Miluska J., *Skąd się biorą preferencje polityczne?*, „Przegląd Politologiczny" 2009, nr 4, s. 37-50.
25. Nieć M., *Partycypacja społeczności lokalnej w polityce na przykładzie działalności rad narodowych na Dolnym Śląsku w latach 1946–1950,* [w:] *Z politologiczno-historycznych badań nad najnowszymi dziejami Dolnego Śląska po II wojnie światowej,* red. Cz. Lewandowski, B. Rogowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000, s. 99-113.

26. Osóbka-Morawski E., *Dziennik Polityczny 1943–1948,* Wydział Kształcenia Politycznego ZW ZSMP, Gdańsk 1981.
27. Paczkowski A., *Stanisław Mikołajczyk czyli klęska realisty. Zarys biografii politycznej,* Agencja Omnipress, Warszawa 1991.
28. Petrus J., *Udział ludowców województwa rzeszowskiego w budowie i umacnianiu władzy ludowej w latach 1944–1949*, [w:] *Ruch ludowy na Rzeszowszczyźnie. Materiały z sesji,* red. S. Jarecka-Kimlowska, Wydawnictwo Lubelskie, Lublin 1967, s. 147-175.
29. Polska pod rządami PZPR, red. M.F. Rakowski, Profi, Warszawa 2000.
30. Protokoły posiedzeń Biura Politycznego KC PPR 1947–1948, oprac. A. Kochański, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2002.
31. *Protokoły posiedzeń Sekretariatu KC PPR 1945–1946*, oprac. A. Kochański, Instytut Studiów Politycznych PAN, Wyższa Szkoła Humanistyczna w Pułtusku, Warszawa 2001.
32. Turkowski R., *Polskie Stronnictwo Ludowe w obronie demokracji 1945–1949,* Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1992.
33. Radomski G., W. Wojdyło, *Bariera omnipotencji czy technika organizacji państwa. Samorząd w państwach niedemokratycznych w interpretacjach polskich publicystów w XX wieku*, [w:] *Ustrój państwa w polskiej myśli politycznej XX–XXI wieku*, red. A. Lewandowski, A. Meller, W. Wojdyło, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2011, s. 289-317.
34. *Represje aparatu komunistycznego wobec Polskiego Stronnictwa Ludowego na Rzeszowszczyźnie w latach 1945–1949*, oprac. B. Wójcik, IPN, Rzeszów 2010.
35. *Represje wobec wsi i ruchu ludowego (1944–1956),* t. 1, red. J. Gmitruk, Z. Nawrocki, Warszawa 2003.
36. Romanek J., *Ruch ludowy w województwie lubelskim w latach 1944–1949*, IPN, Lublin 2013.
37. Serafin F., *Ruch ludowy w województwie śląsko-dąbrowskim w latach 1945–1949,* Śląski Instytut Naukowy, Katowice 1970.
38. Szczechura T., *Ruch ludowy w Siedleckiem*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1984.
39. Turkowski R., *Stanisław Mikołajczyk – prezes Polskiego Stronnictwa Ludowego,* [w:] *Stanisław Mikołajczyk 1901–1966*, red. J. Gmitruk, Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego, Zakład Historii Ruchu Ludowego, Wyższa Szkoła Rolniczo-Pedagogiczna w Siedlcach, Warszawa 1998, s. 59-62
40. *U kresu samodzielnego ruchu ludowego. Polskie Stronnictwo Ludowe 1947–1949. Protokoły, sprawozdania, listy*, oprac. J.R. Szaflik, R. Turkowski, Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych, Warszawa 1995.
41. W. Kowalski, *Podstawy programowe Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego.* Referat wygłoszony na Kongresie Zjednoczenia Ruchu Ludowego, ZSL, Warszawa 1950.
42. Wenklar M., *Nie tylko WiN i PSL. Opór społeczny w latach 1945–1956 w powiecie tarnowskim,* IPN, Kraków 2009.
43. Wojciechowska J., *Ruch ludowy na Pomorzu Zachodnim w latach 1945–1949*, PTH, Koszaliński Ośrodek Naukowo-Badawczy, Koszalin 1977
44. Wrona J., *PZPR a partie satelickie,* [w:] *PZPR jako machina władzy*, red. D. Stola, K. Persak, IPN, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2012.
45. Wrona J., *System partyjny w Polsce 1944–1950. Miejsce – funkcje – relacje partii politycznych w warunkach budowy i utrwalania systemu totalitarnego*, UMCS, Lublin 1997.
46. Zamoyski G., *Proces „oczyszczania" aparatu administracyjnego i samorządowego w województwie rzeszowskim w 1947 roku*, [w:] *Pamiętny rok 1947*, red. M.E. Ożóg, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Rzeszów 2001, s. 315-329.
47. Zaremba M., *Komunizm jako system mobilizacyjny: casus Polski*, [w:] *Komunizm. Ideologia system ludzie,* red. T. Szarota, Wydawnictwo Neriton, Instytut Historii PAN, Warszawa 2001, s. 110 - 126.
48. Zblewski Z., *Między wolną Polską a „siedemnastą republiką". Z dziejów oporu społecznego na terenie województwa krakowskiego w latach 1945–1947*, Księgarnia Akademicka, Kraków 1998.
49. Ziemski F., *Rady Narodowe w Polsce w latach 1944–1950,* Politechnika Śląska, Gliwice 1985.

CZĘŚĆ II

Organizacyjne i ekonomiczne aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego

Dariusz Woźniak
Wydział Nauk Społecznych i Informatyki
Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University w Nowym Sączu

FUNKCJE STRATEGII ROZWOJU GMINY NA PRZYKŁADZIE STRATEGII ROZWOJU GMINY KRYNICA-ZDRÓJ

Streszczenie: Powstanie i początki samorządu terytorialnego zaowocowały zmianami w myśleniu o rozwoju lokalnym oraz o roli władz samorządowych w kształtowaniu tego rozwoju. Celem prezentowanego artykułu jest przedstawienie funkcji strategii rozwoju gminy, podstawowego dokumentu o charakterze długookresowym, który, bazując na odpowiedniej diagnozie, wyznacza wizję, misję i cele gminy. Funkcje strategii przedstawione są na przykładzie gminy Krynica-Zdrój.

Słowa kluczowe: Strategia rozwoju gminy, funkcje strategii, rozwój lokalny, Krynica-Zdrój

Summary: The foundation and the beginning of a local government has led to changes in thinking about local development and the role of local authorities in shaping this development. The purpose of the article is to present and assess functions of local development strategy, the basic, long-term oriented planning document, which determines the vision, mission and goals of the municipality. Functions are presented on the example of Krynica-Zdrój.

Keywords: Development strategy, development strategy functions, local development, Krynica-Zdrój

Wstęp

Sejm 8 marca 1990 r., uchwalił ustawę przywracającą samorząd terytorialny na poziomie gmin w Polsce[1]. Po wprowadzeniu ustawy w życie, rozpoczął się dynamiczny proces zmian w administracji publicznej w naszym kraju. Kolejnymi ważnymi etapami tego procesu było ustanowienie samorządu powiatowego i wojewódzkiego (reforma powiatowa i wojewódzka z 1999), a także dalsze zmiany, jak wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójtów i burmistrzów w 2002 r., czy kolejne zmiany w ustawach związanych z finansami publicznymi i dochodami jednostek samorządu terytorialnego.

Skala zmian z 1990 roku była ogromna. Wprowadzenie nowych regulacji przełamało pięć monopoli państwa komunistycznego[2]:

- Monopol polityczny. Wybory samorządowe 1990 r. były pierwszymi w pełni wolnymi i demokratycznymi wyborami w powojennej historii Polski.

[1] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95.
[2] J. Regulski, *Samorząd a model państwa,* „INFOS", 2010, nr 10, s 80.

- Monopol władzy publicznej. Władze gmin uzyskały prawo wykonywania wielu funkcji publicznych w imieniu własnym, a nie w imieniu państwa.
- Monopol własności publicznej. W 1990 r. gminy uzyskały osobowość prawną i przejęły znaczną część majątku państwa na własność.
- Monopol finansów publicznych. W przeszłości budżety gminne stanowiły część składową budżetu państwa. W 1990 r. nastąpiło wyodrębnienie budżetów gmin z budżetu państwa, a zarządzanie finansami lokalnymi stało się domeną władz lokalnych.
- Monopol administracji publicznej. Gminy uzyskały własną administrację, złożoną z własnych pracowników. W wyniku reformy powstała grupa pracowników samorządowych.

Reformy ustrojowe umożliwiły i zdynamizowały rozpoczęcie zmian w organizacji całego sektora publicznego i administracji publicznej w Polsce w odpowiedzi na zmieniające się otoczenie społeczno-ekonomiczne. Zmiany te, rozpoczęte w latach 80. XX wieku, ewoluują w kierunku modeli organizacji i działania sektora publicznego opartych na koncepcji menedżerskiego zarządzania publicznego oraz partycypacyjnego zarządzania publicznego. Pierwszy z modeli podkreśla kwestie racjonalizacji wydatków publicznych (głównym bodźcem jest kryzys finansów publicznych) poprzez wprowadzanie technik zarządzania właściwych wcześniej przedsiębiorstwom prywatnym (zarządzanie przez cel, outsourcing, prywatyzacja w zakresie własnościowym i funkcjonalnym). Drugi podkreśla rolę sektora publicznego w społeczeństwie, jego interakcję z interesariuszami poprzez odpowiednie procedury partycypacyjne i konsultacyjne[3].

Najważniejsze wyzwania, które stoją przed lokalnymi społecznościami na początku XXI w., można przedstawić w następujący sposób[4]:

- konieczność wywarcia presji politycznej wynikającej z nierozwiązanych problemów społeczno-ekonomicznych (takich, jak przestępczość: wandalizm, ubóstwo, niski standard życia osób starszych, izolacja osób chorych umysłowo);
- wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych (e-goverment, e-democracy) wewnątrz urzędów, a także w stosunku do interesariuszy;
- rosnący nacisk od strony mediów lokalnych jako interesariuszy, wymagających coraz to bardziej zaawansowanych technologicznie i zróżnicowanych (prasa lokalna, telewizja, radio, kanały internetowe) sposobów publikacji informacji i komunikatów;
- rosnąca globalizacja, która czyni władze lokalne ważnym graczem w gospodarce, jednocześnie zmuszając je do zaakceptowania dużej zmienności gospodarki światowej;

[3] Charakterystykę modeli, poczynając od koncepcji państwa prawa, znajdziemy w : H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance,* „Zarządzanie Publiczne", 2007, s: 7-20. oraz J. Hausner, *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, [w:] Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku, red. M. Marody, Warszawa, WN Scholar, 2007, s. 420–440.

[4] Opierając się na doświadczeniach krajów OECD, T. Bovaird, T.E. Loffler, *Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking of'good local governance*, „International Review of Administrative Sciences", 2002, nr 68(1), s. 9-24.

- rozwój społeczeństwa obywatelskiego, z dużymi potrzebami informacyjnymi i komunikacyjnymi, które często domaga się bezpośredniego udziału w debacie o problemach rozwojowych lokalnej społeczności (np. w kwestiach bezpieczeństwa czy ochrony środowiska).

Powyższe uwarunkowania niejako wymuszają zmiany w sektorze publicznym w kierunku omawianych modeli administracji. W aspekcie zarządzania rozwojem lokalnym wpływają bezpośrednio na działania władz lokalnych poprzez[5]:

- potrzebę współpracy z interesariuszami, włączając prywatne firmy, organizacje pozarządowe, inne samorządy oraz organa władzy centralnej (np. w formie partnerstwa publiczno-prywatnego, konsorcjów usług komunalnych i innych);
- konieczność zaangażowania wszystkich lokalnych partnerów w proces planowania rozwoju gminy, wykorzystania zasobów i potencjałów gminy do skutecznej realizacji celów rozwojowych;
- intensyfikację i rozpowszechnianie zarządzania wiedzą we wspólnocie[6];
- nacisk na rozwój zrównoważony, biorący pod uwagę potrzeby przyszłych pokoleń oraz współzależność (szczególnie w aspekcie negatywnych konsekwencji) lokalnych decyzji w odniesieniu do poszczególnych podmiotów oraz obszarów.

Wyzwania rozwojowe, zmieniające się relacje pomiędzy administracją a interesariuszami oraz złożoność zadań lokalnych władz publicznych powodują konieczność uporządkowania, ustrukturyzowania podejmowanych działań w postaci planów i programów w kształcie dokumentów mających rangę prawa miejscowego (przyjmowane w drodze uchwały rady). Najbardziej kompleksowym planem w realiach gmin w Polsce jest strategia rozwoju.

Celem artykułu jest przedstawienie funkcji, które spełnia strategia rozwoju gminy. Funkcje te zostaną przedstawione na przykładzie gminy Krynica-Zdrój i jej strategii rozwoju. W kolejnej części, opierając się na przeglądzie literatury przedmiotu oraz aktów prawa, zostaną przedstawione główne informacje na temat projektowania i wdrażania strategii rozwoju gmin. Następnie, przedstawiony zostanie dokument strategii Krynicy-Zdrój oraz analiza strategii pod kątem pełnionych funkcji. Podsumowanie zawiera główne wnioski z opracowania.

Strategie rozwoju gminy

Strategie rozwoju gmin są w Polsce elementem polityki rozwoju. Z prawnego punktu widzenia, na lokalny system zarządzania rozwojem, planowania, w Polsce zasadniczy wpływ mają trzy ustawy:

- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[7], nazywana dalej ustawą o SG;

[5] Ibidem.

[6] Znaczenie wiedzy, ze szczególnym uwzględnieniem barier w zarządzaniu wiedzą, opisuje np. A. Ujwary-*Gil, Identyfikowanie i klasyfikowanie barier zarządzania wiedzą, „Studia i Prace Kolegium Zarządzaniai Finansów SGH”,* Warszawa, 2012, nr 115, s. 169-179.

[7] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, *op.cit.*

- ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[8], zwana dalej ustawą o ZPPR;
- ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[9], zwana dalej ustawą o PZP.

Biorąc pod uwagę gminne strategie rozwoju, największe praktyczne znacznie ma ustawa o ZPPR, ponieważ:

- w artykule 2 zdefiniowano samą „politykę rozwoju" („Przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej");
- do grupy prowadzących politykę rozwoju zaliczono samorząd gminny (artykuł 3).

Niekorzystną zmianą (w stosunku do wcześniejszej ustawy regulującej politykę rozwoju w Polsce), z punktu widzenia strategii lokalnych, jest niedookreślenie w ustawie statusu lokalnych strategii i ich relacji z innymi dokumentami (dokumenty nazywane „Strategia rozwoju gminy X" nie są strategiami rozwoju w znaczeniu ustawy o ZPPR). Gminy będą realizowały tzw. programy rozwoju, co jednak w obliczu zapisów artykułu 15, punkt 1 ustawy („Programy są dokumentami o charakterze operacyjno-wdrożeniowym ustanawianymi w celu realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz strategii rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3, określającymi działania przewidziane do realizacji zgodnie z ustalonym systemem finansowania i realizacji, stanowiącym element programu. Programy przyjmuje się w drodze uchwały lub decyzji odpowiedniego organu."), sprowadza władze gminy właściwie do realizatora strategii rozwoju (w rozumieniu ustawy), pozostawiając im ewentualny wpływ na kształt polityki poprzez proces konsultacyjny. Jest to wyraźny krok wstecz w odniesieniu do decentralizacji władzy publicznej w Polsce. Znaczenie gmin i powiatów zostało zmarginalizowane na rzecz centrum i samorządu wojewódzkiego.

Niezależnie jednak od kwestii prawnych (i nazewnictwa dokumentów, w opracowaniu konsekwentnie używa się określenia „strategia rozwoju" gminy), potrzeba posiadania strategii rozwoju, rozumianej najogólniej jako zestaw działań, podejmowanych przez podmioty w celu osiągnięcia celów organizacji, na bazie zasobów którymi organizacja dysponuje i biorąc pod uwagę uwarunkowania wynikające z otoczenia organizacji[10], nie budzi wątpliwości. Strategie rozwoju gmin przybierają formę

[8] Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2006 nr 227 poz. 1658.

[9] Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717

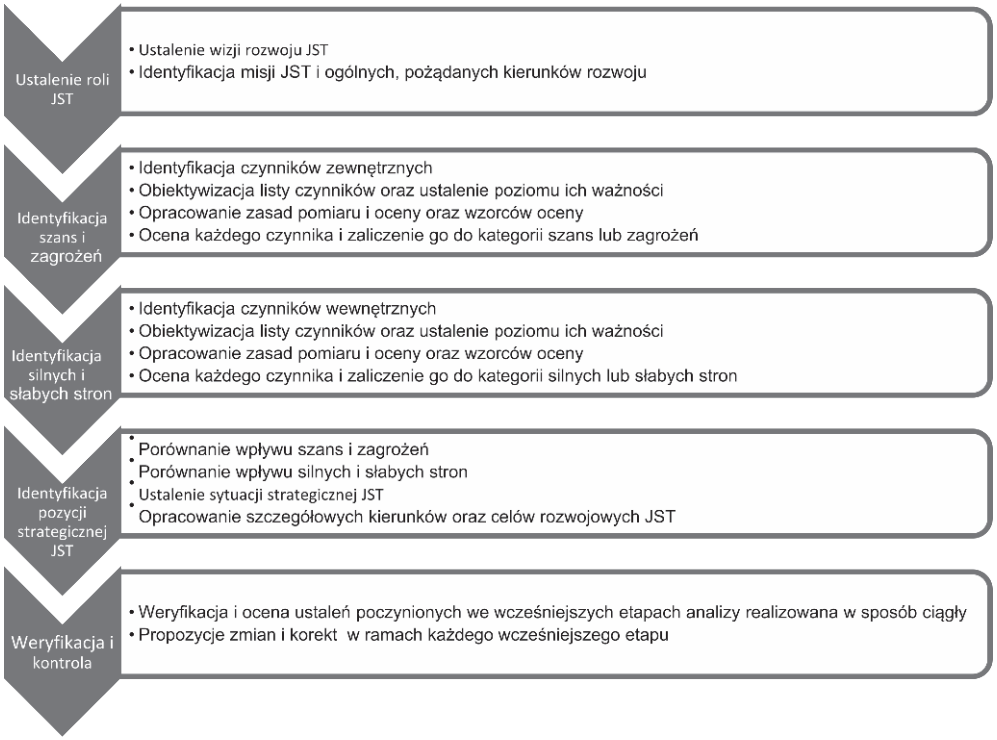
[10] Literatura odnośnie zarządzania strategicznego, a także zarządzania strategicznego rozwojem jednostek terytorialnych jest bogata, zobacz np. Heffner, K., *Strategie rozwoju regionalnego i lokalnego*, [w:] red. Z. Strzelecki, *Gospodarka regionalna i lokalna*, 2008, PWN, Warszawa s. 152-173; M. Ziółkowski, *Strategiczne zarządzanie rozwojem gminy,* „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", 2015, nr 1, 145-163 czy Górniak J., Mazur S. (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, 2012.

uchwał rady gmin. Sposób przygotowania strategii, wykorzystujący analizę typu SWOT (najczęstszy przypadek) przebiega tak, jak przedstawiono na rysunku 1[11].

Po co gminom strategia rozwoju? Odpowiedź kryje się w funkcjach strategii. Funkcje te możemy ująć w dwie grupy: efektywnościowe oraz instrumentalne[12].

Do pierwszej grupy zaliczono:

- funkcję porządkującą podejmowane decyzje: program (strategia) jest podstawą nadawania podsystemowi realnych kierunków rozwoju spełniających kryteria efektywnościowe, programowanie zmusza do analizowania skutków podejmowanych decyzji;
- funkcję pobudzającą układ podmiotowy regionu: programowanie jest procesem wymuszającym na podmiotach władzy aktywność w kierunku poszukiwania optymalnych możliwości rozwoju;
- funkcję integrującą: strategia jest płaszczyzną integracji lokalnego układu podmiotowego, władz samorządowych i interesariuszy.



Rysunek 1. Proces formułowania strategii rozwoju JST

Źródło: P. Czarnecki, D. Woźniak, *Formułowanie strategii rozwoju województw–wnioski z badań eksploracyjnych*, 2012, [w:] *Zarządzanie w regionie: teoria i praktyka,* red. E. Kuczmera-Ludwiczyńska, Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, s. 89-100.

[11] P. Czarnecki, D. Woźniak, *Formułowanie strategii rozwoju województw–wnioski z badań eksploracyjnych,* 2012, [w:] *Zarządzanie w regionie: teoria i praktyka*, red. E. Kuczmera-Ludwiczyńska, Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, s. 89-100. Obszerna analiza lokalnego zarządzania strategicznego w: H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, 2010, Oficyna Wolters-Kluwer, s. 167-253.

[12] T. Kudłacz, *Programowanie rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 44-48.

Drugą grupę tworzą funkcje:
- regulacyjna, strategia rozwoju staje się wyznacznikiem konkretnie podejmowanych decyzji gwarantujących realizację zadań;
- kontrolna, program staje się podstawą oceny skuteczności działania organów władzy lokalnej;
- informacyjna, strategia jest zbiorem informacji o przedsięwzięciach podejmowanych przez organa władzy gminnej;
- koordynacyjna, strategia przewiduje koordynację działań wspólnoty zgodnie z przyjętymi celami strategicznymi, misją władz samorządowych oraz wizją gminy;
- promocyjna, program uwypukla te kierunki rozwoju wspólnoty, które mogą zainteresować podmioty tak wewnętrzne (mieszkańców, przedsiębiorców, itd.), jak i zewnętrzne (np. możliwość zamieszkania w gminie, odwiedzenia gminy, możliwość wykupienia atrakcyjnego terenu pod inwestycje).

Przed analizą funkcji strategii dla gminy Krynica-Zdrój należy zwrócić uwagę na fakt, że strategia rozwoju nie jest jedynym dokumentem o charakterze planistycznym w gminie. System planowania w gminach jest obszerny i zawiły. Same dokumenty obligatoryjne obejmują 24 pozycje (w tym strategia), wśród których 21 opracowuje się dla obszaru gminy, 21 planów/programów ma charakter operacyjny, a 11 dokumentów nie posiada horyzontu czasowego[13]. Przy takiej liczbie dokumentów powstaje zasadne pytanie o koordynację działań. Warto też podkreślić, że w niniejszym opracowaniu nie podjęto bardzo istotnej kwestii wdrożenia i realizacji strategii, stanowiącej osobne pole badań[14].

Przypadek strategii rozwoju gminy Krynicy-Zdrój

Strategia rozwoju gminy Krynica-Zdrój została przyjęta uchwałą Rady Miasta w dniu 27 czerwca 2013 roku[15]. Punktem wyjścia do konstruowania programu był paradygmat zintegrowanego zarządzania i następujące założenia[16]:
1) procesowe podejście zarówno do samego etapu formułowania strategii, jak i do jej wdrażania;
2) spójność z systemem polityki rozwoju w całej Unii Europejskiej (zgodność ze strategiami powiatu nowosądeckiego, województwa małopolskiego, Polski i całej Unii);
3) podmiotem programującym są władze samorządowe gminy Krynicy-Zdrój;
4) ekspercko-partycypacyjny model przygotowania strategii;

[13] Dane na podstawie: A. Noworól, *Przegląd i ocena obowiązującego systemu zarzadzania polityką rozwoju na poziomie regionalnym, subregionalnym, powiatowym i gminnym wraz z rekomendacjami dotyczącymi pożądanych zmian w celu budowy modelu spójnego z poziomem krajowym,* 2014, Ministerstwo Rozwoju i Infrastruktury. Dokument dostępny na: http://www.mir.gov.pl/media/5648/Noworol_ekspertyza_2014_POPT.pdf (data odczytu, 29.07.2015).

[14] Zobacz np. A. Sztando, *Wdrażanie strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu", 2010, nr 101, s. 188-196.

[15] Uchwała nr XLIV.252.2013 Rady miejskiej w Krynicy-Zdroju z dnia 27 czerwca 2013r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Gminy Krynicy-Zdroju".

[16] Ibidem, s. 4. Paradygmat opisany za: D. Mantey, *W labiryncie planowania*, „Samorząd Terytorialny", nr 3, 2012, s. 19; założenia zgodne z wnioskami zawartymi w pracy: T. Wołowiec, D. Reśko, *Strategia rozwoju gminy jako narzędzie zarządzania zmianą gospodarczą*, 2012, Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, nr 5, s. 61-89.

5) strategia ma charakter długookresowy. W strategii rozwoju Krynicy-Zdroju przyjęto podejście ewolucyjne, które nie wymaga określenia ram czasowych (chociaż wskazano, że okres do 2020 będzie miał największe znaczenie);
6) jawny proces budowania strategii. Wspólnota mieszkańców była na bieżąco informowana o postępach prac, przy pracach uczestniczyli przedstawiciele poszczególnych interesariuszy.

Część diagnostyczną sporządzono w oparciu o metodę SWOT, prezentowaną w poprzedniej części artykułu. Do określenia znaczenia i siły wpływu poszczególnych czynników zastosowano złożoną metodę[17] wykorzystującą zróżnicowane techniki badawcze, oparte na danych pierwotnych i wtórnych. W przypadku czynników wewnętrznych przeważyły mocne strony. Najsilniejsze czynniki to sieć telekomunikacyjna oraz czynniki związane ze środowiskiem (czystość, zalesienie). Najsłabiej wypadła dostępność komunikacyjna. W skali od -450 do 450 (liczba czynników pomnożona przez minimalną/maksymalną wartość czynnika) osiągnięto wartość 76. W porównaniu do samych badań ankietowych (wynik blisko 200) oznacza to znaczną korektę (ankietowani cechują się większym optymizmem, patrząc na potencjał wewnętrzny gminy). W przypadku czynników zewnętrznych nieznacznie przeważyły zagrożenia, szczególnie te związane z systemem finansowania gmin (wynik -12 w skali od -225 do 225). Podobnie, jak w przypadku czynników wewnętrznych, respondenci wykazali się większym optymizmem (wynik blisko 53). Osiągnięty wynik (przewaga silnych stron i zagrożeń) sugerował wybór w najbliższych latach strategii konserwatywnej (maxi-mini).

Równolegle z diagnozą sytuacji społeczno-gospodarczej, w trakcie konsultacji społecznych oraz wywiadów z ekspertami ustalono pożądany obraz gminy, możliwy do osiągnięcia w perspektywie około 2030 roku. Została ona określona w następujący sposób: „Gmina Krynica-Zdrój jest atrakcyjnym miejscem do życia ze względu na: prężną, opartą na zdywersyfikowanej turystyce i wyspecjalizowanych usługach gospodarce, ład przestrzenny i czyste środowisko, unikatowy klimat spędzania czasu wolnego”[18]. Misję władz gminy, podmiotu programującego, sformułowano natomiast jako: „*Koordynacja i wsparcie działań lokalnej społeczności w celu urzeczywistnienia wizji Krynicy-Zdroju*”[19].

Aby wizję gminy osiągnąć i zrealizować misję, wyznaczono 4 cele strategiczne, związane z przyjętym podziałem rzeczywistości społeczno-gospodarczej na 3 przenikające się obszary: przestrzeń, gospodarkę i społeczeństwo. Czwarty cel wynikał z faktu, że gmina znajduje się w bardzo złożonym otoczeniu. Aby dokonywać trafnych wyborów, należy nieustannie śledzić sytuację i kontekst podejmowanych decyzji. Cele, wraz ze sugerowanymi wskaźnikami do systemu monitoringu, zostały przedstawione w tabeli 1.

[17] Ibidem, s. 7.
[18] Ibidem, s. 67.
[19] Ibidem.

Skuteczna realizacja celów strategicznych wymaga określenia układu podmiotowego (kto jest odpowiedzialny za poszczególne programy/plany), układu przedmiotowego strategii (co należy robić) oraz opisu procesu realizacji strategii[20]. W układzie podmiotowym wyróżniono następujących uczestników[21]:

- Rada Gminy, podmiot uchwalający strategię rozwoju oraz zmiany w strategii rozwoju;
- Burmistrz, koordynator Strategii;
- Grupa ekspercka, grupa o charakterze doradczym, sugeruje się pełnienie tej funkcji przez Radę Społeczno-Gospodarczą;
- Kierownicy programów, osoby nadzorujące realizację poszczególnych programów, wyznaczone w nawiązaniu do struktury organizacyjnej Urzędu;
- Podmioty uczestniczące, główne organizacje podmiotów i podmioty zaangażowane w realizację poszczególnych programów.

Tabela 1. Cele strategiczne gminy Krynica-Zdrój

Cel strategiczny	Proponowane wskaźniki (źródło)	Wartości bazowe i końcowe
Estetyczne i efektywne gospodarowanie przestrzenią w mieście i gminie	Proc. powierzchni gminy objętej planem (GUS) Opinia mieszkańców i turystów (badania w ramach programu)	Do ustalenia przez Koordynatora strategii
Wzmocnienie potencjału gospodarczego Krynicy-Zdroju	Liczba nowych przedsiębiorstw (GUS) Dochody własne na mieszkańca (GUS)	Do ustalenia przez Koordynatora strategii
Podnoszenie jakości kapitału ludzkiego i społecznego mieszkańców Krynicy-Zdroju	Opinia mieszkańców i turystów (badania w ramach programu)	Do ustalenia przez Koordynatora strategii
Zwiększenie dostępu do informacji oraz skutecznej współpracy gminy z innymi podmiotami na rzecz rozwoju regionu	Liczba przeprowadzonych badań (Urząd gminy) Liczba wdrożonych i realizowanych porozumień (Urząd gminy)	Do ustalenia przez Koordynatora strategii

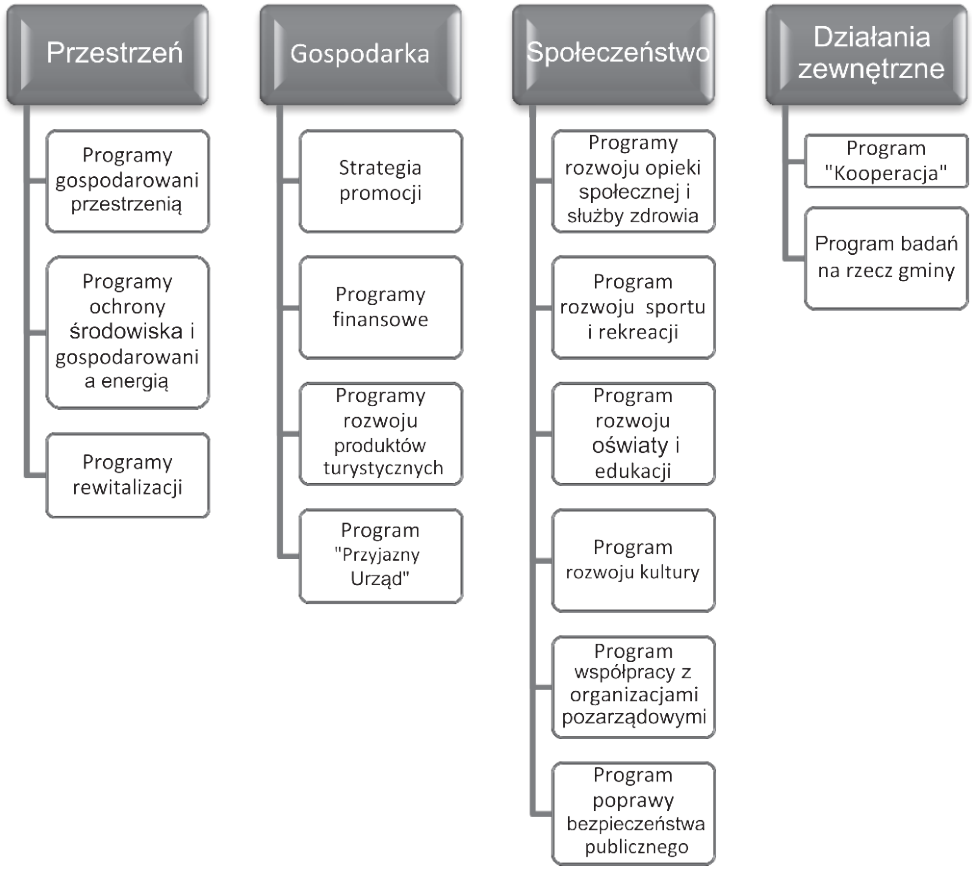
Źródło: Uchwała, op. cit., s. 71.

Docelowy układ przedmiotowy przedstawiono w Tabeli 2. Poszczególne programy przyporządkowano do 3 głównych obszarów strategii oraz do działań zewnętrznych (realizują odpowiednie cele strategiczne). Układ przedmiotowy zawiera zarówno dokumenty istniejące, jak i dokumenty proponowane do wprowadzenia. Charakterystykę poszczególnych programów przedstawiono za pomocą zestandaryzowanej karty zawierającej nazwę programu, opisu, koordynatora programu, podmiotów uczestniczących, najważniejszych działań oraz wskaźników.

[20] Chociaż trudno jeszcze wyrokować o faktycznych efektach działań w ramach strategii (jest to przedmiotem ewaluacji), to już można spotkać się z pozytywnym odbiorem działań władz Krynicy-Zdroju w ostatnich latach, zob. M. Borowiec, S. Dorocki, *Rozwój Krynicy-Zdroju jako wynik przedsiębiorczych działań władz samorządowych*, „Przedsiębiorczość-Edukacja", 2014, nr 10, 267-284.

[21] Uchwała, *op. cit.*, 68.

Tabela 2. Układ przedmiotowy strategii rozwoju gminy Krynica-Zdrój



Źródło: Uchwała, op. cit., s. 69.

Dokument strategii rozwoju zawiera także proces realizacji strategii, na który składa się sekwencja działań podejmowanych przez podmioty strategii rozwoju w celu skutecznej i efektywnej realizacji wizji gminy[22]. Proces ten jest elastyczny pod względem reakcji na zmiany w sytuacji wewnątrz i na zewnątrz gminy.

W celu realizacji głównego celu niniejszego opracowania, przeprowadzono ekspercką[23] ocenę ważności (istotności, znaczenia) poszczególnych funkcji strategii na przykładzie strategii rozwoju gminy Krynica-Zdrój. Do analizy wykorzystano funkcje przedstawione w poprzedniej części opracowania. Wykorzystano następującą skalę oceny istotności (skala porządkowa): 0 – brak istotności, 1 – słaba istotność, 2 – średnia istotność, 3 – wysoka istotność. Wyniki zaprezentowano w tabeli 3.

[22] Ibidem, s. 69-70.

[23] Autor był kierownikiem zespołu eksperckiego uczestniczącego w przygotowaniu tej strategii, a także współautorem i współwykonawcą badań ankietowych i wywiadów bezpośrednich oraz analiz danych statystycznych.

Tabela 3. Ocena ważności poszczególnych funkcji strategii w odniesieniu do strategii rozwoju gminy Krynica-Zdrój

Funkcja	Znaczenie
Porządkująca decyzje	1
Pobudzająca układ podmiotowy	3
Integrująca układ podmiotowy	3
Regulacyjna	1
Kontrolna	3
Informacyjna	1
Koordynacyjna	3
Promocyjna	1

Źródło: Opracowanie własne.

Najważniejsze (ocena 3) funkcje w przypadku strategii rozwoju gminy Krynica-Zdrój, to funkcja pobudzająca układ podmiotowy (ściślej, podmiot programujący, całość przedsięwzięcia jest inicjowana przez władze samorządowe, na nich spoczywa odpowiedzialność za realizację strategii), integrująca układ podmiotowy (strategia powstała przy silnym zaangażowaniu interesariuszy, przeprowadzono szeroko zakrojone konsultacje społeczne, interesariusze pełnią ważną role w procesie realizacji strategii) oraz kontrolna i koordynacyjna (strategia pełni funkcję narzędzia, za pomocą którego lokalne władze są w stanie zarządzać całą złożonością działań leżących w ich kompetencjach, układ przedmiotowy strategii pozwala na całościowe objęcie wszystkich planów i programów w gminie, system monitoringu i ewaluacji natomiast na śledzenie zmian). Nie zidentyfikowano funkcji o średniej istotności. Natomiast ocenę 1 (słaba istotność) przypisano pozostałym funkcjom (nie przyznano oceny 0). Wynika to w głównej mierze z faktu, że funkcje te odnoszą się do konkretnych działań. Działania takie są (patrząc na koncepcję strategii rozwoju w Krynicy-Zdroju) przypisane do poszczególnych programów w układzie przedmiotowym, programów o charakterze w przeważającej mierze operacyjnym. Można stwierdzić, ze strategia jedynie pośrednio realizuje te funkcje.

Podsumowanie

Głównym celem artykułu było przedstawienie funkcji, które spełnia strategia rozwoju gminy Krynica-Zdrój. Najważniejszymi funkcjami okazały się funkcja pobudzająca układ podmiotowy (w odniesieniu do podmiotu programującego, czyli władz samorządowych), funkcja integrująca (w odniesieniu do całego układu podmiotowego strategii) oraz, przenikające się, funkcje kontrolna i koordynacyjna (związane z układem przedmiotowym strategii). Wyniki są ciekawe i warto poszerzyć badania o strategie rozwoju innych gmin (badania siłą rzecz będą oparte o techniki eksperckie, należy zwiększyć liczbą ekspertów). Istotnym wnioskiem, wynikającym

z analizy przepisów prawa jest też niekorzystna (z punktu widzenia znaczenia podmiotów lokalnych, gminnych i powiatowych w polityce rozwoju kraju) zmiana w ubiegłym roku w przepisach ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Znaczenie gmin i powiatów zostało zmarginalizowane na rzecz centrum i samorządu wojewódzkiego.

Bibliografia

1. Borowiec M., S. Dorocki, *Rozwój Krynicy-Zdroju jako wynik przedsiębiorczych działań władz samorządowych,* „Przedsiębiorczość-Edukacja", 2014, nr 10, 267-284.
2. Bovaird T., T.E. Loffler, *Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking of'good local governance*, „International Review of Administrative Sciences", 2002, nr 68(1), s. 9-24.
3. Czarnecki P., Woźniak D., *Formułowanie strategii rozwoju województw–wnioski z badań eksploracyjnych,* 2012, [w:] *Zarządzanie w regionie: teoria i praktyka,* red. E. Kuczmera-Ludwiczyńska, Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, s. 89-100.
4. Gawroński H., *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych,* 2010, Oficyna Wolters-Kluwer, s. 167-253.
5. Hausner J., *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, [w:] Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku, red. M. Marody, Warszawa, WN Scholar, 2007, s. 420–440.
6. Heffner, K., *Strategie rozwoju regionalnego i lokalnego*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, 2008, PWN, Warszawa, s. 152-173.
7. Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne", 2007, s: 7-20.
8. Kudłacz T., *Programowanie rozwoju regionalnego*, 1999, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
9. Mantey D., *W labiryncie planowania,* „Samorząd Terytorialny", nr 3, 2012, s. 19.
10. Noworól A., *Przegląd i ocena obowiązującego systemu zarzadzania polityką rozwoju na poziomie regionalnym, subregionalnym, powiatowym i gminnym wraz z rekomendacjami dotyczącymi pożądanych zmian w celu budowy modelu spójnego z poziomem krajowym,* 2014, Ministerstwo Rozwoju i Infrastruktury.
    Dokument dostępny na: http://www.mir.gov.pl/media/5648/Noworol_ekspertyza_2014_POPT.pdf (data odczytu, 29.07.2015).
11. Regulski J., *Samorząd a model państwa*, „INFOS", 2010, nr 10, s 80.
12. Reśko D., Wołowiec T., *Strategia rozwoju gminy jako narzędzie zarządzania zmianą gospodarczą*, 2012, Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, nr 5, s. 61-89.
13. Sztando A., *Wdrażanie strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu", 2010, nr 101, s. 188-196.
14. Ujwary-Gil A., *Identyfikowanie i klasyfikowanie barier zarządzania wiedzą,* „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH", Warszawa, 2012, nr 115, s. 169-179.
15. Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717
16. Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2006 nr 227 poz. 1658.
17. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95.
18. *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, red. Górniak J., Mazur S., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa 2012.
19. Ziółkowski M., *Strategiczne zarządzanie rozwojem gminy,* „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", 2015, nr 1, 145-163.

Patryk Wicher
Uniwersytet Marii Curie - Skłodowskiej w Lublinie,
Wydział Politologii
Michał Mółka
Uniwersytet Śląski w Katowicach,
Wydział Prawa i Administracji
Magdalena Kierzek
Uniwersytet Warszawski,
Wydział Politologii

RANKING GMIN POWIATU NOWOSĄDECKIEGO W OPARCIU O WSKAŹNIK SYNTETYCZNY W LATACH 2002-2014

Streszczenie: Niniejszy artykuł opisuje samorząd terytorialny w Polsce, z uwzględnieniem funkcjonowania jej najmniejszej jednostki, jaką jest gmina. W oparciu o analizę dokumentacji budżetowej, innych materiałów jakościowych oraz wskaźniki ilościowe, przy użyciu wskaźnika syntetycznego, przeprowadzone zostało badanie. W artykule postawiono założenie, że nastąpił wzrost poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego 16 przebadanych gmin powiatu nowosądeckiego w latach 2002-2014. W tym celu założono przedstawienie rankingu tychże jednostek samorządowych w oparciu o wskaźnik syntetyczny w latach 2002-2014. Dokonana analiza pozwoliła stwierdzić, że nastąpił rozwój badanych gmin pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego oraz wykazano, że gminy borykają się z podobnymi problemami.

Słowa kluczowe: samorząd, gmina, konkurencyjność, rozwój społeczno-ekonomiczny, ranking, zmienne oraz wskaźnik syntetyczny

Summary: This article is composed of two elements. First of all, it describes the Polish local government system with a special focus on the functioning of its smallest administrative unit the gmina. Secondly, the article argues that 16 of the gmina units in the Powiat Nowosadecki have experienced an increase in socio-economic standards in the time period between 2002 and 2014. To verify such an supposition an analysis of various qualitative and quantitative sources such as budget documentation was conducted. This lead to the design of a synthetic socio-economic indicator that allowed to rank the analyzed local government units. The study substantiated that indeed socio-economic growth among the gminas took place, reviling as well that the units have been suffering under similar problems throughout the years.

Keywords:

Wstęp

Gmina jest podstawową jednostką w strukturze samorządu terytorialnego w Polsce. Jej status prawny, organy, zakres działania i zadania określa ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, zwanej dalej USamGm oraz inne akty prawne.

Szczególna pozycja gminy wynika również z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która wskazuje, że gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego i wykonuje zadania publiczne, które są nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządowych[1].

Wspólnotę samorządową tworzą z mocy prawa wszyscy mieszkańcy gminy, którzy zamieszkują dany obszar. Potrafią się ze sobą zintegrować dla osiągnięcia wspólnych celów. Terytorium gminy stanowi wyodrębniony obszar o charakterystycznych cechach: jednorodnym układzie przestrzennym i osadniczym oraz więzi społeczno-gospodarcze, które zapewniają zdolność wykonywania zadań publicznych[2].

Każda gmina posiada osobowość prawną, wykonuje zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej (art. 2 USamGm). W ramach wykonywania władzy publicznej na rzecz zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej gminy realizują zarówno zadania własne, jak i zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Katalog zadań własnych gminy, który poprzez zastosowanie w ustawie określenia „w szczególności", jest katalogiem otwartym. Do podstawowych zadań własnych gmin należą m.in. sprawy (art. 7 ust. 1 USamGm):

1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz,
4) lokalnego transportu zbiorowego,
5) ochrony zdrowia,
6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
7) gminnego budownictwa mieszkaniowego,
8) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej,
9) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
10) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej.

Wykonywanie powyższych zadań jest obowiązkiem organów gmin, do których zaliczamy: radę gminy (organ stanowiący i kontrolny) oraz wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (organ wykonawczy). Działalność powyższych organów jest jawna, a ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw (art. 11b ust. 1 USamGm). Aby gminy mogły wykonywać ciążące na nich zadania, niezbędne jest prowadzenie gospodarki finansowej. Gminy prowadzą gospodarkę finansową na podstawie uchwały budżetowej, podjętej w odpowiednim trybie zakładającym współdziałanie

[1] M. Jędrzejewski, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Gdańsk 2007, s. 21. Konstytucja Rzeczypospolitej (Dz. U. Nr 78, poz. 483).

[2] P. Wicher, Pozycja Gminy Stary Sącz w powiecie nowosądeckim w latach 2002-2010, praca magisterska nie publikowana.

organów gminy oraz poddanej kontroli sprawowanej przez Regionalne Izby Obrachunkowe (art. 51 ust. 1 USamGm w zw. z art. 62 USamGm). Co istotne, za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada organ wykonawczy, któremu przysługuje wyłączne prawo do (art. 60 USamGm):

1) zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy,
2) emitowania papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy,
3) dokonywania wydatków budżetowych,
4) zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy,
5) dysponowania rezerwami budżetu gminy,
6) blokowania środków budżetowych, w przypadkach określonych ustawą.

Należy podkreślić, że sposób wykonywania przez gminy gospodarki finansowej w sposób bezpośredni wpływa na jej kondycję finansową, a poszczególne wskaźniki są nie tylko przedmiotem zainteresowania członków organów, mieszkańców czy organów kontroli, ale również stanowią podstawę do porównywania gmin w popularnych dziś rankingach.

Celem niniejszego artykułu jest wykazanie, że w badanym okresie nastąpił wzrost poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego 16 przebadanych gmin powiatu nowosądeckiego poprzez przedstawienie rankingu tychże jednostek samorządowych w oparciu o wskaźnik syntetyczny w latach 2002-2014. Aby to uczynić, niezbędne było poznanie istoty konkurencyjności, istoty rankingu jako narzędzia poznawczego, dokonanie charakterystyki zmiennych w oparciu o wskaźnik syntetyczny, przeprowadzenie badań oraz ich podsumowanie. W tym celu dokonano analizy sprawozdań z wykonania budżetów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, danych zamieszczonych na stronie Głównego Urzędu Statystycznego, Powiatowego Urzędu Pracy dla Powiatu Nowosądeckiego, uchwał Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie dotyczących kwestii budżetowych uchwał rad gmin.

Konkurencja

Konkurencja jest terminem powszechnie używanym i rozumianym w języku polskim jako „*rywalizacja, współzawodnictwo między poszczególnymi osobami lub grupami zainteresowanymi w osiągnięciu tego samego celu*". W taki sposób pojmowana konkurencja odnosi się do różnych dziedzin życia społecznego, politycznego, gospodarczego, sportowego i kulturalnego. Dokonuje się w różnych obszarach aktywności niemal każdego człowieka. Jej podmiotami mogą być nie tylko pojedyncze osoby, ale także instytucje i państwa[3].

Zjawisko konkurencji towarzyszy ludzkości od początku jej istnienia. W prehistorii istniała już rywalizacja między jednostkami a grupami etnicznymi, m.in. o wpływy, o łowiska, grunty, władzę. Siła konkurencji nabiera coraz większego

[3] *Zarządzanie wiedzą jako kluczowy czynnik międzynarodowej konkurencyjności przedsiębiorstwa*, [red.] M. J. Stankiewicz, Wyd. „Dom Organizatora", Toruń 2006, s. 31.

znaczenia wraz z rozwojem cywilizacji[4]. Trzeba podkreślić, że we współczesnym świecie zjawisko konkurencji stało się powszechne już nie tylko wśród osób, podmiotów gospodarczych, ale również wśród jednostek samorządu terytorialnego, w tym gmin. W tym miejscu można sobie zadać pytanie, jakimi cechami powinna charakteryzować się konkurencyjna gmina?

Zdaniem Adama Smitha czynnikami wzrostu, mającymi wpływ na rozwój lokalny i regionalny, są:

1) praca ziemia – tzn. środowisko przyrodnicze ze wszystkimi jego walorami, w aspekcie ilościowym i jakościowym,
2) kapitał – w formie rzeczowej i finansowej[5].

Na konkurencyjność terytorialną (lokalną czy też regionalną) mają wpływ walory potencjału rozwojowego, które rozumiane są zgodnie z definicją OECD[6] – jako zdolność do wytwarzania towarów i świadczenia usług oraz ich sprzedaży na rynkach, w celu zapewnienia stabilnego i relatywnie wysokiego poziomu dochodów oraz zatrudnienia.

Ważnym czynnikiem sprawczym budowania konkurencyjności terytorialnej jest zdolność do tworzenia innowacji, co związane jest ze wzrostem znaczenia czynników technicznych, naukowych i organizacyjnych[7].

Gminą konkurencyjną jest ta, która posiada różnego rodzaju potencjały, m.in.:

1) potencjał w postaci dóbr (walorów przyrodniczych) krajoznawczo-turystycznych i rekreacyjnych,
2) potencjał dziedzictwa narodowego,
3) potencjał kulturalny regionu (zwyczaje, historia),
4) potencjał lokalnej przedsiębiorczości,
5) potencjał w postaci surowców naturalnych,
6) potencjał w postaci wód mineralnych,
7) potencjał ludzi,
8) potencjał ekologiczny,
9) potencjał wsi (agroturystyka)[8].

Podsumowując, można zatem stwierdzić, że warunkiem uzyskania przez gminę waloru konkurencyjności jest istnienie szeregu potencjałów, które są efektem nie tylko zaangażowania członków wspólnoty samorządowej i władz lokalnych, ale również czynników geograficznych, historycznych, zasobów surowcowych, unikatowej oferty rynkowej czy też marki gminy.

---

[4] *Zarządzanie wiedzą jako kluczowy czynnik międzynarodowej konkurencyjności przedsiębiorstwa*, [red.] M. J. Stankiewicz, op. cit., s. 38.

[5] P. Wicher, Pozycja Gminy Stary Sącz ..., op.cit., s. 18.

[6] *Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju* – międzynarodowa organizacja gospodarcza, skupiająca 36 wysoko rozwiniętych państw, którą utworzono na mocy Konwencji *Paryskiej* w 1960 r. Strona Ministerstwa Gospodarki,http://www.mg.gov.pl/Wspolpraca+z+zagranica/Clo/OrganizacjeGospodarcze/OECD/Informacje+o+OECD, dostęp z dnia 02.08.2011.

[7] A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 162-163.

[8] P. Wicher, Pozycja Gminy Stary Sącz ..., op.cit., s.19.

Istota rankingów

Aleksy Pocztowski w książce zatytułowanej „*Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategie – procesy – metody*" podał metody i techniki oceniania, a wśród nich jedną z technik porównawczych, jaką jest ranking. Polega on na szeregowaniu pracowników przez osobę oceniającą według określonej kolejności, a więc od najlepszego do najsłabszego. By móc stworzyć listę rankingową, należy przyjąć wcześniej pewne kryteria, np.: niezawodność pracownika, wydajność i jakość wykonywanej przez niego pracy. Szeregowanie w tym przypadku pracowników odbywa się jednocześnie od przodu i od tyłu, oznacza to, że należy wybrać najlepszego i najsłabszego pracownika, następnie drugiego w kolejności oraz przedostatniego. W ten oto sposób otrzymuje się cały szereg[9].

Rankingi klasyfikuje się między innymi ze względu na stosowane w nich kryteria i sposób mierzenia tych kryteriów, a także metodę ich obliczeń. To metoda obliczeń prowadzi do uporządkowania obiektów poddanych analizie. Kryteriami nazywa się zdefiniowane ogólnie własności charakteryzujące obiekt poddany badaniu. Własności mogą być opisane za pomocą kilku lub kilkunastu szczegółowych charakterystyk. Niektóre własności mogą być mierzalne bezpośrednio, np.: „sukces zawodowy absolwentów" mierzony „procentem absolwentów, którzy znaleźli pracę w badanych firmach. Charakterystyki szczegółowe, to zmienne (lub inaczej cechy) reprezentujące kryteria, które stanowią podstawę stworzenia rankingu. Zatem punktem wyjścia do stworzenia jakiegokolwiek rankingu jest zbiór danych charakteryzujący N obiektów przy pomocy S cech, które nazywane są cechami diagnostycznymi. Badane cechy mogą być ilościowe lub jakościowe. Ilościowe to takie, które pozwalają na liczbowy pomiar wartości. Mogą mieć wartości bezwzględne, np.: liczba pracowników z wyższym wykształceniem zatrudnionych w gminie na pełnym etacie lub wartości względne np.: liczba bezrobotnych w proporcji do liczby ogółu mieszkańców gminy[10]. Natomiast cechy jakościowe to te, które pozwalają na stwierdzenie faktów, a ich wartości mają charakter logiczny: tak lub nie (coś istnieje lub nie istnieje). Cechy jakościowe są właściwościami niemierzalnymi, których konkretny wariant występuje lub nie występuje u danej jednostki zbiorowości[11].

Każdy ranking, zdaniem subiektywnym jego twórcy, jest obiektywny. Dlatego twórcy by zachować wiarygodność swych działań, muszą udowodnić rzetelność i bezstronność, a także przejrzystość wykorzystywanej metodologii[12].

Ranking jest zatem klasyfikacją, która przeprowadzana jest na podstawie wybranych kryteriów, podlegającą ocenie. W różnego typu periodykach polskich i zagranicznych publikuje się coraz częściej rankingi, itp. szkół, uczelni, przedsiębiorstw, banków, gmin. Za pomocą różnych metod badaniu podlegają określone instytucje. Wspomniane zestawienia zawierają syntetyczne dane zgromadzone na jednej liście.

---

[9] A. Pocztowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategie – procesy – metody*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003, s.274.

[10] P. Wicher, Pozycja Gminy Stary Sącz ..., op.cit., s. 25.

[11] A. Pocztowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi ...*, op. cit., s. 8-12.

[12] Ibidem, s. 18-21.

Z pewnością są pomocą przy wyszukiwaniu istotnych informacji, dodatkowo mogą wskazywać pewne trendy, a co najważniejsze, określają także jakość pracy wybranych instytucji[13].

Rankingi tworzy się dla różnych potrzeb, ale ich celem jest wskazanie najlepszej instytucji. Mogą one dotyczyć również gmin. Ich istotą jest to, by pokazać, jaka jest pozycja danej gminy w aspekcie różnych wariantów: jak jest zarządzana, jakie panują nastroje społeczne, czy posiada potencjał itp. Ranking może wskazać zarówno silne, jak i słabe strony rywalizujących gmin. Jest w pewnym sensie sondą wskazującą niewykorzystane obszary. Znaczenie rankingów jest wbrew pozorom duże, ponieważ pokazują siłę gospodarczą, polityczną danej gminy na tle innych. Zwycięskie gminy są lepiej postrzegane, posiadają większą siłę negocjacyjną oraz większe zaufanie potencjalnych inwestorów. Dzięki tym zestawieniom gminy mogą udowodnić swoją silną pozycję[14].

Tworzenie rankingu gmin powiatu nowosądeckiego w oparciu o wskaźnik syntetyczny w latach 2002-2014

W celu wypracowania rankingu w oparciu o wskaźnik syntetyczny, będzie analizowanych 12 zmiennych. Do grupy przedmiotowych zmiennych należą następujące stymulanty:

1) wpływy z CIT w przeliczeniu na jednego mieszkańca,
2) wpływy z PIT w przeliczeniu na jednego mieszkańca,
3) liczba firm prywatnych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców,
4) liczba NGO's w przeliczeniu na 1000 mieszkańców,
5) promilowy przyrost naturalny do ogólnej liczby mieszkańców,
6) udział procentowy ludności w wieku produkcyjnym do ogółu mieszkańców,
7) udział procentowy ludności w wieku przedprodukcyjnym do ogółu mieszkańców,
8) procentowy udział wydatków majątkowych do ogólnych wydatków gminy,
9) saldo migracji[15].

Do grupy destymulantów zaliczono:

1) stopę procentową bezrobocia,
2) udział procentowy ludności w wieku poprodukcyjnym w stosunku do ogółu mieszkańców,
3) poziom deficytu w budżecie gminy[16].

Wybrane zmienne, które zostaną poddane analizie, obejmować będą lata 2002 – 2014. Dokonując tej analizy, trzeba podkreślić, że we wskazanym okresie zmieniały się władze gmin, bowiem lata 2002, 2006, 2010 i 2014 to okres, w którym odbywały się wybory samorządowe.

[13] M. Rocki, *O roli, znaczeniu i metodologii rankingów uczelni wyższych*, op. cit., s. 5.
[14] P. Wicher, Pozycja Gminy Stary Sącz ..., op.cit.
[15] Ibidem.
[16] Ibidem.

W trakcie konstruowania rankingu gmin poddano analizie 12 zmiennych. Dane te analizowane były pod kątem potencjału społeczno-ekonomicznego poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, co niewątpliwie miało wpływ na ich rozwój, a tym samym wzmacniało pozycję poszczególnych gmin w rankingach.

Pierwsze zmienne dotyczyły głównie sfery ekonomicznej. Do nich zaliczyć można zmienne określające poziom wpływów z podatków CIT oraz podatków PIT, w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Te dane pozwoliły zwrócić uwagę na to, czy mieszkańcy gminy zarabiają więcej, co niewątpliwie przekłada się na wzrost wpływów z podatku PIT. Natomiast środki pochodzące z CIT-u zwracają uwagę na poziom wpłat do budżetu z prowadzonej działalności gospodarczej na jej terenie. Dzięki analizie tych zmiennych można było określić poziom aktywności ekonomicznej mieszkańców zamieszkujących dany teren. Do w/w danych można dołożyć zmienną dotyczącą liczby firm prywatnych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców, która pokazuje, jaki jest poziom aktywności ludności zamieszkującej te gminy w sferze prowadzenia własnej działalności gospodarczej.

Kolejne zmienne to udział procentowy ludności w wieku przedprodukcyjnym oraz produkcyjnym do ogółu mieszkańców. Do tej grupy zaliczyć można również udział procentowy ludności w wieku poprodukcyjnym w stosunku do ogółu mieszkańców. Ostatnią zmienną należy rozpatrywać w odróżnieniu od dwóch poprzednich destymulant, ponieważ ma negatywny wpływ na rozwój gmin. Informacje dotyczące struktury wieku ekonomicznego mieszkańców danych jednostek, pozwalają na określenie potencjału rozwoju poszczególnych gmin.

Następną zmienną jest procentowy udział wydatków majątkowych do ogółu wydatków gminy. Informuje nas ona o kondycji finansowej, w jakiej w danym roku znajduje się gmina. Czym większe wydatki inwestycyjne, tym lepsza jest kondycja gminy. Należy podkreślić, że jednostki rozwijające się przeznaczają większe środki na rozwój i inwestycje.

Do grupy zmiennych negatywnie wpływających na pozycję poszczególnych gmin w rankingu należy poziom deficytu budżetowego. Ta przewaga wydatków nad dochodami ukazuje nam, jak badana jednostka samorządowa jest zarządzana. Poziom zadłużenia może być pozytywnym zjawiskiem w przypadku, gdy dana gmina zwiększa wydatki majątkowe, które w pewnej perspektywie wpłyną na polepszenie kondycji danej gminy. Jednak w większości deficyt świadczy o pewnych problemach ekonomicznych, z jakimi boryka się dana jednostka samorządu terytorialnego.

Siódmą zmienną jest liczba NGO's w przeliczeniu na 1000 mieszkańców. Informuje nas ona nie tylko o liczbie podmiotów należących do kategorii organizacji pozarządowych w poszczególnych gminach, ale przede wszystkim ukazuje nam, w jakim stopniu mieszkańcy danego terenu angażują się w działalność na rzecz swojej organizacji.

W badaniu ujęto również poziom procentowej stopy bezrobocia w danej gminie, którą zaliczono do destymulantów. Dane te pokazują, jak duże bezrobocie występuje na danym terenie.

Następnymi stymulantami są zmienne odnoszące się do sfery demograficznej poszczególnych gmin. Jest to procentowy przyrost naturalny do ogólnej liczby mieszkańców oraz saldo migracji. Dzięki im uzyskujemy informacje o potencjale

demograficznym danej jednostki samorządu terytorialnego, pokazują także, czy dana gmina jest dobrym miejscem do zamieszkania.

Wskaźnik syntetyczny, który zostanie sporządzony w oparciu o przyjęte powyżej zmienne ze sfery społeczno-ekonomicznej, pozwoli zbadać rozwój społeczno-ekonomiczny w poszczególnych gminach oraz umożliwi sporządzenie rankingu gmin powiatu nowosądeckiego, obejmujący okres od 2002 do 2014 roku. Zmienne poddane analizie zostaną zaprezentowane poniżej.

Tabela 1. Wpływy z PIT-u w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Gmina	2002	Lokata	2003	Lokata	2004	Lokata	2005	Lokata	2006	Lokata	2007	Lokata	2008	Lokata	2009	Lokata	2010	Lokata	2011	Lokata	2012	Lokata	2013	Lokata	2014	Lokata
Gmina Chełmiec	110,02	6	121,18	4	173,62	4	229,90	3	244,18	3	305,41	3	387,94	2	462,19	1	440,72	1	489,61	2	503,70	1	540,88	1	449,95	3
Gmina Gródek nad Dunajcem	68,21	14	69,49	13	94,75	13	116,44	11	143,44	10	167,36	12	212,60	12	179,34	12	192,31	13	206,13	16	264,26	9	256,62	12	254,52	15
Miasto Grybów	111,40	5	113,31	5	152,25	6	187,23	6	207,84	6	266,76	5	326,34	5	281,47	6	357,43	4	381,90	3	346,80	6	360,30	7	398,60	8
Gmina Grybów	75,78	9	82,09	10	119,46	8	130,04	9	143,14	11	170,52	11	202,40	14	184,41	11	210,90	8	212,96	15	232,05	14	252,81	13	275,07	13
Gmina Kamionka Wielka	129,25	3	165,94	1	208,94	2	237,37	2	231,44	4	298,96	4	335,11	4	342,19	4	341,34	5	357,68	5	355,87	5	381,71	5	448,83	4
Gmina Korzenna	55,62	15	55,78	16	72,57	16	80,61	16	111,52	16	141,67	15	194,19	15	167,16	14	179,26	16	234,20	9	210,11	16	238,93	15	238,03	16
Gmina Uzdrowiskowa Krynica - Zdrój	169,83	1	149,70	2	220,47	1	270,39	1	272,81	1	397,96	1	447,47	1	429,53	2	414,77	2	499,82	1	474,61	2	449,69	2	460,63	2
Gmina Łabowa	53,62	16	56,36	15	73,00	15	91,97	15	127,94	14	139,21	16	204,38	13	143,29	16	207,82	9	222,00	13	217,88	15	219,85	16	2511,91	1
Gmina Łącko	69,03	13	61,34	14	88,26	14	100,17	14	118,81	15	142,84	14	171,07	16	159,05	15	188,98	15	227,99	12	253,35	10	268,29	10	263,46	14
Gmina Łososina Dolna	72,49	12	83,18	8	159,12	5	151,72	7	156,12	8	174,34	10	242,75	8	209,29	8	194,60	12	246,81	8	305,99	8	312,27	8	300,24	10
Miasto i Gmina Uzdrowiskowa Muszyna	141,98	2	142,19	3	192,82	3	203,11	4	269,22	2	334,13	2	356,74	3	359,07	3	386,33	3	378,74	4	418,35	3	394,86	3	404,73	7
Gmina Nawojowa	99,56	7	87,03	7	118,30	9	134,21	8	163,02	7	225,72	7	274,11	7	247,08	7	270,95	6	299,55	6	364,18	4	386,56	4	423,44	5
Miasto i Gmina Piwniczna - Zdrój	72,64	11	76,96	12	96,84	12	113,54	13	135,99	13	163,76	13	222,29	10	186,09	10	195,57	11	219,78	14	233,14	13	274,26	9	285,02	12
Gmina Podegrodzie	80,37	8	81,65	11	110,38	10	115,89	12	137,94	12	176,66	9	232,88	9	198,12	9	190,30	14	233,82	10	241,34	11	248,98	14	286,03	11
Gmina Rytro	73,95	10	82,43	9	102,56	11	125,09	10	144,29	9	180,34	8	216,57	11	179,09	13	196,06	10	230,51	11	238,68	12	260,55	11	303,75	9
Miasto i Gmina Stary Sącz	111,46	4	109,38	6	149,14	7	187,78	5	215,97	5	252,02	6	300,45	6	281,86	5	269,28	7	277,43	7	313,51	7	366,51	6	406,75	6
Średnia	**93,45**		**96,12**		**133,28**		**154,72**		**176,48**		**221,10**		**270,46**		**250,58**		**264,79**		**294,93**		**310,86**		**325,82**		**481,94**	

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 2. Wpływy z CIT-u w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Gmina	2002	Lokata	2003	Lokata	2004	Lokata	2005	Lokata	2006	Lokata	2007	Lokata	2008	Lokata	2009	Lokata	2010	Lokata	2011	Lokata	2012	Lokata	2013	Lokata	2014	Lokata
Gmina Chełmiec	0,24	12	1,09	8	1,54	9	1,53	8	3,92	6	5,02	7	4,67	8	6,75	7	6,75	7	5,71	7	2,98	10	3,41	10	17,85	3
Gmina Gródek nad Dunajcem	1,08	8	0,33	12	0,87	11	1,96	6	1,50	11	1,75	11	2,14	11	1,06	12	2,59	13	1,25	13	1,70	13	3,65	9	2,09	14
Miasto Grybów	2,36	6	2,36	6	2,04	5	5,68	3	6,09	5	14,21	3	7,42	6	11,26	5	14,83	5	4,92	9	13,88	4	15,41	4	11,48	6
Gmina Grybów	0,03	15	0,04	15	0,18	15	0,18	13	0,19	16	0,26	16	0,70	14	0,98	13	0,17	14	0,49	15	1,09	14	0,58	14	2,75	13
Gmina Kamionka Wielka	0,02	16	0,02	16	0,13	16	0,14	14	0,50	14	0,40	14	0,07	16	-0,03	16	0,11	15	0,14	16	0,14	15	0,21	16	0,39	16
Gmina Korzenna	0,04	14	0,06	14	0,20	14	0,13	16	0,34	15	0,39	15	0,78	13	0,13	15	3,86	11	5,73	6	5,75	8	0,72	13	4,03	9
Gmina Uzdrowiskowa Krynica - Zdrój	19,80	2	16,18	2	20,37	2	21,44	2	20,73	2	26,42	2	32,35	1	37,14	1	29,48	2	24,35	2	21,42	2	25,30	2	23,51	2
Gmina Łabowa	0,05	13	0,33	13	0,71	12	0,81	11	1,24	12	1,10	13	0,52	15	0,58	14	0,04	16	0,76	14	0,12	16	0,54	15	0,76	15
Gmina Łącko	0,50	11	0,79	10	0,97	10	0,13	15	1,75	9	3,33	8	2,75	10	2,30	11	4,21	10	3,18	11	4,53	9	4,46	8	4,00	10
Gmina Łososina Dolna	0,74	9	1,16	7	1,64	8	1,38	9	1,63	10	5,36	6	9,30	5	10,40	6	11,93	6	11,35	4	6,73	6	10,37	5	12,97	4
Miasto i Gmina Uzdrowiskowa Muszyna	39,55	1	33,29	1	33,81	1	26,55	1	27,54	1	27,70	1	27,68	2	32,33	2	38,66	1	35,51	1	33,70	1	41,99	1	46,49	1
Gmina Nawojowa	0,55	10	0,44	11	0,68	13	0,64	12	0,80	13	1,31	12	0,82	12	3,10	10	2,90	12	2,78	12	2,67	12	3,21	11	3,16	12
Miasto i Gmina Piwniczna - Zdrój	8,93	3	7,98	3	6,32	3	4,62	5	9,08	3	11,60	4	12,98	4	17,22	4	16,09	4	8,19	5	11,66	5	10,19	6	12,96	5
Gmina Podegrodzie	1,28	7	1,06	9	1,64	7	1,61	7	2,48	8	2,36	10	5,48	7	5,47	8	5,32	8	4,42	10	2,84	11	2,20	12	3,52	11
Gmina Rytro	3,93	4	3,32	4	5,20	4	5,14	4	7,94	4	7,64	5	17,71	3	25,59	3	19,49	3	17,34	3	15,26	3	17,38	3	11,12	7
Miasto i Gmina Stary Sącz	2,45	5	2,94	5	1,91	6	1,38	10	2,53	7	3,24	9	4,50	9	4,77	9	4,40	9	5,30	8	6,02	7	6,99	7	6,27	8
Średnia	**5,10**		**4,46**		**4,89**		**4,58**		**5,52**		**7,00**		**8,12**		**9,94**		**10,05**		**8,21**		**8,16**		**9,16**		**10,21**	

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 3. Liczba firm prywatnych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców

Gmina	2002	Lokata	2003	Lokata	2004	Lokata	2005	Lokata	2006	Lokata	2007	Lokata	2008	Lokata	2009	Lokata	2010	Lokata	2011	Lokata	2012	Lokata	2013	Lokata	2014	Lokata
Gmina Chełmiec	46,01	5	46,22	6	45,15	6	45,97	6	48,99	6	50,79	6	54,74	6	60,70	6	65,55	6	66,24	6	69,82	5	73,47	4	73,91	4
Gmina Gródek nad Dunajcem	36,96	10	38,92	9	34,27	10	34,02	11	32,86	15	34,75	15	37,37	16	40,84	16	43,18	16	43,36	16	46,16	15	48,67	16	49,38	16
Miasto Grybów	45,44	6	46,33	5	47,55	5	49,88	5	51,93	5	57,81	5	63,90	4	68,07	4	68,56	4	67,27	5	69,15	6	71,31	6	71,25	6
Gmina Grybów	32,58	14	32,71	14	30,52	13	31,41	13	35,20	11	37,51	11	42,68	10	47,09	9	50,99	9	54,32	7	57,03	7	57,21	9	57,40	11
Gmina Kamionka Wielka	34,42	11	33,51	13	29,88	14	30,87	15	33,79	13	36,63	13	39,36	14	44,22	14	48,38	11	49,02	12	50,96	13	55,06	12	56,83	12
Gmina Korzenna	29,25	16	30,91	16	27,96	16	28,53	16	31,44	16	34,55	16	38,93	15	42,02	15	43,99	15	44,47	15	45,92	16	49,19	15	50,15	15
Gmina Uzdrowiskowa Krynica - Zdrój	94,38	1	95,02	1	95,46	1	98,39	1	100,90	1	104,60	1	108,46	1	115,22	1	114,36	1	113,28	1	117,90	1	118,12	1	119,20	1
Gmina Łabowa	33,14	13	34,14	12	32,88	11	34,52	10	37,24	10	39,99	10	41,32	12	44,94	13	46,72	13	48,63	13	52,18	11	55,87	10	56,25	13
Gmina Łącko	36,97	9	38,59	10	37,66	9	39,10	8	41,83	8	43,56	8	48,30	7	51,63	7	51,82	7	54,25	8	55,62	8	57,25	8	60,56	8
Gmina Łososina Dolna	37,72	8	40,32	8	37,94	8	39,05	9	40,34	9	43,72	7	47,23	8	49,01	8	51,77	8	53,35	9	54,80	9	57,40	7	61,30	7
Miasto i Gmina Uzdrowiskowa Muszyna	62,35	3	61,60	3	60,01	3	61,36	3	64,63	3	66,71	3	67,63	3	71,09	3	75,50	3	77,46	3	80,83	2	81,07	2	83,73	2
Gmina Nawojowa	41,03	7	41,99	7	39,25	7	39,59	7	42,03	7	42,41	9	44,58	9	46,58	10	49,98	10	50,81	10	53,40	10	55,06	11	58,40	10
Miasto i Gmina Piwniczna - Zdrój	64,15	2	65,76	2	65,55	2	68,45	2	71,07	2	71,90	2	76,22	2	77,87	2	80,64	2	78,84	2	78,31	3	80,31	3	83,43	3
Gmina Podegrodzie	33,43	12	34,98	11	31,56	12	32,81	12	34,02	12	36,84	12	41,99	11	45,50	11	47,40	12	48,40	14	47,97	14	49,73	14	51,69	14
Gmina Rytro	30,27	15	31,34	15	29,78	15	31,16	14	33,16	14	35,05	14	41,30	13	45,43	12	46,14	14	50,09	11	51,55	12	54,92	13	59,69	9
Miasto i Gmina Stary Sącz	53,42	4	54,49	4	51,79	4	52,63	4	55,69	4	58,18	4	61,92	5	65,71	5	66,77	5	68,07	4	70,84	4	72,04	5	73,82	5
Średnia	**44,47**		**45,43**		**43,58**		**44,86**		**47,19**		**49,69**		**53,50**		**57,25**		**59,48**		**60,49**		**62,65**		**64,79**		**66,69**	

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 4. Liczba NGO's w przeliczeniu na 1000 mieszkańców

Gmina	2002	Lokata	2003	Lokata	2004	Lokata	2005	Lokata	2006	Lokata	2007	Lokata	2008	Lokata	2009	Lokata	2010	Lokata	2011	Lokata	2012	Lokata	2013	Lokata	2014	Lokata
Gmina Chełmiec	0,77	15	0,93	16	0,96	16	1,07	15	1,17	13	1,19	14	1,29	14	1,36	14	1,48	14	1,54	13	1,75	12	1,95	12	2,30	10
Gmina Gródek nad Dunajcem	1,03	12	1,25	10	1,24	10	1,24	10	1,23	11	1,23	13	1,33	13	1,44	13	1,54	12	1,75	10	1,75	13	1,74	13	2,07	12
Miasto Grybów	1,28	9	1,30	9	1,31	9	1,32	9	1,48	8	1,66	8	1,67	10	1,67	9	1,75	8	1,77	9	1,94	10	1,97	11	1,81	13
Gmina Grybów	1,10	11	1,14	12	1,17	11	1,16	13	1,15	14	1,19	15	1,18	15	1,16	15	1,13	15	1,21	16	1,32	16	1,35	15	1,38	16
Gmina Kamionka Wielka	1,48	7	1,45	7	1,43	8	1,42	8	1,41	9	1,39	11	1,68	9	1,77	8	1,75	9	1,94	8	2,01	9	2,29	9	2,38	8
Gmina Korzenna	1,52	5	1,66	5	1,65	7	1,65	7	1,79	6	1,93	5	2,14	5	2,21	4	2,24	4	2,30	5	2,42	6	2,41	7	2,39	7
Gmina Uzdrowiskowa Krynica - Zdrój	2,63	2	2,97	1	3,50	1	3,50	1	3,69	1	3,89	1	3,83	1	4,05	1	4,14	1	4,46	1	4,83	1	5,24	1	5,40	1
Gmina Łabowa	1,38	8	1,37	8	1,76	6	1,75	5	1,73	7	1,71	7	1,70	8	1,67	10	1,61	10	1,59	12	2,28	8	2,43	6	2,57	6
Gmina Łącko	1,58	4	1,64	6	1,77	5	1,89	4	1,95	4	2,00	4	2,11	6	2,10	6	2,04	7	2,15	6	2,32	7	2,37	8	2,36	9
Gmina Łososina Dolna	1,15	10	1,14	11	1,14	12	1,23	11	1,22	12	1,41	10	1,50	11	1,49	12	1,53	13	1,52	14	1,51	14	1,50	14	1,59	14
Miasto i Gmina Uzdrowiskowa Muszyna	2,63	1	2,62	2	2,60	2	2,67	2	2,65	2	2,82	2	2,96	2	3,05	2	3,26	2	3,33	2	3,31	2	3,41	2	3,59	2
Gmina Nawojowa	0,68	16	1,08	15	1,06	15	1,06	16	1,04	16	1,03	16	0,88	16	0,87	16	1,11	16	1,34	15	1,33	15	1,31	16	1,42	15
Miasto i Gmina Piwniczna - Zdrój	1,85	3	1,84	3	1,84	4	1,75	5	1,83	5	1,91	6	2,00	7	2,09	7	2,06	6	2,34	4	2,71	4	2,81	5	3,09	4
Gmina Podegrodzie	1,51	6	1,67	4	2,01	3	1,99	3	2,05	3	2,12	3	2,62	3	2,76	3	2,86	3	2,74	3	2,80	3	2,94	3	2,99	5
Gmina Rytro	0,82	14	1,10	13	1,10	13	1,10	14	1,10	15	1,37	12	2,19	4	2,19	5	2,12	5	2,10	7	2,60	5	2,86	4	3,11	3
Miasto i Gmina Stary Sącz	1,01	13	1,10	14	1,09	14	1,17	12	1,30	10	1,43	9	1,42	12	1,55	11	1,56	11	1,64	11	1,80	11	2,05	10	2,14	11
Średnia	**1,40**		**1,52**		**1,60**		**1,62**		**1,67**		**1,77**		**1,91**		**1,96**		**2,01**		**2,11**		**2,29**		**2,41**		**2,54**	

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 5. Promilowy przyrost naturalny do ogólnej liczby mieszkańców

Gmina	2002	Lokata	2003	Lokata	2004	Lokata	2005	Lokata	2006	Lokata	2007	Lokata	2008	Lokata	2009	Lokata	2010	Lokata	2011	Lokata	2012	Lokata	2013	Lokata	2014	Lokata
Gmina Chełmiec	6,49	10	5,63	8	4,70	12	7,15	5	5,90	7	6,12	7	6,63	7	6,16	8	7,11	7	5,38	9	4,94	10	4,46	10	4,38	10
Gmina Gródek nad Dunajcem	6,07	11	3,98	12	6,56	7	4,28	11	4,93	13	6,13	6	2,78	15	6,75	6	1,54	16	5,46	6	3,60	13	3,37	11	3,59	12
Miasto Grybów	1,45	15	-1,78	16	-4,10	16	-3,14	16	0,16	16	1,99	15	-2,84	16	-1,00	16	2,55	13	2,25	15	3,72	12	4,60	9	-1,15	16
Gmina Grybów	8,26	5	7,86	5	7,85	3	8,92	2	6,30	6	6,30	5	8,72	3	11,43	2	8,23	3	7,24	5	6,57	6	8,36	2	7,15	3
Gmina Kamionka Wielka	10,56	2	8,04	4	8,60	2	6,24	6	5,00	12	9,08	1	10,63	2	6,24	7	7,82	4	5,41	7	7,76	4	5,49	7	5,15	9
Gmina Korzenna	6,76	9	7,69	6	6,31	8	4,27	12	5,60	9	5,94	8	5,61	8	5,08	11	4,63	11	7,24	4	3,49	15	4,88	8	5,63	7
Gmina Uzdrowiskowa Krynica - Zdrój	0,93	16	2,04	15	0,65	15	1,78	15	3,33	15	1,31	16	2,87	14	2,06	15	2,10	15	1,88	16	0,35	16	2,71	13	-0,12	15
Gmina Łabowa	12,03	1	10,34	1	7,24	5	9,70	1	9,79	1	7,81	2	7,92	4	15,60	1	10,20	1	9,16	1	8,40	1	10,06	1	11,32	1
Gmina Łącko	4,46	13	3,49	13	6,73	6	5,89	7	5,44	10	7,06	3	6,67	6	6,95	5	6,88	8	5,32	10	6,28	7	5,79	5	6,27	5
Gmina Łososina Dolna	9,74	3	8,60	3	5,27	9	8,51	4	7,91	2	5,65	10	4,40	11	5,95	9	7,29	6	7,61	3	8,21	3	6,19	4	6,63	4
Miasto i Gmina Uzdrowiskowa Muszyna	1,91	14	6,86	7	3,77	14	5,78	9	6,89	3	4,05	13	4,71	10	3,84	14	3,17	12	4,79	12	5,27	9	2,13	14	2,31	13
Gmina Nawojowa	8,18	6	8,75	2	10,38	1	8,58	3	3,92	14	6,45	4	11,96	1	7,85	3	5,40	10	4,40	14	8,35	2	6,57	3	5,94	6
Miasto i Gmina Piwniczna - Zdrój	6,82	8	3,01	14	4,74	11	3,39	13	6,35	5	4,97	11	4,87	9	5,24	10	2,34	14	5,05	11	3,56	14	1,40	16	1,31	14
Gmina Podegrodzie	8,89	4	5,20	9	7,32	4	3,38	14	5,73	8	5,84	9	7,45	5	7,79	4	7,75	5	8,39	2	7,21	5	5,56	6	8,48	2
Gmina Rytro	7,36	7	4,40	11	4,14	13	5,79	8	6,58	4	2,74	14	4,10	13	4,38	12	8,75	2	4,46	13	5,47	8	2,08	15	5,45	8
Miasto i Gmina Stary Sącz	5,25	12	5,08	10	4,81	10	5,54	10	5,21	11	4,43	12	4,23	12	3,99	13	6,55	9	5,39	8	4,16	11	2,86	12	3,68	11
Średnia	**6,57**		**5,57**		**5,31**		**5,38**		**5,56**		**5,37**		**5,67**		**6,14**		**5,77**		**5,59**		**5,46**		**4,78**		**4,75**	

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 6. Udział procentowy ludności w wieku produkcyjnym do ogółu mieszkańców

Gmina	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gmina Chełmiec	56,9	57,8	58,6	59,3	59,9	60,7	61,6	62,1	62,5	63,0	63,4	63,6	63,9
Gmina Gródek nad Dunajcem	55,1	55,7	56	56,9	57,4	58	58,7	59,1	59,6	59,8	60,3	60,5	60,8
Miasto Grybów	58,3	59,1	60,1	60,9	61,5	61,7	62,2	62,6	62,1	62,0	62,1	62,2	62,1
Gmina Grybów	55,1	55,9	56,5	57,1	57,8	58,4	58,7	59,2	59,9	60,2	60,3	60,7	61,0
Gmina Kamionka Wielka	55,5	56,1	56,9	57,7	58,5	58,8	59	59,6	60,0	60,7	61,1	61,5	61,9
Gmina Korzenna	54,5	55,2	56,2	56,8	57,6	58,5	59,4	60,0	60,3	60,9	61,5	61,9	62,2
Gmina Uzdrowiskowa Krynica - Zdrój	58,4	59,4	60,1	60,6	61,3	61,8	62,1	62,1	62,8	62,9	62,8	62,8	62,4
Gmina Łabowa	55,1	56,1	57,2	58,4	59,2	59,8	60,5	60,9	61,4	61,6	62,0	62,0	61,5
Gmina Łącko	56,1	56,8	57,6	58,2	58,8	59,4	59,8	60,2	60,5	60,9	61,2	61,3	61,6
Gmina Łososina Dolna	56	56,3	57,2	57,8	58,3	59	59,5	59,9	60,2	60,6	60,5	60,5	60,8
Miasto i Gmina Uzdrowiskowa Muszyna	59,6	60,5	61,3	61,6	61,7	62,3	62,7	63,2	63,2	62,9	62,9	63,0	62,8
Gmina Nawojowa	56,4	56,6	57,5	58,4	59,1	59,8	60,4	60,7	60,7	61,4	61,5	61,5	61,8
Miasto i Gmina Piwniczna - Zdrój	57,6	58,3	58,9	59,8	60,5	61,2	62	62,6	62,6	63,0	63,3	63,5	63,6
Gmina Podegrodzie	55,5	56,2	56,7	57,6	58,5	59,2	59,4	60,0	60,4	60,8	61,1	61,5	61,6
Gmina Rytro	57,9	58,9	59,3	59,8	60,3	61,1	61,3	61,9	62,6	62,9	62,8	62,5	62,4
Miasto i Gmina Stary Sącz	58,3	59,1	59,6	60,2	60,8	61,5	62,1	62,7	62,7	63,1	63,3	63,2	63,5
Średnia	**56,6**	**57,4**	**58,1**	**58,8**	**59,5**	**60,1**	**60,6**	**61,1**	**61,5**	**61,7**	**61,9**	**62,0**	**62,1**

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 7.Udział procentowy ludności w wieku przedprodukcyjnym do ogółu mieszkańców

Gmina	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gmina Chełmiec	31,7	30,9	30	29,3	28,7	27,9	27	26,4	26,0	25,4	24,8	24,4	23,9
Gmina Gródek nad Dunajcem	31,1	30,7	30,2	29,2	28,8	28,3	27,7	27,0	26,6	26,2	25,5	24,9	24,5
Miasto Grybów	26,4	25	23,7	22,6	21,8	21,3	20,6	20,8	21,6	21,1	20,6	20,3	20,1
Gmina Grybów	31,7	30,9	30,3	29,7	29,2	28,6	28,3	27,7	27,2	26,9	26,6	26,1	25,7
Gmina Kamionka Wielka	32,7	32,1	31,3	30,3	29,5	29,1	28,8	28,1	27,8	27,0	26,6	26,2	25,6
Gmina Korzenna	31,8	31,2	30,2	29,6	28,8	28	27,1	26,5	26,3	25,9	25,4	24,8	24,5
Gmina Uzdrowiskowa Krynica - Zdrój	26	24,8	23,9	23,3	22,5	21,7	21	20,7	20,3	19,6	19,1	18,5	18,4
Gmina Łabowa	35,1	34,1	33	31,9	31,1	30,5	29,5	28,7	28,4	27,8	27,3	27,0	27,1
Gmina Łącko	30,5	29,8	29	28,3	27,8	27,3	26,9	26,7	26,6	26,0	25,6	25,4	25,0
Gmina Łososina Dolna	30,9	30,5	29,7	29	28,4	27,8	27,3	26,7	26,6	26,3	26,0	25,8	25,2
Miasto i Gmina Uzdrowiskowa Muszyna	28,2	27	26,2	25,7	25,3	24,6	23,9	23,0	22,9	22,8	22,3	21,7	21,2
Gmina Nawojowa	32,3	32,1	31,2	30,2	29,7	28,9	28,2	27,7	27,6	26,9	26,5	26,4	25,8
Miasto i Gmina Piwniczna - Zdrój	28,6	28	27,2	26,3	25,7	24,9	24	23,3	23,1	22,6	22,1	21,7	21,3
Gmina Podegrodzie	32,2	31,6	30,9	30	29,4	28,7	28,3	27,6	27,3	27,0	26,4	25,9	25,8
Gmina Rytro	29,5	28,2	27,4	26,8	26,1	24,9	24,3	23,6	22,8	22,7	22,7	22,5	21,9
Miasto i Gmina Stary Sącz	29,8	29	28,4	27,8	26,9	26,1	25,3	24,6	24,3	23,6	23,1	22,7	22,2
Średnia	**30,5**	**29,7**	**28,9**	**28,1**	**27,5**	**26,8**	**26,1**	**25,6**	**25**	**24,9**	**24,4**	**24,0**	**23,6**

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 8. Procentowy udział wydatków majątkowych do ogólnych wydatków gminy

Gmina	2002	Lokata	2003	Lokata	2004	Lokata	2005	Lokata	2006	Lokata	2007	Lokata	2008	Lokata	2009	Lokata	2010	Lokata	2011	Lokata	2012	Lokata	2013	Lokata	2014	Lokata
Gmina Chełmiec	22,14	7	27,33	7	19,79	9	22,28	4	18,18	7	16,12	9	11,28	14	25,38	5	19,09	14	16,71	14	19,01	11	23,43	4	16,79	11
Gmina Gródek nad Dunajcem	37,52	3	41,24	2	29,31	1	19,99	7	24,93	3	24,20	3	29,05	2	27,38	4	22,15	10	38,58	3	27,73	6	14,39	13	12,18	13
Miasto Grybów	13,78	12	18,80	10	14,61	11	20,23	6	4,80	14	5,61	14	23,76	5	17,82	9	28,82	4	37,18	4	45,10	1	14,59	12	3,43	16
Gmina Grybów	8,41	16	9,42	16	9,96	15	11,04	13	16,92	8	15,95	10	12,39	13	16,07	12	22,42	9	15,70	15	18,26	12	16,01	10	20,11	8
Gmina Kamionka Wielka	21,01	8	14,83	11	24,23	3	22,97	3	6,03	13	17,99	8	20,10	6	11,53	13	14,75	16	16,76	13	14,00	14	14,83	11	14,32	12
Gmina Korzenna	17,60	10	12,35	14	10,69	13	5,52	15	6,56	12	13,47	11	14,88	11	18,70	8	19,48	13	20,09	12	20,08	10	21,77	6	24,94	6
Gmina Uzdrowiskowa Krynica – Zdrój	22,19	6	28,79	5	20,26	8	22,22	5	22,34	5	27,30	2	35,55	1	34,90	2	34,33	2	46,00	1	31,90	4	10,72	15	8,85	14
Gmina Łabowa	16,89	11	13,49	13	10,31	14	13,30	11	21,84	6	22,99	4	6,78	16	5,96	15	21,59	11	12,94	16	5,47	16	12,57	14	17,63	10
Gmina Łącko	17,96	9	25,46	8	21,70	6	11,24	12	16,66	9	21,94	5	24,42	4	20,93	7	23,43	8	30,39	7	9,47	15	18,63	7	32,55	1
Gmina Łososina Dolna	13,16	14	11,65	15	21,61	7	14,14	10	23,19	4	18,65	7	19,08	7	17,14	10	26,64	5	21,44	11	30,70	5	23,28	5	23,24	7
Miasto i Gmina Uzdrowiskowa Muszyna	44,68	2	41,28	1	23,70	4	24,14	2	37,87	1	44,71	1	19,03	8	47,74	1	45,99	1	34,10	6	39,49	2	43,34	1	31,27	2
Gmina Nawojowa	25,34	5	28,25	6	18,30	10	15,69	9	16,10	10	9,35	12	18,84	9	29,96	3	32,07	3	35,52	5	16,71	13	16,89	9	19,40	9
Miasto i Gmina Piwniczna – Zdrój	35,83	4	24,10	9	14,56	12	5,03	16	2,73	16	8,41	13	7,88	15	7,38	14	26,39	6	30,02	8	37,89	3	26,81	2	29,22	4
Gmina Podegrodzie	10,77	15	36,60	3	3,98	16	6,54	14	3,23	15	4,56	15	18,28	10	16,87	11	19,49	12	23,02	10	23,37	8	17,38	8	29,85	3
Gmina Rytro	59,89	1	32,11	4	23,11	5	36,23	1	10,27	11	3,91	16	13,71	12	4,81	16	15,55	15	42,26	2	24,88	7	1,25	16	6,84	15
Miasto i Gmina Stary Sącz	13,66	13	14,73	12	25,73	2	19,79	8	30,91	2	19,18	6	27,15	3	21,79	6	25,28	7	29,51	9	21,50	9	26,28	3	25,64	5
Średnia	**23,80**		**23,78**		**18,24**		**16,90**		**16,41**		**17,15**		**18,89**		**20,27**		**24,84**		**28,14**		**24,10**		**18,88**		**19,77**	

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 9. Saldo migracji

Saldo migracji	2002	Lokata	2003	Lokata	2004	Lokata	2005	Lokata	2006	Lokata	2007	Lokata	2008	Lokata	2009	Lokata	2010	Lokata	2011	Lokata	2012	Lokata	2013	Lokata	2014	Lokata
Gmina Chełmiec	142	1	211	1	295	1	156	1	215	1	293	1	147	1	107	1	141	1	159	1	180	1	68	1	111	1
Gmina Gródek nad Dunajcem	-42	14	2	7	9	8	-15	10	-3	9	-6	10	0	8	-15	12	-17	13	4	9	-30	13	5	8	-45	14
Miasto Grybów	-47	15	-64	16	-30	12	-35	14	-24	12	-41	15	-13	15	-27	14	-43	15	-72	15	-50	15	-64	15	-25	10
Gmina Grybów	-18	12	-9	9	10	7	18	3	-27	14	53	3	-2	10	20	4	52	3	59	2	-2	10	12	6	-1	4
Gmina Kamionka Wielka	27	3	64	2	70	2	-19	11	17	6	81	2	31	3	33	2	38	5	24	6	37	2	36	3	27	3
Gmina Korzenna	9	7	-23	13	-30	12	-22	12	-37	15	-28	13	1	7	-25	13	13	8	19	7	-8	11	7	7	-21	8
Gmina Uzdrowiskowa Krynica - Zdrój	-76	16	-56	15	-145	16	-71	15	-143	16	-112	16	-106	16	-96	16	-112	16	-143	16	-87	16	-66	16	-102	16
Gmina Łabowa	-23	13	10	6	-47	15	-2	6	2	8	-1	9	-3	11	-5	10	33	6	38	3	12	5	-22	13	-8	7
Gmina Łącko	-7	10	-19	11	-9	9	-2	6	30	4	24	7	9	6	27	3	56	2	-12	12	33	4	18	5	-4	5
Gmina Łososina Dolna	21	4	25	4	-15	10	-9	8	21	5	-30	14	19	4	15	6	20	7	4	9	0	9	-6	11	-30	11
Miasto i Gmina Uzdrowiskowa Muszyna	-2	8	-19	11	37	3	6	4	-6	10	-13	11	13	5	12	7	-7	10	-15	13	-14	12	-44	14	-59	15
Gmina Nawojowa	-10	11	12	5	23	5	5	5	56	2	34	5	56	2	20	4	12	9	8	8	2	7	53	2	-5	6
Miasto i Gmina Piwniczna - Zdrój	-5	9	-14	10	-36	14	-74	16	4	7	4	8	-3	11	-49	15	-36	14	-51	14	-45	14	-13	12	-42	13
Gmina Podegrodzie	21	4	32	3	15	6	65	2	38	3	41	4	0	8	7	8	42	4	35	4	8	6	28	4	29	2
Gmina Rytro	15	6	-25	14	-15	10	-13	9	-12	11	-21	12	-6	14	-10	11	-9	12	25	5	2	7	-1	10	-23	9
Miasto i Gmina Stary Sącz	32	2	-5	8	32	4	-24	13	-25	13	31	6	-4	13	4	9	-7	10	-9	11	34	3	2	9	-36	12
Średnia	**2,31**		**7,63**		**10,25**		**-2,25**		**6,63**		**19,31**		**8,69**		**1,13**		**11,00**		**5**		**5**		**1**		**-15**	

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 10. Procentowa stopa bezrobocia

Gmina	2002	Lokata	2003	Lokata	2004	Lokata	2005	Lokata	2006	Lokata	2007	Lokata	2008	Lokata	2009	Lokata	2010	Lokata	2011	Lokata	2012	Lokata	2013	Lokata	2014	Lokata
Gmina Chełmiec	17,96	10	17,46	9	17,44	7	14,68	9	11,71	9	10,57	4	8,45	2	10,48	2	11,34	2	11,42	1	11,38	3	11,36	3	9,15	4
Gmina Gródek nad Dunajcem	16,60	14	15,78	14	15,81	11	13,28	13	10,57	11	8,14	14	5,52	15	7,98	13	8,67	15	8,68	14	8,76	15	8,35	16	6,85	16
Miasto Grybów	14,62	16	14,46	16	15,20	14	12,12	15	9,38	14	9,07	11	5,74	13	7,61	16	7,94	16	7,47	16	8,47	16	8,53	14	7,87	12
Gmina Grybów	17,87	11	16,91	12	16,73	10	14,50	10	11,09	10	9,64	8	6,45	11	8,13	12	8,77	14	8,88	12	9,33	12	9,79	9	7,94	10
Gmina Kamionka Wielka	18,16	8	18,20	6	18,27	5	15,26	7	13,18	4	9,15	10	7,85	5	9,98	5	10,94	3	11,06	2	11,53	2	11,16	5	9,06	5
Gmina Korzenna	16,81	13	16,82	13	15,77	12	13,65	11	10,47	12	8,64	12	6,63	10	8,13	11	9,22	11	8,26	15	9,30	13	9,01	13	7,27	14
Gmina Uzdrowiskowa Krynica - Zdrój	15,79	15	15,43	15	13,73	16	11,82	16	8,86	15	6,47	15	5,60	14	7,91	14	9,43	10	10,07	8	10,18	10	9,53	11	7,93	11
Gmina Łabowa	20,44	4	19,40	5	18,04	6	15,60	6	12,61	8	10,70	3	6,95	9	8,47	9	10,04	8	10,37	5	11,08	4	10,74	7	8,57	6
Gmina Łącko	19,44	5	19,65	4	18,66	4	16,04	3	12,75	5	11,55	1	7,65	6	8,78	8	9,84	9	9,94	9	10,32	8	9,77	10	8,04	9
Gmina Łososina Dolna	17,33	12	17,19	11	15,73	13	13,36	12	10,18	13	8,36	13	6,33	12	8,19	10	8,77	13	8,76	13	8,89	14	8,45	15	6,95	15
Miasto i Gmina Uzdrowiskowa Muszyna	18,05	9	17,30	10	14,98	15	12,97	14	8,76	16	6,43	16	5,07	16	7,87	15	8,97	12	9,42	11	9,99	11	9,49	12	7,60	13
Gmina Nawojowa	21,28	3	19,67	3	19,01	3	15,71	5	12,66	7	10,16	5	8,44	3	11,14	1	11,97	1	10,22	7	10,20	9	11,66	1	9,28	3
Miasto i Gmina Piwniczna - Zdrój	22,66	2	22,26	1	19,71	2	17,60	1	13,38	2	10,10	6	7,45	8	9,62	6	10,49	5	10,78	3	10,86	6	10,94	6	8,11	8
Gmina Podegrodzie	18,96	6	17,62	8	17,06	9	15,77	4	13,18	3	10,82	2	8,17	4	10,03	3	10,76	4	10,39	4	10,99	5	11,35	4	9,58	2
Gmina Rytro	22,70	1	22,07	2	23,44	1	16,88	2	14,00	1	9,46	9	8,88	1	10,00	4	10,42	6	9,92	10	11,82	1	11,66	1	9,82	1
Miasto i Gmina Stary Sącz	18,25	7	17,65	7	17,27	8	15,08	8	12,69	6	9,83	7	7,58	7	9,32	7	10,36	7	10,23	6	10,79	7	10,24	8	8,55	7
Średnia	**18,56**		**17,99**		**17,30**		**14,65**		**11,59**		**9,32**		**7,05**		**8,98**		**9,87**		**9,74**		**10,24**		**10,13**		**8,29**	

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 11. Udział procentowy ludności w wieku poprodukcyjnym do ogółu mieszkańców

Gmina	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gmina Chełmiec	11,3	11,3	11,4	11,5	11,4	11,4	11,4	11,5	11,5	11,7	11,8	12,0	12,3
Gmina Gródek nad Dunajcem	13,8	13,6	13,8	13,8	13,8	13,7	13,7	13,9	13,8	14,1	14,3	14,5	14,7
Miasto Grybów	15,3	15,9	16,2	16,4	16,7	17	17,1	16,6	16,3	16,9	17,2	17,4	17,8
Gmina Grybów	13,2	13,2	13,2	13,2	13,1	13	13,1	13,1	12,9	12,9	13,1	13,2	13,4
Gmina Kamionka Wielka	11,8	11,8	11,9	12	12	12,1	12,2	12,3	12,2	12,2	12,3	12,3	12,5
Gmina Korzenna	13,7	13,6	13,6	13,7	13,6	13,6	13,5	13,5	13,4	13,3	13,2	13,2	13,4
Gmina Uzdrowiskowa Krynica - Zdrój	15,6	15,8	16	16,1	16,3	16,6	16,9	17,2	16,9	17,6	18,1	18,6	19,2
Gmina Łabowa	9,8	9,8	9,8	9,7	9,7	9,7	10	10,3	10,3	10,5	10,7	10,9	11,4
Gmina Łącko	13,5	13,4	13,4	13,5	13,4	13,3	13,3	13,2	12,9	13,1	13,1	13,3	13,4
Gmina Łososina Dolna	13	13,3	13	13,2	13,3	13,2	13,3	13,4	13,2	13,1	13,5	13,8	14,0
Miasto i Gmina Uzdrowiskowa Muszyna	12,2	12,5	12,5	12,7	13	13,1	13,4	13,8	13,9	14,3	14,8	15,4	16,1
Gmina Nawojowa	11,3	11,3	11,4	11,4	11,2	11,3	11,3	11,5	11,7	11,7	12,0	12,2	12,4
Miasto i Gmina Piwniczna - Zdrój	13,8	13,7	13,9	13,9	13,9	13,9	14	14,2	14,3	14,4	14,6	14,8	15,1
Gmina Podegrodzie	12,3	12,2	12,4	12,4	12,1	12,2	12,3	12,4	12,2	12,3	12,5	12,6	12,7
Gmina Rytro	12,6	12,9	13,3	13,4	13,6	14	14,3	14,5	14,6	14,3	14,6	15,0	15,7
Miasto i Gmina Stary Sącz	11,9	11,9	11,9	12	12,3	12,5	12,6	12,7	13,0	13,3	13,6	14,0	14,3
Średnia	**12,8**	**12,9**	**13**	**13,1**	**13,1**	**13,2**	**13,3**	**13,4**	**13,5**	**13,5**	**13,7**	**14,0**	**14,3**

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 12. Poziom deficytu w budżecie gminy

Gmina	2002	Lokata	2003	Lokata	2004	Lokata	2005	Lokata	2006	Lokata	2007	Lokata	2008	Lokata	2009	Lokata	2010	Lokata	2011	Lokata	2012	Lokata	2013	Lokata	2014	Lokata
Gmina Chełmiec	1825679,00	1	-4713972,00	16	-816639,00	11	-2183939,00	16	-1715667,75	14	1635112,64	2	2360714,75	2	-155825,96	9	4088086,70	2	-1909655,27	8	2528719,78	2	-7959055,51	16	7954187,94	1
Gmina Gródek nad Dunajcem	-2775719,00	16	-1873682,00	12	32601,00	6	-448416,00	13	912907,35	3	-685968,88	13	-305105,89	10	-1209839,90	12	1406962,21	3	-6388247,02	14	-2041021,22	12	-1769926,21	11	1011300,47	5
Miasto Grybów	-585844,00	12	-1022626,00	9	-833288,00	12	-435931,00	12	430514,07	5	530499,83	9	-582571,48	13	-618661,44	11	416975,79	6	-1742055,77	7	-1746269,68	10	-1874865,02	12	1722003,02	3
Gmina Grybów	1088374,00	3	975904,00	1	333110,00	3	1502753,00	3	274341,07	6	-132123,23	11	2383175,55	1	96567,73	8	860749,06	5	-2489333,06	9	-1864364,35	11	3007270,51	2	1834050,68	2
Gmina Kamionka Wielka	-879604,00	13	-236612,00	6	-1343668,00	14	621976,00	7	582728,68	4	693814,23	6	-515597,54	12	-1 500 000,00	13	-1 125 000,00	10	-6 735 789,00	15	-5 500 000,00	14	-5 027 500,00	15	-4 555 000,00	14
Gmina Korzenna	-359008,00	9	62655,00	3	-1255786,00	13	-820719,00	14	72750,57	8	933816,27	4	-773434,99	14	629552,25	5	-612275,48	8	2251979,81	2	2384931,99	3	-3187978,21	14	-1815546,46	11
Gmina Uzdrowiskowa Krynica - Zdrój	-394996,00	11	-2634132,00	14	3976701,00	1	291544,00	8	-343401,16	10	-2117869,04	15	-1172089,33	15	-8916695,34	16	1231771,70	4	-14276387,35	16	-11165803,77	16	3078042,24	1	-1096294,14	9
Gmina Łabowa	-36122,00	7	-247174,00	7	-677122,00	10	-845677,00	15	-1818043,83	15	-2179744,05	16	-473858,76	11	1184815,25	2	-1237474,54	11	-369371,82	4	1075010,47	6	1239354,52	6	754314,54	6
Gmina Łącko	-99842,00	8	-2065378,00	13	-2655957,00	16	754721,00	6	-454446,41	11	-1494054,83	14	-2957307,45	16	-2587963,60	14	-2839517,93	12	-3552583,60	12	2190122,08	4	302640,43	8	-3968725,11	12
Gmina Łososina Dolna	-379782,00	10	-184342,00	5	-270153,00	8	90589,00	10	-1490835,37	13	132997,55	10	339860,19	7	533583,54	6	4533914,70	1	3340955,81	1	1535621,26	5	303509,89	7	1709605,74	4
Miasto i Gmina Uzdrowiskowa Muszyna	930922,00	4	-1723538,00	10	239999,00	4	153423,00	9	-3673863,99	16	-675847,31	12	1819328,02	3	-5858326,96	15	-9167341,43	16	51262,17	3	116645,77	7	-1753890,79	10	-6104192,22	16
Gmina Nawojowa	432536,00	6	4323,00	4	-209843,00	7	1344401,00	4	-111337,65	9	579451,36	8	71517,29	9	-309011,94	10	-2945503,39	13	-1519015,12	6	2736567,66	1	1359870,35	3	524793,15	7
Miasto i Gmina Piwniczna – Zdrój	-2711873,00	15	-1804012,00	11	-365226,00	9	1199908,00	5	1034297,60	2	669742,20	7	219192,19	8	792982,99	4	-7487189,01	15	-3356062,82	10	-6780558,77	15	-1181941,41	9	-6 002 098,75	15
Gmina Podegrodzie	585245,00	5	-2959692,00	15	1123673,00	2	1742882,00	1	1747279,46	1	2293929,11	1	1759722,14	4	886156,30	3	-4259110,40	14	-1380683,83	5	-137828,41	8	1355383,06	4	-4018574,60	13
Gmina Rytro	-2156340,00	14	-807232,00	8	97691,00	5	-319779,00	11	256849,77	7	1138739,51	3	563136,68	6	295595,92	7	-988548,57	9	-3433604,25	11	-2427056,73	13	1317891,05	5	150665,01	8
Miasto i Gmina Stary Sącz	1606092,00	2	71358,00	2	-1619858,00	15	1582008,00	2	-642756,15	12	786378,35	5	1030550,78	5	3604139,56	1	335615,60	7	-4385868,63	13	-219649,73	9	-2908382,84	13	-1278013,79	10
Średnia	**-244392,63**		**-1197384,50**		**-265235,31**		**264359,00**		**-308667,73**		**131804,61**		**235452,01**		**-820808,22**		**-1111742,81**		#########		#########		**-856223,62**		**-823595,28**	

Źródło: Opracowanie własne.

Dane zgromadzone w powyższych tabelach stanowią podstawę do wyliczenia wskaźnika syntetycznego w oparciu o opisaną poniżej metodologię badań.

Metodologia badań

(1) Zmienne poddane zostały standaryzacji w oparciu o wzór:

$$Z_{ik} = \frac{x_{ik} - \bar{x}_k}{S_k}$$

gdzie:

Z_{ik} – standaryzowana wartość cechy k w jednostce i; x_{ik} – bezwzględna wartość cechy k w jednostce i, $\bar{x}_k$ – średnia arytmetyczna cechy k, S_k – odchylenie standardowe cechy k.

(2) Następnie, po dokonaniu klasyfikacji zmiennych do stymulant i destymulant, stworzono obiekt modelowy składający się z jednostek o najwyższych stymulantach i najniższych destymulantach, zgodnie ze wzorem:

$$Z_{ok} = \begin{cases} \max\{Z_{ik}\} & - \textit{gdy } x_k \textit{ jest stymulantą} \\ \min\{Z_{ik}\} & - \textit{gdy } x_k \textit{ jest destymulantą} \end{cases}$$

3) Kolejnym etapem było obliczenie odległości euklidesowych pomiędzy jednostką modelową a jednostką rzeczywistą. Zostało to dokonane w oparciu o wzór:

$$C_{io} = \sqrt{\sum_{k=1}^{k} \left(Z_{ik} - Z_{ok}\right)^2}$$

(i=1, 2, 3 ,..., N)

gdzie:

Z_{ik}, Z_{ok} – standaryzowana wartość k-tej cechy w i-tym regionie.

(4) Stworzono relatywne taksonomiczne indeksy (miary rozwoju) w oparciu o wzór:

$$D_i = 1 - \frac{c_{io}}{c_0}$$

(i=1, 2, 3 ,..., N)

gdzie:

c_{io} to odległość euklidesowa

$c_o = \bar{c} + 2S_o$

$\bar{c}_o, S_o$ – średnia arytmetyczna, odchylenie standardowe w ciągu $\{c_{io}\}$ (i=1,2,3,...n):

$$\bar{c}_o = \frac{1}{N}\sum_{i-1}^{N} c_{io} \qquad S_o = \sqrt{\frac{1}{N}\sum_{i=1}^{N}\left(c_{io} - \bar{c}_o\right)^2}$$

Wskaźnik rozwoju przyjmuje wartości z przedziału od 0 do 1. Im wartość ta jest bliższa 1, tym odległość województwa od wzorca jest mniejsza, co oznacza wyższy poziom rozwoju.

Wnioski z przeprowadzonych badań

W tej części artykułu zostaną zaprezentowane wyniki uzyskane w czasie przeprowadzanej analizy dwunastu wskazanych wcześniej zmiennych. Poniżej zamieszczona tabela prezentuje wartości wskaźnika rozwoju, opracowanego dla poszczególnych gmin w latach 2002-2014.

Tabela 13. Syntetyczny miernik rozwoju społeczno-ekonomicznego gmin powiatu nowosądeckiego w latach 2002-2014

Gmina	2002	Lokata	2003	Lokata	2004	Lokata	2005	Lokata	2006	Lokata	2007	Lokata	2008	Lokata	2009	Lokata	2010	Lokata	2011	Lokata	2012	Lokata	2013	Lokata	2014	Lokata	Średnia lokat	Pozycja w latach 2002-2014
Gmina Chełmiec	0,0749	3	0,0919	3	0,1006	3	0,1268	3	0,1413	3	0,1613	3	0,1672	3	0,1378	3	0,1776	3	0,1803	2	0,1865	2	0,1664	2	0,1837	3	3	II
Gmina Gródek nad Dunajcem	0,0467	7	0,0411	9	0,0479	11	0,0430	14	0,0575	13	0,0734	13	0,0774	16	0,0991	12	0,0626	16	0,0881	16	0,0985	13	0,0760	15	0,0911	15	13	X
Miasto Grybów	0,0251	13	0,0336	12	0,0351	13	0,0556	10	0,0220	16	0,0626	15	0,0921	13	0,1064	5	0,1276	4	0,1257	5	0,1346	5	0,1141	10	0,0655	16	11	VIII
Gmina Grybów	0,0152	16	0,0206	16	0,0309	14	0,0463	13	0,0622	11	0,0787	12	0,0802	15	0,0785	15	0,1047	11	0,0969	15	0,0896	16	0,0954	14	0,1103	13	14	XI
Gmina Kamionka Wielka	0,0670	5	0,0697	4	0,0926	4	0,0867	4	0,0634	10	0,1342	4	0,1450	4	0,1061	6	0,1206	5	0,1058	13	0,1169	10	0,1246	6	0,1464	6	6	III
Gmina Korzenna	0,0204	15	0,0270	15	0,0282	15	0,0172	16	0,0466	15	0,0711	14	0,0854	14	0,0848	14	0,0872	15	0,1196	8	0,0933	14	0,1011	13	0,1242	12	14	XI
Gmina Uzdrowiskowa Krynica - Zdrój	0,1122	2	0,1156	2	0,1392	2	0,1536	1	0,1807	2	0,1993	2	0,2277	1	0,1867	2	0,1992	1	0,1597	3	0,1355	4	0,1413	3	0,1317	10	3	II
Gmina Łabowa	0,0394	9	0,0372	11	0,0509	9	0,0659	6	0,0952	5	0,0979	6	0,0933	12	0,0849	13	0,1164	7	0,1053	14	0,0913	15	0,1170	9	0,4409	1	9	VI
Gmina Łącko	0,0216	14	0,0303	14	0,0485	10	0,0423	15	0,0732	7	0,0972	7	0,1077	9	0,1004	10	0,1156	9	0,1123	12	0,1047	11	0,1201	8	0,1365	9	10	VII
Gmina Łososina Dolna	0,0375	11	0,0379	10	0,0588	8	0,0649	7	0,0848	6	0,0924	8	0,1095	8	0,0998	11	0,1138	10	0,1183	9	0,1356	3	0,1296	4	0,1453	7	8	V
Miasto i Gmina Uzdrowiskowa Muszyna	0,1312	1	0,1561	1	0,1472	1	0,1518	2	0,1894	1	0,2043	1	0,1847	2	0,1929	1	0,1810	2	0,2006	1	0,2081	1	0,1955	1	0,1872	2	1	I
Gmina Nawojowa	0,0392	10	0,0568	6	0,0611	6	0,0618	9	0,0731	8	0,0867	10	0,1314	5	0,1029	9	0,0977	13	0,1173	10	0,1219	6	0,1277	5	0,1387	8	8	V
Miasto i Gmina Piwniczna - Zdrój	0,0703	4	0,0485	8	0,0610	7	0,0551	11	0,0710	9	0,0905	9	0,1067	10	0,1032	8	0,0944	14	0,1227	7	0,1213	7	0,1070	12	0,1282	11	9	VI
Gmina Podegrodzie	0,0351	12	0,0628	5	0,0402	12	0,0465	12	0,0613	12	0,0799	11	0,1282	7	0,1120	4	0,1184	6	0,1365	4	0,1205	8	0,1115	11	0,1559	4	8	V
Gmina Rytro	0,0433	8	0,0320	13	0,0171	16	0,0640	8	0,0517	14	0,0435	16	0,0986	11	0,0726	16	0,0991	12	0,1231	6	0,1035	12	0,0614	16	0,1051	14	12	IX
Miasto i Gmina Stary Sącz	0,0508	6	0,0504	7	0,0755	5	0,0849	5	0,1127	4	0,1129	5	0,1285	6	0,1055	7	0,1157	8	0,1137	11	0,1171	9	0,1217	7	0,1507	5	7	IV
Średnia	0,052		0,057		0,065		0,073		0,087		0,105		0,123		0,111		0,121		0,127		0,124		0,119		0,153			

Źródło: Opracowanie własne.

Przeanalizowanie zmiennych, poprzez stworzenie rankingu jednostek samorządowych obejmujących teren powiatu nowosądeckiego, pozwoliło na stwierdzenie, że w badanym okresie nastąpił wzrost poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego 16 przebadanych gmin. Badanie przeprowadzone było na bazie danych za lata 2002 – 2014 i ujawniło, że wszystkie gminy borykały się z podobnymi problemami.

Niekwestionowaną liderką wśród gmin była Gmina Muszyna-Zdrój. Drugie miejsce zajęły: „perła uzdrowisk" czyli Gmina Krynica-Zdrój oraz Gmina Chełmiec. Tylko te trzy gminy, począwszy od 2002 do 2014 roku, uzyskiwały wskaźnik rozwoju powyżej średniej, jaką wyliczano z 16 gmin. W czołówce gmin znalazła się też Gmina Kamionka Wielka, plasując się na 3 miejscu oraz Miasto i Gmina Stary Sącz, która ostatecznie w badanym okresie zajęła 4 miejsce.

W powstałym rankingu najgorzej zaprezentowały się dwie gminy: Gmina Grybów oraz Gmina Korzenna. Gminy te zajmowały ostatnie pozycje w przeprowadzonym badaniu. W analizowanym okresie nigdy nie udało się im osiągnąć średniej, jaką uzyskało się z badanych gmin i każdorazowo te 2 gminy znajdowały się poniżej tej średniej.

Podsumowując, trzeba podkreślić, że na rozwój badanych gmin wpływ miało wiele czynników, począwszy od położenia, liczby ludności, poziomu skomunikowania z regionem, bazy turystycznej, potencjału inwestycyjnego po wpływ osób sprawujących funkcję wójta lub burmistrza, którzy wywarli wielki wpływ na rozwój poszczególnych gmin.

Bibliografia

1. Jędrzejewski M., Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Gdańsk 2007.
2. Konstytucja Rzeczypospolitej (Dz. U. Nr 78, poz. 483).
3. Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., Gospodarka samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
4. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – międzynarodowa organizacja gospodarcza, skupiająca 36 wysoko rozwiniętych państw, którą utworzono na mocy Konwencji Paryskiej w 1960 r. Strona Ministerstwa Gospodarki, http://www.mg.gov.pl/Wspolpraca+z+zagranica/Clo/OrganizacjeGospodarcze/OECD/Informacje+o+OECD, dostęp z dnia 02.08.2011.
5. Pocztowski A., Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategie-procesy-metody, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003.
6. Rocki M., O roli, znaczeniu i metodologii rankingów uczelni wyższych, Wydawca Centrum Badawczo-Szkoleniowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji w Zamościu, Zamość 2004.
7. Wicher P., Pozycja Gminy Stary Sącz w powiecie nowosądeckim w latach 2002-2010, praca magisterska nie publikowana.
8. Zarządzanie wiedzą jako kluczowy czynnik międzynarodowej konkurencyjności przedsiębiorstwa, [red.] M. J. Stankiewicz, Wyd. „Dom Organizatora", Toruń 2006.

Aneta Duda
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

FUNDUSZE UNIJNE 2014-2020 DLA ROZWOJU REGIONU MAŁOPOLSKIEGO – SZANSE I MOŻLIWOŚCI

Streszczenie: W artykule podjęto próbę przeanalizowania funduszy Unii Europejskiej pod kątem ich dostępności i możliwości pozyskania w ramach nowej perspektywy finansowej 2014-2020 przez podmioty publiczne i prywatne regionu małopolskiego. Analizie poddano istotę, specyfikację i ukierunkowanie funduszy unijnych obowiązujących w latach 2014-2020, stanowiących szansę na dalszy i dynamiczny rozwój społeczno-gospodarczy regionu małopolskiego. Celem artykułu jest analityczne zobrazowanie potencjalnych szans i możliwości, związanych z pozyskaniem środków finansowych z funduszy unijnych w ramach nowej perspektywy finansowej 2014-2020.

Słowa kluczowe: Fundusze UE 2014-2020, Małopolska, rozwój regionalny

Summary: The article tries to analyse the EU funds in terms of their accessibility and ability to obtain under the new financial perspective 2014-2020 by public and private entities from Malopolska region. It analyses the essence, characteristics and orientation of UE funds in the 2014-2020 perspective, which represent an opportunity for further and dynamic socio-economic development of the Malopolska region. The aim of the article is to analytically visualise potential opportunities, which are associated with obtaining financial resources from EU funds in the new financial perspective 2014-2020

Keywords: UE funds 2014-2020, Malopolska, regional development,

Wprowadzenie

Polska, w ramach polityki spójności z budżetu Unii Europejskiej, na lata 2014--2020 otrzyma ok. 82,5 mld EUR na realizację projektów inwestycyjnych dotyczących przede wszystkim badań naukowych i ich komercjalizacji, szeroko zakrojonej współpracy biznesu i nauki, rozwoju innowacyjnej przedsiębiorczości, infrastruktury drogowej, transportu przyjaznego środowisku (kolej, transport publiczny), cyfryzacji kraju (szerokopasmowy dostęp do Internetu, e-usługi administracji publicznej) oraz projektów tzw. „miękkich" z zakresu aktywizacji zawodowej, włączenia społecznego osób wykluczonych. Efektywna realizacja wyżej wymienionych inwestycji będzie miała bezpośrednie przełożenie na wzrost innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki, poprawę spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej, a także poprawy skuteczności administracji publicznej. Dodatkowo Polska będzie miała do dyspozycji z Programu „Łącząc Europę" kwotę w wysokości 4,1 mld EUR, bezpośrednio zarządzanym przez Komisję Europejską, którego celem jest dofinansowanie

projektów infrastrukturalnych w zakresie transportu, energetyki i technologii informatycznych.

Nowa perspektywa finansowa 2014-2020 to nowe szanse i możliwości na realizację nowych, ciekawych i innowacyjnych projektów, które są istotne z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego regionu małopolskiego i całego kraju. To także kontynuacja niektórych działań, które zostały podjęte w poprzednim okresie programowania unijnego. O tym, czy przyznane środki finansowe zostaną efektywnie wydatkowane, przede wszystkim decydować będzie prawidłowo opracowany system zarządzania funduszami unijnymi na szczeblu centralnym i regionalnym, w tym również sposób wyłaniania projektów przeznaczonych do dofinansowania.

Celem artykułu jest próba oceny szans i możliwości rozwojowych, jakie otwierają się przed podmiotami publicznymi i prywatnymi regionu małopolskiego w nowej perspektywie finansowej 2014-2020. W niniejszym artykule poddano analizie fundusze Unii Europejskiej i programy operacyjne 2014-2020 oraz ich najważniejsze cechy, kluczowe dla rozwoju społeczno-gospodarczego Małopolski.

Krajowe i regionalne ukierunkowanie funduszy Unii Europejskich w latach 2014-2020

Fundusze Unii Europejskiej na lata 2014-2020, podobnie jak w poprzednich okresach programowania, są głównym źródłem finansowania inwestycji infrastrukturalnych i działań nieinfrastrukturalnych (tzw. projektów „miękkich"), które zgodnie z opracowanymi priorytetami Strategii Europa 2020 mają doprowadzić do zapewnienia rozwoju inteligentnego, zrównoważonego i sprzyjającemu włączeniu społecznemu[1].

Powyższe środki finansowe zostaną przekazane Polsce na podstawie Umowy Partnerskiej, która jest najważniejszym dokumentem, określającym strategię inwestowania funduszy unijnych w ramach polityki spójności w latach 2014-2020. Dokument ten określa kontekst strategiczny w wymiarze tematycznym i terytorialnym oraz wskazuje oczekiwane rezultaty i obowiązujące ramy finansowe i wdrożeniowe[2]. Umowa Partnerstwa zawiera opracowanych 11 celów tematycznych objętych dofinansowaniem, które Polska będzie zobowiązana zrealizować w obecnej perspektywie finansowej[3]:

1. Wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji;
2. Zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych;
3. Wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, sektora rolnego;
4. Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach;
5. Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem;

[1] Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu – Europa 2020, Komisja Europejska, Bruksela, 3.3.2010 KOM (2010) 2020, s. 5.

[2] Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – Umowa Partnerstwa, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 21 maja 2014 r., s. 5.

[3] Tamże, s. 77-87.

6. Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami;
7. Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej;
8. Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników;
9. Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem;
10. Inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie;
11. Wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej.

Rząd polski, negocjując Umowę Partnerstwa z Komisją Europejską w zakresie rozdysponowania środków finansowych w ramach perspektywy finansowej 2014--2020, skupił się nie tylko na działaniach powszechnie uznawanych za strategiczne dla rozwoju gospodarki polskiej, ale również zwrócił uwagę na istotę uwzględnienia w podziale funduszy wyzwań terytorialnych, czyli zróżnicowanie zakresu wsparcia w ramach poszczególnych regionów kraju[4].

W nowym okresie programowania Umowa Partnerstwa jest realizowana poprzez 6 krajowych programów operacyjnych, w tym jeden ponadregionalny dla pięciu wschodnich województw[5] oraz 16 regionalnych programów operacyjnych, zarządzanych przez wojewódzkie władze samorządowe. Opracowane programy operacyjne definiują szczególne obszary wsparcia i instrumenty ich realizacji, ze szczególnym uwzględnieniem zapisów Umowy Partnerstwa, wraz z którą stanowią podstawę do realizacji nowej perspektywy finansowej w Polsce.

Fundusze unijne, tj. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz Fundusz Spójności (FS) mają na celu osiągnięcie komplementarnych celów polityki spójności UE, a tym samym są środkiem wspomagającym rozwój społeczno-gospodarczy i wzrost zatrudnienia, przy równoczesnym zagwarantowaniu trwałego zrównoważonego rozwoju[6]. W nowej perspektywie finansowej fundusze strukturalne, tj. EFRR i EFS na poziomie krajowym ukierunkowane zostaną przede wszystkim na działania dotyczące zwiększenia efektywności energetycznej, propagowania gospodarki niskoemisyjnej, adaptacji do zmian klimatu, wspieranie badań naukowych i innowacji w zakresie nowych technologii, podnoszenia konkurencyjności przedsiębiorstw z sektora MŚP poprzez inwestowanie w infrastrukturę badawczą i transfer technologii, wzrostu zatrudnienia, mobilności pracowników i aktywności zawodowej społeczeństwa, poprawy jakości, skuteczności i dostępności szkolnictwa wyższego, zwalczania wszelkiej dyskryminacji, poprawy skuteczności funkcjonowania administracji publicznej. Zaś na poziomie regionalnym fundusze strukturalne finansować będą działania z zakresu rozwoju regionalnej i lokalnej infrastruktury badawczo-rozwojowej i transferu technologii, rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, inwestycji energetycznych w tym dotyczących

[4] M. Łepkowski, *Nowe możliwości wykorzystania funduszy europejskich w świetle perspektywy finansowej 2014-2020,* „TransportSamochodowy" 2013 z. 2, s. 96-97.

[5] Mowa tu o Programie Operacyjnym Polska Wschodnia 2014-2020.

[6] J. F. Czub, *Fundusze Unii Europejskiej w ramach nowej perspektywy europejskiej polityki spójności 2014-2020*, „Przegląd Europejski" 2013, nr 4(30), s. 47.

odnawialnych źródeł energii, rozwoju regionalnego i lokalnego transportu publicznego oraz infrastruktury drogowej i kolejowej, edukacji, kształcenia ustawicznego i zawodowego, walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Natomiast środki Funduszu Spójności, który wdrażany jest na poziomie krajowym, przeznaczone są na finansowanie dużych projektów, głównie z zakresu infrastruktury transportowej (inwestycje w transeuropejskie sieci komunikacyjne), ochrony środowiska, efektywności energetycznej. Dodatkowo Fundusz Spójności, po raz pierwszy w swojej historii, będzie finansował inwestycje w ramach instrumentu „Łącząc Europę", którego głównym celem jest stworzenie zrównoważonego i konkurencyjnego systemu transportowego w Europie, w tym również w Polsce.

W nowej perspektywie finansowej to już nie tylko realizacja projektów sama w sobie przy wsparciu funduszy unijnych, ale w coraz w większym stopniu realizacja działań mających na celu zapewnienie długookresowego rozwoju regionu małopolskiego i całego kraju. Fundusze unijne mają koncentrować się na dziedzinach i branżach ważnych dla rozwoju społeczno-gospodarczego, tym samym stanowić koło napędowe procesów rozwojowych regionu małopolskiego i całego kraju.

Małopolski Regionalny Program Operacyjny 2014-2020 katalizatorem procesów rozwojowych regionu małopolskiego

Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego 2014-2020 (RPO WM) został zatwierdzony przez Komisję Europejską na mocy decyzji nr C(2015) 888 z dnia 12 lutego 2015 r. w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia" nadając mu numer CCI 2014PL16M2OP006. Następnie dokument został przyjęty przez Zarząd Województwa Małopolskiego na mocy uchwały nr 240/15 z dnia 4 marca 2015 r.

RPO WM jest najważniejszym narzędziem polityki rozwoju regionu małopolskiego dla nowej perspektywy finansowej 2014-2020, w ramach którego realizowane są przedsięwzięcia o kluczowym znaczeniu dla regionu. Głównym celem programu jest podnoszenie konkurencyjności i innowacyjności regionu, zrównoważony rozwój terytorialny oraz poprawa jakości życia mieszkańców[7]. Osiągniecie celu głównego RPO WM będzie możliwe dzięki realizacji szeregu inwestycji infrastrukturalnych, służących m.in. podniesieniu i wzmocnieniu konkurencyjności regionu, rozwojowi innowacyjności regionalnej gospodarki, zwiększeniu efektywności energetycznej, ochrony środowiska, wzmocnieniu dostępności transportowej regionu. Programem zostały objęte takie obszary interwencji, jak: inwestycje w badania i innowacje (rozwój infrastruktury badawczo-rozwojowej w małopolskich przedsiębiorstwach), technologia ICT, rozwój przedsiębiorczości i konkurencyjności MŚP, odnawialne źródła energii i wzrost efektywności energetycznej, adaptacja do zmian klimatu, gospodarka wodno-ściekowa, gospodarka odpadami, ochrona dziedzictwa kulturowego, infrastruktura drogowa i transport kolejowy, rynek pracy, ochrona zdrowia, rozwój kształcenia zawodowego i ustawicznego, rewitalizacja obszarów miejskich i terenów wiejskich[8].

[7] Załącznik nr 4 do Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020.
[8] Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego 2014-2020, Kraków 2015.

RPO WM, zgodnie z zapisami Umowy Partnerskiej, będzie realizowany przy zaangażowaniu środków finansowych Unii Europejskiej w wysokości 2,9 mld EUR[9], w tym alokacja na Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – 2,1 mld EUR (71,87%) i alokacja na Europejski Fundusz Społeczny – 810 mln EUR (28,13%). Poniższa tabela przedstawia podział funduszy unijnych na poszczególne obszary wsparcia.

Tabela 1. Podział funduszy Unii Europejskiej na obszary wsparcia w ramach RPO WM 2014-2020

Oś priorytetowa	Wsparcie UE [EUR]	Udział środków w łącznej kwocie RPO WM	Fundusz UE
I. Gospodarka wiedzy	250 018 348	8,69%	EFRR
II. Cyfrowa Małopolska	140 000 000	4,86%	EFRR
III. Przedsiębiorcza Małopolska	240 000 000	8,34%	EFRR
IV. Regionalna polityka energetyczna	420 000 000	14,59%	EFRR
V. Ochrona środowiska	138 000 000	4,79%	EFRR
VI. Dziedzictwo regionalne	169 069 362	5,87%	EFRR
VII. Infrastruktura transportowa	390 500 000	13,57%	EFRR
VIII. Rynek pracy	270 764 148	9,41%	EFS
IX. Region spójny społecznie	232 000 000	8,06%	EFS
X. Wiedza i kompetencje	204 930 638	7,12%	EFS
XI. Rewitalizacja przestrzeni regionalnej	170 000 000	5,91%	EFRR
XII. Infrastruktura społeczna	151 000 000	5,25%	EFRR
XIII. Pomoc techniczna	101 933 476	3,54%	EFS

Źródło: Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego 2014-2020.

Z powyższego zestawienia tabelarycznego wynika, że największe środki finansowe, pochodzące z funduszy UE, przeznaczone zostaną na realizację projektów z zakresu polityki energetycznej i transportowej, celem stworzenia odpowiednich warunków dla zrównoważonego rozwoju regionu małopolskiego. Interwencje w ramach obszaru „Regionalna polityka energetyczna" skierowane będą przede wszystkim na realizację projektów inwestycyjnych dotyczących termomodernizacji budynków publicznych i mieszkaniowych, wytwarzania energii (elektrycznej i cieplnej) z odnawialnych źródeł energii, zastępowania tradycyjnych źródeł energii źródłami odnawialnymi, wytwarzanymi z biomasy, biogazu i energii słonecznej oraz wykorzystania energii geotermalnej. Zastosowanie procesu kogeneracji, zamiast oddzielnego procesu wywarzania energii elektrycznej i cieplnej, przyniesie duże oszczędności

[9] Przyznana alokacja na realizację Programu stanowi ok. 10% wszystkich środków UE przyznanych regionom, czyniąc go tym samym drugim pod względem wielkości Programem spośród wszystkich 16 regionalnych programów operacyjnych.

ekonomiczne i pozytywny efekt ekologiczny. Ponadto dofinansowane zostaną również projekty z zakresu zintegrowanego systemu transportu miejskiego przyjaznego dla środowiska. Natomiast inwestycje realizowane w ramach obszaru „Infrastruktura transportowa" ukierunkowane są na stworzenie nowoczesnego systemu transportowego, gwarantującego efektywny rozwój społeczno-gospodarczy, wzrost dostępności wewnątrzregionalnej i spójności przestrzennej regionu małopolskiego. Wsparciem objęte zostaną inwestycje w zakresie infrastruktury drogowej, służące przede wszystkim usprawnieniu połączeń drogowych pomiędzy głównymi ośrodkami rozwoju społeczno-ekonomicznego oraz infrastruktury kolejowej poprzez tworzenie odpowiednich warunków dla budowy, modernizacji bądź rewitalizacji linii kolejowych o znaczeniu regionalnym oraz integracji transportu kolejowego z innymi środkami transportu zbiorowego.

Duże wsparcie finansowe z EFRR w ramach RPO WM otrzymają także projekty z zakresu rozwoju przedsiębiorczości, innowacyjności i działalności badawczo-rozwojowej przedsiębiorstw. Dzięki środkom z EFRR zostaną stworzone odpowiednie warunki dla rozwoju nowoczesnych i konkurencyjnych przedsiębiorstw z sektora MŚP, wprowadzające na rynek nowe bądź znacząco ulepszone produkty, usługi i procesy. Poprawa dostępu, szczególnie podmiotów z sektora MŚP, do wysokiej jakości usług wspierających działalność B+R+I oraz zwiększenie dostępu do kapitału przeznaczonego na finansowanie tego typu działalności w przedsiębiorstwach przyczyni się do stopniowego wzrostu poziomu nakładów na badania i rozwój ponoszonych przez sektor prywatny, a w konsekwencji do zwiększenia poziomu innowacyjności przedsiębiorstw w Małopolsce[10].

W ramach RPO WM przewidziane zostały projekty, których realizacja będzie możliwa tylko dzięki współfinansowaniu ze środków z EFS. Jest to odmienna koncepcja funkcjonowania programu niż miała miejsce w poprzednim okresie programowania, kiedy działania dofinansowane z EFS realizowane były przede wszystkim w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, a ramach programu regionalnego funkcjonowała zasada cross-financingu. W nowym okresie programowania przyjęto rozwiązanie, że na poziomie regionalnym interwencja Europejskiego Funduszu Społecznego będzie dotyczyła bezpośredniego wsparcia osób w celu poprawy ich sytuacji na rynku, kształcenia ustawicznego i zawodowego, natomiast krajowy program operacyjny będzie się koncentrował na zmianach strukturalnych poszczególnych polityk sektorowych, a także na takich przedsięwzięciach, które mają charakter ogólnopolski i są priorytetowe z punktu widzenia polityki państwa[11].

W ramach RPO WM zostaną zastosowane trzy rodzaje instrumentów rozwoju regionalnego: zintegrowane inwestycje terytorialne, subregionalny program rozwoju, program rewitalizacji miast i obszarów wiejskich, które finansowane będą z funduszy unijnych, środków publicznych i prywatnych.

[10] Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego 2014-2020, Kraków 2015, s. 51-52.

[11] Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 17 grudnia 2014 r., s. 33.

Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 dla rozwoju infrastruktury technicznej, transportowej i środowiska

Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (POIiŚ) został zatwierdzony przez Komisję Europejską na mocy decyzji nr C(2014)10025 z dnia 16 grudnia 2014 r[12]. Program wskazuje krajowe cele w obszarze rozwoju zrównoważonego przy zachowaniu spójności i równowagi pomiędzy działaniami inwestycyjnymi w zakresie niezbędnej infrastruktury oraz wsparcia skierowanego do wybranych obszarów gospodarki.

Celem głównym POIiŚ, bezpośrednio wynikającym z jednego z trzech priorytetów Strategii Europa 2020, jest wsparcie gospodarki efektywnie korzystającej z zasobów i przyjaznej środowisku oraz sprzyjającej spójności terytorialnej i społecznej[13]. Jego osiągnięcie będzie możliwe w wyniku realizacji inwestycji infrastrukturalnych w zakresie gospodarki niskoemisyjnej, ochrony środowiska, przeciwdziałaniu i adaptacji do zmian klimatu, zrównoważonego transportu i bezpieczeństwa energetycznego, stanowiących podstawowe obszary interwencji oraz w ograniczonym zakresie komplementarnych przedsięwzięć infrastrukturalnych, dotyczących ochrony zdrowia i dziedzictwa kulturowego. To pokazuje, że w ramach programu duży nacisk położono na wsparcie gospodarki, która coraz skuteczniej ma korzystać z dostępnych zasobów, sprzyjających środowisku naturalnemu, czyniąc z niej jeszcze bardziej konkurencyjną i efektywną ekonomicznie. Główny cel, który ma zostać osiągnięty dzięki tym działaniom, to zmiany w kierunku niskoemisyjnego i efektywnie korzystającego z zasobów społeczeństwa, które racjonalnie korzysta ze wszystkich swoich zasobów[14].

Cechą charakterystyczną konstrukcji programu jest jego wielosektorowość, polegająca na tym, że sektorowe obszary interwencji zostały pogrupowane w ramach konkretnych celów tematycznych. Wielosektorowe podejście sprawi, że będą podejmowane interwencje z różnych obszarów tematycznych, łącząc np. ochronę środowiska z transportem, energetykę z niskoemisyjnością i transportem czy ochronę środowiska z ochroną dziedzictwa kulturowego. Przyjęcie takiego podejścia w programie POIiŚ wiąże się z szerszym wykorzystaniem zasady komplementarności realizowanych i finansowanych zadań, celem zwiększenia ich efektywności[15].

W ramach POIiŚ realizowane będą ponadregionalne inwestycje infrastrukturalne różnego rodzaju i w zależności od specyfiki projektu i danego rodzaju finansowego wsparcia, określany jest rodzaj beneficjenta, który może z niego skorzystać. Z programu mogą skorzystać następujące grupy podmiotów: jednostki samorządu terytorialnego (miasta na prawach powiatu) i ich jednostki organizacyjne, służby

[12] Decyzja Komisji Europejskiej C(2014)10025 z dnia 16 grudnia 2014 r. przyjmującą niektóre elementy programu operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020" do wsparcia z Europejskiego Funduszy Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia" w Polsce, notyfikowana w dniu 19 grudnia 2014 r.

[13] Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 23 lipca 2015 r., s. 4.

[14] K. Czech, *Znaczenie funduszy UE dla realizacji Strategii Europa 2020 w Polsce, na przykładzie wybranych programów operacyjnych*, „Studia Ekonomiczne" 2014, nr 184, s. 62.

[15] Tamże, s. 3-4.

publiczne, przedsiębiorstwa realizujące cele publiczne, przedsiębiorstwa z sektora MŚP oraz duże przedsiębiorstwa, instytucje ochrony zdrowia, instytucje nauki i kultury, organizacje społeczne i związki wyznaniowe.

Program Operacyjny Inteligentny Rozwój 2014-2020 jako stymulator rozwoju nowoczesnej gospodarki

Pomimo podejmowanych działań i realizacji licznych projektów w celu budowania gospodarki opartej na wiedzy w poprzednich okresach programowania, to jednak nadal nasz kraj nie jest zaliczany do grupy państw o wysokim stopniu innowacyjności, oferującym wysoko zaawansowane technologie, produkty i usługi. Postęp w omawianej sferze jest niezbędny do tworzenia nowych, opartych na wiedzy, przewag konkurencyjnych i wymaga uruchomienia potencjału innowacyjnego polskiego społeczeństwa i krajowej gospodarki[16]. Dlatego, aby nadrobić ten dystans dzielący naszą gospodarkę od wysoko rozwiniętych gospodarek zachodnich państw członkowskich, w nowej pespektywie finansowej realizowany będzie program operacyjny ukierunkowany na innowacyjność, transfer nowych bądź ulepszonych technologii, wsparcie badań naukowych i prac rozwojowych oraz ich powiązania ze sferą przedsiębiorczości. Takim programem jest Program Operacyjny Inteligentny Rozwój (POIR) 2014-2020, który zgodnie z założeniami Umowy Partnerstwa jest programem krajowym i jednofunduszowym, finansowanym w całości ze środków EFRR. PO IR stanowi kontynuację Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013. Adresaci tego programu to głównie przedsiębiorcy (w szczególności z sektora MŚP), jednostki naukowe, uczelnie wyższe, konsorcja przedsiębiorstw i jednostek naukowych, instytucje otoczenia biznesu.

Głównym celem POIR jest wzrost innowacyjności polskiej gospodarki. Jego osiągnięcie będzie możliwe dzięki zwiększonym nakładom na infrastrukturę i prace badawczo-rozwojowe ponoszone przez przedsiębiorstwa, jednostki naukowe oraz konsorcja naukowo-przemysłowe. Działania podejmowane w ramach POIR skupiają się przede wszystkim na wzmocnieniu powiązań pomiędzy biznesem a nauką, komercjalizacji wyników prac badawczo-rozwojowych i ich praktycznego wykorzystania w gospodarce poprzez wprowadzenie ich wyników na rynek, wsparciu innowacyjności firm oraz zapewnieniu wysokiej jakości w instytucjach otoczenia biznesu, funkcjonujących na rzecz podnoszenia poziomu innowacyjności firm. Osiągnięciu celu ma sprzyjać również finansowanie działań związanych z podniesieniem pozycji polskiej nauki na arenie międzynarodowej oraz lepszym ukierunkowaniem badań na potrzeby gospodarki[17]. W ramach PO IR finansowane będą również projekty, za realizację których odpowiedzialne będą instytucje otoczenia biznesu (m.in. centra transferu technologii, parki naukowo-technologiczne, parki przemysłowe), świadczące proinnowacyjne usługi dla przedsiębiorców bądź wdrażające instrumenty finansowe w formie pożyczek, poręczeń, wejść kapitałowych dla firm, które planują

[16] *Założenia realizacji Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2013, s. 7.

[17] Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015, s. 3-4.

ekspansję swojej działalności poza krajem bądź współpracę z kontrahentem zagranicznym w obrębie transferu technologii[18].

Przedsięwzięcia realizowane w ramach PO IR powinny przyczynić się do pożądanego wzrostu innowacyjności i konkurencyjności regionalnej i krajowej gospodarki, która nadal odbiega od średniej europejskiej.

Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 jako instrument sprzyjający integracji społecznej i rozwojowi kapitału ludzkiego

Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, zatwierdzony przez Komisję Europejską w dniu 17 grudnia 2014 r., stanowi kontynuację Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 w zakresie jego komponentu centralnego[19]. Program jest finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego oraz ze środków *Inicjatywy na rzecz zatrudnienia osób młodych,* które będą przeznaczone na wsparcie osób do 29 roku życia. Wsparcie finansowe programu opiera się na dwóch głównym podstawach: poprawie funkcjonowania poszczególnych polityk sektorowych oraz interwencji w obszarach, które efektywniej zapewnią wsparcie z poziomu krajowego (wsparcie osób młodych, społeczności romskiej, osób odbywających karę pozbawienia wolności, instrumentów zwrotnych dla podmiotów ekonomii społecznej, szkolnictwo wyższe, innowacje społeczne i współpraca ponadnarodowa)[20]. Ponadto w ramach programu wsparciem finansowym zostaną objęte następujące obszary: wsparcie ludzi młodych do 29 roku życia pozostających bez zatrudnienia poprzez pomoc w zakresie określenia drogi zawodowej, uzupełnienia wykształcenia bądź nabycia nowych umiejętności zawodowych, staże i praktyki, dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej, zwiększenie jakości i efektywności polityk publicznych kluczowych dla rynku pracy, edukacji i gospodarki (reforma instytucjonalna rynku pracy, rozwój polityki edukacyjnej, zintensyfikowanie działań ukierunkowanych do osób wykluczonych społecznie bądź zagrożonych ubóstwem), zagadnienia związane z ekonomią społeczną i ochroną zdrowia, rozwojem i znaczeniem szkolnictwa wyższego dla rynku pracy i gospodarki, realizacją zadań w zakresie innowacji społecznych, współpracy i mobilności ponadnarodowej.

Program jest środkiem, przy pomocy którego realizowane będą reformy sektorowe w takich obszarach, jak: zatrudnienie, zdrowie, edukacja, integracja społeczna oraz przystosowanie i adaptacja pracowników i przedsiębiorców do zmian, dynamicznie zachodzących w gospodarce.

Działania, które będą realizowane w ramach programu, zmierzać będą do poprawy efektywności i potencjału podmiotów funkcjonujących w obszarach objętych wsparciem ze środków EFS, a także jego upowszechniania w zakresie zatrudnienia i ekonomii społecznej.

---

[18] Tamże, s. 4.

[19] Na poziomie regionalnym projekty finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego będą realizowane w ramach regionalnych programów operacyjnych, w tym RPO WM 2014-2020, które dotyczyć będą przede wszystkim bezpośredniego wsparcia osób, celem poprawy ich sytuacji na rynku pracy.

[20] Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2 lipca 2015 r, s. 4.

Planowane do realizacji inicjatywy, których celem jest promocja samozatrudnienia i przedsiębiorczości, aktywizacja zawodowa ludzi młodych, zapobieganie wykluczeniu społecznemu, poprawa jakości kształcenia akademickiego odpowiadającego potrzebom współczesnej gospodarki, współpraca z zagranicznymi partnerami wpłyną na daleko idące zmiany społeczno-gospodarcze regionu i kraju.

Program Operacyjny Polska Cyfrowa dla rozwoju cyfryzacji i zaawansowanych technologii teleinformatycznych

Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014-2020 (PO PC) to nowy, krajowy program w pełni poświęcony dofinansowaniu realizacji projektów z zakresu technologii komunikacyjno-informacyjnych, dostępu do sieci szerokopasmowej i rozwoju cyfrowych umiejętności. PO PC został przyjęty przez Komisję Europejską na mocy decyzji wykonawczej z dnia 5 grudnia 2014 r. Celem głównym programu jest wzmocnienie cyfrowych fundamentów dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, do których zaliczono szeroki dostęp do szybkiego Internetu, efektywne i przyjazne użytkownikom e-usługi publiczne oraz stale rosnący poziom kompetencji cyfrowych społeczeństwa[21]. Osiągnięcie tego celu będzie możliwe dzięki realizacji inwestycji z zakresu poszerzenia dostępu do sieci szerokopasmowych poprzez budowę, rozbudowę bądź przebudowę infrastruktury telekomunikacyjnej, zapewniając dostarczenie usług internetowych o wyższych parametrach, wdrażania systemów umożliwiających społeczeństwu ułatwiony dostęp do elektronicznych usług publicznych (e-administracja, e-urząd, e-sąd, e-usługi, e-zdrowie, e-edukacja), rozwoju i upowszechniania produktów oraz usług opartych na zaawansowanej technologii komunikacyjno-informacyjnej, aktywizacji i rozwoju kompetencji cyfrowych społeczeństwa, zachęcając tym samym do korzystania z Internetu, głównie na obszarach wiejskich. Działania podejmowane w ramach PO PC skupiają się z jednej strony na implementacji rozwiązań cyfrowych i zastosowania ich w administracji publicznej i gospodarce oraz praktycznym wykorzystaniu technologii cyfrowych w życiu codziennym obywateli, zwiększając dostęp do elektronicznych zasobów administracyjnych, naukowych, społecznych i gospodarczych, z drugiej zaś na likwidacji zjawiska wykluczenia cyfrowego, które obecnie dotyka głównie osoby starsze i niepełnosprawne. Program stanowi substrat do poprawy cyfrowej efektywności administracji publicznej lokalnej i rządowej oraz rozwoju kreatywnych i innowacyjnych inwestycji biznesowych.

Europejska Współpraca Terytorialna jako instrument sprzyjający rozwojowi współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej

Europejska współpraca terytorialna to jeden z instrumentów europejskiej polityki spójności, zorientowany na realizację działań i wymianę doświadczeń pomiędzy krajowymi, regionalnymi i lokalnymi podmiotami publicznymi oraz prywatnymi

[21] Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015, s. 4.

z różnych państw członkowskich UE. Służy rozwiązywaniu problemów wykraczających poza granice państw oraz wspólnemu rozwijaniu potencjału różnorodnych obszarów[22]. Działania realizowane w ramach europejskiej współpracy terytorialnej finansowane są ze środków EFRR poprzez trzy główne komponenty: współpracę transgraniczną, współpracę transnarodową i współpracę międzyregionalną.

Podmioty publiczne z regionu małopolskiego wraz ze swoimi partnerami ze Słowacji mogą wspólnie realizować projekty infrastrukturalne i nieinfrastrukturalne w ramach ProgramuInterreg V-A Polska-Słowacja 2014-2020, który jest kontynuacją programu w zakresie współpracy transgranicznej, realizowanego w poprzednim okresie programowania. Program odpowiada na zasadnicze wyzwania i problemy polsko-słowackiego pogranicza i będzie wspierał projekty dotyczące ochrony, promocji i rozwój zasobów dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego, rozwoju transportu drogowego i pasażerskiego, poprawy jakości edukacji i kształcenia zawodowego, rozwoju kompetencji zawodowych poszukiwanych na transgranicznym rynku pracy. Wspólnie realizowane działania mają przyczynić się do zwiększenia dostępności regionu przygranicznego dla jego mieszkańców i turystów oraz poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej polsko-słowackiego pogranicza.

Małopolskie podmioty publiczne i prywatne mogą również ubiegać się o wsparcie finansowe z EFRR na realizację swoich projektów w ramach Programu Współpracy Interreg Europa Środkowa i Programu Interreg Region Morza Bałtyckiego w zakresie współpracy transnarodowej, które służyć mają wzmocnieniu i zacieśnianiu współpracy z zagranicznymi partnerami poprzez działania sprzyjające zintegrowanemu rozwojowi terytorialnemu. Wsparciem finansowym objęte zostaną następujące obszary współpracy: badania, innowacje, edukacja, strategie niskoemisyjne i efektywność energetyczna, współpraca w zakresie ochrony zasobów naturalnych i kulturowych oraz efektywnego gospodarowania tymi zasobami, powiązania transportowe, poprawa i rozwój systemów transportu publicznego i multimodalnego, działania o charakterze planistycznym.

Planowane do realizacji wspólne działania bezpośrednio wpłyną na wzrost potencjału instytucjonalnego partnerów i ich odbiorców, sprawniejsze struktury zarządczo-organizacyjne, produktywne wykorzystanie zasobów naturalnych, technicznych i technologicznych.

Podsumowanie

W okresie programowania budżetu Unii Europejskiej 2014-2020 Polska jest największym beneficjentem funduszy europejskich spośród wszystkich państw członkowskich. Efektywne wykorzystanie środków z funduszy UE powoduje, że polskie regiony stają się coraz bardziej rozwinięte ekonomicznie i sukcesywnie zaczynają zbliżać się pod tym względem do niektórych unijnych regionów, głównie Europy Zachodniej.

Nowa perspektywa finansowa 2014-2020 stanowi kolejne wyzwanie dla podmiotów publicznych i prywatnych regionu małopolskiego w zakresie pozyskiwania środków z funduszy UE na realizację działań dotyczących badań naukowych i ich

[22] www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.1.5.html

komercjalizacji, szeroko zakrojonej współpracy biznesu i nauki, rozwoju innowacyjnej przedsiębiorczości,infrastruktury drogowej, transportu przyjaznego środowisku (kolej, transport publiczny), cyfryzacji kraju (szerokopasmowy dostęp do Internetu, e-usługi administracji publicznej) oraz projektów tzw. „miękkich". Programowanie na poziomie regionu daje możliwość dopasowania działań do jego konkretnych potrzeb rozwojowych. W regionie małopolskim działania będą głównie ukierunkowane na wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, gospodarkę niskoemisyjną i efektywność energetyczną, projekty transportowe, wzrost potencjału badawczo-rozwojowego i innowacyjność przedsiębiorstw.

Szanse i możliwości rozwojowe, jakie stoją przed regionem małopolskim, są ogromne, których nie wolno zmarnować, chociażby z uwagi na fakt, że jest to ostatni, tak obfitujący w środki finansowe, okres programowania unijnego.

Bibliografia

1. Czech K., *Znaczenie funduszy UE dla realizacji Strategii Europa 2020 w Polsce, na przykładzie wybranych programów operacyjnych*, „Studia Ekonomiczne" 2014, nr 184.
2. Czub J. F., *Fundusze Unii Europejskiej w ramach nowej perspektywy europejskiej polityki spójności 2014-2020*, „Przegląd Europejski" 2013, nr 4(30).
3. Decyzja Komisji Europejskiej C(2014)10025 z dnia 16 grudnia 2014 r. przyjmującą niektóre elementy programu operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020" do wsparcia z Europejskiego Funduszy Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia" w Polsce, notyfikowana w dniu 19 grudnia 2014 r.
4. Łepkowski M., *Nowe możliwości wykorzystania funduszy europejskich w świetle perspektywy finansowej 2014-2020,* „TransportSamochodowy" 2013 z. 2.
5. *Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwoju 2014-2020*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014.
6. *Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – Umowa Partnerstwa*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014.
7. *Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego 2014-2020*, Kraków 2015.
8. *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu – Europa 2020,* Komisja Europejska, Bruksela, 3.3.2010 KOM (2010) 2020.
9. *Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015.
10. *Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020,* Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015.
11. *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020,* Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015.
12. *Założenia realizacji Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2013.

[7] Załącznik nr 4 do Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020

[8] Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego 2014-2020, Kraków 2015.

Justyna Sokołowska-Woźniak
Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University w Nowym Sączu

WSPIERANIE ROZWOJU GOSPODARKI OPARTEJ NA WIEDZY W PERSPEKTYWIE 2014-2020. PRZYPADEK WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Streszczenie: Chociaż wiedza stanowiła zawsze istotne źródło rozwoju gospodarczego, koncepcja gospodarki opartej na wiedzy zyskała na uznaniu w latach 90., czego powodem był przede wszystkim rozwój endogenicznych teorii wzrostu. Wspieranie rozwoju filarów gospodarki opartej na wiedzy (GOW) stało się również celem polityki rozwoju na różnych szczeblach. Celem niniejszego opracowania jest charakterystyka wspierania rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, w ramach polityki intraregionalnej, w nowej perspektywie finansowej 2014-2020, ze szczególnym uwzględnieniem województwa małopolskiego.

Słowa kluczowe: wiedza, gospodarka oparta na wiedzy, polityka regionalna, perspektywa finansowa 2014-2020, Małopolska

Summary: Although knowledge has always been an important source of economic development, the concept of a knowledge-based economy has gained recognition in the 90s, which was primarily influenced by the development of endogenous growth theories. Supporting the development of the pillars of the knowledge-based economy (KBE) has also become an objective of development policy. The aim of this study is to characterize the government intervention aimed at the development of KBE, in the context of intra-regional policy in the new financial perspective 2014-2020 with particular emphasis put on the Malopolska voivodeship.

Keywords: Knowledge, economy based on knowledge, regional policy, financial perspective 2014--2020, Malopolska

Wstęp

Chociaż wiedza stanowiła zawsze istotne źródło rozwoju gospodarczego, koncepcja gospodarki opartej na wiedzy stała się popularna w latach 90., czego powodem były przede wszystkim rozwój endogenicznych teorii wzrostu. Wspieranie rozwoju filarów gospodarki opartej na wiedzy (GOW) stało się również celem polityki rozwoju zarówno na szczeblu narodowym, jak i regionalnym.

Zgodnie z definicją Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju - OECD (ang. *Organisation for Economic Co-Operation and Development*) termin gospodarki opartej na powstał, aby opisać trend w gospodarkach rozwiniętych, polegający na wzroście zależności rozwoju gospodarczego od poziomu wiedzy, informacji i umiejętności oraz od łatwości dostępu biznesu i sektora publicznego do tychże

czynników[1]. Można więc przyjąć, że gospodarka oparta na wiedzy, to taka, która skutecznie tworzy, wykorzystuje, rozprzestrzenia wiedzę, będącą głównym motorem długookresowego wzrostu gospodarczego[2].

W niniejszym opracowaniu wykorzystuje się koncepcję GOW, Banku Światowego, która zakłada, iż aby kraj mógł w pełni czerpać z gospodarki opartej na wiedzy, musi charakteryzować się następującymi cechami filarów gospodarki opartej na wiedzy[3]:

- Systemy innowacji (SI) – sieć ośrodków badawczych, uniwersytetów, przedsiębiorstw prywatnych i grup społecznych, które mogą przyczynić się do zaadaptowania istniejącej wiedzy globalnej do lokalnych potrzeb, ale również kreująca nową wiedzę.
- Edukacja i kapitał ludzki (EiKL) – odpowiednio wykwalifikowane i wykształcone społeczeństwo, które będzie potrafiło tworzyć, rozpowszechniać i wykorzystywać wiedzę efektywnie;
- Dynamiczna infrastruktura komunikacyjno-informacyjna (ICT) – obejmująca różnorodne narzędzia wspierające efektywną komunikację, jak i przetwarzanie informacji (radio, Internet).
- Środowisko regulacyjne i ekonomiczne – umożliwiające swobodny przepływ i kreację wiedzy, rozwój przedsiębiorczości i elastyczność dostosowań przedsiębiorstw, instytucji i rynków.

Powyższe filary GOW są związane ze współczesnymi teoriami ekonomicznymi, które również wskazuję na istotną rolę kapitału ludzkiego, innowacyjności, działalności B+R czy systemu instytucjonalnego w kreowaniu długookresowego wzrostu gospodarczego.

Wiedza różni się od innych czynników wytwórczych, co ma implikacje dla sposobu funkcjonowania gospodarki opartej na wiedzy. Wiedza nie jest materialna, ale może być utrwalona w różnorodnej postaci, np. patentu, programu komputerowego, czy zakorzeniona w umysłach ludzkich i w organizacjach. Wiedza, jako dobro publiczne, jest dobrem nierywalizującym (użycie jej przez jeden podmiot nie zmniejsza korzyści, które osiąga inny podmiot, korzystając z tego dobra) oraz niewykluczającym (nie można nikogo wykluczyć z korzystania z tego dobra, jeśli jest publicznie udostępnione, chyba że jest chronione patentami). Wykorzystywanie wiedzy nie zmniejsza jej wartości, a wręcz przeciwnie, im więcej osób z niej korzysta, tym większa jej wartość i społeczna korzyść. Pojawianie się efektów zewnętrznych przy tworzeniu, rozprzestrzenianiu i wykorzystywaniu wiedzy, stanowią przesłankę do uzasadnienia interwencji państwa w tym zakresie.

---

[1] OECD, The Glossary of Statistical Terms: knowledge-based economy https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6864, 15.08.2015.

[2] Por: C. Dahlman, *World Bank Knowledge Economy Products and Strategy: Emerging Lesson*. Washington DC: PREM Learning Week, 2003; P. A. Arvanitidis, G. Petrakos, *Defining Knowledge-Driven Economic Dynamism in the World Economy: A Methodological Perspective*, [w:] *Innovation, Growth and Competitiveness, Advances in Spatial Science*, red. P. Nijkamp and I. Siedschlag, DOI 10.1007/978-3-642-14965-8_2, # Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2011, s. 15-39.

[3] World Bank, The Four Pillars of The Knowledge Economy, http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/EXTECAREGTOPKNOECO/0,,contentMDK:20422383~menuPK:921081~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:677607,00.html, 15.07.2015.

Wspieranie rozwoju filarów gospodarki opartej na wiedzy (GOW) stało się więc celem polityki rozwoju zarówno na szczeblu narodowym, jak i regionalnym, czego przykładem są liczne programy ukierunkowane na rozwój innowacyjności, kapitału ludzkiego, przedsiębiorczości, czy systemu ICT. Od momentu akcesji Polski do struktur Unii Europejskiej (UE), większość środków polityki rozwoju pochodzi bezpośrednio z budżetu UE. Alokacja funduszy UE na różnorodne cele realizowana jest zarówno przez władze centralne (programy centralne), jak i władze samorządowe (regionalne programy operacyjne) w ramach tzw. polityki intraregionalnej. Przy czym politykę intraregionalną określa się jako politykę wspierania procesu rozwoju społeczno-gospodarczego w regionie, prowadzonej przez samorządowe władze regionalne(niepotrzebne powtórzenie)[4].

Celem niniejszego opracowania jest charakterystyka wspierania rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, w ramach polityki intraregionalnej, w nowej perspektywie finansowej 2014 – 2020, ze szczególnym uwzględnieniem województwa małopolskiego. Do osiągnięcia tak założonego celu posłuży metoda, składająca się z :

- przeglądu oficjalnych dokumentów polityki nowego okresu programowania;
- analizy planowanych wydatków na poszczególne cele tematyczne w ramach Umowy Partnerstwa oraz Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego.

Przyporządkowując wydatki skierowane na wsparcie filarów GOW, jako kryterium zastosowano podział według celów tematycznych interwencji w nowym okresie programowania, które zostały określone w art. 9 *Rozporządzenia ogólnego*[5].

Poziom rozwoju filarów GOW w Małopolsce

Próba oszacowania poziomu rozwoju gospodarki opartej na wiedzy w regionach Polski (województwach), w oparciu o metodologię Banku Światowego była przedmiotem badań autorki niniejszego artykułu[6].

Analiza indeksów cząstkowych zarówno dla poszczególnych filarów GOW[7], jak i całościowego indeksu regionów opartych na wiedzy (ROW), które zostały opracowane w oparciu o metodę wzorca Z. Hellwiga, wskazuje na relatywnie wysoki poziom rozwoju województwa małopolskiego w tym wymiarze (tabela 1). Najlepsze wyniki w transformacji w regionach o gospodarce opartej na wiedzy, w całym analizowanym okresie 2003 – 2008, osiągało województwo mazowieckie, natomiast kolejną pozycję w 2008 r. zajęło województwo małopolskie, które w całym badanym okresie zajmowało wysokie miejsca w rankingu.

---

[4] Podział na politykę interegionalną oraz intraregionalna można spotkać w literaturze, patrz: Z Gilowska i inni, *Kierunki polityki regionalnej Polski*, Studia regionalne i lokalne, nr 57, Warszawa, 1998, s. 97; G. Gorzelak *Rozwoj – region – polityka,* [w:] red. G. Gorzelak, A. Tucholska, *Rozwoj, region, przestrzeń*. Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007, s. 179–214; P. Churski, *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo Naukowe UAM Poznań, 2008.

[5] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.

[6] Patrz: J. Sokołowska-Woźniak, Regions Based on Knowledge in Poland, Studia Ekonomiczne, nr 1-2 (LVI-LVII) 2008, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Warszawa 2008; J. Sokołowska-Woźniak, Knowledge Economy Policy in Polish Regions, Studia Regionalia, Wydawnictwo KPZK PAN, 2013, pp. 129-147, J. Sokołowska-Woźniak, Regions Regionalny Wymiar gospodarki opartej na wiedzy w Polsce, praca doktorska, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Warszawa 2012.

[7] W poniżej opisanych badaniach nie wzięto pod uwagę systemu regulacyjnego, zakładając, iż jest podobny we wszystkich województwach.

Tabela 1. Klasyfikacja województw względem ROW w roku 2008*

	Województwo	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1	MAZOWIECKIE	(1) 0,495	(1) 0,543	(1) 0,575	(1) 0,583	(1) 0,551	(1) 0,519
2	MAŁOPOLSKIE	(4) 0,338	(4) 0,389	(3) 0,464	(5) 0,433	(3) 0,458	(2) 0,420
3	DOLNOŚLĄSKIE	(5) 0,294	(6) 0,355	(5) 0,423	(3) 0,447	(4) 0,431	(3) 0,418
4	ŚLĄSKIE	(3) 0,361	(2) 0,441	(2) 0,509	(2) 0,455	(2) 0,464	(4) 0,415
5	ŁÓDZKIE	(2) 0,370	(3) 0,420	(4) 0,449	(4) 0,443	(5) 0,423	(5) 0,381
6	WIELKOPOLSKIE	(12) 0,264	(8) 0,337	(8) 0,397	(7) 0,383	(8) 0,365	(6) 0,365
7	POMORSKIE	(8) 0,283	(10) 0,325	(9) 0,369	(9) 0,369	(7) 0,366	(7) 0,344
8	PODKARPACKIE	(7) 0,291	(7) 0,348	(6) 0,413	(8) 0,370	(6) 0,379	(8) 0,339
9	PODLASKIE	(6) 0,294	(5) 0,371	(7) 0,406	(6) 0,389	(9) 0,346	(9) 0,316
10	KUJAWSKO-POMORSKIE	(13) 0,261	(13) 0,285	(16) 0,324	(15) 0,300	(10) 0,342	(10) 0,274
11	OPOLSKIE	(16) 0,193	(15) 0,272	(14) 0,341	(16) 0,289	(12) 0,298	(11) 0,271
12	LUBELSKIE	(14) 0,243	(14) 0,278	(13) 0,343	(11) 0,324	(11) 0,303	(12) 0,249
13	ZACHODNIOPOMORSKIE	(11) 0,269	(9) 0,327	(12) 0,346	(12) 0,324	(15) 0,284	(13) 0,245
14	WARMIŃSKO-MAZURSKIE	(10) 0,271	(11) 0,304	(11) 0,352	(10) 0,325	(14) 0,292	(14) 0,239
15	ŚWIĘTOKRZYSKIE	(15) 0,228	(16) 0,262	(15) 0,325	(14) 0,315	(16) 0,266	(15) 0,236
16	LUBUSKIE	(9) 0,276	(12) 0,295	(10) 0,354	(13) 0,319	(13) 0,294	(16) 0,217

* cyfry w nawiasach oznaczają miejsce regionu w danym roku
Źródło: Sokołowska-Woźniak 2012.

Analizując tabelę 2., w której zaprezentowano pozycję województw pod względem poziomu rozwoju jednego z filarów GOW, a mianowicie Edukacji i kapitału ludzkiego (EiKL), można stwierdzić, iż jest to najsilniejsza strona województwa łódzkiego (pierwsze miejsce w całym badanym okresie). Natomiast województwo małopolskie osiągnęło znaczący awans na 2. pozycję w tym wymiarze (w 2004 roku Małopolska zajmowała nawet 9 miejsce.).

Tabela 2. Klasyfikacja województw względem EiKL w roku 2008

	Województwo	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1	ŁÓDZKIE	(1) 0,569	(1) 0,705	(1) 0,676	(1) 0,604	(1) 0,515	(1) 0,490
2	MAŁOPOLSKIE	(7) 0,320	(9) 0,441	(5) 0,487	(4) 0,447	(3) 0,420	(2) 0,418
3	MAZOWIECKIE	(3) 0,416	(3) 0,531	(2) 0,522	(2) 0,537	(2) 0,421	(3) 0,408
4	DOLNOŚLĄSKIE	(10) 0,267	(8) 0,452	(9) 0,465	(5) 0,426	(5) 0,371	(4) 0,363
5	PODLASKIE	(9) 0,288	(2) 0,552	(3) 0,518	(3) 0,466	(4) 0,399	(5) 0,360
6	ŚLĄSKIE	(13) 0,229	(10) 0,411	(11) 0,418	(12) 0,332	(9) 0,310	(6) 0,301
7	WIELKOPOLSKIE	(14) 0,219	(12) 0,391	(12) 0,403	(9) 0,358	(8) 0,311	(7) 0,290
8	PODKARPACKIE	(5) 0,341	(6) 0,503	(7) 0,477	(7) 0,385	(7) 0,314	(8) 0,273

9	LUBELSKIE	(6) 0,329	(11) 0,395	(10) 0,426	(8) 0,358	(10) 0,299	(9) 0,273
10	POMORSKIE	(15) 0,218	(13) 0,349	(15) 0,332	(14) 0,285	(12) 0,274	(10) 0,268
11	ZACHODNIOPOMORSKIE	(8) 0,319	(5) 0,510	(8) 0,469	(6) 0,390	(11) 0,279	(11) 0,227
12	WARMIŃSKO-MAZURSKIE	(4) 0,389	(7) 0,484	(6) 0,480	(10) 0,353	(6) 0,315	(12) 0,210
13	KUJAWSKO-POMORSKIE	(12) 0,248	(15) 0,319	(14) 0,333	(15) 0,259	(14) 0,214	(13) 0,167
14	ŚWIĘTOKRZYSKIE	(11) 0,265	(14) 0,340	(13) 0,382	(13) 0,332	(15) 0,214	(14) 0,165
15	LUBUSKIE	(2) 0,440	(4) 0,515	(4) 0,493	(11) 0,345	(13) 0,257	(15) 0,162
16	OPOLSKIE	(16) 0,040	(16) 0,272	(16) 0,316	(16) 0,152	(16) 0,128	(16) 0,130

Źródło: Sokołowska- Woźniak 2012.

Natomiast słabszą stroną województwa małopolskiego w zakresie rozwoju GOW jest System innowacyjny (SI), o czym świadczy ranking województw w tym wymiarze zawarty w tabeli 3. W większości analizowanego okresu Małopolska zajmowała 6. pozycję.

Tabela 3. Klasyfikacja województw względem SI w roku 2008

	Województwo	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
1	MAZOWIECKIE	(1) 0,533	(1) 0,587	(2) 0,604	(1) 0,633	(2) 0,623	(1) 0,677
2	ŚLĄSKIE	(2) 0,513	(2) 0,563	(1) 0,607	(2) 0,562	(1) 0,636	(2) 0,627
3	WIELKOPOLSKIE	(7) 0,318	(5) 0,377	(5) 0,401	(6) 0,372	(5) 0,413	(3) 0,536
4	DOLNOŚLĄSKIE	(4) 0,393	(3) 0,399	(4) 0,435	(3) 0,464	(3) 0,479	(4) 0,533
5	PODKARPACKIE	(3) 0,394	(4) 0,398	(3) 0,459	(7) 0,357	(4) 0,463	(5) 0,475
6	MAŁOPOLSKIE	(5) 0,359	(6) 0,377	(6) 0,395	(4) 0,385	(6) 0,402	(6) 0,443
7	ŁÓDZKIE	(8) 0,311	(8) 0,330	(8) 0,312	(8) 0,340	(8) 0,338	(7) 0,425
8	POMORSKIE	(6) 0,322	(7) 0,334	(7) 0,370	(5) 0,378	(7) 0,345	(8) 0,381
9	KUJAWSKO-POMORSKIE	(10) 0,281	(10) 0,289	(13) 0,270	(15) 0,209	(10) 0,298	(9) 0,366
10	ŚWIĘTOKRZYSKIE	(14) 0,250	(11) 0,283	(9) 0,304	(9) 0,324	(11) 0,296	(10) 0,341
11	OPOLSKIE	(9) 0,294	(9) 0,291	(10) 0,298	(10) 0,285	(9) 0,306	(11) 0,330
12	WARMIŃSKO-MAZURSKIE	(12) 0,258	(12) 0,272	(12) 0,285	(13) 0,251	(13) 0,270	(12) 0,326
13	PODLASKIE	(11) 0,259	(15) 0,232	(15) 0,252	(11) 0,277	(15) 0,239	(13) 0,309
14	LUBELSKIE	(15) 0,233	(13) 0,265	(11) 0,290	(12) 0,263	(12) 0,276	(14) 0,307
15	LUBUSKIE	(13) 0,253	(14) 0,248	(14) 0,268	(14) 0,250	(14) 0,257	(15) 0,281
16	ZACHODNIOPOMORSKIE	(16) 0,188	(16) 0,180	(16) 0,167	(16) 0,186	(16) 0,160	(16) 0,241

Źródło: Sokołowska- Woźniak 2012.

Również wysoką pozycję zajmuje województwo małopolskie pod względem poziomu rozwoju filaru obejmującego system informacyjno-komunikacyjny (ICT). W zasadzie przez cały analizowany okres województwo małopolskie zajmowało wysokie 2. miejsce.

Tabela 4. Klasyfikacja województw względem ICT i roku 2008

	Województwo	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1	MAZOWIECKIE	(1) 0,535	(1) 0,512	(1) 0,599	(1) 0,580	(1) 0,611	(1) 0,471
2	MAŁOPOLSKIE	(3) 0,335	(2) 0,349	(2) 0,511	(3) 0,469	(2) 0,552	(2) 0,398
3	POMORSKIE	(5) 0,309	(5) 0,292	(6) 0,405	(5) 0,445	(4) 0,479	(3) 0,383
4	DOLNOŚLĄSKIE	(11) 0,221	(11) 0,214	(9) 0,370	(4) 0,451	(7) 0,444	(4) 0,359
5	OPOLSKIE	(9) 0,247	(7) 0,255	(5) 0,407	(7) 0,431	(5) 0,460	(5) 0,353
6	ŚLĄSKIE	(2) 0,342	(3) 0,348	(3) 0,501	(2) 0,471	(6) 0,446	(6) 0,315
7	KUJAWSKO-POMORSKIE	(8) 0,252	(8) 0,248	(10) 0,370	(6) 0,431	(3) 0,513	(7) 0,289
8	PODLASKIE	(4) 0,335	(4) 0,329	(4) 0,447	(8) 0,423	(10) 0,400	(8) 0,280
9	PODKARPACKIE	(15) 0,138	(15) 0,143	(14) 0,302	(13) 0,369	(13) 0,360	(9) 0,268
10	WIELKOPOLSKIE	(7) 0,255	(9) 0,243	(8) 0,388	(9) 0,418	(11) 0,370	(10) 0,267
11	ZACHODNIOPOMORSKIE	(6) 0,300	(6) 0,290	(7) 0,402	(10) 0,394	(9) 0,412	(11) 0,267
12	ŁÓDZKIE	(10) 0,231	(10) 0,224	(11) 0,360	(11) 0,386	(8) 0,415	(12) 0,227
13	LUBUSKIE	(16) 0,135	(16) 0,122	(13) 0,302	(14) 0,364	(12) 0,367	(13) 0,207
14	ŚWIĘTOKRZYSKIE	(12) 0,169	(13) 0,163	(16) 0,288	(16) 0,288	(16) 0,287	(14) 0,203
15	WARMIŃSKO-MAZURSKIE	(14) 0,166	(14) 0,156	(15) 0,290	(12) 0,371	(15) 0,292	(15) 0,181
16	LUBELSKIE	(13) 0,168	(12) 0,173	(12) 0,312	(15) 0,350	(14) 0,334	(16) 0,166

Źródło: Sokołowska- Woźniak J. 2012.

Analizę wybranych aspektów rozwoju GOW województwa małopolskiego można znaleźć również w Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego[8], jak również w diagnostycznej części Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego 2014-2020[9].

Wsparcie GOW w podstawowych dokumentach planistycznych w Polsce i UE

Jednym z pierwszych i najważniejszych dokumentów na szczeblu unijnym, w którym bezpośrednio wskazuje się potrzebę wspierania budowy gospodarki opartej na

[8] Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego 2011-2020, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Departament Polityki Regionalnej Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr XII/183/11 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 26 września 2011 roku.

[9] Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020, Załącznik nr 1 do Uchwały Nr 240 /15 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 4 marca 2015.

wiedzy, była Strategia Lizbońska (SL), czyli program reform społeczno-gospodarczych uchwalony w 2000r. Jako główny cel wskazywano w nim stworzenie „*najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki opartej na wiedzy do 2010 roku, charakteryzującej się trwałym wzrostem gospodarczym, większą harmonią (spójnością) społeczną oraz tworzącej coraz większą ilość coraz lepszych miejsc pracy*”[10] Analiza realizacji celów wyznaczonych w SL, przeprowadzona w lutym 2005 roku, wskazywała na potrzebę wprowadzenia zmian w sposobie wdrażania działań, służących do ich osiągnięcia. Efektem tego było częściowe „unarodowienie” realizacji celów tzw. odnowionej Strategii Lizbońskiej, czyli dokumentu przyjętego w marcu 2005r. na Szczycie Rady Europejskiej pod nazwą: *Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek Strategii Lizbońskiej*[11], zwanego odnowioną Strategią Lizbońską. „Unarodowienie” oznaczało w praktyce zobowiązanie państw członkowskich, aby część funduszy polityki spójności w latach 2007-2013 przeznaczyć na realizację programów polityki spójności (regionalnej) na inwestycje związane z celami odnowionej SL[12].

O ile cele Strategii Lizbońskiej miały istotny wpływ na alokację funduszy spójności w latach 2007-2013, tak w kolejnym (bieżącym) okresie programowania 2014-2020 dokumentem takim stała się długookresowa strategia rozwoju gospodarczego Unii Europejskiej: *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu Europa 2020* (którą w skrócie określa się strategią Europa 2020)[13]. Ten podstawowy dokument strategiczny został przyjęty przez Komisję Europejską w marcu 2010 roku. Wskazuje się w nim, iż rozwój w UE powinien być:

- inteligentny (ang. *smart growth*) – rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach (inwestycje w wiedzę, innowacje, edukację i sektor ICT);
- trwały (ang. *sustainable growth*) – wspieranie gospodarki niskoemisyjnej i efektywniej korzystającej z zasobów;
- sprzyjający włączeniu społecznemu (ang. *inclusive growth*) – co oznacza wspieranie wysokiego poziomu zatrudnienia, dążenie do osiągnięcia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (wpieranie aktywności zawodowej, podnoszenie kwalifikacji i walka z ubóstwem).

Jak widać, jeden z głównych priorytetów (inteligentny rozwój) jest silnie związany ze wspieraniem rozwoju filarów gospodarki opartej na wiedzy, ale również priorytet 3. odnoszący się do podnoszenia poziomu kapitału ludzkiego, jest istotny w tym względzie.

---

[10] Council of the European Union, 2000. Presidency Conclusions of the Lisbon European Council, 23 and 24 March. 2000. Dostępny w: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm [dostęp: lipiec 2015]

[11] CEC-Commission of the European Communities, Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon Strategy. Communication to the Spring European Council, COM (2005) 24 final.

[12] dokładnie: 60% w przypadku regionów mniej rozwiniętych i 75% w przypadku pozostałych regionów; *Council of the European Union. Council Decision of 6 October 2006 on Community strategic guidelines on cohesion.* 2006/702/EC, Brussels: Official Journal of the European Union L291/11, 2006.

[13] CEC-Commission of the European Communities, 2010. *Europe 2020: a strategy for smart sustainable and inclusive growth*. COM - Communication from the Commission (2010) 2020 final, Brussels.

Głównym instrumentem realizacji unijnej strategii gospodarczej „Europa 2020" na poziomie państw członkowskich jest Krajowy Program Reform (KPR)[14]. Dokument ten jest aktualizowany każdego roku w kwietniu, z uwzględnieniem zaleceń Rady. Najnowszą aktualizacją KPR jest dokument przyjęty przez Radę Ministrów 28 kwietnia 2015: Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020". Aktualizacja 2015/2016. W KPR zidentyfikowano trzy obszary priorytetowe, w których należy zmniejszać dysproporcje rozwojowe i szukać przewag konkurencyjnych, a mianowicie:

- Infrastruktura dla wzrostu zrównoważonego;
- Innowacyjność dla wzrostu inteligentnego;
- Aktywność dla wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu.

Jak widać obszary te są analogiczne do priorytetów zawartych w strategii Europa 2020. Na szczeblu unijnym (w strategii Europa 2020) i krajowym (pierwszy KPR z 2011 r.) określono zakładane wartości wskaźników docelowych, które zaprezentowano wraz z celami i projektami przewodnimi w tabeli 5. (wartości dla Polski w nawiasach).

Tabela 5. Realizacja priorytetów Strategii Europa 2020 z uwzględnieniem wskaźników dla Polski określonych w Krajowym Programie Reform

Priorytety	Cele	Wskaźniki docelowe (w nawiasach wartości dla Polski zgodnie z KPR)	Projekty przewodnie
Inteligentny Rozwój	Zatrudnienie	• 75 (71%) proc. osób w wieku 20-64 lat powinno mieć pracę;	• Europejska agenda cyfrowa; • Unia innowacji ; • Młodzież w drodze;
	Badania i rozwój oraz innowacje	• na inwestycje w badania i rozwój oraz w innowacje powinniśmy przeznaczać 3% (1,7%) proc. PKB Unii – łącznie ze środków publicznych i prywatnych;	
	Edukacja	• odsetek młodych ludzi przedwcześnie porzucających naukę nie powinien przekraczać 10% (4,5%); • co najmniej 40% (45%) osób w wieku 30-34 lat powinno mieć wykształcenie wyższe;	
Rozwój zrównoważony	Zmiany klimatu i energia	• należy ograniczyć emisje gazów; cieplarnianych o 20% w stosunku do poziomu z 1990 r. (lub nawet o 30%, jeśli warunki będą sprzyjające); • 20%. energii powinno pochodzić ze źródeł odnawialnych; • efektywność energetyczna powinna wzrosnąć o 20%. (Zmniejszenie zużycia energii o 13,6 Mtoe)	• Europa efektywnie korzystająca z zasobów; • Polityka przemysłowa w erze globalizacji;
Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu	Ubóstwo i wykluczenie społeczne	• Zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o co najmniej 20 mln. (o co najmniej 1,5mln);	• Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia; • Europejski program walki z ubóstwem.

Źródło: J. Sokołowska-Woźniak, D. Woźniak, *Wsparcie innowacji w ramach Umowy Partnerstwa oraz regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020*, [w:] *Innowatyka - nowy horyzont. Innowacyjność naukowców, przedsiębiorców, menedżerów i urzędników*, red. Michał Jasieński, Centrum Innowatyki WSB-NLU w Nowym Sączu, 2014, s.145-166.

[14] Rzeczpospolita Polska, Krajowy Program Reform. Aktualizacja 2015/2016, Warszawa 2015.

Założenia strategii Europa 2020 miały widoczny wpływ na projektowanie polityki rozwoju również na szczeblu krajowym. W Polsce podstawowym dokumentem wyznaczającym cele strategiczne i działania rozwojowe kraju w perspektywie średniookresowej, a także kluczowym dla interwencji strukturalnej w Polsce w ramach poszczególnych polityk europejskich w perspektywie 2014-2020, jest *Strategia Rozwoju Kraju 2020: aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*[15] (SRK). Głównym celem SRK jest „wzmocnienie i wykorzystanie gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych potencjałów zapewniających szybszy i zrównoważony rozwój kraju oraz poprawę jakości życia ludności", a jego realizacja będzie przebiegać w trzech obszarach strategicznych: I. Sprawne i efektywne państwo, II. Konkurencyjna gospodarka, III. Spójność społeczna i terytorialna. W ramach II obszaru strategicznego zidentyfikowano priorytetowe kierunki interwencji publicznej, które bezpośrednio nawiązują do wsparcia rozwoju filarów rozwoju GOW w Polsce (tabela 6.).

Tabela 6. Wybrane priorytetowe kierunki interwencji publicznej SRK w ramach obszaru strategicznego Konkurencyjna gospodarka, związane z rozwojem filarów rozwoju GOW

Cel II.2. Wzrost wydajności gospodarki	**Cel II.3. Zwiększenie innowacyjności gospodarki**	**Cel II.4. Rozwój kapitału ludzkiego**	**Cel II.5. Zwiększenie wykorzystania technologii cyfrowych**
II.2.1. Zwiększenie produktywności gospodarki	II.3.1. Wzrost popytu na wyniki badań naukowych	II.4.1. Zwiększanie aktywności zawodowej	II.5.1. Zapewnienie powszechnego dostępu do Internetu
II.2.2. Wzrost udziału przemysłów i usług średnio i wysoko zaawansowanych technologicznie	II.3.2. Podwyższenie stopnia komercjalizacji badań	II.4.2. Poprawa jakości kapitału ludzkiego	II.5.2. Upowszechnienie wykorzystania technologii cyfrowych
II.2.3. Zwiększenie konkurencyjności i modernizacja sektora rolno-spożywczego	II.3.3. Zapewnienie kadr dla B+R	II.4.3. Zwiększanie mobilności zawodowej i przestrzennej	II.5.3. Zapewnienie odpowiedniej jakości treści i usług cyfrowych
II.2.4. Poprawa warunków ramowych dla prowadzenia działalności gospodarczej	II.3.4. Zwiększenie wykorzystania rozwiązań innowacyjnych		

Źródło: Opracowano na podstawie SRK.

[15] Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Strategia Rozwoju Kraju 2020: aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo,* 2012.

Wśród wielu strategii na szczeblu Polski, najbliższe wpieraniu gospodarki opartej na wiedzy są następujące strategie zintegrowane: Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020" (SIEG)[16], Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego (SRKL)[17] oraz Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2011-2020 (SRKS)[18]. Podstawowe cele główne i cele szczegółowe w ramach tychże strategii zaprezentowano w tabeli 7.

Tabela 7. Strategie zintegrowane skierowane na rozwój GOW w Polsce

STRATEGIA	CEL GŁÓWNY	CELE SZCZEGÓŁOWE
Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki. Dynamiczna Polska 2020 (SIEG) (Ministerstwo Gospodarki) Uchwała Nr 7 Rady Ministrów z dnia 15.01.2013 r.	Wysoce konkurencyjna gospodarka (innowacyjna i efektywna) oparta na wiedzy i współpracy	Cel 1: Dostosowanie otoczenia regulacyjnego i finansowego do potrzeb innowacyjnej i efektywnej gospodarki Cel 2: Stymulowanie innowacyjności poprzez wzrost efektywności wiedzy i pracy Cel 3: Wzrost efektywności wykorzystania zasobów naturalnych i surowców Cel 4: Wzrost umiędzynarodowienia polskiej gospodarki
Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego (SRKL) (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej), Uchwała Nr 104 Rady Ministrów z dnia 18.06. 2013 r.	Rozwijanie kapitału ludzkiego przez wydobywanie potencjałów osób, tak aby mogły one w pełni uczestniczyć w życiu społecznym, politycznym i ekonomicznym na wszystkich etapach życia	Cel 1: Wzrost zatrudnienia Cel 2: Wydłużenie okresu aktywności zawodowej i zapewnienie lepszej jakości funkcjonowania osób starszych Cel 3: Poprawa sytuacji osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym Cel 4: Poprawa zdrowia obywateli oraz efektywności systemu opieki zdrowotnej Cel 5: Podniesienie poziomu kompetencji i kwalifikacji obywateli
Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2011-2020 (SRKS), (Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego), Uchwała Nr 61 Rady Ministrów z Dnia 26.03.2013 r.	Wzmocnienie udziału kapitału społecznego w rozwoju społeczno-gospodarczym Polski	Cel 1. Kształtowanie postaw sprzyjających kooperacji, kreatywności oraz komunikacji Cel 2. Poprawa mechanizmów partycypacji społecznej i wpływu obywateli na życie publiczne Cel 3. Usprawnienie procesów komunikacji społecznej oraz wymiany wiedzy Cel 4. Rozwój i efektywne wykorzystanie potencjału kulturowego i kreatywnego

Źródło: Opracowano na podstawie wybranych strategii zintegrowanych.

[16] Ministerstwo Gospodarki, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki. Dynamiczna Polska 2020 Uchwała Nr 7 Rady Ministrów z dnia 15 Stycznia 2013 r.
[17] Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego (SRKL) Uchwała Nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 Czerwca 2013 r.
[18] Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2011-2020 (SRKS), Uchwała Nr 61 Rady Ministrów z Dnia 26 Marca 2013 r.

W odniesieniu do rozwoju regionalnego nie sposób nie wspomnieć o Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie" (KSRR), której głównym celem jest „Efektywne wykorzystywanie specyficznych regionalnych i innych terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągania celów rozwoju kraju – wzrostu, zatrudnienia i spójności w horyzoncie długookresowym". Szczególnie w celu 1. *Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów,* a dokładnie w celu 1.3. *Budowa podstaw konkurencyjności województw – działania tematyczne*, można zauważyć bezpośrednie odniesienie do wsparcia GOW, np. [19].:

- 1.3.1. Rozwój kapitału intelektualnego, w tym kapitału ludzkiego i społecznego,
- 1.3.3. Zwiększanie możliwości wprowadzania rozwiązań innowacyjnych przez przedsiębiorstwa i instytucje regionalne,
- 1.3.4. Wspieranie rozwoju instytucji otoczenia biznesu (IOB)

Cele Strategii Rozwoju Kraju 2020 (SRK), strategii zintegrowanych, a w szczególności Strategii Europa 2020 miały decydujący wpływ na określenie celów Umowy Partnerstwa, jak również na projektowanie alokacji w ramach regionalnych programów operacyjnych.

Planowane wsparcie rozwoju GOW w okresie programowania 2014-2020 w ramach polityki spójności

W latach 2014 – 2020 Polska jest jednym z głównych beneficjentów funduszy unijnych w ramach polityki spójności. Całkowita alokacja dla Polski przed transferami i z uwzględnieniem szacowanych kwot transferów na pomoc techniczną z inicjatywy Komisji Europejskiej i miejskich działań innowacyjnych wynosi ok. 82,5 mld EUR. Jak już wcześniej wspomniano, fundusze w nowym okresie budżetowym będą skierowane na realizację celów Strategii Europa 2020, czyli mają na celu stymulowanie inteligentnego i trwałego wzrostu, sprzyjającemu włączeniu społecznemu. W artykule 9 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013, którego celem jest poprawa koordynacji i efektywności alokacji środków w ramach pięciu funduszy Wspólnych Ram Strategicznych (funduszy EFSI)[20], przedstawiono 11 celów tematycznych, wokół których mają być zogniskowane interwencje. Dodatkowo, w rozporządzeniach dotyczących poszczególnych pięciu funduszy określone zostały priorytety inwestycyjne (EFRR, EFS, FS) i priorytety Unii (EFRROW i EFMR), charakterystyczne dla każdego funduszu.

W okresie programowania 2014 - 2020 Umowa Partnerstwa[21] jest najważniejszym dokumentem określającym strategię inwestowania funduszy europejskich w ramach polityki spójności, wspólnej polityki rolnej oraz wspólnej polityki rybołówstwa.

[19] Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie,* Warszawa 2010.

[20] Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Funduszu Spójności (FS), Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybacki (EFMR)

[21] Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Programowanie Perspektywy finansowej 2014-2020 - Umowa Partnerstwa, Warszawa 2015.

Dokument ten został zatwierdzony przez Komisję Europejską 23 maja 2014 r.[22] Należy podkreślić, iż duży wpływ na konstrukcję tego dokumentu miały inne dokumenty na poziomie europejskim i krajowym. Powiązania pomiędzy dokumentami przedstawia rysunek 1., zawarty w Umowie Partnerstwa. Dodatkowo wzięto pod uwagę zalecenia zawarte w dokumencie „Stanowisko służb Komisji w sprawie opracowania umowy o partnerstwie i programów w Polsce na lata 2014–2020"[23], którego celem miało być określenie ram dialogu pomiędzy służbami Komisji a Polską, w sprawie przygotowania umowy o partnerstwie i programów operacyjnych.

Rysunek 1. Zależności i powiązania między dokumentami krajowymi i unijnymi

Źródło: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Programowanie Perspektywy finansowej 2014-2020-Umowa Partnerstwa*, 2014.

W Umowie Partnerstwa określono, iż w okresie budżetowania 2014-2020, celem realizowanym w Polsce będzie oparcie rozwoju na:
- zwiększaniu konkurencyjności gospodarki,
- poprawie spójności społecznej i terytorialnej,
- podnoszeniu sprawności i efektywności państwa.

Zatem cele te są spójne z celami określonymi w Strategii Rozwoju Kraju 2020, jak również z celami określonymi w Strategii Europa 2020.

[22] W poprzednim okresie dokumentem tym były Narodowe Strategiczne Ramy odniesienia (NSRO): Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, dokument zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej, Warszawa 2007.

[23] European Commission, Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in POLAND for the period 2014-2020.

Realizacja celów określonych w UP odbywać się będzie poprzez 6 krajowych programów operacyjnych oraz 16 regionalnych programów operacyjnych. Analiza alokacji funduszy UP na poszczególne programy operacyjne i porównanie z poprzednim okresem programowania 2007-2013 (tabela 8.), wskazuje na znaczący wzrost udziału alokacji na regionalne programy operacyjne (wzrost z 25 % do 41%). Niższy udział wydatków na inwestycje związane ze wspieraniem kapitału ludzkiego w nowym okresie programowania, w ramach PO Wiedza Edukacja Rozwój, wiąże się z faktem, iż część działań uprzednio realizowanych w ramach PO Kapitał Ludzki, będzie realizowanych w ramach RPO, bowiem te drugie, w nowym okresie programowania, są dwufunduszowe, tzn. finansowane nie tylko z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), ale również z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Udział alokacji na działania związane z innowacyjnością uległy nieznacznemu spadkowi. Novum w nowym okresie programowania jest program dedykowany rozwojowi Polski cyfrowej, z alokacją prawie 3% wszystkich funduszy.

Tabela 8. Porównanie alokacji na poszczególne programy operacyjne w latach 2007-2013 oraz 2014-2020

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013	Udział % w alokacji	Umowa Partnerstwa 2014-2020	Udział % w alokacji
PO Infrastruktura i Środowisko	41,8	PO Infrastruktura i Środowisko	35,66
PO Kapitał Ludzki	14,7	PO Wiedza Edukacja Rozwój	6,10
PO Innowacyjna Gospodarka	12,7	PO Inteligentny Rozwój	11,21
16 programów regionalnych	25,4	Regionalne Programy Operacyjne	40,69
Program Rozwój Polski Wschodniej	3,5	PO Polska Wschodnia	2,60
Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej	1,1	PO Polska Cyfrowa	2,83
Program Pomoc Techniczna	0,8	PO Pomoc Techniczna	0,91
RAZEM	100	RAZEM	100

Źródło: Opracowano na podstawie alokacji NSRO i Umowy Partnerstwa.

Wspieranie w nowym okresie programowania rozwoju gospodarki opartej na wiedzy lepiej obrazuje analiza alokacji funduszy na poszczególne cele tematyczne (tabela 9.).

Tabela 9. Alokacja funduszy w ramach Umowy Partnerstwa oraz RPO na poszczególne cele tematyczne

Cele tematyczne	% alokacji funduszy UP na poszczególne cele tematyczne	% alokacji funduszy UP na cele Strategii Europa 2020	% alokacji funduszy 16 RPO na poszczególne cele tematyczne	% alokacji funduszy 16 RPO na cele Strategii Europa 2020
1. Wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji.	11,82%	INTELIGENTNY ROZWÓJ 26,58 %	7,15%	INTELIGENTNY ROZWÓJ 22,19 %
2. Zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości TIK.	3,65%		3,27%	
3. Wzmacnianie konkurencyjności MŚP, sektora rolnego	11,12%		11,77%	

4. Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach.	10,87%	TRWAŁY ROZWÓJ 51,08 %	15,94%	TRWAŁY ROZWÓJ 38,85 %
5. Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem.	1,64%		1,19%	
6. Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami.	10,43%		7,18%	
7. Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej.	28,15%		14,55%	
8. Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników.	6,58%	WZROST SPRZYJAJĄCY WŁĄCZENIU SPOŁECZNEMU 19,08 %	11,00%	WZROST SPRZYJAJĄCY WŁĄCZENIU SPOŁECZNEMU 35,60 %
9. Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją.	7,53%		15,71%	
10. Inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie.	4,75%		8,88%	
11. Wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej	0,22%		0,00%	
Pomoc Techniczna	3,25%		3,36%	
RAZEM	100,00%		100,00%	

Źródło: Opracowano na podstawie alokacji w ramach Umowy Partnerstwa i 16 RPO

Wspieraniu innowacyjności poświęcony jest cel 1., na alokację którego przeznaczy się w skali kraju prawie 12%, natomiast średnio w ramach RPO – 7 %. Należy zwrócić uwagę, iż również w ramach celu 3. (ok. 11% funduszy UP oraz prawie 12% funduszy w ramach RPO), większość działań będzie dedykowanych wspieraniu innowacyjności sektora MŚP, np. w zakresie tworzenia nowych produktów, wdrażaniu nowych modeli biznesowych, czy tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług[24]. Na wspieranie systemu informacyjno – komunikacyjnego będą w całości przeznaczone fundusze w ramach celu 2., które

[24] Więcej na ten temat w: J. Sokołowska-Woźniak, D Woźniak, *Wsparcie innowacji w ramach Umowy Partnerstwa oraz regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020,* [w:] *Innowatyka - nowy horyzont. Innowacyjność naukowców, przedsiębiorców, menedżerów i urzędników,* red. M. Jasieński, Centrum Innowatyki WSB-NLU w Nowym Sączu, s.145-166.

stanowią 3,65 % alokacji funduszy UP i 3,27% środków RPO. Natomiast rozwojo-wi edukacji i kapitału ludzkiego bezpośrednio poświęcony jest cel 8. (6,5% alokacji w skali kraju i 11% w ramach RPO) oraz 10. (ok. 5% w ramach UP i prawie 12% w ramach RPO).

Wsparcie filarów GOW w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014--2020

Władze województwa Małopolskiego otrzymają w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020 prawie 3 mld Euro, z czego 72% z EFRR i 28% z EFS. Środki te są jednym z ważniejszych instrumentów, jakimi dysponują władze województwa na prowadzenie polityki intraregionalnej. Należy zauważyć, iż samorządność władz regionalnych w procesie alokacji funduszy jest obarczona wieloma ograniczeniami, bowiem jest determinowana wytycznymi pochodzącymi zarówno ze strony władz UE, jak i Polski. Jak stwierdzono na stronie 32. Programu, *Podział środków między cele tematyczne i priorytety inwestycyjne jest zgodny z celami założonymi w Strategii "Europa 2020" oraz z zakresem interwencji przewidzianym dla regionalnych programów operacyjnych w Umowie Partnerstwa.*" W dokumencie tym wskazuje się wprawdzie, iż struktura alokacji jest zgodna z celami rozwojowymi zdefiniowanymi w Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011-2020 oraz w innych dokumentach programowych województwa, ale „*rozkład interwencji jest zgodny z określonymi na poziomie rozporządzeń KE minimalnymi poziomami koncentracji tematycznej, tj.:*

- *CT 1–4: 50,00% środków EFRR;*
- *CT 4: 19,54% środków EFRR;*
- *CT 9: 28,66% środków EFS;*
- *5 PI (8i, 9i, 9iv, 10i, 10iv) realizowanych z EFS: 64,81% środków tego funduszu.*"

Tabela 10. Podział alokacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020 na osie priorytetowe i cele tematyczne

Oś priorytetowa	Fundusz	Cel tematyczny	Wsparcie Unii	% udział
1. Gospodarka wiedzy	EFRR	1. Wspieranie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji	250 018 348	8,69%
2. Cyfrowa Małopolska	EFRR	2. Zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych	140 000 000	4,86%
3. Przedsiębiorcza Małopolska	EFRR	3. Wzmocnienie konkurencyjności MŚP	240 000 000	8,34%
4. Regionalna polityka energetyczna	EFRR	4. Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach	404 275 507	14,05%
		6. Zachowanie i ochrona środowiska oraz promowanie efektywnego gospodarowania zasobami	15 724 493	0,55%
5. Ochrona środowiska	EFRR	5. Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem	31 000 000	1,08%
		6. Zachowanie i ochrona środowiska oraz promowanie efektywnego gospodarowania zasobami	107 000 000	3,72%

6. Dziedzictwo regionalne	EFRR	6. Zachowanie i ochrona środowiska oraz promowanie efektywnego gospodarowania zasobami	89 069 362	3,09%
		8. Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników	80 000 000	2,78%
7. Infrastruktura transportowa		7. Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej	390 500 000	13,57%
8. Rynek pracy	EFS	8. Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników	270 764 148	9,41%
9. Region spójny społecznie	EFS	9. Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem	232 000 000	8,06%
10. Wiedza i kompetencje	EFS	10.Inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie	204 930 638	7,12%
11. Rewitalizacja przestrzeni regionalnej	EFRR	9. Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem	170 000 000	5,91%
12. Infrastruktura społeczna	EFRR	9. Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem	131 000 000	4,55%
		10. Inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie	20 000 000	0,69%
13. Pomoc techniczna	EFS	11. Wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej	101 933 476	3,54%
OGÓŁEM			2 878 215 972	100,00%

Źródło: Opracowano na podstawie Regionalnego Programu Operacyjny Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020, Załącznik nr 1 do Uchwały Nr 240 /15 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 4 marca 2015.

W programie dodaje się również, iż szczegółowa alokacja funduszy w ramach jest pochodną wniosków części diagnostycznej i jest spójna z analizą strategiczną wyzwań, potrzeb oraz potencjałów rozwojowych regionu. Diagnoza sytuacji społeczno – gospodarczej została przedstawiona w pierwszej części Programu. Wyróżniono 13 osi priorytetowych powiązanych z celami tematycznymi, co zostało przedstawione w tabeli 18 c Programu.

Analiza Programu w części diagnostycznej, jak i projekcyjnej wskazuje na wiele odniesień do filarów gospodarki opartej na wiedzy. W tabeli 10. pokazano alokacje Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014--2020 na osie priorytetowe i cele tematyczne. Jak już wcześniej wspomniano, wydatki na cel tematyczny 1. i 3. (łącznie ok. 17%) są związane ze wspieraniem innowacyjności w gospodarce, alokacja w ramach celu 2. poświęcona jest na wsparcie systemu informacyjno-komunikacyjnego (prawie 5% wsparcia), a wydatki na cele 8. i 10., na które planuje się przeznaczyć ok. 20 %, bezpośrednio odnoszą się do wsparcia poziomu edukacji i kapitału ludzkiego.

Dla uzasadnienia wydatków skierowanych na wzmocnienie innowacyjności przedsiębiorstw, w części diagnostycznej Programu, wskazuje się konieczność interwencji, które będą skutkowały zwiększeniem sektora prywatnego w finansowaniu działalności badawczo-rozwojowej, skuteczniejszym transferowaniem efektów działalności B+R do działalności gospodarczej (co zwiększy innowacyjność przedsiębiorstw), zwiększeniem popytu przedsiębiorstw na innowacje, wzmocnieniem

współpracy przedsiębiorstw z sektorem B+R, szczególnie wśród MŚP. Ważne jest również wspieranie rozwoju działalności ośrodków, takich jak parki technologiczne, czy centra badawczo-rozwojowe, „*które koncentrując się na proinnowacyjnych usługach przyczyniają się do rozwoju nowych firm w warunkach swobodnego przepływu wiedzy, sprzyjającego otwartym innowacjom*".

Wydatki w ramach celu 2. mają służyć przede wszystkim zwiększeniu efektywności funkcjonowania administracji poprzez zapewnienie szerszego i łatwiejszego dostępu do informacji oraz usług świadczonych przez instytucje publiczne.

W zakresie wspierania kapitału ludzkiego wskazuje się na konieczność podejmowania działań, które przyczynią się do tworzenia nowych miejsc pracy w regionie oraz kreowania i wzmacniania postaw przedsiębiorczych i przedsiębiorczości, dopasowania umiejętności pracowników do potrzeb rynku pracy, podnoszenia kwalifikacji kadr, wydłużania aktywności zawodowej. Z kolei w odniesieniu do edukacji dostrzega się konieczność działań, które będą służyć podniesieniu jakości edukacji, rozwijaniu oferty edukacyjnej, zapobieganiu przedwczesnemu kończeniu nauki szkolnej, wzmocnieniu współpracy pomiędzy szkołami zawodowymi a pracodawcami, ułatwianiu młodzieży wchodzenia na rynek pracy czy też zwiększeniu udziału osób dorosłych uczestniczących w kształceniu ustawicznym.

Wnioski

Analizując alokacje środków w ramach polityki spójności na lata 2014-2020 w Polsce, można stwierdzić, iż znaczna ich część będzie dedykowana rozwojowi filarów gospodarki opartej na wiedzy, czyli wspieraniu innowacyjności, kapitału ludzkiego oraz wykorzystaniu systemu ICT. Wnioski te dotyczą zarówno planowanej alokacji funduszy będących w gestii władz centralnych (w ramach Umowy Partnerstwa), jak i władz samorządowych (w ramach regionalnych programów operacyjnych), w tym władz województwa małopolskiego. Planowana alokacja na rozwój GOW w ramach RPO dla Małopolski niewiele różni się od średniej alokacji w województwach. Na wsparcie innowacyjności w ramach celu tematycznego 1. planuje się przeznaczyć ok. 8,26% (7,15%, to średnia dla wszystkich 16 RPO), a na cel tematyczny 3: 8,34% (przy nieco wyższej średniej dla wszystkich RPO: 11,72%). W przypadku celu tematycznego 2., związanego ze wsparciem systemu ICT, planowana alokacja jest niewiele wyższa niż w skali kraju (4,86% w stosunku do 3,27% dla wszystkich RPO). Podobnie kształtują się również wydatki na cel 8. i 10., łącznie około 20% zarówno w przypadku RPO dla Małopolski, jak i wszystkich RPO. W następstwie tych analiz pojawia się pytanie, czy powodem decyzji odnośnie alokacji na rozwój gospodarki opartej na wiedzy znacznych środków finansowych było przekonanie, że inwestycje wspierające rozwój filarów GOW są efektywne i stanowią istotne źródło rozwoju gospodarczego, czy są one konsekwencją wytycznych co do podziału środków polityki spójności? Odpowiedzi na te pytania wymagają dalszych badań, a ich uzyskanie pozwoli ocenić poziom samorządności i rzeczywistego wpływu na politykę intraregionalną władz wojewódzkich w Polsce.

Bibliografia

1. Arvanitidis A., Petrakos G., *Defining Knowledge-Driven Economic Dynamism in the World Economy: A Methodological Perspective*, [w:] *Innovation, Growth and Competitiveness, Advances in Spatial Science*, red. P. Nijkamp and I. Siedschlag, DOI 10.1007/978-3-642-14965-8_2, # Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2011, s. 15-39.
2. Churski P. *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*. Poznań, Wydawnictwo Naukowe UAM, 2008.
3. CEC-Commission of the European Communities, 2010. *Europe 2020: a strategy for smart sustainable and inclusive growth*. COM - Communication from the Commission (2010) 2020 final, Brussels. Dostępny w: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF [dostęp: lipiec 2015].
4. CEC-Commission of the European Communities, *Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon Strategy.* Communication to the Spring European Council, COM (2005) 24 final. Dostępny w: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0024:FIN:en:PDF [dostęp: lipiec 2014]
5. Council of the European Union, *Presidency Conclusions of the Lisbon European Council*, *23 and 24 March*. 2000. Dostępny w: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm [dostęp: lipiec 2015]
6. Council of the European Union. *Council Decision of 6 October 2006 on Community strategic guidelines on cohesion.* 2006/702/EC, Brussels: Official Journal of the European Union L291/11, 2006.
7. Council Regulation (EU, EURATOM) No 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020, dostępny: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0884:0891:EN:PDF [dostęp: lipiec 2015]
8. Dahlman, C., 2003. World Bank Knowledge Economy Products and Strategy: Emerging Lesson. Washington DC: PREM Learning Week.
9. European Commission, *Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in POLAND for the period 2014-2020* - 2012
10. Gilowska Z., Gorzelak G., Jałowiecki B., Sobczak K., *Kierunki polityki regionalnej Polski.* Studia regionalne i lokalne, nr 57. Warszawa, 1998.
11. Gorzelak G. (2007): *Rozwój – region – polityka*, [w:] G. Gorzelak, A. Tucholska, (ed..). *Rozwoj, region, przestrzeń*, Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 179–214.
12. Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020, Załącznik nr 1 do Uchwały Nr 240 /15 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 4 marca 2015.
13. Ministerstwo Gospodarki, *Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020*" (SIEG), przyjęta decyzją Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 2013r.
14. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Programowanie Perspektywy finansowej 2014-2020- Umowa Partnerstwa*, Warszawa 2015.
15. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, *Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2011-2020* , Uchwała Nr 61 Rady Ministrów z Dnia 26 Marca 2013 r.
16. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego*, Uchwała Nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 Czerwca 2013 r.
17. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Strategia Rozwoju Kraju 2020: aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*, Warszawa, 2012.
18. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, K*rajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*, Warszawa 2010.
19. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Narodowe *Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*, dokument zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej, Warszawa 2007.
20. OECD, The Glossary of Statistical Terms: knowledge-based economy https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6864, [dostęp: lipiec 2015].

21. ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) NR 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.
22. Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform. Aktualizacja 2015/2016,* Warszawa 2015.
23. Sokołowska-Woźniak J., *Knowledge Economy Policy in Polish Regions*, Studia Regionalia, Wydawnictwo KPZK PAN, 2013, s. 129-147.
24. Sokołowska-Woźniak J., *Regions Based on Knowledge in Poland*, Studia Ekonomiczne, nr 1-2 (LVI-LVII) 2008, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Warszawa 2008.
25. Sokołowska-Woźniak J., *Regionalny Wymiar gospodarki opartej na wiedzy w Polsce,* praca doktorska, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Warszawa 2012.
26. Sokołowska-Woźniak J., Woźniak D., Wsparcie innowacji w ramach Umowy Partnerstwa oraz regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020, [w:] Innowatyka – nowy horyzont. Innowacyjność naukowców, przedsiębiorców, menedżerów i urzędników, red. M. Jasieński, Centrum Innowatyki WSB-NLU w Nowym Sączu, s.145-166.
27. Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego 2011-2020, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Departament Polityki Regionalnej Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr XII/183/11 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 26 września 2011 roku
28. World Bank, The Four Pillars of The Knowledge Economy, http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/EXTECAREGTOPKNOECO/0,,contentMDK:20422383~menuPK:921081~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:677607,00.html, [dostęp: lipiec 2015].

oraz

16 Regionalnych Programów Operacyjnych w wersji zaakceptowanej przez Komisję Europejską, dostępnych na oficjalnych stronach administrowanych przez urzędy marszałkowskie województw.

Adwokat Krzysztof Ledniowski

ASPEKTY PRAWNE OUTSORCINGU ZADAŃ Z ZAKRESU EDUKACJI PODSTAWOWEJ

Streszczenie: Outsorcing zadań z zakresu edukacji podstawowej ma na celu umożliwienie zachowania niewielkich szkół, poprzez zmniejszenie kosztów ich prowadzenia, a przede wszystkim kosztów pracowniczych. Dlatego polski ustawodawca szczegółowo określił warunki dopuszczalności outsorcingu zadań z zakresu edukacji podstawowej, skutki outsorcingu dla podmiotu przekazującego i przejmującego prowadzenie szkoły oraz pracowników przejętej szkoły, a także tryb outsorcingu. Artykuł omawia wszystkie zagadnienia, o których mowa w zdaniu poprzednim.

Słowa kluczowe: organizacje pozarządowe, outsorcing, edukacja podstawowa, nauczyciel, pracownik

Summary: The purpose of the work outsourcing inside the primary schools is to maintain the small schools. It is possible to achieve that by reducing the costs of their running and mosthly the staff expenses. The polish law legislator established in details: the circumstances when the outsourcing of work inside the primary schools is allowed, what are the outsourcing effects regarding rights and responsibilities of the school employees, procedure of outsourcing. The article describes all of the issues mentioned above.

Keywords: Non-government organization, outsorcing, Basic education, Teacher, Employee

Uwagi wstępne

Outsorcing zadań z zakresu edukacji podstawowej ma na celu umożliwienie zachowania niewielkich szkół. Skutek ten ma być zapewniony poprzez zmniejszenie kosztów prowadzenia tych szkół, a przede wszystkim ich kosztów pracowniczych.

Celem artykułu jest ukazanie aspektów prawnych związanych z outsorcingiem zadań z zakresu edukacji podstawowej, do których zaliczymy: warunki dopuszczalności outsorcingu zadań z zakresu edukacji podstawowej, skutki outsorcingu dla podmiotów przekazującego i przejmującego prowadzenie szkoły oraz dla pracowników przekazywanej szkoły, a także tryb postępowania przy przekazywaniu prowadzenia szkoły. Przedmiotowe zagadnienie, z uwagi na jego lakoniczne uregulowanie w ustawie o systemie oświaty, jest niezwykle istotne w praktyce, zarówno dla podmiotu przekazującego, jak i przejmującego prowadzenie szkoły. Publikacja została opracowana na podstawie analizy przepisów prawa, orzecznictwa sądowego oraz odpowiedzi na interpelacje poselskie. Ponadto zawiera wiele wskazówek i porad praktycznych, przydatnych dla wszystkich podmiotów zainteresowanych outsorcingiem zadań z zakresu edukacji podstawowej.

Warunki dopuszczalności outsorcingu zadań z zakresu edukacji podstawowej

Nowelizacją z dnia 19 marca 2009 r.[1] ustawy o systemie oświaty[2] wprowadzono możliwość przekazywania przez gminy, będące organami prowadzącymi szkół podstawowych (a także przez pozostałe jednostki samorządu terytorialnego będące organami prowadzącymi szkół publicznych), prowadzenia tych szkół osobom prawnym innym niż jednostki samorządu terytorialnego oraz osobom prawnym. W art. 5 ustawy o systemie oświaty dodano wówczas ust. 5g-5r regulujące przesłanki dopuszczalności przekazania prowadzenia tych szkół i tryb przekazania ich prowadzenia.

Podstawowe warunki przekazania prowadzenia szkoły normują art. 5 ust. 5g w zw. z art. 5 ust. 5ga ustawy o systemie oświaty. Jak wynika z przywołanych w zdaniu poprzednim przepisów, gmina, będąca organem prowadzącym szkołę podstawową liczącą nie więcej niż 70 uczniów, na podstawie uchwały organu stanowiącego tej jednostki oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, może przekazać, w drodze umowy, osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej, prowadzenie takiej szkoły. Na zasadzie wyjątku, osobą przejmującą prowadzenie szkoły nie może być osoba prawna utworzona przez gminę będącą organem prowadzącym szkołę, ani osoba prawna, w której ta gmina ma udziały, albo której ma akcje. Pod pojęciem uczniów, których liczebność decyduje o dopuszczalności przekazania prowadzenia szkoły, należy rozumieć też wychowanków oddziałów przedszkolnych zorganizowanych w szkole. Wynika to z treści art. 3 pkt 11 ustawy o systemie oświaty, według którego ilekroć w przepisach ustawy jest mowa o uczniach bez bliższego określenia, należy przez to rozumieć również wychowanków. Stanowcza treść art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty wskazuje, że nie jest dopuszczalne przekazanie prowadzenia szkoły liczącej 70 i więcej uczniów.

Skutki outsorcingu zadań z zakresu edukacji podstawowej dla stron umowy o przekazanie prowadzenia szkoły podstawowej

Szkoła podstawowa przekazana do prowadzenia osobie przejmującej jest nadal szkołą publiczną. Zmienia się natomiast organ prowadzący szkołę. Osoba przejmująca prowadzenie szkoły nie musi uzyskiwać zezwolenia wójta/burmistrza/prezydenta gminy na założenie szkoły. Zezwolenie takie jest wymagane przy zakładaniu nowej szkoły. Przy przejęciu prowadzania szkoły byłoby to tylko niepotrzebne dublowanie zezwolenia, skoro przejęcie prowadzenia szkoły następuje na podstawie uchwały rady gminy i umowy zawieranej w imieniu gminy przez wójta/burmistrza/prezydenta. Ponadto w art. 5 ust. 5i w zw. z art. 58 ust. 3-5 ustawy o systemie oświaty,

[1] Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r., Nr 56, poz. 458). Przepisy umożliwiające przekazywanie przez jednostki samorządu terytorialnego prowadzenia szkół osobom prawnym innym niż jednostki samorządu terytorialnego oraz osobom fizycznym weszły w życie 22 kwietnia 2009 r.

[22] Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).

wprost wyłączono obowiązek uzyskania przez osobę przejmującą prowadzenie szkoły zezwolenia na założenie szkoły.

Przekazanie prowadzenia szkoły osobie przejmującej nie oznacza przeniesienia zadania własnego gminy i odpowiedzialności publicznoprawnej na tą osobę. Na gminie nadal spoczywa obowiązek realizacji zadania własnego z zakresu edukacji publicznej. Prowadzenie szkół podstawowych, z wyjątkiem szkół specjalnych i artystycznych, jest bowiem z mocy art. 104 ust. 1 ustawy o systemie oświaty obowiązkowym zadaniem własnym gminy. Tezę powyższą potwierdza nadto chociażby treść art. 5 ust. 5j i art. 5 ust. 5k ustawy o systemie oświaty, z których wynika, że gmina jest obowiązana przejąć prowadzenie przekazanej szkoły od osoby przejmującej, jeżeli osoba ta znajdzie się w jednej z nakreślonych sytuacji:

1) narusza ustawę lub warunki prowadzenia szkoły określone w umowie,
2) nie wykonała polecenia organu sprawującego nadzór pedagogiczny usunięcia stwierdzonych uchybień w prowadzeniu szkoły lub opracowania i wdrożenia programu poprawy efektywności kształcenia lub wychowania,
3) złoży wniosek o przejęcie przez gminę prowadzenia szkoły; osoba przejmująca nie może zlikwidować przejętej szkoły.

Przekazanie prowadzenia szkoły podstawowej oznacza więc zlecenie osobie przejmującej wykonywania czynności z zakresu zadania własnego gminy prowadzenia szkoły.

Skutki outsorcingu zadań z zakresu edukacji podstawowej dla pracowników przekazywanej szkoły podstawowej

Kluczowym skutkiem przekazania prowadzenia szkoły podstawowej przez gminę osobie przejmującej, a zarazem motywem, dla którego ustawodawca wprowadził możliwość takiego przekazania, jest zmiana podstaw prawnych zatrudnienia pracowników szkoły, która w konsekwencji powinna doprowadzić do obniżenia kosztów prowadzenia szkoły.

Do nauczycieli zatrudnionych w szkole, której organem prowadzącym jest osoba prawna inna niż jednostka samorządu terytorialnego lub osoba fizyczna, w ograniczonym zakresie mają zastosowanie regulacje Karty Nauczyciela[3]. W myśl bowiem art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. a Karty Nauczyciela, nauczyciele zatrudnieni w publicznych szkołach podstawowych prowadzonych przez osoby fizyczne oraz osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego podlegają Karcie Nauczyciela jedynie w zakresie określonym tą ustawą. Lege non distinqente dotyczy to pracowników szkoły utworzonej przez taką osobę, jak i szkoły przejętej przez taką osobę. Zakres zastosowania Karty Nauczyciela do nauczycieli zatrudnionych w publicznych szkołach podstawowych prowadzonych przez osoby fizyczne oraz osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego normują przepisy art. 91b ust. 2 pkt 1 i 3 Karty Nauczyciela. Bez względu na wymiar zajęć, w jakim ci nauczyciele są zatrudnieni, mają oni prawo do otrzymania legitymacji służbowej (art. 11a Karty Nauczyciela), a także stosuje się do nich przepisy o ochronie nauczyciela i jego uprawnień

[23] Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jednolity Dz.U. z 2014 r., poz. 191).

(art. 63 Karty Nauczyciela). Ponadto nauczyciele ci, zatrudnieni w wymiarze co najmniej 1/2 obowiązkowego wymiaru zajęć, w tym nauczyciel zatrudniony na stanowisku dyrektora, podlegają podstawowym obowiązkom nauczyciela (art. 6 Karty Nauczyciela), muszą posiadać kwalifikacje wymagane dla nauczycieli i stosuje się do nich przepisy o awansie zawodowym (art. 9-9i Karty Nauczyciela), o niektórych prawach i obowiązkach nauczyciela zatrudnionego w kilku szkołach (art. 22 ust. 3 i 4 Karty Nauczyciela), o wygaśnięciu stosunku pracy z mocy prawa (art. 26 Karty Nauczyciela), mają oni możliwość uzyskania nagród ze specjalnych funduszy na nagrody dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze z budżetów województw i budżetu ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (art. 49 ust. 1 pkt 2 i 3 Karty Nauczyciela), mają możliwość otrzymania „Medalu Komisji Edukacji Narodowej" (art. 51 Karty Nauczyciela), mają możliwość doskonalenia zawodowego dofinansowanego z budżetów województw i budżetu ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (art. 70a ust. 3, 4 i 6 Karty Nauczyciela), podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej (art. 75-85 Karty Nauczyciela), są uprawnieni do zabezpieczenia emerytalnego określonego w ustawie o emeryturach i rentach z FUS (art. 86 Karty Nauczyciela), przysługuje im prawo do wcześniejszej emerytury (art. 88 Karty Nauczyciela), a także prawo do dodatku za tajne nauczanie (art. 90 Karty Nauczyciela).

Jak wynika z powyższego wyliczenia, do nauczycieli zatrudnionych w przejętych szkołach podstawowych nie stosuje się jako podstawy zatrudnienia mianowania, przepisów Karty Nauczyciela o szczególnej ochronie stosunku pracy nauczyciela, o zasadach wynagradzania nauczycieli, o nagrodzie jubileuszowej, o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym, o uprawnieniach socjalnych i urlopach, czy o ochronie zdrowia, w tym urlopie dla poratowania zdrowia.

Zgodnie z ogólną zasadą, wynikającą z art. 5 Kodeksu pracy[4], gdy stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy kodeksu stosuje się w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami. Zatem prawa i obowiązki nauczycieli zatrudnionych w przejętych szkołach są określone przepisami wskazanymi w art. 91b ust. 2 pkt 3 i 4 Karty Nauczyciela, a w zakresie w nich nieuregulowanym przepisami Kodeksu pracy.

Podobnie będzie się kształtowała sytuacja pracowników przejętej szkoły, innych niż nauczyciele. Utracą oni przymiot pracowników samorządowych w rozumieniu ustawy o pracownikach samorządowych[5]. Dlatego nie będą do nich miały zastosowania przepisy tej ustawy o zasadach wynagradzania pracowników samorządowych, czy o nagrodzie jubileuszowej. Zgodnie z zasadą z art. 5 Kodeksu pracy, prawa i obowiązki pracowników będzie określać Kodeks pracy.

Zagadnienia administracyjnoprawne w procedurze przekazania prowadzenia szkoły podstawowej

Z art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty wynika, że przekazanie prowadzenia szkoły osobie przejmującej następuje na podstawie uchwały organu stanowiącego

[4] Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jednolity Dz.U. z 2014 r., poz. 1502, z późn. zm.)
[5] Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (jekst jednolity Dz.U. z 2014 r., poz. 1202).

gminy. Jest nim, w myśl art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym[6], rada gminy. Kompetencja do podjęcia uchwały o przekazaniu prowadzenia szkoły nie może zostać przeniesiona na żaden inny organ gminy. Jak stanowi bowiem art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należą sprawy wymienione w tym przepisie oraz stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Taką sprawą jest przekazanie prowadzenia szkoły, które zostało zastrzeżone w art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty, do kompetencji organu stanowiącego gminy, czyli rady gminy.

Uchwała rady gminy o przekazaniu prowadzenia szkoły nie jest aktem prawa miejscowego. Nie nadaje się bowiem do wielokrotnego zastosowania – ulega wykonaniu wraz z przekazaniem szkoły. Pogląd, iż uchwała rady gminy o przekazaniu prowadzenia szkoły osobie przejmującej nie jest aktem prawa miejscowego, wyrażono też w orzecznictwie – tak stanowi Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 9 kwietnia 2014 r[7].

Podstawy prawne podjęcia uchwały o przekazaniu prowadzenia szkoły stanowią art. 5 ust. 5g w zw. z art. 5 ust. 5ga ustawy o systemie oświaty, a nadto, art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym, który wśród zadań własnych gminy wymienia edukację publiczną, art. 104 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, który ustanawia prowadzenie szkół podstawowych obowiązkowym zadaniem własnym gminy, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, przyznający radzie gminy kompetencję wyłączną w sprawach, które według ustaw szczególnych należą do jej kompetencji oraz art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który upoważnia gminę do zawierania umów z innymi podmiotami w celu wykonywania jej zadań.

Art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty nie określa, jaką szczegółową treść powinna mieć uchwała o przekazaniu prowadzenia szkoły. W tej sytuacji należy przyjąć, że uchwała winna wyrażać wolę rady gminy przekazania szkoły oraz wskazywać osobę przejmującą prowadzenie szkoły i termin, w którym nastąpi przekazanie prowadzenia szkoły. Termin przekazania prowadzenia szkoły należy tak określić, aby umożliwiał on spełnienie warunku z art. 5 ust. 5l ustawy o systemie oświaty, powiadomienia pracowników przekazywanej szkoły i działających w szkole związków zawodowych o terminie przekazania szkoły, przyczynach i skutkach przekazania oraz nowych warunkach pracy i płacy, na co najmniej 6 miesięcy przed terminem przekazania. W braku wyraźnej regulacji prawnej, nie ma obowiązku wskazywania w uchwale szczegółowych warunków przekazania szkoły. Rada gminy może takie warunki określić wprost w uchwale, także poprzez wskazanie ich w projekcie umowy stanowiącej załącznik do uchwały, albo też upoważnić wójta/burmistrza/prezydenta do określenia warunków umowy, powierzając mu w uchwale jej wykonanie. Na potrzeby praktyki zalecałbym to pierwsze rozwiązanie, a to z uwagi na konieczność uzyskania szeregu opinii na temat przekazania prowadzenia szkoły. Brak szczegółowych warunków, na jakich ma nastąpić przekazanie, może rodzić zarzuty ze strony podmiotów opiniujących, że nie znali oni istotnych dla treści opinii okoliczności. Ponadto na stanowisku, iż projekt umowy o przekazanie prowadzenia szkoły powinien stanowić załącznik do projektu uchwały rady gminy przekazywanej organowi

[6] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2013, poz. 594, z późn. zm.)
[7] Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 98/14.

nadzoru pedagogicznego do zaopiniowania, wyraziło Ministerstwo Edukacji Narodowej w odpowiedzi na interpelację poseł Anny Ewy Nemś nr 1543[8].

Z art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty wynika, że warunkiem podjęcia przez radę gminy uchwały o przekazaniu prowadzenia szkoły jest uzyskanie pozytywnej opinii organu nadzoru pedagogicznego. Organem tym jest właściwy miejscowo kurator oświaty (art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty). Art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty nie wskazuje, czy kurator ma opiniować projekt uchwały, czy też podjętą już uchwałę. Kwestię tę należy zatem rozstrzygnąć w oparciu o art. 89 ust. 1 w zw. z art. 89 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym. Przepisy te stanowią, że wydanie opinii przez organ, od którego zależy ważność rozstrzygnięcia organu gminy, powinno nastąpić nie później niż w ciągu 30 dni od dnia doręczenia tego rozstrzygnięcia lub jego projektu. Natomiast skutki braku opinii normuje ust. 2 art. 89 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym, jeżeli organ opiniujący nie zajmie stanowiska w sprawie rozstrzygnięcia, uważa się, że przyjął je w brzmieniu przedłożonym przez gminę, z upływem 30-dniowego terminu. Do zaopiniowania można więc przedstawić kuratorowi tak projekt uchwały o przekazaniu prowadzenia szkoły, jak i podjętą już uchwałę o przekazaniu. W praktyce należy mieć jednak na uwadze stanowisko wyrażone przez Ministerstwo Edukacji Narodowej w powołanej już odpowiedzi na interpelację nr 1543, iż pozytywna opinia kuratora oświaty powinna być wyrażona przed podjęciem uchwały przez radę gminy. Ponadto, jak już podano wyżej, w tej samej odpowiedzi na interpelację Ministerstwo Edukacji Narodowej wyraziło pogląd o konieczności przedstawienia kuratorowi oświaty projektu umowy o przekazanie prowadzenia szkoły. W konsekwencji w razie zmiany warunków przekazania szkoły po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty, a przed podjęciem uchwały rady gminy o przekazaniu, należałoby uzyskać ponowną pozytywną opinię kuratora oświaty.

Ustawa o systemie oświaty milczy na temat kryteriów opiniowania. Dlatego należy przyjąć, że kryterium to musi stanowić okoliczność, czy przekazanie prowadzenia szkoły nie będzie prowadzić do naruszenia obowiązków gminy z tytułu realizacji zadania własnego z zakresu edukacji publicznej. Przypominam, że gmina nie likwiduje szkoły, a jedynie zleca jej prowadzenie osobie przejmującej. Zastosowanie przedstawionego kryterium opiniowania oznacza, że przedmiotem zainteresowania kuratora oświaty będzie m.in. jakość edukacji i warunki, w jakich będą się uczyć uczniowie. W związku z tym uzasadnione staje się stanowisko Ministerstwa Edukacji Narodowej wyrażone w przywołanej już odpowiedzi na interpelację nr 1543, że kuratorowi oświaty należy przedstawić także projekt umowy o przekazanie prowadzenia szkoły.

Wprawdzie art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty nie wskazuje na konieczność uzyskania opinii innych poza kuratorem oświaty organów lub podmiotów, to jednak obowiązek uzyskania takich opinii istnieje.

W związku z tym, iż przekazanie prowadzenia szkoły istotnie wpływa na stosunki pracy pracowników przekazanych do prowadzenia szkół, pojawia się kwestia ewentualnego udziału w procesie przekazywania szkoły związków zawodowych.

[8] Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 1543w sprawie przekształcania placówek oświatowych
http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=120F9ED5

Ustawa o związkach zawodowych[9] w art. 19 ust. 1 zawiera podstawę prawną obligatoryjnej opinii związków zawodowych. Zgodnie z art. 19 ust. 1 zd. 1 ustawy o związkach zawodowych organizacja związkowa reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego[10], ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Z kolei zd. 2 tego przepisu przewiduje wyjątek od obowiązku opiniowania, dla założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy.

Za tym, iż uchwała rady gminy o przekazaniu prowadzenia szkoły jest aktem prawnym, którego treść ma związek z zadaniami związków zawodowych, w rozumieniu art. 19 ust. 1 zd. 1 ustawy o związkach zawodowych, przemawiają następujące argumenty. Pojęcie „aktu prawnego" z art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych ma szerszy zakres znaczeniowy niż „akt prawa miejscowego" w rozumieniu przepisów ustawy o samorządzie gminnym. Przedmiot uchwały rady gminy o przekazaniu prowadzenia szkoły ma związek z zadaniami związków zawodowych, wymienionymi w art. 4 i 6 ustawy o związkach zawodowych. Uchwała dotyczy spraw publicznych o istotnym znaczeniu społecznym. Wykracza ona poza sferę zmian organizacyjnych o charakterze wewnętrznym, ponieważ dotyka interesu różnych grup osób. Chodzi tu o pracowników przekazywanej do prowadzenia szkoły, jej uczniów, jak i ich rodziców, bądź innych opiekunów prawnych. Podobna wykładnia art. 19 ust. 1 zd. 1 ustawy o związkach zawodowych ukształtowała się w orzecznictwie sądowym. W uzasadnieniu uchwały składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 lipca 2010 r.[11], Sąd ten wyraził pogląd, iż:„Mając na względzie szeroki zakres pojęcia aktów prawnych, przy ocenie czy istnieje obowiązek przekazania określonej uchwały do zaopiniowania organizacji związkowej, w pierwszym rzędzie należy zatem badać czy jej przedmiot dotyczy spraw publicznych o istotnym znaczeniu społecznym i mieści się w zakresie działania związków zawodowych. Jeśli przedmiotem uchwały jest określone rozwiązanie organizacyjne o charakterze wewnętrznym nie mające związku z zadaniami związków zawodowych to nie ma obowiązku poddawaniu go opiniowaniu, jeśli natomiast zamierzone zmiany organizacyjne miałyby związek z zadaniami związków zawodowych i wywoływały skutki zewnętrzne to należy poddać je opiniowaniu". Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 kwietnia 2014 r.[12]: „Rada gminy ma obowiązek udostępnienia związkom zawodowym projekt uchwały o przekazaniu prowadzenia szkoły osobie fizycznej lub prawnej. Niewykonanie tego obowiązku jest istotnym naruszeniem prawa i skutkuje unieważnieniem uchwały".

Przepisy art. 19 ust. 2-4 ustawy o związkach zawodowych normują tryb opiniowania przez związki zawodowe założeń lub projektów aktów prawnych w rozumieniu art. 19 ust. 1 tej ustawy. Organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założenia albo projekty aktów prawnych do

[9] Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst jednolity Dz.U. z 2014, poz. 167, z późn. zm.).

[10] Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2001 r., Nr 100, poz. 1080, z późn. zm.).

[11] Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 29 lipca 2010 r., sygn. akt I OPS 2/10.

[12] Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 98/14.

odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii nie krótszy niż 30 dni. Termin ten może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny. Skrócenie terminu wymaga szczególnego uzasadnienia. Bieg terminu na przedstawienie opinii liczy się od dnia następującego po dniu doręczenia założeń albo projektu wraz z pismem określającym termin przedstawienia opinii. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia. Założenia albo projekty aktów prawnych, organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego przekazują również na odpowiedni adres elektroniczny wskazany przez właściwy organ statutowy związku, nie później niż w dniu ich doręczenia na piśmie. W razie odrzucenia w całości lub części stanowiska związku, właściwy organ administracji rządowej lub samorządu terytorialnego informuje o tym związek na piśmie, podając uzasadnienie swojego stanowiska. W razie rozbieżności stanowisk związek może przedstawić swoją opinię na posiedzeniu właściwej komisji sejmowej, senackiej lub samorządu terytorialnego. Związkom zawodowym przysługuje prawo wyrażania publicznie opinii na temat założeń lub projektów w środkach masowego przekazu, w tym także w radio i telewizji.

Jak wynika z przytoczonych przepisów, zasięgnięcie opinii związków zawodowych ma charakter obligatoryjny, ale sama opinia nie jest wiążąca dla rady gminy przy podejmowaniu uchwały o przekazaniu prowadzenia szkoły. Przepisy art. 19 ustawy o związkach zawodowych ustanawiają dla związków zawodowych prawo do wyrażenia opinii, a dla rady gminy obowiązek przedłożenia założeń lub projektu uchwały o przekazaniu. Jednocześnie przewidują możliwość nieuwzględnienia przez radę opinii związków zawodowych oraz powstające w takiej sytuacji uprawnienie związku zawodowego do przedstawienia swojej opinii na posiedzeniu właściwej komisji rady gminy.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, w szkole zatrudniającej co najmniej 3 nauczycieli działa rada pedagogiczna, która jest kolegialnym organem szkoły w zakresie realizacji jej statutowych zadań dotyczących kształcenia, wychowania i opieki. Radzie pedagogicznej przysługują kompetencje stanowiące i opiniodawcze. W ramach tych pierwszych,rada m.in. zatwierdza plany pracy szkoły (art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty), podejmuje uchwały w sprawie innowacji i eksperymentów pedagogicznych w szkole (art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie oświaty), ustala organizację doskonalenia zawodowego nauczycieli szkoły (art. 41 ust. 1 pkt 4 ustawy o systemie oświaty). Natomiast w ramach kompetencji opiniodawczych, rada opiniuje m.in. organizację pracy szkoły (art. 41 ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty), projekt planu finansowego szkoły (art. 41 ust. 2 pkt 2 ustawy o systemie oświaty). Zawarty w art. 41 ust. 2 ustawy o systemie oświaty katalog spraw należących do opiniodawczych kompetencji rady pedagogicznej nie jest zamknięty, o czym świadczy użyty w tym przepisie zwrot, iż rada pedagogiczna opiniuje „w szczególności" wymienione w nim sprawy. Ze względu na znaczenie wymienionych spraw należących do kompetencji rady pedagogicznej, a także wagę przekazania prowadzenia szkoły osobie przejmującej, nie sposób przyjąć, iż opiniowanie w tej ostatniej sprawie nie należy do kompetencji rady pedagogicznej. Podobnie jak w przypadku opinii związków zawodowych, uzyskanie opinii rady pedagogicznej co do projektu uchwały rady gminy o przekazaniu prowadzenia szkoły jest obligatoryjne, ale treść tej opinii nie jest dla rady gminy wiążąca.

Według art. 53 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, w szkołach działają rady rodziców, które reprezentują ogół rodziców uczniów. Zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, rada rodziców może występować do dyrektora i innych organów szkoły, organu prowadzącego szkołę oraz organu sprawującego nadzór pedagogiczny z wnioskami i opiniami we wszystkich sprawach szkoły. Również w przypadku rady rodziców, z uwagi na otwarty katalog spraw należących do opiniodawczych kompetencji rady rodziców i wagę przekazania prowadzenia szkoły osobie przejmującej, należy przyjąć, iż rada rodziców ma kompetencję do opiniowania projektu uchwały rady gminy w sprawie przekazania prowadzenia szkoły. Zasięgnięcie tej opinii jest obligatoryjne, ale jej treść nie jest dla rady gminy wiążąca.

Umowa o przekazanie prowadzenia szkoły

Przekazanie prowadzenia szkoły podstawowej osobie przejmującej następuje w myśl art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty, na podstawie uchwały rady gminy, ale w drodze umowy. Art. 5 ust. 5h ustawy o systemie oświaty wskazuje obligatoryjną treść umowy o przekazanie prowadzenia szkoły podstawowej. Te obowiązkowe składniki umowy, to:

1) wskazanie, czy szkole ustala się obwód, a jeśli nie, to warunki przyjmowania uczniów do szkoły,
2) tryb przejęcia szkoły przez gminę w przypadkach, gdy ustawa nakazuje takie przejęcie,
3) warunki korzystania z mienia przejętej szkoły,
4) tryb kontroli przestrzegania warunków umowy,
5) warunki i tryb rozwiązania umowy za wypowiedzeniem.

Analizę zagadnień związanych z umową o przekazanie prowadzenia szkoły należy rozpocząć od rozstrzygnięcia charakteru prawnego umowy o przekazanie prowadzenia szkoły: czy jest to umowa prawa cywilnego czy administracyjnego. Ma to nie tylko znaczenie teoretyczne, ale przede wszystkim praktyczne, bowiem decyduje o tym, jaki reżim prawny należy stosować do tej umowy. Moim zdaniem umowa ta jest czynnością cywilnoprawną. Jest to umowa zbliżona do umowy o świadczenie usług na warunkach zlecenia, przewidzianej w art. 750 Kodeksu cywilnego[13]. Przede wszystkim umowa jest instytucją charakterystyczną dla prawa cywilnego. Ponadto wiele aktów prawnych dopuszcza posługiwanie się przez administrację publiczną formą umowy cywilnoprawnej przy realizacji zadań publicznych np. art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 5 ust. 2 i art. 5 ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego[14], czy art. 3 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej[15]. Przepisy ustawy o systemie oświaty nie przewidują przeniesienia na osobę przejmującą prowadzenie szkoły zadania własnego gminy z zakresu edukacji publicznej, ze zwolnieniem się przez gminę z odpowiedzialności publicznoprawnej za realizację tego zadania. Widoczna tu jest analogia z powołanymi wyżej przepisami ustawy o samorządzie

[13] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity Dz.U. z 2014 r., poz. 121, z późn. zm.).
[14] Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity Dz.U. z 2014 r., poz. 1118, z późn. zm.)
[15] Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jednolity Dz.U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236)

gminnym, ustawy o działalności pożytku publicznego i ustawy o gospodarce komunalnej. Należy zatem przyjąć, że ustawodawca konsekwentnie posługuje się tą samą konstrukcją umowy cywilnoprawnej. Jednym z obligatoryjnych elementów umowy o przekazanie prowadzenia szkoły jest też określenie warunków korzystania z mienia przejętej szkoły przez osobę przejmującą prowadzenie szkoły. Korzystanie to jest możliwe jedynie na podstawie cywilnoprawnych tytułów do mienia. Na zakończenie należy dodać, że alternatywą dla cywilnoprawnego charakteru umowy byłoby przyjęcie jej publicznoprawnego charakteru. W doktrynie prawa administracyjnego występuje pojęcie umów i porozumień administracyjnych. Są to jednak konstrukcje wywołujące duże rozbieżności doktrynalne, a tym samym ich wykorzystanie rodzi wątpliwości w praktyce. Rozbieżności te biorą się z lakoniczności unormowania materii umów i porozumień administracyjnych. W doktrynie przyjmuje się, że umowy administracyjne mają zastępować rozstrzygnięcia w formie decyzji administracyjnych, a także zauważa się, że umowy te nie są unormowane w prawie polskim. Z kolei porozumienia administracyjne mają na celu przekazanie pomiędzy organami administracji publicznej całości kompetencji w zakresie danego zadania publicznego wraz z odpowiedzialnością publicznoprawną za ich realizację.

Pierwszym obligatoryjnym składnikiem umowy o przekazanie prowadzenia szkoły podstawowej jest wskazanie, czy szkole ustala się obwód, a jeżeli nie, to określenie warunków przyjmowania uczniów. Obwód szkoły to terytorialny zasięg jej działania. Ustala się go dla szkół, w których jest realizowany obowiązek szkolny, w tym dla szkół podstawowych (art. 58 ust. 2 ustawy o systemie oświaty). Wyjątek stanowią szkoły specjalne, szkoły integracyjne, szkoły dwujęzyczne, szkoły dla mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługujące się językiem regionalnym, szkoły sportowe, szkoły mistrzostwa sportowego, szkoły artystyczne, szkoły w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich oraz szkoły przy zakładach karnych i aresztach śledczych (art. 58 ust. 2a ustawy o systemie oświaty). Kolejny wyjątek stanowią szkoły publiczne prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne, którym nie ustala się obwodu, chyba że wystąpią z takim wnioskiem (art. 58 ust. 2 ustawy o systemie oświaty). Lege non distinqente dotyczy to szkół utworzonych przez te osoby oraz szkół, które przejęto do prowadzenia. W szkole, dla której wyznaczono obwód, obowiązują zasady rekrutacji unormowane w rozdziale 2a ustawy o systemie oświaty. Jeżeli natomiast dla szkoły nie zostaje wyznaczony obwód, należy w umowie o przekazanie prowadzenia szkoły, określić warunki przyjmowania uczniów do szkoły. Warunki te nie mogą sprzeciwiać się właściwości (naturze) stosunku prawnego, ustawie ani zasadom współżycia społecznego (art. 353^1 Kodeksu cywilnego), w szczególności nie mogą mieć charakteru dyskryminującego. Dopuszczalne więc będą warunki typu kolejności zgłoszeń.

Kolejnym obowiązkowym elementem umowy o przekazanie prowadzenia szkoły jest określenie trybu przejęcia szkoły przez gminę w przypadkach, gdy ustawa nakazuje takie przejęcie. Przypadki te zostały już omówione wcześniej. Co do samego trybu powrotnego przejęcia, to umowa powinna określać termin i sposób przekazania dokumentacji szkoły, rozwiązania umowy dającej tytuł prawny do korzystania przez osobę przejmującą z mienia gminy, zasady rozliczeń z tytułu nakładów na to mienie, a także zasady rozliczenia dotacji i zwrotu niewykorzystanej dotacji (jeżeli

kwestii tych nie reguluje uchwała rady gminy wydana na postawie art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty).

Umowa o przekazanie prowadzenia szkoły powinna określać warunki korzystania z mienia przejętej szkoły. Na mienie to składają się nieruchomości, na których znajdują się budynek szkoły oraz inne urządzenia jak boisko sportowe, a także ruchomości i inne składniki mienia potrzebne do prowadzenia przez szkołę swojej działalności. W pierwszej kolejności uzgodnienia wymaga tytuł prawny do korzystania z mienia – sam fakt przekazania prowadzenia szkoły takiego tytułu nie daje. Dopuszczalne są tytuły rzeczowe, np. przeniesienie własności rzeczy, a także tytuły obligacyjne, jak najem i użyczenie. W praktyce dominują te ostatnie. Z kwestii, które najczęściej prowadzą do sporów na tle umów najmu i użyczenia, są rozliczenia z tytułu nakładów na przedmiot najmu/użyczenia. Dlatego zaleca się szczegółowe uregulowanie w umowie tych zagadnień. W praktyce występują dwie formy normowania warunków korzystania z mienia gminy przez osobę przejmującą prowadzenie szkoły. Szczegółowe warunki korzystania z mienia określa się w samej umowie o przekazanie prowadzenia szkoły albo w odrębnej umowie najmu lub użyczenia, do której odsyła umowa o przekazanie prowadzenia szkoły. Oba warianty są według mnie dopuszczalne. Faktyczne wydanie mienia następuje w praktyce na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego i jest poprzedzone inwentaryzacją tego mienia.

Umowa o przekazanie prowadzenia szkoły ma także określać tryb kontroli przestrzegania warunków umowy. Uregulowane tu powinny zostać przede wszystkim takie kwestie, jak: przyznanie kontrolującym prawa wstępu na teren szkoły, prawa dostępu tych osób do dokumentacji szkolnej, prawa żądania wyjaśnień od pracowników szkoły, zagadnienia formy dokumentowania czynności kontrolnych, ustaleń i wniosków z kontroli, a także trybu wnoszenia przez osobę przejmującą prowadzenie szkoły zastrzeżeń do ustaleń i wniosków kontroli.

Ostatnim z obligatoryjnych elementów umowy o przekazanie prowadzenia szkoły jest określenie warunków i trybu rozwiązania umowy za wypowiedzeniem. Obligatoryjne przesłanki rozwiązania umowy zostały już omówione wyżej. Strony mogą w umowie wskazać także inne przesłanki. Termin wypowiedzenia ma zostać ustalony przez strony, nie ma przeszkód, aby strony wskazały różne terminy w zależności od przyczyny wypowiedzenia.

Zagadnienia prawnopracownicze w procedurze przekazania prowadzenia szkoły podstawowej

Przekazanie prowadzenia szkoły powoduje zasadnicze zmiany w zakresie stosunków pracy pracowników prowadzonej szkoły. W ten sposób ma się zrealizować cel przekazania prowadzenia szkoły, tzn. zmniejszenie kosztów prowadzenia szkoły. Tryb dokonania zmian w zakresie stosunków pracy i ochronę uprawnień pracowniczych normują:

1) w stosunku do nauczycieli przepisy art. 5 ust. 5l – 5r ustawy o systemie oświaty,
2) w stosunku do innych pracowników przepisy art. 23^1 Kodeksu pracy.

Art. 5 ust. 5l ustawy o systemie oświaty nakłada na gminę obowiązek powiadomienia w terminie 6 miesięcy przed dniem przekazania szkoły podstawowej pracowników oraz zakładowej organizacji związkowej o terminie przekazania szkoły,

jego przyczynach, prawnych, ekonomicznych i socjalnych skutkach dla pracowników oraz nowych warunkach pracy i płacy. Przepis ten nie rozróżnia, jakich pracowników dotyczy powiadomienie, a zatem lege non distinqente dotyczy on zarówno nauczycieli, jak i pozostałych pracowników. Chociaż nie wspomina o tym art. 5 ust. 5l ustawy o systemie oświaty, celowe wydaje się zawarcie w powiadomieniu także informacji o uprawnieniu nauczycieli do odmowy przejścia do przejmowanej szkoły i skutkach takiej odmowy. Z kolei, dla pracowników niebędących nauczycielami, celowe jest zawarcie w powiadomieniu informacji przewidzianych w art. 23^1 par. 3 Kodeksu pracy oraz o możliwość rozwiązania przez nich umowy o pracę po przejęciu prowadzenia szkoły, bez wypowiedzenia za siedmiodniowym uprzedzeniem. Obowiązek dokonania powiadomienia spoczywa na gminie, a nie na dotychczasowym pracodawcy, jakim jest szkoła, której organem prowadzącym jest gmina. Powiadomienie nie rodzi po stronie pracownika roszczenia o ukształtowanie jego umowy o pracę po przejęciu, na warunkach opisanych w powiadomieniu. Powiadomienie nie jest zaskarżalne do sądu pracy ani w innym trybie.

W myśl art. 5 ust. 5m ustawy o systemie oświaty, nauczyciel może, w terminie 3 miesięcy od uzyskania opisanych powyżej informacji, złożyć oświadczenie o odmowie przejścia do przekazywanej szkoły. Ustawa nie wskazuje adresata tego oświadczenia. Skoro jest ono odpowiedzią na powiadomienie pochodzące od gminy, to powinno być skierowane do organu, który powiadomienia dokonał. W razie skutecznego złożenia przez nauczyciela oświadczenia o odmowie przejścia, dochodzi do rozwiązania stosunku pracy, z mocy prawa, z dniem przekazania prowadzenia szkoły. Dokonane w ten sposób rozwiązanie stosunku pracy jest zrównane w skutkach z rozwiązaniem z przyczyn określonych w art. 20 ust. 1 Karty Nauczyciela (art. 5 ust. 5n ustawy o systemie oświaty). Do rozwiązania stosunku pracy nie dojdzie, gdy nauczyciel do dnia przekazania szkoły wyrazi zgodę na przeniesienie do innej szkoły lub placówki prowadzonej przez daną gminę (art. 5 ust. 5n ustawy o systemie oświaty).

Nauczycielowi, któremu z dniem przekazania szkoły rozwiązał się stosunek pracy, przysługuje odprawa. Jeżeli w myśl art. 5 ust. 5n ustawy o systemie oświaty rozwiązanie stosunku pracy następuje z przyczyn określonych w art. 20 ust. 1 Karty Nauczyciela, to konsekwentnie nauczycielowi przysługuje odprawa przewidziana w art. 20 ust. 2 Karty Nauczyciela dla przypadków rozwiązania stosunku pracy z przyczyn określonych w art. 20 ust. 1 Karty Nauczyciela. Przepis art. 20 ust. 2 Karty Nauczyciela różnicuje podstawę i wysokość odprawy w zależności od podstawy nawiązania stosunku pracy z nauczycielem. Nauczycielowi, który był zatrudniony na podstawie mianowania, przysługuje wprost z art. 20 ust. 2 Karty Nauczyciela odprawa w wysokości sześciomiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Natomiast nauczycielowi zatrudnionemu na podstawie umowy o pracę przysługują według art. 20 ust. 2 Karty Nauczyciela, świadczenia określone w przepisach ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników[16]. Takim świadczeniem będzie odprawa, o której mowa w art. 8 ust. 1 tej ustawy, przyznawana w wysokości:

1) jednomiesięcznego wynagrodzenia, jeżeli nauczyciel był zatrudniony w danej szkole krócej niż 2 lata,

[16] Ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r., poz. 192).

2) dwumiesięcznego wynagrodzenia, jeżeli nauczyciel był zatrudniony w danej szkole od 2 do 8 lat,
3) trzymiesięcznego wynagrodzenia, jeżeli nauczyciel był zatrudniony w danej szkole ponad 8 lat.

Podkreślić należy, że ustawa o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników ogranicza jej stosowanie do pracodawców zatrudniających co najmniej 20 pracowników. Ze względu jednak na treść art. 20 ust. 2 Karty Nauczyciela, odprawa należy się niezależnie od ilości zatrudnionych w szkole pracowników i niezależnie od ilości pracowników, których stosunki pracy ulegają rozwiązaniu. Przepis art. 20 ust. 2 Karty Nauczyciela wprost stwierdza bowiem, że uprawnienia z ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, „przysługują" nauczycielom, z którymi rozwiązuje się stosunek pracy.

Podmiotem zobowiązanym do wypłaty odprawy jest gmina, która była organem prowadzącym przekazaną szkołę. Stosunek pracy nauczyciela, który odmówił przejścia do przejętej szkoły rozwiązał się z chwilą przekazania, a nauczyciel ten nie stał się pracownikiem przejętej szkoły.

Niezłożenie przez nauczyciela oświadczenia w terminie oznacza wyrażenie zgody na przejście do szkoły prowadzonej przez osobę przejmującą. Nauczyciel staje się z mocy prawa stroną stosunku pracy z przejętą szkołą.

Wobec braku w ustawie o systemie oświaty regulacji dla pracowników szkoły nie będących nauczycielami, do ich stosunków pracy będą miały zastosowanie z mocy art. 5 Kodeksu pracy, przepisy art. 23^1 Kodeksu pracy. Są to ogólne przepisy normujące przejście zakładu pracy na innego pracodawcę i jego skutki w sferze stosunków pracy. Wskutek przejęcia prowadzenia szkoły na osobę przejmującą przechodzi mienie i zadania przejętej szkoły. Wprawdzie przejęta szkoła organizacyjnie zawsze będzie wyodrębnioną od organu prowadzącego, ale odpowiedzialność majątkową, w szczególności za zobowiązania, ponosił będzie prowadzący szkołę w miejsce gminy, tym bardziej, że przekazanie szkoły jest równoznaczne z likwidacją jednostki budżetowej, którą do dnia przekazania była szkoła. Procedura z art. 23^1 Kodeksu pracy ulega pewnej modyfikacji z mocy art. 5 ust. 5l ustawy o systemie oświaty. Ze względu na to, że w tym ostatnim przepisie przewidziano powiadomienie wszystkich pracowników o zamiarze przekazania prowadzenia szkoły i jego skutkach, odpada potrzeba podobnego powiadomienia pracowników niebędących nauczycielami, przewidzianego w art. 23^1 par. 3 Kodeksu pracy. Pracownicy niebędący nauczycielami stają się z mocy prawa pracownikami przejętej szkoły. Do pracowników tych nie stosuje się przepisu art. 5 ust. 5m ustawy o systemie oświaty, który przyznaje nauczycielom prawo złożenia oświadczenia o odmowie przejścia do szkoły przejmowanej. Przepis ten wyraźnie mówi bowiem o „nauczycielach". Swoboda decydowania pracowników niebędących nauczycielami do wyboru pracodawcy jest natomiast chroniona w art. 23^1 par. 4 Kodeksu pracy. Przepis ten pozwala pracownikom rozwiązać z nowym pracodawcą stosunki pracy bez wypowiedzenia, za siedmiodniowym uprzedzeniem w terminie dwóch miesięcy od przejęcia zakładu pracy. Różnica w porównaniu do sytuacji prawnej nauczycieli polega na tym, że pracownicy

niebędący nauczycielami nabywają uprawnienie do rozwiązania stosunku pracy już po zmianie pracodawcy. Pracownikom niebędącym nauczycielami, którzy rozwiązali swe stosunki pracy w tym trybie, nie przysługuje odprawa, o której mowa w art. 8 ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników. Wyjątkiem może być sytuacja, w której przyczyną rozwiązania stosunku pracy jest poważna zmiana warunków pracy na niekorzyść pracownika. W takim przypadku, jak przesądził Sąd Najwyższy w uchwale 7 sędziów z dnia 18 czerwca 2009 r.[17], odprawa może przysługiwać. W uzasadnieniu tej uchwały SN odwołał się do dyrektywy Rady 2001/23/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do ochrony praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstw, zakładów lub części przedsiębiorstw lub zakładów, której art. 4 ust. 2 stanowi, że „jeżeli umowa o pracę lub stosunek pracy ulegają rozwiązaniu, ponieważ przejęcie pociąga za sobą poważne zmiany warunków pracy na niekorzyść dla pracownika, pracodawcę uważa się za odpowiedzialnego za rozwiązanie umowy o pracę lub stosunku pracy". Jednak, aby otrzymać odprawę, musi być spełnione wymaganie zatrudniania przez pracodawcę co najmniej 20 pracowników. Podmiotem zobowiązanym do wypłaty odprawy będzie przejęta szkoła, gdyż oświadczenie o rozwiązaniu stosunku pracy nastąpiło po zmianie pracodawcy.

Osoba przejmująca prowadzenie szkoły, z dniem przejęcia jest obowiązana zaproponować nauczycielom na piśmie nowe warunki pracy i płacy oraz wskazać termin, nie krótszy niż 7 dni, do którego nauczyciele mają złożyć oświadczenie o przyjęciu lub odmowie przyjęcia proponowanych warunków (art. 5 ust. 5o ustawy o systemie oświaty). W razie przyjęcia przez nauczyciela, zaczynają obowiązywać go zmienione warunki pracy i płacy. Z kolei odmowa przyjęcia nowych warunków pracy i płacy powoduje rozwiązanie stosunku pracy z nauczycielem z mocy prawa, z upływem 3 miesięcy od dnia, do którego nauczyciel miał złożyć oświadczenie (art. 5 ust. 5p zd. 1 ustawy o systemie oświaty). Do czasu przyjęcia nowych warunków pracy i płacy albo rozwiązania stosunku pracy z powodu odmowy ich przyjęcia, w zakresie praw i obowiązków nauczyciela stosuje się dotychczasowe przepisy (art. 5 ust. 5r ustawy o systemie oświaty). W interesie osoby przejmującej jest zatem jak najszybsze doprowadzenie do ukształtowania nowych warunków pracy i płacy. Do nauczyciela, który odmówił przyjęcia nowych warunków pracy i płacy, stosuje się odpowiednio przepisy o rozwiązywaniu stosunków pracy z przyczyn leżących po stronie pracodawcy (art. 5 ust. 5p zd. 2 ustawy o systemie oświaty). Istnieje duża różnica pomiędzy treścią art. 5 ust. 5p zd. 2 ustawy o systemie oświaty, a treścią art. 20 ust. 2 Karty Nauczyciela. Ten ostatni przepis mówi, że uprawnienia z ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, „przysługują" nauczycielom, z którymi rozwiązuje się stosunek pracy. Natomiast art. 5 ust. 5p zd. 2 ustawy o systemie oświaty stanowi o „odpowiednim stosowaniu przepisów o rozwiązywaniu stosunków pracy z przyczyn leżących po stronie pracodawcy". Dla przyznania nauczycielowi, którego stosunek pracy ustał na podstawie art. 5 ust. 5p zd. 1 ustawy o systemie oświaty, odprawy z art. 8 ustawy

[17] Uchwała SN z dnia 18 czerwca 2009 r. sygn. akt III PZP 1/09.

o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, konieczne jest więc spełnienie wymagania zatrudniania przez pracodawcę co najmniej 20 pracowników. Podmiotem zobowiązanym do wypłaty odprawy będzie osoba przejmująca prowadzenie szkoły, ponieważ oświadczenie o rozwiązaniu stosunku pracy nastąpiło po zmianie pracodawcy.

W przypadku pracowników niebędących nauczycielami zmiana treści ich stosunków pracy następuje przy wykorzystaniu instrumentów z Kodeksu pracy, a zatem poprzez umowną zmianę warunków pracy lub płacy, albo poprzez instytucję wypowiedzenia zmieniającego z art. 42 par. 1-3 Kodeksu pracy. Do czasu dokonania zmiany treści stosunku pracy, obowiązują warunki pracy i płacy, jakie pracownicy ci mieli przed przekazaniem prowadzenia szkoły. Również w tym wypadku w interesie osoby przejmującej jest jak najszybsze doprowadzenie do ukształtowania nowych warunków pracy i płacy.

Bibliografia

1. Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r., Nr 56, poz. 458).
2. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jednolity Dz.U. z 2014 r., poz. 191).
4. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jednolity Dz.U. z 2014 r., poz. 1502, z późn. zm.)
5. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz.U. z 2014 r., poz. 1202).
6. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2013, poz. 594, z późn. zm.)
7. Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 98/14.
8. Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 1543 w sprawie przekształcania placówek oświatowych; odpowiedź dostępna pod linkiem: http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=120F9ED5
9. Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst jednolity Dz.U. z 2014, poz. 167, z późn. zm.).
10. Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2001 r., Nr 100, poz. 1080, z późn. zm.).
11. Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 29 lipca 2010 r., sygn. akt I OPS 2/10.
12. Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 98/14.
13. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity Dz.U. z 2014 r., poz. 121, z późn. zm.).
14. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity Dz.U. z 2014 r., poz. 1118, z późn. zm.)
15. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jednolity Dz.U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236).
16. Ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r., poz. 192).
17. Uchwała SN z dnia 18 czerwca 2009 r. sygn. akt III PZP 1/09.

Jolanta Ogorzały

RACJONALIZACJA SIECI SZKÓŁ W GMINIE STARY SĄCZ

Streszczenie: Reforma oświatowa postawiła przed jednostkami samorządu terytorialnego zadania w dziedzinie oświaty i wychowania. Skuteczne realizowanie tych zadań wymaga określonych nakładów finansowych. Niestety, z roku na rok zadania oświatowe stanowią ważny problem, z jakim gmina Stary Sącz musi się borykać. Wynika to przede wszystkim z niżu demograficznego, a także ciągłego niedoboru środków, pochodzących z subwencji oświatowej, która jest głównym źródłem finansowania zadań oświatowych.
W aktualnej sytuacji konieczna jest reorganizacja sieci szkolnej i stopniowe jej dostosowanie do rzeczywistych potrzeb, wynikających z możliwości finansowych oraz uwarunkowań demograficznych gminy. Jest to proces niełatwy, gdyż trudno pogodzić różne racje, z jednej strony władz samorządowych, a z drugiej lokalnego środowiska. Dlatego też podejmowane działania powinny być prowadzone w możliwie łagodny sposób. W perspektywie proces racjonalizacji sieci placówek oświatowych ma służyć interesowi całej społeczności lokalnej, umożliwiając wypełnienie trudnego obowiązku kształcenia młodego pokolenia przy aktualnie ograniczonych środkach finansowych.

Słowa kluczowe: zadania oświatowe, finansowanie oświaty, wydatki oświatowe, racjonalizacja sieci szkół, Stary Sącz

Summary: The reform of education has set the units of local government tasks in the field of education. Effective implementation of these tasks requires certain financial outlay. Unfortunately, every year educational purposes is an important issue with which the municipality of Stary Sacz must contend. This is mainly due to the demographic decline, and the continued shortage of funds from the educational subsidy, which is the main source of financing of educational tasks.
In the current situation it is necessary to reorganize the school network and its gradual adaptation to the real needs arising from the financial possibilities and the demographics of the municipality. This is not an easy process, it is difficult to reconcile a variety of reasons, on the one hand, local authorities, and on the other the local environment. Therefore, measures should be carried out in a gentle way possible. In the process of rationalization of the network of educational institutions is to serve the interests of the whole community, enabling the fulfillment of the difficult duty of education of the young generation with the current limited resources.

Keywords: educational tasks, financing of education, educational expenses, rationalization of the network of schools, Stary Sacz

Wstęp

Od 1990 roku Polska przeszła ważną przemianę: z jednego z najbardziej scentralizowanych państw europejskich stała się państwem należącym do tych najbardziej

zdecentralizowanych. Obecnie demokratycznie wybrane samorządy są odpowiedzialne za realizację większości zadań publicznych. Najważniejszym i najdroższym z tych zadań jest oświata. Samorządy prowadzą i finansują ponad 20 tysięcy szkół i placówek oświatowych, których łączny koszt przekracza 5% PKB i 30% łącznego budżetu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce[1].

Na skutek reformy samorządowej ukończonej w 1999 roku państwo powierzyło obowiązek prowadzenia szkół i placówek publicznych samorządom. Jednostki samorządowe poszczególnych szczebli są odpowiedzialne za realizację zadań oświatowych na swoim obszarze. W art. 3 pkt. 14 ustawy o systemie oświaty[2] ustawodawca określa zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego jako zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. W sposób szczegółowy zadania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie oświaty określają przepisy ustawy o systemie oświaty, a także wydane na ich podstawie przepisy wykonawcze.

„Zadania oświatowe gmin stanowią ich obligatoryjne zadania własne. W ustalaniu zasad gospodarki finansowej w stosunku do prowadzących szkół i placówek, gmina zachowuje daleko posuniętą samodzielność. Wynika to z faktu, że obowiązki gminy, składające się na ogólną kategorię zadań oświatowych, należą do jej zadań własnych. Zadania własne są zaś wykonywane we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, w sposób samodzielnyi z własnych środków, a zatem zakres autonomii przy ich realizacji jest z zasady daleko większy niż w przypadku zadań zleconych”[3].

Problemy gmin oraz innych jednostek samorządu terytorialnego dotyczące zadań oświatowych są powszechne. Obecnie wydatki na edukację rujnują budżety samorządów, bo subwencja oświatowa jest niewystraczająca, a zadania oświatowe rosną[4]. Niestety, zadania te stanowią ważny problem także dla Gminy Stary Sącz. Wynika to z dwóch względów, tj. niżu demograficznego oraz ciągłego niedoboru środków pochodzących z subwencji oświatowej, która jest głównym źródłem finansowania zadań oświatowych. Obecnie podstawowym wskaźnikiem przy ustalaniu subwencji oświatowej przez państwo jest tzw. liczba uczniów przeliczeniowych, natomiast zróżnicowana sytuacja demograficzna na terenie gminy nie znajduje odzwierciedlenia w wysokości środków finansowych przyznawanych samorządom terytorialnym. W konsekwencji utrzymanie jednego ucznia w szkole w ciągu ostatnich lat systematycznie wzrasta. Dlatego też gmina poza finansowaniem ze środków własnych zadań, na które nie otrzymuje środków (m.in. dowóz uczniów, prowadzenie przedszkoli, oddziałów przedszkolnych), zmuszona jest dofinansowywać zadania subwencjonowane. Taka sytuacja, w której Gmina Stary Sącz corocznie dofinansowuje zadania z zakresu edukacji publicznej, wymusza konieczność racjonalizacji wydatków.

Przed przystąpieniem do reorganizacji placówek oświatowych, gmina powinna przeanalizować aspekty finansowe i pozafinansowe likwidacji szkół.

---

1 Strategie oświatowe, pr. zbior. pod. red. A. Levitasa, Biblioteka Oświaty Samorządowej, Warszawa 2012, s. 11.
2 Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.)
3 Wyrok TK z dnia 9 czerwca 2010 r., sygn. Akt K 29/07
4 B. Bugdalski, System oświaty do poprawki, „Dyrektor Szkoły” 2012, nr 11, s.20.

Finansowe aspekty likwidacji szkół

Najprostszym, a jednocześnie najbardziej racjonalnym, z ekonomicznego punktu widzenia działaniem jest likwidacja jednostek generujących najwyższe koszty, a jednocześnie nie powodujących, ze względu na niski poziom urodzeń, możliwości zwiększenia liczby uczniów. W celu wskazania takich szkół należy przyjrzeć się, jak kształtują się wydatki w poszczególnych placówkach. Poniżej, w tabeli 1. przedstawiono poziom kosztów na jednego ucznia w poszczególnych placówkach oświatowych na w Gminie Stary Sącz.

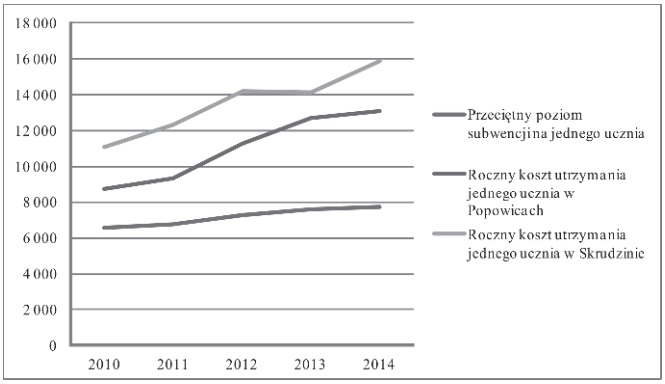
Tabela 1. Roczne bieżące wydatki na jednego ucznia w poszczególnych placówkach oświatowych w Gminie Stary Sącz w latach 2010 – 2014 (w zł)

Placówki	LATA				
	2010	2011	2012	2013	2014
SP nr 1 Stary Sącz	5 781	6 508	6 744	6 765	6 549
Szkoła Muzyczna	8 578	9 257	9 124	8 920	8 499
SP Popowice	8 751	9 370	11 313	12 678	13 079
SP Moszczenica	9 470	8 979	8 884	9 272	9 964
SP Gaboń	8 454	8 729	9 563	9 000	9 348
SP Skrudzina	11 092	12 330	14 192	14 158	15 846
SP Gołkowice	6 942	7 008	7 647	8 542	8 183
Zespół Szkół w Barcicach	6 195	6 360	6 775	6 724	7 050
Zespół Szkół w Przysietnicy	6 951	7 756	8 022	8 165	8 720
Gimnazjum Stary Sącz	6 373	7 030	7 627	7 989	8 233
Gimnazjum Gołkowice	5 738	6 606	7 546	7 705	8 299

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania budżetu MiG Stary Sącz oraz danych z ZOFAS w Starym Sączu.

Całkowite wydatki bieżące w przeliczeniu na jednego ucznia to podstawowy wskaźnik określający finansowanie oświaty przez samorząd. Wydzielenie wydatków bieżących z całkowitych wydatków na oświatę pozwala na uniezależnienie wskaźnika od wahań spowodowanych przez inwestycje i umożliwia ustalenie rzeczywistego kosztu kształcenia ucznia. Należy jednak pamiętać, że koszt ten jest wypadkową wielu czynników, w tym kształtu sieci szkolnej, wielkości oddziału klasowego, wysokości wynagrodzeń nauczycieli, itd. Wskaźnik ten daje informację o względnym poziomie finansowania analogicznych placówek. Na podstawie tego wskaźnika można łatwo zauważyć, że dwie jednostki generują najwyższe koszty jednostkowe. Jest to Szkoła Podstawowa w Popowicach i Skrudzinie. Dla lepszego zobrazowania kolejny wykres przedstawia, jak kształtował się roczny koszt utrzymania jednego ucznia w Popowicach i Skrudzinie, w stosunku do przeciętnego poziomu subwencji na jednego ucznia w gminie w latach 2010-2014.

Wykres 1. Roczny koszt utrzymania jednego ucznia w Popowicach i Skrudzinie, a przeciętny poziom subwencji na jednego ucznia w Gminie Stary Sącz w latach 2010 – 2014



Źródło: Opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania budżetu MiG Stary Sącz oraz danych z ZOFAS w Starym Sączu.

Z powyższych danych daje się zauważyć, że roczne koszty utrzymania jednego ucznia w analizowanych szkołach znacznie przekraczają średni poziom otrzymanej subwencji na jednego ucznia w gminie.

Pozafinansowe aspekty likwidacji placówek oświatowych

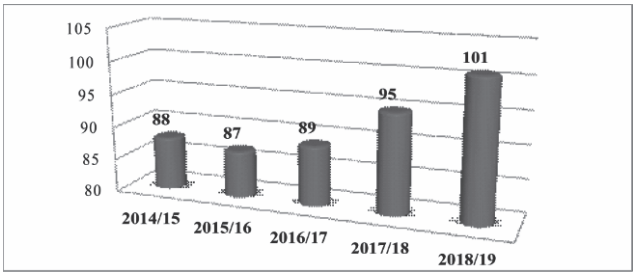
Wybierając szkoły do likwidacji, poza kosztami utrzymania, należy uwzględnić także takie kryteria, jak:

- tendencje rekrutacji;
- lokalizacja;
- baza szkoły;
- poziom nauczania.

Tendencja rekrutacji

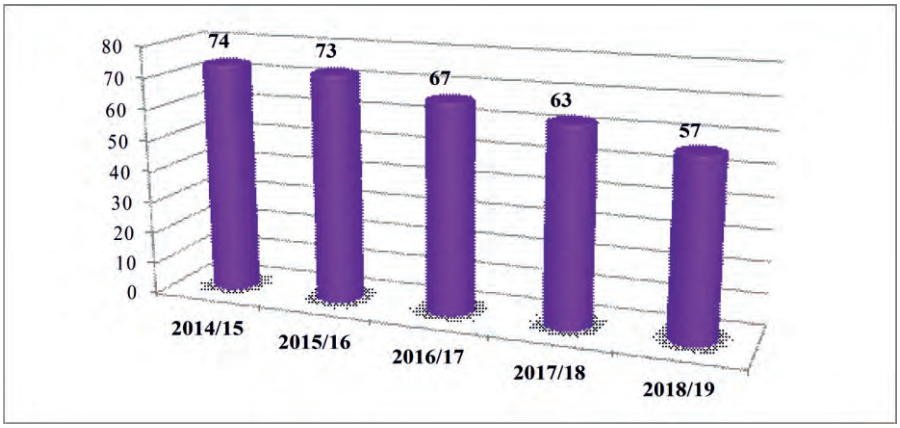
Rozpatrując tę kwestię, należy sprawdzić, czy liczba uczniów w kolejnych latach ulegnie zmianie i jaki będzie kierunek tych zmian.

Wykres 2. Przewidywany poziom rekrutacji w Szkole Podstawowej w Popowicach w latach 2014 – 2019



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UMiG Stary Sącz, Referat Spraw Obywatelskich.

Wykres 3. Przewidywany poziom rekrutacji w Szkole Podstawowej w Skrudzinie w latach 2014 – 2019



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UMiG Stary Sącz, Referat Spraw Obywatelskich.

Prognozowana liczba uczniów w analizowanych szkołach nie wykazuje znaczących odchyleń w stosunku do obecnego stanu. W Szkole Podstawowej w Popowicach w roku szkolnym 2013/14 uczyło się 83 dzieci. W kolejnych latach liczba ta będzie wzrastała od 88 do 101 dzieci. Z kolei w Szkole Podstawowej w Skrudzinie sytuacja jest odwrotna. W roku szkolnym 2013/14 do tej szkoły uczęszczało 71 uczniów, a ponadto klasa I nie została utworzona z powodu braku dzieci. Sytuacja ta spowoduje brak jednego oddziału klasowego na następne 5 lat. Z wykresu 3. można zauważyć, że przewidywany poziom rekrutacji w Skrudzinie będzie miał tendencję spadkową, z 74 do 57 uczniów. Jest to różnica niewielka, zaledwie średnio 6 dzieci, jednak na tak małe szkoły bardzo znacząca, gdyż będzie miało to odzwierciedlenie w skutkach finansowych.

Lokalizacja szkół

Szkoła Podstawowa w Popowicach znajduje się w odległości 5 km od Szkoły Podstawowej w Starym Sączu oraz 4,2 km od Zespołu Szkół w Barcicach. Przeniesienie dzieci do szkoły w Starym Sączu jest możliwe, gdyż na trasie tej kursują autobusy komunikacji miejskiej. Mniejsza odległość jest do szkoły w Barciach, lecz na trasie tej nie ma transportu publicznego, a więc gmina musiałaby zorganizować transport dzieci do przeniesionej placówki. Natomiast Szkoła Podstawowa w Skrudzinie znajduje się w odległości 3,6 km od Zespołu Szkół w Gołkowicach. Przeniesienie dzieci do tej szkoły jest możliwe bez większych ograniczeń, gdyż na tej trasie kursuje autobus szkolny „Gimbus", który dowozi dzieci do gimnazjum, a który jest własnością gminy. Należy również zaznaczyć, iż gmina zgodnie z ustawą o systemie oświaty ma obowiązek zapewnić uczniom bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu, a odległości do „nowej" szkoły winny być liczone od miejsca zamieszkania dziecka, a nie od siedziby szkoły. Tak więc odległości te będą indywidualne dla każdego dziecka.

Baza szkoły

Obie szkoły posiadają swoje budynki. W Szkole Podstawowej w Popowicach budynek szkoły ma już swoje lata i wymaga ciągłej modernizacji i wkładu finansowego. Szkoła nie posiada sali gimnastycznej, wynajmuje ją, gdzie roczny koszt to 11 tys. zł. W Szkole Podstawowej w Skrudzinie budynek szkoły jest odnowiony, wymieniono okna, podłogi, zrobiono elewację.

Lepsze zobrazowanie i przedstawienie obu szkół przedstawią zdjęcia poniżej.

Zdjęcie 1. Szkoła Podstawowa w Popowicach

Źródło: Zbiory własne.

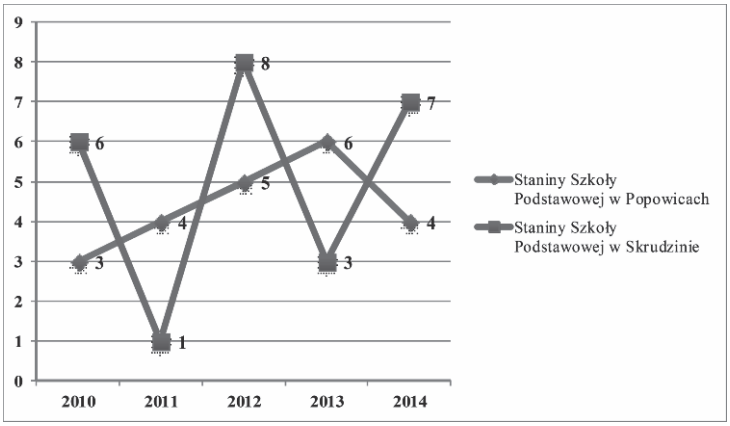
Zdjęcie 2. Szkoła Podstawowa w Skrudzinie

Źródło: Zbiory własne.

Poziom nauczania

Najlepszym wskaźnikiem obrazującym poziom nauczania w szkole podstawowej są wyniki sprawdzianów klas VI, które przedstawiono w skali znormalizowanej (Staniny), gdzie 1 oznacza wynik najniższy, a 9 wynik najwyższy.

Wykres 4. Wyniki ze sprawdzianów klas IV w Szkole Podstawowej w Popowicach i Skrudzinie w okresie 2010 – 2014 w skali staninowej.



Źródło: http://www.oke.krakow.pl/inf/filedata/files/2014_P_1210.pdf

W Szkole Podstawowej w Popowicach poziom ten kształtował się w granicach 3 – 6 staniny, co daje wynik w granicach średniej. Z kolei w Szkole Podstawowej w Skrudzinie łatwo zauważyć, iż wyniki miały bardzo „nietypową" tendencję i duże odchylenia. Z wyniku najniższego na bardzo wysoki, a w następnym roku znów na niski poziom. Dla gminy sytuacja ta może być sygnałem ostrzegawczym i wymagającym analizy, co do jakości i poziomu nauczania przez nauczycieli w tej placówce.

Podsumowując, wiele argumentów przemawia za reorganizacją tych jednostek, a mianowicie:

- bardzo wysokie koszty utrzymania tych placówek w przeliczeniu na jednego ucznia;
- nie wskazująca znacznego wzrostu (a nawet spadek w Skrudzinie) tendencja rekrutacji do szkoły w kolejnych latach;
- brak możliwości rozwoju uzdolnień dzieci na zajęciach pozalekcyjnych z uwagi na małą ilość chętnych dzieci;
- brak możliwości naturalnej rywalizacji z uwagi na niewielką ilość uczniów w klasie;
- niskie i z dużymi odchyleniami wyniki sprawdzianów klas IV;
- brak niezbędnych pomocy dydaktycznych, specjalistycznych pracowni, bazy sportowej;
- brak świetlic zapewniających opiekę po zajęciach lekcyjnych.

Reorganizacja placówek oświatowych na terenie Gminy Stary Sącz – prognoza badawcza

Samorząd gminy, po uwzględnieniu i dokonaniu analiz zarówno czynników finansowych i pozafinansowych, może podjąć decyzję o reorganizacji placówki w Popowicach i Skrudzinie. Może tego dokonać za pomocą trzech możliwych wariantów:
- likwidacja placówki;
- utworzenie filii;
- przekazanie szkoły.

Likwidacja placówki

Jednym z możliwych rozwiązań organizacyjnych jest likwidacja szkoły. Gmina, chcąc zlikwidować Szkołę Podstawową w Popowicach i Skrudzinie, musi zapewnić bezpłatny transport dzieci do nowej placówki. W przypadku szkoły w Popowicach najlepszym rozwiązaniem byłoby przenieść dzieci do Szkoły Podstawowej w Starym Sączu. Pomimo, iż gmina posiada własny autobus szkolny, to korzystniejszym i bardziej ekonomicznym rozwiązaniem jest zwrot kosztów za bilety miesięczne. Należałoby jedynie zatrudnić dodatkowo 2 opiekunów do opieki na dziećmi podczas przejazdu. Co do szkoły w Skrudzinie, dzieci zostałyby przeniesione do Szkoły Podstawowej w Gołkowicach. Ze względu na to, iż na tej trasie kursuje już autobus gminny, nie byłoby problemu z dowozem dzieci do nowej szkoły, jedynie wystarczyłoby zatrudnić dodatkowo opiekuna w wymiarze 1 etatu.

Utworzenie filii

Kolejnym rozwiązaniem, jakie gmina może podjąć, jest utworzenie filii. W przypadku Szkoły Podstawowej w Popowicach zostałaby utworzona filia z oddziałem przedszkolnym oraz klasami I – III, natomiast klasy IV – VI dowożone by były do głównej siedziby w Starym Sączu. Co do szkoły w Skrudzinie, to również zostałaby utworzona filia z oddziałem przedszkolnym i klasami I – III, z kolei klasy IV – VI dowożono by do Gołkowic.

Przekazanie szkoły

Ostatnim rozwiązaniem, które gmina może podjąć, aby dokonać reorganizacji placówek oświatowych, jest przekazanie szkoły. Taką możliwość daje ustawa o systemie oświaty, zgodnie z którą jednostka samorządu terytorialnego będąca organem prowadzącym szkołę liczącą nie więcej niż 70 uczniów, na podstawie uchwały organu stanowiącego tej jednostki oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, może przekazać w drodze umowy, osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej prowadzenie takiej szkoły[5].

Podobne rozwiązanie możliwe jest także w odniesieniu do większych szkół. Wymaga jednak przeprowadzenia likwidacji placówki publicznej prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego oraz przekazanie jej majątku podmiotowi prywatnemu, zakładającemu placówkę oświatową.

[5] Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, opt. cit., art. 5 ust. 5g

W przypadku Szkoły Podstawowej w Popowicach gmina będzie musiała dokonać likwidacji placówki, a następnie przekazać, gdyż w szkole uczy się ponad 70 uczniów, a prognozy rekrutacyjne przewidują, że taki stan będzie się utrzymywał w najbliższych latach. Z kolei przekazanie Szkoły Podstawowej w Skrudzinie będzie możliwe na podstawie ustawy o systemie oświaty, gdyż zgodnie z przewidywanym poziomem rekrutacji liczba dzieci uczęszczających do tej szkoły będzie wynosić poniżej 70 uczniów.

Wnioski i rekomendacje

Przedstawione dane zawarte w tabeli 2. zawierają zbiorcze zestawienie danych z przeprowadzonej prognozy badawczej, mającej na celu poprawę finansów oświatowych w Gminie Stary Sącz. Można zauważyć, że najbardziej korzystnymi wariantami pod względem oszczędności finansowych jest likwidacja lub przekazanie szkoły.

Tabela 2. Razem warianty prognozy badawczej w Szkole Podstawowej w Popowicach i Skrudzinie (w zł)

Wyszczególnienie		Szkoła Podstawowa w Popowicach	Szkoła Podstawowa w Skrudzinie
LIKWIDACJA	w roku planowanej likwidacji	dopłata **386 332,00**	dopłata **463 541,00**
	w następnych latach	oszczędności **224 045,00**	oszczędności **346 938,00**
FILIA	w roku planowanej zmiany	dopłata **338 638,00**	dopłata **448 045,00**
	w następnych latach	dopłata **163 447,00**	dopłata **268 198,00**
PRZEKAZANIE	w roku planowanego przekazania	dopłata **359 285,00**	dopłata **444 561,00**
	w następnych latach	oszczędności **291 662,00**	oszczędności **394 388,00**

Źródło: Opracowanie własne.

W przypadku Szkoły Podstawowej w Popowicach najkorzystniejszym wariantem pod względem oszczędności jest przekazanie szkoły. Jednak ze względu na to, iż prognozy rekrutacyjne przewidują, że w najbliższych latach nastąpi wzrost rekrutacji do szkoły, i w szkole tej będzie ponad 70 uczniów, to gmina musi najpierw zlikwidować placówkę, a następnie mienie szkoły przekazać osobie prawnej niebędącą jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej. W tej sytuacji występuje ryzyko związane z niepewnością, czy ktoś taką szkołę przejmie i czy szkoła zachowa

status szkoły publicznej. Samorząd, przekazując w ten sposób szkołę, powinien mieć na uwadze, aby nauka w tej szkole była nieodpłatna, gdyż winien się kierować również dobrem dzieci i rodziców, a nie tylko oszczędnościami. Wszystkie formalności w tym wariancie będą polegały na tym samym, co w przypadku wariantu pierwszego – likwidacja placówki, gdzie zgodnie z procedurą gmina musi przygotować projekt uchwały, powiadomić związki zawodowe, Kuratora Oświaty i rodziców. Władze również powinny w swoich prognozach finansowych przewidzieć brak osób chętnych do przejęcia zlikwidowanej szkoły. W tej sytuacji gmina musi przygotować scenariusz związany z całkowitą likwidacją placówki, wyznaczyć obwód szkoły, zapewnić bezpłatny transport i opiekę podczas przejazdu do nowej siedziby szkoły. Podsumowując, wariant dotyczący przekazania, jak i likwidacji placówki pokazuje, że gmina zyskałaby duże oszczędności, jednak powinna dokładnie przeanalizować skutki związane z tą decyzją. Głównym argumentem, który powinien przemawiać, aby nie likwidować placówki w Popowicach, jest prognozowany poziom rekrutacji, z którego wynika, że w roku szkolnym 2018/19 będzie uczęszczało 101 dzieci, a więc to już nie będzie „taka mała" szkoła. Przy takiej liczebności dzieci, gmina musi się liczyć z licznymi protestami rodziców i społeczeństwa, gdyż szkoła w Popowicach pełni również funkcję społeczną. Organizowane są w niej m.in. festyny, spotkania wiejskie, itp.

Według autora artykułu w przypadku Szkoły Podstawowej w Popowicach najbardziej kompromisowym rozwiązaniem jest utworzenie filii z odziałem przedszkolnym oraz klasami I-III i dowóz klas IV-VI do Szkoły Podstawowej w Starym Sączu. Gmina w tym wariancie, pomimo iż będzie musiała dopłacać do tej placówki, to w porównaniu do stanu obecnego uzyska oszczędności w wysokości około 128 tys. zł, co stanowi 56% obecnego dofinansowania do zadań subwencjonowanych w tej szkole. Wariant ten będzie także korzystny dla rodziców. Dzieci najmłodsze (oddział przedszkolny, klasy I – III) będą uczyć się w swoim miejscu zamieszkania, w środowisku, które już znają. Natomiast klasy IV – VI będą mogły się powoli zaklimatyzować w większej szkole, aby później miały łatwiej w gimnazjum. Dodatkowym atutem jest lepsza infrastruktura i zaplecze dydaktyczne w Szkole Podstawowej w Starym Sączu – sala gimnastyczna, boisko sportowe, bogata oferta zajęć pozalekcyjnych, w szkole funkcjonuje świetlica. Wybór tego rozwiązania będzie korzystny również dla nauczycieli, gdyż pomimo zlikwidowaniu części etatów, to ok. połowa nauczycieli zachowa dotychczasowe miejsce pracy.

Z dokonanych prognoz badawczych w Szkole Podstawowej w Skrudzinie najkorzystniejszym wariantem, mającym na celu poprawę finansów oświatowych w gminie Stary Sącz, jest przekazanie lub likwidacja szkoły. Wybierając wariant likwidacji, samorząd uzyska oszczędności, jednak ten wariant, tak samo jak w przypadku szkoły w Popowicach, będzie budził protesty ze strony rodziców i społeczeństwa. Placówka ta również pełni funkcję społeczną, organizowane są festyny, spotkania wiejskie, itp. Ponadto gmina w ostatnich latach dużo inwestowała w budynek szkoły, m.in. wymieniono okna, poszycie dachowe, wykonano elewację, wymieniono piec węglowy na gazowy. Wybierając to rozwiązanie, samorząd musiałby podjąć decyzję, co dalej z budynkiem po zlikwidowanej szkole: czy sprzedać, czy zostawić, czy znajdzie kupującego, a jeśli nie, to co zrobi z takim budynkiem, aby nie ponieść strat.

Wariant utworzenia filii jest najmniej korzystniejszą alternatywą dla finansów gminy. Gmina musiałaby dużo dopłacać do nowo utworzonej filii. Ze względu na

spadające prognozy rekrutacyjne liczba dzieci będzie coraz mniejsza, a zatem koszty utrzymania coraz większe. Dodatkowe wydatki związane będą z utrzymaniem samego budynku, gdyż przy szkole liczącej ok. 20 uczniów będzie to bardzo nierentowne pod względem tak dużej placówki.

Jak już wspomniano, najkorzystniejszym rozwiązaniem jest przekazanie szkoły. Zgodnie z ustawą o systemie oświaty, gmina może przekazać szkołę, która liczy nie więcej niż 70 uczniów. Z prognoz rekrutacyjnych wynika, iż spada liczba dzieci na terenie Skrudziny, a w roku szkolnym 2018/19 będzie ich tylko 57. Dlatego też przekazanie szkoły, to racjonalny sposób na uratowanie małej szkoły. Szkoła pozostanie placówką publiczną, bezpłatną dla ucznia i ogólnie dostępną. Oznaczać to będzie, że w statusie takiej szkoły i jej ucznia nic się nie zmieni. Szkoła dalej będzie funkcjonować jako publiczna, dzieci nie zostaną nigdzie przeniesione. Natomiast zmieni się status nauczycieli, którzy z chwilą przekazania takiej szkoły nie będą w niej zatrudnieni na podstawie Karty Nauczyciela, ale na podstawie umowy o pracę. Najlepszym rozwiązaniem byłoby prowadzenie takiej szkoły przez nauczycieli w niej uczących do tej pory lub rodziców i utworzenie przez nich Stowarzyszenia.

Zakończenie

Gmina przed przystąpieniem do reorganizacji swoich placówek oświatowych i wybrania najkorzystniejszego wariantu winna dokładanie przeanalizować aspekty finansowe i pozafinansowe. Wybierając rozwiązanie mające na celu likwidację placówki, powinna mieć na uwadze nie tylko możliwe prognozowane oszczędności, ale także dobro dzieci. Jeżeli zaś chodzi o przekazywanie placówek stowarzyszeniom, to dominującym uzasadnieniem powinno być „ratowanie małych szkół" przed likwidacją.

Bardzo ważnym działaniem winna być też komunikacja władzy z mieszkańcami i szkolnymi społecznościami (z rodzicami, nauczycielami, dyrektorami), gdyż odgrywa ona szczególną istotną rolę w procesie przeprowadzania zmian w sieci szkolnej. Zaniechanie przez samorząd wysiłków, by prowadzić konsultacje z mieszkańcami i wyjaśnić im plany dotyczące lokalnej oświaty, brak otwartości władz na racje każdej ze stron doświadczających skutków likwidacji lub przekazania szkół może w przyszłości znacznie utrudniać budowanie pozytywnych relacji władzy ze społeczeństwem. Z drugiej strony, odpowiednio wczesne włączenie społeczności w proces podejmowania decyzji dotyczących zmian w szkolnej sieci pozwala przygotować osoby zainteresowane na zmianę oraz złagodzić jej najbardziej dotkliwe skutki.

Władze samorządowe powinny przygotowywać plany restrukturyzacji sieci szkół z możliwie długim wyprzedzeniem. Nie powinien to być program wymuszony głównie przez obecny stan finansów gminy. Projekt restrukturyzacji powinien być skorelowany z planem zagospodarowania przestrzennego oraz długofalową prognozą demograficzną. Wcześniejsze przygotowanie i ogłoszenie takiego planu sprzyjać będzie spokojnej dyskusji społecznej oraz możliwości ich weryfikacji. W przypadku likwidacji szkoły, bardzo ważne dla społeczności lokalnej będzie przeznaczenie budynku po dawnej szkole. Jeżeli władze zaproponują atrakcyjne rozwianie, które przyniesie korzyści lokalnej społeczności, znacznie ułatwi to porozumienie w sytuacji

pojawienia się protestów. Jest to realizacja podstawowej zasady w każdych negocjacjach: „coś za coś".

Uporządkowanie i dostosowanie oferty edukacyjnej do zmieniającej się rzeczywistości nie jest zadaniem łatwym. Sukcesywnie zmniejszająca się liczba uczniów, wysokie koszty utrzymania szkół oraz brak odpowiedniej bazy szkolnej powoduje, iż zmiany są konieczne i nieuniknione.

Bibliografia

1. B. Bugdalski, System oświaty do poprawki, „Dyrektor Szkoły" 2012, nr 11.
2. Strategie oświatowe, pr. zbior. pod. red. A. Levitasa, Biblioteka Oświaty Samorządowej, Warszawa 2012.
3. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).
4. Wyrok TK z dnia 9 czerwca 2010 r., sygn. Akt K 29/07.
5. http://www.oke.krakow.pl/inf/filedata/files/2014_P_1210.pdf

Bartłomiej Orzeł
Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej
Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie

NOWOCZESNE NARZĘDZIA PROMOTION-MIX W POLSKICH MIASTACH

Streszczenie: Marketing w jednostkach samorządu terytorialnego jest przedmiotem wielu badań. Jak się okazuje, ulegał on sporym przeobrażeniom na przestrzeni wielu lat. Zmianom ulegały same narzędzia marketingowe, które samorząd mógł wykorzystywać, ale również strategie i samo podejście do funkcji marketingowej w samorządzie. Obecnie pełni ona bardzo ważną funkcję we wszystkich obszarach działania samorządu i niejednokrotnie przestaje mieć zadania jedynie pomocnicze i wspierające. Artykuł jest więc próbą usystematyzowania tych elementów promotion-mix, które używane są obecnie w samorządzie terytorialnym – są to zarówno narzędzia z zakresu PR, sponsoringu, jak i reklamy.

Słowa kluczowe: marketing, promotion-mix, public-relations, promocja miast

Summary: Marketing in local government units is the subject of many studies. As it turns out, he was exposed to high dynamic change over the years. Marketing tools, that government could use, have changed, so did strategy, and the approach to the marketing functions in the in local government. Today, it serves a very important function in all spheres of activity of local governments and repeatedly ceases to have only subsidiary and supportive tasks. The article is therefore an attempt of systematization of these elements of promotion-mix, which are currently used in the territorial self-government - both tools of PR, sponsorship and advertising.

Keywords: marketing, promotion-mix, public-relations, promotion of cities

Wstęp

Elementy tak zwanego promotion-mix, które są wykorzystywane przez jednostki samorządu terytorialnego (miejscowości, gminy, powiaty, województwa) ulegały na przestrzeni lat ogromnym przeobrażeniom. Przeobrażenia te były związane zarówno ze zmianami podejścia do marketingu w ogóle, jak i ze zmianami strategii marketingowych samych jednostek. Samorządy zaczynały rozumieć, iż sam „produkt" (rozumiany jako to, co miasto ma do zaoferowania – zarówno odbiorcom wewnętrznym, jak i zewnętrznym) nie wystarczy i należy go uzupełnić o skuteczną promocję. Pojawiały się nowe formy i możliwości działań promocyjnych (wynikające chociażby z postępu technicznego – radio zastąpiło prasę, telewizja zastąpiła radio, Internet zastąpił telewizję), a sam marketing i jego narzędzia stawały się coraz lepsze i doskonalsze.Marketing terytorialny może się odbywać zarówno na szczeblu miejskim

(obejmującym również miasta na prawach powiatu), komunalnym (gminy miejsko-wiejskie, gminy wiejskie), lokalnym (powiaty) oraz regionalnym (województwa)[1]. Wszystkie te „szczeble" składają się w całości na marketing terytorialny. Najpopularniejszym wariantem marketingu jest promocja na najniższym ze szczebli – czyli właśnie miejskim. Warto prześledzić więc, jakie obecnie elementy promotion-mix wykorzystywane są do promocji miast.

Reklama

Michał Ostrowicki rozróżnia kilka różnych typów reklamy, które różnią się od siebie narzędziem wykorzystywanym do przekazu treści. Są to[2]:

- reklama telewizyjna,
- reklama zewnętrzna (tak zwany outdoor),
- reklama radiowa,
- reklama gazetowa,
- reklama kinowa.

Miasta wykorzystują w swojej działalności reklamowej wszystkie wyżej wymienione typy reklam. Przykładem miasta, które wykorzystuje wszystkie formy reklamy, jest Poznań. Przykładem wykorzystania reklamy radiowej jest kampania „Poznań – the most Irish-friendly city in Europe". Podczas tej kampanii wyemitowanych zostało 199 spotów radiowych, w następujących rozgłośniach irlandzkich: RTE 2FM, Today FM, FM104, 98FM, Platom 105,2; Spin 103,9. Z kolei podczas kampanii „Berlin Baren! Wilkommen in Poznań" wyemitowano 217 spotów, w następujących rozgłośniach niemieckich: Star FM, Energy NRJ, Kiss FM, 104,6 RTL.

Przykładem wykorzystania reklamy telewizyjnej oraz kinowej jest kampania „Ciągotki do Poznania". Podczas jej trwania wyemitowano 1365 spotów telewizyjnych, w następujących stacjach telewizyjnych: TVN7, Polsat 2, Viva, MTV, 4fun.tv, AXN. Z kolei spot z życzeniami z okazji Świąt Bożego Narodzenia był emitowany przez ogólnopolskie stacje telewizyjne: Polsat, TVP1, TVN, TVN Style, Canal+, TVP Polonia.

Poznań wykorzystywał również reklamę prasową. W 2013 roku była to reklama skierowana głównie do odbiorców wewnętrznych oraz z otoczenia bliskiego. Jak podaje w oficjalnej prezentacji Poznań, w ramach akcji „Postanowienia Noworoczne" wyemitowanych zostało „100 spotów w poznańskich stacjach radiowych oraz w formie całostronicowych reklam w prasie lokalnej". Z kolei akcja „Poznań za pół ceny" była propagowana w Magazynie Dreams.

W ramach kampanii „Poznań za pół ceny" wykorzystano tradycyjną reklamę outdoorową. Przygotowane zostało 149 bannerów, które zawisnęły na terenie Warszawy, Łodzi oraz Wrocławia. Akcja „Konsorcjum marki Poznań" to 485 city ligtów, 64 frontlighty oraz 2 siatki wielkoformatowe.

[1] A. Sekuła, Marketing, [w:] Marketing Terytorialny, Ujęcie systemowe, red. M. Daszkowska, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2005, s. 216-237.

[2] M. Gołaszewska, Sposób istnienia sztuki reklamowej (reklama - podszewka kultury), [w:] Estetyka reklamy, red. M. Ostrowicki Agencja Wydawniczo-Poligraficzna Art-Tekst, Kraków 2002, s. 34.

Większość działań reklamowych Poznania jest wspieranych reklamą prowadzoną w Internecie – najpopularniejszym obecnie medium. I tak:

- akcja „Konsorcjum marki Poznań" wspierana była kampanią prowadzoną w portalach branżowych (z branży biznes i finanse), takich jak: pb.pl, money.pl, pakiet BizOn, wyborcza.biz, TVN24

Akcje „Poznań – the most Irish-friendly city in Europe" oraz „Berlin Baren! Wilkommen in Poznań" były wspierane z kolei działaniami na portalu społecznościowym facebook oraz poprzez portal SoundCloud

Tabela 1. Skuteczność różnych form reklamy miasta Poznań w 2011 roku

Medium	Zasięg
Internet	627 000
Prasa	704 400
Radio	5 000 000
Outdoor	1 805 909

Źródło: Prezentacja działań marketingowych Miasta Poznania w 2013 r., http://www.slideshare.net/cityofpoznan/prezentacja-roczna-2013-bpm

Jak wynika z danych podawanych przez miasto Poznań, ciągle najlepiej sprawdzają się formy promocji wykorzystujące narzędzia znane od ponad 80 lat – outdoor, radio oraz prasę. Najmniejszy zasięg miały działania prowadzone w Internecie. Nowoczesne formy promotion-mix w polskich miastach wymagają więc wzajemnego wspierania się i uzupełniania w różnych formach reklamy.

Całość rozdziału została opracowana na podstawie oficjalnych materiałów miasta Poznań[3].

Sponsoring

Jednostki samorządu terytorialnego coraz częściej angażują się w różnego rodzaju sponsoring. Jedną z form zaangażowania w sponsoring jest promocja poprzez sport, co odbywa się najczęściej na dwa sposoby. Jednym z nich jest wejście przez miasto w strukturę właścicielską klubu sportowego i utrzymywanie go w całości. Sztandarowym przykładem może być tutaj klub sportowy Korona Kielce SA, grająca w piłkarskiej ekstraklasie.

Drugim ze sposobów zaangażowania się w promocję poprzez sport jest przeznaczanie środków pieniężnych dla klubu sportowego (posiadającego zewnętrznego właściciela), który w zamian jest „towarem eksportowym", promującym miejską markę na terenie Polski, bez wchodzenia w strukturę właścicielską. Przykładem takiego podejścia jest miasto Białystok, które przekazuje środki pieniężne zespołowi

[3] „Prezentacja działań marketingowych Miasta Poznania w 2011 r." [dostęp online 31.07.2015 pod adresem http://www.slideshare.net/cityofpoznan/prezentacja-roczna-bpm2011betalight] oraz „Prezentacja działań marketingowych Miasta Poznania w 2013 r." [dostęp online 31.07.2015 pod adresem http://www.slideshare.net/cityofpoznan/prezentacja-roczna-2013-bpm]

Jagiellonia, grającemu w piłkarskiej ekstraklasie. W roku 2014 miasto przeznaczyło dla Jagiellonii 3,5 miliona złotych w zamian za umieszczenie logo „Wschodzący Białystok" na koszulkach zawodników. Tymczasem efekt marketingowy, który został dzięki temu osiągnięty, wart jest ponad 19 milionów złotych[4].

Warto zwrócić przy tym uwagę na dużą dostrzegalność logo sponsora podczas rozgrywek piłki nożnej, która wynosi ponad 50 procent[5].

Jako o negatywnym wykorzystaniu sponsoringu klubu sportowego (budowaniu czarnego PR), należy tutaj wspomnieć o przykładzie Korony Kielce. Co jakiś czas do mediów przedostają się jednak informacje o problemach w klubie (zaległościach w wypłacaniu wynagrodzeń; odejścia dużej ilości zawodników, świadczące o całkowitym braku stabilizacji; rezygnacje pojawiających się inwestorów strategicznych). Należy tutaj również wspomnieć o informacjach w sprawie afery korupcyjnej, przedostających się do mediów. Co prawda inwestorem strategicznym i właścicielem był w tamtym okresie podmiot prywatny (firma Kolporter należąca do Krzysztofa Klickiego, który po wybuchu afery wycofał się ze wspierania drużyny), to jednak wyroki w sprawie łapówek w sporcie zapadają do dziś, budując czarny PR miastu Kielce.

Warto więc zauważyć, że sponsoring, zwłaszcza sportowy, może być skutecznym narzędziem promocji, obniżającym znacznie koszty działań marketingowych. Z drugiej jednak strony może mieć efekt negatywny, jeśli dany podmiot prowadzący (miasto lub gmina) nie posiada środków w takiej wysokości, aby zapewnić stabilne funkcjonowanie zespołu sportowego, a także jeśli nie została odpowiednio zbadana jego wcześniejsza historia.

Inną dziedziną, w której miasta wykorzystują sponsoring, jest kultura. Dla przykładu, w 2014 roku Nowy Sącz zorganizował szereg imprez kulturalnych oraz muzycznych (żeby wymienić tylko koncerty: Sylwester pod Ratuszem, Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy, XXI Koncert Noworoczny, koncert „Anna German Symfonicznie"), na których promocję zostało przeznaczone 412 510,00 złotych. Sponsoring wydarzeń kulturalnych różni się jednak od sponsoringu sportowego. W zależności od typu koncertu odbiorcami są grupy wewnętrzne oraz otoczenia bliższego (częstszy przypadek) lub grupy zewnętrzne (znacznie rzadszy przypadek – ogólnopolskie festiwale ze znanymi gwiazdami dającymi np. jeden koncert w Polsce).

City Placement

Według definicji, działania z zakresu Public-Relations nie są działaniami, które wprost nakłaniają do zakupu lub skorzystania z jakiejś usługi. Są to działania budujące pozytywny wizerunek.

Przeobrażanie się całej istoty marketingu na przestrzeni lat spowodowało, iż jednostki samorządu terytorialnego musiały zacząć poszukiwać nowoczesnych form i narzędzi swojej promocji, które jednocześnie pozwolą w miarę możliwości ograniczać koszty ponoszone na tego typu działalność. Sięgnięto wtedy po narzędzie znane z klasycznego marketingu produktów, jakim jest product placement, ale

[4] T. Mikulicz, Wschodzący Białystok. Miasto zarabia na promocji logo, [dostępny online 31.07.2015 http://www.poranny.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20150128/BIALYSTOK/150129692]

[5] Ibidem.

przekształcony w taki sposób, żeby zamiast produktów (zarówno materialnych, jak i nie materialnych) lokować określone miejsce (zazwyczaj miasto lub gminę) w filmie (zarówno dokumentalnym, jak i fabularnym), serialu, różnego rodzaju programach telewizyjnych, książce, teledysku lub grze komputerowej[6].

Oszczędnościowy charakter formy promocji typu city placement polega na uzyskaniu takiej korzyści wizerunkowej, której uzyskanie za pomocą innych form promocji byłoby znacznie droższe. Przykładowo – Krynica Zdrój musiałaby wydać 5 milionów złotych, jeśli chciałaby uzyskać taki efekt marketingowy, jaki pozwolił osiągnąć „występ" w filmie pod tytułem „Mój Nikifor"[7].

Popularną formą city placementu jest umieszczanie miast w serialach. Zarówno jako podstawowe miejsce akcji (na przykład Sandomierz w przypadku serialu „Ojciec Mateusz"), jak i tymczasowego umieszczenia akcji (na przykład Bydgoszcz – jeden odcinek serialu „Egzamin z Życia"). Jak skuteczny potrafi być serialowy city placement w kontekście set-jettingu (podróżowania do miejsc znanych z produkcji filmowych) pokazał przykład Sandomierza. W 2009 roku, po emisji pierwszego sezonu serialu „Ojciec Mateusz", liczba turystów odwiedzających miasto wzrosła o 30 procent w stosunku do poprzedniego sezonu turystycznego. Wzrost ten był widoczny również w późniejszych latach[8], a media mówiły nawet o zjawisku zwanym „efektem Ojca Mateusza".

Istnieją również przykłady miejscowości, które zyskują na set-jettingu, mimo iż nie zostały umieszczone w serialu telewizyjnym pod nazwą własną. Można wymienić tutaj Jeruzal, który „występuje" w popularnym serialu „Ranczo" jako miejscowość Wilkowyje.

Tabela 2.Przykłady polskich miast korzystających z city-placement w serialach

Miasto	Serial telewizyjny
Wrocław	„Pierwsza Miłość" (Polsat), Tancerze (TVP2)
Bydgoszcz	„Egzamin z Życia", „M jak Miłość" (TVP2)
Kraków	„Majka", „W11" (TVN)
Zielona Góra	„39 i pół" TVN
Rzeszów	„Bitwa Warszawska" (TVP1)
Warszawa	„Teraz albo nigdy", „Magda M." (TVN)
Łódź	„Londyńczycy 2" (TVP1)
Sandomierz	„Ojciec Mateusz" (TVP2)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: opracowanie własne na podstawie: M. Gębarowski, City placement – istota zjawiska oraz znaczenie w działaniach promocyjnych polskich miast

[6] M. Gębarowski, City placement – istota zjawiska oraz znaczenie w działaniach promocyjnych polskich miast, [w:] Marketing – aktualne problemy i kierunki ewolucji, red. M.Gębarowski, L. Witek, B. Zatwarnicka-Madura Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2012, s. 115-124.

[7] D. Kalinowska., Miasto movie, Press, Nr 3 (182) 2011, s. 82.

[8] M. Walczak, Ojciec Mateusz nakręca ruch w Sandomierzu, [dostępny online 31.07.2015 http://www.rp.pl/artykul/741314.html]

Coraz więcej samorządów terytorialnych próbuje zastosować city-placement w teledyskach lub samych utworach znanych zespołów muzycznych.

Ta forma promocji jest popularna zwłaszcza wśród dzieł artystów pochodzących z danego miasta – wtedy najczęściej city placement staje się „nieświadomy" i jest promocją na którą miasto najczęściej nie wydaje pieniędzy. Znane są również przypadki w których miasto płaciło za możliwość znalezienia się w teledysku (przykład Rzeszowa – występ w teledysku belgijskiego artysty Danzela kosztował miasto 40 tysięcy złotych).

Bywają również utwory w całości „poświęcone" danemu miastu, które je promują. Przykładem może być tutaj na przykład utwór „A pamiętasz jak?" wykonywany przez hip-hopowych artystów pochodzących z Warszawy. W tekście znajduje się wiele odniesień do miejsc w Warszawie, które są uznawane za „kultowe" dla subkultury hip-hopowej („Pamiętam jak przy Capitolu Gutek siekał kickflipa"; „Stare Miasto, zaraz Bankowy przystanek"; „Wtedy dobre ciuchy kupowałeś na Smolnej"). Również w samym teledysku umieszczono elementy promujące Warszawę – Pałac Kultury i Nauki czy słynne warszawskie „Bary Mleczne".

Drugim przykładem jest tutaj utwór zespołu Myslovitz wykonywany wspólnie z Markiem Grechutą pod tytułem „Kraków", który jest w całości poświęcony tytułowemu miastu. Teledysk w tym przypadku jest w zasadzie „zlepkiem" kadrów z różnych miejsc Krakowa. Podobnie jak w przypadku „A pamiętasz jak" również w warstwie tekstowej znalazły się odniesienia do miejsc i symboli, które są znane w Krakowie („Na Gołębiej twój płaszcz zaczepił mnie"; „Kraków, hejnał gra"; „W uśmiechach turystów rynek tonie znów").

Tabela 3. Przykłady polskich miast korzystających z city-placement w serialach

Miasto	Teledysk
Nysa	Feel – „W odpowiedzi na twój list"
Rzeszów	Pectus – „To co chciałbym Ci dać"
Wałcz	Justyna Steczkowska - „Proszę cię, skłam"
Opole	Krzysztof Krawczyk - „Z kobietami różnie bywało"
Chełm	Agnieszka Chylińska - „Niebo"
Warszawa	Małolat, Numer Raz, Juhas, Pezet, Sokół, Diox, Chada, Ero, Mes, Molesta - „A pamiętasz jak?"
Kraków	Myslovitz - „Kraków"
Rzeszów	Danzel - „What is life"

Źródło: Opracowanie własne na podstawie – M. Gębarowski, City placement – istota zjawiska oraz znaczenie w działaniach promocyjnych polskich miast

Elementy promotion-mix w zakresie marketingu terytorialnego ulegały znacznym przeobrażeniom na przestrzeni wielu lat. Współcześnie wykorzystywane narzędzia są połączeniem reklamy (często klasycznej – prasowej, telewizyjnej czy outdoorowej) z jednoczesną przewagą budowania odpowiedniego, pozytywnego wizerunku

za pomocą Public-Relations. Istotnym czynnikiem jest zmiana podejścia i orientacji marketingowej samorządu – z tej zorientowanej w całości na produkt, który jest oferowany, na taką, w której kluczową rolę odgrywa promocja.

Bibliografia

1. Gębarowski M., Witek L., Zatwarnicka-Madura B., City placement – istota zjawiska oraz znaczenie w działaniach promocyjnych polskich miast, Marketing – aktualne problemy i kierunki ewolucji, Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2012.
2. Kalinowska D., Miasto movie, Press, Nr 3 (182) 2011.
3. Ostrowicki M. (red.), Estetyka reklamy, Agencja Wydawniczo-Poligraficzna Art-Tekst, Kraków 2002.
4. Daszkowska M. (red.), Marketing terytorialny, Ujęcie systemowe, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2005.

Źródła internetowe

1. Walczak M., Ojciec Mateusz nakręca ruch w Sandomierzu, [http://www.rp.pl/artykul/741314.html]
2. Mikulicz T., Wschodzący Białystok. Miasto zarabia na promocji logo, [http://www.poranny.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20150128/BIALYSTOK/150129692]
3. Prezentacja działań marketingowych Miasta Poznania w 2013 r. [http://www.slideshare.net/cityofpoznan/prezentacja-roczna-2013-bpm]
4. Prezentacja działań marketingowych Miasta Poznania w 2011 r. [http://www.slideshare.net/cityofpoznan/prezentacja-roczna-bpm2011betalight]

Tomasz Wójcik
Igor Britchenko

ROLA MEDIÓW W KSZTAŁTOWANIU WIZERUNKU SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Streszczenie: Pisząc o roli mediów w kształtowaniu wizerunku samorządu terytorialnego, należy zwrócić szczególną uwagę na pojęcia propagandy, marketingu politycznego, rynku politycznego, public relations i etyki dziennikarskiej. Obowiązkiem nadawców publicznych jest misja edukacyjna skierowana do całego społeczeństwa. Funkcjonowanie demokracji oraz jej kształt zależy w dużym stopniu od właściwego pełnienia tej misji. Mimo wspaniałej idei, jaką niesie za sobą kodeks etyki dziennikarskiej, należy zaznaczyć, że to media decydują o tym, co i w jaki sposób zostanie zaprezentowane, które wydarzenie polityczne, gospodarcze czy też społeczne pojawi się na antenie czy w prasie. Media są w większości komercyjne. Dziennikarze powinni przestrzegać zasad zapisanych w Kodeksie Etyki Dziennikarskiej, jeśli chcą właściwie spełniać swoją misję względem społeczeństwa. Koniecznym warunkiem wolności, co podkreśla Tadeusz Mędzelowski, są prawne gwarancje dla swobodnego kształtowania świadomości.

Słowa kluczowe: wizerunek samorządu terytorialnego, media, kodeks etyki dziennikarskiej

Summary: Describing the role of media in shaping the image of the local government the special attention should be paid to the concept of propaganda, political marketing, political market, public relations and ethics of journalists. The duty of the public media is to implement new educational mission which will be addressed to the whole of society. The function and shape of democracy depend to a large degree on the proper performance of the educational mission. Despite the great value of the ethics of journalists, it should be also emphasized that only the media decide, what kind of information and how will they be broadcasted or published in the press. In most cases, media are commercial. If journalists want to fulfil their roles, they should obey the rules presented in the Journalists' Code of Ethics. As Tadeusz Mędzelowski claims, to develop self awareness people need to have the legal guarantees for the freedom.

Keywords: The image of self-gornment, media, journalist code of ethics

Wstęp

Kultura masowa nie jest zjawiskiem nowym. Ulega ona przekształceniom, zwłaszcza w ciągu ostatnich lat, w związku z rozwojem środków masowego przekazu. Narodziła się jako produkt wtórny rewolucji przemysłowej i rozwijała się wraz z industrializmem i urbanizacją. Od początku swojego istnienia stała się przedmiotem

krytycznych refleksji i niepokoju intelektualnych elit[1]. Media w Polsce, pod koniec lat 80. XX wieku, nie pozostały bez wpływu na dwa ważne zjawiska. Pierwsze z nich to rewolucja technologiczna, której konsekwencją było powstanie społeczeństwa informacyjnego opartego o nowe technologie teleinformatyczne (telewizja cyfrowa, Internet). Drugie to szybka prywatyzacja istniejących mediów oraz powstanie nowych, co doprowadziło do zbudowania silnego sektora mediów prywatnych, mogących skutecznie oddziaływać na społeczeństwo. Powołane zostały też media publiczne zarządzane przez państwo[2]. Zadaniem mediów jest przekazywanie społeczeństwu sprawdzonych, niezależnych informacji. Każdego dnia mamy do czynienia z wieloma mediami, które stanowią integralną część każdej społeczności. Nie każdy jednak zdaje sobie sprawę z tego, jaki wpływ mają media na nasze codzienne życie. Jesteśmy świadomie lub nieświadomie „atakowani" dużą ilością informacji pochodzących z mediów. Tym samym, środki masowego przekazu wpływają na postawy, zachowania i wartości, w odniesieniu do jednostki, jak i całego społeczeństwa.

Propaganda

Mówiąc o roli mediów w kształtowaniu wizerunku samorządu terytorialnego, należy zwrócić uwagę na pojęcie propagandy jako formy komunikowania, rozumianego jako proces porozumiewania się.

Jacques Ellul, współczesny francuski socjolog, zdefiniował propagandę jako „zespół metod stosowanych przez zorganizowane grupy w celu wciągnięcia do aktywnej działalności mas ludzkich, u których w konsekwencji manipulacji psychicznej, wytwarza się jedność psychiczna pozwalająca na włączenie ich do masowych działań". Jacques Ellul sugeruje, aby proces badawczy odbywał się na dwóch płaszczyznach – szerokiej i wąskiej.

W sensie szerokim propagandę, zdaniem badacza, tworzą:

- akcja psychologiczna, tj. metody psychologiczne stosowane w celu modyfikacji opinii,
- wojna psychologiczna, skierowana przeciwko konkurencji politycznej,
- reedukacja i pranie mózgów, mające na celu przekształcenie przeciwnika w sprzymierzeńca,
- publiczne i ludzkie relacje, uważane przez badaczy za bardzo ważną płaszczyznę działań propagandowych; mają na celu z jednej strony promowanie, afirmowanie pewnych wartości, z drugiej zaś ich celem jest adaptacja jednostki lub grupy do społeczeństwa, do konsumpcji i do aktywności, czyli wytworzenia postaw konformistycznych.

W sensie wąskim należy, skoncentrować się na instytucjonalnym charakterze propagandy[3].

Nadawcami propagandy jest przede wszystkim władza. Media powinny być strażnikiem demokracji, ale mogą ją również układać według zaleceń rządzących lub opozycji.

[1] Por. A. Kłoskowska, Kultura masowa, Warszawa 1980, s. 94.
[2] Por. A. Ziemski, Przegląd Socjalistyczny nr 6/2007, s. 7 - 10.
[3] B. Dobek-Ostrowska, J. Fras, B. Ociepka, Teoria i praktyka propagandy, Wrocław 1999, s. 8 - 9.

W zasadniczych ustawach państwa demokratyczne umieściły zapisy dotyczące wolności słowa i niezależności dziennikarskiej. Powstanie masowej publiczności, do której w prosty sposób można dotrzeć z informacją, doprowadziło do rozwoju propagandy, która w bezwzględny sposób jest wykorzystywana.

Najbardziej istotnymi funkcjami propagandy są:

- Funkcja integracyjna. Jej celem jest stabilizacja istniejącego systemu politycznego i społecznego. Jest to ważne narzędzie w rękach rządzących elit.
- Funkcja adaptacyjna nazywana również agitacyjną lub agitatywną. Charakteryzuje się ona działaniami w kierunku poderwania ludzi do czynu lub akcji. Cel to zdobycie akceptacji dla ideologii, dla nowych struktur władzy i systemu politycznego oraz wykształcenie nowych wzorów zachowań. Najczęściej tę funkcję możemy spotkać w sytuacji, gdy istnieje opozycja i sprzeciw społeczeństwa wobec określonych zachowań.
- Funkcja informacyjno-interpretacyjna. W tej funkcji informacja odgrywa drugorzędną rolę, stanowi ona fragment całości, na podstawie którego budowana jest jego najważniejsza część – interpretacja[4].
- Funkcja dezinformacyjna. Dezinformację można rozumieć w szerokim i wąskim znaczeniu. W wąskim znaczeniu mieści się ona w połowie drogi między wprowadzeniem w błąd a wpływaniem. Wprowadzenie w błąd jest czynnością jednorazową, związaną z konkretnym zadaniem, wykorzystuje różne środki i zmierza do przekonania odbiorcy o swoich racjach i wmówienia mu, że są one prawdziwe. Dezinformacja prowadzona jest w sposób ciągły z niewątpliwą premedytacją, za pośrednictwem mediów jest kierowana do społeczeństwa. Dezinformacja stawia sobie za cel realizację programu, zmierzającego do zastąpienia w świadomości mas, będących przedmiotem tych działań, poglądów uznanych za niekorzystne dla dezinformatora na takie, które uważa on dla siebie za korzystne. W dezinformacji stosowane są techniki wpływania. Polegają one na wprowadzeniu do opinii publicznej informacji, po której następuje reakcja mająca pozory spontaniczności, a tym samym zainteresowania społeczeństwa[5].
- Funkcja demaskatorska. Jest odpowiedzią na funkcję dezinformacyjną. Ma ona na celu odkrywanie niezgodnych z prawdą informacji dotyczących ustroju społecznego i politycznego.

Marketing polityczny

Ważnym zagadnieniem w kształtowaniu wizerunku samorządu terytorialnego przez media jest marketing polityczny. Pojęcie marketingu wywodzi się ze współczesnych koncepcji sprzedaży produktów. Celem marketingu jest pomnożenie zysków danego podmiotu poprzez dotarcie do jak największej części rynku i zaspokojenie potrzeb konsumenta. Koncepcja marketingu politycznego jest wprost zaczerpnięta z marketingu dóbr konsumpcyjnych. Rynkiem w marketingu politycznym określana jest całościowo pojmowana polityka, obejmująca swym zasięgiem działalność publiczną, związaną z walką o władzę. Idąc tym tokiem rozumowania,

[4] B. Dobek-Ostrowska, J. Fras, B. Ociepka, Teoria i praktyka propagandy, Wrocław 1999, s. 29 - 30.
[5] V. Volkoff, Dezinformacja oręż wojny, Warszawa 1991, s. 8.

produktem nazwiemy partię polityczną, osobę lub ideę. Firma z kolei to partia polityczna. Do opisu wyborów użyjemy określenia transakcji, a z zyskiem identyfikować będziemy władzę. Niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z produktem konsumpcyjnym czy politycznym, obydwa mają charakter dynamiczny i nieprzewidywalny, który należy identyfikować z tendencją do kreatywności i adaptacyjności konkretnego podmiotu i zmieniających się warunków politycznych.

Kreatywność i tendencja do adaptacji do zmieniających się warunków systemu, to istotny czynnik świadczący o dynamice podmiotów rynkowych, które pełnią ważną rolę również w dziedzinie politycznej. Dzięki nim polityka nabiera nowych wymiarów. Może zaskoczyć wyborcę, a w szczególności tego, który świadomie podchodzi do zagadnień związanych z grą polityczną. Zaadoptowanie nowych wzorców zachowań politycznych, kreatywna reprodukcja, reaktywacja wzorów już istniejących na scenie danego kraju sprawiają, że polityka w całości ujmowana jest jako walka o władzę. Może się jawić jako atrakcyjna część szeroko rozumianej kultury współczesnej, zbliżającej się do wzorców kultury popularnej.

Polskie partie polityczne czerpią wzorce głównie ze Stanów Zjednoczonych. Zaplanowana strategia, poparta rzetelnym przygotowaniem, pracą nad wizerunkiem partii i kształtowaniem jej odbioru społecznego daje prawdopodobieństwo uzyskania dobrego wyniku w wyborach. Notowania Akcji Wyborczej „Solidarność", która nie potrafiła wykorzystać kapitału zgromadzonego w 1997 roku, świadczą o tym, że brak strategii długofalowej oraz niestosowanie nowoczesnych technik marketingowych prowadzi do porażki.

Ważnym elementem w marketingu politycznym jest rynek polityczny, rozumiany jako przestrzeń rywalizacji pomiędzy podmiotami politycznymi, będącymi sferą komunikowania masowego. Elementem każdego rynku, tak politycznego jak i gospodarczego, jest możliwość prowadzenia działalności, a co się z tym wiąże, konkurowanie z innymi podmiotami. Dzięki takiej możliwości wyborca może wybrać spośród dostępnych ofert partii politycznych. Celem każdej partii jest zdobycie poparcia wyborczego wyrażonego w oddanych głosach. Rynek polityczny to swoista przestrzeń komunikacyjna, a działający na jej obszarze nadawcy komunikują się z odbiorcami. Informacje udostępniane są w dużej mierze za pomocą mediów[6].

Udział mediów w rynku politycznym to nie tylko misja informacyjna, ale również ich prawny obowiązek, a nadto sens ich egzystencji, zwłaszcza gdy uczestniczą w promocji w reklamie politycznego towaru. Silne oddziaływanie mediów na społeczeństwo, kształtowanie świadomości, poglądów, przekonań i zachowań sytuuje je obok parlamentu, rządu, sądownictwa, organów kontroli i samorządów terytorialnych. Media są władzą w tym znaczeniu, w jakim przejawia się ich wpływ na społeczeństwo. Maksyma „Kto ma władzę, ten rządzi", która w odniesieniu do mediów brzmi: „kto ma media, ten rządzi", sprawdza się na rynku politycznym. Media, promując określony „towar polityczny", jego wartości ideologiczne i doktrynalne, (o ile je ma), treści zawarte w programach wyborczych, a także kandydatów na prezydenta, posłów, senatorów, radnych, prezydentów miast, burmistrzów, wójtów, mogą w skuteczny sposób przekonywać wyborców do siebie[7].

[6] Por. M, Jeziński, Marketing polityczny a procesy akulturacyjne. Przypadek III Rzeczpospolitej, Toruń 2004, s. 44-51.

[7] J. Muszyński, Teoria marketingu politycznego, Warszawa 2004, s. 206 - 208.

Andrzej Ziemski, redaktor naczelny Przeglądu Socjalistycznego, uważa, że „w trójkącie: kapitał, władza polityczna, media, te ostatnie mają pozycję najsłabszą. W dzisiejszym świecie na czoło wysuwa się kapitał w znacznej mierze stanowiący o kształcie władzy politycznej i zachowaniach mediów. Głoszona powszechnie samodzielność mediów ma charakter pozorny, usługowy, służebny". W polityce w ostatnich latach zostały zastosowane techniki public relations, wprost wyjęte z reklam telewizyjnych. Dotyczą one również kreowania rzeczywistości, w ramach czego fakty wirtualne stają się rzeczywistością[8].

PR w polityce

Piotr Tymochowicz twierdzi, że teoretycy mediów wprowadzili pojęcie faktoidu, czyli faktu wyprodukowanego przez media[9]. Obecnie podział na fakty i faktoidy zatarł się. Faktoidy stają się faktami. Uważa również, że „PR /Piar/ w polityce to budowa pozytywnych relacji ze społeczeństwem, z wyborcami, za pośrednictwem mediów"[10]. Piar polityczny różni się, zdaniem badacza, od piaru klasycznego. Jest sposobem zarządzania relacjami z mediami, by istniała możliwość kontaktu z elektoratem. W przypadku polityki mamy produkt jednostkowy i unikatowy, czyli konkretnego polityka. Jego zdaniem, partie polityczne można promować za pomocą metod podobnych do klasycznego marketingu, tak, jak promuje się firmę. Lidera politycznego nie można jednak wypromować tak, jak proszku do prania. W klasycznym marketingu kreuje się zapotrzebowanie na towar, w piarze politycznym mamy do czynienia z kreowaniem rozpoznawalności danego człowieka, konkretnego indywiduum. W chwili osiągnięcia rozpoznawalności, rozpoczyna się właściwa kreacja polityka. Elektorat w krajach młodych demokracji jest niestabilny, wahający się, przepływający od jednej partii do drugiej.

W Polsce pojęcia lewica i prawica są niejasne, a głosowanie na te formacje wygląda zupełnie inaczej niż w państwach o ugruntowanej tradycji demokratycznej. Charakterystyczne jest znaczenie pojęcia postkomunizm. To jest wytwór politycznego czarnego piaru. W Polsce nie było komunizmu, tylko bardziej czy – częściej – mniej udolne formy wcielania rozmaitych strategii socjalistycznych. Po 1989 roku utrwalił się termin postkomuniści. Powtarzany wielokrotnie wszedł do obiegowego języka. Gdyby dzisiaj księży i ministrantów, nazywać postinkwizytorami, co jest bezsensowne i powtarzać w ramach piaru przez kilka miesięcy, to równie dobrze mogłoby się przyjąć. Stworzenie pojęcia postkomuniści jest efektem kaskadowego piaru, którego mechanizm dobrze oddaje formuła ministra propagandy II Rzeszy Josepha Goebbelsa. Zgodnie z nią, kłamstwo wielokrotnie powtórzone staje się uznaną prawdą. Skoro wszyscy mówią o postkomunistach, to, zwłaszcza, młodzi ludzie zaczynają wierzyć, że był komunizm. To jest sukces postpiarowy prawej strony sceny politycznej[11].

[8] Por. A. Ziemski, „Przegląd Socjalistyczny" nr 6/2007, s. 7 - 10.
[9] Por. K. Lubczyński, Trybuna, Świat jest piarem, 2006, s. 8.
[10] Ibidem, s.8.
[11] Ibidem.

Etyka dziennikarska

Rodzi się pytanie, czym jest etyka dziennikarska?. Stowarzyszenie dziennikarzy Polskich posługuje się kodeksem etyki dziennikarskiej. Znajduje się tam zapis: Przyjmując zasady Karty Etycznej Mediów i deklaracji Międzynarodowej Federacji Dziennikarzy, uznajemy, że:

- zadaniem dziennikarzy jest przekazywanie rzetelnych i bezstronnych informacji oraz różnorodnych opinii, a także umożliwianie udziału w debacie publicznej,
- wolności słowa i wypowiedzi musi towarzyszyć odpowiedzialność za publikacje w prasie, radiu, telewizji czy Internecie,
- dobro czytelników, słuchaczy i widzów oraz dobro publiczne powinny mieć pierwszeństwo wobec interesów autora, redaktora, wydawcy lub nadawcy.

Dalej, kodeks nakazuje oddzielać informacje od interpretacji i opinii. Informacje powinny być przekazywane w sposób zrównoważony i dokładny tak by odbiorca mógł odróżnić fakty od przypuszczeń i plotek. Powinny też pochodzić z wiarygodnych źródeł. Kodeks dopuszcza stronniczość informacji, pod warunkiem jednak, że nie zniekształcają one faktów i nie podlegają zewnętrznym naciskom. Błędy i pomyłki powinny być jak najszybciej prostowane, nawet wtedy, jeśli nie były zawinione przez redakcję lub autora.

Zbieranie i opracowanie materiałów przez dziennikarzy powinno być zgodne z prawem. Zbierając materiały, dziennikarz nie może posługiwać się metodami sprzecznymi z prawem i nagannymi etycznie. Stosowanie ukrytej kamery i mikrofonu, podsłuchu telefonicznego jest dopuszczalne wyłącznie w przypadku dziennikarstwa śledczego. Kodeks dopuszcza takie metody w przypadku „tropienia w imię dobra publicznego – za wiedzą i zgodą przełożonych – zbrodni, korupcji czy nadużycia władzy”[12].

Ochronie powinna podlegać prywatność i sfera intymna obywateli. Tu jednak kodeks dopuszcza działania w ramach dziennikarstwa śledczego wobec osób publicznych w uzasadnionych okolicznościach. Takie działania nie powinny stawać się normą. Dziennikarza obowiązuje zachowanie tajemnicy źródła informacji, osoby i wizerunku informatora, mówi o tym punkt 7 kodeksu dotyczący zbierania informacji. Tajemnicę może dziennikarz ujawnić jedynie przełożonemu. Podczas przekazywania skrótu informacji, wywiadu czy opinii nie może zostać zmieniony jej sens, a materiały archiwalne i rekonstrukcje zdarzeń przedstawiane w mediach elektronicznych powinny być odpowiednio zaznaczone[13].

Dziennikarzy obowiązują w świetle kodeksu odpowiednie zachowania wobec rozmówców i odbiorców.

Rozmówcy powinni być poinformowani, w jaki sposób zostaną wykorzystane ich wypowiedzi. Dziennikarza obowiązuje autoryzacja, jeśli zastrzeże ją sobie rozmówca. Wypowiedzi dzieci można wykorzystywać tylko za zgodą rodziców lub prawnych opiekunów. Dziennikarz powinien okazywać szacunek osobom, bez względu na ich odmienność ideową, kulturową czy obyczajową. Punkt widzenia dziennikarza nie

[12] http://www.sdp.pl/s/kodeks-etyki-dziennikarskiej-sdp, (data odczytu, 07-02-2016)
[13] http://www.sdp.pl/s/kodeks-etyki-dziennikarskiej-sdp, (data odczytu, 07-02-2016)

musi być zgodny z poglądami rozmówców. Dziennikarz powinien dbać o to, by nie urazić osób niepełnosprawnych fizycznie lub psychicznie, starych i chorych bądź życiowo nieporadnych. Istotna jest ostrożność, jaka powinna towarzyszyć informowaniu o nowych metodach leczniczych, szczególnie wtedy, gdy nie są one jeszcze w pełni sprawdzone i mają charakter eksperymentalny. Wróżby i horoskopy nie mogą być przedstawiane jako wiarygodne informacje czy wskazówki.

Kodeks zwraca uwagę również na język wypowiedzi, który powinien być staranny. Dziennikarz powinien unikać wulgaryzmów i określeń obscenicznych.

Punkt IV kodeksu dotyczy stosunku dziennikarzy do przestępstw i sytuacji wyjątkowych.

Przy ujawnianiu przestępstw i osób podejrzanych o ich dokonanie, należy zachować daleko idącą rozwagę, unikać opisów umożliwiających naśladowanie czynów antyspołecznych oraz nie przesądzać o winie, zanim sąd nie wyda prawomocnego wyroku.

Biorąc pod uwagę dzisiejszą sytuację związaną z wojnami i zagrożeniem terrorystycznym, w całości przytoczę podpunkt 15. i 16. punktu IV kodeksu.

Podpunkt 15. mówi: „W relacjach z wojen, zamieszek i demonstracji dziennikarze powinni zachować postawę niezaangażowanych obserwatorów, tak by nie stać się przedmiotem manipulacji”[14].

W podpunkcie 16. zawarte jest stwierdzenie, iż „Niedopuszczalne jest pokazywanie w bliskim planie scen śmierci, a krwawe skutki wojen i katastrof, przejawy okrucieństwa i przemocy mogą być opisywane i pokazywane jedynie pod warunkiem zachowania równowagi między ścisłością relacji, a względem na wrażliwość odbiorców, zwłaszcza rodzin ofiar i osób im bliskich”. Moim zdaniem, ta zasada jest łamana przez dziennikarzy nagminnie bez jakichkolwiek konsekwencji.

Kontrowersje budzi wiarygodność i niezależność dziennikarska zapisana w kodeksie.

W podpunkcie 17. znajduje się zapis mówiący, że „Wiarygodność i niezależność dziennikarska jest nie do pogodzenia z przyjmowaniem prezentów o wartości przekraczającej 200 zł, korzystaniem z darmowych wyjazdów czy testowaniem przedmiotów, urządzeń”. Rodzi się pytanie, czy przyjmowanie jakichkolwiek choćby wartych 200 złotych prezentów mieści się w tych kategoriach.

Dziennikarze nie powinni też zajmować się kryptoreklamą i zatajać informacji dla własnych korzyści. Niedopuszczalne jest wykorzystywanie dla własnych interesów nieujawnionych publicznie informacji, zwłaszcza finansowych i ekonomicznych uzyskanych w trakcie działalności zawodowej. Również angażowanie się dziennikarzy w bezpośrednią działalność polityczną i partyjną jest przejawem konfliktu interesów i dziennikarze powinni wykluczyć podejmowanie takich zajęć. Nie powinni podejmować się pełnienia funkcji w administracji publicznej i w organizacjach politycznych. Zachowania niektórych dziennikarzy tym zasadom przeczą.

Dziennikarze nie powinni uczestniczyć w nieuczciwej konkurencji, a także przywłaszczać cudzych prac i pomysłów. Obowiązywać powinna lojalność. Wydawcy i nadawcy, tym samym, nie powinni nakazywać dziennikarzom wykonywania poleceń sprzecznych z prawem, etyką zawodową i jego ugruntowanymi przekonaniami.

[14] http://www.sdp.pl/s/kodeks-etyki-dziennikarskiej-sdp, (data odczytu, 07-02-2016)

Zgodnie z kodeksem, za naruszenie zasad etyki dziennikarskiej odpowiada zarówno autor publikacji – prasowej, radiowej, telewizyjnej czy internetowej, jak i redaktor, wydawca czy nadawca. Kary wymierzają sądy dziennikarskie, odpowiednio do charakteru i skali wykroczenia. Są nimi: upomnienie, nagana, czasowe zawieszenie w prawach członka Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich, usunięcie ze Stowarzyszenia. Dodatkowo Naczelny Sąd Dziennikarski może orzec ogłoszenie werdyktu w mediach[15]. Pokrzywdzonym przysługuje prawo dochodzenia swoich praw przed sądami powszechnymi. Sprawy toczą się długo, a naprawienie szkody po latach powoduje często straty nie do odrobienia.

Mimo wspaniałej idei, jaką niesie za sobą kodeks etyki dziennikarskiej, należy zaznaczyć, że to media decydują o tym, co i w jaki sposób zostanie zaprezentowane, które wydarzenie polityczne, gospodarcze czy też społeczne pojawi się na antenie czy w prasie. Media są w większości komercyjne. Właściciel, a tuż za nim redaktor naczelny, ma największy wpływ na prezentowane treści, najczęściej nie związane z edukacją, tolerancją, kulturą czy wychowaniem. Właścicielom zależy, by maksymalizować oglądalność, a tym samym idzie maksymalizować zysk. Naukowcy zauważają, że media nie przekazują takich wartości, jak: opieka i miłość, pomoc wzajemna, dzielenie się dobrami, radość i smutek. Zauważają, że media amerykańskie jak również europejskie, skupiają się na materializmie, własności, konkurencji, indywidualizmie, brutalności, bezwzględności, akcji – szukają sensacji i kontrowersji, która pobudzi emocje czytelników i słuchaczy. Jak zauważa profesor Walety Pisarek: „Dzisiaj na duszę dziennikarza (i redaktora) czyhają pokusy sprzeniewierzenia się dziennikarskiemu sumieniu przez jednoczesną pracę w redakcji i jawne lub niejawne wykonywanie zleceń na rzecz reklamy lub marketingu, przez motywowane osobistymi korzyściami materialnymi praktyki kryptoreklamowe lub kryptopropagandowe" przez świadome tworzenie tekstów sprzecznych z własnymi przekonaniami, ale za to zgodnych z oczekiwaniami wydawcy, czy redakcji i jej linią programową, przez eksponowanie we własnych i przez siebie redagowanych tekstach lub programach wątków sensacji, erotyki i przemocy, przez zatajanie faktów lub ich okoliczności niewygodnych dla siebie, redakcji lub jakiejś instytucji, przez świadome przyczynianie się do publikowania informacji nieprawdziwych, niesprawdzonych lub zmyślonych, przez zmuszanie kolegów do wypowiedzi niezgodnych z ich przekonaniami. Ponadto dziennikarz, zobowiązany prawnie lub ekonomicznie do przestrzegania linii programowej macierzystej redakcji, w coraz większym stopniu traci swoją podmiotowość, stając się tylko dodatkiem do jednego z coraz mniej licznych, ale za to coraz większych konglomeratów medialnych". Dodaje też uwagę pokazującą upadek dziennikarstwa. Stwierdza: „Jeszcze kilkanaście lat temu dziennikarze wykłócali się w redakcji o zmiany wprowadzone do ich tekstu bez uzgodnienia. Dziś w wielu redakcjach tekst dostarczony przez reportera traktuje się tylko jako surowiec, półfabrykat"[16].

Obowiązkiem nadawców publicznych jest misja edukacyjna skierowana do całego społeczeństwa. Funkcjonowanie demokracji oraz jej kształt zależy w dużym stopniu od właściwego pełnienia tej misji.

[15] http://www.sdp.pl/s/kodeks-etyki-dziennikarskiej-sdp, (data odczytu, 07-02-2016)
[16] http://www.up.krakow.pl/konspekt/21/gosc21.html, (data odczytu, 07-02-2016)

Podsumowanie

Podnoszone też jest w literaturze naukowej, że demokracja zespolona jest z określonymi procedurami, które należy bezwzględnie przestrzegać oraz instytucjami w rodzaju: parlament, Trybunał Konstytucyjny czy Rzecznik Praw Obywatelskich. Wracając do filozoficzno-politycznego ujęcia demokracji, na który składa się co podkreśla Maria Szyszkowska, (1) neutralność światopoglądowa państwa, (2) pluralizm światopoglądowy oraz (3) rozdzielenie sfery prawa stanowionego oraz moralności – należy dodać jeszcze jedną właściwość tego ustroju. Państwo nie powinno mieć charakteru ani świeckiego, ani wyznaniowego. Dzięki temu, mniejszości, w tym mniejszości religijne, mają zagwarantowaną wolność. Większość rządząca ma (4) respektować oczekiwania grup mniejszościowych. Zróżnicowania kulturowe, w tym religijne, mają być respektowane. Skoro uzasadnia się wartość demokracji jako ustroju pełniej niż inne zapewniającego wolność i równość wszystkich ludzi, więc płynie stąd nakaz szacunku dla wszelkich mniejszości[17].

Koniecznym warunkiem wolności, co podkreśla Tadeusz Mędzelowski, są prawne gwarancje dla swobodnego kształtowania świadomości. Wiąże się to z zobowiązaniem edukacji do szerzenia tolerancji, a w tym szacunku dla różnorodnych mniejszości, w tym wyznań religijnych. O modelu europejskiej edukacji, wolnej od uprzedzeń i nasyconej odniesieniem do ideałów, pisał w swoich dziełach Mikołaj Kozakiewicz. Stan świadomości jednostek, którą kształtuje środowisko, nauczyciele i media, wpływa na los mniejszości w państwie. W warunkach braku tolerancji tworzą się postawy przystosowawcze, konformistyczne – odległe od wyznawanego w rzeczywistości systemu wartości[16]. Obowiązkiem nadawców publicznych powinna być rzetelna i bezstronna informacja. Dziennikarze powinni przestrzegać zasad zapisanych w Kodeksie Etyki Dziennikarskiej, jeśli chcą właściwie spełniać swoją misję względem społeczeństwa.

Bibliografia

1. Dobek-Ostrowska B., Fras J., Ociepka B., *Teoria i praktyka propagandy*, Wrocław 1999, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 8 - 30.
2. Jeziński M., *Marketing polityczny a procesy akulturacyjne. Przypadek III Rzeczpospolitej*, Toruń 2004, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, s. 44-51.
3. Kłoskowska A., *Kultura masowa*, Warszawa 1980, PWN, s. 94.
4. Lubczyński K., *Trybuna, Świat jest piarem*, 2006, s. 8.
5. Mędzelowski T., *Mniejszości religijne w Polsce po 1989 roku w ujęciu filozofii polityki*, Tarnów 2013, s. 6 i 164.
6. Muszyński J., *Teoria Marketingu Politycznego*, Warszawa 2004, Wydawnictwo WSP TWP, s. 206 - 208.
7. Wojciechowski B., *Interkulturowe prawo karne*, Toruń 2009, Wydawnictwo: Adam Marszałek, s. 128-140,
8. Volkoff V., *Dezinformacja oręż wojny,* Warszawa 1991, s. 8.

[17] Por. B. Wojciechowski, Interkulturowe prawo karne, Toruń 2009, s. 128-140, por. T. Mędzelowski Mniejszości religijne w Polsce po 1989 roku w ujęciu filozofii polityki, Tarnów 2013, s. 164.

[18] Por. T. Mędzelowski Mniejszości religijne w Polsce po 1989 roku w ujęciu filozofii polityki, Tarnów 2013, s. 6.

9. Ziemski A., *Przegląd Socjalistyczny,* nr 6/2007, s. 7 - 10.
10. www.sdp.pl/s/kodeks-etyki-dziennikarskiej-sdp, (data odczytu, 07-02-2016)
11. www.up.krakow.pl/konspekt/21/gosc21.html (data odczytu, 07-02-2016)

Adam Hernas
Wydział Nauk Społecznych i Informatyki Wyższa Szkoła Biznesu –
National-Louis University w Nowym Sączu

EFEKTYWNOŚĆ ENERGETYCZNA – SZÓSTE PALIWO JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie zagadnień związanych z aktualną polityką energetyczną Unii Europejskiej. Jednym z filarów tej polityki jest efektywność energetyczna, nazywana tzw. „szóstym paliwem" i postrzegana jako największe źródło oszczędności energii, które jest w posiadaniu Europy. Efektywność energetyczna to zagadnienie wielowymiarowe, które może być analizowane na wielu płaszczyznach, w tym również pod kątem wykorzystania płynącego stąd potencjału przez samorząd terytorialny. Efektywność energetyczna to także zagadnienie wielowątkowe, obejmujące swym zakresem różne gałęzie gospodarki oraz różne segmenty administracji publicznej. Stąd w artykule przedstawiono w sposób syntetyczny podstawowe rozwiązania w tej materii, które poparto aktami prawnymi różnej rangi oraz rządowymi dokumentami strategicznymi. Rozwiązania te zawężono jednak do spraw związanych z poprawą efektywności energetycznej w jednym z segmentów administracji, czyli w samorządzie terytorialnym, zwłaszcza zaś na szczeblu gminy. W oparciu o te rozwiązania wyjaśniono korzyści płynące z poprawy efektywności energetycznej w gminach, przekładające się na oszczędności w budżetach tych jednostek.

Słowa kluczowe: efektywność energetyczna, samorząd terytorialny, gmina, poprawa efektywności energetycznej w gminach

Summary: The purpose of the article is to present the aspects of present European Union energy policy. One pillar in this policy is energy efficiency, referred to as „the sixth fuel" and recognized as the greatest source of energy savings which is in the possession of Europe. Energy efficiency is a multidimensional aspect, which may be analysed at various levels, including the on-going potential for local government units. Energy efficiency is also a cross-dimensional aspect, covering various economic branches and segments of public administration. Therefore, basic solutions in this matter were synthesised in this article, which are regulated by legal acts of various importance and with government strategic documents. However, these solutions are limited to the issues connected with energy efficiency at one of administrative level, namely the local government – especially in the municipalities. The article explains benefits resulting from improving of energy efficiency in municipalities, which translates into savings in the municipality budgets.

Keywords: Energy efficiency, local government, municipality, improving of energy efficiency in municipalities.

Wstęp

W ostatnich latach polityka energetyczna Unii Europejskiej coraz bardziej zorientowana jest na działania mające na celu redukcję zużycia energii pochodzącej z zasobów naturalnych, do których zalicza się: paliwa stałe, gaz ziemny oraz pochodne ropy naftowej. Zasoby te nazywane są „nieodnawialnymi źródłami energii", co świadczy o tym, że ich pokłady nie podlegają regeneracji i tym samym coraz bardziej się kurczą. Co więcej, z dostępnych raportów i analiz wynika, że nieodnawialne źródła energii znajdują się w końcowej fazie eksploatacji, dlatego też należy je ostrożnie i racjonalnie wykorzystywać w gospodarkach poszczególnych państw członkowskich. O prawidłowej gospodarce energetycznej decyduje obecnie także inny ważny czynnik, którym jest redukcja emisji gazów cieplarnianych. Dlatego nie można zapominać, że choć zasoby naturalne są nadal w wielu krajach UE podstawowymi źródłami energii, to jednak są też głównymi źródłami emisji CO_2[1].W obliczu powyższych problemów Unia Europejska wprowadza szereg rozwiązań prawnych i systemowych, które mają na celu szukanie oszczędności w aspekcie ekonomicznym i środowiskowym, w tym poprzez redukcję energii pochodzącej z nieodnawialnych źródeł energii. W tym celu, w coraz większym stopniu stosuje się urządzenia, które wykorzystują energię pochodzącą z tzw. „odnawialnych źródeł energii", skrótowo nazywanych „OŹE", czy „OZE". Do takich źródeł należy zaliczyć chociażby: energię wiatru, energię promieniowania słonecznego, energię geotermalną, czy energię otrzymywaną z biomasy. Energia z OZE pochodzi z naturalnych, powtarzających się procesów przyrodniczych. Stąd może być ona wykorzystywana przez cały czas, gdyż jej zasoby są uzupełniane w procesach zachodzących w przyrodzie. Zastosowanie odnawialnych źródeł energii zmniejsza także zapotrzebowanie na nieodnawialną energię pierwotną, a jednocześnie redukuje emisję szkodliwych substancji, zwłaszcza gazów cieplarnianych. Zatem, w porównaniu do źródeł tradycyjnych, pozyskiwanie energii z OZE jest bardziej przyjazne dla otaczającego nas środowiska[2].

Efektywność energetyczna – definicja pojęcia oraz podstawowe regulacje prawne

Podejście unijnej polityki energetycznej do zagadnienia efektywności energetycznej przejawia się w tym, że obecnie jest ono tematem różnego rodzaju publikacji, czy materiałów informacyjnych. Lektura tych opracowań prowadzi do ogólnego wniosku, że efektywność energetyczna, to:

- oszczędzanie energii polegające na redukcji zużycia energii w różnego rodzaju działalności, przy jednoczesnym utrzymaniu stałego poziomu tej działalności[3];
- stosunek uzyskanych wymiernych korzyści w wyniku użytkowania różnego rodzaju obiektów i urządzeń do ilości energii zużytej przez te obiekty i urządzenia.

[1] A. Hernas, *Efektywność energetyczna przedsiębiorstwa – drzemiący potencjał*, „Źródło" 2015, nr 2, s. 27.
[2] GUS, *Energia ze źródeł odnawialnych w 2013 r.*, Materiał na konferencję prasową w dniu 28 listopada 2014 r., http://stat.gov.pl/, 20.06.2015.
[3] A. Hernas, *Efektywność energetyczna przedsiębiorstwa*…, s. 27.

Jednym z głównym celów efektywności energetycznej, czyli inaczej – efektywnego wykorzystania energii – jest podjęcie działań na rzecz ograniczenia wpływu energetyki, przemysłu oraz budownictwa na środowisko poprzez redukcję emisji CO_2. To, że efektywność energetyczna została wpisana na stałe do polityki Unii Europejskiej, wynika również z obecnej sytuacji politycznej w Europie. Zatem takie czynniki, jak: niepewność dostaw gazu ze strony Rosji oraz destabilizacja sytuacji polityczno-gospodarczej na Ukrainie implikują działania krajów członkowskich UE, których celem jest stworzenie wspólnotowej polityki energetycznej[4]. Jednym z priorytetów tej polityki jest zaś unia energetyczna, która w dokumentach roboczych organów UE jawi się jako instytucja opierająca się na pięciu filarach, tj.: bezpieczeństwie dostaw, zintegrowanym europejskim rynku energetycznym, efektywności energetycznej, redukcji emisji oraz badaniach i rozwoju w dziedzinie energii. W jednym z takich dokumentów można znaleźć informację, że powołanie unii energetycznej ma na celu znaczne zmniejszenie uzależnienia Europy od paliw kopalnych, przy jednoczesnym uwzględnieniu problemu zmiany klimatu[5].

W świetle powyższych działań organów UE nietrudno przypuszczać, że pojęcie efektywności energetycznej często definiowane będzie w tekstach wspólnotowych aktów prawnych, a te z kolei poprzez wprowadzenie do porządku prawnego poszczególnych krajów członkowskich stają się prawem obowiązującym w całej Unii Europejskiej. Jednym z najważniejszych aktów prawa wspólnotowego, który zawiera zarazem definicję pojęcia „efektywności energetycznej" jest dyrektywa 2012/27/UE1 (dalej: dyrektywa EED – ang. Energy Efficiency Directive), której głównym celem jest wspieranie działań zmierzających w kierunku poprawy efektywności energetycznej całej Unii. Działania te mają zaś wpłynąć na osiągnięcie głównego unijnego celu, zakładającego zwiększenie efektywności energetycznej o 20 % do 2020 roku[7]. Poprawa efektywności energetycznej dotyczy uzyskania oszczędności energii w różnych gałęziach gospodarki, przy czym największe pokłady tych oszczędności znajdują się w sektorze mieszkaniowym. Z raportu GUS wynika bowiem, że w 2012 roku największym konsumentem finalnego zużycia w energii w Polsce były gospodarstwa domowe (31%)[8]. Oszczędności energii należy także doszukiwać się w takich sektorach, jak: transport (26 % zużycia energii), przemysł (24 %) oraz usługi (13 %), co ilustruje poniższy rysunek.

[4] M. Tatarzyński, *Polityka energetyczna Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo narodowe", Raport BBN, Warszawa 2007, s. 109.

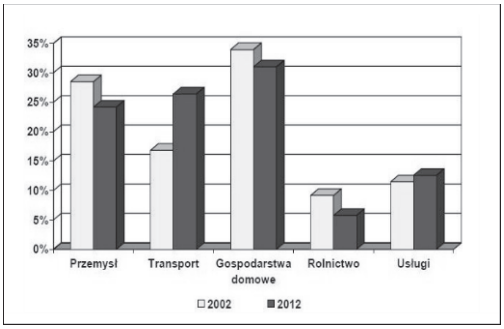
[5] *Pakiet dotyczący unii energetycznej,* dokument roboczy Komisji Środowiska, Zmiany Klimatu i Energii (ENVE) z dnia 4 maja 2015 r., s. 3, https://webapi.cor.europa.eu/, 20.06.2015.

[6] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE, Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012, s.1.

[7] Art. 1 ust. 1 dyrektywy.

[8] GUS, *Efektywność wykorzystania energii w latach 2002-2012*, Warszawa 2014, s. 13, http://stat.gov.pl/, 20.06.2015.

Rys. 1 Struktura finalnego zużycia energii w Polsce wg sektorów



Źródło: Publikacja GUS: *Efektywność wykorzystania energii w latach 2002-2012*, Warszawa 2014, s. 13.

Poprawa efektywności energetycznej jest zatem zagadnieniem wielopłaszczyznowym, stąd musi być regulowana w aktach prawnych obejmujących swym zakresem różne obszary. W tym miejscu, poza wspomnianą dyrektywą EED pozwolę sobie wymienić w kolejności chronologicznej kilka aktów prawa wspólnotowego, które dotyczą takich obszarów, jak: etykietowanie urządzeń zużywających energię, budownictwo niskoenergetyczne, czy odnawialne źródła energii, tj.:

- Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/30/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie wskazania poprzez etykietowanie oraz standardowe informacje o produkcie, zużycia energii oraz innych zasobów przez produkty związane z energią, Dz. Urz. UE L 153 z 18.6.2010, s.1;
- Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (recast), Dz. Urz. UE L 153 z 18.6.2010, s.13;
- Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 28/2009/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, Dz. Urz. UE L 140 z 5.6.2009, s.16.

W przypadku Polski, postanowienia wymienionych czterech dyrektyw znalazły swoje odzwierciedlenie w następujących ustawach:

- ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej, Dz. U. z 2011 nr 94 poz. 551 ze zm.;
- ustawie z dnia 14 września 2012 r. o obowiązkach w zakresie informowania o zużyciu energii przez produkty wykorzystujące energię, Dz. U. z 2012 r. poz. 1203;
- ustawie z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków, Dz. U. z 2014 r. poz. 1200;
- ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, Dz. U. z 2015 r. poz. 478.

Można stąd sądzić, że efektywność energetyczna jest zagadnieniem obszernym i wielowątkowym, które zasługuje na takież opracowanie i nie sposób go szczegółowo wyjaśnić w tego rodzaju publikacji. Dlatego też dalszą część artykułu poświęciłem

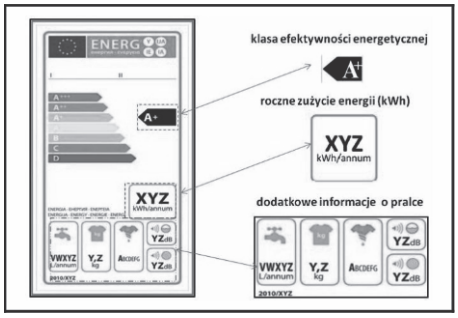
tym zagadnieniom, które korespondują z działaniami mającymi na celu poprawę efektywności energetycznej na terenach jednostek samorządu terytorialnego. Pierwszy z przywołanych aktów prawnych, czyli ustawa o efektywności energetycznej, przewiduje dla jednostek sektora publicznego następujące środki poprawy efektywności energetycznej:

- umowę, której przedmiotem jest realizacja i finansowanie przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej;
- nabycie nowego urządzenia, instalacji lub pojazdu, które charakteryzują się niskim zużyciem energii, a także niskimi kosztami eksploatacji;
- wymianę eksploatowanego urządzenia, instalacji lub pojazdu na urządzenie, instalację lub pojazd nowy, albo ich modernizację;
- nabycie lub wynajęcie efektywnych energetycznie budynków lub ich części albo przebudowa lub remont użytkowanych budynków, w tym realizacja przedsięwzięcia termomodernizacyjnego;
- sporządzenie audytu energetycznego dla budynków o powierzchni użytkowej powyżej 500 m^2, których dana jednostka sektora publicznego jest właścicielem lub zarządcą[9].

Porównanie powyższych regulacji z postanowieniami dyrektywy EED prowadzi do wniosku, że ujęte w ustawie o efektywności energetycznej zadania jednostek sektora publicznego są wypełnieniem art. 5 tejże dyrektywy. W kontekście zawartych tam regulacji, jednostki sektora publicznego powinny bowiem pełnić wzorcową rolę w zakresie oszczędnego gospodarowania energią i dawać w tym względzie przykład do naśladowania.

Druga w kolejności ustawa dotyczy w szczególności obowiązków w zakresie informowania o zużyciu energii oraz innych podstawowych zasobów przez produkty wykorzystujące energię lub wpływie tych produktów na zużycie energii. Ogólnie rzecz ujmując, chodzi o tzw. „etykietowanie energetyczne", czyli wprowadzenie systemu etykiet i kart informujących o zużyciu lub oszczędnościach energii produktów zużywających energię. Przykład takiej etykiety energetycznej zamieszczono na rysunku poniżej.

Rys. 2 Przykładowa etykieta energetyczna dla pralki



Źródło: A. Hernas, *Wpływ fotowoltaiki na charakterystykę energetyczną budynków (cz. I)*, „Elektroinstalator" 2013, nr 4, s. 63.

[9] Art. 10 ust. 2 ustawy.

Jak widać, efektywność energetyczna danego urządzenia (tu: pralki) wyrażona jest poprzez klasę efektywności energetycznej (tu: A+) i odpowiadające tej klasie roczne zużycie energii elektrycznej, które wyrażone jest w kWh/rok. Zależność pomiędzy tymi dwoma parametrami jest taka, że im wyższa klasa efektywności energetycznej (A++, A+++), tym niższe roczne zużycie energii danego urządzenia i odwrotnie – im niższa klasa efektywności energetycznej (A, B, C, D), tym roczne zużycie energii będzie wyższe. Jest to o tyle ważne, że stopień zapotrzebowania danego urządzenia na energię elektryczną ma bezpośrednie przełożenie na zasobność portfela właściciela tegoż urządzenia. Zatem należy przypuszczać, że urządzenie cechujące się najwyższą klasą efektywności energetycznej (A+++) pozwoli zaoszczędzić najwięcej energii i tym samym przyniesie jego posiadaczowi wymierne korzyści finansowe.

Kolejny akt prawny, czyli ustawa o charakterystyce energetycznej, został wymieniony jako trzeci w kolejności. Jednak w kontekście poprawy efektywności energetycznej budynków należy mu przyznać taką samą wagę, jak ustawie o efektywności energetycznej. Ta ważka konstatacja ma swoje źródło w roli, jaką przywołany akt prawny ma odgrywać w podejściu państw członkowskich do zagadnienia budownictwa niskoenergetycznego. W tym względzie dyrektywa 2010/31/UE przyznaje zaś sektorowi publicznemu wiodącą rolę, która dotyczy promowania efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej. Stąd wydana w oparciu o jej postanowienia ustawa o charakterystyce energetycznej budynków reguluje następujące obowiązki dla tego sektora:

- posiadanie świadectwa energetycznego dla budynków zajmowanych przez organy wymiaru sprawiedliwości, prokuraturę oraz organy administracji publicznej, w których dokonywana jest obsługa interesantów, o powierzchni większej niż 500 m² oraz umieszczanie tych świadectw w widocznym miejscu;
- umieszczanie świadectwa energetycznego w widocznym miejscu, także w przypadku budynków o powierzchni użytkowej przekraczającej 500 m², w którym są świadczone usługi dla ludności, w szczególności zaś dworców, lotnisk, muzeów, hal wystawienniczych, dla których świadectwo takie zostało sporządzone [10].

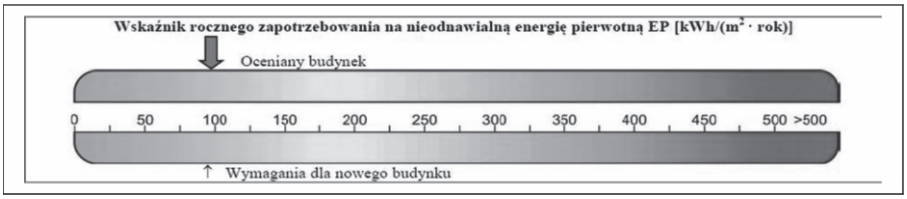
W uzasadnieniu projektu ustawy można znaleźć informację, że powyższe obowiązki są odzwierciedleniem przepisów zawartych w art. 12 i 13 dyrektywy 2010/31/UE. Celem tej regulacji jest zatem „zapewnienie wzorcowej roli organów administracji publicznej, organów wymiaru sprawiedliwości oraz prokuratury w zakresie stosowania i promowania rozwiązań energooszczędnych w budynkach zajmowanych przez te organy”[11].

W oparciu o postanowienia omawianej ustawy, dla budynku (lokalu) zbywanego na podstawie umowy sprzedaży lub umowy sprzedaży spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, lub budynku (lokalu) wynajmowanego, powinno być sporządzone świadectwo charakterystyki energetycznej. W dokumencie tym, nazywanym również „świadectwem energetycznym” czy „certyfikatem energetycznym”, całkowita efektywność energetyczna budynku lub jego części wyrażana jest w postaci

[10] Uzasadnienie projektu ustawy o charakterystyce energetycznej budynków, s. 1-2; http://legislacja.rcl.gov.pl/, 20.06.2015.
[11] Ibidem, s. 4.

wskaźnika rocznego zapotrzebowania na nieodnawialną energię pierwotną (EP), którego wartość wyliczona jest w oparciu o stosowną metodologię[12]. Na kolejnym rysunku przedstawiono sposób wyrażania w świadectwie energetycznym całkowitej efektywność energetycznej budynku. Widać z niego, że parametr ten ilustrowany jest w postaci strzałki zamieszczonej nad paskiem energetycznym i wyrażany w kWh/(m². rok).

Rys. 3 Graficzna ilustracja zapotrzebowania budynku na energię pierwotną



Źródło: Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 27 lutego 2015 r. w sprawie metodologii wyznaczania charakterystyki energetycznej budynku lub części budynku oraz świadectw charakterystyki energetycznej, Dz. U. z 2015 r. poz. 376.

Zakresem przedmiotowym ostatniego z analizowanych aktów prawnych, czyli ustawy o odnawialnych źródłach energii, objęto m.in. zagadnienie dotyczące zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego kraju i ochrony środowiska, poprzez efektywne i racjonalne wykorzystanie OZE, uwzględniające realizację długofalowej polityki rozwoju gospodarczego Polski[13]. Wydaje się, że w połączeniu z regulacjami zawartymi w innych aktach prawnych, ustawa o odnawialnych źródłach energii stanowi doskonały instrument do realizacji powyższego celu. Co więcej, pozwoli ona w niedalekiej przyszłości spełnić unijne wymogi w zakresie wykorzystania odnawialnych źródeł energii oraz zdynamizuje rozwój gospodarczy Polski lokalnej. Jednym z głównych celów ustawy jest bowiem umożliwienie przeprowadzania opłacalnych inwestycji związanych z energetyką odnawialną przez mieszkańców samorządu terytorialnego, a to może przynieść jednostkom tegoż samorządu wymierne korzyści finansowe (np. w wysokości podatku od nieruchomości). Z drugiej strony, tzw. „energetyka prosumencka", w której właściciel instalacji OZE jest „prosumentem", a zatem jednocześnie producentem i konsumentem wytworzonej przez tę instalację energii, pozwoli mieszkańcom gmin czerpać zyski nie tylko z produkcji energii elektrycznej z OZE, ale także zyski z dzierżawy gruntów i budynków. Przy budowie, montażu oraz eksploatacji instalacji OZE powstaną także nowe miejsca pracy oraz poprawi się lokalna infrastruktura[14].

W jednym z opracowań udowodniłem, że instalacja OZE (np. system fotowoltaiczny, kolektory słoneczne, czy pompa ciepła), w połączeniu z konwencjonalnym źródłem ogrzewania może nieraz w znaczący sposób zmniejszyć zapotrzebowanie różnego rodzaju obiektów na energię. Zauważyłem jednak, że systemy fotowoltaiczne (systemy PV) mogą spełnić inną, ważniejszą i zarazem podstawową funkcję

[12] A. Hernas, *Ocena efektywności energetycznej budynku*, „Polski Instalator" 2013, nr 12, s. 23.
[13] Uzasadnienie projektu ustawy o odnawianych źródłach energii, s. 4; http://legislacja.rcl.gov.pl/, 20.06.2015.
[14] Por. W. Strzelecki, *Na braku ustawy o OZE najwięcej tracą samorządy lokalne*; http://biznesalert.pl, 20.06.2015.

tego typu urządzeń, czyli mają zagwarantować produkcję energii elektrycznej dla potrzeb prosumenckich[15]. Działania mające na celu poprawę efektywności energetycznej, w oparciu o urządzenia produkujące energię elektryczną z OZE, powinny być realizowane przede wszystkim przez pryzmat uniezależnienia się Polski od zewnętrznych dostaw energii elektrycznej[16]. Przy całościowym podejściu do zagadnienia efektywności energetycznej nie powinno się zaś zapominać o tym, że ustawa o odnawialnych źródłach energii stwarza warunki i mechanizmy prawne, które w głównej mierze dotyczą czerpania realnych korzyści finansowych z prosumenckiego modelu produkcji energii[17]. Trzeba też pamiętać, że urządzenia produkujące tego typu energię mogą być również zastosowane w budynkach (w tym budynkach użyteczności publicznej) i tym samym wpływać na redukcję zapotrzebowania tych budynków na energię pochodzącą przecież w głównej mierze z zasobów naturalnych. To z kolei przyczynia się do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i w konsekwencji, do poprawy stanu ochrony środowiska naturalnego.

Efektywność energetyczna – szóste paliwo samorządu terytorialnego

W jednym ze swoich komunikatów z 2011 roku Komisja Europejska podkreśliła, że efektywność energetyczna powinna być traktowana jako największe źródło oszczędności energii, które jest w posiadaniu Europy, gdyż jest to tzw. „szóste paliwo" Unii Europejskiej. Dlatego też uwzględnienie tego potencjału w politykach energetycznych poszczególnych krajów członkowskich wydaje się być najlepszym sposobem na redukcję o 20 % zużycia energii pierwotnej, pochodzącej ze źródeł nieodnawialnych, co ma nastąpić w Unii do 2020 roku[18]. Analiza opracowań dotyczących światowego zużycia energii pozwala na postawienie tezy, że istnieje tendencja wzrostowa w kwestii światowego popytu na energię pierwotną. Zakłada się przy tym, że takie czynniki, jak: dalszy wzrost liczby mieszkańców Ziemi o 1,7 mld oraz średnioroczny wzrost światowej gospodarki do 2035 roku o 3,5 % pociągną za sobą wzrost zapotrzebowania na tego rodzaju energię o ponad 30 %[19]. Dlatego już teraz konieczne jest podjęcie zdecydowanych kroków, zmierzających do jej racjonalnego użytkowania[20].

Efektywność energetyczna – obok węgla, ropy, gazu, atomu oraz źródeł odnawialnych postrzegana jest jako energia, która może być zaoszczędzona poprzez różnorakie działania, przy czym w porównaniu z energią pozyskiwaną ze źródeł

[15] A. Hernas, *Wpływ fotowoltaiki na charakterystykę energetyczną budynków (cz. II)*, „Elektroinstalator" 2013, nr 6, s. 67.

[16] Por. R. Turski, R. Sekret, *Wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych a efekt ekologiczny*, „Energia i Budynek" 2012, nr 4 (59), s. 28-36.

[17] Por. J. Starościak, *OZE a efektywność energetyczna budynków w Polsce*, „Doradca Energetyczny" 2012, nr 4, s. 28-31.

[18] *Plan na rzecz efektywności energetycznej z 2011 r*., Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów, KOM (2011) 109 z dn. 8.03.2011, s. 2, eur-lex.europa.eu , 20.06.2015.

[19] *Word Energy Outlook 2011*, Raport Międzynarodowej Agencji Energetycznej, http://www.iea.org/weo/, 20.06.2015.

[20] A. Hernas, *Efektywność energetyczna na przykładzie gminy – szanse i wyzwania*, „Energia i Budynek" 2012, nr 07-08 (62), s. 38.

nieodnawialnych jest ona najczystsza, bardziej dostępna i jednocześnie trwała[21]. Jest to zatem doskonałe narzędzie, pozwalające na zmianę podejścia do globalnej polityki energetycznej, która powinna zmierzać w kierunku przejścia wszystkich krajów świata na gospodarkę niskoemisyjną. W tym miejscu pozostawiam poza rozważaniami realizację tego celu w skali globalnej, choć w mojej ocenie jest to temat tak samo ważki, jak aktualny. Szczupłość miejsca oraz zakres tego opracowania pozwala jedynie poświęcić dalsze rozważania tematyce wspólnotowej polityki energetycznej, a ta w ostatnim czasie kładzie coraz większy nacisk na działania związane z poprawą efektywności energetycznej. Poprawa tej efektywności jest zatem instrumentem polityki energetycznej UE, którego użycie pozwala w sposób najbardziej opłacalny, a przy tym dostępny i trwały zwiększyć bezpieczeństwo energetyczne Unii. Co więcej, jest ona także instrumentem polityki ekologicznej, gdyż jako energia najczystsza pozwala w skuteczny sposób poprawić obecny stan środowiska naturalnego krajów członkowskich[22].

Przenosząc powyższe uwagi na grunt działalności samorządu terytorialnego, już na wstępie pragnę podkreślić, że zagadnienie poprawy efektywności energetycznej jest tu regulowane zarówno aktami prawnymi, jak i dokumentami strategicznymi. Co więcej, w celu realizacji tego zadania jednostki samorządu terytorialnego mogą obecnie korzystać z różnego rodzaju form wsparcia, które pomagają im wykorzystać drzemiący w efektywności energetycznej potencjał. Jednak w pierwszej kolejności należy w tym względzie wymienić uregulowania ustrojowe, które polski ustawodawca zawarł w art. 16 ust. 2 Konstytucji RP i postanowił, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej w Polsce, zaś przysługującą mu w ramach ustaw część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Choć Konstytucja RP nie wprowadza podziału samorządu terytorialnego na samorząd gminny, samorząd powiatowy oraz samorząd województwa, to jednak w art. 164 ust. 1 decyduje o tym, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Nie ulega zatem wątpliwości, że poprzez realizację swych zadań każda gmina podobnie, jak powiat, czy województwo samorządowe wykonuje zadania z zakresu administracji publicznej, w tym te, które wynikają z prawa administracyjnego materialnego, a za takie należy uznać regulacje dotyczące poprawy efektywności energetycznej. Na najniższym szczeblu samorządu terytorialnego efektywność energetyczna będzie zatem regulowana poprzez następujące akty prawne:

- ustawę o samorządzie gminnym[23],
- ustawę – Prawo energetyczne[24],
- ustawę o efektywności energetycznej.

Otwarty katalog zadań własnych gminy zawiera art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W jednym z zamieszczonych tam przepisów ustawodawca postanowił, że do zadań własnych gminy należy m.in. zaspakajanie zbiorowych potrzeb

[21] „*Szóste paliwo*", Kampania społeczna na rzecz poprawy efektywności energetycznej budynków, materiały informacyjne Rockwool, www.rockwool.pl, 20.06.2015.
[22] Ibidem.
[23] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. z 1990 r. nr 16, poz. 95 ze zm.
[24] Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, t. j. Dz. U. z 2006 r. nr 89, poz. 625 ze zm.

gminy w zakresie zapotrzebowania w energię elektryczną i cieplną oraz gaz[25]. Ten przepis o charakterze generalnym został następnie doprecyzowany w art. 18 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne poprzez wyjaśnienie, że zadania własne gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe powinny być realizowane w drodze:

1) planowania i organizacji tego zaopatrzenia,
2) planowania oświetlenia miejsc publicznych i dróg znajdujących się na terenie gminy,
3) finansowania znajdującego się tam oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych,
4) planowania i organizacji działań mających na celu racjonalizację zużycia energii i promocję rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze gminy.

W kontekście poprawy efektywności energetycznej w gminie istotne są postanowienia art. 18 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo energetyczne, wprowadzone do polskiego porządku prawnego z dniem 1 stycznia 2012, a mające na celu wypełnienie obowiązku zawartego w art. 39 pkt 5 ustawy o efektywności energetycznej. Nakazują one gminom uwzględnienie w planowaniu i organizacji takich działań, które mają na celu racjonalizację zużycia energii oraz promocję rozwiązań zmniejszających zużycie tej energii na swoim obszarze[26]. Natomiast ustawa – Prawo energetyczne zobowiązuje każdą gminę do tego, aby zadania z zakresu zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe realizowała zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku takiego planu – zgodnie z kierunkami rozwoju gminy zawartymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wykonanie powyższego obowiązku nie może być jednak sprzeczne z założeniami wojewódzkiego programu ochrony powietrza przyjętego przez gminę na podstawie art. 91 Prawa ochrony środowiska[27], a mającego na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji, będącego standardem jakości powietrza[28].

Gminna polityka energetyczna

Poprawę efektywności energetycznej w gminie należy także realizować w oparciu o założenia dwóch rządowych dokumentów strategicznych, czyli Polityki energetycznej Polski[29] oraz Drugiego Krajowego Planu Działań dotyczącego efektywności energetycznej dla Polski[30]. W pierwszym z dokumentów założono, że jednym z priorytetowych celów polityki energetycznej Polski do 2030 roku będzie poprawa efektywności energetycznej. Wynika to z tej przyczyny, że efektywność energetyczna polskiej gospodarki jest dwa razy niższa od średniej europejskiej. Dlatego jednym z głównych celów tej polityki jest konsekwentne zmniejszanie energochłonności

[25] Art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy.
[26] A. Hernas, *Efektywność energetyczna na przykładzie gminy…*, op.cit., s. 39.
[27] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2001 r. nr 62, poz. 627 ze zm.
[28] A. Hernas, *Efektywność energetyczna na przykładzie gminy…*, op.cit., s. 39.
[29] Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r., M. P. z 2009 r. nr 2, poz. 11.
[30] *Drugi Krajowy Plan Działań dotyczący efektywności energetycznej dla Polski,* Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, kwiecień 2012, wersja 0.4, http://www.mg.gov.pl, 20.06.2015.

polskiej gospodarki do poziomu krajów tzw. „Starej Unii Europejskiej" (UE-15). Stąd działania przyczyniające się do wzrostu efektywności energetycznej polskiej gospodarki pozwolą następnie ograniczyć wzrost zapotrzebowania na paliwa nieodnawialne i w konsekwencji przyczynią się do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego naszego kraju[31].

Natomiast drugi dokument strategiczny zawiera planowane, konkretne środki poprawy efektywności energetycznej, które mają na celu poprawę tej efektywności w poszczególnych sektorach polskiej gospodarki. Te działania mają z kolei zapewnić realizację ustalonego w ustawie o efektywności energetycznej krajowego celu w zakresie oszczędnego gospodarowania energią. Zatem zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy do 2016 roku polska gospodarka powinna uzyskać oszczędności energii finalnej, w ilości nie mniejszej niż 9 % średniego krajowego zużycia tej energii w ciągu roku. Przyjęte w Krajowym Planie Działań środki poprawy efektywności energetycznej dotyczą oszczędnego gospodarowania energią w następujących sektorach: mieszkalnictwo (gospodarstwa domowe), sektor publiczny, sektor przemysłu oraz sektor małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)[32]. Z uwagi na temat opracowania, w tabeli poniżej wymieniono jedynie środki przyjęte dla sektora publicznego (zob. tab. 1.).

Tabela 1. Środki poprawy efektywności energetycznej w obszarze sektora publicznego

Lp.	Nazwa środka	Cel	Uniknięcie emisji CO_2 (tys. Mg)	Czas trwania
1	System zielonych inwestycji (Część 1) – zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej.	Ograniczenie zużycia energii o 1 950 GWh.	370 000	2011-2014
2	System zielonych inwestycji (Część 5) – zarządzanie energią w budynkach wybranych podmiotów sektora publicznego.	Ograniczenie zużycia energii.	115 000	2010-2015
3	Program „Oszczędność energii i promocja odnawialnych źródeł energii" (w ramach Mechanizmu Finansowego EOG oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego w latach 2012 – 2017). Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	Ograniczenie zużycia energii.	-	2012-2017
4	(POIiŚ) - Działanie 9.3 Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej.	Zmniejszenie zużycia energii w sektorze publicznym.	-	2007-2015

Źródło: Opracowanie własne w oparciu o Drugi Krajowy Plan Działań.

Wśród osób zajmujących się zawodowo zarządzaniem energią w jednostkach administracji publicznej panuje przekonanie, że polityka energetyczna gminy powinna

[31] A. Hernas, *Efektywność energetyczna przedsiębiorstwa*..., op.cit., s. 27.
[32] Ibidem.

być kształtowana w oparciu o realizację kilku strategicznych celów, w tym dotyczących:
- zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego,
- współpracy ze wszystkimi lokalnymi podmiotami na rzecz zrównoważonego rozwoju gminy,
- efektywnego zarządzania energią i środowiskiem,
- umiejętnego korzystania z uwolnionego rynku energii elektrycznej[33].

Z uwagi na wagę powyższych zagadnień, każde z nich zasługuje przynajmniej na jedno osobne opracowanie. Dlatego w tym miejscu pragnę jedynie zasygnalizować, że pierwszy z przedstawionych celów realizowany jest przez gminę w oparciu o strategiczny dokument o nazwie: „Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe". Projekt tego dokumentu jest opracowywany przez organ wykonawczy gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) oraz zatwierdzany w drodze uchwały przez organ stanowiący gminy (radę gminy, radę miejską, radę miasta). Zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy – Prawo energetyczne projekt ten powinien zawierać m.in. określenie możliwości zastosowania środków poprawy efektywności energetycznej w rozumieniu ustawy o efektywności energetycznej[34].

Kolejny cel strategiczny obejmuje swym zakresem współpracę gminy z lokalnymi przedsiębiorcami, przedstawicielami nauki oraz ekspertami ds. zrównoważonego rozwoju gminy. Nie ulega wątpliwości, że cel ten jest po części skorelowany z trzecim celem strategicznym, czyli efektywnym zarządzaniem energią i środowiskiem w gminie. Stąd przy jego realizacji należy w pierwszej kolejności skupić się na utworzeniu przy każdym organie wykonawczym gminy komórki odpowiedzialnej za zarządzanie energią. Jednak, w zależności od wielkości gminy, może to być jedna osoba (menadżer energetyczny), sekcja zarządzania energią, czy biuro zarządzania energią[35]. Nowoczesne zarządzanie energią w jednostkach samorządu terytorialnego wymaga nabycia specjalistycznej wiedzy, a taką dysponują uczelnie wyższe, w tym Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University w Nowym Sączu. Stąd współpraca pomiędzy środowiskiem naukowym a samorządowym w celu poprawy efektywności energetycznej w gminach wydaje się być czymś oczywistym i nieuniknionym.

Polityka energetyczna gminy powinna być również kształtowana w oparciu o ostatni z wymienionych celów strategicznych, a dotyczący umiejętnego korzystania z rynku energii elektrycznej. Również i w tym względzie samorząd terytorialny może pochwalić się już teraz pewnymi osiągnięciami, co wynika z umiejętnego wykorzystania zjawiska uwolnienia rynku energii elektrycznej. Podjęcie takich działań może w znacznym stopniu ograniczyć wydatkowanie przez samorząd terytorialny środków publicznych na zakup tego rodzaju energii, a co się z tym wiąże przynieść wymierne korzyści finansowe w postaci sporych oszczędności[36].

---

[33] Por. B. Herbuś, *Zalety i wymogi kompleksowego podejścia do gminnej gospodarki energetycznej*, [w:] *Materiały z konferencji „Efektywność energetyczna w samorządach. Praktyka, finansowanie, technologie*", Park Naukowo – Technologiczny Euro – Centrum, Katowice 4 czerwca 2012, s. 11-16.

[34] A. Hernas, *Efektywność energetyczna na przykładzie gminy…*, op.cit., s. 39.

[35] Ibidem, s. 39-40.

[36] Por. B. Herbuś, op. cit., s. 12-16.

Zakończenie

Efektywność energetyczna jednostek samorządu terytorialnego to zagadnienie wielowymiarowe, wymagające kompleksowego podejścia oraz znajomości różnego rodzaju prawnych uwarunkowań. Stąd opracowanie to stanowi jedynie próbę zasygnalizowania ważności tematu. Mając jednak na uwadze cel, który przyświecał jego twórcy, nie może w nim zabraknąć jeszcze jednej uwagi. Otóż podkreślenia wymaga to, że wśród działań na rzecz poprawy efektywności energetycznej *Polityka energetyczna Polski* wymienia także kampanie informacyjne i edukacyjne, promujące racjonalne wykorzystanie energii. Dlatego też zorganizowana przez Wyższą Szkołę Biznesu – National Louis University międzynarodowa konferencja naukowa „25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – jednostka i społeczeństwo – teraźniejszość i perspektywy" jawi się jako doskonałe narzędzie promujące zagadnienie poprawy efektywności energetycznej w samorządzie terytorialnym. Konferencja ta pozwala na zasygnalizowanie przedstawicielom świata nauki, organom samorządu terytorialnego oraz zaproszonym gościom idei efektywności energetycznej i płynących stąd wymiernych korzyści finansowych zarówno dla samorządu terytorialnego, jak i społeczności lokalnych. W takim razie pozostaje życzyć sobie oraz wszystkim jej uczestnikom, aby nadanie konferencji międzynarodowego formatu zaowocowało w przyszłości również tego typu wydarzeniami, co przyczyni się do dalszej, równie owocnej wymiany informacji w kwestii poprawy efektywności energetycznej w oparciu o międzynarodowe doświadczenia.

Bibliografia

1. GUS, *Energia ze źródeł odnawialnych w 2013 r.*, Materiał na konferencję prasową w dniu 28 listopada 2014 r. Dokument dostępny na: http://stat.gov.pl/.
2. GUS, *Efektywność wykorzystania energii w latach 2002-2012*, Warszawa 2014. Dokument dostępny na: http://stat.gov.pl/.
3. *Drugi Krajowy Plan Działań dotyczący efektywności energetycznej dla Polski,* Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2012, wersja 0.4. Dokument dostępny na: http://www.mg.gov.pl.
4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE, Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012.
5. Herbuś B., *Zalety i wymogi kompleksowego podejścia do gminnej gospodarki energetycznej*, Materiały z konferencji „Efektywność energetyczna w samorządach. Praktyka, finansowanie, technologie", Park Naukowo – Technologiczny Euro – Centrum, Katowice 4 czerwca 2012, s. 11-16.
6. Hernas A., *Efektywność energetyczna na przykładzie gminy – szanse i wyzwania*, „Energia i Budynek" 2012, nr 07-08.
7. Hernas A., *Efektywność energetyczna przedsiębiorstwa – drzemiący potencjał,* „Źródło" 2015, nr 2, s. 27.
8. Hernas A., *Ocena efektywności energetycznej budynku,* „Polski Instalator" 2013, nr 12.
9. Hernas A., *Wpływ fotowoltaiki na charakterystykę energetyczną budynków (cz. I)*, „Elektroinstalator" 2013, nr 4.
10. Hernas A., *Wpływ fotowoltaiki na charakterystykę energetyczną budynków (cz. II)*, „Elektroinstalator" 2013, nr 6.

11. Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r., M. P. z 2009 r. nr 2, poz. 11.
12. *Plan na rzecz efektywności energetycznej z 2011 r.*, Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów, KOM (2011) 109 z dn. 8.03.2011, s. 2. Dokument dostępny na: eur-lex.europa.eu.
13. *Pakiet dotyczący unii energetycznej,* dokument roboczy Komisji Środowiska, Zmiany Klimatu i Energii (ENVE) z dnia 4 maja 2015 r., s. 3. Dokument dostępny na: https://webapi.cor.europa.eu/.
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 27 lutego 2015 r. w sprawie metodologii wyznaczania charakterystyki energetycznej budynku lub części budynku oraz świadectw charakterystyki energetycznej, Dz. U. z 2015 r. poz. 376.
15. Starościak J., *OZE a efektywność energetyczna budynków w Polsce,* „Doradca Energetyczny" 2012, nr 4, s. 28-31.
16. Strzelecki W., *Na braku ustawy o OZE najwięcej tracą samorządy lokalne*. Dokument dostępny na: http://biznesalert.pl, (data odczytu 20.06.2015).
17. „*Szóste paliwo*", Kampania społeczna na rzecz poprawy efektywności energetycznej budynków, materiały informacyjne Rockwool, www.rockwool.pl.
18. Tatarzyński M., *Polityka energetyczna Unii Europejskiej,* „Bezpieczeństwo narodowe", Raport BBN, Warszawa 2007, s. 109.
19. Turski R., Sekret R., *Wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych a efekt ekologiczny*, „Energia i Budynek" 2012, nr 4, s. 28-36.
20. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. z 1990 r. nr 16, poz. 95 ze zm.
21. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, t. j. Dz. U. z 2006 r. nr 89, poz. 625 ze zm.
22. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2001 r. nr 62, poz. 627 ze zm.
23. Uzasadnienie projektu ustawy o charakterystyce energetycznej budynków. Dokument dostępny na: http://legislacja.rcl.gov.pl/.
24. *Word Energy Outlook 2011*, Raport Międzynarodowej Agencji Energetycznej. Dokument dostępny na: http://www.iea.org/weo/.

Marek Woch

PODSTAWOWA OPIEKA ZDROWOTNA JAKO FILAR FUNKCJONOWANIA ORGANÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE*

Streszczenie: Analiza roli organów jednostek samorządu terytorialnego w systemie ochrony zdrowia Polski jest pilnym zadaniem nauki. Zajmują one w tym systemie kluczową pozycję, ponieważ to od nich zależy skuteczność ochrony i promocji zdrowia, a nie tylko od płatnika szczebla administracji rządowej.

Słowa kluczowe: pacjent, państwo opiekuńcze, podstawowa opieka zdrowotna.

Summary: The role of the local government bodies in the Polish health care system should be urgently analysed from a scientific point of view. They play a central role in the health care system as the effectiveness of protection and promotion of health depends directly on the functioning of these bodies and not only on the actions of the payer of the government authorities level.

Keywords: the patient, the welfare state, primary health care

Wstęp

Kilka uwag o organach jednostek samorządu terytorialnego

Początki samorządu sięgają czasów odległych, lecz dopiero wraz z upadkiem społeczeństwa stanowego, a w konsekwencji zniesienia poddaństwa chłopów, którzy stanowili przeważającą większość tego społeczeństwa, można upatrywać początku demokracji obywatelskiej, a więc ustroju opartego na Konstytucji, w którym wszyscy ludzie są wolni i równi, bez względu na pochodzenie, wyznanie czy narodowość. Jednakże w wielu krajach kontynentu europejskiego, droga do tak ukształtowanego w obrębie państwa, samorządu terytorialnego, była różna i obejmowała swym zasięgiem czasowym wielokrotnie różne okresy. Generalnie można mówić, iż powstanie

* Zagadnienie poruszyłem w czasie trwania konferencji: „25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – jednostka i społeczeństwo – teraźniejszość i perspektywy". Wyższa Szkoła Biznesu National-Louis University w Nowym Sączu, ul. Zielona 27, 19-20/06.2015.

społeczeństwa obywatelskiego wiąże się z rewolucją francuską z 1789 r.[1], lecz skutki, jakie ona wywołała, czasem jeszcze przez wiele lat nie wniosły diametralnych zmian w różnych częściach Europy, a nawet w okresie Wiosny Ludów nie można jeszcze w pełni mówić o społeczeństwie obywatelskim.

Istota samorządu terytorialnego w większości krajów jest taka sama, czyli jest to zdecentralizowana forma administracji publicznej, inaczej państwowej[2]. Samorządy wyposażone są na mocy ustawy we władztwo administracyjne, czyli zdolność do wykonywania zadań publicznych[3], ale pamiętać należy, że w różnych krajach samorząd terytorialny, czy też władze lokalne są ukształtowane w różny sposób i posiadają odmienną strukturę, w zależności od tradycji historycznej oraz systemu prawno – politycznego danego państwa[4].

W nauce o samorządzie funkcjonuje wiele poglądów na temat roli tego samorządu, a próby zdefiniowania pojęcia i jego istoty podejmowano już od dawna. Na szczególne podkreślenie zasługują dwa przyjęte powszechnie podstawowe modele, czy też teorie samorządu terytorialnego, a mianowicie: teoria naturalistyczna – model oparty na prawie naturalnym oraz teoria państwowa – model podporządkowany państwu[5].

U podstaw teorii naturalistycznej znalazła się doktryna prawa naturalnego, która gminę postrzegała jako korporację publicznoprawną, posiadającą własną sferę spraw, niezależność od państwa i własne prawa, nawiązywała więc do przyrodzonych i niezbywalnych praw społeczności lokalnych, wynikających z prawa natury[6]. Według

---

1 Zob. K. Grzybowski, *Demokracja francuska*, Spółdzielnia Wydawnicza „Czytelnik", Kraków 1947, s. 36 i n.

2 Zob. m.in. S. Korycki, [w:] *Elementy prawa Rzeczypospolitej Polskiej*, red. S. Korycki, WSE, Warszawa 2000, s. 34-35; tenże, [w:] *Zarys prawa*, red. S. Korycki, J. Kuciński, Warszawa 2002, s. 149. Pojęcia „administracja publiczna" i „administracja państwowa" powinny być rozpatrywane, moim zdaniem, nie jako synonim, lecz jako pojęcia zgoła od siebie odmienne. Używanie zamiennie tych dwóch pojęć należy uznać za błąd metodologiczny. Jest tak również w przypadku używania zamiennie na określenie tego samego pojęcia dwóch różnych pojęć władzy, a mianowicie „władzy publicznej" i „władzy państwowej". Uporządkowanie terminologii wydaje się być i w tym przypadku jednym z najważniejszych celów, jaki powinien znaleźć się w zainteresowaniu polskiej nauki prawa konstytucyjnego i administracyjnego. Szerzej o rozróżnieniu pojęć „władza publiczna" – „władza państwowa" w innym miejscu, m.in. zob. M. Konarski, M. Woch, *Przedmowa* [w:] *Z zagadnień nadzoru i kontroli organów władzy publicznej w Polsce*, red. M. Konarski, M. Woch, t. IV, Warszawa 2014, s. 7 i n.
Por. Wyrok TK z dnia 19 listopada 2001 r. sygn. akt (K 3/00), OTK - A 2001, nr 8, poz. 251, gdzie przywołano wypowiedź Ministra Zdrowia z dnia 19 kwietnia 2000 r., który stwierdził, że pojęcie władzy publicznej nie zostało zdefiniowane oraz, że ma ono znaczenie szerokie i obejmuje zarówno organy władzy publicznej (rządowej i samorządowej) jak i inne podmioty, pełniące ex lege funkcje publiczne.

3 Zob. P. Radziewicz, *Administracyjnoprawne pojęcia władztwa publicznego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2005, nr 4, s. 121 i n.

4 Zob. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Szwajcarii,* „Samorząd Terytorialny" 1994, nr 9, s. 47 i n.; U.W. Schulze, *Samorząd terytorialny w Niemczech*, „Państwo i Prawo" 1992", z. 6, s. 32 i n.; J. Boć, *Autonomia gminna (samorząd gminny) w Belgii,* „Samorząd Terytorialny" 1992, nr 3, s. 27 i n.; E. Olejniczak – Szałowska, *Zadania i ustrój samorządu terytorialnego na Węgrzech*, „Samorząd Terytorialny" 1992, nr 9, s. 54 i n.; J. Groen, *Podział władzy w Kanadzie,* „Samorząd Terytorialny" 1999, nr 7-8, s. 134 i n.; M. Maciołek, *Ustrój aglomeracji miejskich,* „Samorząd Terytorialny" 1993, nr 9, s. 36 i n.; A. Szmytt, *Ustrój metropolii stołecznej – Londyn,* „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 7-8, s. 115 i n. Por. A. Jędraszko, *Samorząd terytorialny w Niemczech na przykładzie Stuttgartu,* Warszawa 1994, s. 50.

5 Zob. E. Nowacka, *Spór o pojęcie samorządu terytorialnego w doktrynie prawnej okresu międzywojennego*, ST 1992, nr 4, s. 5 i n.; J. Supeł, *Samorząd w świetle poglądów przedstawicieli nauki prawa administracyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji", „Acta Universitatis Wratislaviensis", No 2642, Wrocław 2004, s. 276 i n.

6 Idea władzy lokalnej jako naturalnej organizacji społecznej była podkreślana m.in. przez ojca socjalizmu municypalnego, Proudhona, zob. S. Ehrlich, *Oblicza pluralizmów*, Warszawa 1980, s. 51. Proudhon nie widział potrzeby centralnego ośrodka decyzji politycznej. Ośrodek taki miały, w myśl jego koncepcji, zastąpić sieci grup lokalnych takich, jak gmin lub ich związków, które stanowiłyby zaporę przeciw despotyzmowi państwa.

O. von Gierke, „gmina jest osobą prawną i jako twór naturalny posiada w równym stopniu z jednostką fizyczną (ludzką) własne, niezmienne prawa, nienaruszalne przez państwo”[7]. Innymi słowy, gmina posiada sferę swoich prywatnych spraw, na podobieństwo prywatnych spraw jednostki ludzkiej. W takim zakresie gmina posiada też sankcję prawną, czyli może egzekwować swoje prawa, i w tym obszarze nie podlega kontroli ze strony innych organów państwa, z wyjątkiem zadań zleconych[8].

Na tle tego modelu – jak pisze *M. Kotulski* – pojawiła się również koncepcja upatrująca w gminie pierwotną, istniejącą przed państwem, formę organizowania się ludzi. Państwo zaś miało powstać w wyniku łączenia się gmin w większą strukturę terytorialno-polityczną[9]. Wobec tego, jeśli gmina jako władza lokalna jest kategorią historyczną, starszą od kategorii państwa, to państwo istnieje dla gminy, a nie gmina dla państwa[10].

Dla *H. Dembińskiego* samorząd był organem publicznej administracji państwowej, lecz wskutek decentralizacji został wyłączony spośród organów administracji rządowej, a istnienie osobowości publicznoprawnej tego samorządu, było zdaniem tego Autora, „ideologiczną personifikacją grupy społecznej, która w walce z władzą centralną, okupowaną przez wrogą jej grupą społeczną, a personifikującą się w postaci państwa, które wywalczyła sobie pewien udział we władztwie administracyjnym, zafiksowanie jego w odpowiednio zdecentralizowanym systemie norm”[11].

A. Krośki[12] uważał z kolei, że „samorząd oznacza samodzielne wykonywanie zarządu przez bezpośrednio zainteresowanych. Samorząd jest granicą wszechwładztwa państwowego. O istnieniu samorządu nie decyduje więc ideologia danego państwa, nakazująca mu wkraczanie w sferę życia prywatnego lub powstrzymująca go od tego tam, gdzie indywidualizm w sferze gospodarczej i duchowej porusza się swobodnie, tam wszędzie siłą rzeczy powstaje i rozwija się samorząd. Tam zaś, gdzie ideologia państwowa prowadzi do skoszarowania człowieka, gdzie pozbawia go swobody w dziedzinie gospodarczej i duchowej tam wszędzie samorząd istnieć nie będzie. (…) samorząd terytorialny jest wynikiem instynktu samozachowawczego. Nadanie powstałemu na tym gruncie imperium leży w interesie państwa, potęguje bowiem poczucie łączności obywatela z państwem i co zatem idzie, stanowi czynnik twórczo-państwowy”. Zdaniem tego Autora, krytycznie należało postrzegać samorząd terytorialny, jako jedynie pewien typ decentralizacji, będącej formą administracji państwowej. Decentralizacja bowiem stanowi skutek, a nie źródło samorządności, którym jest wola mieszkańców danego terytorium interesowania się swoimi sprawami i decydowania o nich[13].

Pamiętać należy, że gmina jako jednostka zasadniczego podziału terytorialnego państwa, jest przecież integralną częścią państwa. Co prawda gmina powstała historycznie przed państwem jako lokalna organizacja mieszkańców danego terytorium[14],

---

7 *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, wyd. WSB, Poznań 2001, s. 51.
8 Ibidem, s. 51-52.
9 M. Kotulski, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1-2, s. 82.
10 Zob. *Samorząd w Polsce…*, op. cit., s. 52.
11 H. Dembiński, *Osobowość publicznoprawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej,* Wilno 1934, s. 37 i 94.
12 A. Krośki, *Teoria samorządu terytorialnego,* Nakładem ZPRP, Warszawa 1932, s. 8 i n.
13 Ibidem, s. 8.
14 Zob. S. Ehrlich, *Norma, grupa, organizacja*, PWN, Warszawa 1998, s. 163 i n.

ale z chwilą powstania państwa jako najwyższej formy organizacji społeczeństwa, wyposażonej we władztwo i przymus, gmina nie może nie podlegać państwu, wobec czego „współczesna gmina jest tworem prawa państwowego, a nie naturalnego, bowiem to ostatnie może być jedynie, inspiracją dla pierwszego”[15].

Z krytyki natomiast teorii naturalistycznej, wyrosła teoria, która wskazywała na wywodzący się od państwa charakter samorządu terytorialnego. Gmina według tego modelu, była instytucją państwa, podporządkowaną mu i realizującą jego funkcje[16]. Na gruncie tej teorii zakładano, że „państwo wykonuje wprawdzie władzę bezpośrednio przez własne organy, lecz może część tej władzy przekazać pewnym grupom społecznym, które stanowią odrębne podmioty posiadające uprawnienia i wchodzące z państwem w relacje prawne”[17].

J. Panejko definiował samorząd jako „opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administrację państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w graniach ustawy i ogólnego porządku prawnego”[18]. Z kolei *Sz. Wacholz* za samorząd terytorialny uznawał zdecentralizowaną administrację państwową, która wykonywana jest przez organy lokalne, będące hierarchicznie niepodległe i samodzielne w granicach ustawy[19]. *M. Jaroszyński* kładł nacisk na polityczną naturę samorządu, z której wywodzi określoną samodzielność jednostek samorządowych, przez co jawi się on jako instytucja polityczna, służąca świadomemu kształtowaniu rzeczywistości społecznej. W ocenie *M. Jaroszyńskiego* „poza państwem nie ma miejsca na samorząd, bo poza państwem nie ma zadań publicznych. Natomiast w państwie samym, w obrębie jego organizacji, jest dla samorządu miejsce i to bardzo poczesne. Toteż samorząd musiał się stać i stał się rzeczywiście organem państwa […nie rządu!]”[20]. Samorząd więc jest traktowany tu jako elementarna podstawa rozwoju wszelkiej kultury, zarówno materialnej jak i duchowej. Tylko samorząd oparty na uczciwych, zaangażowanych i światłych samorządowcach ma szansę na poprawę bytu obywateli, a przez to również poprawę stanu państwa[21].

Zdaniem *E. Ochendowskiego* samorząd terytorialny jest to „wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa, związek lokalnego społeczeństwa, powoływany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony

[15] *Samorząd w Polsce…*, op. cit., s. 53. Państwo jako organizacja polityczna rozumiana w kategoriach porządku prawnego. Zdaniem Kelsena, „Ani przedpaństwowy porządek prawny pierwotnego społeczeństwa, ani ponadpaństwowy czy też międzypaństwowy porządek prawa międzynarodowego nie stanowią jeszcze państwa. Aby być państwem, porządek prawny musi mieć charakter organizacji w węższym i specyficznym tego słowa znaczeniu, to znaczy musi ustanowić organy celem tworzenia i stosowania norm, które budują ten porządek. Poza tym, musi wykazać pewien stopień centralizacji, gdyż centralizacja porządku norm ma swoją podstawę w konstrukcji stopniowej porządku prawnego”, A. Kość, *Historyczne modele relacji prawa, państwa i religii w niemieckiej filozofii prawa*, Polihymnia, Lublin 1996, s. 147. Na temat teorii genezy państwa, zob. m.in.: J. Krukowski, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, TN KUL, Lublin 2002, s. 18-21; G.L. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk, A. Pieniążek, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, PJW, Lublin 1996, s. 23 i n.; por. także M. Bloch, *Społeczeństwo feudalne*, wyd. Morpol, Warszawa 1981, s. 579 i n.

[16] Zob. M. Kotulski, *Pojęcie i istota…*, op. cit., s. 82.

[17] Ibidem, s. 82.

[18] J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 98.

[19] Zob. M. Klimek, *Samorząd miast II Rzeczypospolitej. Publiczna debata i rozwiązania ustrojowe*, KUL, Lublin 2006, s. 39.

[20] M. Jaroszyński, *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu,* Warszawa 1936, s. 8, cyt., [za:] *Samorząd w Polsce…*, op. cit., s. 54.

[21] J. Supeł, *Samorząd w świetle…*, op. cit., s. 286.

w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań"[22]. *E. Ochendowski* pisał, że „Samorząd istnieje i działa w ramach państwa wyłącznie na podstawie ustaw. Organy samorządu nie są jednak organami państwa, ale odrębnych od państwa związków, a ich działalność obciąża te związki"[23]. Z kolei *Z. Leoński* przez samorząd rozumiał tylko te grupy społeczne i ich reprezentację, które zostały powołane przez przepisy prawa, w celu sprawowania funkcji administracji publicznej w formach zdecentralizowanych. Przy tym nie jest konieczne, aby grupy społeczne i wyłonione przez nie organy wykonywały wszystkie swe zadania w formach władczych. Chodzi tu o podmioty zaliczane do podmiotów prawa publicznego (korporacji prawa publicznego), a nie prawa prywatnego[24].

Z takim ujęciem samorządu terytorialnego, a więc uzależnieniem jego pozycji od tego, czy działania samorządu są równorzędne z czynnościami związków publicznoprawnych, czy też mają inny charakter prawny i polityczny, spotykano się już w przeszłości.

W obowiązującym w Polsce porządku prawnym, opartym na ideach zawartych w Konstytucji z 1997 r., można stwierdzić, że samorząd terytorialny jest odrębną od państwa korporacją publicznoprawną, działającą samodzielnie w granicach prawem przez państwo określonych. Jest to koncepcja „odwołująca się do pozytywizmu prawniczego, pośrednia pomiędzy koncepcjami prawnonaturalnymi, w których samorząd terytorialny traktowany jest jako suwerenny podmiot prawa publicznego, oraz normatywistycznymi, traktującymi samorząd terytorialny jako swego rodzaju przedłużenie aparatu państwowego, a więc sprowadzającymi jego znaczenie do specyficznej, zdecentralizowanej techniki administrowania. Samorząd terytorialny nie jest więc suwerenny, działa bowiem w ramach państwa, nie jest jednak (…) jedynie decentralizacją techniki administrowania, nie tylko bowiem działa samodzielnie i niezależnie, ale jest podmiotem odrębnym od państwa"[25].

Samorząd terytorialny funkcjonuje w Polsce w ramach systemu dualistycznego modelu administracji publicznej, a jego podmiotem jest społeczność lokalna zamieszkała na określonym obszarze, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy, który jest tworem powołanym przez państwo w celu realizacji jego zadań, wobec czego jego byt zależy więc od woli ustawodawcy[26].

Wśród cech znamionujących samorząd terytorialny wymienia się, iż jest to: 1) wyodrębniona grupa społeczna, określona przez prawo, której członkowstwo powstaje z mocy prawa, 2) powołana do wykonywania zadań administracji państwowej w granicach przez prawo określonych w sposób samodzielny, w ramach właściwych dla administracji państwowej, 3) posiadająca własną organizację, ustaloną w przepisach prawnych o charakterze przedstawicielskim, pozostająca pod kontrolą tej grupy społecznej, która ją wybrała, 4) organy samorządu, nie będąc organami administracji państwowej, wchodzą jednakże w skład jednolitego aparatu administracji jako całość, 5) wyposażona jest w wystarczające środki materialne i ma zapewnione własne źródło finansowania[27].

---

22 E. Ochendowski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 1996, s. 207.
23 Ibidem, s. 161.
24 Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego* [w:] *Samorząd w Polsce*..., op. cit., s. 65.
25 D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Branta, Bydgoszcz – Kraków 2003, s. 91.
26 Zob. G.L. Seidler, M. Groszyk, J. Malarczyk, A. Pieniążek, *Wstęp do nauki*..., op. cit., s. 93.
27 Zob. Ibidem, s. 95.

Pamiętać więc należy o tym, że upoważnienie organów jednostek samorządu terytorialnego do stanowienia aktów prawa miejscowego powszechnie obowiązujących jest wyjątkiem od zasady podziału władz, która przewiduje kompetencje prawodawcze generalnie dla władzy wykonawczej. Konstytucja RP z 1997 r. w art. 10 stwierdza, że ustrój Rzeczpospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej, gdzie władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent RP i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały. Zasadę podziału władzy wiązać należy z przypadkiem, kiedy jednemu spośród kilku organów naczelnych w państwie przypisuje się odpowiedzialność za stanowienie ustaw, a innemu za ich wykonanie. Jednakże administracja jako organ władzy wykonawczej nie mogła w klasycznym rozumieniu teorii podziału władz wydawać jakichkolwiek aktów normatywnych[28]. Na pewnym etapie swojej działalności państwo musiało szybko i elastycznie reagować działalnością prawotwórczą na potrzeby toczących się wydarzeń rozwojowych, a już w XX w., działalność prawotwórcza administracji ilościowo przerosła parlamentarną[29]. Współcześnie, by sprawnie zarządzać sprawami publicznymi, w których twórczość prawotwórcza władzy ustawodawczej nie odpowiada wyzwaniom praktycznym, upoważnienie przez ustawodawcę konstytucyjnego organów władzy wykonawczej przywilejem stanowienia prawa powszechnie obowiązującego jest niezbędne.

Wobec określenia kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego do stanowienia aktów prawa miejscowego, jako źródeł powszechnie obowiązującego prawa, należy pamiętać o obowiązywaniu w polskim porządku prawnym określonej w Preambule Konstytucji RP z 1997 r., zasady pomocniczości (subsydiarności) jako podstawy praw, z której wynika dyrektywa zobowiązująca ustawodawcę do poszanowania tendencji do decentralizacji i dekoncentracji[30]. Rozwinięciem zasady pomocniczości jest rozdział VII Konstytucji RP z 1997 r., dotyczący samorządu terytorialnego. Przepisy tego rozdziału ustanawiają domniemanie kompetencji samorządu terytorialnego oraz domniemanie kompetencji gminy jako podstawowej jednostki tego samorządu, przy zagwarantowaniu sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Zasada subsydiarności (pomocniczości) rozumiana jest w sposób określony przez katolicką naukę społeczną, zawartą zwłaszcza w encyklice Piusa XI Quadragesimo Anno[31] i encyklice Jana XXIII Mater et magistra. W tej drugiej encyklice czytamy, że „Władze państwowe mogą nakazywać tylko to, co jak można przypuszczać, prowadzi do powszechnego użytku obywateli. Dbając więc o dobro całego kraju, władze państwowe powinny troszczyć się usilnie o równomierny w miarę możności rozwój

[28] Jak pisze E. Iserzon „W państwie policyjnym administracja, z mocy *ius politiae* monarchy, była uprawniona do ingerencji prawotwórczej we wszystkie dziedziny życia obywateli. Administracja państwa policyjnego była to w zasadzie swobodna, twórcza działalność ograniczona jedynie o tyle, o ile prawo, stanowione przez panującego, ograniczało jej działalność. W państwie praworządnym – przeciwnie – organ administracji państwowej jest o tyle tylko uprawniony do administracyjnej ingerencji w stosunki życiowe obywateli – w formie wydania aktu indywidualnego lub generalnego (normatywnego) – o ile prawo obowiązujące upoważnia go wyraźnie do takiej ingerencji", tenże *Prawotwórcza działalność organów administracji państwowej*, „Państwo i Prawo" 1963, z. 5-6, s. 832.

[29] Zob. E. Iserzon, *Prawotwórcza działalność…*, op. cit., s. 837.

[30] Zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe…*, op. cit., s. 106.

[31] Zob. Pius XI, *Quadragesimo Anno* [w:] *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, red. M. Radwan, L. Dyczewski, A. Stanowski, cz. 1, KUL, Rzym - Lublin 1987, s. 69-101.

rolnictwa, przemysłu i usług. Należy przy tym trzymać się zasady, że mieszkańcy terenów opóźnionych w rozwoju powinni sami czuć się głównymi twórcami postępu w dziedzinie gospodarczej, społecznej i kulturalnej. Ci bowiem są godni miana obywateli, którzy sami wnoszą główny wkład w dzieło poprawy swego losu. (…) Dlatego też – w myśl 'zasady pomocniczości' – władze państwowe powinny wspierać i pobudzać inicjatywę osób prywatnych, a to w ten sposób, że będą, jeśli się to tylko okaże możliwe, pozwalać im na wykonywanie zaplanowanych zadań"[32].

Zasadę tę formułuje również obecny Katechizm Kościoła Katolickiego, uznając, że „zgodnie z zasadą pomocniczości ani państwo, ani żadna szersza społeczność nie powinny zastępować inicjatywy i odpowiedzialności osób oraz instytucji pośrednich"[33]. Przy czym, zasada pomocniczości przewiduje interwencję społeczności lub wspólnot, poczynając od najniższych, czyli rodziny oraz innych, wyższych instytucji społeczeństwa obywatelskiego w przypadku, gdy jednostka nie jest w stanie sama podołać[34].

W aspekcie prawnym, zasada subsydiarności zakłada, „że regulacja prawna sytuacji obywateli i ich grup oraz związków powinna zapewniać im maksymalną samodzielność i udział w wykonywaniu zadań publicznych. Państwo i inne większe wspólnoty powinny być pomocnicze wobec jednostek, rodzin i mniejszych wspólnot; nie powinny przejmować zadań, które mogą być tam zrealizowane. Każda większa wspólnota powinna wykonywać zadania przekraczające możliwości wspólnoty mniejszej. Zasada subsydiarności zakłada więc realizację maksymalnie szerokiego zakresu zadań przez szczebel władzy najbliższy obywatelowi, a władza wyższego szczebla powinna wspomagać i uzupełniać działalność podmiotów niżej usytuowanych, o ile nie są samowystarczalne, dla dobra wspólnego"[35].

W jednej ze swoich uchwał Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „gwarantując samorządowi terytorialnemu udział w sprawowaniu władzy oraz powierzając *implicite* organom państwa określenie rozmiarów i form tego udziału, polski ustawodawca konstytucyjny ustanowił prawno – pozytywne podstawy działania samorządu terytorialnego i włączył go w struktury sprawowania władzy w demokratycznym państwie prawnym (z art. 1 pozostawionych w mocy przepisów Konstytucji), a tym samym odmówił mu przymiotu władzy suwerennej, o innym niż prawo stanowione przez to państwo – źródle władzy publicznej"[36].

Przyjęty w Polsce model samorządu terytorialnego, który wydaje się być skonstruowany na gruncie teorii państwowej samorządu terytorialnego, wychodzi z założenia suwerenności państwa, które może wykonywać władzę bezpośrednio poprzez swoje organy, czy też przekazać część lokalnemu społeczeństwu jako odrębnemu podmiotowi prawnemu, czyli samorządowi terytorialnemu. Tak więc istota samorządu terytorialnego określona przez przepisy konstytucyjne, polega na wykonywaniu przez korporacje samorządowe jako własnych praw, praw zwierzchnich odstąpionych przez państwo. W związku z tym nie jest możliwy w państwie jednolitym kierunek

[32] Jan XXIII, *Mater et magistra* [w:] *Dokumenty nauki*..., op. cit., s. 221-268.
[33] *Katechizm Kościoła Katolickiego*, kanon 1894, Poznań 1994, s. 440.
[34] Zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności,* Lexis Nexis, Warszawa 2004, s. 95.
[35] M. Stahl, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie,* red. M. Stahl, Wolter Kluwer, Warszawa 2000, s. 121.
[36] Uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., sygn. akt (W 10/93), OTK – A 1986-1995/t5/1994/cz2/46.

decentralizowania władzy *stricte* ustawodawczej oraz nie można mówić o autonomii samorządu terytorialnego.

Przyjęty w Polsce model samorządu terytorialnego, który wydaje się być skonstruowany na gruncie teorii państwowej samorządu terytorialnego, wychodzi z założenia suwerenności państwa, które może wykonywać władzę bezpośrednio poprzez swoje organy, czy też przekazać część lokalnemu społeczeństwu jako odrębnemu podmiotowi prawnemu, czyli samorządowi terytorialnemu. Tak więc istota samorządu terytorialnego określona przez przepisy konstytucyjne, polega na wykonywaniu przez korporacje samorządowe jako własnych praw, praw zwierzchnich odstąpionych przez państwo. W związku z tym nie jest możliwy w państwie jednolitym kierunek decentralizowania władzy stricte ustawodawczej oraz nie można mówić o autonomii samorządu terytorialnego.

Pamiętać należy, że wynikiem potraktowania samorządności, z pozycji teorii państwowej, która znalazła swój wyraz w regulacjach Konstytucji RP z 1997 r., samorząd terytorialny jest suwerenny, ale nie jest przeciwstawiany państwu. Nie potrzebuje on specjalnego upoważnienia od państwa, by funkcjonować, ale współtworzy w obrębie państwa struktury lokalne wraz z państwem. Państwo w tej mierze nie jest już utożsamiane z wszechwładną administracją, lecz jest niezbędne do zapewnienia dobra wspólnego.

Stwierdzić ostatecznie więc można, w aktualnym stanie prawnym, że to państwo wyznacza przepisami prawa, zakres samodzielności samorządu terytorialnego. Przepisy te zostały ustanowione przez suwerena, którym jest Naród, wobec czego dotyczą również społeczności lokalnych. Natomiast jednoczesne funkcjonowanie nadzoru i kontroli instancyjnej sprawia, że podmioty zdecentralizowane nie mogą wykraczać poza zakres samodzielności wyznaczony normami ustanowionymi przez suwerena[37].

Można oczywiście wypomnieć ustawodawcy rewolucyjnemu[38], którym nazywamy tu polskiego prawodawcę roku 1989, że najwidoczniej z pewną obawą budował on instytucje samorządu terytorialnego, by nie spowodować zbytniego „odpływu" kompetencji prawodawczych w kierunku tegoż. Można tego żałować choćby z tego powodu, że to właśnie szczególnie podczas rewolucji mamy możliwość obserwowania i czynnego kształtowania prawa, które jest tworzone przez pozytywizację prawa naturalnego, a więc wyobrażenie czym prawo powinno i winno być[39]. Wobec

[37] Zob. S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 24.

[38] Pojęcie rewolucji jest tutaj znaczące. Termin ten bowiem traktuję, m.in. jako przejście od jednej formacji społeczno-ekonomicznej do drugiej oraz jako transformację systemu politycznego, a generalnie jako przemieszczenie władzy, nawet w drodze wzajemnego porozumienia/kontraktu politycznego. Według E. Ehrlicha, rewolucja jest to proces długotrwały, obejmujący głębokie przeobrażenia ekonomiczno-społeczne, a więc fundamentalną zmianę struktury klasowej, i w konsekwencji prowadzi do przeobrażeń w strukturze politycznej, przy czym przeobrażenie takie może, ale nie musi, łączyć się z zastosowaniem przemocy pozaprawnej, zob. E. Ehrlich, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1970, s. 50-51. Dla P. Calverta, rewolucja jest procesem politycznym, który stanowi linię urzędującego w danej chwili rządu, i równocześnie ulega w danym czasie zdyskredytowaniu w oczach ogółu ludności lub kluczowych grup w społeczeństwie. Poza tym, rewolucja zakłada ogólny, w miarę spójny program zmian politycznych, mających nastąpić dzięki nowemu rewolucyjnemu przywództwu po odzyskaniu władzy, wsparty na micie politycznym, który daje nowemu przywództwu krótkotrwały status prawowitego rządu, zob. P. Calvert, *Revolution,* New York 1970, s. 8, cyt. [za:] M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do teorii polityki*, Lublin 1996, s. 212. W znaczeniu użytym w tekście, termin „ustawodawca rewolucyjny" oznacza organ, którego kompetencje prawodawcze opierają się na systemie prawa stanowionego, a legitymację do jego tworzenia posiada on z wyborów powszechnych.

[39] Zob. A. Kość, *Historyczne modele relacji…*, op. cit., s. 165-166.

tego być może na początku lat 90-tych, należało poczynić bardziej odważne kroki ustawodawcze w kształtowaniu demokracji lokalnej. Ponieważ to zawsze idee społeczno-polityczne „mają decydujący wpływ na formę władzy, a przez to na strukturę i sposób działania państwa. Również (…) prawo ma swoje źródło w korzeniu politycznym, gdyż tworzenie prawa wzrasta na podstawie ogólnego planu politycznego, który stawia ogólne zasady i wytyczne dla tworzenia prawa”[40].

Wobec powyższego należy stwierdzić, że kluczowym postulatem odnoszącym się do lokalnego prawotwórstwa, jest zapewnienie maksymalnie dużego udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy prawodawczej[41], przy czym, jak podkreśla *D. Dąbek*, jeśli „ustawodawca decyduje się na ustanowienie wyjątku w postaci upoważnienia administracji do stanowienia prawa, to powinien to robić przede wszystkim na rzecz samorządu terytorialnego, a nie administracji rządowej”[42].

Rola organów jednostek samorządu terytorialnego w systemie ochrony zdrowia

Aby odpowiedzieć na pytanie, jaka jest rola, odpowiedzialność i potencjalny wpływ organów jednostek samorządu terytorialnego na jeden ze składowych elementów systemu ochrony zdrowia[43], jakim jest podstawowa opieka zdrowotna lub odwrotne zależności pomiędzy poszczególnymi placówkami medycznymi a organami samorządowymi, należy wskazać, że występują dylematy terminologiczne dotyczące pojęć związanych ze zdrowiem i chorobą[44], w kontekście systemowych rozwiązań dotyczących zapewnienia opieki zdrowotnej. Funkcjonują w użyciu terminy ustawowe, doktrynalne, czy obiegowe: „ochrona zdrowia”, „zdrowie publiczne”, „służba zdrowia”, „świadczenia zdrowotne”, „opieka zdrowotna”[45], czy w ostatnich

[40] Ibidem, s. 189.

[41] Organy samorządowe „bardzo rzadko przyznają wyborcom, niebędącymi radnymi, inicjatywę uchwałodawczą, nie są skłonne umożliwiać udział w przygotowywaniu projektu uchwały osobom, których interesów prawnych lub uprawnień dotyczą poszczególne uchwały rad (sejmików), ani przyznawać tym osobom prawa do kierowania interpelacji do władz samorządowych. Krytyczne uwagi trzeba więc skierować do prawodawców lokalnych (samorządowych) z powodu widocznej niechęci do przyznawania obywatelom takich możliwości efektywnego, roboczego włączania się do załatwiania spraw lokalnych”, W. Kisiel, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, red. W. Kisiel, Warszawa 2006, s. 62.

[42] D. Dąbek, *Prawo miejscowe*…, op. cit., s. 107.

[43] Por. E. Suchoń, System ochrony zdrowia w Polsce [w:] *Dylematy rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce*, red. K. Jarosiński, SGH Monografie i Opracowania 594, Warszawa 2013, s. 157-178.
Zob. także: Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., Sygn. akt (K 18/00), OTK – A 2001, nr 8, poz. 256. Gdzie TK stwierdził, iż „pojęcie «władzy publicznej» w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji obejmuje wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Należy podkreślić, że pojęcia organu państwa oraz organu władzy publicznej nie są tożsame. W pojęciu władzy publicznej mieszczą się bowiem także inne instytucje niż państwowe lub samorządowe, o ile wykonują funkcje władzy publicznej w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji przez organ władzy państwowej lub samorządowej. Wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych, które obejmują bardzo zróżnicowane formy aktywności. Wykonywanie takich funkcji łączy się z reguły, chociaż nie zawsze, z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki. Dotyczy to obszaru, na którym może dojść do naruszenia praw i wolności jednostki ze strony władzy publicznej”.

[44] Por. A. Antonovsky, *Rozwikłanie tajemnicy zdrowia. Jak radzić sobie ze stresem i nie zachorować,* tłum. H. Grzegołowska-Klarkowska, IPiN, Warszawa 2005, s. 21 i n.

[45] M. Dercz, H. Izdebski, *Organizacja ochrony zdrowia w Rzeczypospolitej Polskiej w świetle obowiązującego ustawodawstwa*, PWP „Juris”, Warszawa-Poznań 2001, s. 9 i n.; C. Włodarczyk, S. Poździoch, *Systemy zdrowotne. Zarys problematyki,* Kraków 2001, s. 13 i n., gdzie wskazano, iż „w analizach dotyczących zdrowia używanie pojęcia „system zdrowotny” (system ochrony zdrowia, system opieki zdrowotnej i podobne) ma utrwaloną tradycję, jest wręcz jednym z najczęściej stosowanych terminów”.

latach terminy związane z gospodarką rynkową: „świadczeniodawca", „świadczeniobiorca", zamiast lekarza i pacjenta[46]. Kategoria prawna[47] obejmująca świadczenia udzielane przez różne podmioty zarówno publiczne, jak niepubliczne, a także inne dziedziny życia człowieka regulujące zagadnienia związane z medycyną, powinna się odnosić do pojęcia „system ochrony zdrowia"[48]. Określenie tego pojęcia w ten sposób mieściłoby w sobie funkcję nadrzędną, jednocześnie szerszą wobec „systemu opieki zdrowotnej"[49].

Ustawodawca rolę organów jednostek samorządu terytorialnego w polskim systemie ochrony zdrowia określił generalnie i abstrakcyjnie w ustawie o samorządzie terytorialnym z 1990 r., gdzie wskazano w przepisie art. 7 ust. 1 pkt 5, że zaspakajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy[50]. W szczególności zadania własne gminy obejmują sprawy związane także z ochroną zdrowia[51]. Podobne rozwiązanie zastosowano w ustawie o samorządzie powiatowym, gdzie w przepisie

[46] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, dalej: u.ś.o.z., t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 z późn. zm.

[47] M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej,* Zakamycze 2004, s. 9, gdzie Autor podkreśla znaczenie wypracowywania pojęć prawnych, które pozwalają na uporządkowywanie stanów faktycznych. Por. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady*. Reguły. Wskazówki, Lexis Nexis, Warszawa 2002, s. 14, Autor podkreśla, że „adekwatność nadanego i odebranego komunikatu zależy od tego, czy uczestnicy procesu komunikacyjnego posiadają te same kompetencje językowe, przejawiające się w dysponowaniu tym samym językiem (jego siatką terminologiczną i pojęciową, a zatem i regułami rozumienia).

[48] Por. M. Piotrowicz, D. Cianciara, M.J. Wysocki, *Systemy zdrowotne dla zdrowia i dobrobytu – karta z Tallina*, „Przegląd Epidemiologiczny", 2009, t. 63, nr 2, s. 321-324, gdzie wskazano, iż systemy zdrowotne poszczególnych krajów są zróżnicowane, w zależności od regionu oraz politycznego, ekonomicznego i historycznego kontekstu, w którym rozwijają się i działają. Niezależnie od powyższych uwarunkowań funkcje systemów zdrowotnych w różnych krajach są podobne. Wszystkie systemy zdrowotne spełniają następujące zadania: dostarczanie świadczeń zdrowotnych, finansowanie, tworzenie zasobów, gospodarowanie/zarządzanie.
Ponadto Dariusz Reśko podczas referatu pt. „Gminy uzdrowiskowe w obliczu zmian otoczenia prawno-ustrojowego" w trakcie trwania konferencji „25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – jednostka i społeczeństwo – teraźniejszość i perspektywy". Wyższa Szkoła Biznesu National-Louis University w Nowym Sączu, ul. Zielona 27, 19-20/06.2015 słusznie wskazał, że w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych, Dz. U. z 2005 r. Nr 167, poz. 1399 w przepisie art. 4 ust. 1 wskazano, że „Lecznictwo uzdrowiskowe jest integralną częścią systemu ochrony zdrowia". Uwaga była skierowana w stosunku do mojego wystąpienia, w którym wskazałem na brak definicji normatywnej systemu ochrony zdrowia. Samo wskazanie, że w ustawie istnieje termin, dowodzi niezrozumienia kwestii ważności terminologicznych określeń. Precyzowanie pojęć jest istotne, ponieważ każdy pojmuje odmiennie rzeczywistość. Co w konsekwencji prowadzi do konfliktów między interesariuszami, blokady decyzyjnej lub błędnej decyzyjności wśród przedstawicieli różnych środowisk i organów.

[49] Por. J. Jończyk, *Publiczna opieka zdrowotna,* „Prawo i Medycyna" 1/2007, (26, vol. 9); J. Grudziąż-Sękowska, *Konferencja Ministerialna Krajów Regionu Europejskiego Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) Karta z Tallina,* „Prawo i Medycyna" 1/2008, (34, vol. 11), gdzie zwrócono uwagę na zorganizowaną w dniach 25-27 czerwca 2008 r. w Tallinie konferencję Ministrów Zdrowia 53 Krajów Regionu Europejskiego Światowej Organizacji Zdrowia, w której uczestniczyli także przedstawiciele organizacji i instytucji międzynarodowych, m.in.: Głównej Kwatery Światowej Organizacji Zdrowia, Unii Europejskiej, Banku Światowego, UNICEF - Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci. Głównym celem konferencji było omówienie wpływu systemów zdrowotnych na zdrowie, a tym samym na wzrost ekonomiczny i dobrostan społeczny, w kontekście umiejscowienia zagadnień organizacji i funkcjonowania systemów zdrowotnych w odpowiednio wysokim miejscu „agendy politycznej" krajów członkowskich Regionu Europejskiego WHO. Podkreślono również, że systemy zdrowotne wymagają całościowego podejścia do świadczeń, czyli włączenia działań z zakresu promocji zdrowia, zapobiegania chorobom oraz programów leczenia i zarządzania chorobami. Wymaga, to koordynacji pracy różnych świadczeniodawców, zapewniających różne usługi oraz wielu instytucji i całego otoczenia, niezależnie od tego, czy podmioty te należą do sektora publicznego, czy prywatnego.

[50] Z pisma z dnia 4 stycznia 2010 r. Izby Skarbowej w Warszawie (IPPP1/443-1019/09-2/MP) wynika, że Gmina jest również organem władzy publicznej. Jeżeli tak szeroko ujmiemy ten termin, to należy określić katalog działań na rzecz mieszkańców w kwestii ochrony zdrowia na danym terenie.

[51] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.

art. 4 ust. 1 pkt 2, który stanowi, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie: promocji i ochrony zdrowia[52] oraz w ustawie o samorządzie województwa, gdzie w przepisie art. 14 ust. 1 pkt 2 wskazano, że samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie: promocji i ochrony zdrowia[53].

M. Dercz twierdzi, że „zadania własne gminy w zakresie ochrony zdrowia, nie wskazane jako obowiązkowe w konkretnym przepisie ustawy prawa materialnego, mają charakter fakultatywny"[54]. Autor podobne stanowisko zajął odnośnie zadań związanych z ochroną zdrowia w powiecie, jak i samorządzie wojewódzkim. *M. Dercz* uważa, że „jest to jedynie ogólne wskazanie, z którego nie sposób wywieść obowiązku realizacji konkretnych zadań"[55]. Swoje stanowisko uzasadnia tym, że ustawy szczególne mogą nałożyć obowiązki lub uprawnienia[56].

Należy zauważyć, że takie obowiązki zostały nałożone między innymi w u.ś.o.z., gdzie w rozdziale 2 pt. „Zadania władz publicznych", wskazano, że zadania władz publicznych w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej obejmują w szczególności: 1) tworzenie warunków funkcjonowania systemu ochrony zdrowia; 2) analizę i ocenę potrzeb zdrowotnych oraz czynników powodujących ich zmiany; 3) promocję zdrowia i profilaktykę, mające na celu tworzenie warunków sprzyjających zdrowiu; 4) finansowanie w trybie i na zasadach określonych ustawą świadczeń opieki zdrowotnej.

---

[52] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.

[53] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576 z późn. zm. Historycznie należy wskazać, że w już uchylonej ustawie z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, Dz. U. z 1997 r. Nr 28, poz. 153, w rozdziale 5 zatytułowanym „Organizacja udzielania świadczeń z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego" wskazano, że „Wojewoda, po zasięgnięciu opinii samorządów zawodów medycznych i organów samorządów szczebla powiatowego, w porozumieniu z kasami chorych działającymi na obszarze województwa, jest zobowiązany do opracowania i aktualizacji planu minimalnego zabezpieczenia ambulatoryjnej opieki zdrowotnej". Zob. także, E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2009, s. 527, gdzie wskazano, że „Obowiązująca norma wyznaczająca konkretnemu podmiotowi zadanie publiczne nie tworzy jeszcze prawnej podstawy umożliwiającej temu podmiotowi podjęcie działań do realizacji zadania. Sformułowaniu normy ustawowej wyrażającej zadanie musi towarzyszyć sformułowanie odrębnej ustawowej normy kompetencyjnej przyznającej podmiotowi prawne upoważnienie do wykonywania oznaczonego zadania".

[54] Dercz M., *Samorząd terytorialny w systemie ochrony zdrowia*, PWP „Juris", Warszawa 2005, s. 83.

[55] Ibidem, s. 84.

[56] Ibidem, s. 84-85. Podobnie: P. Kieszkowska–Knapik, N. Łojko, M. Kulesza, *Opinia prawna odnośnie do możliwości pobierania przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej opłat za udzielenie świadczenia zdrowotnego*, Warszawa, 19 marca 2010 r., s. 11, gdzie wskazano, iż „fakt, że p.zozy mają w sobie element „publiczny", a jego organami założycielskimi są m.in. samorządy (np. powiaty) niczego nie zmienia w zakresie ich odpowiedzialności za zapewnienie zabezpieczenia dostępu do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych. Ani p.zozy, ani ich organy założycielskie nie są systemowo współodpowiedzialne za finansowanie świadczeń zdrowotnych ze środków publicznych". Jednak polemicznie należy wskazać, że Eugeniusz Ochendowski twierdzi, że ustalenie tego, co jest sprawą publiczną, nie jest łatwe. „Pomocne do tego jest orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i glosy do orzeczeń tego sądu. Do spraw publicznych należy stanowienie aktów prawa miejscowego, wybór i odwoływanie organów gminy oraz inne sprawy rozstrzygane w sposób władczy, w tym zwłaszcza w drodze decyzji administracyjnych". Por. Tenże, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, wyd. VIII, Toruń 2009, s. 340. Zob. także, E. Bojanowski, *O zadaniach jednostek samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Wybrane problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej po reformie*, E. Bojanowski (red.), „Gdańskie Studia Prawnicze", t. VIII, Gdańsk 2002, s. 31 i n., gdzie wskazano słusznie, że „zarówno w literaturze, jak i w ustawodawstwie brak jest precyzyjnej definicji zadań publicznych". Autor przyjmuje, że zadania publiczne to zadania służące „publiczności", a więc ogółowi, i jako takie są przeciwieństwem interesu indywidualnego (osobistego czy prywatnego).

Wyodrębniono również zadania dla poszczególnych organów jednostek samorządu terytorialnego. Do zadań własnych gminy w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej należy w szczególności: 1) opracowywanie i realizacja oraz ocena efektów programów polityki zdrowotnej wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców gminy; 2) przekazywanie powiatowi informacji o realizowanych programach polityki zdrowotnej; 3) inicjowanie i udział w wytyczaniu kierunków przedsięwzięć lokalnych zmierzających do zaznajamiania mieszkańców z czynnikami szkodliwymi dla zdrowia oraz ich skutkami; 4) podejmowanie innych działań wynikających z rozeznanych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców gminy. Ponadto do zadań zleconych gminy należy wydawanie decyzji w sprawach świadczeniobiorców innych niż ubezpieczeni spełniających kryterium dochodowe.

Do zadań własnych, w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej, realizowanych przez powiat należy w szczególności: 1) opracowywanie i realizacja oraz ocena efektów programów polityki zdrowotnej wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców powiatu – po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami; 2) przekazywanie marszałkowi województwa informacji o realizowanych na terenie powiatu programach polityki zdrowotnej; 3) inicjowanie, wspomaganie i monitorowanie działań lokalnej wspólnoty samorządowej w zakresie promocji zdrowia i edukacji zdrowotnej prowadzonych na terenie powiatu; 4) pobudzanie działań na rzecz indywidualnej i zbiorowej odpowiedzialności za zdrowie i na rzecz ochrony zdrowia; 5) podejmowanie innych działań wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych.

Do zadań własnych w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej realizowanych przez samorząd województwa należy w szczególności: 1) opracowywanie i realizacja oraz ocena efektów programów polityki zdrowotnej wynikających z rozeznanych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców województwa – po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami i powiatami; 2) przekazywanie wojewodzie informacji o realizowanych na terenie województwa programach polityki zdrowotnej; 3) opracowywanie i wdrażanie programów innych niż określone w pkt 1 służących realizacji zadań w zakresie ochrony zdrowia; 4) inspirowanie i promowanie rozwiązań w zakresie wzrostu efektywności, w tym restrukturyzacji w ochronie zdrowia; 5) podejmowanie innych działań wynikających z rozeznanych potrzeb zdrowotnych mieszkańców województwa[57].

Ponadto *J. Nosko* wskazuje, że gminy i powiaty funkcjonują na szczeblu środowiska społecznego, w którym rozstrzyga się kulturowe i społeczne nastawienie jednostek i grup do roli w oddziaływaniu na zdrowie czynników chemicznych, fizycznych, biologicznych i innych. Autor twierdzi, że spośród 41 aktów prawnych dotyczących ochrony środowiska, w 21 ustawach jednoznacznie sformułowano związek środowiska ze zdrowiem, a także zadania władz lokalnych w prozdrowotnym oddziaływaniu na czynniki biologiczne, chemiczne i fizyczne oraz potrzebę partycypacji

[57] Należy zauważyć, że w ustawie z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 159 w przepisie art. 2 określono, że „przestrzeganie praw pacjenta określonych w ustawie jest obowiązkiem organów władzy publicznej właściwych w zakresie ochrony zdrowia, Narodowego Funduszu Zdrowia, podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych, osób wykonujących zawód medyczny oraz innych osób uczestniczących w udzielaniu świadczeń zdrowotnych".

społeczności lokalnej w tej dziedzinie, a także wskazują na rolę i zadania administracji samorządowej w zakresie kontroli i monitoringu środowiska[58].

We wnioskach Autor wskazał, że „konieczne jest podjęcie badań nad rzeczywistą rolą administracji samorządowej w zakresie ochrony i promocji zdrowia, w tym roli w kształtowaniu prozdrowotnych warunków środowiska naturalnego. Wiele bowiem wskazuje, że sprawy warunków środowiska zarówno w gminach, jak i powiatach nie są powiązane ze sprawami zdrowia. Nie ma też badań pokazujących, jak wymienione wyżej liczne powinności gmin i samorządów w zakresie tworzenia prozdrowotnych warunków środowiska są rzeczywiście realizowane. Przeprowadzone badanie potwierdziło konieczność podjęcia działań ujednolicających rolę samorządu terytorialnego w systemie ochrony i promocji zdrowia (zdrowia publicznego), w tym w zakresie prozdrowotnego oddziaływania na środowisko"[59].

Ponadto *J. Nosko* i *A. Marcinkiewicz* dokonali analizy roli administracji publicznej w systemie zdrowotnym Polski. Uczeni przeprowadzili badanie „w 2008 r. we wszystkich 378 starostwach i miastach na prawach powiatu. Przedmiotem badań były regulaminy organizacyjne tych jednostek, a narzędziem badawczym lista 11 grup powinności w zakresie ochrony i promocji zdrowia, opracowana na podstawie analizy 171 ustaw obowiązujących w latach 1990-2007. Celem badania było ustalenie stopnia zgodności zapisanych w tych dokumentach zadań w zakresie ochrony i promocji zdrowia z wymogami zawartymi w ustawodawstwie polskim"[60].

Autorzy ustalili, że „w regulaminach organizacyjnych starostw i urzędów miast na prawach powiatu najbardziej zauważalna jest ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (87%). W ponad połowie regulaminów (57%) odnotowano „profilaktykę i promocję zdrowia", podczas gdy najważniejszą dla ochrony i promocji zdrowia ustawę z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych tylko w 11,6%. Ponadto znaleziono w nich nieaktualne przepisy: o chorobach zakaźnych, o zwalczaniu gruźlicy, o ratownictwie medycznym (ok. 34% regulaminów). Uzyskane dane mogą wskazywać na niezadowalający nadzór nad wykonywaniem prawa w odniesieniu do zadań z zakresu ochrony i promocji zdrowia"[61].

We wnioskach wskazano, iż w związku z powyższym konieczne są prace nad odpowiednim do potrzeb uściśleniem zapisów prawnych oraz wprowadzeniem określonych procedur i standardów. Celowe byłoby uzupełnienie u.ś.o.z., o zapis zobowiązujący organy uchwałodawcze samorządów lokalnych do odbywania okresowych (np. przynajmniej raz w kadencji) posiedzeń poświęconych ocenie stanu i potrzeb zdrowotnych społeczności lokalnej, a także efektywności realizowanych programów prozdrowotnych. Na tej podstawie wyznaczano by kierunek działalności, a także określano wymagania wobec organów wykonawczych (podobnie jak to jest w innych przypadkach)[62].

---

[58] J. Nosko, *Rola samorządu terytorialnego, gminnego i powiatowego w kształtowaniu warunków środowiska naturalnego sprzyjającego zdrowiu w świetle ustawodawstwa RP*, „Medycyna Pracy" 2010;61(4), s. 431-448.

[59] Ibidem, s. 446-447.

[60] J. Nosko, A. Marcinkiewicz, *Ochrona i promocja zdrowia w strukturach formalnych starostw powiatowych i urzędów miast na prawach powiatu,* „Medycyna Pracy" 2009;60(2), s. 131.

[61] Ibidem, s. 131.

[62] Ibidem, s. 135.

W świetle przeprowadzonych badań i opinii uczestników Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej pt. „Ochrona zdrowia i promocja zdrowia jako zadanie własne samorządu terytorialnego", która odbyła się w Łodzi w dniach 9-10 października 2008 r. wskazano, że należałoby postulować o „opracowanie i wdrożenie przepisów, które określą stanowiska oraz wymagania kwalifikacyjne kadr odpowiedzialnych za merytoryczną działalność administracji samorządowej w zakresie ochrony i promocji zdrowia. Konieczne jest także, aby prawo skuteczniej niż dotychczas utrudniało zwalnianie wykwalifikowanych i dobrze realizujących swoje obowiązki pracowników administracji samorządowej"[63].

Natomiast organ administracji rządowej, jakim jest Minister Zdrowia, powinien aktywniej i skuteczniej wykorzystywać swoje koordynacyjne i nadzorcze uprawnienia nad tymi organami samorządu lokalnego, które odpowiadają za realizację zadań w zakresie ochrony i promocji zdrowia. Jak również, należy ustanowić koordynatora systemu ochrony zdrowia na poziomie Rady Ministrów, który będzie miał określone kompetencje kontrolno-nadzorcze potrzebne do wyeliminowywania napięć kompetencyjnych na poszczególnych szczeblach organów jednostek samorządu terytorialnego oraz administracji rządowej. Nie należy także zapominać, że coraz bardziej rozwija się sektor usług niepublicznej ochrony zdrowia w Polsce, który pozostaje w symbiozie z organami władzy publicznej w różnych zależnościach. Płaszczyzna niepublicznych usług zdrowotnych na styku z publicznym świadczeniem pomocy medycznej powinna także zostać precyzyjnie uregulowana[64].

Kierunki zmian w organizacji systemu ochrony zdrowia po 1989 r.

Założenia reform sektora służby zdrowia, które zostały zapoczątkowane w 1989 r., miały urealnić między innymi działania zmierzające do wyodrębnienia struktur podstawowej opieki zdrowotnej, wówczas jeszcze nie zdefiniowanej pojęciowo z integralnej części systemu ochrony zdrowia[65].

Istotne zmiany w ochronie zdrowia zapoczątkowane zostały w 1991 r. W ustawie o zakładach opieki zdrowotnej wskazano, że są to wyodrębnione organizacyjnie zespoły osób i środków majątkowych utworzone i utrzymywane w celu udzielania świadczeń zdrowotnych i promocji zdrowia. Zakład opieki zdrowotnej mógł być również utworzony i utrzymywany w celu: prowadzenia badań naukowych i prac

[63] Ibidem, s. 135.

[64] Należy zauważyć, że Komitet Wyborczy Wyborców Platformy Obywatelskiej w programie wyborczym w 2001 r. wskazywał, że „Platforma Obywatelska domaga się uznania faktu, że określenie zakresu odpowiedzialności władz publicznych wszystkich szczebli jest absolutnie koniecznym warunkiem podjęcia dalszych decyzji o zasadach budowy systemu ochrony zdrowia". Aby temu podołać zaproponowano uchwalenie ustawy o systemie ochrony zdrowia – regulującej zakres odpowiedzialności władz publicznych różnych szczebli. *Wybory 2001 partie i ich programy,* red. I. Słodkowska, Warszawa 2002, s. 200-201.

[65] Por. M. Woch, *Instytucje kształtujące system opieki zdrowotnej w Polsce. (Analiza prawno-porównawcza),* wyd. Marek Woch, Warszawa 2012, s. 81 i n. M. Woch, *Zapewnienie przez władze publiczne w Polsce równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych* [w:] *Finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej,* red. J. Kostrubiec T. Sroka, M. Dziubińska, P. Szczęśniak, A. Janus, Lublin 2014, s. 29 i n.
Obecnie w przepisie art. 5 pkt 27 u.ś.o.z., zdefiniowano termin podstawowa opieka zdrowotna jako: świadczenia zdrowotne profilaktyczne, diagnostyczne, lecznicze, rehabilitacyjne oraz pielęgnacyjne z zakresu medycyny ogólnej, rodzinnej, chorób wewnętrznych i pediatrii, udzielane w ramach ambulatoryjnej opieki zdrowotnej.

badawczo-rozwojowych w powiązaniu z udzielaniem świadczeń zdrowotnych i promocją zdrowia oraz realizacji zadań dydaktycznych i badawczych w powiązaniu z udzielaniem świadczeń zdrowotnych i promocją zdrowia[66].

Zakładem opieki zdrowotnej mógł być: szpital, zakład opiekuńczo-leczniczy, zakład pielęgnacyjno-opiekuńczy, sanatorium, prewentorium, inny nie wymieniony z nazwy zakład przeznaczony dla osób, których stan zdrowia wymaga udzielania całodobowych lub całodziennych świadczeń zdrowotnych w odpowiednim stałym pomieszczeniu; przychodnia, ośrodek zdrowia, poradnia; pogotowie ratunkowe; medyczne laboratorium diagnostyczne; pracownia protetyki stomatologicznej i ortodoncji; zakład rehabilitacji leczniczej, żłobek lub inny zakład, spełniający warunki określone w ustawie.

Natomiast finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej w Polsce ze środków publicznych do dnia 1 stycznia1999 r. odbywało się z budżetu państwa i polegało na tym, że w corocznej ustawie budżetowej preliminowano określoną kwotę na opiekę zdrowotną, przy czym w budżecie ustalano podział na środki finansowe, którymi dysponowali centralnie ministrowie resortowi, zwłaszcza Minister Zdrowia i środki, którymi dysponowali wojewodowie[67].

W dniu 1 stycznia 1999 r. weszła w życie ustawa z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, która wprowadziła finansowanie opieki zdrowotnej w systemie ubezpieczenia zdrowotnego. Podmiotami realizującymi ubezpieczenia zdrowotne było 17 kas chorych, które gromadziły środki finansowe i dysponowały nimi w drodze zawierania umów ze świadczeniodawcami. Środki finansowe pochodziły przede wszystkim ze składek osób ubezpieczonych. Zadania z zakresu ubezpieczenia zdrowotnego realizowało 16 regionalnych kas chorych oraz branżowa kasa chorych dla służb mundurowych. Każda Kasa Chorych była instytucją samorządną, posiadającą osobowość prawną[68].

Dla pełnego zobrazowania ówczesnych prac nad ustawą należy również wskazać na okoliczności polityczne, jakie warunkowały wypracowywanie poszczególnych rozwiązań dotyczących ochrony zdrowia. Kilka miesięcy po uchwaleniu ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym[69] w wyniku wyborów parlamentarnych władzę utraciła koalicja SLD – PSL, rządy zaś przejęła koalicja AWS – UW na czele z Premierem *J. Buzkiem*, a Ministrem Zdrowia został *W. Maksymowicz*. Koalicja po objęciu władzy podjęła intensywne prace nad nowelizacją ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. Wynikiem tych prac było ponad 150 istotnych poprawek do ustawy uchwalonej przez Sejm RP poprzedniej kadencji. Najbardziej rozbudowana, zmieniająca rozwiązania systemu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego była zmiana ustawy z dnia 18 lipca 1998 r.[70]. Zmiany dotyczyły spraw związanych z finansowaniem ubezpieczenia zdrowotnego, świadczeń zdrowotnych,

[66] Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, Dz. U. z 1991 r. Nr 91, poz. 408 z późn. zm.

[67] Por. M. Woch, *Rola administracji publicznej w procesie tworzenia powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego* [w:] *Ramy prawne funkcjonowania administracji publicznej w Polsce*, red. R. Grzeszczak, M.R. Tużnik, M. Woch, wyd. Marek Woch, Warszawa 2015, s. 57-81.

[68] M. Woch, Instytucje kształtujące…, op. cit., s. 129 i n.

[69] Ustawa z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, Dz. U. z 1997 r. Nr 28, poz. 153 z późn. zm.

[70] Ustawa z dnia 18 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. z 1998 r. Nr 117, poz. 756 z późn. zm.

organizacji płatnika składek, nadzoru nad funkcjonowaniem systemu. Jak podkreślone zostało w literaturze, tak liczne zmiany spowodowały, iż powstał w zasadzie nowy akt prawny, zasadniczo różniący się od ustawy z dnia 6 lutego 1997 r., więc trudno uznać te zmiany za nowelizację; powinno się przyjąć, iż był to nowy akt prawny[71].

Ponadto ustawa o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym wymusiła zmianę funkcjonowania publicznych zakładów zdrowotnych[72]. Organy, które tworzyły i utrzymywały publiczne zakłady opieki zdrowotnej, miały przekształcać je, do dnia wejścia w życie ustawy, w samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Nie szły jednak za tym środki finansowe ze strony administracji rządowej[73].

Założono, że pod względem organizacyjnym podstawowa opieka zdrowotna miała działać jako: niepubliczny zakład opieki zdrowotnej (NZOZ); samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej (SPZOZ) – jednostka państwowa lub podległa samorządowi; indywidualna praktyka lekarska – prywatna praktyka lekarska lub pielęgniarska; grupowa praktyka lekarska – grupa prywatnych praktyk lekarskich lub pielęgniarskich[74].

Przychodnie podstawowej opieki zdrowotnej miały być niezależnymi podmiotami (poza SPZOZ), jednak udzielanie przez nie świadczeń miało być bezpłatne dla osób ubezpieczonych oraz gdy podmioty mają podpisany kontrakt z Narodowym Funduszem Zdrowia, a do 2003 r. z Kasami Chorych.

Ówczesny Minister Zdrowia i Opieki Społecznej *Wojciech Maksymowicz* stwierdził, iż „tworzymy system, w którym pacjent staje w centrum uwagi wszystkich świadczeniodawców. Docelowo, to od jego decyzji – wyboru, będzie zależała kondycja placówek ochrony zdrowia, ich finansowanie. Coraz większą rolę odgrywać będą też, wykonujący wolny zawód w lecznictwie podstawowym, lekarze, pielęgniarki i położne”[75].

---

[71] M. Żemojda, A. Płatkowska-Kułaj, M. Kowalski, *Ustawa o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia: komentarz,* wyd. ABC, Warszawa 2003, s. 10. Zob. także A. Koronkiewicz, W. Masłowski, *System Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego, Szkolenie podstawowe dla pracowników Kas Chorych*, Warszawa 2002, s.35.

[72] A. Pietraszewska-Macheta, *Przepisy przejściowe* [w:] *Komentarz do Ustawy o Powszechnym Ubezpieczeniu Zdrowotnym oraz Przepisy Wykonawcze*, red. T. Pęcherz, wyd. Prawnicze, Warszawa 2000, s. 343 i n.

[73] Wiele samorządów nie pogodziło się z takim stanem rzeczy, że z mocą wsteczną muszą przejmować zadłużone zakłady opieki zdrowotnej i zwróciło się do Trybunału Konstytucyjnego. Por. Wyrok TK z dnia 27 czerwca 2000 r. sygn. akt (K 20/99), OTK - A 2000, nr 5, poz. 140; Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, Dz. U. z 1998 r. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.

[74] Por. Wyrok TK z dnia 27 czerwca 2000 r., sygn. akt (K 20/99), OTK – A 2000, nr 5, poz. 140, w którym wskazano, że „poprzez określenie zakładów opieki zdrowotnej mianem “publiczny” ustawodawca uznał, że ich znaczenie jest doniosłe z punktu widzenia interesu publicznego. Na tyle ważne, aby uznać konieczność ich podporządkowania rządowym lub samorządowym organom państwa, chociaż przez nadanie im osobowości prawnej, uzyskały one duży stopień samodzielności oraz niezależną od Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego podmiotowość prawną (w sferze stosunków majątkowych). Okoliczność, iż w odniesieniu do publicznych, samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej organami tworzącymi są organy administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, stwarza gwarancję i zabezpieczenie, że zakłady te będą mogły realizować cele, dla których je utworzono. Wiąże się z tym – w określonych ustawowo sytuacjach – zobowiązanie do ponoszenia konsekwencji majątkowych związanych z ich działalnością. Ani organ administracji rządowej, ani jednostka samorządu terytorialnego nie może uwolnić się od tego rodzaju obowiązków bez stosownego ustawowego przyzwolenia. W ten sposób zabezpiecza się możliwość realizowania celów publicznych związanych z ochroną zdrowa, o których mowa w art. 68 konstytucji”.
Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 października 2009 r. (II PK 110/09), zauważył, że „Samodzielne Publiczne Zakłady Opieki Zdrowotnej, jakkolwiek odrębne od Skarbu Państwa organizacyjnie i niezależne finansowo, stanowią jednak emanację państwa z uwagi na celowość ich tworzenia i likwidowania (zwłaszcza w kontekście prawa równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej - art. 68 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP) oraz sposobu finansowania (swoista zależność od środków publicznych), jak również w ramach systemu opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych przez NFZ”.

[75] W. Maksymowicz, Wstęp [w:] *Transformacja systemu ochrony zdrowia w Polsce, Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej*, Warszawa, listopad 1998, s. 6.

Można zauważyć, że słowa Ministra okazały się brzemienne w skutkach do dziś. *Dominika Sikora* w jednym z komentarzy odnoszącym się do zamkniętych gabinetów lekarskich podstawowej opieki zdrowotnej w dniach 1-7 stycznia 2015 r., na skutek niepodpisania umów do dnia 31 grudnia 2014 r. między wszystkimi świadczeniodawcami[76] a płatnikiem, czyli Narodowym Funduszem Zdrowia, stwierdziła „nic się nie stało, pacjenci, nic się nie stało"[77]. Konstatacja w tym ujęciu wynikała z faktu zawarcia porozumienia ,w wyniku którego lekarze otworzyli gabinety. Ponadto *D. Sikora* wskazała, że zakończenie sporu nie oznacza zmiany systemu lecznictwa na lepsze. Kolejki się nie skrócą. Dziury finansowe, jak były, tak pozostaną. Nepokojące w tym wszystkim były słowa *Marka Twardowskiego*, negocjatora Porozumienia Zielonogórskiego, byłego Podsekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia[78], który powiedział: „Porozumienie pokazało, po czyjej stronie była prawda. Umówiliśmy się (z ministrem zdrowia red.), że zostaje ono tylko do wiadomości obu stron. Wykorzystamy to zarówno my, jak i minister, do naszych celów"[79].

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że organy jednostek samorządu terytorialnego nie uwzględniają prawem nałożonych obowiązków, jeżeli chodzi o dział ochrona zdrowia. Praktyczność działań przekładają w większości na inwestycję w bazę leczniczą, sprzęt oraz w programy profilaktyczne. Nie utożsamiają się natomiast z finansowaniem świadczeń zdrowotnych, wskazując, że są to zadania administracji rządowej poprzez płatnika, którym obecnie jest Narodowy Fundusz Zdrowia[80].

Ludwik Węgrzyn, prezes Zarządu Związku Powiatów Polskich twierdzi, że „to właśnie gminy, powiaty i województwa realizują najwięcej programów polityki zdrowotnej, skutecznie nadzorują 3/4 szpitali, zaangażowały od 1999 roku aż 18,5 miliarda złotych na inwestycje na modernizację infrastruktury zdrowotnej, (mimo że nie otrzymują ani jednej złotówki dochodów na ochronę zdrowia!), wzięły na siebie odpowiedzialność za 182 ze 183 przekształceń szpitali"[81]. Ponadto L. Węgrzyn wskazuje, że każdy z powiatów przeznacza corocznie 1 milion złotych na rzecz prowadzonego przez siebie szpitala. Środki finansowe głównie są przekazywane na budowę

[76] Należy również zauważyć, że tzw. negocjacje prowadził Minister Zdrowia. Lekarze zrzeszeni w Porozumieniu Zielonogórskim – które jest formalnie federacją związków pracodawców ochrony zdrowia, i powinno działać w oparciu o ustawę z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców, Dz. U. z 1991 r. Nr 55, poz. 235 z późn. zm. oraz ustawę z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Dz. U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1080 z późn.zm. Akty te precyzyjnie regulują, na jakich zasadach odbywać się powinien dialog społeczny, prowadzony dla godzenia interesów pracowników, interesów pracodawców oraz dobra publicznego.

[77] D. Sikora, *Tajne (nie)porozumienie*, „Dziennik Gazeta Prawna", 8 stycznia 2015, nr 4, s. A2.

[78] Marek Twardowski – Podsekretarz stanu w Ministerstwie Zdrowia w latach 2007-2010 (rząd PO-PSL).

[79] D. Sikora, *Tajne (nie)porozumienie…*, op. cit., s. A2. Por. Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 19 stycznia 2016 r. w sprawie powołania Zespołu do opracowania raportu dotyczącego możliwości uproszczenia regulacji dotyczących wykonywania działalności leczniczej, Dz. Urz. MZ. z 2016 r. poz. 9, na podstawie, którego Wiceprezes Porozumienia Zielonogórskiego Marek Twardowski został członkiem zespołu, który ma przygotować propozycje uproszczenia prawa, związanego z prowadzeniem działalności leczniczej. „Jest mnóstwo regulacji niepotrzebnych, służących jedynie biurokracji - mówi Twardowski". Zob. Rynek Zdrowia, *Federacja Porozumienie Zielonogórskie: uproszczenie prawa konieczne i oczekiwane*, 21 stycznia 2016.

[80] Por. A. Klaman, *Gmina dokłada, bo NFZ daje za mało*, „Gazeta Pomorska", 22.04.2015, nr 93, s. 12, gdzie wskazano, że samorząd przeznaczył 100 tys. zł na rehabilitację. W ramach pierwszych sześciu godzin będą realizowane zabiegi finansowane ze środków NFZ, a pozostałe godziny funkcjonowania Niepublicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej "Brusmed" w Czersku będą opłacane z funduszu gminy.

[81] A. Mikołajczyk-Kłębek, *Niezdrowe skutki. O sytuacji SPZOZ z prezesem ZPP, starostą bocheńskim,* samorzad.pap.pl, dostęp: 22.03.2016.

nowych, przebudowę lub remonty istniejących obiektów szpitalnych oraz wyposażania podmiotów leczniczych w wysokospecjalistyczny sprzęt i aparaturę medyczną. Od czasu przejęcia szpitali przez powiaty w 1999 r. zostało wydanych na ten cel już ponad 5,5 miliardów złotych[82].

W projekcie ustawy o zdrowiu publicznym wskazano, że istotnym elementem jest realizacja zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Jednostki zawarły w sprawozdaniach w 2014 r. realizację niemal trzech tysięcy programów zdrowotnych, ukierunkowanych na zapobieganie chorobom przewlekłym, poprawę stanu zdrowia dzieci i młodzieży oraz profilaktykę alkoholizmu[83]. Projektowane zmiany mają skoordynować działania podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego w celu skutecznego zapobiegania chorobom[84]. Planuje się nawiązanie współpracy międzysektorowej na wszystkich szczeblach administracji rządowej i samorządowej[85].

Należy również zauważyć, iż funkcjonuje nieodosobniony pogląd m.in. w doktrynie, że u.ś.o.z. dość precyzyjnie dzieli zadania między poszczególne organy władz publicznych, czyli ministrów, wojewodów, gminy, powiaty, województwa, jak też NFZ. Co najistotniejsze, w kwestii finansowania świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych ustawa wskazuje jednoznacznie, iż podmiotami zobowiązanymi do tego są właściwi ministrowie lub NFZ (art. 14). Zatem nie nakazuje finansowania takich świadczeń gminom, powiatom czy województwom. Nie przyznaje im także fakultatywnego uprawnienia do ponoszenia tego typu wydatków"[86]. Faktycznie, jeżeli literalnie czytać przepis art. 14 u.o.ś.z., który stanowi, że „na zasadach i w zakresie określonych w ustawie podmiotami zobowiązanymi do finansowania świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych są: właściwi ministrowie lub Fundusz". Z kolei przepis art. 139 pkt 1 określa, że zawieranie przez Fundusz umów

[82] Zob. także, K. Klinger, A. Kurowska, *Szef NFZ: Ten system mi się nie podoba*, „Dziennik Gazeta Prawna", 22 marca 2016, nr 56, s. A6-A7, gdzie p.o. Prezesa NFZ Andrzej Jacyna, wskazuje, że „trwają prace, by zmienić model finansowania, tak by szpital otrzymywał konkretny budżet i sam go dzielił, w zależności od potrzeb pacjentów". Ponadto na pytanie czy będą zamykane szpitale? Odpowiedział: „Nie da się szpitala zamknąć od razu. To musi być proces wieloletni. Ale są obszary, które trzeba będzie ograniczyć, bo nie ma zasadności utrzymywania ich w wielu szpitalach". Por. A. Kurowska, *Fundusz zdrowia nie zniknie do końca,* „Dziennik Gazeta Prawna", 21 marca 2016, nr 55, s. B10, gdzie Podsekretarz Stanu Ministerstwa Zdrowia Piotr Gryza wskazuje, że „Obecnie mamy rozproszenie zasobów szpitalnych, walkę o dostęp do środków finansowych, brak pewności funkcjonowania rynku. Najważniejsze szpitale muszą dostać gwarancję funkcjonowania, a ewentualna odpowiedzialność związana ze wskazaniem tych podmiotów mogłaby spoczywać na wojewodach".

[83] Projekt ustawy z dnia 17 marca 2015 r. o zdrowiu publicznym. Por. B. Lisowska, *NFZ będzie musiał płacić na promocję zdrowia*, „Dziennik Gazeta Prawna", 30 marca 2015, nr 61, s. B9. Por. Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym, Dz. U. z 2015 r. poz. 1916.

[84] Maciej Dercz twierdzi, że „pieniądze na leczenie szpitalne muszą pochodzić z budżetu państwa. Rząd powinien zlecać samorządom zadania z zakresu zdrowia dzieci i mógłby na tej podstawie przekazywać im dotacje. Powiaty czy województwa przekazywałyby później te pieniądze szpitalom pediatrycznym lub oddziałom szpitalnym, z którymi podpisaliby kontrakty". Por. K. Nowosielska, *Potrzebny pakiet pediatryczny*, „Rzeczpospolita", 5 maja 2015, s. 8.

[85] Maciej Dercz w opinii na temat obowiązku prowadzenia szpitali przez samorządy twierdzi, że ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim nie obligują organów założycielskich do prowadzenia własnych podmiotów leczniczych. Zauważa również, iż „obowiązki samorządu trzeba doprecyzować w projektowanej ustawie o zdrowiu publicznym, żeby było wiadomo, kto i za co odpowiada w ochronie zdrowia. Por. M. Dercz, *Opinia* [w:] *Samorządy nie muszą prowadzić szpitali*, K. Nowosielska, „Rzeczpospolita", 2 kwietnia 2015, s. C1. Por. B. Lisowska, *Spór w rządzie o pełnomocnika ds. zdrowia,* „Dziennik Gazeta Prawna", 24 czerwca 2015, nr 114, s. B9, gdzie Autorka wskazała, że „nie ma zgody w rządzie co do tego, kto ma koordynować zdrowie publiczne".

[86] T. Rek, *Samorząd może płacić za programy zdrowotne,* „Dziennik Gazeta Prawna", 26 maja 2009. http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/320475,samorzad_moze_placic_za_programy_zdrowotne.html, dostęp: 9.01.2016.

o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, z zastrzeżeniem art. 159[87], odbywa się po przeprowadzeniu postępowania w trybie: 1) konkursu ofert albo 2) rokowań, to można wywieść taki jednobiegunowy wniosek.

Stąd zapewne Ministerstwo Zdrowia w projekcie założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności leczniczej z dnia 22 grudnia 2015 r. wskazało, że „w aktualnym stanie prawnym jednostki samorządu terytorialnego nie mogą finansować świadczeń opieki zdrowotnej, z wyjątkiem świadczeń zdrowotnych realizowanych w ramach programu polityki zdrowotnej. Programy polityki zdrowotnej są oceniane przez Agencję Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji", i zaproponowano „wprowadzenie przepisów umożliwiających jednostkom samorządu terytorialnego finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej przez kupowanie tych świadczeń u „swoich" podmiotów leczniczych, tzn. w spzoz, dla których jest podmiotem tworzącym, oraz w spółkach, w których ma większość akcji albo udziałów"[88].

Należy założyć, że zaproponowane rozwiązanie finansowania świadczeń ma związek z wynikami kontroli dokonanej przez Najwyższą Izbę Kontroli a dotyczącej funkcjonowania podstawowej i ambulatoryjnej opieki specjalistycznej finansowanej ze środków publicznych[89].

---

[87] Art. 159. 1. Przepisów art. 136 ust. 1 pkt 5 oraz przepisów dotyczących konkursu ofert i rokowań nie stosuje się do zawierania umów ze świadczeniodawcami: 1) udzielającymi świadczeń w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej, z wyjątkiem nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej; 2) wykonującymi czynności w zakresie zaopatrzenia w wyroby medyczne, na zlecenie osoby uprawnionej; 3) do umów, o których mowa w art. 41 ust. 1 oraz art. 48 ust. 2 ustawy o refundacji; 2. W przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, zawiera się umowę ze świadczeniodawcą spełniającym warunki do zawarcia umowy określone przez Prezesa Funduszu. 2a. Umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej, z wyjątkiem nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej, zawiera się na czas nieoznaczony. 3. Dyrektor oddziału wojewódzkiego Funduszu zamieszcza na stronie internetowej właściwego oddziału wojewódzkiego Funduszu oraz udostępnia w siedzibie tego oddziału informacje o warunkach zawarcia umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, o których mowa w ust. 2. 4. Fundusz informuje o zabezpieczeniu świadczeń opieki zdrowotnej, o których mowa w ust. 1, poprzez zamieszczenie informacji na stronie internetowej właściwego oddziału wojewódzkiego Funduszu. 5. Minister właściwy do spraw zdrowia określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe wymagania, jakim powinien odpowiadać lokal podmiotu wykonującego czynności z zakresu zaopatrzenia w wyroby medyczne dostępne na zlecenie, w szczególności określając jego organizację i wyposażenie, uwzględniając rodzaj wykonywanych czynności oraz zapewnienie dostępności dla świadczeniobiorców.

[88] Dnia 1 kwietnia 2016 r. został przedstawiony do konsultacji publicznych projekt ustawy z dnia 30 marca 2016 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw.

[89] Należy zauważyć także, iż w Ministerstwie Zdrowia został powołany zespół do opracowania projektu założeń projektu ustawy o podstawowej opiece zdrowotnej. Por. Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 4 stycznia 2016 r. w sprawie powołania Zespołu do opracowania projektu założeń projektu ustawy o podstawowej opiece zdrowotnej, Dz. Urz. MZ. z 2016 r. poz. 1 i 17. Jednak wg projektu Zarządzenia Ministra Zdrowia z dnia 14 marca 2016 r. zmieniającego Zarządzenie w sprawie Zespołu do opracowania projektu założeń projektu ustawy o podstawowej opiece zdrowotnej wprowadzono zmianę tytułu zarządzenia na: „w sprawie powołania Zespołu do opracowania strategii rozwiązań systemowych w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej". W mojej ocenie zmiana ma związek m.in. ze stanowiskiem nr 4 Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnychz dnia 8 marca 2016 r. w sprawie odrzucenia propozycji założeń do ustawy o podstawowej opiece zdrowotnej przygotowywanych w ramach prac Zespołu do opracowania projektu założeń projektu ustawy o podstawowej opiece zdrowotnej. Naczelna Rada Pielęgniarek i Położnych stanęła na stanowisku, iż w toku prac Zespołu do opracowania projektu założeń projektu ustawy o podstawowej opiece zdrowotnej zostały przyjęte propozycje, wobec których Naczelna Rada Pielęgniarek i Położnych wyraziła stanowczy sprzeciw, uważając, iż naruszają one zasadę wolności gospodarczej, wyrażoną w Konstytucji RP jako jedną z elementów społecznej gospodarki rynkowej. W szczególności dotyczy to propozycji tworzenia „zespołów lekarsko-pielęgniarskich" z rolą lekarza jako koordynatora podstawowej opieki zdrowotnej oraz tworzenia wspólnych list pacjentów w podstawowej opiece zdrowotnej przez lekarza, pielęgniarkę i położną. W stanowisku stwierdzono, że w świetle proponowanych zmian należałoby zastanowić się także nad celowością i zagrożeniami wprowadzenia w życie tak daleko idących nowych rozwiązań w obszarze podstawowej opieki zdrowotnej, które stanowić mogą zagrożenie dla samodzielności zawodowej pielęgniarek i położnych oraz przynieść negatywne skutki dla pacjentów.

Najwyższa Izba Kontroli[90] twierdzi, że w „…okresie objętym kontrolą Minister Zdrowia nie dokonywał systematycznej oceny dostępności świadczeń POZ i AOS w konsultacji z samorządami wojewódzkimi[91]. Zadanie to było przypisane Departamentowi Ubezpieczenia Zdrowotnego[92]. Z dniem 1 stycznia 2015 r. obowiązek ten został uchylony[93]. W ocenie NIK, uchylenie przepisu określonego w art. 11 ust. 1 pkt 2 u.o.ś.z. nie zwalnia Ministra Zdrowia z gromadzenia informacji i oceny dostępności świadczeń zdrowotnych przy podejmowaniu decyzji strategicznych dotyczących systemu ochrony zdrowia[94]. Ponadto NIK zauważa, że „współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego, tworzącymi podmioty lecznicze[95] oraz zobowiązanymi do tworzenia warunków funkcjonowania systemu ochrony zdrowia[96], powinna sprzyjać harmonizacji realizacji zadań władz publicznych, w tym Ministra Zdrowia, w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej".

Minister Zdrowia[97] w przedłożonym stanowisku do ustaleń NIK wskazał, że nałożone zadanie polegające na konsultacji z samorządami wojewódzkimi ocen dostępności świadczeń POZ i AOS zostało uchylone poprzez nowelizację u.o.ś.z. oraz, że „intencją ww. przepisu nie było dokonywanie przez Ministra Zdrowia stałej oceny dostępności w konsultacji z samorządami wojewódzkimi (dlatego też nie został określony tryb jej przeprowadzenia), a jedynie zobligowanie Ministra Zdrowia do podejmowania działań w sferze bieżących (zauważalnych) problemów z dostępnością do świadczeń opieki zdrowotnej. Nie wydaje się więc zasadne uznanie, iż ocena ta powinna być prowadzona systematycznie"[98].

---

[90] Dalej: NIK.

[91] Por. art. 11 ust. 1 pkt 2 u.o.ś.z. w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2014 r., tj. „ocena dostępności do świadczeń opieki zdrowotnej w konsultacji z samorządami wojewódzkimi".

[92] Por. Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Zdrowia, Dz. Urz. MZ. Z 2009 r. Nr 13, poz. 68, gdzie w § 30 pkt 12 wskazano, że do podstawowych zadań Departamentu Ubezpieczenia Zdrowotnego należy dokonywanie oceny dostępności do świadczeń opieki zdrowotnej w konsultacji z samorządami wojewódzkimi.

[93] W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw z dnia 7 kwietnia 2014 r. wskazano, że „tworzenie regionalnych map, ich aktualizacja i publikowanie na stronach Biuletynu Informacji Publicznej przez ministra właściwego do spraw zdrowia oraz wojewodów pozwoli na: 1) zapewnienie na danym terenie bardziej racjonalnego finansowania świadczeń opieki zdrowotnej oraz inwestycji w sektorze ochrony zdrowia; 2) zmniejszenie możliwości podejmowania czysto arbitralnych decyzji w zakresie finansowania świadczeń opieki zdrowotnej; 3) zwiększenie transparentności systemu inwestowania i procesu zawierania umów ze świadczeniodawcami. Według Ministerstwa Zdrowia, mając na uwadze wprowadzenie nowego instrumentu w zakresie określenia potrzeb zdrowotnych, jakim miały być mapy zdrowotne, zachodziła konieczność uchylenia w art. 11 w ust. 1 pkt 2 u.o.ś.z., dotychczas definiującego obowiązek dokonywania oceny potrzeb zdrowotnych. Wniosek: Ministerstwo Zdrowia opracowuje mapy potrzeb zdrowotnych dla poszczególnych regionów bez udziału regionów.
Projekt wpłynął do Sejmu RP dnia 18 czerwca 2014 r. druk nr 2505. Prezydent RP podpisał ustawę dnia 12 sierpnia 2014 r. Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2015 r. Por. Ustawa z dnia 22 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2014 r. poz. 1138.

[94] Informacja o wynikach kontroli, Funkcjonowanie podstawowej i ambulatoryjnej opieki specjalistycznej finansowanej ze środków publicznych, KZD-4101-008/2014, Warszawa, 27.10.2015, s. 13.

[95] Por. art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz. U. z 2015 r., poz. 618 ze zm., który określa formy działalności leczniczej, i stanowi, że „Jednostka samorządu terytorialnego może utworzyć i prowadzić podmiot leczniczy w formie: 1) spółki kapitałowej; 2) jednostki budżetowej".

[96] Por art. 6 i n. u.ś.o.z.

[97] Z upoważnienia Ministra Zdrowia pismo podpisał Podsekretarz Stanu Piotr Warczyński.

[98] Pismo do Jacka Uczkiewicza Wiceprezesa NIK z dnia 10 listopada 2015 r. DNM.073.10.2015.14.KCZ.

Prezes NIK w opinii do stanowiska Ministra Zdrowia[99], w którym podtrzymał pogląd – „iż nie jest zobowiązany do przeprowadzania systematycznej oceny dostępności świadczeń zdrowotnych w zakresie podstawowej i specjalistycznej opieki ambulatoryjnej w konsultacji z samorządami wojewódzkimi" – że, po raz kolejny zwrócił uwagę, iż uchylenie przepisu określającego w art. 11 ust. 1 pkt 2 u.o.ś.z. „nie zwalnia Ministra Zdrowia z gromadzenia informacji i oceny dostępności świadczeń zdrowotnych przy podejmowaniu decyzji strategicznych dotyczących systemu ochrony zdrowia. Zdaniem NIK współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego, tworzącymi podmioty lecznicze oraz zobowiązanymi do tworzenia warunków funkcjonowania systemu ochrony zdrowia, powinna sprzyjać harmonizacji realizacji zadań władz publicznych, w tym Ministra Zdrowia, w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej".

Ponadto NIK „zwraca w związku z tym ponownie uwagę, że stwierdzone przez NIK zaniedbania na poziomie podstawowej opieki zdrowotnej stanowią istotne zagrożenie dla skutecznego ograniczenia następstw chorób cywilizacyjnych, a w konsekwencji dla przyszłej kondycji zdrowotnej całego społeczeństwa"[100].

Należy także przywołać przykłady, aby wskazać, że istnieją uregulowania prawne wskazujące na ścisły związek do kooperacji pomiędzy organami władzy wykonawczej szczebla centralnego z jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zdrowia.

W przepisie art. 13 u.o.ś.z. wskazano, że „świadczenia opieki zdrowotnej udzielane świadczeniobiorcom innym niż ubezpieczeni są finansowane z budżetu państwa, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej". Jak również przepis art. 22 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym[101], który stanowi, że w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych wprowadza się m.in. zmiany polegające na: po art. 48b dodaje się art. 48c i art. 48d w brzmieniu: Art. 48c. 1. Jednostka samorządu terytorialnego, w ramach realizacji zadań własnych, może dofinansowywać programy zdrowotne i programy polityki zdrowotnej, o których mowa w art. 48 ust. 1, inne niż realizowane przez tę jednostkę, polegające na profilaktyce chorób. 2. Dofinansowanie, o którym mowa w ust. 1, polega na udzieleniu realizatorowi programu wybranemu w trybie określonym w art. 48b dotacji celowej w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[102]. Przepis art. 48d. 1. Fundusz może przekazać środki na dofinansowanie programów polityki zdrowotnej realizowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych innych niż określone w wykazach świadczeń gwarantowanych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 31d, w kwocie nieprzekraczającej: 1) 80% środków przewidzianych na realizację programu jednostki samorządu terytorialnego o liczbie mieszkańców nieprzekraczającej 5 tys.; 2) 40% środków

[99] Pismo z dnia 24 listopada 2015 r. przedstawiające opinię Prezesa NIK w trybie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz. U. z 1995 r. Nr 13, poz. 59.
[100] Pismo z dnia 24 listopada 2015 r. P/14/063.2015.
[101] Dz. U. z 2015 r. poz. 1916.
[102] Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.

przewidzianych na realizację programu jednostki samorządu terytorialnego, innej niż wymieniona w pkt 1[103].

Przywołane dwa przypadki świadczą o tym, że ustawodawca wskazuje tylko na jedną interpretację sposobu finansowania świadczeń zdrowotnych, czyli z centralnego poziomu bez rozróżniania, czy ze środków NFZ, MZ, czy z innej części budżetu państwa.

Natomiast należy zauważyć, że przywołane powyżej ustawy tzw. samorządowe, w których wskazano, że w szczególności zadania własne gminy obejmują sprawy związane także z ochroną zdrowia. Ochrona zdrowia jest zadaniem własnym, które organy samorządu terytorialnego mogą zrealizować poprzez ustanowienie aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa[104]. Zatem nieuprawnione jest twierdzenie, że samorządy poprzez swoje organy ustawodawcze i wykonawcze nie mają do tego prawa. Co nie oznacza, że nie należy tego kierunku kontynuować i precyzyjnie uregulować zagadnienia dotyczące finansowania ochrony zdrowia na poszczególnych poziomach organów władzy publicznej, również samorządowych[105].

Biorąc jednocześnie pod uwagę, że zgodnie z przepisem art. 44 ustawy o finansach publicznych wydatki mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, a także w sposób umożliwiający terminową realizację zadań w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Dysponowanie środkami publicznymi wiąże się z obowiązkiem, że mogą być one przeznaczane wyłącznie na cele określone prawem. Wyrazem tej zasady jest m.in. przepis art. 216 ust. 2 ustawy o finansach, który stanowi, że wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych

[103] Ponadto Związek Powiatów Polskich wskazuje, że zgłosił uwagi do Projektu Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020. Projekt był również konsultowany na forum Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 17 marca 2016 r. co oznacza, że przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego biorą udział w pracach dotyczących zagadnień ochrony zdrowia. Por. *Resort zdrowia uwzględnił uwagi ZPP do NPZ*, „Dziennik Warto Wiedzieć", 19 marca 2016.

[104] Przepis art. 94 Konstytucji RP „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa". Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego oraz wydawania wojewódzkiego dziennika urzędowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dz. U. z 2000 r. Nr 62 poz. 718 z późn. zm.

[105] Przykładowo: Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, Dz. U. z 1994 r. Nr 11,1 poz. 535 z późn. zm., gdzie wskazano, że „Ochronę zdrowia psychicznego zapewniają organy administracji rządowej i samorządowej oraz instytucje do tego powołane"; Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz. U. z 1982 r. Nr 35, poz. 230 z późn. zm., gdzie wskazano, że „Organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego są obowiązane do podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy".

w odrębnych przepisach, a w szczególności na: 1) zadania własne jednostek samorządu terytorialnego; 2) zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami jednostkom samorządu terytorialnego; 3) zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia; 4) zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego; 5) pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego; 6) programy finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi[106].

Podsumowanie

Jako wnioski *de lege ferenda*

W mojej ocenie należy również rozważyć w jakim stopniu zachodzą reguły[107] kolizyjne między Konstytucją RP, u.o.ś.z. a ustawami samorządowymi w zakresie regulującym zagadnienia ochrony zdrowia. Chodzi o regułę kolizyjną Lex specialis derogat legi generali (norma szczególna uchyla normę generalną). Kryterium oceny, jakie należałoby wziąć pod uwagę, to szczegółowość danego aktu prawnego mającego na celu usunięcie sprzeczności norm w systemie prawa.

Ma to znaczenie w kontekście procesu legislacyjnego przedstawionego do konsultacji publicznych dnia 1 kwietnia 2016 r. projektu ustawy z dnia 30 marca 2016 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw[108].

W uzasadnieniu wskazano, że projekt przewiduje dodanie art. 9a i 9b w u.o.ś.z., określających zasady finansowania świadczeń opieki zdrowotnej przez jednostki samorządu terytorialnego dla mieszkańców wspólnoty samorządowej. Jak już powyżej zostało zasygnalizowane, jednostki samorządu terytorialnego mogą przekazywać podległym im podmiotom dotacje na ściśle określony cel, np. inwestycje w nieruchomości, zakupy aparatury medycznej, kształcenie kadry medycznej oraz prowadzenie programów profilaktycznych jak również, gdyby chciały, mogłyby poprzez podjęcie uchwał o odpowiedniej treści finansować świadczenia opieki zdrowotnej dla mieszkańców.

Minister Zdrowia, jako wnioskodawca projektu, odmiennie jednak wywodzi z dotychczasowych uregulowań prawnych, np. ustaw samorządowych, że obowiązujące przepisy nie dopuszczają możliwości finansowania przez samorządy świadczeń opieki zdrowotnej udzielanych przez podmioty lecznicze, dla których są one pomiotami tworzącymi albo które znajdują są na terenie tych jednostek samorządu terytorialnego[109].

---

[106] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

[107] Na temat reguł szerzej: M. Korycka-Zirk, *Reguły prawne jako istota pojęcia prawa w ujęciu H.L.A. Harta*, „Studia Iuridica Toruniensia". T. 6 (2010), s. 81-100.

[108] Zob. przypis nr 49.

[109] W projekcie z dnia 30 marca 2016 r. wskazano, że „obowiązujące przepisy nie dopuszczają natomiast możliwości finansowania przez nich świadczeń opieki zdrowotnej udzielanych przez podmioty lecznicze, dla których są one pomiotami tworzącymi, albo które znajdują są na terenie tych jednostek samorządu terytorialnego".

Poruszane zagadnienie zasługuje na szczególną analizę, ponieważ w projekcie jest mowa o podmiotach leczniczych tworzonych przez samorządy oraz tych, które znajdują się na terenie tych jednostek. W tym miejscu należy odróżnić sferę podmiotów niepublicznych, które zostały stworzone na danym terenie. W mojej ocenie, obecnie nic nie stoi na przeszkodzie doprecyzować również relacje między tymi podmiotami a jednostkami samorządu terytorialnego. Postulat jest uzasadniony w sytuacji podjętej inicjatywy uregulowania już literalnego przepisów, które wprost będą stanowić o możliwości finansowania przez samorządy świadczeń opieki zdrowotnej udzielanych przez podmioty lecznicze, aby nie narazić się na zarzut niekonstytucyjności „równości”[110] przy zawieraniu umów tylko z podmiotami publicznymi lub z większościowymi udziałami.

Wnioskodawca w projekcie bierze pod uwagę potencjalnie taką sytuację i wskazuje, że „dopiero, w przypadku gdy na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego nie byłoby podmiotu leczniczego, który udzielałby świadczeń opieki zdrowotnej w odpowiednim zakresie, dla którego ta jednostka jest podmiotem tworzącym lub podmiotem leczniczym, będącym spółką kapitałową, w której jest jedynym albo większościowym udziałowcem albo akcjonariuszem, jednostka ta uprawniona będzie do zawierania umów z „zewnętrznymi” podmiotami wykonującymi działalność leczniczą, działającymi na terenie tej jednostki, wyłonionymi w wyniku konkursu ofert”[111]. Jest to niejako wykluczanie podmiotów niepublicznych, bo nic nie będzie stało na przeszkodzie, aby organy założycielskie „swoim” podmiotom umożliwiały wypełnianie odpowiednich zakresów świadczeń poprzez tworzenie „oferty”. Tym bardziej byłoby to uzasadnione, mając pewność finansowania ze strony jednostek samorządu terytorialnego[112].

Natomiast istotą sprawy jest wskazanie także na dwie szczególne tezy, zawarte w uzasadnieniu proponowanych rozwiązań. Wnioskodawca wskazał, że aby nie „dochodziło do podwójnego finansowania tych samych świadczeń opieki zdrowotnej zarówno przez Narodowy Funduszu Zdrowia, jak i jednostkę samorządu terytorialnego, projektowana ustawa dopuszcza finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej jedynie w zakresie wykraczającym ponad kwotę zobowiązania określoną w umowie z Narodowym Funduszem Zdrowia (tzw. nadlimity). Drugim zagadnieniem jest wskazanie, że ustawa nie nakłada na samorządy obowiązku finansowania świadczeń dla członków swojej wspólnoty, a jedynie przyznaje im taką możliwość.

Takie fakultatywne wskazanie jest umotywowane tym, że gdyby byłoby to nałożenie nowych zadań, to wówczas byłby obowiązek przyznania w tym zakresie jednostkom nowych, dodatkowych środków finansowych. Ponadto wskazano, że „jednocześnie możliwość ta nie narusza obowiązków władz publicznych wynikających

[110] Koncepcję źródeł równości wyłożyłem w: M. Woch, *Ochrona zdrowia w Polsce z punktu widzenia filozoficznoprawnego*, wyd. Marek Woch, Warszawa 2015, s. 61-88.

[111] W projekcie wskazano dokonanie zmiany ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. z 2011 r. poz. 236, z późn. zm., polegającej na wskazaniu w art. 3, że jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą powierzyć wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej z uwzględnieniem przepisów u.o.ś.z.

[112] Por. D. Sikora, *Buty Judyma nie dla resortu zdrowia*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 7 kwietnia 2015, nr 81, s. B8, gdzie Autorka wskazuje, że „Resort zdrowia, proponując samorządom wejście w rolę płatnika, szuka dodatkowych pieniędzy dla systemu po omacku. Bo skoro jest ich za mało, to trzeba sięgnąć do kieszeni tych, którzy na leczenie płacą zdecydowanie mniej niż cała reszta społeczeństwa, albo w ogóle”.

z art. 68 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa"[113]. Obecnie jest to u.o.ś.z., która oprócz zadań dotyczących jednostek samorządu terytorialnego normuje zadania innych władz publicznych. Ustawa ta przewiduje równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, w szczególności w ramach środków finansowych będących w dyspozycji Narodowego Funduszu Zdrowia, rozdysponowywanych w umowach ze świadczeniodawcami.

Wnioskodawca projektu wskazuje, że „aby nie naruszać zasad tego dostępu (w tym wynikających z przepisów o listach oczekujących na udzielanie świadczeń) projektowana zmiana zakłada możliwość sfinansowania świadczeń opieki zdrowotnej przez jednostki samorządu terytorialnego ponad kwotę zobowiązania Narodowego Funduszu Zdrowia wobec danego świadczeniodawcy".

Oprócz kwestii finansowania świadczeń pojawiają się zagadnienia organizacyjne dotyczące poszczególnych uczestników tzw. systemu ochrony zdrowia. Mianowicie szpitale powiatowe jednoczą siły. Co to oznacza? Do sądu trafił wniosek o stworzenie ogólnopolskiego związku pracodawców. Pod hasłem „chcemy mieć większą siłę przebicia" Marek Wójcik wskazuje, że tylko w takiej sytuacji można mieć większe możliwości w kontekście działań legislacyjnych. Informuje także, iż w pierwszej kolejności szpitale powiatowe chcą mieć wpływ na decyzje, aby szpitale o tzw. wyższym stopniu referencyjności nie odbierały pieniędzy szpitalom powiatowym. Przedstawiciele szpitali powiatowych chcą wzorować się na organizacjach zrzeszających placówki podstawowej opieki zdrowotnej, którzy corocznymi groźbami zamykania gabinetów na przełomie każdego roku potrafią skutecznie dbać o interesy członków[114].

Równocześnie toczą się prace nad koncepcją nowej europejskiej unii medycznej. Zgodnie z założeniami działalność europejskich sieci referencyjnych (ERN) ma być skoncentrowana na chorobach rzadkich i schorzeniach wymagających kompleksowego, trudno dostępnego leczenia. Ministerstwo Zdrowia wskazuje, że „punktem wyjścia do stworzenia koncepcji ERN było przekonanie, że poszczególne systemy opieki zdrowotnej każdego z 28 państw UE nie są w stanie samodzielnie zapewnić optymalnego poziomu opieki pacjentom ze szczególnie skomplikowanymi problemami klinicznymi"[115].

W mojej ocenie definiowanie zagadnień podstawowej opieki zdrowotnej jako filara funkcjonowania organów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce jest uzasadnione i nie tylko przez pryzmat zwiększania poziomu finansowania tego obszaru medycyny rodzinnej. Przede wszystkim istotne są rozwiązania wskazujące na uregulowanie zagadnień dotyczących praw i obowiązków zachodzących między wielostronnymi uczestnikami tzw. systemu ochrony zdrowia.

---

[113] Szczegółowej analizy przepisu ar. 68 Konstytucji RP dokonałem w: M. Woch, *Kto ma decydować o prawie do ochrony zdrowia w państwie demokratycznym, czyli filozoficzne ujęcie zdrowia i choroby* [w:] *Opieka zdrowotna w systemie władzy publicznej w Polsce*, Tom 1, M. Konarski, M. Woch (red.), Warszawa 2013, s. 11-46.

[114] Por. *Szpitale powiatowe jednoczą siły*, „Puls Biznesu", 7 kwietnia 2016, nr 67, s. 6.

[115] Por. K. Klinger, Nowa europejska unia medyczna, „Dziennik Gazeta Prawna", 4 kwietnia 2016, nr 36, s. 5, gdzie wskazano, że do tej pory do Ministerstwa Zdrowia wpłynęło osiem wniosków od szpitali, które otrzymają odpowiednie zaświadczenia umożliwiające zgłoszenie się do sieci. Nabór wniosków rozpoczął się w połowie marca i będzie trwał do końca czerwca.

Bibliografia

1. Antonovsky A., *Rozwikłanie tajemnicy zdrowia. Jak radzić sobie ze stresem i nie zachorować*, tłum. H. Grzegołowska-Klarkowska, IPiN, Warszawa 2005.
2. Bloch M., *Społeczeństwo feudalne*, PJW, Warszawa 1981.
3. Boć J., *Autonomia gminna (samorząd gminny) w Belgii*, „Samorząd Terytorialny" 1992, nr 3.
4. Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, „Branta", Bydgoszcz – Kraków 2003.
5. Dembiński H., *Osobowość publicznoprawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934.
6. Dercz M., Izdebski H., *Organizacja ochrony zdrowia w Rzeczypospolitej Polskiej w świetle obowiązującego ustawodawstwa*, PWP „Juris", Warszawa-Poznań 2001.
7. Dyczewski L., Stanowski A., cz. 1, KUL, Rzym - Lublin 1987.
8. Ehrlich E., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, PWN, Warszawa 1970.
9. Ehrlich S., *Norma, grupa, organizacja*, PWN, Warszawa 1998.
10. Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce,* wyd. KUL, Lublin 2005.
11. Groen J., *Podział władzy w Kanadzie*, „Samorząd Terytorialny" 1999, nr 7-8.
12. Grzybowski K., *Demokracja francuska*, Spółdzielnia Wydawnicza „Czytelnik", Kraków 1947.
13. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności,* Lexis Nexis, Warszawa 2004.
14. Jędraszko A., *Samorząd terytorialny w Niemczech na przykładzie Stuttgartu,* Unia Metropolii Polskich*,* Warszawa 1994.
15. Jończyk J., *Publiczna opieka zdrowotna*, „Prawo i Medycyna" 1/2007, (26, vol. 9).
16. Klimek M., *Samorząd miast II Rzeczypospolitej. Publiczna debata i rozwiązania ustrojowe*, KUL, Lublin 2006.
17. Klinger K., *Nowa europejska unia medyczna,* „Dziennik Gazeta Prawna", 4 kwietnia 2016, nr 36.
18. Konarski M., Woch M., *Przedmowa* [w:] *Z zagadnień nadzoru i kontroli organów władzy publicznej w Polsce,* red. M. Konarski, M. Woch, t. IV, wyd. Marek Woch, Warszawa 2014.
19. Koronkiewicz A., Masłowski W., *System Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego, Szkolenie podstawowe dla pracowników Kas Chorych*, Warszawa 2002.
20. Korycka-Zirk M., *Reguły prawne jako istota pojęcia prawa w ujęciu H.L.A. Harta*, „Studia Iuridica Toruniensia". T. 6 (2010), s. 81-100.
21. Korycki S., [w:] *Elementy prawa Rzeczypospolitej Polskie*j, red. S. Korycki, WSE, Warszawa 2000.
22. Kość A., *Historyczne modele relacji prawa, państwa i religii w niemieckiej filozofii prawa*, Polihymnia, Lublin 1996.
23. Kroński A., *Teoria samorządu terytorialnego*, Nakładem ZPRP, Warszawa 1932.
24. Krukowski J., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, TN KUL, Lublin 2002.
25. Maciołek M., *Ustrój aglomeracji miejskich*, „Samorząd Terytorialny" 1993, nr 9.
26. Matczak M., *Kompetencja organu administracji publicznej*, Wolter Kluwer, Zakamycze 2004.
27. Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w Szwajcarii,* „Samorząd Terytorialny" 1994, nr 9.
28. Nosko J., Marcinkiewicz A., *Ochrona i promocja zdrowia w strukturach formalnych starostw powiatowych i urzędów miast na prawach powiatu,* „Medycyna Pracy" 2009;60(2).
29. Nosko J., *Rola samorządu terytorialnego, gminnego i powiatowego w kształtowaniu warunków środowiska naturalnego sprzyjającego zdrowiu w świetle ustawodawstwa RP,* „Medycyna Pracy" 2010;61(4).
30. Nowacka E., *Spór o pojęcie samorządu terytorialnego w doktrynie prawnej okresu międzywojennego*, ST 1992, nr 4.
31. Olejniczak – Szałowska E., *Zadania i ustrój samorządu terytorialnego na Węgrzech*, „Samorząd Terytorialny" 1992, nr 9.
32. Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934.
33. Pietraszewska-Macheta A., *Przepisy przejściowe* [w:] *Komentarz do Ustawy o Powszechnym Ubezpieczeniu Zdrowotnym oraz Przepisy Wykonawcze*, red. T. Pęcherz, wyd. Prawnicze, Warszawa 2000.
34. Radziewicz P., *Administracyjnoprawne pojęcia władztwa publicznego,* „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2005, nr 4.
35. Schulze U.W., *Samorząd terytorialny w Niemczech,* „Państwo i Prawo" 1992", z. 6.
36. Seidler G.L., Groszyk H., Malarczyk J., Pieniążek A., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Morpol, Lublin 1996.

37. Sikora D., *Buty Judyma nie dla resortu zdrowia,* „Dziennik Gazeta Prawna", 7 kwietnia 2015, nr 81.
38. Stahl M., [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Wolter Kluwer, Warszawa 2000.
39. Suchoń E., *System ochrony zdrowia w Polsce* [w:] *Dylematy rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce*, red. K. Jarosiński, SGH Monografie i Opracowania 594, Warszawa 2013.
40. Supeł J., *Samorząd w świetle poglądów przedstawicieli nauki prawa administracyjnego,* „Przegląd Prawa i Administracji", „Acta Universitatis Wratislaviensis", No 2642, Wrocław 2004.
41. Szmytt A., *Ustrój metropolii stołecznej – Londyn*, „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 7-8.
42. Włodarczyk C., Pożdzioch S., *Systemy zdrowotne. Zarys problematyki,* wyd. UJ, Kraków 2001.
43. Woch M., *Instytucje kształtujące system opieki zdrowotnej w Polsce*. (Analiza prawno-porównawcza), Warszawa 2012.
44. Woch M., *Kto ma decydować o prawie do ochrony zdrowia w państwie demokratycznym, czyli filozoficzne ujęcie zdrowia i choroby* [w:] *Opieka zdrowotna w systemie władzy publicznej w Polsce,* Tom 1, M. Konarski, M. Woch (red.), wyd. Marek Woch, Warszawa 2013.
45. Woch M., *Zapewnienie przez władze publiczne w Polsce równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych* [w:] *Finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej,* J. Kostrubiec T. Sroka, M. Dziubińska, P. Szczęśniak, A. Janus (red.), CeDeWu, Lublin 2014.
46. Woch M., *Rola administracji publicznej w procesie tworzenia powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego* [w:] *Ramy prawne funkcjonowania administracji publicznej w Polsce,* red. R. Grzeszczak, M.R. Tużnik, M. Woch, wyd. Marek Woch, Warszawa 2015.
47. Woch M., *Ochrona zdrowia w Polsce z punktu widzenia filozoficznoprawnego*, wyd. Marek Woch, Warszawa 2015.
48. Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki,* wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2002.
49. Żemojda M., Płatkowska-Kułaj A., Kowalski M., *Ustawa o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia: komentarz,* wyd. ABC, Warszawa 2003.

Yulianna Voloshyna
Uzhgorod National University,
Ukraine

CLUSTERS AS A GOVERNMENT TOOL OF REGIONAL DEVELOPMENT. THE MOST PERSPECTIVE SPHERES – AN EXAMPLE (THE TRANSCARPATHIAN REGION OF UKRAINE)

Streszczenie: W artykule zdefiniowano najistotniejsze sfery aktywności ekonomicznej regionu Transkarpackiego na Ukrainie. Zasugerowano także władzom centralnym oraz regionalnym sektory, w których, zdaniem autora warto tworzyć klastry. Priorytetowe potraktowanie leśnictwa oraz przemysłu czasu wolnego (turystycznego) powinno zapewnić harmonijny rozwój całego regionu. Wytyczne przygotowane przez autora opracowania mogą stanowić wzorzec postępowania dla regionów w podobnej sytuacji społeczno-ekonomicznej.

Słowa kluczowe: klaster, region, rozwój społeczno-ekonomiczny, marketing

Summary: The author defines and proves the most priority areas of economic activity as well as some recommendations for state and local governments in which is the most possible and productive to establish the clusters in Transcarpathian region in Ukraine, namely: forestry and Tourism and recreational industries. Giving priority to the clusters in these areas, local authorities are able to establish harmonious development of the whole region. Application of the guidelines, suggested by the author can improve economic and social situation, as in Transcarpathia as in those regions, which face similar socio-economic problems, which constrain further development not only of the region, but the state in general.

Keywords: cluster, region, socio-economic development, marketing

Introduction

Total economy consists of economics of the regions. Public authorities should create the necessary conditions for economic and social development of the regions of the state. One of the instruments of state influence on the socio-economic development of the region is to promote the creation of appropriate clusters. The aim of public participation in this process is to promote the establishment of an appropriate cluster and determine the order of subsidies and subventions from the state budget to stimulate the development of a particular sector of the region's economy. The concept of clusters in the world is relatively new: it was introduced for the first time in the scientific revolution by American scientist Michael Porter in his fundamental work

"The Competitive Advantage of Nations" in 1990 [1], based on a systematic study of data about the activities of successful American and European corporations. The phenomenon which Porter calls "cluster" is the equivalent of what other scientists understood as "industrial districts", "new industrial zones", "regional production complexes", etc., depending on the specific characteristics of such agglomerations.

In our understanding a cluster means a group of geographically close interconnected companies and associated institutions in a particular field, characterized by a common interest; these entities mutually complement and exercise a positively influence on each other. This process has a positive effect on the socio-economic development of the region. Typically, a cluster is formed in industrialized regions, where there is easy access to human resources, communications and logistics.

Results

Nowadays in Ukraine clusters are spreading and are extremely important for future economic and social development, not only considering the relevant communities, but also the region as a whole. For the purposes of our study wee selected the Transcarpathian region.

Transcarpathia is a region in the southwestern Ukraine, which is situated on the Southwest part of Ukrainian Carpathian Mountains and mid-Danubian valley, borders on Lviv region in the North and Ivano-Frankivsk region in the East and on Poland (border length 33,4 km), Slovakia (98,5 km), Hungary (130 km), Romania (205,4 km) in the West and South. Anciently Transcarpathia was a convenient way to connect Nothern, Southern, Eastern and Western European countries, due to its unique geopolitical and geographical position.

Transcarpathia is divided into 13 administrative districts and includes 5 cities of regional subordination – Uzghorod, Berehovo, Mukachevo, Khust and Chop [2]. The region is small for its area and population relative to Ukraine.

The following tables provide information about population, regional legal structure, and number of administration entities in the Transcarpathian region.

Table 1: The population of the Transcarpathian region (on 01.01.2015)

Total number of population, thousand inhabitants	**1259,6**
including	
urban residents	467,3
rural residents	792,3
urban residents (%)	37,1
rural residents (%)	62,9
Population density, residents per km^2	97,8
Natality per 1000 inhabitants	15,0
Mortality per 1000 inhabitants	11,8

Source: Regional State Administration of Transcarpathia and State Statistics Service of Ukraine

Table 2: The area of the Transcarpathian region and population characteristics in the context of administrative units (on 01.01.2015)

Administrative unit	The area, ths.km²	Number of population, thousand inhabitants	Population density, residents per km²
Regional, total	**12,8**	**1259,6**	**97,8**
Towns of regional subordinancy			
Uzhhorod	0,03	115,5	3684,3
Mukachevo	0,03	86,0	3094,2
Hust	0,07	31,7	444,6
Chop	0,006	9,0	1441,0
Berehovo	0,04	24,6	673,2
Administrative districts			
Beregovskij	0,6	51,8	83,8
Velikobereznjanskij	0,8	26,6	32,6
Vinogradovskij	0,7	120,8	170,0
Volovetskij	0,5	24,9	44,7
Irshavskij	0,9	99,9	104,7
Mizhgirskij	1,2	48,1	41,3
Mukachevskij	1,0	100,3	100,8
Perechinskij	0,6	31,8	49,3
Rakhivskij	1,9	92,3	48,0
Svaljavskij	0,7	54,6	80,6
Tjachivskij	1,8	175,1	95,2
Uzhhorodskij	0,9	70,4	79,2
Hustskij	1,0	95,8	102,9

Source: Regional State Administration of Transcarpathia and State Statistics Service of Ukraine

Transcarpathian region is an active member of the Carpathian Euroregion - interregional association of border regions of Ukraine, Poland, Slovakia, Hungary and Romania. In the region the border infrastructure is developed: 17 border checkpoints, including 7 - rail, 6 - international road, 1 - international air, 3 - points of simplified transition. The greatest wealth of the land is forest. For wood stock, which is measured in approximately 200 million m^3, area is ranked first in Ukraine. They cover more than a half of the area. In a natural composition of Carpathian forests dominate hardwood (62.2%) and coniferous (29.9%) species. More than half of stocks are valuable wood. Annual logging enables to provide domestic needs in full.

Transcarpathia is known as one of the most popular places for treatment and recovery. The region has high recreational and resort potential. There are more than

5% of all natural and recreational resources of Ukraine. The main recreational resources of the region are mineral and thermal waters. In the Transcarpathian region near 680 mineral springs of different composition were found (iron, salt, sulfur, iodine, carbon dioxide, etc.). There are territorial groups: Uzhgorod-Stavnenska (basin river Uzh), Mukachevo-Svalyava (basin river Latoritsya), Mizhhirska (upper of the rivers Rica and Tereblya) Khust-Tyachiv, Teresvyanska, Rakhivska. The most famous mineral springs: Holubyne, Svalyava, Synyak, Kelechyn, Nova Polyana, Soimy, Kvasy.

The mountainous terrain and underground capacity of salt in Solotvyno have favorable conditions for the treatment of respiratory tract.

Mineral water in the region has excellent taste and is consumed as a medicinal drinking water in spa facilities, its composition and medicinal properties are not worse in quality than the famous waters of the Caucasus, the Czech Republic, Poland and France. They are highly effective for the prevention and treatment of diseases of the digestive, musculoskeletal, cardiovascular and peripheral nervous systems.

The region is agro-industrial. In recent years there have been significant changes in the structure of industrial production. Industry has become closer to the regional resource capacities.

The manufacture specialization branches are forestry and wood industries (furniture, lumber, veneer, parquet), resin (processed wood products), food industry (wine, brandy, canned fruit and vegetables, soft drinks and mineral water), light industry (sewing and knitted products, underwear, coats, jackets, men's suits, shoes, hats), machinery (machine tools, motors, pumps, household gas heaters, gas meters), building materials (manufacture of road metals, coating materials).

Considering the above mentioned information, we propose to draw the attention of local authorities to the promotion of cluster creation in the Transcarpathian region with the two most promising sectors of economy: forest industry and tourism and recreational activities. The benefits of existing economic clusters in the region are obvious, but there are only efficient when we will create the transparent rules of the market economy: internal competition among enterprises and clusters leads to the definition of an industry leader, which in turn stimulates further investment inflows and professional growth and management professionals. The result and the main purpose of clusters is the positioning of regional enterprises in the global competitive environment and the world markets. It also has several positive social consequences, increases the welfare of the population, the emergence of non-productive assets, and improves quality of social services.

Due to geographical and climatic locations (Carpathians), the region has all the necessary resources to create clusters in the following sectors of economic activity:

Tourism and recreational industry

The basis of development in this industrial sector is the availability of natural resources, skilled personnel, advanced network spa facilities, an established network traffic, etc. Favorable natural resource potential, combined with the geographical position in the center of Europe and the existing long-term experience and achievements in the field of recreation constitute a rather significant prerequisite for

priority and the effective development of tourism, recreation and leisure, spa treatment, focusing both on domestic citizens and on foreign visitors. The Transcarpathian region occupies the first place among the other regions of Ukraine as regards the availability of recreational resources. Considering that the major recreational areas in the region are located in mountainous and foothill area where most of the population lives in rural areas and that labor supply is known greatly exceeds demand here, the development of tourism and recreation industry will improve the social and economic situation, not only in that region, but also in urban and suburban centers, by additionally created and saved workplaces. The establishment of the cluster in this chosen branch will bring positive results for the whole region's economy, not only in the form of new workplaces, the development of communication systems, increasing cultural literacy of the local population, etc., but also as a direct and indirect impact on the economic situation in the region.

Direct impact on the region's economy is manifested through those revenues that can be obtained from tourists by their acquisition of goods and services. That is, the direct effect is the result of money spent by tourists in the region area. Beyond its direct impact on the economy of the region there is an indirect impact, or "multiplier effect", the essence of which is manifested in the extent of circulation expenditures of tourists in the region, and actually repeatedly increases receipts tourists into the local economy, which will cut costs expended in providing services. In addition there are multiplier effects related economic phenomena. The growing number of tourists leads to recruitment of additional staff, which positively affects the employment rate. With the expansion of the tourist industry the infrastructure is improved in the region, housing and communal situation of the local population as well, etc. [3, p.336].

In recent years, mainly in mountain and foothill areas of Transcarpathia, substantial development of such kinds of tourism as green and eco-tourism has been gained. Development of green tourism in the villages of the Transcarpathian region contributes to the solution of important social and economic problems for local residents caused by factors beyond the general state of the economy, the main of which are:

- increasing the level of employment of the local population through the creation of new jobs;
- sales of agricultural products of their own farms directly at the place of residence, and getting “real” money for services rendered;
- the development and preservation of local customs, traditions, cuisine, folklore, promoting conservation and preservation of the monuments and natural features that attract tourists;
- general improvement of rural areas, the development of social and engineering infrastructure, better equipping rural homes.

Skiing sports tourism has gained significant development, especially in recent times. Promising vector in this respect is the development of existing and creation of local ski centers in Volovets and Mizhhirya, Rakhiv districts. In addition to the development and improvement of services and social infrastructure, it will bring more investment into the region's economy and creating jobs for local residents by improving their economic situation.

The category of prospective areas in Transcarpathia should include the development of hunting and fishing, which are referred to as the so-called tourism of "special interest". Transcarpathia has all the necessary prerequisites for these types of tourism. According to the State Department of Natural Resources and Environment in Transcarpathia the area of hunting grounds is approximately 991.1 hectares, including covered by hunting ordering - 575.7 hectares. Area of unused land is 135.6 hectares. Development of hunting and fishing tourism will attract additional funds into the economy of the region and additional investments in this sector.

For the establishment cluster of recreational and tourist complex in the region local authorities should pay special attention to implementing a series of measures:

- improvement of material and technical background by means of: construction of new tourist and recreational facilities, renovation of existing logistics facilities that would meet modern standards, supporting infrastructure expansion in recreational facilities (building playgrounds, dining, swimming pools, showers, etc.);
- restoration of damaged or ineffective tourist and recreational facilities, museums, museum rooms, sites for recreation in forests;
- promotion of rehabilitation and construction of roads of due quality to the tourism sites, roads, communication and energy infrastructure;
- using foreign experience, the list of medical services has to be expanded in compliance with the latest international methods of treatment, applying the unique natural resources (mineral, thermal waters of the region, etc.);
- creating a advertising campaign of proper level of recreation and tourism sector in the region that will attract not only domestic but also foreign tourists and visitors;
- promoting with the help of local authorities the possibilities of providing microcredit on favorable terms (lower interest rates, longer terms of repayment, the minimum tax rate for the period of repayment, etc.) for the owners of estates of green tourism;
- improvement of existing and development of new tourist routes, which will fully disclose the cultural, historical, architectural and recreational potential of the region;
- creation of special information points, which would provide a wide range of consulting services in the cities of the region, and developing specialized Web pages where comprehensive information would be available in several languages about all types of tourism and recreation in the region;
- creation of specialized tourist workshops for students in order to attract young people to participate in the tourism and sports activities;
- sanitary ordering of areas of tourism and recreation areas;
- provision of training to employees of tourism, that are familiar with the history of the region, also speak foreign languages.

Establishment cluster of recreational and tourist complex in the region will gain it to the strong multiplier effect in another sphere of economy. Taking the example of tourism - the multiplier effect will be the development of new jobs in more than 110 areas of the economy. This means that it will be a real opportunity to create jobs in remote localities of the region, which will help to increase the employment of the local population, while reducing the inter-regional and inter-state migration of labor, which

will inevitably have a positive impact on the social as well as the demographic development of the local population.

Having examined the tourist recreational complex of the region we can conclude that the Transcarpathia region has broad prospects for the further development of this industry sector. Further development of tourism in the area can be realized by the following main areas: cultural, educational, sports (skiing), ecological and rural tourism, tourism "for interests" etc.

Forestry industry

As we managed before, Transcarpathia is rich in natural and forest resources. The total stock of forest Transcarpathian region is 172 million cubic meters, including old growth forests about 40 million cubic meters. Natural Carpathian forests are extremely diverse, where hard-rocks make up 62%, and pine - 30%. The most common species of wood is oak, beech, ash, birch, pine, spruce, hornbeamand maple [4, p.72]. Effective use of forests and forest resources are important for sustainable development and livelihood of the population in the region. Forests of the region provide important economic, social and environmental functions. However, in recent years the question of harmonious development gets an urgency, which means the environment friendly activity allowing recovering natural wealth of the region. We need to find an optimal solution to the problem of comprehensive development of the "forest-nature-economy" which will ensure ensured forestry activities without depleting of forest base and not reducing the area of forest land. More than 70 companies in the region are engaged in forest and wood industry, that facilitate the establishment and effective functioning of the cluster in this type of economic activity. Forestry industries of Carpathian economic region include logging, woodworking, pulp and paper and wood chemical industry.

The main areas of the Transcarpathian region, where forestry is most developing in the region are the following: Velikobereznyanskij, Volovetskiy, Mizhgirsykij, Perechynskij, Rahivsykij, Svalyavskij, Tyachevsky and Hustsykij subregions.

Logging activities are situated in such cities and settlements of Transcarpathian region as Rahiv, Teresva, Chynadiyovo and Vrlikij Bereznij. Manufacture of furniture is situated in Uzhgorod, Mukachevo, Irshava, Svalyava, Beregovo, Hust, Teresva, Bushtyno and Velikij Bereznij. The majority of the enterprises in the resin industry are located in Svalyava, Perechyn and Velikij Bichkiv.

Forestry and related industrial engineering is one of the leading sphere in the economy of these areas, bringing significant value in the budgets of the local and state level by providing employment of local populations. The main source of income in forestry enterprises proceeds from the sale of wood (see Table. 3)

Table 3. Dynamics of main indicators of forest management in Transcarpathian region of 2009 to 2013years.

Województwo	2009 year	2010 year	2013 year	Rejection 2013/2009yy.		Rejection 2013/2010yy.	
				abslute, +-	relative, %	abslute, +-	relative, %
The volume of goods, worksand forestry services economy (at current prices) thous. grn: total	165339,9	199216,2	294513,9	129174	78,1	95297,7	147,8
Including production volumes logging	157784,9	189023,8	284217,4	126432,5	180,1	95193,6	150,4
Preparation of liquid wood thousand cubic meters.	905,2	1003,7	1157,4	252,2	127,8	153,7	115,3

Source: [2, p.168].

From the above Table 3 shows that for the past 3 years increased volumes of goods (services) forestry in the Transcarpathian region. Specifically, in 2013, compared to 2009, growth of this indicator was 78.1 %, of which the volume of timber products to the total volume of goods, works and forestry services accounted for more than 96%. Harvesting of marketable wood every year also tends to increase, in 2013 compared to the previous year was an absolute increase in the 153.7 thousand cubic meters, which is 115.3 %.

The author insists that forest management and entrepreneurship should not harm the environment or biosphere. It is necessary to ensure the recovery of the forest, where the proportion of chopped down forest species has ensured a part of plantations.

The establishment of the cluster will redirect the main focus of forestry to more advanced processing of wood, that is not exported raw wood processed in foreign countries, and to encourage entrepreneurs to create processing plants in the region, which will reduce transaction costs and ensure the employment of local people. Regions of the Ukrainian Carpathians, the Transcarpathian region especially, have to shift from forestry raw materials donor and the production of semi-finished products to finished products made of wood.

The major aims that must be realized to create a cluster in the forest industry and the effective development of this sector of the economy include:

- reorientation of forestry solely on a scientific basis, the development of environmentally friendly technologies of logging;
- saving and renewing of forest ecosystems and landscape elements by reducing anthropogenic pressure on forests;
- the implementation of appropriate measures to limit export of unprocessed timber and timber processing contributing to finished products in the region, increasing exports of finished products of wood;

- Neffective involvement of domestic and foreign investors to revive the furniture industry in the region with the latest energy-saving and environmentally friendly technologies;
- improving the protection of natural forests, strengthening the role and responsibility of local authorities for the preservation and use of forest resources;
- through the introduction of modern technology in the processing and recycling of forest species, modernization of existing plants must implement comprehensive utilization of wood, increasing volumes of low-value raw materials through the development of new products and expansion of its range;
- accumulation of funds from local and state budgets for the restoration and conservation of forests, roads and other forest infrastructure, improving the financial and logistical support to forestry.

The implementation of these objectives and proposals will allow from one part to increase the production of environmentally friendly, highly competitive products without causing significant damage to the environment, and on the other hand will create the necessary conditions for expanding the scope of employment, especially for local people.

Conclusions

In general, the establishment and development of clusters leads to integral advantages: increasing the competitiveness of the economy, activation of innovation processes of intensification and real mechanisms to coordinate the interests of government, business, science and education in the development of strategies on both the level of the individual entity, the member of the cluster, as well as the regional and national level. However, despite the obvious advantages of cluster organization of the economy in the territory and the country in general, there are various obstacles along the way: poor infrastructure, lack of capital and insufficient supply of skilled labor, lack of interest of public authorities, and finally, not enough awareness of the benefits the cluster approach ensures.

Thus, regions where such clusters can develop and flourish, achieve higher performance in dynamic development. Transcarpathia has a very high potential in creating clusters in the recreation and tourism industry and also in the forestry industry.

Bibliografia

1. Porter, M.E., *The Competitive Advantage of Nations*, 1990, Free Press, New York.
2. *Statistical Yearbook of Transcarpathia in 2013 / State Statistics Service of Ukraine*, 2014, Department of Statistics in the Transcarpathian region, G.D. Grynyk (ed.). Uzhgorod.
3. *Strategy for Sustainable Development of Transcarpathia: ecological, economic and social model*, 2001, Proceedings of the Regional Scientific Conference, M. A. Lendel (ed.), Uzhgorod.
4. V.P. Miklovda, N.Y. Kubinij, F.F. Sandor, O. Shchelkunov, O.D. Smith, *The marketing potential of the region: problems and possible solutions*, 2009, Uzhgorod.
5. Internet resource of regional statistic Service of Ukraine (in the Transcarpathian region): http://www.uz.ukrstat.gov.ua/zakrp/zakrp.html

NOTY BIOGRAFICZNE

Jacek Breczko – dr hab., pracownik Studium Filozofii i Psychologii Uniwersytetu Medycznego w Białymstoku. Zainteresowania naukowe: historia idei, historiozofia, filozofia polityki, historia filozofii polskiej. Ważniejsze publikacje: *Dwa tysiące sześćsetletni poród. Wstęp do filozofii*, Białystok 2007; *Poglądy historiozoficzne pisarzy z kręgu „Kultury" paryskiej. Przezwyciężenia katastrofizmu, odrzucenie mesjanizmu,* Lublin 2010, *Cywilizacja na zakręcie. Szkice z historii filozofii i filozofii historii*, Lublin 2014.

Igor Britczenko – doktor habilitowany nauk ekonomicznych, profesor WSB-NLU, profesor Karpackiego Uniwersytetu im. Augustyna Wołoszyna, członek Akademii Nauk Ekonomicznych Ukrainy. Liczne publikacje i ekspertyzy dotyczą obszaru bankowości, marketingu oraz rynku edukacyjnego.

Aneta Duda – doktorantka na Wydziale Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, absolwentka nauk politycznych na Uniwersytecie Warszawskim w Warszawie oraz europeistyki na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Zainteresowania badawcze i naukowe koncentrują się wokół polityki regionalnej, rozwoju regionalnego, funduszy europejskich i ich oddziaływania na rozwój regionów w Polsce, zarządzania strategicznego.Wieloletni pracownik w firmach konsultingowych, gdzie zajmowała się doradztwem w zakresie możliwości pozyskiwania środków z funduszy europejskich na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, instytucji badawczych i przedsiębiorców oraz zarządzaniem projektami unijnymi.

Adam Hernas – doktor nauk prawnych, administratywista, pracownik naukowo-dydaktyczny Wyższej Szkoły Biznesu National Louis University w Nowym Sączu, ekspert ds. efektywności energetycznej budynków, Audytor i Certyfikator Energetyczny. Autor licznych artykułów naukowych z zakresu prawa administracyjnego materialnego, poświęconych tematyce efektywności energetycznej budynków, a zwłaszcza instytucji świadectw charakterystyki energetycznej. W ramach prowadzonej działalności naukowej i edukacyjnej zajmuje się szeroko rozumianym doradztwem energetycznym, którego celem jest pomoc we wdrażaniu innowacyjnych

rozwiązań mających za zadanie poprawę jakości energetycznej budynków nowych oraz istniejących, a także wpływu tych rozwiązań na środowisko naturalne. Prelegent oraz uczestnik licznych konferencji, seminariów, szkoleń i spotkań poświęconych tematyce budownictwa niskoenergetycznego oraz energetyki odnawianej.

Magdalena Kierzek – magister dwóch kierunków studiów: Zarządzanie i marketing oraz Politologia. Uczestniczka seminarium doktoranckiego na Uniwersytecie Warszawskim. Zawodowo związana z WSB-NLU w Nowym Sączu. Prywatnie zaangażowana w działania społeczności geocachingowej i pasjonatka motocykli.

Mariola Komorowska – surdopedagog, wicedyrektor Zespołu Szkół dla Niesłyszących i Słabo Słyszących w Tarnowie. Wiceprezes stowarzyszenia działającego na rzecz osób z wadami słuchu „Usłyszeć potrzebę". Interesuje się zagadnieniami z pogranicza pedagogiki, filozofii i etyki.

Monika Krzeczek – absolwentka studiów licencjackich na kierunku „Bezpieczeństwo Narodowe" w Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, studia ukończone z wyróżnieniem oraz studiów magisterskich na kierunku „Administracja", również na tej samej uczelni. Ukończyła również studia podyplomowe na kierunku „Doradztwo zawodowe" w Wyższej Szkole Europejskiej im. ks. Józefa Tischnera w Krakowie, „BHP i ochrona środowiska" na Politechnice Krakowskiej im. Tadeusza Kościuszki oraz „Pedagogika – studia nadające kwalifikacje nauczycielskie" w Wyższej Szkole Edukacji Zdrowotnej i Nauk Społecznych w Łodzi. Obecnie doktorantka II roku Prawa w Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, pracuje w 35 Wojskowym Oddziale Gospodarczym w Krakowie-Rząsce.

Mecenas Krzysztof Ledniowski – wspólnik w Kancelarii Prawnej Adw. Krzysztof Ledniowski, R.pr. Zbigniew Górka Spółka Cywilna w Nowym Sączu. Wykładał przedmioty prawnicze na studiach podyplomowych Menedżer Ekonomii Społecznej prowadzonych przez Wyższą Szkołę Przedsiębiorczości i Marketingu w Chrzanowie, współfinansowanych ze środków UE POKL. Ekspert w dziedzinie prawa Fundacji Tarcza z siedzibą w Nowym Sączu, dla której prowadził szereg szkoleń w ramach projektu „Opracowanie i upowszechnienie" innowacyjnego modelu kontraktowania przez gminy usług społecznych w zakresie edukacji podstawowej, współfinansowanego ze środków UE POKL. Współautor poradników dla jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych z zakresu outsourcingu zadań z zakresu edukacji podstawowej.

Tadeusz Mędzelowski – doktor, politolog, wykładowca Wyższej Szkoły Biznesu w Nowym Sączu. Jest pełnomocnikiem Rektora WSB-NLU w Nowym Sączu ds. fili w Tarnowie.

Michał Mółka – doktorant Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Ukończył

studia podyplomowe Menedżer Ekonomii Społecznej w Wyższej Szkole Przedsiębiorczości i Marketingu w Chrzanowie oraz studium pedagogiczne w zakresie przygotowania pedagogicznego w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Nowym Sączu. W latach 2011-2014 nauczyciel przedmiotów prawnych w Policealnym Studium Biznesu i Administracji w Nowym Sączu. Stały mediator sądowy przy Sądzie Okręgowym w Nowym Sączu. Posiada uprawnienia do zasiadania w radach nadzorczych spółek Skarbu Państwa i spółek komunalnych.

Jolanta Ogorzały – magister, absolwentka Wydziału Przedsiębiorczości i Zarządzania w WSB-NLU w Nowym Sączu.

Bartłomiej Orzeł – absolwent Wydziału Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego. W swojej pracy naukowej zajmuje się tematyką samorządu terytorialnego, marketingu oraz innowacji. Zawodowo publicysta ekonomiczny.

Justyna Sokołowska-Woźniak – pracuje w Wyższej Szkole Biznesu – National-Louis University z siedzibą w Nowym Sączu od 2001 roku, jako adiunkt na Wydziale Nauk Społecznych i Informatyki. W maju 2013 roku obroniła rozprawę doktorską pt.: „Regionalny wymiar gospodarki opartej na wiedzy w Polsce" w Instytucie Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie i uzyskała stopień doktora nauk ekonomicznych w dyscyplinie ekonomia. Promotorem pracy była prof. dr hab. Barbara Błaszczyk, natomiast recenzentami: prof. dr hab. Tadeusz Kudłacz oraz prof. dr hab. Tadeusz Baczko. W latach 2009 -2012 realizowała grant badawczy promotorski Nr N N112 069536 pt. „Regionalny wymiar gospodarki opartej na wiedzy w Polsce", finansowany przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Uczestniczyła w wielu konferencjach, zarówno krajowych, jak i zagranicznych. Jest członkiem międzynarodowego stowarzyszenia ERSA (EuropeanRegional Science Association). Ekspert oceniający regionalne programy operacyjne. Od 2014 roku lider przedsięwzięcia „Run 4 a Smile".

Tomasz Skrzyński – absolwent Uniwersytetu Jagiellońskiego. Adiunkt na Wydziale Nauk Społecznych i Zarządzania WSB-NLU. Członek Ludowego Towarzystwa Naukowo-Kulturalnego. Publikacje i zainteresowania odnoszą się do partii politycznych w Polsce w latach 1945-1950, interesuje się ruchami politycznymi, stosunkami polsko-ukraińskimi, historią nauki. Pojedyncze artykuły, recenzje i referaty na konferencjach narodowych dotyczą także losów Polaków na Syberii, emigracji polskiej w Paryżu, Armii Krajowej, pobytu Legionów na Śląsku Cieszyńskim, św. Urszuli Ledóchowskiej oraz historii prasy.

Yulianna Voloshyna – doktor nauk ekonomicznych, pracuje jako adiunkt w Uzhhorod National University na Ukrainie. Jest odpowiedzialna za wymianę międzynarodową na Wydziale Ekonomii. Zainteresowania naukowe dotyczą planowania i źródeł finansowania rozwoju regionalnego.

Patryk Wicher – doktorant na Wydziale Politologii UMCS w Lublinie, absolwent Wydziału Studiów Politycznych w WSB-NLU w Nowym Sączu – magister politologii, specjalność: Doradztwo i Komunikowanie Polityczne oraz Wydziału Przedsiębiorczości i Zarządzania w WSB-NLU w Nowym Sączu – magister z zakresu zarządzania i marketingu, specjalność Zarządzanie w Administracji Publicznej. Ukończył studia podyplomowe z zakresu Przygotowania Pedagogicznego w PWSZ w Nowym Sączu, studia podyplomowe Menadżer Ekonomii Społecznej w WSPiM w Chrzanowie, studia podyplomowe Zarządzanie oświatą w zreformowanym systemie edukacji w WSBiP w Ostrowcu Świętokrzyskim oraz studia podyplomowe Mediacja i inne metody alternatywnego rozwiązywania sporów na UJ w Krakowie, ukończył również kurs na członków rad nadzorczych spółek skarbu państwa oraz spółek komunalnych. Nauczyciel w ZS nr 4 w Nowym Sączu, szkoleniowiec, wykładowca, dyrektor ds. rozwoju i marketingu w firmie elektrycznej Herz. Stały mediator sądowy przy Sądzie Okręgowym w Nowym Sączu. Społecznie pełni funkcję prezesa zarządu Stowarzyszenia na Rzecz Integracji Środowisk Akademickich ORION. Od 2010 roku Radny Rady Miasta Nowego Sącza.

Kinga Witek – doktorantka Uniwersytetu Warszawskiego na kierunku Filozofia prawa. Dyrektor Przedszkola Publicznego nr 31 w Tarnowie.

Marek Woch – doktor nauk prawnych (Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego), absolwent Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie (Katedra Zarządzania w Gospodarce) oraz Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Warszawie (Wydział Prawa i Administracji). Członek Polskiego Towarzystwa Legislacji w Warszawie. Współpracuje z Kancelarią Radcy Prawnego r. pr. Elżbiety Pałki. Redaktor i współredaktor oraz autor kilkudziesięciu publikacji naukowych, w tym kilku monografii. Specjalizuje się w prawie konstytucyjnym, prawie z zakresu ochrony zdrowia oraz filozofii prawa. Ekspert w Fundacji Republikańskiej w Warszawie i NSZZ „Solidarność". Prezes Stowarzyszenia Centrum Społecznej Demokracji.

Aleksander Wolski – doktor nauk społecznych w zakresie socjologii, długoletni wykładowca, wielokrotny promotor i prelegent na wielu konferencjach naukowych. Autor artykułów z zakresu socjologii (głównie mezostruktur społecznych, społeczności lokalnych, zastosowania komunikacji społecznej i konsultacji społecznych). W obszarze działalności akademickiej zajmował stanowiska: kierownika ośrodka zamiejscowego, pełnomocnika dziekana, pełnomocnika rektora. Aktualnie Dziekan Wydziału Zamiejscowego GWSH w Żorach. Prócz obszaru akademickiego, zaangażowany w pracę z osobami uzależnionymi od alkoholu, prowadzi też analizy społeczne dla przemysłu energetycznego i wydobywczego. Długoletni praktyk z zakresu rozwoju osobistego. W charakterze eksperta wielokrotny uczestnik audycji radiowych i telewizyjnych. Swoje zainteresowania zawodowe w zakresie socjologii łączy z osiągnięciami filozofii taoistycznej, rozwojem duchowym oraz fizyką kwantową.

Dariusz Woźniak – doktor nauk ekonomicznych w zakresie ekonomii. Od 1999 roku pracuje w Wyższej Szkole Biznesu – National-Louis University z siedzibą w Nowym Sączu, początkowo jako asystent, a obecnie adiunkt w Zakładzie Ekonomii. Od 2006 roku prodziekan do spraw studenckich, w lutym 2011 powołany na stanowisko dziekana Wydziału Przedsiębiorczości i Zarządzania, potem dziekana Wydziału Nauk Społecznych i Zarządzania. Od listopada 2014r. kieruje programami zagranicznymi w WSB-NLU. Na polu eksperckim zaangażowany w projektowanie i ocenę programów społeczno-gospodarczych. Współautor projektu strategii rozwoju dla miasta i gminy Krynica-Zdrój, projektu Nowosądeckiego Programu Rozwoju Przedsiębiorczości, ewaluacji ex-ante regionalnych programów operacyjnych na lata 2007-2013 oraz w obecnym okresie programowania (część województw).

Tomasz Wójcik – Absolwent Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie. Pracuje w przedsiębiorstwie KM OKNO na stanowisku dyrektora operacyjnego.