

Administracja publiczna i polityki publiczne

Tom poświęcony pamięci
Profesora Ryszarda Herbuta

pod redakcją Beaty Detyny i Piotra Szymańca



Seria: Administracja Publiczna – Zagadnienia Prawne, Instytucjonalne
i Koncepcje Zarządzania nr 5/2025

Administracja publiczna i polityki publiczne

Tom poświęcony pamięci
Profesora Ryszarda Herbuta

pod redakcją Beaty Detyny i Piotra Szymańca

Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa
Wałbrzych 2025

Recenzja
dr hab. Agnieszka Skóra, prof. UWM
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: [0000-0003-2169-5326](https://orcid.org/0000-0003-2169-5326)

Redakcja językowa i korekta
Zespół

Skład
Małgorzata Myszkowska

Projekt okładki
Virginia Grochowska

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowa (CC BY 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pl>



Cytuj jako: Detyna, B., Szymaniec, P. (red.). (2025). *Administracja publiczna i polityki publiczne. Tom poświęcony pamięci Profesora Ryszarda Herbuta, Seria: Administracja Publiczna – Zagadnienia Prawne, Instytucjonalne i Koncepcje Zarządzania nr 5/2025*. Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa.

ISBN 978-83-63839-99-4

DOI: [10.71433/2025.99.4](https://doi.org/10.71433/2025.99.4)

Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa
ul. Zamkowa 4, 58-300 Wałbrzych
tel. +48 74 641 92 231, e-mail: wydawnictwo@ans.edu.pl

Wałbrzych 2025

Spis treści

Wprowadzenie: Ryszard Herbut jako uczony i dydaktyk.....	7
--	---

Część I. Polityki publiczne

Robert Wiszniowski: <i>Nowe zarządzanie w administracji publicznej z perspektywy redukcji śladu węglowego</i>	16
Andrzej W. Jabłoński: <i>Uwarunkowania i kierunki rozwoju administracji publicznej w Polsce po 1989 roku</i>	39
Andrzej Małkiewicz: <i>Migranci i dziedzictwo kulturowe. Przypadek Ziem Zachodnich Polski</i>	57
Lech Kurowski, Piotr Szymaniec: <i>Następstwa ekonomiczne zakładania muzeum. Uwagi na tle polskich regulacji prawnych</i>	76
Tomasz Orzech, Nina Orzech: <i>Odbudowa Obrony Cywilnej jako elementu systemu administracji państwa</i>	92

Część II. Zagadnienia prawne w administracji publicznej

Paweł Selera: <i>Zmiany VAT w 2025 roku związane z implementacją dyrektywy SME</i>	105
Justyna Piasecka: <i>Ulga na start jako instytucja prawa administracyjnego gospodarczego</i>	117
Małgorzata Radyńska, Grzegorz Kamieński: <i>Ochrona małoletnich po zmianach dokonanych ustawą z 28 lipca 2023 roku – aspekty pedagogiczne i prawne</i> ..	126
Małgorzata Musiał: <i>Przemoc wobec zwierząt w jeździectwie w świetle orzeczeń Komisji Technicznej Toru Wyścigowego Służewiec w Warszawie</i>	142
Grzegorz Kamieński, Aleksandra Wiśniewska, Adrian Borys: <i>Specificity of Evidence Proceedings in Medical Trial – Selected Aspects</i>	154

Część III. Administracja publiczna a koncepcje zarządzania

Beata Detyna: <i>Modele dojrzałości procesowej na rzecz doskonalenia organizacji publicznych – propozycja wykorzystania przykładowych narzędzi</i>	168
Joanna Nowicka: <i>Slow management w stowarzyszeniu zwykłym</i>	189
Paulina Zagajewska: <i>Współczesne wyzwania w promocji miejskich inkubatorów przedsiębiorczości</i>	211
Aneta Sikorska-Nowak, Andrzej Wartecki: <i>Prognozowanie przychodów, kosztów i wyniku finansowego za pomocą metody funkcji trendu oraz analiza dynamiki w warunkach niepewności</i>	223

Część IV. Varia

Andrzej Szczepański: <i>Mentor, Uczony, Człowiek – Profesor dr hab. Ryszard Herbut we wspomnieniach byłego studenta</i>	240
--	-----



Herbst

Wprowadzenie:

Ryszard Herbut jako uczony i dydaktyk

Początek roku akademickiego 2024/2025 zaznaczył się dla Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa dotkliwą stratą. Otóż 2 października 2024 r. odszedł wieloletni wykładowca naszej Uczelni, bardzo lubiany wychowawca wielu roczników studentów – najpierw politologii, a później administracji I i II stopnia – Profesor Ryszard Herbut. Niniejszy tom – kolejny z zainicjowanej w 2020 r. serii *Administracja Publiczna – Zagadnienia Prawne, Instytucjonalne i Koncepcje Zarządzania* – jest próbą podziękowania Profesorowi za długie lata znakomitego prowadzenia zajęć dydaktycznych oraz wielką życzliwość okazywaną zarówno studentom, jak i współpracownikom.

Ryszard Herbut, późniejszy znakomity politolog, przyszedł na świat we Wrocławiu 8 lutego 1951 r. Ukończył studia prawnicze w 1973 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego. Jeszcze w ich trakcie opublikował napisaną wraz z Włodzimierzem Gromskim, później profesorem i wieloletnim dziekanem Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, pracę *Zasada suwerenności ludu pracującego w konstytucji PRL*. Dwóch młodych wtedy badaczy postulowało przyznanie inicjatywy ustawodawczej ogólnokrajowym organizacjom zawodowym i spółdzielczym oraz innym masowym organizacjom społecznym, jak również korzystanie z instytucji referendum w „sprawach istotnych dla życia politycznego i społecznego kraju, takich jak zmiana Konstytucji, prawa wyborczego”. W opinii autorów dzięki temu nastąpiłaby „demokratyzacja procesu ustawodawczego”. Twierdzili oni również, że Sejm, zgodnie z konstytucją z 1952 r. formalnie będący najwyższym organem władzy państwowej, powinien być w szerszym zakresie realizować swoje funkcje kontrolne względem rządu (Gromski i Herbut, 1973, s. 32). Nie sposób odmówić tym rozważaniom *de lege ferenda* zasadności. W ówczesnych realiach ustrojowych takie postulaty nie miały szans realizacji. Jednakże pewna nadzieja, że ustrój socjalistyczny można będzie zreformować, ciągle była żywa w pierwszej

połowie lat 70., po zmianach politycznych dokonanych w grudniu 1970 r. Ponadto młodzi autorzy optowali za rozszerzeniem zakresu bezpośredniego wpływu obywateli na organy władzy państwowej, a jednym z narzędzi tego wpływu miałyby być ich zdaniem wykorzystanie instytucji odwołania posłów na Sejm przez wyborców, która była formalnie gwarantowana przez konstytucję PRL, ale pozostawała martwa z powodu braku odpowiednich przepisów wykonawczych (Gromski i Herbut, 1973, s. 33–35). Biorąc pod uwagę tak wczesny debiut naukowy, nie może dziwić, że po ukończeniu studiów początkujący uczony pozostał na Uniwersytecie Wrocławskim, chociaż – mimo zachęt swojego promotora, znakomitego konstytucjonalisty i późniejszego sędziego Trybunału Konstytucyjnego (1985–1993), prof. Kazimierza Działochy – nie w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego, lecz w Instytucie Nauk Politycznych, który powstał kilka lat wcześniej i w 1974 r. otworzył studia na kierunku nauki polityczne. Jak się wydaje, nie do końca odpowiadało Mu podejście naukowe, jakiemu hołdowano w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego – oparte na dominacji tradycyjnej metody prawnodogmatycznej uzupełnionej o zastosowanie metody komparatystycznej. Poszukiwał bowiem szerszego spojrzenia na zagadnienia systemu politycznego. Ze środowiskiem konstytucjonalistów Profesor Herbut nigdy nie stracił kontaktu – świadczy o tym choćby fakt, że jego książkę profesorską recenzował w 2002 r. znakomity konstytucjonalista i sędzia Trybunału Konstytucyjnego w latach 2001–2010 prof. Marian Grzybowski.

Stopień naukowy doktora nauk politycznych uzyskał w 1980 r. na Uniwersytecie Wrocławskim, na podstawie pracy dotyczącej konstytucjonalizacji przewodniej roli partii komunistycznej w państwach socjalistycznych napisanej pod kierunkiem prof. Kazimierza Działochy. Obecnie temat taki wydaje się *passé*, a może nawet skażony elementem ideologicznym. Jednakże wówczas było to zagadnienie szeroko dyskutowane. Warto przy tym przypomnieć, że o ile w Związku Radzieckim partia komunistyczna była wymieniona już w konstytucji stalinowskiej z 1936 r. (dzięki czemu władza Stalina uzyskała konstytucyjną legitymizację), o tyle w państwach bloku wschodniego najczęściej rola partii nie była określona w konstytucjach. Konstytucjonalizacja tej roli następowała w ramach zmian w konstytucjach tych państw, dokonywanych w II połowie lat 60. i w latach 70., nazywanych drugą fazą rozwoju „konstytucjonalizmu socjalistycznego”. W Polsce zmianą konstytucji PRL z 16 lutego 1976 r. określono, że PZPR „przewodnią siłą polityczną społeczeństwa w budowie socjalizmu” (art. 3 ust. 1). Z perspektywy II połowy lat 70. mogło się wydawać, że wpisanie do konstytucji pozycji partii komunistycznej będzie krokiem wzmacniającym praworządność.

W latach 80. Profesor Herbut przebywał za granicą – w latach 1984–1990 mieszkając w Australii, w której odbył studia podyplomowe w zakresie badań

nad migracjami (Przegląd Uniwersytecki, 2003). Na okres po powrocie do Polski przypada początek dojrzałej twórczości naukowej Profesora i jego zainteresowania partiami publicznymi i systemami partyjnymi. Podjął też trwającą wiele lat i bardzo owocną współpracę naukową z prof. Andrzejem Antoszewskim – kolegą z Instytutu Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego. W obrębie problematyki partii politycznych opublikował najpierw wspólnie z Andrzejem Antoszewskim i Wiesławą Jednaką książkę *Partie i system partyjny w Polsce: pierwsza faza przejścia ku demokracji* (Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1993). Dwa lata później ogłoszona została napisana wspólnie z Andrzejem Antoszewskim monografia *Socjaldemokracja w Europie Zachodniej. Studium porównawcze* (Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1995). Początki nowego podejścia do analizy systemów politycznych w Instytucie Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego, nieskażonego podejściem dominującym do 1989 r. i opartym na najnowszych dokonaniach autorów zachodnich, wyznacza tom *Systemy polityczne demokracji zachodnioeuropejskich. Wstęp do analizy porównawczej* (Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego), zredagowany przez Profesora wspólnie z Andrzejem Antoszewskim. Natomiast podstawą uzyskania przezeń stopnia doktora habilitowanego nauk humanistycznych w dyscyplinie nauk o polityce w roku 1996 była monografia: *Systemy partyjne w Europie Zachodniej – ciągłość i zmiana. Studium porównawcze* (Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1996). Oprócz tego zagadnienia Profesor zajmował się takimi problemami, jak zachowania wyborcze, podejmowanie decyzji w administracji publicznej, instytucjonalne funkcjonowanie Unii Europejskiej oraz określanie interesu publicznego.

W 2002 r. opublikował monografię *Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych* (Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002), która była uwieńczeniem Jego badań nad partiami politycznymi i stała się podstawą nadania Mu tytułu naukowego profesora nauk humanistycznych w 2003 r. W pracy tej Autor podkreślił, że problematyka partii politycznych jest wielowymiarowa i dlatego może być badana z perspektywy socjologii, politologii, prawa konstytucjonalnego i nauk i zarządzaniu. Ta wielowymiarowość wynika stąd, że partia polityczna jako instytucja jest usytuowana „na «pograniczu», gdzie styka się społeczeństwo obywatelskie z instytucjami państwa. Z faktu takiego usytuowania płynie jej siła jako potencjalnego kreatora stosunków władczych. Jest to jednak także źródłem jej słabości, gdyż musi ona poddawać się okresowej weryfikacji społecznej” (Herbut, 2002, s. 7–8). Profesor Herbut zauważył też już na wstępie, że system partyjny i partia polityczna są kategoriami odrębnymi, a powiązania między systemem partyjnym a partiami politycznymi charakteryzują zazwyczaj demokracje ustabilizowane. Partie polityczne mogą istnieć bez wykształcenia się systemu partyjnego, lecz wówczas jednym z możliwych scena-

riuszy o charakterze patologicznym jest „instytucjonalizacja partii politycznych poprzez układ powiązań klientalistycznych” (Herbut, 2002, s. 8). Jak zastrzega Autor, monografia opiera się na spojrzeniu na samą partię polityczną „jako na odrębny i swoisty system polityczny, dysponujący wewnętrzną dynamiką dystrybucji władzy politycznej, własną strukturą organizacyjną, różnorodnymi zasobami czy wzorcami aktywności” (Herbut, 2002, s. 9). Uczony przyjął perspektywę instytucjonalną jako podstawową metodę badawczą, zastrzegając jednak, że inne metody i perspektywy badawcze (m.in. podejście funkcjonalnego i teoria racjonalnego wyboru) traktuje jako komplementarne. Zaznacza przy tym, że nie zgadza się ze zwolennikami podejścia funkcjonalnego, którzy wówczas – przed ćwierćwieczem – uzasadniali tezę o kryzysie partii politycznych za pomocą argumentów dotyczących otoczenia społecznego (zwłaszcza wyborczego). Zdaniem Profesora Herbuta (2002, s. 13–14) taka teza mogłaby być podbudowana argumentami dotyczącymi struktury organizacyjnej partii. Jeżeli chodzi o czynniki strukturalne, to na przełomie wieków na zachodzie Europy rzeczywiście notowano spadek odsetka członków partii w populacji elektoratu. Jednakże zdaniem Autora może to świadczyć jedynie o kryzysie modelu partii masowej, a nie partii politycznej w ogóle. Poza tym zdolność partii do mobilizowania elektoratu niekoniecznie zależy od liczby jej członków, a ze zmniejszeniem liczby członków wiązało się widoczne wyrażnie już wówczas zjawisko profesjonalizacji partii politycznych. Badacz wyrażał także wątpliwości co do tego, czy tzw. antypartie – organizacje w celu wykorzystania niezadowolenia społecznego z działalności partii ustabilizowanych i deklarujące programowo antypartyjną postawę – mogły w istocie być uznane za struktury alternatywne względem tradycyjnych partii politycznych (Herbut, 2002, s. 200–206). Po przeszło dwudziestu latach należy uznać, że znaczna część diagnozy Profesora okazała się trafna.

Profesor opublikował też w formie książki napisany wspólnie z Jackiem Sroka i Piotrem Sulą obszerny raport o dialogu społecznym (Sroka i in., 2004). Po szczegółowej analizie modeli dialogu społecznego w demokracji autorzy stwierdzili, że dialog społeczny w Polsce – całość relacji między organizacjami pracodawców, związkami zawodowymi a rządem – może ewoluować w kierunku kultury dialogu i kompromisu. Natomiast diagnozując ówczesny stan stosunków przemysłowych, stwierdzali, że „niemal jedyny bodziec zasiadania przy stole negocyjnym stanowią regulacje prawne i wynikające z nich możliwości legitymizacyjne. Przy tym legitymizacja w mniejszym stopniu zdaje się odnosić do decyzji administracyjnych, częściej zaś do legitymizacji pozycji stron biorących udział w trój- i czterostronnych posiedzeniach. W ten sposób tzw. dialog społeczny może służyć głównie utrwalaniu statusu tych partnerów społecznych, którzy dostąpili zaszczytu deliberowania z władzą” (Sroka i in., 2004, s. 14). Ocena ta była zasadna, a po przeszło dwudziestu latach stan dialogu społecznego nie-

wiele się poprawił. Autorzy wyrażali nadzieję, że działalność wojewódzkich komisji dialogu społecznego – funkcjonujących wtedy na podstawie Ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. poz. 1080 ze zm.) – zmieni ten stan rzeczy. Jednocześnie stwierdzali, że dialog społeczny został wbudowany w opartą na wzorach francuskich „prefekturalną” strukturę terenowej administracji rządowej, co się przejawiało w tym, że wojewoda decydował o utworzeniu wojewódzkiej komisji dialogu społecznego, a cały system miał zdecydowanie etatystyczny charakter. Ta etatyzacja dialogu społecznego mogła stać się hamulcem jego rozwoju. Kolejne zagrożenie autorzy niebezzasadnie wiązali z możliwym wykorzystaniem instytucji dialogu społecznego do budowy relacji o charakterze klientelistycznym (Sroka i in., 2004, s. 98–101). Dodać wypada, że projektując przebudowę systemu dialogu społecznego, dostrzeżono ten nazbyt etatystyczny rys, a obecnie obowiązująca Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2232 ze zm.) stanowi, iż wojewódzkie rady dialogu społecznego tworzone są przez marszałka województwa, a więc w ramach samorządu województwa.

Wspólnie z Andrzejem Antoszewskim Profesor wydał ważną syntezę *Systemy polityczne współczesnego świata* (Arche, Gdańsk 2001, 2004, 2007), za którą obaj badacze otrzymali nagrodę Polskiej Akademii Nauk. Istotnym Jego osiągnięciem był napisany również z tym samym współautorem, oparty na bardzo bogatej literaturze przedmiotu i poruszający najbardziej aktualne wówczas zagadnienia podręcznik *Systemy polityczne współczesnej Europy* (Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006). O znaczeniu podręczników, których współautorem był Profesor Herbut, w nauczaniu na kierunkach związanych z naukami o polityce pisze w swoim wspomnieniu Andrzej Szczepański, więc kwestii tej tutaj nie rozwijamy. Profesor był redaktorem lub współredaktorem kilkunastu książek, wśród których znalazł się popularny *Leksykon politologii* (pierwsze wydanie: Atła 2, Wrocław 1995). Profesor opublikował przeszło 80 prac naukowych, które zawsze odznaczały się znakomitą wykorzystaniem źródeł, potoczystym stylem i syntetycznym spojrzeniem. Jednocześnie znakomity Uczony nigdy nie unikał prezentowania w pracach swojego podejścia metodologicznego oraz poglądów naukowych, a te cechy jego piarstwa staraliśmy się też ukazać w niniejszym tekście.

Pod kierunkiem Profesora Herbuta stopnie naukowe uzyskało dziewięć osób, a spośród tej grupy troje badaczy uzyskało już tytuł naukowy profesora, a dwóch kolejnych – stopień naukowy doktora habilitowanego. Z punktu widzenia naszej Uczelni istotne jest, że jej rektor od roku 2020, prof. dr hab. Robert Wiszniowski, doktoryzował się pod opieką promotorską Profesora w 1999 r. na podstawie rozprawy *Marketing wyborczy. Studium kampanii wyborczych w wybranych reżimach prezydenckich i semiprezydenckich*. W roku 2011 r. zaś u Niego swój stopień na-

ukowy uzyskała dr Małgorzata Babińska, honorowa obywatelka Wałbrzycha oraz prorektor Uczelni w latach 2012–2018 i 2020–2024. Profesor pełnił też obowiązki recenzenta w dwudziestu przewodach doktorskich i habilitacyjnych.

W Uniwersytecie Wrocławskim Profesor Herbut pełnił szereg funkcji organizatorskich i administracyjnych, choć najwyraźniej funkcje takie nie były dlań źródłem szczególnej satysfakcji. W latach 1996–1997 był koordynatorem tzw. Europejskiego Projektu Strukturalnego (JEP), w którym brało udział pięć uniwersytetów z Europy Zachodniej (z Wiednia, Marsylii, Brukseli, Brighton oraz Aten) oraz rodzime uniwersytety z Lublina, Warszawy i Wrocławia. Od 1997 r. kierował Zakładem Polityki Administracyjnej i Służb Publicznych w ramach Instytutu Politologii Uniwersytetu. Zwieńczeniem zaś działalności na Uniwersytecie Wrocławskim było sprawowanie w latach 2005–2013 funkcji dyrektora Instytutu Politologii.

Po okresie współpracy z innymi uczelniami w Wałbrzychu oraz Legnicy Profesor Herbut związał się z naszą wałbrzyską Akademią (wówczas Państwową Wyższą Szkołą Zawodową im. Angelusa Silesiusa) w 2008 r., z czasem przechodząc do pracy w niej na tzw. pierwszym etacie. Zawsze bardzo dobrze przyjmowane przez studentów i niezwykle erudycyjne zajęcia prowadził – mimo pogarszającego się zdrowia – aż do końca roku akademickiego 2023/2024. W ANS AS Profesor wykładał takie przedmioty, jak konstytucyjny ustroj państwa i wstęp do administracji publicznej na studiach administracji I stopnia oraz ustroj polityczny państwa, prawo instytucjonalne UE oraz zarządzanie publiczne. Prowadził także cieszące się dużym zainteresowaniem studentów seminaria licencjackie i magisterskie. Wśród przedmiotów, których Profesor nauczał, poczesne miejsce zajmowały zatem takie, które odnosiły się do kwestii ustrojowych i instytucyjnych, a w nich Jego prawnicze przygotowanie odgrywało istotną rolę. Zawsze przy tym odznaczał się bardzo rzetelnym podejściem do dydaktyki i życzliwością wobec słuchaczy, czym zaskarbiał sobie szacunek studentów.

Jubileusz Profesora został uczczony monografią zbiorową, która ukazała się w roku 2021 jako numer drugi w serii *Administracja Publiczna – Zagadnienia Prawne, Instytucjonalne i Koncepcje Zarządzania* i dedykowana była dwóm zasłużonym pracownikom ANS AS – Jemu i prof. Lechowi Kurowskiemu. Profesor odebrał egzemplarz tej książki podczas uroczystości w auli naszej Uczelni.

Niniejszy tom składa się z piętnastu rozdziałów podzielonych na cztery części merytoryczne. Pierwsza z nich dotyczy szeroko rozumianych polityk publicznych i determinant, które te polityki kształtują. W otwierającym rozdziale Robert Wiszniowski (ANS AS) ukazał ich determinantę ekologiczną, zajmując się nowym zarządzaniem w administracji publicznej z perspektywy redukcji śladu

węglowego. Następnie Andrzej W. Jabłoński (WSKZ we Wrocławiu), skupiając się na przesłankach związanych z transformacją ustrojową, przedstawił uwarunkowania i kierunki rozwoju administracji publicznej w Polsce po 1989 r. Andrzej Małkiewicz (Uniwersytet Zielonogórski) podjął zagadnienie wpływu migracji i zmian granic na politykę związaną z ochroną dziedzictwa kulturowego, analizując przypadek złożonego, niekiedy „trudnego” dziedzictwa kulturowego Ziemi Zachodnich Polski. Lech Kurowski i Piotr Szymaniec (ANS AS) zajęli się także polityką kulturalną, podejmując analizę następstw ekonomicznych zakładania muzeum na tle polskich regulacji prawnych. Uznając, że na tworzenie muzeum należy patrzeć jak na projekt inwestycyjny, zwrócili uwagę na uwarunkowania trwałego rozwoju tej formy instytucji kultury. W ostatnim rozdziale tej części Tomasz Orzech (ANS AS) i Nina Orzech (Akademia Wojsk Lądowych im. gen. Tadeusza Kościuszki we Wrocławiu) omówili zagadnienie z zakresu polityki bezpieczeństwa państwa, zajmując się odbudową obrony cywilnej jako elementu systemu administracji państwa.

Druga część poświęcona jest zagadnieniom prawnym. Paweł Selera (ANS AS) podjął temat zmian podatku od towarów i usług w 2025 r. związane z implementacją dyrektywy SME. Justyna Piasecka (ANS AS) przedstawiła tzw. ulgę na start jako instytucję prawa administracyjnego gospodarczego. Małgorzata Radyńska i Grzegorz Kamieński (ANS AS) poświęcili swoją pracę aspektom pedagogicznym i prawnym ochrony małoletnich po zmianach dokonanych wzbudzającą kontrowersje ustawą z 28 lipca 2023 r. Natomiast Małgorzata Musiał, absolwentka studiów administracji I stopnia w ANS AS w roku 2025, przeanalizowała dotychczas niemal nieobecne w piśmiennictwie zagadnienie przemocy wobec zwierząt w jeździectwie na przykładzie orzeczeń Komisji Technicznej Toru Wyścigowego Służewiec w Warszawie. Rozdział ten znakomicie wpisuje się w dzisiejsze dyskusje na temat dobrostanu i tzw. praw zwierząt, a także takiego ukształtowania regulacji prawnoadministracyjnych, by najlepiej służyło to temu dobrostanowi. Wreszcie Grzegorz Kamieński i Aleksandra Wiśniewska (ANS AS) i Adrian Borys (Uniwersytet Wrocławski) w jedynej anglojęzycznej pracy niniejszego tomu ukazali specyfikę postępowania dowodowego w sprawach dotyczących odpowiedzialności za błędy w sztuce medycznej.

Część trzecia odnosi się do wpływu nowych koncepcji zarządzania na szeroko rozumianą administrację i podmioty nadzorowane przez organy administracji publicznej lub z tymi organami współpracujące. Beata Detyna (ANS AS) przeanalizowała modele dojrzałości procesowej mające zastosowanie w doskonaleniu organizacji publicznych. Joanna Nowicka (ANS AS) zbadała możliwości wykorzystania koncepcji *slow management* w stowarzyszeniu zwykłym. Paulina Zagajewska (ANS AS), wykorzystując przykład Wałbrzycha, zajęła się wyzwaniem w promocji miejskich inkubatorów przedsiębiorczości. Aneta Sikorska-

-Nowak (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) i Andrzej Wartecki (Wielkopolska Akademia Społeczno-Ekonomiczna w Środzie Wielkopolskiej) na przykładzie pokazali prognozowanie przychodów, kosztów, wyniku finansowego za pomocą metody funkcji trendu w podmiocie użyteczności publicznej.

Całość wieńczy wspomnienie o Profesorze Herbucie autorstwa Andrzeja Szczepańskiego (Collegium Witelona Uczelnia Państwowa), stanowiące tekst części czwartej niniejszej monografii.

Redaktorzy mają nadzieję, że prezentowany tom będzie nie tylko sposobem uczczenia pamięci zasłużonego Profesora naszej Uczelni, ale także przyczynkiem do dyskusji nad wielowymiarowością działań administracji publicznej.

Beata Detyna, Piotr Szymaniec

Bibliografia

- Antoszewski, A., Herbut, R. (1995). *Socjaldemokracja w Europie Zachodniej. Studium porównawcze*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Antoszewski, A., Herbut, R. (2001). *Systemy polityczne współczesnego świata*. Arche.
- Antoszewski, A., Herbut, R. (2006). *Systemy polityczne współczesnej Europy*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Antoszewski, A., Herbut, R., Jednaka, W. (1993). *Partie i system partyjny w Polsce: pierwsza faza przejścia ku demokracji*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Detyna, B., Szymaniec, P. (red.). (2021). *Administracja publiczna – zagadnienia prawne, instytucjonalne i koncepcje zarządzania, nr 2/2021. Tom dedykowany Profesorom Ryszardowi Herbutowi i Lechowi Kurowskiemu*. Wydawnictwo Państwowej Uczelni Angelusa Silesiusa.
- Gromski, W., Herbut, R. (1973). Zasada suwerenności ludu pracującego w konstytucji PRL. *Uniwersytet Śląski. Studenckie Prace Prawnicze*, III, 27–35.
- Herbut, R. (2002). *Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Przegląd Uniwersytecki. (2003). Nowi profesorowie tytularni na Uniwersytecie Wrocławskim. *Przegląd Uniwersytecki*, IX, 5(86), s. 21.
- Sroka, J., Herbut, R., Sula, P. (2004). *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Raport z badań*. Instytut Spraw Publicznych.

Część I

Polityki publiczne

Nowe zarządzanie w administracji publicznej z perspektywy redukcji śladu węglowego

Cytuj jako: Wiszniowski, R. (2025). Nowe zarządzanie w administracji publicznej z perspektywy redukcji śladu węglowego. W: B. Detyna, P. Szymaniec (red.), *Administracja publiczna i polityki publiczne. Tom poświęcony pamięci Profesora Ryszarda Herbuta. Seria: Administracja Publiczna – Zagadnienia Prawne, Instytucjonalne i Koncepcje Zarządzania* nr 5/2025 (s. 16–38). Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa.

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowa (CC BY 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pl>

DOI: [10.71433/2025.99.4.01](https://doi.org/10.71433/2025.99.4.01)

Streszczenie: Redukcja śladu węglowego w sektorze publicznym to kluczowy element walki ze zmianami klimatycznymi. Administracja publiczna ma do dyspozycji szereg instrumentów, takich jak prawodawstwo, planowanie przestrzenne, edukacja i współpraca międzynarodowa, które mogą się skutecznie przyczynić do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Wiele krajów, w tym państwa skandynawskie, Niemcy i Holandia, wdrożyło ambitne strategie redukcji śladu węglowego, osiągając znaczące sukcesy. Zarządzanie sektorem publicznym musi być oparte na zrównoważonym rozwoju i redukcji śladu węglowego, co wymaga zmiany zachowań zarówno pracowników, jak i obywateli. Redukcja śladu węglowego stanowi inwestycję w przyszłość, która przyniesie korzyści środowiskowe, ekonomiczne i społeczne.

Słowa kluczowe: ślad węglowy, sektor publiczny, zrównoważony rozwój, zielona administracja publiczna

New Management in Public Administration from the Viewpoint of the Reduction of Carbon Footprint

Summary: Carbon footprint in the public sector is a key element of the fight against climate change. Public administration has at its disposal a number of instruments that can effectively contribute to reduce the greenhouse gas emissions. These instruments include legislation, spatial planning, education, and international cooperation. Many countries, including the Scandinavian countries, Germany, and the Netherlands, have implemented ambitious strategies to reduce their carbon footprint, achieving significant successes. The future of public sector man-

¹ Prof. dr hab., Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa, e-mail: rwiszniowski@ans.edu.pl, ORCID: [0000-0002-3225-2056](https://orcid.org/0000-0002-3225-2056)

agement must be based on sustainable development and carbon footprint reduction, which requires changes in the behaviour of both employees and citizens. Carbon footprint reduction is an investment in the future that will bring environmental, economic, and social benefits.

Keywords: carbon footprint, public sector, sustainable development, green public administration

Ślad węglowy to całkowita suma emisji gazów cieplarnianych (GHG) emitowanych bezpośrednio lub pośrednio przez daną osobę, organizację, wydarzenie (*event*) lub produkt. Gazy cieplarniane, takie jak dwutlenek węgla, metan, podtlenek azotu i para wodna, przyczyniają się do globalnego ocieplenia poprzez zatrzymywanie ciepła w atmosferze ziemskiej. Ślad węglowy jest zazwyczaj wyrażany w ekwiwalencie dwutlenku węgla, który ujednolica wpływ różnych gazów cieplarnianych na globalne ocieplenie. Obliczanie śladu węglowego obejmuje analizę całego cyklu życia produktu lub działania, uwzględniając emisje związane z pozyskiwaniem surowców, produkcją i transportem oraz użytkowaniem i utylizacją. Pojęcie śladu węglowego jest wykorzystywane do oceny wpływu na środowisko i identyfikacji obszarów, w których można podjąć działania zmierzające do redukcji emisji GHG.

Ślad węglowy stanowi aktualnie poważne zagrożenie z wielu powodów, które można podzielić na trzy główne kategorie. Po pierwsze, chodzi tu o zmiany klimatyczne i ich konsekwencje. Globalne ocieplenie, emisje gazów cieplarnianych powodują wzrost średniej temperatury na ziemi, co prowadzi do ekstremalnych zjawisk pogodowych, takich jak fale upałów, susze, powodzie, huragany i pożary. Zmiany klimatyczne wpływają na ekosystemy, bioróżnorodność, zasoby wodne i produkcję żywności, zagrażając tym samym stabilności środowiska naturalnego. Mam tu też na myśli negatywne konsekwencje społeczno-ekonomiczne, zmiany klimatyczne mogą bowiem prowadzić do migracji, konfliktów o zasoby, problemów zdrowotnych i strat ekonomicznych, dotykając w szczególności kraje rozwijające się. Po drugie, to przede wszystkim wzrastająca presja społeczna i regulacje. Coraz więcej osób zdaje sobie sprawę z zagrożeń związanych ze zmianami klimatycznymi i oczekuje od rządów, firm i innych podmiotów bardziej konkretnych działań na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych. Dowodem jest fakt, że konsumenci coraz częściej wybierają produkty i usługi firm, które angażują się w działania proekologiczne i ograniczają swój ślad węglowy. Ponadto wiele państw wprowadza regulacje prawne, mające na celu ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, takie jak systemy handlu emisjami, podatki węglowe i normy emisji dla pojazdów mechanicznych. Po trzecie, wskazać należy korzyści ekonomiczne i innowacje. Oszczędność energii i redukcja śladu węglowego często wiążą się z ograniczeniem zużycia energii, co oczywiście przekłada się na

niższe koszty. Poszukiwanie rozwiązań ograniczających emisje stymuluje rozwój innowacyjnych technologii w dziedzinie energii odnawialnej, efektywności energetycznej i zrównoważonego rozwoju oraz zwiększa konkurencyjność firm, które aktywnie angażują się w działania na rzecz redukcji emisji. Dzięki temu zyskują przewagę konkurencyjną i wizerunek odpowiedzialnej organizacji.

Ślad węglowy jest dzisiaj tematem sprawczym, bowiem dotyczy zarówno globalnych wyzwań, jak i indywidualnych wyborów – właściwie każdy może się przyczyniać do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i budowania zrównoważonej przyszłości.

Założenie o koniecznej i konsekwentnie realizowanej polityce redukcji śladu węglowego w zarządzaniu administracją publiczną jest kluczową sprawą, i to z kilku powodów. (1) Administracja publiczna powinna dawać przykład w zakresie zrównoważonego rozwoju i inspirować inne sektory do podejmowania działań na rzecz ochrony klimatu. Redukcja emisji w sektorze publicznym może też stymulować innowacje i rozwój technologii przyjaznych środowisku. Aktywna polityka klimatyczna administracji publicznej wzmacnia jej wiarygodność i zaufanie społeczne. (2) Zmniejszenie zużycia energii i zasobów naturalnych w budynkach użyteczności publicznej, transporcie i innych obszarach działalności administracji prowadzi do obniżenia kosztów operacyjnych. Inwestycje w efektywność energetyczną i odnawialne źródła energii generują długoterminowe oszczędności i zwiększają niezależność energetyczną. Optymalizacja procesów i wykorzystanie technologii cyfrowych pozwala na redukcję zużycia papieru i innych materiałów biurowych. (3) Administracja publiczna powinna zadbać o dobrobyt obecnych i przyszłych pokoleń, co obejmuje również ochronę klimatu i środowiska naturalnego. Redukcja śladu węglowego to właśnie inwestycja w przyszłość, która pozwoli uniknąć katastrofalnych skutków zmian klimatycznych. Wprowadzenie mechanizmu ekozarządzania w administracji publicznej przyczynia się do tworzenia sprawiedliwego i zrównoważonego społeczeństwa. (4) Polska – jako członek Unii Europejskiej – jest zobowiązana do realizacji celów klimatycznych określonych w porozumieniu paryskim² i europejskim zielonym ładzie³. Redukcja śladu węglowego w administracji publicznej jest niezbędna do wypełnienia tych zobowiązań i uniknięcia kar finansowych. Aktywna polityka klimatyczna wzmacnia pozycję Polski

² Paryskie porozumienie klimatyczne ma na celu ograniczenie globalnego ocieplenia i walkę ze zmianą klimatu. Ratyfikowały je wszystkie państwa UE. Weszło w życie 4 listopada 2016 r., gdy spełniony został warunek poprzez jego ratyfikację przez co najmniej 55 państw, odpowiedzialnych za co najmniej 55% globalnych emisji gazów cieplarnianych.

³ Europejski zielony ład ma zmienić sposób, w jaki produkujemy i konsumujemy, dzięki czemu Europa ma stać się czystsza, zdrowsza i neutralna klimatycznie. Jest to unijna strategia wzrostu. Zainicjowany w 2019 r. pakiet inicjatyw politycznych kieruje UE w stronę transformacji ekologicznej, a ostatecznie – neutralności klimatycznej, którą UE ma osiągnąć do 2050 r.

na arenie międzynarodowej i buduje wizerunek kraju odpowiedzialnego i innowacyjnego.

Podsumowując, należy stwierdzić, że redukcja śladu węglowego w zarządzaniu administracją publiczną to nie tylko kwestia ekologiczna, ale również ekonomiczna, społeczna i polityczna. Działania na rzecz ochrony klimatu przynoszą korzyści zarówno w krótkim, jak i długim okresie, przyczyniając się do budowania zrównoważonej przyszłości dla wszystkich.

Przykłady działań administracji publicznej zmierzających do redukcji śladu węglowego należy pogrupować w ramach kilku kategorii. Po pierwsze, należy tu wskazać efektywność energetyczną budynków, modernizację oświetlenia, wymianę tradycyjnych żarówek na energooszczędne led w budynkach użyteczności publicznej, urzędach, szkołach i szpitalach. Szeroko pojęta termomodernizacja dotyczy ocieplenia budynków, wymiany okien i drzwi, uszczelniania instalacji, modernizacji systemów grzewczych. Są to – oczywiście – tylko niektóre z wymienionych usprawnień optymalizacyjnych. Powszechne staje się zastosowanie w budownictwie odnawialnych źródeł energii – instalacja paneli fotowoltaicznych na dachach budynków publicznych, wykorzystanie pomp ciepła czy kolektorów słonecznych. Wdrażane są inteligentne systemy zarządzania budynkami, systemy monitorowania i sterowania zużyciem energii, a także coraz częściej dochodzi do przekształcania powierzchni zabudowy w celu optymalizacji wykorzystywania pomieszczeń. Po drugie, wskazać należy wdrażaną koncepcję zrównoważonego transportu. Promowanie idei zrównoważonego transportu publicznego, ulepszanie infrastruktury transportu publicznego, dofinansowanie biletów, kampanie informacyjne stanowią aktualnie główne działania administracji publicznej. Realizacji wskazanej koncepcji towarzyszą rozwój infrastruktury rowerowej, budowa ścieżek rowerowych, stacji wypożyczalni rowerów czy parkingów rowerowych. Ponadto, niejako naturalnie, następuje elektryfikacja floty pojazdów służbowych, a także wymiana samochodów spalinowych na elektryczne lub hybrydowe. Wprowadza się (często przy niezadowoleniu różnych grup społecznych) strefy czystego transportu, co polega na ograniczeniu ruchu pojazdów spalinowych w centrach miast. Po trzecie, dochodzi także do nieuniknionej cyfryzacji administracji. Wciela się bowiem elektroniczny obieg dokumentów, e-podpis czy e-fakturę, umożliwiającą ograniczenie zużycia papieru. Mamy zatem do czynienia z wdrażaniem zasad gospodarki o obiegu zamkniętym, segregacją odpadów, promowaniem recyklingu i ponownym wykorzystaniem materiałów. Coraz częściej mówi się także o zrównoważonych zamówieniach publicznych, polegających na preferowaniu produktów i usług o niskim śladzie węglowym, zaś w przetargach coraz częściej stosuje się kryteria środowiskowe. Po czwarte, niebagatelną rolę w omawianym procesie odgrywają kampanie społeczne, uświadamiające mieszkańcom znaczenie redukcji śladu

węglowego, mające na celu promowanie proekologicznych zachowań, a także tematyczne programy edukacyjne oraz wdrażanie edukacji ekologicznej w szkołach i placówkach oświatowych jako już obecnie realizowane rozwiązania systemowe. W tej kategorii mieści się również współpraca z organizacjami pożytku publicznego (NGO) w zakresie realizacji projektów na rzecz ochrony klimatu.

Jeżeli chodzi o polskie miasta, to należy odnotować, że w Warszawie wdrożono wiele rozwiązań z grupy niskoemisyjnych. W stolicy bowiem nie tylko trwa modernizacja oświetlenia ulicznego, a więc wymiana typowych żarówek na żarówki led, lecz także następuje prężny rozwój systemu roweru miejskiego *Veturilo*⁴ (Warszawski Rower Publiczny). W Krakowie szczególnie widać nacisk na promowanie transportu publicznego: w metropolii zarówno wprowadzono strefę czystego transportu w centrum miasta, jak i na dużą skalę przeprowadza się termomodernizację budynków komunalnych. W Gdańsku natomiast powstają liczne instalacje paneli fotowoltaicznych na dachach budynków użyteczności publicznej i masowo wdraża się systemy inteligentnego zarządzania budynkiem. W Aglomeracji Wałbrzyskiej w ramach akcji „Zielony Wałbrzych” do transportu komunikacji miejskiej dopuszczono autobusy wodorowe (łącznie 20 pojazdów).

Wymienione rozwiązania to jedynie przykładowe działania, jakie administracja publiczna może podejmować w celu redukcji śladu węglowego. Istotne jest, aby były one realizowane w sposób kompleksowy i skoordynowany, z uwzględnieniem specyfiki lokalnej i potrzeb mieszkańców.

Wyłonienie absolutnie najlepszych, wzorcowych państw w redukcji śladu węglowego w administracji publicznej jest niemal niemożliwe, ponieważ różne kraje stosują odmienne metody pomiaru i raportowania emisji, a także posiadają inne priorytety. Na podstawie dostępnych danych i analiz można jednak wskazać kilka państw wyróżniających się wdrażaniem ambitnych strategii i osiąganiem znaczących postępów w redukcji emisji w sektorze publicznym. Są wśród nich kraje skandynawskie i nordyckie. Szwecja, znana z kompleksowego podejścia do zrównoważonego rozwoju, wprowadziła bardzo ambitne cele redukcji emisji dla sektora publicznego. W ramach zrównoważonego rozwoju inwestuje w efektywność energetyczną budynków, promuje transport publiczny i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii. Dania, podobnie jak Szwecja, stawia na innowacyjne rozwiązania w zakresie energii odnawialnej i efektywności energetycznej. Administracja publiczna odgrywa ważną rolę w promowaniu zrównoważonych zachowań i wspieraniu zielonych technologii. Finlandia kładzie zaś nacisk na zrównoważone zarządzanie lasami i wykorzystanie biomasy jako źródła energii. Sektor publiczny w tym kraju aktywnie wspiera rozwój gospodarki o obiegu

⁴ *Veturilo* to jeden z największych systemów rowerów miejskich w Europie. Jest ciekawym i pomocnym uzupełnieniem komunikacji miejskiej w Warszawie.

zamkniętym i redukcji odpadów. Niemcy są liderem w rozwoju energii odnawialnej i we wdrażaniu zaawansowanych technologii środowiskowych. Administracja publiczna odgrywa w tym procesie istotną rolę, szczególnie jeśli chodzi o promowanie elektromobilności i efektywności energetycznej w budownictwie. Holandia wyróżnia się rozbudowaną infrastrukturą rowerową i dobrze zorganizowanym transportem publicznym, a władze publiczne tego kraju aktywnie wspierają innowacje w zakresie zrównoważonego rozwoju i gospodarki o obiegu zamkniętym. We Francji stawia się natomiast na rozwój energii jądrowej i odnawialnych źródeł energii, zaś administracja publiczna w tym państwie wprowadza programy wspierające termomodernizację budynków i redukcję emisji w transporcie. W odległej Kanadzie aktywnie wspiera się rozwój czystej energii – rząd wprowadza polityki na rzecz redukcji emisji w sektorze publicznym i promowania zrównoważonego rozwoju. Japonia jest zaś liderem w zakresie efektywności energetycznej i innowacyjnych technologii środowiskowych. Po katastrofie w Fukushima kraj intensywnie inwestuje w odnawialne źródła energii i zrównoważony rozwój.

Warto zauważyć, że każde ze wskazanych państw ma specyficzne wyzwania i priorytety w zakresie redukcji śladu węglowego. Wymienione w tekście przykłady pokazują jednak, że administracja publiczna faktycznie może odgrywać kluczową rolę w przejściu na gospodarkę niskoemisyjną i budowaniu zrównoważonej przyszłości.

Administracja publiczna ma ogromne możliwości tworzenia systemowych rozwiązań dotyczących redukcji śladu węglowego. Jej rola jest kluczowa ze względu na instrumenty, którymi dysponuje, i wpływ, jaki może wywierać na inne sektory.

Oto główne obszary, w których administracja publiczna może wprowadzać systemowe zmiany. Po pierwsze, są to prawodawstwo i regulacje. Przyjęte powszechnie ustawy dotyczące zmian klimatycznych coraz precyzyjniej określają cele redukcji emisji, warunki wdrożenia systemu handlu emisjami, promowania odnawialnych źródeł energii, normy efektywności energetycznej, wprowadzanie wymogów dotyczących efektywności energetycznej budynków, urządzeń i pojazdów, podatki i opłaty, wprowadzanie podatków węglowych, opłat za emisje zanieczyszczeń. Pojawiają się intratne ulgi podatkowe dla inwestycji proekologicznych. Przy dzisiejszych zamówieniach publicznych uwzględnia się kryteria środowiskowe, preferuje się produkty i usługi o niskim śladzie węglowym. Po drugie, wdrażane jest zrównoważone planowanie przestrzenne i następuje rozwój infrastrukturalny. Rozwój transportu publicznego, inwestycje w transport kolejowy, tramwajowy, autobusowy oraz promowanie elektromobilności jak najbardziej mieszczą się w ramach implementowanych rozwiązań administracji publicznej. Budowa infrastruktury rowerowej, tworzenie sieci ścieżek rowerowych,

stacji rowerowych, parkingów rowerowych to kolejne wyzwania dla sektora publicznego. Wynikiem wdrażanych zrównoważonych koncepcji strategicznego rozwoju jest również planowanie urbanistyczne, promowanie zagęszczania miast, ograniczanie rozlewania się zabudowy i tworzenie zielonych przestrzeni. Po trzecie, aktualnie dużą rangę przypisuje się edukacji – kampanie informacyjnej, promowanie proekologicznych zachowań, uświadamianie społeczeństw o zagrożeniach związanych ze zmianami klimatycznymi stanowią priorytety dla administracji publicznej w obliczu transgresji ekologicznej. Wprowadzanie edukacji ekologicznej do programów nauczania w szkołach i uczelniach, współpraca z NGO, a także wspieranie organizacji pozarządowych w realizacji projektów na rzecz ochrony klimatu stanowią kolejne działania zmierzające do redukcji emisji gazów cieplarnianych. Po czwarte, należy zwrócić uwagę na międzynarodowy charakter tej proekologicznej aktywizacji. Współpraca z innymi państwami w ramach porozumień międzynarodowych, takich jak wspomniane już porozumienie paryskie, czy wymiana doświadczeń i dobrych praktyk w zakresie redukcji śladu węglowego oraz wspieranie krajów rozwijających się w przejściu na gospodarkę niskoemisyjną, są jedynie kilkoma sposobami formowania czynnych postaw prośrodowiskowych w świecie.

Generalnie przyjmuje się, że system handlu emisjami ETS⁵ to mechanizm rynkowy mający na celu ograniczenie emisji gazów cieplarnianych poprzez ustalenie limitu emisji i umożliwienie firmom handlu uprawnieniami do emisji. System zielonych zamówień publicznych promuje zakup produktów i usług o niskim śladzie węglowym przez jednostki sektora publicznego. System certyfikacji budynków zrównoważonych prowadzi do koniecznego oceniania budynków pod względem ich wpływu na środowisko i nadania im certyfikatów potwierdzających ich zrównoważony charakter.

Administracja publiczna ma możliwość i obowiązek tworzenia systemowych rozwiązań w zakresie redukcji śladu węglowego, co odbywa się przez wprowadzanie odpowiednich praw i regulacji, a także inwestowanie w zrównoważoną infrastrukturę, edukację i współpracę międzynarodową. Można również skutecznie samodzielnie przyczyniać się do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i budowania zrównoważonej przyszłości.

Podsumowując, warto podkreślić, że nowoczesne, przyszłościowe zarządzanie w sektorze publicznym ma być oparte na redukcji gazów cieplarnianych i śladu węglowego w formule wzorcowej. Jest to niezbędne z kilku powodów. Po pierwsze, chodzi tu o wyzwania związane ze zmianami klimatu. Globalne ocie-

⁵ W ramach Europejskiego Systemu Handlu Emisjami (EU ETS) instytucje zobowiązane są do przestrzegania ściśle określonych limitów emisji gazów cieplarnianych. Te limity są sukcesywnie obniżane w ramach tzw. linii ścieżki redukcji, co ma na celu systematyczne zmniejszenie całkowitej ilości emitowanych gazów.

plenie i jego skutki, ekstremalne zjawiska pogodowe, podnoszenie się poziomu mórz, zagrożenia dla bioróżnorodności stanowią dzisiaj bardzo realne zagrożenie dla społeczeństw i gospodarek. Sektor publiczny ma zatem obowiązek podejmowania działań na rzecz ochrony klimatu i przeciwdziałania zmianom klimatycznym. Ignorowanie problemu zmian klimatycznych mieć poważne konsekwencje ekonomiczne, społeczne i środowiskowe. Po drugie, rosną oczekiwania społeczne i zwiększa się presja międzynarodowa. Społeczeństwo jest coraz bardziej świadome zagrożeń związanych ze zmianami klimatycznymi i oczekuje od władz działań na rzecz ochrony klimatu. Wiele krajów wprowadza ambitne cele redukcji emisji i wdraża kompleksowe polityki na rzecz zrównoważonego rozwoju. Organizacje międzynarodowe, takie jak ONZ i UE, wywierają presję na rządy, aby szybko podejmowały działania na rzecz ochrony klimatu. Po trzecie, zwiększają się korzyści ekonomiczne i społeczne ze stosowania zielonych technologii, gdyż inwestycje w nie i w zrównoważoną infrastrukturę mogą stymulować innowacje i tworzyć nowe miejsca pracy. Redukcja emisji na pewno prowadzi też do poprawy jakości powietrza i zdrowia publicznego. Zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi może przyczynić się do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego i żywnościowego. Po czwarte, przyrost innowacji i rozwój nowych technologii w zakresie energii odnawialnej, efektywności energetycznej i gospodarki o obiegu zamkniętym stwarzają nowe możliwości dla sektora publicznego. Wykorzystanie innowacyjnych rozwiązań może się przyczynić do poprawy jakości usług publicznych i zwiększenia efektywności zarządzania. Administracja publiczna może odgrywać ważną rolę w promowaniu i we wspieraniu innowacyjnych rozwiązań dotyczących zrównoważonego rozwoju.

Podsumowując, warto podkreślić, że nowoczesne, przyszłościowe zarządzanie w sektorze publicznym musi uwzględniać wyzwania związane ze zmianami klimatycznymi i dążyć do redukcji śladu węglowego. Jest to – jak już wielokrotnie wskazywano – niezbędne do zapewnienia zrównoważonego rozwoju, ochrony środowiska i poprawy jakości życia obywateli. Powstaje zatem dość intencjonalne pytanie: jakie są kapitalne szanse i zagrożenia wynikające z wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju i bioróżnorodności na rzecz redukcji śladu węglowego w sektorze publicznym? Innowacje i rozwój technologiczny w stymulowaniu rozwoju i wdrażania zielonych technologii, na przykład w zakresie energii odnawialnej, efektywności energetycznej, zrównoważonego transportu, to produktywnie i nad wyraz realne korzyści gospodarcze. Poprawa jakości życia i redukcja emisji gazów cieplarnianych przekłada się na czystsze powietrze, lepsze zdrowie publiczne i bardziej komfortowe środowisko życia. Pojawiają się także ewidentne oszczędności finansowe, dochodzi do zmniejszenia zużycia energii i zasobów naturalnych w budynkach i transporcie publicznym, co generuje długoterminowe korzyści. Ponadto administracja publiczna, która aktywnie działa na rzecz klima-

tu, buduje swój pozytywny wizerunek i zyskuje przewagę w pozyskiwaniu inwestycji i wykwalifikowanych pracowników. Współpraca i zaangażowanie na rzecz zrównoważonych rozwiązań wymaga także współpracy między różnymi sektorami oraz, co najważniejsze, zaangażowania społeczeństwa. To może się przyczynić do wzrostu zaufania do instytucji publicznych. W tym układzie rozwiązań można jednak wskazać pojawiające się zagrożenia, bowiem wdrażanie zielonych technologii i infrastruktury wymaga znaczących nakładów finansowych, co może być wyzwaniem dla budżetów publicznych. Każda zmiana wymaga też akceptacji społecznej, a niektóre rozwiązania, na przykład ograniczenia w ruchu samochodowym, mogą się spotkać z oporem części społeczeństwa. Wdrażanie zaawansowanych rozwiązań wymaga specjalistycznej wiedzy i kompetencji, których może brakować w administracji publicznej. Wreszcie nie wszystkie inwestycje w zielone technologie okazują się sukcesem. Zachodzi bowiem ryzyko strat finansowych i opóźnień w realizacji celów, a także ryzyko, że niektóre działania będą prowadzone tylko po to, aby stworzyć pozory troski o środowisko – w zasadzie bez realnego wpływu na redukcję emisji (*Greenwashing*)⁶.

W pracy zatytułowanej *Towards Green Public Administration: Goals and Principles* (Vértesy i in., 2024), która to powstała na potrzeby węgierskiej prezydencji w Europejskiej Sieci Administracji Publicznej (EUPAN) w 2024 roku, zaprezentowano cztery kluczowe zasady zielonej administracji publicznej (ZAP; termin pochodzący od angielskiego sformułowania: *Green Public Administration* – GPA); są nimi: (1) zrównoważony rozwój, ponieważ administracja publiczna powinna dążyć do równowagi między wzrostem gospodarczym, sprawiedliwością społeczną a ochroną środowiska; (2) prewencja, gdyż lepiej zapobiegać problemom środowiskowym, niż je później przywracać; (3) zasada „zanieczyszczający płaci”, co oznacza, że koszty degradacji środowiska powinny ponosić ci, którzy ją powodują; (4) partycypacja społeczna, jako że w procesie tworzenia i wdrażania zielonych polityk publicznych powinni uczestniczyć obywatele i organizacje pozarządowe.

Do zasadniczych celów zielonej administracji publicznej należy zaliczyć: po pierwsze, redukcję emisji gazów cieplarnianych w celu przeciwdziałania zmianom klimatu, po drugie, ochronę bioróżnorodności poprzez ochronę gatunków i ekosystemów, po trzecie, efektywne gospodarowanie zasobami naturalnymi, takimi jak woda, energia i surowce, po czwarte, edukację ekologiczną mającą celu podnoszenie świadomości ekologicznej społeczeństwa. Rzecz

⁶ *Greenwashing* jest coraz częściej pojawiającym się pojęciem w kontekście zarówno działań reklamowych przedsiębiorców, jak i potencjalnych konsekwencji grożących za stosowanie tego typu praktyk. Sam termin nie jest nigdzie zdefiniowany, jednak w powszechnym rozumieniu oznacza stosowanie nieuczciwych działań marketingowych, które wprowadzają w błąd co do szeroko rozumianej ekologiczności danego produktu bądź oferowanej usługi.

jasna, w przytoczonej pozycji książkowej wymieniono istotne instrumenty i narzędzia zielonej administracji publicznej, do których zalicza się: zielone zamówienia publiczne (uwzględnianie kryteriów środowiskowych przy zakupie towarów i usług przez instytucje publiczne), instrumenty ekonomiczne, np. podatki ekologiczne, systemy handlu emisjami, współpracę z organizacjami pozarządowymi, biznesem i samorządami w celu realizacji zielonych celów. Nie sposób też nie wskazać na wyzwania i bariery, do których zalicza się m.in.: opór instytucjonalny, tzn. trudności w zmianie przyzwyczajeń i procedur w instytucjach publicznych, brak odpowiednich kompetencji, co należy łączyć z niedostateczną wiedzą i brakiem umiejętności urzędników w zakresie zielonej administracji oraz ograniczenia finansowe, czyli koszty poniesione przy wdrażaniu zielonych rozwiązań.

Wdrażanie zasad redukcji śladu węglowego w sektorze publicznym to proces złożony i wymagający, ale niezbędny w kontekście wyzwań związanych ze zmianami klimatycznymi. Dlatego też, aby maksymalizować szanse i minimalizować zagrożenia, ważne jest strategiczne planowanie i opracowanie długoterminowych strategii z uwzględnieniem analiz scenariuszy rozwojowych. Zaangażowanie interesariuszy, współpraca z mieszkańcami, przedsiębiorcami, organizacjami pozarządowymi i ekspertami, budowanie wysokich kompetencji, inwestowanie w szkolenia i rozwój kadr w zasadzie stanowią nieodzowny mechanizm we wdrażaniu idei zrównoważonego rozwoju. Systematyczne monitorowanie postępów i ewaluacja skuteczności wdrożonych rozwiązań również determinują ten proces. Transparentność, jasna komunikacja celów, działań i wyników w zakresie redukcji śladu węglowego to także i holistyczne podejście do redukcji śladu węglowego, które pozwoli na osiągnięcie trwałych i pozytywnych zmian w sektorze publicznym i budowaniu zrównoważonej przyszłości.

Obecnie społeczny odbiór redukcji śladu węglowego w sektorze publicznym jest złożony i zróżnicowany, zależąc od wielu czynników, takich jak wyższa świadomość ekologiczna oznaczająca większą skłonność do popierania działań na rzecz redukcji emisji i akceptowania zmian z tym związanych. Poziom zaufania do instytucji państwowych, rządu i administracji publicznej oddziałuje także na postrzeganie motywów i skuteczności podejmowanych działań. Wpływ na styl życia i zmiany wprowadzane w ramach redukcji śladu węglowego mogą przecież determinować codzienne życie ludzi, na przykład wywoływać ograniczenia w ruchu samochodowym, wyższe ceny energii, co może budzić opór i dezaprobatę. Społeczeństwo jest jednak bardziej skłonne do akceptacji zmian, jeśli widzi w nich korzyści ekonomiczne – nowe miejsca pracy czy też niższe rachunki za energię. Jasna i transparentna komunikacja celów, działań i wyników w zakresie redukcji śladu węglowego staje się kluczową przesłanką budowania zaufania i zaangażowania społeczeństwa.

Coraz więcej osób zdaje sobie sprawę z zagrożeń związanych ze zmianami klimatycznymi i oczekuje od władz działań na rzecz ochrony klimatu. Obserwuje się poparcie społeczne dla zielonych inwestycji, wiele osób jest bowiem zwolennikami inwestycji, m.in. w odnawialne źródła energii, efektywność energetyczną i zrównoważony transport. Ponieważ wyższe podatki na paliwa kopalne czy zmiany w planowaniu przestrzennym mogą spotkać się z dużym oporem części społeczeństwa, ważna jest sprawiedliwa transformacja. Społeczeństwo oczekuje bowiem, że transformacja w kierunku gospodarki niskoemisyjnej nie doprowadzi do pogłębienia nierówności społecznych.

Administracja publiczna musi budować zaufanie do swoich działań poprzez transparentną komunikację i dialog ze społeczeństwem, a planując i wdrażając działania na rzecz redukcji śladu węglowego uwzględniać różne punkty widzenia i potrzeby obywateli. Zapewnienie sprawiedliwej transformacji powinno polegać na gospodarce niskoemisyjnej i nie powodować szkód dla grup wykluczonych społecznie. Ważne jest prowadzenie kampanii edukacyjnych i informacyjnych, mających na celu zwiększanie świadomości ekologicznej społeczeństwa i promowania proekologicznych zachowań. Redukcja śladu węglowego to wyzwanie dla całego społeczeństwa, a nie tylko dla sektora publicznego. Zaangażowanie i współpraca wszystkich interesariuszy są kluczowe do osiągnięcia sukcesu w tej dziedzinie.

Unia Europejska zdecydowanie i aktywnie wspiera redukcję śladu węglowego w administracji publicznej, traktując to jako kluczowy element walki ze zmianami klimatycznymi i realizacji europejskiego zielonego ładu. UE zobowiązała się do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 roku, co oznacza, że emisje gazów cieplarnianych będą równoważone ich pochłanianiem. W ramach europejskiego zielonego ładu UE wyznaczyła cel redukcji emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 55% do 2030 roku w porównaniu z poziomem z rokiem 1990. Strategia na rzecz zrównoważonego rozwoju UE promuje zrównoważony rozwój we wszystkich sektorach gospodarki, w tym w administracji publicznej. Prawodawstwo UE wprowadza regulacje prawne mające na celu ograniczenie emisji, na przykład dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, odnawialnych źródeł energii czy emisji z budynków, a także wspiera finansowo projekty związane z redukcją śladu węglowego w administracji publicznej, między innymi fundusze strukturalne. Ponadto promuje wymianę wiedzy i doświadczeń między państwami członkowskimi w zakresie redukcji śladu węglowego w administracji publicznej. Nawet instytucje UE zobowiązały się do zmniejszenia własnego śladu węglowego, czego przykłady stanowią modernizacja budynków, promowanie transportu zrównoważonego czy cyfryzacja.

Europejski zielony ład, jako kompleksowy plan działań na rzecz zrównoważonej gospodarki, obejmuje między innymi cele dotyczące energii, klimatu,

transportu, budownictwa. Pakt klimatyczny jest inicjatywą angażującą obywateli, społeczności i organizacje w działania na rzecz klimatu. Europejski system handlu emisjami ETS, jako system rynkowy, dotyczy również sektora publicznego, zachęcając do redukcji emisji przez handel uprawnieniami do emisji.

Unia Europejska traktuje redukcję śladu węglowego w administracji publicznej jako priorytet, podejmując w tym zakresie szereg działań. Dąży do tego, aby sektor publiczny był liderem w transformacji w kierunku gospodarki niskoemisyjnej i dawał przykład innym sektorom. Przecież wpływ śladu węglowego na działalność sektora publicznego jest znaczący i wielowymiarowy, zarówno obejmując te dobre skutki, jak i wywołując potencjalne wyzwania. Obecnie wydaje się, że sektor publiczny już jest pod presją ograniczania swojego śladu węglowego ze strony zarówno społeczeństwa, jak i regulacji międzynarodowych i krajowych, co wymusza zmiany w funkcjonowaniu instytucji i wdrażanie zrównoważonych rozwiązań. Koszty transformacji i przejście na gospodarkę niskoemisyjną wymagają oczywiście inwestycji w zielone technologie, modernizację infrastruktury i szkolenia kadry, co generuje coraz większe koszty dla sektora publicznego. Konieczność transformacji – wprowadzania przeobrażeń, gdy weźmie się pod uwagę raczej twardą politykę redukcji śladu węglowego, wymaga zmiany przyzwyczajeń i dotychczasowych zachowań zarówno pracowników sektora publicznego, jak i obywateli. Już truizmem jest, że założenia o redukcji śladu węglowego stymulują innowacje i rozwój technologiczny w zakresie energii odnawialnej, efektywności energetycznej i zrównoważonego transportu. Tak się oczywiście dzieje, gdyż poprawa jakości życia i zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych przekładają się na czystsze powietrze, lepsze zdrowie publiczne i bardziej komfortowe środowisko życia (dobrostan).

Aktualnie wpływ zrównoważonego rozwoju na konkretne obszary działalności sektora publicznego (budynki publiczne, prace termomodernizacyjne, wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, inteligentne zarządzanie budynkiem, transport publiczny, elektryfikację floty, rozwój transportu kolejowego i rowerowego, promowanie carsharingu i zrównoważone zamówienia publiczne) jest nieoceniony. Wspominane preferowanie produktów i usług o niskim śladzie węglowym, wykorzystanie kryteriów środowiskowych w przetargach, zarządzanie odpadami, promowanie recyklingu i gospodarki o obiegu zamkniętym, edukacja i uświadamianie obywateli, prowadzenie kampanii informacyjnych i edukacyjnych na temat zmian klimatycznych i zrównoważonego rozwoju dają wymierne efekty prorozwojowe.

Ślad węglowy ma znaczący wpływ na działalność sektora publicznego, stawiając przed nim nowe wyzwania, ale również otwierając nowe możliwości. Sektor publiczny, dając przykład innym sektorom i przyczyniając się do budowania zrównoważonej przyszłości, przejmuje rolę wiodącego lidera zmian. Można już

chyba mówić o powstawaniu nowego modelu zarządzania sektorem publicznym z perspektywy wdrażania zasad i metod redukcji śladu węglowego. Ten nowy model charakteryzuje się integracją celów klimatycznych ze wszystkimi obszarami działalności. Redukcja śladu węglowego nie jest już tylko dodatkowym zadaniem, ale integralną częścią wszystkich polityk i działań sektora publicznego. Obejmuje to zarówno działalność operacyjną, na przykład zarządzanie budynkami, transport, jak i strategiczną, na przykład planowanie przestrzenne, zamówienia publiczne. Nowy model wykracza też poza samą redukcję emisji i uwzględnia również inne aspekty zrównoważonego rozwoju, takie jak ochrona bioróżnorodności, gospodarka o obiegu zamkniętym, sprawiedliwość społeczna. Nowoczesne technologie odgrywają kluczową rolę w monitorowaniu i redukcji śladu węglowego. Przykładowo inteligentne systemy zarządzania budynkami, platformy do analizy danych środowiskowych, rozwiązania z zakresu mobilności mają olbrzymie znaczenie w omawianej koncepcji zrównoważonego rozwoju. Ten nowy model zarządzania zakłada aktywne zaangażowanie obywateli, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych i innych interesariuszy w proces planowania i wdrażania działań w redukcji śladu węglowego. Dlatego też administracja publiczna jest coraz bardziej transparentna w dokumentowaniu swojego wpływu na środowisko i jest rozliczana z podejmowanych działań zmierzających do redukcji śladu węglowego.

Miasta inteligentne (*smart cities*), które wykorzystują technologię do optymalizacji zużycia energii, zarządzania transportem i poprawy jakości życia mieszkańców, stanowią już dzisiaj o ocenie działań samorządów na rzecz zrównoważonego rozwoju. Zielone zamówienia publiczne promują zakup produktów i usług o niskim śladzie węglowym. Budynki publiczne o zerowej emisji netto produkują już tyle samo energii, ile zużywają. Nowy model zarządzania sektorem publicznym w ujęciu śladu węglowego to, jak widać, nie tylko reakcja na wyzwania związane ze zmianami klimatycznymi, ale również szansa na modernizację i usprawnienie funkcjonowania administracji publicznej. Poprzez wdrożenie zrównoważonych rozwiązań sektor publiczny może przyczynić się do budowania bardziej sprawiedliwego, zielonego i innowacyjnego społeczeństwa. Trzeba tu jednak założyć, że w razie braku strategii redukcji śladu węglowego w administracji publicznej może dojść do szeregu negatywnych konsekwencji o charakterze środowiskowym, społecznym, ekonomicznym i politycznym. Pogłębienie kryzysu klimatycznego i brak działań na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych w sektorze publicznym przyczynią się z pewnością do dalszego wzrostu globalnej temperatury, nasilenia ekstremalnych zjawisk pogodowych i degradacji środowiska naturalnego. Utrata bioróżnorodności, zmiany klimatyczne i zanieczyszczenie środowiska spowodują zanikanie siedlisk naturalnych i wymieranie gatunków zwierząt i roślin. Zanieczyszczenie powietrza i wody bę-

dzie miało negatywny wpływ na zdrowie ludzi, prowadząc do wzrostu zachorowań na choroby układu oddechowego, sercowo-naczyniowego i nowotwory. Skutki zmian klimatycznych dotyczą w największym stopniu osoby najuboższe i marginalizowane, pogłębiając nierówności społeczne. Nasilenie ekstremalnych zjawisk pogodowych może prowadzić do masowych migracji ludności, generując konflikty i problemy społeczne. Wzrost poziomu mórz i ekstremalne zjawiska pogodowe, powodujące coraz większe straty materialne i finansowe, obciążając przy tym budżety państw, zagrożą zabytkom i miejscom o znaczeniu kulturowym. Brak działań na rzecz ochrony klimatu może negatywnie wpłynąć na wizerunek danego państwa i na jego konkurencyjność na arenie międzynarodowej, a także doprowadzić do uzależnienia się od paliw kopalnych, a więc spowodować wzrost cen energii i obciążeń dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. I wreszcie brak działań mających na celu ochronę klimatu może prowadzić do wzrostu napięć społecznych i protestów czy do utraty zaufania obywateli do władzy.

Pamiętajmy, że zmiany klimatyczne mogą prowadzić do konfliktów międzynarodowych o zasoby naturalne, takie jak woda i żywność. Dlatego ważne jest, aby władze publiczne podjęły zdecydowane działania na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych i przejścia na gospodarkę niskoemisyjną. Skuteczne wdrażanie strategii redukcji śladu węglowego w administracji publicznej wymaga zatem kompleksowego podejścia i zaangażowania na wszystkich poziomach organizacji. Oto kluczowe elementy, które warto wziąć pod uwagę: (1) klarowne cele i priorytety, co oznacza określanie realnych wskaźników redukcji emisji, uwzględniających specyfikę i możliwości danej jednostki, ustalenie priorytetów w zakresie działań, koncentrując się na obszarach o największym potencjale redukcji emisji, opracowanie mierzalnych wskaźników do monitorowania postępów i oceny skuteczności wdrażanych działań; (2) stworzenie szczegółowego planu działania z określonymi zadaniami, terminami realizacji i odpowiedzialnymi osobami w celu zapewnienia odpowiednich zasobów finansowych, ludzkich, technicznych do realizacji planu, przy czym konieczne są regularne monitorowanie postępów i aktualizacja planu w razie potrzeby; (3) zaangażowanie pracowników na wszystkich poziomach organizacji poprzez szkolenia i kampanie informacyjne, motywowanie do proekologicznych zachowań, utrwalanie związków z interesariuszami, obywatelami, przedsiębiorcami, organizacjami pozarządowymi wraz z informowaniem ich wszystkich o celach, działaniach i wynikach w zakresie redukcji śladu węglowego, a także rozwijanie współpracy z innymi jednostkami sektora publicznego i wymiana dobrych praktyk; (4) wykorzystanie nowoczesnych technologii do monitorowania i redukcji śladu węglowego, na przykład wspomnianych systemów inteligentnego zarządzania budynkami, platform do analizy danych środowiskowych, rozwiązań z zakresu mobilności, a także wspieranie innowacji i rozwoju zielonych technologii poprzez zamówienia publiczne

i programy dofinansowania; (5) systematyczne monitorowanie postępów w realizacji celów i wskaźników, ewaluacja skuteczności wdrożonych działań i identyfikacja obszarów do poprawy, w tym raportowanie wyników i transparentna komunikacja z interesariuszami.

Konkretne rozwiązania w ek zarządzaniu dają kraje skandynawskie, w zasadzie będące pionierami w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i redukcji śladu węglowego. Oto kilka inspirujących przykładów ich działań w sektorze publicznym:

1. Szwecja wyznaczyła sobie cel osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2045 roku, a do 2030 roku chce zredukować emisję o 70% w porównaniu z 1990 rokiem. Sektor publiczny odgrywa w tym procesie kluczową rolę, wprowadzając innowacyjne rozwiązania i dając przykład innym sektorom. Państwo stawia w dużym udziale na energooszczędne budynki publiczne, wykorzystując odnawialne źródła energii, takie jak panele fotowoltaiczne, pompy ciepła i biomasę, a także dba o to, by budynki miały certyfikaty zrównoważonego budownictwa. Szwecja inwestuje w rozwój transportu publicznego, w tym kolei i autobusów elektrycznych. W miastach promuje się jazdę rowerem poprzez budowę rozbudowanej infrastruktury dla tego jednośladu. Władze publiczne stosują zielone zamówienia publiczne, preferując produkty i usługi o niskim śladzie węglowym – dotyczy to zarówno dóbr konsumpcyjnych, jak i inwestycji infrastrukturalnych.
2. Dania, będąc światowym liderem w zakresie energii wiatrowej, dokłada wszelkich starań, by gminy dysponowały własnymi farmami wiatrowymi, zapewniającymi mieszkańcom i instytucjom publicznym czystą energię. W miastach wprowadza się innowacyjne rozwiązania w zakresie zrównoważonego rozwoju: zielone dachy, ogrody deszczowe, systemy zbierania wody deszczowej, Kopenhaga zaś ma ambicję do 2025 roku stać się pierwszym neutralnym klimatycznie miastem. Państwo wprowadza rozwiązania cyfrowe w administracji publicznej, co pozwala na ograniczenie zużycia papieru i energii, a w wielu urzędach stosuje się e-fakturowanie, e-podpis i elektroniczny obieg dokumentów.
3. Finlandia posiada rozległe lasy, które są ważnym źródłem pochłaniania dwutlenku węgla. Władze tego kraju prowadzą zrównoważoną gospodarkę leśną, zapewniając ochronę bioróżnorodności i trwałe korzystanie z zasobów leśnych. Biomasa jest w Finlandii wykorzystywana do produkcji energii, ogrzewania i transportu, a w transporcie stosuje się biopaliwa. Władze kładą duży nacisk na edukację ekologiczną w szkołach i placówkach oświatowych, w których dzieci i młodzież uczą się o zmianach klimatycznych, zrównoważonym rozwoju i proekologicznych zachowaniach.

Na podstawie przedstawionych informacji można stwierdzić, że państwa skandynawskie faktycznie dają dobry przykład w zakresie wdrażania strategii

redukcji śladu węglowego w sektorze publicznym. Ich działania obejmują różne obszary – od efektywności energetycznej budynków, poprzez rozwój transportu zrównoważonego, na zielonych zamówieniach publicznych i edukacji ekologicznej skończywszy. Te egzemplifikacje mogą być inspiracją dla innych krajów, chcących podjąć wyzwanie walki ze zmianami klimatycznymi i budowania zrównoważonej przyszłości.

Niemcy i Holandia, jako państwa o rozwiniętej gospodarce i równie silnej świadomości ekologicznej, opracowują ambitne strategie redukcji śladu węglowego w sektorze publicznym. Niemcy realizują strategię transformacji energetycznej *Energiewende*⁷, której celem jest odejście od energii jądrowej i węglowej na rzecz odnawialnych źródeł energii. Sektor publiczny odgrywa w tym procesie ważną rolę, wprowadzając rozwiązania z zakresu efektywności energetycznej, promując elektromobilność i wspierając rozwój energii słonecznej i wiatrowej. Niemcy wprowadziły wysokie standardy efektywności energetycznej dla nowych i modernizowanych budynków publicznych. Wiele urzędów i szkół wykorzystuje odnawialne źródła energii i systemy inteligentnego zarządzania budynkami. Kraj ten inwestuje także w rozwój transportu publicznego, w tym kolei wysokich prędkości i transportu miejskiego, a także promuje wykorzystanie rowerów i samochodów elektrycznych w transporcie miejskim. W niektórych miastach wprowadzono strefy czystego transportu, ograniczając ruch pojazdów spalinowych. Niemcy intensywnie wdrażają cyfryzację w administracji publicznej, co pozwala na ograniczenie zużycia papieru i energii. Wiele usług publicznych jest dostępnych online, a urzędy stosują elektroniczny obieg dokumentów. Holandia słynie natomiast z rozbudowanej infrastruktury rowerowej i wysokiej kultury jazdy rowerem. W wielu miastach rower jest głównym środkiem transportu, a władze inwestują w budowę nowych ścieżek rowerowych i parkingów.

Holandia charakteryzuje się dobrze zorganizowanym transportem publicznym (kolej, tramwaje, autobusy i metro). Wiele miast inwestuje w elektryfikację floty transportu publicznego. Kraj jest także liderem w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym, promując recykling, ponowne wykorzystanie materiałów i ograniczanie odpadów. Sektor publiczny odgrywa w tym ważną rolę, wprowadzając odpowiednie regulacje i wspierając innowacyjne rozwiązania. Holandia stawia na zrównoważone budownictwo, wykorzystując materiały przyjazne środowisku i odnawialne źródła energii. Wiele budynków publicznych już posiada certyfikaty zrównoważonego budownictwa. Strategie obu tych państw nordyckich obejmują różne obszary: od transformacji energetycz-

⁷ *Energiewende* oznacza przełom energetyczny w Niemczech, związany z masowym rozwojem odnawialnych źródeł energii i wygaszaniem elektrowni jądrowych. Termin pojawił się w użyciu w 2008 r. (a więc na długo przed decyzją o denuklearyzacji Niemiec) na fali popularności inwestycji m.in. w energię słoneczną.

nej poprzez zrównoważony transport, aż po gospodarkę o obiegu zamkniętym i cyfryzację administracji. Przykłady te dowodzą, że możliwe jest połączenie rozwoju gospodarczego z ochroną środowiska i budowaniem zrównoważonej przyszłości.

Ambitne cele redukcji emisji założyła również Francja, która zobowiązała się do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 roku i redukcji emisji gazów cieplarnianych o 40% do 2030 roku w porównaniu z poziomem z 1990 roku. Sektor publiczny odgrywa ważną rolę w realizacji tych celów, gdyż wdraża strategię zrównoważonego rozwoju i promuje innowacyjne rozwiązania. Francja realizuje plan renowacji energetycznej budynków, w tym obiektów publicznych, takich jak szkoły, szpitale i urzędy, czego celem jest poprawa efektywności energetycznej i zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych. Inwestuje w rozwój transportu publicznego, zwłaszcza kolei, i promuje alternatywne środki transportu – rowery i samochody elektryczne. W większych miastach wprowadza się strefy niskiej emisji, ograniczając ruch pojazdów spalinowych. Francja wspiera rozwój gospodarki o obiegu zamkniętym, promując recykling czy ponowne wykorzystanie materiałów i ograniczanie odpadów. Jak wspomniano, to właśnie sektor publiczny ma w tym procesie ważną rolę, wprowadzając odpowiednie regulacje i wspierając innowacyjne rozwiązania.

Hiszpania realizuje strategię transformacji energetycznej, której celem jest zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w komponencie energetycznym i osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 roku. Sektor publiczny – tu istotny – wprowadza rozwiązania z zakresu efektywności energetycznej i promuje energię słoneczną i wiatrową. Hiszpańskie miasta wdrażają innowacyjne rozwiązania w zakresie zrównoważonego rozwoju, takie jak zielone dachy, ogrody deszczowe i systemy zbierania wody deszczowej, zaś Barcelona jest jednym z liderów w tej dziedzinie, wdrażając strategię zrównoważonej mobilności i promując gospodarkę o obiegu zamkniętym. Hiszpania, jako popularny cel turystyczny, kładzie nacisk na rozwój zrównoważonej turystyki, promując ekologiczne zakwaterowanie, transport zrównoważony i ochronę środowiska naturalnego, a także wdraża programy edukacyjne i kampanie informacyjne na temat zmian klimatycznych i zrównoważonego rozwoju.

Francja i Hiszpania aktywnie wdrażają strategię redukcji śladu węglowego w sektorze publicznym, koncentrując się na efektywności energetycznej, zrównoważonym transporcie, gospodarce o obiegu zamkniętym i edukacji ekologicznej. Te państwa udowadniają, że możliwe jest połączenie rozwoju gospodarczego z ochroną środowiska i budowaniem bardziej zrównoważonej przyszłości. Należy jednak podkreślić, że w porównaniu z krajami skandynawskimi czy nordycyckimi mają one jeszcze dużo do zrobienia – mam tu na myśli przede wszystkim kształtowanie postaw proekologicznych.

Włochy i Grecja także stoją przed wyzwaniem redukcji śladu węglowego w sektorze publicznym – jest to dla tych krajów zadanie trudniejsze niż dla opisanej Hiszpanii i Francji. Oba mają bowiem specyficzne uwarunkowania geograficzne, ekonomiczne i społeczne. Włochy są w dużym stopniu zależne od importu energii, co wpływa na ich bezpieczeństwo energetyczne. Kraj dąży do dywersyfikacji źródeł energii i rozwoju odnawialnych źródeł energii, takich jak energia słoneczna, wiatrowa i wodna. Włochy wprowadzają programy wspierające efektywność energetyczną w budynkach publicznych i prywatnych. Wiele miast wdraża plany zrównoważonej mobilności, promując transport publiczny, jazdę rowerem i samochody elektryczne. Państwo propaguje bowiem gospodarkę o obiegu zamkniętym, wprowadzając regulacje w zakresie recyklingu i ograniczania odpadów. Wiele regionów wdraża projekty związane właśnie z gospodarką o obiegu zamkniętym w sektorze publicznym. Włochy borykają się jednak z wyzwaniami o charakterze regionalnym, takimi jak zanieczyszczenie powietrza w dużych miastach i degradacja środowiska naturalnego, dlatego władze lokalne odgrywają szczególnie ważną rolę we wdrażaniu strategii zrównoważonego rozwoju. Grecja z kolei wykazuje duży potencjał w zakresie energii słonecznej. Władze wspierają zatem rozwój fotowoltaiki w sektorze zarówno publicznym, jak i prywatnym. Grecja jest popularnym kierunkiem turystycznym, w związku z czym władze kładą nacisk na rozwój zrównoważonej turystyki, promując ekologiczne zakwaterowanie, transport zrównoważony i ochronę środowiska przyrodniczego. Kraj boryka się jednak z wyzwaniami ekonomicznymi, co może utrudniać inwestycje w zielone technologie i zrównoważoną infrastrukturę. Władze starają się pozyskać fundusze unijne i prywatne na realizację projektów związanych z ochroną środowiska. Grecja posiada bogatą bioróżnorodność, dlatego władze prowadzą działania na rzecz ochrony siedlisk naturalnych i gatunków zagrożonych.

Można stwierdzić, że we Włoszech i w Grecji podejmowane są wysiłki na rzecz redukcji śladu węglowego w sektorze publicznym, ale liczba innych wyzwań nieco spowalnia zrównoważony rozwój. Włochy skupiają się na dywersyfikacji źródeł energii i efektywności energetycznej, podczas gdy Grecja stawia na energię słoneczną i zrównoważoną turystykę, aczkolwiek państwa te muszą pokonać dotychczasowe wyzwania ekonomiczne i regionalne.

Litwa, Łotwa i Estonia jako członkowie Unii Europejskiej również aktywnie działają na rzecz redukcji śladu węglowego w sektorze publicznym, dostosowując strategię do swojej specyfiki i możliwości. Państwa bałtyckie inwestują w rozwój odnawialnych źródeł energii: energii wiatrowej, słonecznej i biomasy, a także wdrażają programy wspierające efektywność energetyczną w budynkach publicznych i prywatnych, promujące termomodernizację i wykorzystanie inteligentnych systemów zarządzania energią. Popularyzowany jest transport publiczny,

jazda rowerem i samochody elektryczne. Państwa bałtyckie intensywnie wdrażają cyfryzację w administracji publicznej, co pozwala na ograniczenie zużycia papieru i energii. Wiele usług publicznych jest dostępnych online, a urzędy stosują elektroniczny obieg dokumentów. Litwa koncentruje się na rozwoju energii wiatrowej na lądzie i morzu, a także wdraża programy wspierające efektywność energetyczną w gospodarstwach domowych i przedsiębiorstwach. Łotwa stawia zaś na rozwój energii z biomasy i biogazu, wspiera także zrównoważoną turystykę i ochronę bioróżnorodności. Estonia jest liderem w zakresie cyfryzacji i innowacji oraz wprowadza rozwiązania z zakresu inteligentnych miast i mobilności.

W państwach Grupy Wyszehradzkiej również są podejmowane wysiłki w zakresie redukcji śladu węglowego w sektorze publicznym. Choć pewne wyzwania i cele są wspólne, to każde z państw V4 ma specyficzne uwarunkowania i priorytety. Polska, Czechy, Węgry i Słowacja w dużym stopniu zależą od paliw kopalnych, co wpływa na ich ślad węglowy i bezpieczeństwo energetyczne. Wszystkie te kraje zatem dążą do dywersyfikacji źródeł energii i rozwoju odnawialnych źródeł energii (może z mniejszym naciskiem odbywa się to na Węgrzech). Wszystkie na pewno inwestują w modernizację infrastruktury energetycznej, transportowej i budowlanej, aby zwiększyć efektywność energetyczną i ograniczyć emisje. Korzystają ze wsparcia finansowego UE na realizację projektów związanych z ochroną środowiska i redukcją emisji. Polska stawia na rozwój energii wiatrowej na morzu i na fotowoltaikę, wdraża programy termomodernizacji budynków i promuje elektromobilność. Wyzwaniem w naszym kraju wciąż jednak pozostaje redukcja emisji z sektora energetycznego, w którym dominuje węgiel. Czechy skupiają się na rozwoju energii jądrowej i odnawialnych źródłach energii, wdrażają także programy wspierające efektywność energetyczną w przemyśle i budownictwie. Słowacja inwestuje w rozwój energii wodnej i biomasy oraz wspiera zrównoważony transport i turystykę. Węgry zaś kładą nacisk na rozwój energii słonecznej i geotermalnej. Promują także gospodarkę o obiegu zamkniętym i zrównoważone rolnictwo. Ograniczone zasoby finansowe tych państw mogą utrudniać inwestycje w zielone technologie i zrównoważoną infrastrukturę. Pojawia się w nich opór społeczny wobec zmian związanych z transformacją energetyczną i ograniczaniem emisji. Kraje Grupy Wyszehradzkiej, jak widać, podejmują wysiłki na rzecz redukcji śladu węglowego w sektorze publicznym, ale stoją przed wyzwaniami związanymi z zależnością od paliw kopalnych, a także wewnętrzną polityką o wysokiej amplitudzie preferencji politycznych.

Przyszłość strategii redukcji śladu węglowego w sektorze publicznym to dynamiczny i złożony temat. Aby lepiej zrozumieć kierunki rozwoju i wyzwania, warto postawić w tym miejscu ważne pytania badawcze, które można pogrupować w pięć kategorii. (1) Jakie nowe technologie i rozwiązania mogą się skutecznie przyczynić do redukcji śladu węglowego w sektorze publicznym w przyszłości?

Jak można zoptymalizować istniejące procesy i zasoby, aby zwiększyć efektywność energetyczną i ograniczyć emisję? Jakie są najbardziej obiecujące kierunki badań i rozwoju w dziedzinie zrównoważonych technologii dla sektora publicznego? Jak wykorzystać sztuczną inteligencję i uczenie maszynowe do optymalizacji zużycia energii i redukcji emisji w budynkach i transporcie publicznym? (2) Jak zapewnić sprawiedliwą transformację w kierunku gospodarki niskoemisyjnej i uniknąć negatywnych skutków społecznych i ekonomicznych? Jakie są bariery i czynniki motywujące do wdrożenia strategii redukcji śladu węglowego w sektorze publicznym? Jak zmienić zachowania i przyzwyczajenia pracowników sektora publicznego i obywateli, aby wspierać cele zrównoważonego rozwoju? Jak zmierzyć realne koszty i korzyści z wdrożenia strategii redukcji śladu węglowego w sektorze publicznym? (3) Jakie modele zarządzania i finansowania są najbardziej efektywne w promowaniu redukcji śladu węglowego w sektorze publicznym? Jak wzmocnić współpracę między różnymi sektorami: publicznym, prywatnym i pozarządowym – w celu osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju? Jak wykorzystać doświadczenia i dobre praktyki z innych krajów? Jak zapewnić skuteczne monitorowanie, ewaluację i raportowanie postępów w realizacji strategii redukcji śladu węglowego? (4) Jakie instrumenty prawne i polityczne są najbardziej skuteczne w promowaniu redukcji śladu węglowego w sektorze publicznym? Jak zapewnić spójność między różnymi poziomami zarządzania lokalnym, regionalnym, krajowym wdrożeniu strategii zrównoważonego rozwoju? Jaki jest wpływ zmian politycznych i gospodarczych na rozwój strategii redukcji śladu węglowego w sektorze publicznym? Jakie są wyzwania i szanse związane z międzynarodową współpracą w zakresie redukcji śladu węglowego? (5) Jak sprawić, aby strategie redukcji śladu węglowego były sprawiedliwe i uwzględniały potrzeby wszystkich grup społecznych? Jakie są etyczne implikacje wykorzystania nowych technologii w kontekście zrównoważonego rozwoju? Jak promować odpowiedzialność i transparentność w zarządzaniu środowiskowym w sektorze publicznym?

Postawione pytania mogą pomóc w lepszym zrozumieniu wyzwań i szans związanych z przyszłością rozwoju strategii redukcji śladu węglowego w sektorze publicznym. Odpowiedzi na nie mogą się przyczynić do opracowania bardziej efektywnych i sprawiedliwych polityk – oczywiście w tym zakresie.

Ze względu na to, że w obiegu wydawniczym prace naukowe dotyczące śladu węglowego nie są liczne, w dalszej części niniejszego tekstu przywołano kilka opracowań naukowych dotyczących wprowadzenia założeń zrównoważonego rozwoju w sektorze publicznym, bardzo wąsko opisujących ślad węglowy w działalności wybranych gałęzi gospodarki. Jako pierwszą należy wskazać publikację A. Śliwińskiej, K. Kadlewicza i M. Ćwięczka (2023), poświęconą potencjalnym działaniom obniżającym wpływ analizowanego instytutu na klimat. Dzięki dokładnej diagnozie, jakiej dokonali autorzy, inne jednostki organizacyjne mogą ocenić

możliwość stosowania narzędzi oceny śladu węglowego i częściowo wdrożyć tę metodykę. Przytoczona pozycja, identyfikując kluczowe źródła emisji i proponując działania na rzecz ich redukcji, wydaje się cennym źródłem informacji praktycznych. Warto również poświęcić uwagę artykułowi A. Śliwińskiej (2022), w którym zaprezentowano wskazówki dla przedsiębiorców dotyczące obliczania i raportowania śladu węglowego. Chociaż tekst koncentruje się na przedsiębiorstwach, to zawarte w nim informacje mogą być przydatne również dla sektora publicznego. W kolejnym polecanym artykule, który stanowi tekst J. Kulczyckiej i K. Wernickiej (2015), wskazano i omówiono metody obliczania śladu węglowego oraz wyniki badań wybranych podmiotów z branży energetycznej i wydobywczej. Autorki przeanalizowały w nim także wyzwania i perspektywy rozwojowe.

Współcześnie model zarządzania sektorem publicznym, oparty na strategii redukcji śladu węglowego, można łączyć z kompleksowym planowaniem emisji zanieczyszczeń, tj. przeprowadzaniem dokładnej inwentaryzacji emisji gazów cieplarnianych generowanych przez wszystkie jednostki sektora publicznego z uwzględnieniem różnych ich zakresów. Chodzi w tym przypadku o wyznaczanie ambitnych, a jednocześnie realistycznych celów redukcji emisji dla poszczególnych jednostek i całego sektora z uwzględnieniem specyfiki ich działalności. Oznacza to, że plany działań należy oprzeć na opracowaniu szczegółowych zadań na rzecz redukcji śladu węglowego.

Kluczowa wydaje się integracja z innymi politykami sektorowymi, uwzględnienie celów klimatycznych we wszystkich strategiach sektora publicznego, takich jak planowanie przestrzenne, zamówienia publiczne i zarządzanie zasobami ludzkimi – w zasadzie będąca założeniem *sine qua non*. Przecież termomodernizacja budynków, wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, inteligentne systemy zarządzania budynkiem, zielone zamówienia publiczne na materiały budowlane i usługi, transport, elektryfikacja floty pojazdów służbowych, promowanie transportu publicznego, rozwoju infrastruktury rowerowej i pieszej, wdrożenie systemów carsharingu to w zasadzie kompleksowe i zorganizowane współdziałanie wszystkich podmiotów sektora publicznego i prywatnego.

Ponadto należy stwierdzić, że technologie informatyczne, cyfryzacja administracji, wykorzystanie chmur obliczeniowych, optymalizacja systemów IT pod kątem efektywności energetycznej, zarządzanie odpadami, promowanie segregacji odpadów, recykling i gospodarka w obiegu zamkniętym w jednostkach sektora publicznego stanowią immanentny (zespólny) układ wielu zmiennej zależnych i niezależnych. Istotne w tym ujęciu jest wprowadzenie otwartej i transparentnej komunikacji z obywatelami na temat wzrostu działań na rzecz redukcji śladu węglowego. Kluczowe staje się organizowanie dotyczących zmian klimatycznych i zrównoważonego rozwoju szkoleń, warsztatów i kampanii informacyjnych dla pracowników obu sektorów i obywateli. Taki stan utwierdza

wręcz konieczną współpracę z organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorstwami i jednostkami naukowymi w celu wymiany wiedzy i doświadczeń w zakresie redukcji śladu węglowego. Coraz ważniejsze staje się zapewnienie możliwości uczestnictwa społeczeństwa w procesie planowania i wdrażania strategii na rzecz wspomnianego zrównoważonego rozwoju. Wdrażanie systemów monitorowania emisji gazów cieplarnianych i postępów w realizacji celów redukcyjnych, a następnie ewaluacja skuteczności wdrożonych działań i identyfikacja obszarów do poprawy to w zasadzie konieczne, główne i logiczne elementy procesu redukcji emisji gazów cieplarnianych.

We wspomnianej już pracy (Vértesy i in., 2024) zaproponowane zostały kluczowe rekomendacje na rzecz GPA. Wyróżniono w niej cztery – myślę, że fundamentalne – założenia w obszarze koniecznych wdrażanych działań: (1) wzmocnienie instytucjonalne zielonej administracji publicznej (ZAP) przez utworzenie dedykowanych jednostek ds. właśnie literalnie oznaczonej – zielonej administracji, (2) rozwój kompetencji w oparciu o szkolenia dla urzędników w zakresie zrównoważonego rozwoju, (3) zapewnienie finansowania, tj. udostępnienie środków na realizację zielonych projektów, oraz (4) monitorowanie postępów na podstawie regularnego oceniania efektów wdrożonych rozwiązań. Ograniczenie negatywnego wpływu administracji publicznej na środowisko oddziałuje na poprawę jakości życia obywateli, wprowadza oszczędności finansowe, wzmacnia wizerunek sektora publicznego, a zasadniczo prowadzi do zwiększenia innowacyjności i konkurencyjności.

Bibliografia

- Kulczycka, J., Wernicka, M. (2015). Metody i wyniki obliczania śladu węglowego działalności wybranych podmiotów branży energetycznej i wydobywczej. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN*, (89), 133–142.
- Śliwińska, A. (2022). Ślad węglowy organizacji – praktyczny przewodnik dla przedsiębiorcy. *Marketing i Rynek*, 29(11), 13–22. <https://doi.org/10.33226/1231-7853.2022.11.2>
- Śliwińska, A., Kadlewicz, K., Ćwięczek, M. (2023). Ślad węglowy instytutu naukowego. Studium przypadku Głównego Instytutu Górnictwa. *Marketing i Rynek*, 30(10), 41–53. <https://doi.org/10.33226/1231-7853.2023.10.5>
- Vértesy, L., Balogh-Békesi, N., Pollák, K. (2024). *Towards Green Public Administration. Goals and Principles*. Hungarian EUPAN Presidency. https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2024/12/HU_EUPAN_Study-on-Green-Public-Administration-Goals-and-Principles.pdf

Akty prawne

- Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE ((Dz.U. UE L 275 z 25.10.2003, s. 32)
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/959 z dnia 10 maja 2023 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.Urz. UE L 130 z 16.05.2023, s. 134–202)
- Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 36)
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/795 z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie ustanowienia Platformy na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy (STEP) oraz zmiany dyrektywy 2003/87/WE oraz rozporządzeń (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 i (UE) 2021/241 (Dz.Urz. L. 2024/795 z 29.02.2024)

Uwarunkowania i kierunki rozwoju administracji publicznej w Polsce po 1989 roku

Cytuj jako: Jabłoński, A. W. (2025). Uwarunkowania i kierunki rozwoju administracji publicznej w Polsce po 1989 roku. W: B. Detyna, P. Szymaniec (red.), *Administracja publiczna i polityki publiczne. Tom poświęcony pamięci Profesora Ryszarda Herbuta. Seria: Administracja Publiczna – Zagadnienia Prawne, Instytucjonalne i Koncepcje Zarządzania* nr 5/2025 (s. 39–56). Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa.

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowa (CC BY 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pl>

DOI: [10.71433/2025.99.4.02](https://doi.org/10.71433/2025.99.4.02)

Streszczenie: Przedmiotem rozdziału jest analiza reform administracji publicznej w Polsce w ostatnim 35-leciu w kontekście ich uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych. W badanym okresie administracja centralna i samorządowa podlegała zmianom instytucjonalnym, funkcjonalnym, organizacji i zasad działania, miejsca i roli w systemie państwa i prawa. U podstaw reform administracyjnych w Polsce i Europie Środkowej po upadku reżimów realnego socjalizmu były procesy demokratyzacji systemów politycznych. Administracja znalazła się w nowym otoczeniu politycznym obejmującym wartości, zasady, instytucje i metody funkcjonowania. Najważniejsze reformy administracyjne po 1989 r. polegały na decentralizacji władzy publicznej i odrodzeniu demokracji lokalnej i regionalnej. W pierwszej dekadzie XXI stulecia administracja publiczna nowych państw członkowskich Unii Europejskiej została objęta procesami integracji i europeizacji. W późniejszym okresie wprowadzano zmiany w kierunku zarządzania publicznego, cyfryzacji, deregulacji i sekurytyzacji. Te ostatnie związane są z włączaniem administracji do polityki obronnej państwa.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, Polska, transformacja ustrojowa

Conditions and Directions of Development of Public Administration in Poland After 1989

Abstract: The subject of the chapter is an analysis of the reforms of public administration in Poland in the last 35 years, implemented under an external and internal determinants. In that period the administration of Poland and East-Central Europe have been undergoing the deep changes in the spheres of institutions, functions, structures and its role in the political, economic,

¹ Prof. dr hab., Wyższa Szkoła Kształcenia Zawodowego, ORCID: [0000-0001-6125-2605](https://orcid.org/0000-0001-6125-2605).

and legal systems. The main framework of changes was democratization of political systems in the post-communist Europe. The most important processes of reforms in the last decade of 20th century were the decentralization of political and administrative power, the rebirth of local and regional democracy, public policy-making and good governance. After the accession to the European Union in 2004, the public administration of Poland and other new member states, had been involved into the enduring process of integration and Europeanisation. Further changes in the public administration were influenced by the ongoing current trends of cyber revolution, new policy, deregulation and securitization. The most recent changes are related to the inclusion of the administration in the state's defense policy.

Keywords: public administration, Poland, transition period

1. Wstęp

Administracja publiczna rozpatrywana z perspektywy instytucjonalno-ustrojowej to część władzy wykonawczej w państwie. Jak pisze konstytucjonalista: „Istotę działań administracji stanowi realizacja zadań o charakterze wykonawczym, związanych z zarządzaniem państwem, tak w skali ogólnokrajowej (przez centralne organy państwa), jak i w ramach istniejącego podziału terytorialnego (w ramach województwa, powiatu, gminy)” (Skrzydło, 2014, s. 194). Do zadań administracji jako instrumentu władzy wykonawczej w demokratycznym państwie należą realizacja polityk rządowych, świadczenie dóbr i usług w sektorze publicznym, regulacja działalności podmiotów rynkowych, wykonywanie ustaw, współtworzenie aktów prawnych i mniej formalne funkcje doradcze i eksperckie.

W badaniach zmian społecznych badacze w zależności od dyscypliny posługują się analizą historyczną, ekonomiczną, instytucjonalną lub systemową. Metody te pozwalają zrozumieć naturę i kierunek procesów rozwojowych. Historyczne procesy powstawania nowoczesnej administracji w Europie przebiegały przez wiele stuleci, zanim osiągnęły apogeum w drugiej połowie XX wieku. Współcześnie reformy administracji publicznej w Europie są ukierunkowane w stronę bardziej efektywnej administracji zdolnej do realizacji nowych zadań publicznych.

Celem niniejszego rozdziału jest odpowiedź na pytanie, jakie uwarunkowania stymulowały reformy administracji publicznej w Europie i w Polsce i jakie problemy będą wyznaczać zmiany w przyszłości. Autor uzasadnia i rozwija tezę, że w Polsce ogólny kontekst historyczny, demokratyzacja systemu politycznego i akcesja do Unii Europejskiej stanowiły główne uwarunkowania reform administracyjnych na przełomie XX i XXI stulecia.

2. Kontekst historyczny – rozwój państwa dobrobytu

Procesy cywilizacyjne zachodzące w Europie w ostatnich 150 latach, takie jak industrializacja, urbanizacja, demokratyzacja i modernizacja, wytyczały długofalowe kierunki zmian modelu państwa i administracji publicznej. W drugiej połowie XIX wieku w Europie Zachodniej pod wpływem rewolucji przemysłowej narastały głębokie nierówności społeczne, kryzysy i towarzyszące im walki klasowe. Procesy te podważyły zaufanie do instytucji państwa liberalnego, którego funkcje miały być z założenia minimalne. W związku z tym wykształciło się szersze ujęcie funkcji państwa, obejmujące nie tylko zapewnienie prawa i porządku, obronę, prawo własności, ale także opiekę zdrowotną, ochronę biednych, działania na rzecz równości i zarządzanie makroekonomiczne. Po I wojnie światowej w zachodniej myśli państwowej rozwinęła się doktryna liberalizmu socjalnego. Podkreślono w niej, że podziały klasowe, ubóstwo, wyzysk robotników, ciężkie warunki pracy, brak środków do godnego życia, ograniczają możliwość korzystania z praw i wolności obywatelskich. W praktyce działania rządów zaczął się kształtować nowy model państwa nazwany państwem dobrobytu lub państwem opiekuńczym. Jego kolebką była Wielka Brytania, w której z inicjatywy ekonomisty Williama Beveridge'a podjęto głębokie reformy społeczne, które zapewniły obywatelom bezpłatny dostęp do ochrony zdrowia, edukacji, świadczeń emerytalnych, zasiłków dla bezrobotnych, praw do płatnego urlopu, pomocy społecznej, urlopów macierzyńskich i wielu innych świadczeń ze strony państwa (Gill, 2003, s. 194–203; Zamorska, 2010, s. 68–77; Juchnowski, 2013, s. 193–195). Po I wojnie światowej w Wielkiej Brytanii prawa społeczne zostały zaliczone do podstawowych praw obywateli, na których budowano legitymizację i zaufanie do rządu. Razem z europejskim państwem dobrobytu zwiększał się udział sektora publicznego w wydatkach budżetu, któremu towarzyszył szybki rozwój kadry urzędniczej. W okresie 1950–1980 w Europie Zachodniej proporcja osób zatrudnionych w administracji powiększyła się z 11% do 23%. W Stanach Zjednoczonych odsetek ten wzrósł z 9,7 do 15,2. Rosły też wydatki publiczne administracji rządowych w proporcji do krajowego produktu narodowego. W latach 1950–1973 we Francji nastąpił wzrost wydatków z 27,6% do 38,8%; w Holandii – z 34,2 do 41,5%; w Wielkiej Brytanii – z 26,85% do 45,0%. W USA wzrost był trochę niższy: z 23% do 35,8 % (Gill, 2003, s. 200). Równolegle w Europie Zachodniej miał miejsce proces zwiększania zaangażowania państwa w zarządzanie gospodarką. Po II wojnie światowej państwo dobrobytu w różnych wersjach narodowych stało się dominującym wzorem państwa. Jego zasługą był nieznany wcześniej w historii na taką skalę rozwój sektora publicznego i polityki społecznej oraz szerokiego wachlarza świadczeń socjalnych. Funkcjonowanie państwa dobrobytu przyczyniło się do rozwoju profesjonalnej kadry urzędniczej,

kierującej się misją służby publicznej. W Anglii służba cywilna utraciła elitarny charakter służby dla Korony i stała się profesjonalną korporacją zawodową pod kontrolą rządu, do której równy dostęp otrzymał każdy obywatel spełniający oficjalne kryteria (Ball i Peters, 2005, s. 230–235).

Kryzys gospodarczy, jaki ogarnął Europę na początku lat 70. XX wieku, sprawił, że rozbudowany sektor publiczny stał się zbyt dużym obciążeniem dla gospodarki. Pod wpływem ideologii neokonserwatywnej prezydenta Ronalda Reagana i premier Wielkiej Brytanii Margaret Thatcher rozpoczął się proces głębokich reform administracji publicznej. Podjęte w latach 80. i 90. ubiegłego stulecia reformy zmierzały do ograniczenia roli państwa w gospodarce, deregulacji rynków i reprivatyzacji części sektora publicznego. Reformy te dały impuls do rewizji celów zadań i kwalifikacji urzędników służby cywilnej w kierunku „nowego zarządzania publicznego”, o czym piszę w dalszej części tekstu.

W Europie Środkowej komunistyczne reżimy w okresie poststalinowskim stopniowo nabierały więcej cech państwa biurokratycznego, traktując prawa socjalne jako historyczną zdobycz socjalizmu. Szeroki wachlarz świadczeń socjalnych i przywilejów pracowniczych miał stanowić przeciwwagę dla praw i wolności, jakimi cieszyli się obywatele państw zachodnich. Rola administracji w państwie autorytarnym realnego socjalizmu była podporządkowana biurokratycznej hierarchii władz, brakowało jej podstaw prawnej legitymizacji. Głównym impulsem do działania urzędników były polecenia przekazywane odgórnie według hierarchii ośrodków władzy partyjnej i państwowej. Wyższe stanowiska w urzędach były obsadzane w trybie nomenklaturowym, według klucza partyjnego. Wszystkie instytucje w PRL były podporządkowane odgórnie wybieranemu Sejmowi i Radzie Państwa zgodnie z tzw. centralizmem demokratycznym. Nie istniała żadna autentyczna więź urzędników z lokalnymi społecznościami. Urzędnik był trybem w maszynie państwa socjalistycznego, a jego rola polegała głównie na wykonywaniu nakazów i zakazów, które płynęły z górnych szczebli drabiny polityczno-administracyjnej (Lipska-Sondecka, 2015, s. 19–67; Kallas, 1997, rozdział III).

3. Administracja a polityka

Władza polityczna jest pierwotna względem władzy administracyjnej, wybrany lub powołany demokratycznie polityk lub urzędnik polityczny (premier, burmistrz, prezydent miasta) posiada nadrzędną pozycję względem urzędników służby cywilnej. Według klasycznego modelu biurokracji zawód urzędnika jest z gruntu odmienny od polityka, tak z punktu widzenia logiki działania, jak i miejsca hierarchii władzy. Według Maksa Webera urzędnik nie powinien wedle swojego autentycznego powołania uprawiać polityki, lecz administrować.

wać bezstronnie, załatwiać sprawy obywateli „bez gniewu i upodobania” (*sine ire et studio*) na podstawie obowiązujących przepisów i procedur (Weber, 2002, s. 164). W brytyjskim kodeksie dobrej administracji figuruje zasada neutralności politycznej rozumiana jako obowiązek lojalnej służby dla gabinetu rządowego aktualnie sprawującego władzę. Rekrutacja do służby cywilnej odbywa się przed specjalną komisją utworzoną w 1855 r., która organizuje proces rekrutowania kandydatów na podstawie ich kwalifikacji (Ball i Peters, 2005, s. 245). We Francji od urzędników nie oczekuje się izolacji od polityki. Kariery urzędników francuskich często przeplatają się z ich karierą polityczną. W Stanach Zjednoczonych rekrutacja kadr urzędniczych odbywa się na podstawie oceny merytorycznego przygotowania kandydatów do pełnienia konkretnych zadań w agencjach rządowych. Wymaga się od nich działania w interesie publicznym i separacji od polityki. Administracja federalna zatrudnia ponad 2 mln pracowników. Większość z nich to specjaliści w swoich dziedzinach, zatrudnieni na kontraktach, które chronią ich przed zwolnieniem z pobudek politycznych. Nie dotyczy to urzędników, którzy są mianowani według innych kryteriów i często zwalniani przez nowo wybranego prezydenta. Przed zwolnieniem nie są też chronieni nowi urzędnicy, zatrudnieni na okres próbny poniżej jednego roku. Prezydent posiada specjalne prerogatywy do interweniowania w pracę służby cywilnej. Urzędnicy federalni mogą liczyć na ochronę związków zawodowych. Zarządzaniem kadrami administracji zajmuje się Federalne Biuro Zarządzania Personelem. W Polsce od urzędnika służby cywilnej wymaga się neutralności politycznej. W Konstytucji RP (art. 153) i Zarządzeniu nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej wymienia się zasadę neutralności politycznej jako jedną z zasad etycznych służby cywilnej. Ma temu służyć m.in. zakaz przynależności do partii politycznych, zakaz uczestnictwa w strajkach i angażowania się urzędników w dyskusje polityczne w miejscu pracy. Zasada neutralności jest problematyczna w odniesieniu do premiera i ministra, którzy mogą występować w podwójnej roli: naczelnego organu administracji państwowej i działacza partii politycznej (Kuba, 2007, s. 107–124; Bogucka i Pietrzykowski, 2015, s. 210–219; Ball i Peters, 2005, s. 239–250).

4. Reformy administracji rządowej

Demokratyzacja to proces transformacji systemu autorytarnego lub totalitarnego w system demokratyczny. Proces ten w Polsce, podobnie jak w innych państwach postsocjalistycznych, przebiegał w dekadzie lat 90. ubiegłego stulecia. W jego rezultacie autorytarny, wysoce scentralizowany i represyjny system realnego socjalizmu został zastąpiony systemem demokracji parlamentarnej,

zdefiniowanym w Konstytucji RP (art. 2) jako „demokratyczne państwo prawne urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej”. Transformacja polskiego ustroju politycznego nie mogła pominąć administracji publicznej, lecz zmiany w tej materii ustrojowej traktowano jako mniej pilne i mniej widoczne niż zmiany w instytucjach demokracji przedstawicielskiej (pluralizm polityczny, prawo wyborcze, sejm i senat, prezydent, koalicje partyjne, wybory prezydenckie, parlamentarne i samorządowe oraz związane z tym prawo wyborcze), które znalazły się w centrum uwagi polityków i opinii społecznej. Reformę administracji centralnej rozpoczęto w 1992 r. (Lipska-Sondecka, 2015, s. 96–111), a propozycje w tym zakresie zostały przygotowane przez Zespół ds. Reorganizacji Administracji Publicznej powołany przy Prezesie Rady Ministrów. Przeprowadzone w latach 1996–2001 zmiany miały na celu wzmocnienie roli premiera jako jednoosobowego organu w strukturze Rady Ministrów. Efektywne rządzenie państwem wymaga samodzielności i operatywności szefa rządu. Reformy centrum administracyjnego rządu przeprowadzone w latach 1996–2001 wzmocniły uprawnienia premiera w zakresie ustalania liczebności i struktury Rady Ministrów, określania w drodze rozporządzenia szczegółowych zadań ministrów, koordynacji ich zadań, powoływania tzw. ministrów bez teki, tworzenia jednostek pomocniczych mających na celu koordynowanie i programowanie prac rządu. Premier jest także zwierzchnikiem służby cywilnej. Uprawnienia te pozwalają na większą swobodę działania premiera i rządu, dostosowanie do zmieniających się sytuacji i nierutynowych zadań, zwłaszcza w trudnych czasach, wymagających energii władzy wykonawczej. Jak pisze konstytucjonalista W. Skrzydło: „Wyposażenie premiera we własne, dość szeroko zakrojone kompetencje pozwala traktować go jako samodzielnego centralnego organu administracji rządowej” (Skrzydło, 2014, s. 190).

5. Decentralizacja i reformy administracji terytorialnej

Decentralizacja struktur administracyjnych państwa (w odróżnieniu od dekoncentracji) oznacza rezygnację administracji centralnej (rządu) z części władzy wykonawczej na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. W orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego decentralizacja państwa to „idea, której celem jest przekazywanie kompetencji władzy państwowej organom jednostek samorządu terytorialnego, wyłonionym w sposób demokratyczny przez społeczności lokalne” (Izdebski, 2011, s. 29). Decentralizacja władzy publicznej może oznaczać stan istniejący lub proces zmierzania do tego stanu w drodze zadeklarowanych reform politycznych i organizacyjnych. Podmiotem samorządu są społeczności lokalne zorganizowane na zasadach określonych w ustawie w celu wykonywania w sposób samodzielny określonych zadań z zakresu administracji publicznej. Proces decentralizacji w Polsce był integralną częścią głębokiej transformacji ustrojowej

w latach 90. ubiegłego stulecia, obejmującej reformy w strukturze podziału władzy publicznej. Nowy porządek konstytucyjny otworzył prawną drogę reform systemowych. Władza publiczna w Polsce podzielona została na centralną, regionalną i lokalną. Proces przemian w systemie władzy publicznej przebiegał drogą ewolucji. Reformy samorządowe stworzyły nowy model zdecentralizowanego państwa unitarnego. Polski model samorządu terytorialnego został oparty na trzech podstawowych zasadach: subsydiarności, samodzielności i domniemania właściwości samorządu (Tarno i in., 2004, s. 26–27). Zasady te chronione są postanowieniami konstytucji i ustawami. W polskiej doktrynie konstytucyjnej samorząd jest formą zdecentralizowanej administracji. Decentralizacja jest antytezą centralizacji, która oznacza ograniczanie swobody jednostek samorządowych przez administrację rządową. Proces decentralizacji w Polsce rozpoczął się powołaniem samorządu na poziomie gminy mocą ustawy z 8 marca 1990 r. i zakończył w 1999 r. przyjęciem ustaw przywracających samorząd powiatowy i wojewódzki. Nie oznaczało to jednak końca prac legislacyjnych dotyczących funkcjonowania samorządu. Kolejna niezmiernie ważna reforma samorządowa wprowadzona ustawą z 20 czerwca 2002 r. przyniosła bezpośrednie wybory organów jednoosobowych w samorządach, co znacznie ożywiło aktywność polityczną społeczności lokalnych i podniosło autorytet wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Ograniczenie liczby województw stworzyło perspektywę prowadzenia aktywnej polityki regionalnej i lokalnej (Lipska-Sondecka, 2015, rozdział II).

6. Polityka regionalna jako zarządzanie wielopoziomowe

Konsekwencją reformy samorządowej było upodmiotowienie lokalnych społeczności, jak też przyznanie nowe uprawnienia dla organów administracji regionalnej i lokalnej. Polityka regionalna to „całokształt czynności państwa w zakresie oddziaływania na rozwój społeczno-ekonomiczny regionów kraju” (Klimowicz 2010, 44; Kobielska 2013, 13–35). Nadanie wyższej rangi polityce i administracji regionalnej w Polsce i w krajach Europy Środkowej w I dekadzie XXI wieku było następstwem decentralizacji oraz uruchomienia funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Polityka strukturalna Unii zmierza do osiągnięcia większej spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej na obszarze Wspólnoty. To z kolei powinno się przyczyniać do poprawy konkurencyjności słabszych regionów na jednolitym rynku europejskim i osiągnięcia celów unijnej polityki społecznej – ograniczania bezrobocia, ubóstwa, podniesienia jakości życia w regionach peryferyjnych, wiejskich i postindustrialnych. Do celów polityki regionalnej należą ochrona środowiska, zasobów naturalnych i kultury regionów, miast i gmin, promowanie osiągnięć i wzmacnianie potencjału rozwojowego lo-

kalnych przedsiębiorstw i gospodarstw rolnych. Instrumentami finansowymi dla polityki regionalnej są m.in. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Fundusz Spójności oraz Fundusz Sprawiedliwej Transformacji. Większość funduszy jest ukierunkowana na wspomaganie małych i średnich przedsiębiorstw w regionach geograficznych objętych pomocą strukturalną. Dzięki tej pomocy regiony europejskie powinny być bardziej spójne, konkurencyjne, inteligentne, lepiej ze sobą powiązane, bliższe obywatelom, zwrócone w stronę lokalnych potrzeb społecznych, takich jak lepsze miejsca pracy, edukacja, inkluzja społeczna, zdrowie, kultura i turystyka. W polityce regionalnej i lokalnej uczestniczy wiele podmiotów administracyjnych, ekonomicznych i społecznych. Zadaniem administracji rządowej, która w ramach tej polityki działa na podstawie ogólnych wytycznych Komisji Europejskiej, jest tworzenie map pomocy regionalnej dla regionów i podregionów kraju, dystrybucja środków finansowych i kontrola efektywności wydatków. Wysokość pomocy jest różnicowana w zależności od klasyfikacji danego obszaru w okresach pięcioletnich. Polityka regionalna tworzy platformę zarządzania wielopoziomowego (Herbut, 2007, s. 9–15), opartego na współdziałaniu Komisji Europejskiej, administracji rządowej, administracji regionalnej i lokalnej. Biorą w niej udział miejscowe organizacje pozarządowe i prywatne podmioty gospodarcze. Administracja centralna układa mapy pomocy dla regionów i podregionów, kierując się wytycznymi Komisji Europejskiej w pięcioletnich okresach programowania. W okresie programowania w latach 2021–2027 Unia dodatkowo wspiera inwestycje w technologie strategiczne dla firm działających w uprawnionych do pomocy strukturalnej regionach i podregionach. W procesach decyzyjnych polityki regionalnej obowiązuje zasada partnerstwa. Partnerstwo definiuje się jako związek organizacji, instytucji i podmiotów działających wspólnie i nastawionych na osiągnięcie celów założonych w projektach unijnych. To także wspólna realizacja przez różne podmioty przedsięwzięć ukierunkowanych na osiągnięcie celów wyznaczonych w programach operacyjnych. Wyróżnia się dwa rodzaje partnerstwa: partnerstwo pionowe – współdziałanie Komisji Europejskiej z władzami centralnymi i regionalnymi kraju objętego pomocą regionalną; partnerstwo poziome – proces programowania i wdrażania projektów kierowanych przez regionalne i lokalne podmioty samorządowe z udziałem aktorów społecznych i biznesowych. Dobrym przykładem w polskiej praktyce jest współpraca samorządu Województwa Dolnośląskiego, Kolei Dolnośląskich i banku PKO BP. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że administrowanie funduszami daje lepsze efekty, kiedy rządowe, regionalne i lokalne podmioty współpracują ze sobą oraz z partnerami z sektora prywatnej gospodarki i społeczeństwa obywatelskiego. Do głównych korzyści z partnerstwa w realizacji projektów rozwojowych można zaliczyć: 1) trafniejsze diagnozowanie potrzeb lokalnych społeczności; 2) pogłębienie analizy problemów i celów; 3) pobudzanie współpracy

grup docelowych; 4) kreacja sieci społecznych i kapitału społecznego; 5) tworzenie platformy konsultacji uczestników projektu; 6) wzmacnianie monitoringu procedur projektowych; 7) bardziej racjonalne wykorzystanie budżetu projektu; 8) kształtowanie kultury zarządzania kooperatywnego.

7. Europeizacja jako czynnik zmian w administracji

Pojęcie europeizacji jest wieloznaczne. Pojawiło się w literaturze po utworzeniu Unii Europejskiej i jej rozszerzaniu geograficznym, wraz z rozwojem prawa unijnego i przyjmowaniem kolejnych państw do wspólnoty. Badacze różnie interpretują to pojęcie: jedni widzą w nim długoletni proces, inni traktują jako fakt dokonany. Profesor Ryszard Herbut twierdził, nie bez racji, że europeizacja jest w istocie częścią procesu demokratyzacji (Herbut, 2007, s. 11–14). Można ją rozumieć jako powiększanie zakresu i zasięgu prawa unijnego, konwergencję procedur administracyjnych lub też stopniowe przekazywanie poszczególnych kompetencji państw członkowskich na listę kompetencji Unii. Europeizacja polityk publicznych będących przedmiotem interwencji Unii poszerzyła przestrzeń funkcjonowania organów państw członkowskich poza ich granice geograficzne. Europeizacja administracji to „upodobnianie się zasad funkcjonowania krajów UE w obszarach objętych polityką wspólnotową, powstawanie podobnych struktur administracyjnych, powielanie podobnych metod działania” (Latoszek i Proczek, 2007, s. 151–167). Europeizacja, oprócz wymiaru prawnego, posiada aspekty polityczny i kulturowy, oznacza powolny proces kształtowania tożsamości europejskiej w społeczeństwach państw członkowskich. W przypadku nowych państw członkowskich można mówić o dwóch fazach europeizacji – wczesnej, przedakcesyjnej oraz późniejszej, w strukturach Unii, trwającej nieprzerwanie w czasie członkostwa. Po 1989 r. Polska znalazła się w strefie wpływów Europy Zachodniej. Celem okresu przedakcesyjnego była możliwie szybka integracja systemów politycznych, ekonomicznych i prawnych, państw Europy Środkowej kandydujących do członkostwa w Unii, aby stworzyć obszar o większej jedności. W ramach przygotowań do akcesji ustanowiono dialog strukturalny na szczelnie ministrów. W 1993 r. Unia ogłosiła tzw. kryteria kopenhaskie – kluczowe warunki dla nowych państw kandydujących, stawiając na pierwszym miejscu stabilność instytucji gwarantujących demokrację, państwo prawa, poszanowanie praw człowieka i mniejszości narodowych (Klimowicz, 2010, s. 20). We wszystkich etapach procedury akcesyjnej brały aktywny udział administracja Unii i organy administracji państw członkowskich, ucząc się przy tej okazji zrozumienia i zasad wzajemnej współpracy. Administracje państw kandydujących odczuły wpływ europeizacji między innymi poprzez: 1) implementację norm prawa wspólnotowego; 2) uczestnictwo państw w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej.

skiej; 3) włączenie się do realizacji polityk wspólnotowych; 4) wykonywanie przez administracje krajowe części zadań UE (Lipowska-Sondecka, 2015, s. 170; Bankowicz, 2006, rozdział I). Procesy drugiej fazy europeizacji dotyczą nie tylko nowych, ale – w różnym stopniu – także wszystkich państw członkowskich, które razem wytyczają i kształtują nowe ramy funkcjonowania i polityki wspólnotowe. Proces ten polega na poszerzaniu i pogłębianiu integracji, czego najnowszym przykładem jest aktywizacja wspólnej polityki obronnej Unii obejmującej współtworzenie wspólnych unijnych instrumentów finansowych. Organy administracji krajowych odgrywają kluczową rolę w implementacji prawa unijnego, tworzeniu i wykonywaniu programów operacyjnych i projektów współfinansowanych z funduszy UE. Procesom europeizacji towarzyszy niezwykle ważny komponent instytucjonalny – wprowadzanie do struktur administracji rządowej ministerstw i departamentów zajmujących się współpracą z różnymi agendami administracji Unii. Do resortów bezpośrednio kierujących polityką europejską należą Ministerstwo Funduszy i Rozwoju Regionalnego (od 2019 r.) oraz Komitet do spraw Europejskich (od 2009 r. – pod przewodnictwem ministra właściwego do spraw członkostwa RP w Unii Europejskiej) (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. ...). W strukturach samorządu terytorialnego w regionach przygranicznych powstały urzędy, które koordynują partnerstwo miast, powiatów i województw. Europeizacja nie kończy się na członkostwie w Unii Europejskiej. Polska jest także członkiem Rady Europy i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, z czym łączy się respektowanie przez polskie sądy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

8. Reaktywacja służby cywilnej

Po raz pierwszy służba cywilna została utworzona w Polsce na mocy ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. nr 21, poz. 164). Urzędnicy korpusu cieszyli się wówczas prestiżem społecznym. Po przerwie okupacyjnej i czterech dekadach „realnego socjalizmu” w III RP ustawą z dnia 5 lipca 1996 r. przywrócono instytucję służby cywilnej. Było to symbolem powrotu kraju do tradycji II RP oraz do standardów nowoczesnej administracji europejskiej. Kolejna ustawa o służbie cywilnej została przyjęta 18 grudnia 1998 r., po zmianie koalicji rządzącej w wyniku wyborów w 1997 r.. Aktualny status służby cywilnej zaczęła regulować Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 409 ze zm.). Ustawa ta stworzyła korpus służby cywilnej złożony częściowo z polskiej tradycji oraz przykładów państw będących kolebką służby cywilnej (Wielka Brytania, Francja). Przywrócono model służby publicznej oparty na zasadach etycznych, obowiązkach i prawach urzędnika. Główne cechy tego modelu to: 1) zawodowy charakter kadry urzędniczej; 2) zatrudnienie w urzęd-

dzie jako podstawowym lub wyłącznym miejscu pracy; 3) regulacja praw i obowiązków urzędnika w ustawie oraz w Kodeksie pracy (Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. ...); 4) hierarchiczna struktura organizacyjna urzędów; 5) sztywny system wynagrodzeń urzędników zależny od miejsca zajmowanego w hierarchii służbowej i budżetu urzędu; 6) model kariery w obrębie korpusu służby cywilnej; 7) zawarte w przepisach zasady rekrutacji, oceniania i awansowania urzędników; równy dostęp do służby publicznej; 8) sformalizowany kodeks zasad etycznych i zasad służby obowiązujący urzędnika korpusu służby cywilnej; 9) praworządność jako kluczowa zasada pracy urzędnika. Podniesieniem rangi służby cywilnej jest podporządkowanie prezesowi Rady Ministrów i wyposażenie w nowe instytucje – Szefa Służby Cywilnej, Radę Służby Cywilnej (obecnie Rada Służby Publicznej) oraz dyrektora generalnego urzędu. Istotnym elementem w systemie polskiej służby cywilnej jest Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, wzorowana na francuskiej ENA (École Nationale d'Administration)².

9. Koncepcje zarządzania publicznego

Termin „nowe zarządzanie publiczne” (*new public management*) wyznaczał kierunek głębokich reform administracji publicznej podjętych w przez wiele państw Europy Zachodniej w latach 70. i 80. ubiegłego stulecia. Prekursorką reform administracyjnych była Wielka Brytania. Reformy miały na celu ograniczyć wpływ państwa na gospodarkę, ograniczyć biurokrację, podnieść efektywność administracji i ożywić kulturę przedsiębiorczości w gospodarce. Praca urzędów i instytucji publicznych została poddana ocenom audytu zewnętrznego. Specjalni inspektorzy są wysyłani w teren w celu oceny rezultatów pracy instytucji publicznych, biorąc pod uwagę mierzalne kryteria. Kluczowe reformy systemowe obejmowały prywatyzację wielu instytucji usług komunalnych (poczta, szpitale, transport publiczny, domy pomocy społecznej, mieszkania komunalne, instytucje edukacyjne i badawcze). Wprowadzono mierzalne instrumenty oceny pracy urzędów i efektów pracy instytucji i urzędników.

Od czasu wprowadzenia pierwszej fazy reform podejście do metod działania administracji publicznej w Europie uległo częściowej zmianie. Obecnie w publikacjach fachowych przestano używać pojęcia „nowe zarządzanie publiczne” i z jego biznesowym modelem administracji publicznej, który przyświecał autorom reform w latach 70. W jego miejsce w literaturze pojawiły się terminy *public governance*, *local governance*, *multilevel governance*. Zmiana terminologii symbolizuje odejście od czysto biznesowego modelu administracji publicznej. Na

² Na temat modeli służby cywilnej wpływających na polskie regulacje – zob. (Hausner, 2007, s. 42–67; Wiktorska-Święcka, 2014, s. 147–160; Gill, 2003, s. 194–203).

podstawie przeprowadzonej analizy literatury Joanna Nowicka (2021) stwierdza, że zarządzanie publiczne obejmuje „bieżące wykonywanie działań zarządczych w organizacjach publicznych na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym, międzynarodowym, a nawet światowym”. Najważniejsze cechy zarządzania publicznego według autorki to: 1) działanie w interesie publicznym, 2) realizacja zadań publicznych, 3) szczególne powiązanie z polityką, 4) działania jednostek w ramach przyznanej kompetencji na podstawie i w granicach prawa, 5) hierarchia władzy organizacyjnej, 6) stabilność i ciągłość działania. Istotą zarządzania publicznego jest świadczenie usług publicznych przy maksymalnym wykorzystaniu zasobów kadrowych i finansowych, przy współpracy sektora prywatnego, w oparciu o wartości, takie jak rzetelność, uczciwość i zaufanie. Typowe dla zarządzania publicznego jest transferowanie wiedzy, wsparcie eksperckie, stosowanie konkurencyjnych mechanizmów rynkowych do realizacji zadań publicznych. Istotne *novum* polega na stosowaniu podejścia systemowego w zarządzaniu publicznym. W teorii zarządzania publicznego organy administracji powinny pełnić funkcję dostawcy dóbr i usług publicznych w oparciu o menedżerskie zasady racjonalnego gospodarowania. Urząd (gminy, powiatu, województwa) powinien być organizacją otwartą, uczącą się, reagującą we właściwym czasie na zmiany w otoczeniu gospodarczym i politycznym, a także inicjatorem kreatywności obywatelskiej. Służy temu tworzenie autonomicznych przedsięwzięć komunalnych, transfer do sektora prywatnego części usług publicznych, pozyskiwanie wszelkich dostępnych środków finansowych na inwestycje rozwojowe. Efektami powinny być pozytywny wizerunek administracji samorządowej (gminy, powiatu, województwa), atmosfera współpracy między uczestnikami życia publicznego i rosnące zaufanie do władz publicznych. W przestrzeni publicznej trwają dyskusje, jakie powinny być kwalifikacje urzędnika w roli menedżera. Wysoka efektywność zarządzania publicznego wymaga innych kwalifikacji niż w tradycyjnym modelu. Do pełnienia roli menedżera publicznego potrzebne są cechy przywódcze, umiejętność pracy w zespole, komunikatywność, elastyczność, adaptacyjność, zdolności analityczne, orientacja na klienta, motywacja, świadomość zmian technologicznych. Urzędnik powinien kierować się zasadą etyki zawodowej, mieć zawsze na uwadze że reprezentuje służbę publiczną, kierować się zasadami praworządności, profesjonalizmu, rzetelności, równego traktowania interesantów, szacunku i życzliwości dla innych.

10. Ewolucja w stronę modelu partycypacji i partnerstwa

W Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. zawarto zasadę społecznej gospodarki rynkowej (art. 20): „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy

partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Z powyższego zapisu można wyprowadzić przesłanki nowego modelu administracji publicznej. Eksponuje się w nim partycypacyjne zarządzanie (*governance*), które obejmuje różne formy współpracy organów administracji lokalnej i regionalnej z organizacjami trzeciego sektora. Współpraca odbywa się na zasadach partnerstwa i dialogu. Mieszkańcy gmin i powiatów traktowani są przez władze samorządowe jako współtwórcy inicjatyw i projektów pożytku społecznego. Efektem współpracy jest wzrost poczucia wpływu mieszkańców na rządzenie lokalnych społeczności, co zwiększa potencjał rozwiązywania problemów nurtujących obywateli oraz ich kompetencje społeczne (Sęczyk, 2020, s. 145–164). Taka współpraca kreuje, podtrzymuje i umacnia przyjazne stosunki w przestrzeni społecznej, wzmacnia podstawy demokracji lokalnej, jak również zmniejsza obawy przed zagrożeniami płynącymi z wpływu prywatnych grup interesów na politykę państwa. Wśród różnych inicjatyw lokalnych są realizowane wspólne projekty kulturalne, budżet obywatelski, fundusze dzielnicowe, konsultacje społeczne dotyczące inwestycji, remontów ulic i placów miejskich. Szczególnie dużo inicjatyw na tym polu występuje w społecznościach dużych i średnich miast. Należy do nich tworzenie w urzędach miejskich wydziałów spraw społecznych, wydziałów partycypacji społecznej, centrów rozwoju społecznego oraz stanowisk pracy wymagających kwalifikacji menedżerskich. Przykładem może być instytucja menedżera osiedlowego w dzielnicach Wrocławia – niebawem ośmiu menedżerów osiedlowych ma rozpocząć pracę na etacie w urzędzie miasta. Celem powołania nowej funkcji jest wypełnienie brakującego ogniwa we współpracy urzędu miasta z mieszkańcami osiedli. Od kandydatów na to nowe stanowisko urzędnicze urząd miasta wymaga między innymi znajomości odpowiednich aktów prawnych, umiejętności pracy w zespole, znajomości projektów architektonicznych, samodzielności, umiejętności interpersonalnych. Powyższe cechy są dość typowe dla urzędnika-menedżera, do którego zadań należy koordynowanie pracy przewodniczących zarządów osiedli, urzędu miasta i miejskich jednostek organizacyjnych i współpraca z organizacjami pozarządowymi.

11. Problem efektywności administracji

Efektywność w administracji publicznej jest ściśle powiązana z jakością usług publicznych świadczonych przez administrację wszystkich szczebli. Dla mieszkańców miast i wsi liczy się efektywność podmiotów lokalnej administracji w zaspokajaniu potrzeb składających się na jakość życia. W szczególności dotyczy to ochrony zdrowia, edukacji, mieszkalnictwa, transportu publicznego, porządku publicznego, czystości powietrza. Jakość usług publicznych zależy w dużym stopniu (ale nie wyłącznie) od efektywności działania administracji.

Organy administracji często spotykają się z krytyką z powodu niskiej jakości świadczonych usług publicznych i nieudolności w racjonalnym wydawaniu pieniędzy podatników. Od dawna znanym w nauce o zarządzaniu problemem jest brak obiektywnych kryteriów oceny jakości działania instytucji publicznych. Jak pisze Francis Fukuyama, trudność efektywnego zarządzania w administracji publicznej w porównaniu z sektorem prywatnym polega na tym, że firmy prywatne, w odróżnieniu od publicznych, funkcjonują w środowisku konkurencji. W sektorze publicznym nie istnieją (analogiczne do sektora prywatnego) sankcje za „niedobre praktyki”. To sprawia, że mało efektywne agencje administracyjne mogą funkcjonować bardzo długo, zanim ktoś upoważniony podejmie się ich naprawy. Zarządzanie, zdaniem Fukuyamy, jest wciąż bardziej sztuką niż nauką. Dotychczas nie wypracowano uniwersalnego modelu organizacji administracyjnej, który można by zainstalować w każdym kraju lub regionie (Fukuyama, 2005, s. 101–105; Krycia-Chomińska, 2021, s. 159). Rynek dostawców usług publicznych jest mocno ograniczony. Przykładowo w niektórych miastach w Polsce rodzice nie mogą dowolnie wybrać szkoły podstawowej dla swojego dziecka, ponieważ obowiązuje rejonizacja. W miastach najczęściej jedno przedsiębiorstwo komunalne monopolizuje transport publiczny. Inny problem to brak obiektywnych kryteriów oceny jakości usług świadczonych przez podmioty publiczne. Miernikami jakości miejskich usług transportowych mogą być takie kryteria, jak punktualność autobusów, dogodność lokalizacji przystanków i komfort jazdy. Jednak efekt solidnej pracy kierowcy autobusu miejskiego bywa często niweczony przez zakorkowane ulice. Efektywność pracy urzędnika można zmierzyć liczbą załatwionych przez niego spraw w okresie jednego dnia lub tygodnia. Nie zawsze będzie to jednak miara obiektywna, ponieważ różne usługi cechuje różna czasochłonność. Jeszcze trudniej jest miarodajnie ocenić efektywność działania instytucji publicznych bezpośrednio służących mieszkańcom wspólnot lokalnych, takich jak szkoła, przedszkole, ośrodek pomocy społecznej, komenda policji, szpital lub przychodnia zdrowia. Opinie interesantów różnią się w zależności od indywidualnych doświadczeń. Pomocne w ocenie instytucji w szerszej skali są krajowe i międzynarodowe rankingi jakości rządzenia, sporządzane na podstawie indeksów porównawczych.

Osobny problem efektywności działania administracji dotyczy zarządzania kryzysowego. Klęski ekologiczne, które współcześnie nękają różne kraje i regiony, obok tragicznych konsekwencji, ujawniają słabości w działaniu wielu instytucji i służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w skali krajowej i regionalnej. W Polsce niedawnym przykładem słabości zarządzania kryzysowego w skali regionalnej była katastrofa ekologiczna (masowe zatrucie ryb) ekosystemu rzeki Odry w sierpniu 2022 r. Sposób zarządzania tym kryzysem przez ówczesne władze administracyjne województwa dolnośląskiego wzbudził wiele zastrzeżeń ze

strony ekspertów i opinii publicznej. Analizując przyczyny i sposób reagowania władz administracyjnych na zatrucie ekosystemu drugiej co do wielkości rzeki polskiej, wskazywano różne przejawy nieprofesjonalnego zarządzania ze strony wysokich urzędników odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe (wojewoda, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie). Do głównych słabości zaliczono: 1) nieudolność powołanej do prowadzenia gospodarki wodnej agencji rządowej w zakresie monitorowania jakości wody i aktualizacji zezwoleń na odprowadzanie ścieków przemysłowych do rzeki; 2) brak współpracy i koordynacji działań między organami rządowymi i samorządowymi, zakłócenia w przepływie informacji w systemie administracji wojewódzkiej; 3) opieszałość reagowania na wczesne symptomy kryzysu, wyczekiwanie na rozwój wypadków i odgórne polecenia, wyuczona bierność, brak doświadczenia urzędników w sytuacjach, z jakimi się dotychczas nie zetknęli, nieumiejętność działania w kryzysowym polu decyzyjnym; 4) niski poziom profesjonalizmu kadry urzędniczej, nieumiejętność dostrzeżenia wczesnych objawów kryzysu, lekceważenie niepokojących sygnałów zgłaszanych wcześniej przez wędkarzy; 5) ukrywanie przez urzędników politycznie niewygodnych faktów, dezinformacja, obwinianie innych za własne błędy i zaniedbania, obawy urzędników niskiego szczebla o utratę pracy w razie ujawnienia zaniedbań na wyższym szczeblu.

12. Cyfryzacja jako przyszłość administracji?

Istotne znaczenie dla efektywnego zarządzania publicznego w dobie Internetu i sztucznej inteligencji ma postępująca cyfryzacja urzędów administracji. Oznacza to ograniczanie katalogu usług administracyjnych świadczonych w lokalu (biurze) odpowiedniego urzędu, w bezpośredniej relacji z interesantem. Posługując się pocztą mailową, bez wychodzenia z domu można obecnie złożyć wniosek o dowód osobisty, zarejestrować samochód, zgłosić kradzież dowodu osobistego, sprawdzić historię używanego auta i załatwić wiele innych spraw administracyjnych, pod warunkiem że dysponujemy komputerem, lub smartfonem z dostępem do Internetu. Cyfryzacja rewolucjonizuje dostęp do informacji i ułatwia komunikację obywateli z urzędami, czego dobry przykład daje administracja skarbową. W 2025 r. zaczął funkcjonować w Polsce system e-doręczeń dla przedsiębiorców. Korespondencja prowadzona przez e-doręczenia jest równoważna prawnie z tradycyjną przesyłką poleconą za potwierdzeniem odbioru. Cyfryzacja jest cennym narzędziem, które jednak samo nie rozwiąże problemu nadal słabej jakości usług publicznych. Na niską jeszcze frekwencję korzystania z usług cyfrowych w administracji mają wpływ ograniczone kompetencje cyfrowe urzędników i potencjalnych interesariuszy. Duży wpływ na rozwój cyfry-

zacji w administracji ma stosunek do niej osób pełniących funkcje kierownicze w urzędach (burmistrz, sekretarz gminy, miasta lub powiatu). Jedni wyrażają niepokój o zbyt wolny postęp cyfryzacji urzędów, inni obawiają się skutków ubocznych tego zjawiska. Niepokój budzi erozja więzi obywateli z państwem, w którego imieniu działa administracja publiczna. Uzasadniony strach budzi też nadmierne uzależnienie funkcjonowania instytucji publicznych (m.in. służba zdrowia, system bankowy) od Internetu. Problem cyberbezpieczeństwa nabiera coraz większego znaczenia w kontekście stabilności gospodarczej i politycznej współczesnych państw.

13. Zakończenie

Administracja publiczna w Europie od początku XX wieku podlegała procesom zmian pod względem wykonywanych zadań, struktur organizacyjnych, metod działania i osiągniętych rezultatów. Czynnikiem zmian administracyjnych po II wojnie światowej w Europie Zachodniej były przeobrażenia modelu państwa i związane z tym zmiany roli pełnionej przez administrację publiczną w funkcjonowaniu sektora publicznego i prywatnego. W Polsce po 1989 roku zmiany wartości, funkcji, struktur i metod funkcjonowania administracji publicznej, oprócz ogólnych przesłanek modernizacji, przebiegały pod silnym wpływem procesów transformacji ustroju politycznego i gospodarczego kraju oraz integracji z Unią Europejską. Procesy modernizacji, demokratyzacji i europeizacji następowały równolegle do kolejnych reform podejmowanych w ostatniej dekadzie ubiegłego stulecia i kontynuowanych w pierwszych dekadach wieku XXI. Obecny kryzys bezpieczeństwa, podejmowane działania w polityce obronnej Unii Europejskiej, jak też zapowiadana deregulacja w administrowaniu sektorem rynkowym stawiają przed administracją publiczną w Polsce nowe, dotychczas nieznane problemy i wyzwania.

Bibliografia

- Ball, A. R., Peters, B. G. (2005). *Modern Politics & Government*. Palgrave Macmillan.
- Bankowicz, M. (2006). *Demokracja. Zasady, procedury instytucje*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Bogucka, I., Pietrzykowski, T. (2015). *Etyka w administracji publicznej*. Wolters Kluwer.
- Fukuyama, F. (2005). *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*. REBIS.

- Gill, G. (2003). *The Nature and Development of the Modern State*. Palgrave Macmillan.
- Hausner, J. (2007). Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego. W: K. Zuba (red.), *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych* (s. 151–167). Wydawnictwo Adam Marszałek Toruń.
- Herbut, R. (2007). Proces europeizacji polityki – model polityki regionalnej jako wyraz „wielopoziomowego zarządzania”. W: R. Herbut, A. Kubów, L.B. Paszkiewicz, J. Wojtas (red.), *Wymiary polityki regionalnej w aspekcie politycznym społecznym i gospodarczym* (s. 9–16). Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy „Wspólnota Akademicka”.
- Izdebski, H. (2011). *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności* (wyd. 2). Lexis Nexis.
- Juchnowski, J. (2013). *Istota państwa w zachodnioeuropejskiej myśli politycznej. Od Polis do państwa narodowego*. Wydawnictwo ELIPSA.
- Kallas, M. (1997). *Historia ustroju Polski X–XX w.* Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Klimowicz, M. (2010). *Fundusze strukturalne oraz fundusz spójności w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*. CeDeWu.
- Kobielska, K., (2013). Dlaczego gra jest warta świeczki? Rzecz o regionalnym systemie politycznym. W: R. Alberski, M. Cichosz, K. Kobielska (red.), *Gra o regiony. Wybory do sejmików województw w 2010 r.* (s. 13–35). Instytut Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Krycia-Chomińska, A. (2021). Pomiar aktywności jednostek samorządowych w mediach społecznościowych. W: B. Detyna, P. Szymaniec (red.), *Administracja publiczna – zagadnienia prawne, instytucjonalne, koncepcje zarządzania, nr 2. Tom dedykowany Profesorom Ryszardowi Herbutowi i Lechowi Kurowskiemu* (s. 159–175). Wydawnictwo Państwowej Uczelni Angelusa Silesiusa.
- Latoszek, E., Proczek, M. (2007). Specyfika biurokracji Unii Europejskiej. W: K. Zuba (red.), *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych* (s. 151–167). Wydawnictwo Adam Marszałek Toruń.
- Lipska-Sondecka, A. (2015). *Transformacja administracji publicznej w Polsce. Od upadku realnego socjalizmu do członkostwa w Unii Europejskiej*. Oficyna Wydawnicza ASPRA.
- Nowicka, J. (2021). Podejście systemowe w zarządzaniu publicznym. W: B. Detyna, P. Szymaniec (red.), *Administracja publiczna – zagadnienia prawne, instytucjonalne, koncepcje zarządzania, nr 2. Tom dedykowany Profesorom Ryszardowi Herbutowi i Lechowi Kurowskiemu* (s. 179–189). Wydawnictwo Państwowej Uczelni Angelusa Silesiusa.
- Sęczyk, W. (2020). Działania samorządu gminnego na rzecz zwiększenia aktywności obywateli. Przypadek Wałbrzycha. W: B. Detyna, P. Szymaniec (red.),

- Administracja publiczna – zagadnienia prawne, instytucjonalne i koncepcje zarządzania*, nr 1 (s. 145–164). „Spatium”.
- Sienkiewicz-Małyjurek, K., Krynojewski, F. R. (2010). *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*. Difin.
- Skrzydło, W. (2014). *Ustrój polityczny RP w świetle konstytucji z 1997 r.* (wyd. 7). Wolters Kluwer Business.
- Tarno, J. P., Sieniuc, M., Sulimowski, J., Wyporska, J. (2004). *Samorząd terytorialny w Polsce* (wyd. 2). Lexis Nexis.
- Weber, M. (2002). *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej* (przeł. D. Lachowska). Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Wiktorska-Święcka, A. (2014). *Governance* jako nowy paradygmat sterowania rozwojem w procesach integracji europejskiej. W: A. Pacześniak, M. Klimowicz (red.), *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie. Podręcznik akademicki* (s. 147–178). OTO.
- Zamorska, K. (2010). *Prawa społeczne jako program przebudowy polityki społecznej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Zuba, K. (2007). *Biurokracja jako podmiot polityczny w demokracji*. W: K. Zuba (red.), *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych* (s. 107–124). Wydawnictwo Adam Marszałek Toruń.

Akty prawne

- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.)
- Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. nr 21, poz. 164)
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 277 ze zm.)
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 409 ze zm.)
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 562)
- Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. nr 93, poz. 953)

Migranci i dziedzictwo kulturowe. Przypadek Ziem Zachodnich Polski

Cytuj jako: Małkiewicz, A. (2025). Migranci i dziedzictwo kulturowe. Przypadek Ziem Zachodnich Polski. W: B. Detyna, P. Szymaniec (red.), *Administracja publiczna i polityki publiczne. Tom poświęcony pamięci Profesora Ryszarda Herbuta. Seria: Administracja Publiczna – Zagadnienia Prawne, Instytucjonalne i Koncepcje Zarządzania nr 5/2025* (s. 57–75). Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa.

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowa (CC BY 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pl>

DOI: [10.71433/2025.99.4.03](https://doi.org/10.71433/2025.99.4.03)

Streszczenie: *W rozdziale omówiono niektóre problemy adaptacji do nowego środowiska kulturowego polskich migrantów przybywających na Ziemie Zachodnie od 1945 roku. Przyszłe odczuwali niechęć wobec tutejszej kultury materialnej i tradycji, nie umieli wykorzystać miejscowych zasobów i lokalnych możliwości, wiele obiektów zniszczyli. Proces adaptacji doprowadził powoli do utożsamienia się przez większość z nich (czy ich potomków) z nowym miejscem zamieszkania, jego tradycjami i wartościami. Sformułowano postulaty dotyczące przyszłych badań porównawczych między losem i postępowaniem migrantów polskich oraz sytuacją innych grup migrantów w świecie w przeszłości i obecnie.*

Słowa kluczowe: *migranci, dziedzictwo kulturowe, Ziemie Zachodnie, polityka historyczna, studia postkolonialne*

Migrants and Cultural Heritage: The Case of Poland's Western Territories

Abstract: *The chapter discusses some of the problems faced by Polish migrants arriving in the Western Territories since 1945 in adapting to the new cultural environment. The newcomers felt aversion to the local material culture and traditions, were unable to utilize local resources and opportunities, and destroyed many pieces of material heritage. The adaptation process gradually led most of them (or their descendants) to identify with their new place of residence, its traditions, and values. Proposals were formulated for future comparative research between the fate and behavior of Polish migrants and the situation of other migrant groups in the world in the past and present.*

Keywords: *migrants, cultural heritage, Western Territories, historical policy, postcolonial studies*

¹ Prof. dr hab., Uniwersytet Zielonogórski (prof. emerytowany), e-mail: amalkiewicz@wp.pl

Jednym z trudnych zagadnień współczesnego świata jest problem migrantów – w części dobrowolnych, w większości przymusowych. Według „World Migration Report 2024” w 2020 r. było 281 mln ludzi żyjących w państwie innym niż miejsce ich urodzenia, co stanowiło 3,6% ludzkości (McAuliffe i Ocho, 2024). W toczonych dziś burzliwych debatach wokół tej kwestii warto pamiętać, że mieszkańcy zachodniej i północnej części Polski w zdecydowanej większości są przesiedleńcami czy ich potomkami. Ich problemy i postępowanie miało w przeszłości wiele punktów stykowych z zachowaniami migrantów w innych krajach, także współcześnie widać pewne analogie. Przeważającej ich części los ten został narzucony – w latach 1944–1949 1 529,5 tys. osób wysiedlono przymusowo z dotychczasowych miejsc życia na wschód na tzw. Ziemię Zachodnie Polski (czasem określane też jako Ziemię Zachodnie i Północne) (Gawryszewski, 2005, s. 442). Inni przybyli z Centralnej Polski, szukając lepszych warunków bytu. Przyjeżdżali też ludzie, którzy wcześniej wyruszyli z Polski do Niemiec, Francji, Belgii, Jugosławii i innych państw, jak również ich dzieci czy wnuki.

Dla migrantów – niezależnie od tego, skąd i dokąd przybywają, i od przyczyn wędrówki – problemem jest zaadaptowanie się do nowego miejsca. Trafiają w nieznane sobie otoczenie społeczne, inny krajobraz, kulturę materialną. Tak też było na Ziemach Zachodnich. Przybysze czuli nostalgię za dawną „małą ojczyzną”, a wobec dotychczasowych mieszkańców i ich dziedzictwa kulturowego odczuwali lęk i niechęć. Poziom życia i gospodarowania był tu na ogół wyższy niż na dawnych Kresach II Rzeczypospolitej, co dawało szansę na poprawę bytu. Jednakże „ten przymusowy awans cywilizacyjny był w większości awansem niechcianym i ze względu na swoją przymusowość niewykorzystanym” – podsumowała Anna Wylegała (Wylegała, 2014, s. 148).

Przybysze z Kresów i z Centralnej Polski byli w nieco innym położeniu. Pierwsi przywozili skromne fragmenty dawnego dobytku, nie mogli wrócić, musieli się osiedlić we wskazanym miejscu. Byli przytłoczeni losem. Korzystali z nowych domów i sprzętów, ale nie szanowali ich. Drudzy na ogół starannie wybierali miejsce osiedlenia, mogli odwiedzać rodzinne strony, które były ważnym punktem odniesienia, tam były korzenie, o których pamiętano i często tam wracano. Porównywano warunki życia dawniej i obecnie – na ogół na korzyść Ziemi Zachodnich. Skłaniało to do stopniowej integracji z nowym otoczeniem.

Przesiedleńcy zza Buga możliwości powrotu nie mieli, w ich świadomości trwał i często pogłębiał się mit dawnego, utraconego dobrobytu. Poeta Adam Zagajewski wspominał: „przez wiele lat opowiadano mi o niezwykle pięknym mieście, które moja rodzina musiała opuścić” (Kuszyk 2019, s. 50–51) – tak zapamiętano Lwów. Kresy mitologizowano, kształtowała się legenda o ich wspaniałej przeszłości i bogactwie, przekazywano ją kolejnym pokoleniom. Z pewnością jakąś rolę odgrywał też czynnik wieku – przed przymusowym wyjazdem na Zachód ludzie

ci byli młodszy, co wpływało na postrzeganie tamtego czasu i dawnej rzeczywistości. Długo jeszcze przetrwała nadzieja na powrót do rodzinnych gniazd, nie sprzyjało to integracji z nowym miejscem życia (Hryciuk, 2023, s. 540).

Po latach, gdy wysiedleni – czy częściej ich dzieci lub wnuki – mogli wreszcie odwiedzić miejsca pochodzenia, na ogół następowało rozczarowanie. Rzeczywisty obraz odbiegał od upiększonego w pamięci. Już wcześniej kolejne pokolenia poczuły więź emocjonalną z nową „małą ojczyzną” i jej obiektami, teraz się ona umocniła. Po dziesiątkach lat Polacy poczuli się prawdziwymi mieszkańcami tych ziem, ich dziedzictwo kulturowe uznali za własne, choć do dziś rodzi to problemy (Kuszyk 2019, 2020, s. 463–474)². A niektórzy tak się zrosli z poniemieckimi elementami kultury, że „wychowani w Szczecinie, Jeleniej Górze i Ząbkowicach Śląskich dobrze się czują na berlińskim bruku” (Kuszyk, 2019, s. 426).

Niemcy w części opuścili ten teren w czasie wojny, pozostałych po 1945 r. niemal wszystkich przymusowo wysiedlono – ogółem 3 190,9 tys. osób (Gawryszewski, 2005, s. 454). Ostały się – mimo poważnych zniszczeń – domy, kościoły, fabryki, stacje kolejowe. Nosiły wyraźne ślady kultury niemieckiej. Polscy przybysze długo nie umieli sobie poradzić mentalnie z tym dziedzictwem. „Wzdragam się, czuję wrogość, obrazy, papiery, napisy niemieckie” – zanotowała jedna z osadniczek (Kuszyk, 2019, s. 49). W efekcie wiele obiektów zniszczono celowo bądź wskutek zaniedbań, sądząc, że nie warto o nie dbać. Generalnie – Niemców i ich dorobek „traktowano rozmaicie, zależnie od zaznanych na wojnie krzywd, poziomu cywilizacyjnego i kompasu moralnego” (Kuszyk, 2019, s. 58). Na pozostałości niemieckiej kultury materialnej przenosiła się trauma związana z przesiedleniem i z wcześniejszymi przeżyciami wojennymi (Praczyk, 2017, s. 77–90). Przybysze akceptowali politykę władz dążących do zapomnienia o pochodzeniu tego dziedzictwa, wręcz jego „tabuizacji”³. Kwestie te nie są jeszcze całościowo zbadane, choć powstało wiele wartościowych opracowań częściowych⁴. Omówię niektóre związane z tym problemy, nie aspirując do wyczerpania tematu.

W wyniku powojennych uregulowań Polska zyskała na zachodzie i północy 102 855 km². Były to tereny względnie zamożne. Wartość majątku znajdującego się w przededniu wojny na ziemiach wschodnich szacowano (według cen z 1938 r.) na 31,1 mld zł, a na zachodnich – 59 mld zł. Obie te wartości poważnie zmalały wskutek działań wojennych i dewastacji, w drugim przypadku prawdopodobnie do 37,4 mld zł (Wnęk, 2023, t. I, 477–478). Nie jest możliwe obliczenie rozmiarów strat na wschodzie. Niewątpliwie też były duże.

² Zob. też (Bilewicz, 2024).

³ Określenie, którego użył Bernard Linek (Linek, 2006, s. 60).

⁴ Zob. np. (Linek, 2006, s. 60–74, 2000, s. 235–244, 345–363; Mazur, 1997, 2000; Strauchold i in., 2017).

Postępowanie polskich władz na tych terenach do pewnego stopnia powtarzało (choć nieświadomie) politykę realizowaną niedawno przez hitlerowców w zachodniej części II Rzeczypospolitej, wcielonej do Rzeszy w 1939 r. Starano się tu o wymazanie śladów polskości, wysiedlono dużą część dotychczasowych mieszkańców, zastępując ich niemieckimi osadnikami. Ideologicznym uzasadnieniem tych działań była rzekoma dominacja cywilizacyjna i kulturowa Niemców oraz twierdzenie, że Germanowie zasiedlili te tereny wcześniej od Słowian, którzy przybyli dopiero, gdy plemiona germańskie wyruszyły na zachód w ramach wędrówki ludów (Paradowska, 2020, s. 206).

Po wojnie w Polsce niektórzy powtarzali niemal identyczne slogany, tylko w odwróconej wersji. Twierdzono, że to Słowianie byli najstarszymi mieszkańcami. Przejściowa przynależność do Niemiec była swoistym nieszczęściem, które się skończyło, najlepiej o nim zapomnieć. Niemców, którzy jakoby przybyli tu w wyniku przemocy, należało przemocą wysiedlić, co też rychło uczyniono. Spółkało się to z niemal jednomyślną akceptacją społeczeństwa polskiego. Niemcy pisali o „wypędzeniu”, w Polsce stosowano wiele określeń, jak „repatriacja”, „migracja”, „wyjazd”, „exodus”, „przesiedlenie”, „wysiedlenie” czy nawet „transfer” (Borodziej, 1996, s. 251, 2002, s. 103–114; Borodziej i Hajnicz, 1998).

O dotychczasowych mieszkańcach pisano z pogardą. Czesław Pilichowski w 1945 r. w poznańskim „Głosie Wielkopolskim” domagał się „kompletnego wyeliminowania narodu niemieckiego spośród narodów cywilizowanych” (Pilichowski, 1945). Zbigniew Rewski, wówczas wojewódzki konserwator zabytków w Olsztynie, jeszcze w 1948 r. stwierdził, że „Niemcy, a w szczególności Prusy, [to] kraje najbardziej wysterylizowane z twórczych zdolności artystycznych oraz prawdziwej kultury wśród wszystkich krajów europejskich” (Labuda, 1997, s. 14). Postulował usuwanie wież, szpic, hełmów – aby panoramy miast utraciły pruski charakter.

Jak podkreśla Dariusz Matelski, stosunek do Niemców to „jedna z nielicznych płaszczyzn, na której społeczeństwo oraz Kościół katolicki, w większości obce i niechętne komunizmowi, mówiły jednym głosem z komunistyczną władzą” (Matelski, 1999, s. 11). Wobec narodu niemieckiego narosły od dawna negatywne stereotypy, doświadczenia II wojny światowej drastycznie je pogłębiły. Na Ziemiach Zachodnich przybysze „stanowili niespójny konglomerat kultur, społeczeństwo podzielone, zawieszane w próżni” (Gieba, 2016, s. 220), „antyniemieckość” była wartością pozwalającą się integrować, jednoczyła ludzi, dawała coś w rodzaju poczucia wspólnoty. Wszystko, co przybywający „zastawali i co brali w posiadanie, mogło być też pojmowane jako zadośćuczynienie za lata 1939–1945, za to, co utracili wtedy i później, gdy opuszczali swe miejsca zamieszkania na wschód od Bugu” (Labuda, 1997, s. 6). Jerzy Holzer napisał: „Polska komunistyczna powstała po II wojnie światowej jako kraj antyniemiecki” (Holzer, 1997, s. 195). Nawet ludzie represjonowani zgadzali się z polityką wobec Niemców.

Adam Bień, były członek Krajowej Rady Ministrów, przebywający w więzieniu w Moskwie, z troską pytał syna: „czy Niemcy z terenów odzyskanych zostali wysiedleni i czy Polacy na tych terenach masowo się osiedlają?” (Bień, 1997, s. 58)⁵.

Przez niemal pół wieku pojawiały się też plotki o kolejnym przesunięciu granic. Wciąż obawiano się Niemców. Często ponawiane były – już od 1946 r. – pogłoski o powrocie wysiedlonych na ziemie zachodnie. Traktowano je tak poważnie, że dochodziło do wybuchów paniki: osadnicy porzucali prace polowe, zaczynali przygotowania do wyjazdu, zanotowano nawet rzeczywiste wyjazdy (Kamiński, 2000, s. 20). Tym bardziej więc przybysze nie czuli się stabilnie: jedni marzyli o powrocie w dawne strony, inni – tych było stopniowo coraz więcej – nie chcieli nigdzie wracać, lecz bali się, że mogą być zmuszeni do nowej tułaczki.

Wciąż podkreślano „odwieczną polskość tych ziem”⁶, co było trudne do udowodnienia, zatem skupiano się na tych zabytkach, głównie średniowiecznych, które dawały się w sposób bardziej lub mniej uzasadniony przypisać do tradycji polskich, a przynajmniej słowiańskich. „Obiektom, w których nie potrafiono dopatrzyć się wymowy symbolu narodowego, groziła obojętność i opuszczenie” (Rymaszewski, 1992, s. 59). Najstarszym usiłowano teraz przypisać, niekiedy na siłę, charakter piastowski, a więc dający się powiązać z Polską. Wobec nowszych nie było to wykonalne. Ale nawet szacowny wiek nie był wystarczającą rękojmią przetrwania: trzynastowieczne młyny św. Klary we Wrocławiu, choć niewątpliwie pochodzące z czasów piastowskich, a nawet wpisane do rejestru zabytków, wysadzono w powietrze w 1975 r. W Legnicy historyczną starówkę w dużej części zniszczono w latach 60.

Eksponowano epizody dziejowe wskazujące na choćby przelotne związki z Polską, np. obecność Legii Nadwiślańskiej w Szczawnie i okolicach Wałbrzycha podczas kampanii napoleońskiej. Archeolodzy i badacze obiektów architektonicznych, gdy trafiali na zabytki o pochodzeniu innym niż polskie (a były w przytłaczającej większości), na ogół starali się je zabezpieczyć, nie niszczyli ich, ale też nie eksponowali, pozostawiały w cieniu. W muzeach najpierw funkcjonował dział archeologiczny, obejmujący zabytki z czasów słowiańskich, potem była luka chronologiczna, po której następowała historia po II wojnie światowej. Obiekty niedające się podciągnąć pod tradycje polskie czy słowiańskie wstydliwie chowano w magazynach (szczęśliwie ich nie wyrzucano). A przecież ekspozycje muzealne wpływają na świadomość i myślenie społeczeństwa o przeszłości (Mocek, 2010, s. 170).

Dla przybyszy cenne były tutejsze zasoby materialne, zwłaszcza żyzne ziemie, surowce mineralne i ocalałe (choć tylko w części) zakłady pracy. „Prawdziwą perłą było wałbrzyskie zagłębie przemysłowe” (Strauchold, 2006, s. 15).

⁵ List z 1 lipca 1946 r.

⁶ Na przykład: „Wrocław – miasto odwiecznie polskie” (Januszewski, 1945). Przytaczam tylko jeden przykład, ale wypowiedzi takie były niezliczone.

Część zdobyczy stanowiło dziedzictwo „trudne”, „kłopotliwe”, którego nie chciano, chętnie by się go pozbyto, ale nie było to łatwe. Określenie „kłopotliwe dziedzictwo” wydaje się sformułowaniem potocznym, ale od lat 90. XX w. stało się w nauce terminem fachowym – *dissonantes Erbe*, *difficult heritage* (Fuhrmeister, 2020, s. 19–20)⁷. Zbliżone, choć nietożsame, są pojęcia „miejsce pamięci” (*lieux de mémoire*, *Erinnerungsorte*). Szczególnie trudne jest „dziedzictwo okrucieństwa” (*heritage of atrocity*). Należą tu obiekty niemające wybitnych wartości artystycznych ani niebędące śladami dziejowych sukcesów, które jednak z uzasadnionych powodów stały się pamiątkami przeszłości. Pokazują „historię konfliktów, cierpienia, problemów, straty” (Fuhrmeister, 2020, s. 20). Takimi są pozostałości obozów pracy i zagłady, pawilony więzienne.

Ich funkcją jest dziś pokazywanie ciemnej strony dziejów, która w niektórych wersjach polityki historycznej (Niemcy nazywają to *Vergangenheitspolitik* – polityką przeszłości) jest zamazywana, maskowana. W szkolnym przekazie wiedza o przeszłości, spisywana *ad usum delphini*, często jest nie tylko upraszczana, ale też infantylizowana, pozbawiana dramatyzmu (Stobiecki, 2016, s. 179–190). Jak pisał Robert Traba: „Historii okrucieństwa [...] nie można zapomnieć, choć na takiej strategii niepamięci ufundowana została po 1945 roku kultura polityczna Europy” (Traba, 2020, 2020, s. 44). Jej pozostałości dokumentują przeszłość bardziej prawdziwie.

Niektórzy chcieli unicestwić jednoznacznie niemieckie zabytki architektury. Podczas pierwszego zebrania Stowarzyszenia Architektów Rzeczypospolitej Polskiej pojawił się postulat, by „znieść, zburzyć, zetrzeć z powierzchni ziemi wszystkie dawne zamki krzyżackie, by ślad po nich nie został, a wspomnienie zaginęło”⁸. Dziennikarze zachęcali: „Stoi przed nami wdzięczne i czyste zadanie usunięcia jak najszybciej wszelkich śladów niemieczyny” (Marynowicz, 1945). I część istotnie usunięto, np. ruiny twierdzy Kostrzyn, rzeczywiście ważnej dla historii Niemiec, a mocno zniszczonej podczas walk w 1945 r., przetrwały do lat 60., wtedy dopiero wysadzono je w powietrze, pozostały kopce cegieł i kamieni (Kłaptocz, 2012, s. 150).

Zaliczenie konkretnego obiektu do kategorii „dziedzictwa kłopotliwego” jest niekiedy dyskusyjne: wrocławska Hala Stulecia to dla jednych pozostałość niemieckiego imperializmu, dla innych nowatorskie dzieło wybitnego architekta Maxa Berga – kilkakrotnie wracał pomysł zburzenia jej, szczęśliwie konstrukcja jest tak solidna, że koszty okazywały się zbyt duże.

Dla Niemców problemem są w tym kontekście różnorodne pozostałości III Rzeszy, które paradoksalnie, nie stanowią kwestii w Polsce (choć jest ich wiele),

⁷ Autor omawia anglosaską i niemiecką literaturę przedmiotu oraz debatę publiczną w Niemczech.

⁸ Cyt. za: (Purchla, 2020, s. 11). Zebranie z listopada 1944 r.

bo w świadomości społecznej zlewają się z innymi obiektami „poniemieckimi”, tylko wąska grupa specjalistów potrafi je wyodrębnić (Traba, 2020, s. 25–44). Warto dodać, że jeden z najbardziej manifestacyjnych obiektów tego typu – *Ehrentempel* (Świątynia Honoru) w Monachium – miejsce pochowania szesnastu członków NSDAP, którzy zginęli podczas puczu w 1923 r. – w 1947 r. został wysadzony w powietrze przez armię USA. Położony zaś w tym samym mieście Brunatny Dom – siedziba kierownictwa NSDAP, poważnie uszkodzony podczas wojny, został również wyburzony w 1947 r., a w tym miejscu w 2015 r. otwarto Centrum Dokumentacji i Edukacji o Historii Narodowego Socjalizmu.

Nieco inaczej rozumie „kłopotliwe dziedzictwo” Gregory J. Ashworth, dla którego wystarczającym kryterium jest brak spójności pomiędzy ludźmi a obiektami, którym dysponują (Ashworth, 2015, s. 269–288). Przy takim ujęciu całość materialnego dziedzictwa zastanego przez nowych mieszkańców na Ziemach Zachodnich miała taki, „kłopotliwy” charakter.

Część dorobku materialnego tych ziem zniszczono podczas działań wojennych, potem żołnierze radzieccy dokonywali dalszych spustoszeń, w przekonaniu, że jest to „zemsta” na Niemcach za ich czyny na wschodzie. Po kilku dniach dewastacji żywiłowej przystępowano do grabieży zorganizowanej, wiele dóbr wywieziono na wschód, zwłaszcza obiektów przemysłowych, trakcję zelektryfikowanych przez Niemców linii kolejowych i wiele innych rzeczy.

Później zniszczeń dokonywali często Polacy, najpierw szabrownicy, potem instytucje państwowe⁹. W szczególności pałace dawnych właścicieli ziemskich, jeśli ocalały, stawały się często siedzibami państwowych gospodarstw rolnych, w miejsce reprezentacyjnych pomieszczeń tworzone biura, inne przerabiano na mieszkania, przedszkola, co wiązało się z licznymi przebudowami. Wstawiano ściany działowe, likwidowano kominki, tynkowano ściany, dachy w miejsce dachówek pokrywano papą. Urządzano nawet hodowle zwierząt (Praczyk, 2017, s. 77–90). Sam na początku lat 70. uczestniczyłem w inwentaryzacji pałacu koło Dzierżoniowa, w którym mieszkańcy w sali balowej umieścili kurnik. Ale i w kamienicach oraz indywidualnych domach – w łazienkach czy na balkonach – hodowano zwierzęta gospodarcze (Żak, 2024, s. 334–336). A „byli tacy, którzy palili w piecach deskami z własnych podłóg, bo każda zima mogła być ostatnią na Zachodzie” (Kuszyk, 2019, s. 66).

W latach 1954–1957 rozebrano ruiny neorenesansowego zamku w Świerklańcu na Górnym Śląsku, zwanego małym Wersalem, należącego do książąt von Donnersmarck, wysadzonego w powietrze na początku 1945 r. Materiał wykorzystano dla wzniesienia Pałacu Kultury Zagłębia w Dąbrowie Górniczej.

⁹ W już obszernej literaturze dotyczącej dziejów poszczególnych miejscowości opisano niezliczone przykłady takich działań. Najnowsza, znakomita publikacja podejmująca ten wątek to (Żak, 2024).

W 1967 r. runęła wieża ratusza w Świdnicy. Jeszcze w latach 90. na Dolnym Śląsku spłonęło kilka poniemieckich pałaców, wcześniej użytkowanych przez różne instytucje państwowe, najczęściej PGR-y, teraz pozostawionych bez należytej opieki. Czasami dokonywano remontów nieuwzględniających specyfiki obiektu, np. w Koszalinie w katedrze w miejsce zniszczonej dachówki użyto blachy miedzianej – nieostosowanej w architekturze gotyckiej (Granicka, 2008, s. 309). Eliminowano ślady niemieckości w mieszkaniach – niszczone sprzęty i naczynia kuchenne z „niewłaściwymi” napisami, usuwano stiuki. Zbigniew Rokita użył słowa: „rzeczocyd” (Rokita, 2020, s. 81).

Dla przybywających tu Polaków niemal wszystkie obiekty stanowiły dziedzictwo wroga. Nie można ich było wyburzyć, bo potrzebne były do zamieszkania i do pracy, ale nie odczuwano wobec nich pozytywnych emocji. Uszkodzone zabudowania burzono, rozbierano, by uzyskać cegły i kamień na potrzeby miejscowych, a niekiedy też na odbudowę Warszawy. Powstawały specjalne przedsiębiorstwa do rozbiórki domów, odzyskiwania cegły i wywozu do Warszawy, była nawet swego rodzaju konkurencja, kto więcej „da cegły Warszawie”. Dotyczyło to także zabytków. Do dziś na Rzeszowszczyźnie można znaleźć wiejskie domy z fragmentami ścian z gotyckiej cegły.

Przejęte gospodarstwa rolne użytkowano inaczej niż poprzednicy. Były na ogół duże, zmechanizowane. W jednej poniemieckiej zagrodzie często osiedlano dwie rodziny, niekiedy więcej (Hryciuk, 2023, s. 498). Domy użytkowano tylko częściowo, przez wiele lat po wojnie nie remontowano ich, niszczały zwłaszcza budynki gospodarcze (Wylegała, 2014, s. 145). Maszyny rolnicze w dużej części przepadły, jeśli ocalały, to często nie umiano ich użyć.

Przybysze musieli znaleźć właściwy klucz do zrozumienia zastanych tu śladów przeszłości, co ani nie było zadaniem prostym, ani nie dawało się uczynić szybko. Jak opisywał jeden z mieszkańców Legnicy – Leszek Koczanowicz, który był wtedy dzieckiem (a dziś jest profesorem politologii: „Dzieciństwo spędziłem w mieście duchów [...] Duchy otaczały nas codziennie. W starej kamienicy, w mieszkaniu, w którym mieszkaliśmy, moja Mama wielokrotnie widziała ducha Niemca – podobno powiesił się na klamce od drzwi pokoju, gdzie była moja sypialnia. Nie wydawała się tym szczególnie przerażona, traktowała to trochę – jak myślę – jak normalny bieg spraw” (cyt. za Kuszyk, 2020, s. 471).

Trudny problem dla przybyszy stanowiła odmienność przyrody, była inna od wcześniej im znanej (Kolbuszewski, 1988, s. 67–82). „Dla rozgoryczonych, rozżalonych kresowiaków niemiecki krajobraz kulturowo-geograficzny był środowiskiem wrogim, obcym [...]. Na Wschodzie była lepsza ziemia, budownictwo, a nawet powietrze” (Wylegała, 2014, s. 147). Nawet wybitni intelektualiści mieli sceptyczny stosunek do tych ziem. Wisława Szymborska, gdy dostała skierowanie do sanatorium w Zakopanem, napisała: „mogłoby być go-

rzej, gdyby mnie np. siupli gdzieś do Szczawna albo jeszcze dalej” (Szymborska i Filipowicz, 2016, s. 29)¹⁰.

Pozytywna więź z nową „małą ojczyzną” i jej obiektami wytwarzała się powoli, najszybciej z kościołami i klasztorami katolickimi, chociaż i z nich usuwano niemieckie napisy, również takie, które miały zabytkowy charakter. Inne obiekty, także zabytkowe, traktowano jako jedynie budynki użytkowe lub bezwartościowe ruiny (Merta-Staszczak, 2018, s. 9). Wiele książek spłonęło podczas działań wojennych lub powojennych dewastacji, sporą część ocalałych oddano na makulaturę.

Tylko na marginesie dodam, że niezrozumienie – i będąca jego wynikiem dewastacja – dotyczyło nie tylko ziem przejętych od Niemiec. Również na ziemiach centralnej Polski zniszczeniu uległo wiele „dzieł o cechach neogotyckich, eklektycznych i secesyjnych”, dwory szlacheckie, drewniane cerkwie i inne obiekty uznane za „obce”, lub takie, których nowi rządzący nie umieli spożytkować (Labuda, 1997, s. 8; Wylegała, 2021). W Płońsku, rodzinnym mieście Ben Guriona, pierwszego premiera Izraela, w latach 50. rozebrano synagogę, w której modlił się w młodości, a która przetrwała nawet okupację hitlerowską. To już jednak inne zagadnienie, którego nie będę tu omawiał.

Istotnym czynnikiem degradacji obiektów na ziemiach poniemieckich był brak wiedzy o przeszłości i walorach naturalnych zasiedlanych terenów. Przybysze „urządzali się na gruzach obcego świata”, „zdeastrowanego, postapokaliptycznego” (Praczyk, 2018, s. 305, 332). Brakło umiejętności i wiedzy niezbędnych do wykorzystania tu obecnych wartości, np. maszyn rolniczych, uprawy tutejszych gatunków roślin. Niektóre tradycje zaprzepaszczone na długo. Na przykład jezioro Świącajty na Mazurach było przed wojną słynnym w całej Europie centrum żeglarstwa lodowego, odbywały się tu mistrzostwa z udziałem cesarzy niemieckich, jezioro dysponowało najgładszą w Europie taflą lodu i świetnymi warunkami pogodowymi. Ale nowi mieszkańcy nie wiedzieli o istnieniu takiego sportu. Generalnie – sport traktowano wtedy w Polsce jako rozrywkę wymagającą nakładów, a do dziś mało kto ma świadomość, że na zachodzie Europy jest on źródłem wielkich dochodów, spółki zaś będące właścicielami klubów sportowych przynoszą szczególnie duże zyski. Wyścigi na lodzie przypominano pod koniec lat 90. z inicjatywy przedwojennych mieszkańców, nowa ludność zaczęła dowiadywać się o możliwościach zarabiania nie tylko na obsłudze żeglarzy pływających latem, ale na organizowaniu wielkich imprez sportowych zimą czy produkcji bojerów.

Również na tereny górskie, mające bogatą bazę turystyczną i niemal niezniszczone, przybywali osadnicy, niemający wiedzy i umiejętności związanych z obsługą turystyki, przez co wiele obiektów zdeastrowano lub przeznaczone

¹⁰ List z 23 lipca 1968 r.

do innych celów (Nowosielska-Sobel, 2006, s. 109). W tym przypadku niewiedzę nadrobiono stosunkowo szybko. Jednak jeszcze w 1973 r. wysadzona została wieża widokowa na Śnieżniku (Herzig i Ruchniewicz, 2006, s. 65).

Do miejscowości na Ziemiach Zachodnich dobrze pasuje określenie „miasto o wymienionej krwi” (Lewicka, 2012, s. 459). Wiele z nich było zniszczonych. Dotyczyło to zwłaszcza Wrocławia, Głogowa. Inne zachowały się niemal w całości, jak Legnica, Wałbrzych czy Zielona Góra. W tych pierwszych wydawało się, że wystarczy sprzątnąć ruiny i zbudować nowe osiedla z nową tożsamością, nie troszcząc się o przeszłość.

W mniej uszkodzonych podczas wojny wiele obiektów w następnych latach niszczało przez brak troski, niezrozumienie wartości, rabunki i szabrownictwo. Częste były pożary. Dachy przeciekały, budynki zalewała woda. Brak remontów i troski o infrastrukturę powodował szybką dekapitalizację. Już od 1939 r., wskutek ograniczeń wojennych, Niemcy zaniechali bieżących remontów, Polacy po 1945 r. też na ogół ich nie podejmowali, do połowy lat 50. nastąpiła naturalna dewastacja wielu miast, szczególnie widoczna w Wałbrzychu.

Wykorzystywano ponemiecką infrastrukturę miejską – np. tramwaje, autobusy, le były one już wyeksploatowane w czasie wojny. Niemcy nie remontowali ich, a potrzeby wojenne zmuszały do nieracjonalnej gospodarki. Po kilku latach te „zdobyczne” środki coraz częściej zawodziły. Na przykład w Legnicy awarie autobusów zmusiły do zawieszenia jedynej linii miejskiej od grudnia 1948 do początków lutego 1949 r.

Podczas działań wojennych i bezpośrednio po ich zakończeniu unicestwiona została część zbiorów muzealnych – bezmyślnie zniszczonych lub rozkradzionych. Straty następowały i później. Zbiory Śląskiego Muzeum Sztuk Pięknych we Wrocławiu podczas wojny wywieziono do składnicy w Kamieńcu Żąbkowickim. Przetrwały, ale bezpośrednio po wojnie nie otoczono ich należyłą opieką, a w lutym 1946 r. nieznani sprawcy zrabowali ponad sto cennych obrazów.

W zamku Książ podczas II wojny światowej w znajdowały się tysiące dzieł sztuki. Były to przedmioty gromadzone od średniowiecza – obrazy, rzeźby, grafika, obiekty rzemiosła artystycznego. Po 1945 r. zamek rozgrabiono, a powojenne losy kolekcji do dziś nie zostały w pełni zbadane. Jej fragmenty rozproszone są nie tylko na terenie Polski, ale również Niemiec, Austrii, Rosji i innych państw poradzieckich.

Rzeczywistym problemem były propagandowe funkcje architektury niemieckiej, eksponowane zwłaszcza w XIX i XX w., np. liczne wieże wzniesione dla uczczenia kanclerza Ottona von Bismarcka, których na terenie uzyskanym później przez Polskę zbudowano 40. Część uległa zniszczeniu podczas działań wojennych, wiele zachowało się, nie umiano dla nich znaleźć żadnej funkcji, a rozbiórka tych na ogół solidnych obiektów byłaby kosztowna, zatem pozostawiono je, by niszczały. Tylko niektóre wykorzystano po kilkudziesięciu latach jako wieże widokowe.

Niekiedy dewastacji dokonywali wcześniej sami Niemcy. Zbudowane w latach 1924–1927 obok cmentarza wojennego bitwy pod Tannenbergiem pomnik poległych żołnierzy i – w latach 1934–1935 – mauzoleum marszałka Paula von Hindenburga (Tannenberg-Denkmal), na przedmieściu Olsztynka, w styczniu 1945 r. zostały częściowo wysadzone w powietrze przez wycofujący się Wehrmacht. Polacy rozpoczęli później rozbiórkę, ale nie zakończono jej do dziś, z obawy, że w rumowisku mogą być niewybuchy. Płyt granitowych użyto m.in. do budowy schodów do gmachu KC PZPR w Warszawie. Część materiału wykorzystano do budowy Pomnika Wdzięczności Armii Czerwonej (później: Pomnik Wyzwolenia Ziemi Warmińsko-Mazurskiej) w Olsztynie. Znajdujący się w pobliżu Pomnik Lwa – ku pamięci poległych żołnierzy niemieckich – zaginął, ale odnaleziono go w 1993 r. w jednych z dawnych koszar Armii Radzieckiej i umieszczono na placu przed ratuszem w Olsztynku.

Takie działania miały antecedenecje. Gdy Polska odrodziła się w 1918 r., na jej obszarze, zwłaszcza w Wielkopolsce i na Górnym Śląsku, istniało wiele obiektów, które miały manifestować władzę zaborców – pomniki, wieże, cerkwie. Na ogół rozbierano je. Na przykład wieża Bismarcka w Mysłowicach, tuż przy punkcie zetknięcia się granic trzech mocarstw, wzniesiona w 1907 r., została rozebrana w latach 30., a pozyskany kamień użyto do budowy katedry w Katowicach (Paradowska, 2020, s. 203–223; Purchla, 2020, s. 10). Inny był los pomnika Bismarcka w Giszowcu (od 1959 r. część Katowic). Przedstawiał postać kanclerza stylizowaną na rycerza Rolanda. Najpierw w 1923 r. nieznani sprawcy odrąbali pomnikowi głowę, a w 1933 r. dorobiono mu głowę króla Jana III Sobieskiego. Nowy wygląd figury źle oceniano, zatem w 1938 r. pomnik zlikwidowano. W Poznaniu w okresie międzywojennym z dużym zaangażowaniem podjęto starania dotyczące „polonizacji architektury pozostawionej przez Niemców i przywrócenia miastu prawdziwego, polskiego oblicza” (Paradowska, 2020, s. 213).

Także i teraz dawne pomniki wykorzystywano niekiedy w nowej roli. Od 1873 r. stała w Oleśnicy kolumna upamiętniająca zwycięstwo Prus nad Francją w 1871 r., zwieńczona posągami Nike – w 1964 r. zmieniono jej wygląd, umieszczono pamiątkowe tablice z okazji Tysiąclecia Państwa Polskiego i 20. rocznicy wyzwolenia Oleśnicy.

Nieco inaczej potraktowano pomnik na Górze św. Anny. Niemcy w latach 1934–1938 zbudowali tu amfiteatr i mauzoleum poświęcone żołnierzom Freikorpsu poległym w walce z powstańcami śląskimi. Pomnik wysadzono w powietrze, resztki konstrukcji wywieziono na odbudowę Warszawy. Sam amfiteatr przebudowano, wzniesiono monumentalny Pomnik Czynu Powstańczego, upamiętniający też walki z Niemcami od X w. do 1945 r. – zaprojektowany przez Xawerego Dunikowskiego i zbudowany pod jego kierunkiem (Chojacka, 2020, s. 249–250).

Jeszcze większy kłopot mogłaby stanowić architektura z okresu III Rzeszy, która miała wyraźny wymiar propagandowy – gdyby nowi przybysze potrafili go rozpoznać. Głosiła wartości, które były stanowczo potępiane przez Polaków, a jednocześnie były niepokojąco bliskie ideom komunistycznym. Wiele tych obiektów okazało się teraz przydatnych, po drobnych modyfikacjach objęły funkcje w służbie nowej władzy. Zwłaszcza we Wrocławiu w sztandarowych gmachach architektury nazistowskiej umieszczono komitet wojewódzki PZPR (dziś budynek użytkuje Uniwersytet Wrocławski) i Urząd Wojewódzki (Dobesz, 2005).

Ważnym elementem wschodnioniemieckiego krajobrazu kulturowego były kompleksy koszar, rozbudowywane i modernizowane od dawna, zwłaszcza w przededniu wojny. Większość z nich przetrwała, po drobnej modernizacji wykorzystano je jako koszary armii polskiej lub radzieckiej.

Od lat 90. XX w., wraz ze wzrastającą identyfikacją mieszkańców z regionami oraz z rozwojem samorządu lokalnego, zaczęto doceniać miejscowe tradycje, dziedzictwo kulturalne „małych ojczyzn”, również odziedziczone po Niemcach. Narastało zainteresowanie niemiecką przeszłością poszczególnych terenów, nie tylko wśród specjalistów. Były to procesy trudne i powolne, które nadal trwają. Zaczęto już jawnie gromadzić, a nawet eksponować, zabytki niemieckiej przeszłości¹¹. Coraz więcej prowadzono badań nad obiektami architektury i sztuki, będącymi niewątpliwie dorobkiem kultury niemieckiej.

Jak napisał nieco poetycko Stanisław Achremczyk: „Starszej generacji nie wyrwimy ze snów i myśli Wilna, Lwowa, Grodna, Łucka, Warszawy czy Lublina, ojczyzny ich ojców. Młode pokolenie urodzone już na Warmii i Mazurach, którego prochy ojców przyjęła ta ziemia, jest już emocjonalnie związane z miejscem urodzenia się” (Achremczyk, 1999, s. 65). Tę myśl można z powodzeniem odnieść do całych Ziem Zachodnich.

Szczególnym problemem były niemieckie cmentarze, które dewastowano, niszczone, jeszcze w latach 70. czyniono to planowo w Gdańsku i we Wrocławiu (Gieba, 2014, s. 395–409; Jania-Szczechowiak, 2017, s. 207–219; Krüger, 2021, s. 334–335; Purchla, 2020, s. 11). Kamień z nagrobków wykorzystywano do wznoszenia nagrobków polskich, a niekiedy jako materiał drogowy. Największy problem stanowiły cmentarze żołnierzy niemieckich poległych podczas II wojny światowej. W sumie na samym Dolnym Śląsku pochowano ich około 20 tys. (Trzaskowska, 2008, s. 293).

Przez długi czas mogłami w zasadzie nie miał się kto opiekować – sporadycznie czynili to duchowni. Dopiero u progu XXI w. problem częściowo rozwiązano. Powstała nekropolia, oficjalnie otwarta 5 października 2002 r., w Nadolicach Wielkich koło Wrocławia w celu wtórnego pochówku żołnierzy niemieckich z cza-

¹¹ Zob. np. (Humeńczuk, 2003, s. 161–172).

sów II wojny światowej ekshumowanych z terenów województw dolnośląskiego, opolskiego i lubuskiego. Cmentarzem opiekuje się założony w 1954 r. Volksbund Deutsche Kriegsgräberfürsorge e.V. (Niemiecki Związek Ludowy Opieki nad Grobami Wojennymi). Pod jego opieką znajdują się 832 nekropolie w 46 państwach, w których pochowanych jest ponad 2,8 mln poległych podczas obu wojen światowych oraz wojen XIX w.

Po nagłośnionym w mediach otwarciu pojawiły się w prasie głosy krytykujące uroczysty charakter tej ceremonii, jak i to, że według niektórych dziennikarzy leżą tu zbrodniarze wojenni, w tym strażnicy z obozów koncentracyjnych, funkcjonariusze Gestapo, m.in. pracujący wcześniej w Polsce i liczni esesmani (Guzicki, 2003, s. 92–93). Brak jednak dowodów słuszności tych opinii. W XXI w. zaczęto też tworzyć lapidaria, gromadzące dawne kamienne nagrobki ze zlikwidowanych cmentarzy niemieckich (m.in. w Szczecinie, we Wrocławiu), mające często wybitne walory estetyczne.

Wojny między państwowe dewastowały Europę przez całą epokę nowożytną. Po 1945 r. w zachodniej części kontynentu porozumiano się co do wzajemnego wybaczenia win. Natomiast wschodnia i centralna część kontynentu to do dziś „wielkie pole bitwy o pamięć” – trafnie napisał Jacek Purchla (Purchla, 2020, s. 7)¹².

Wśród polskich mieszkańców wciąż obecne są obawy przed tradycjami niemieckimi (czy na innych terenach ukraińskimi, białoruskimi lub słowackimi, a także żydowskimi), ale ich rola maleje (Traba, 2020, s. 38–39, 2006, s. 273–280). Coraz więcej osób uważa, że „My, potomkowie przesiedleńców i osadników, nie znamy innej ojczyzny” (Kuszyk, 2019, s. 13). Nadal toczą się spory o pomniki, mauzolea, groby i cmentarze, rocznice wydarzeń historycznych, pieśni i znaki graficzne, obecność w przestrzeni publicznej nazw i języków mniejszości (Nijakowski, 2006)¹³. Złożyły się na to liczne złe doświadczenia: holocaust, zmiany granic państwowych, czystki etniczne i inne. Tocząca się obecnie wojna Rosji przeciw Ukrainie ponownie wzmacnia emocje.

Dotychczasowe badania nad problemami zachodnich ziem Polski, ich dawnych i obecnych mieszkańców oraz dziedzictwa kulturowego były liczne i wnikliwe. Teraz należałoby je poszerzyć o odniesienia zewnętrzne, porównanie z innymi migracjami dawnymi i dzisiejszymi, bo niewykluczone, że nastąpił już początek „nowej, dwudziestopierwszowiecznej «wędrowki ludów»” (Osiński, 2024, s. 258), a z pewnością omówione tu problemy nie są ani wyjątkowe, ani

¹² Zob. też: (Górny i Kończal, 2014, s. 363–386).

¹³ Zob. też (Nijakowski, 2008; Pomian, 2006, 2010; Ricouer, 2007; Rosińska, 2012, s. 107–127, Stolarz, 2013, s. 23–39).

specyficzne wyłącznie dla Polski. Podobne zjawiska występowały w przeszłości, a dzisiaj mają miejsce w wielu rejonach świata.

Podstawowe powinno być porównanie z sytuacją za wschodnią granicą Polski, na ziemiach, z których usunięto Polaków. Pozostawili oni domy, kościoły, sprzęty, warsztaty pracy. Jak odnieśli się do tego dziedzictwa nowi użytkownicy? Czy podobnie jak Polacy do niemieckiego, czy inaczej? Zbigniew Rokita pyta: „Jak w Grodnie, Samborze czy Wilnie brzmiałoby w ustach Białorusinów, Ukraińców czy Litwinów słowo «popolskie»?” (Rokita, 2020, s. 74). Problemy z tego zakresu czekają na zbadanie. Na szczęście, pojawiają się już pierwsze publikacje. Przykładowo Leokadia Anczyszkina opisała starania dyrektora Lwowskiej Galerii Sztuki Borysa Woźnickiego o ocalenie polskiego dorobku kulturalnego w zachodniej Ukrainie (Anczyszkina, 2024, s. 209–222)¹⁴.

Innym ważnym problemem jest porównanie z sytuacją w krajach, gdzie występowały podobne problemy – a takich nie brakuje. Jaki był los poniemieckiego dziedzictwa w Czechach, w przyłączonym do Rosji obwodzie królewieckim, na obszarach zamieszkałych zwarcie przez mniejszość niemiecką na słowackim Spiszu, w rumuńskim Siedmiogrodzie, włoskim Tyrolu? Istnieje nieco publikacji w każdym z tych zakresów, ale brak studiów porównawczych. Warto też sięgnąć dalej – masowe, często przymusowe, migracje wystąpiły na całym świecie – jaki jest los dziedzictwa wysiedlonych w krajach Afryki, Azji?

Liczni migranci przybywają dziś do Europy i Ameryki. Czy ich postępowanie przypomina działania Polaków po 1945 r.? Medialne opisy dotyczące tej problematyki sugerują pewne podobieństwo zachowań: m.in. niezrozumienie dla zastanej kultury, nieumiejętność (i niechęć) dostosowania się do odmiennych warunków życia, choć lepszych niż dotychczasowe. Warto zbadać, jak ten obraz ma się do rzeczywistości.

W nauce światowej prowadzone są w tym zakresie obszerne badania, określane jako postkolonialne lub postzależnościowe, a ich ważnym aspektem jest refleksja nad stosunkiem społeczeństw krajów wyzwolonych do przeszłości. Wiele ustaleń, jak się zdaje, może być inspirujących do poszukiwań dotyczących Polski. Leela Gandhi – dziś czołowa badaczka pisząca w ramach tego podejścia – napisała trafnie, choć metaforycznie: „Spuścizna kolonialna jest też gęsto utkana z niepokojów i lęków” (Gandhi, 2008, s. 15). Podobne zjawiska występowały w naszym kraju. Badania porównawcze już zainicjowano, ale to dopiero początek (Domańska, 2008, s. 167–186; Matusiak, 2016; Stępnik i Trześniowski, 2010; Uffelman, 2014, s. 111–121).

Od zakończenia II wojny światowej upłynęło osiemdziesiąt lat, na poniemieckie dziedzictwo można spoglądać bardziej obiektywnie i w szerszej perspektywie. Jest ono wciąż ważnym składnikiem środowiska kulturowego Ziemi Zachodnich.

¹⁴ Wcześniejszy artykuł tejże autorki (Anczyszkina, 2010, s. 74–76).

Nie można go ignorować, czy też – w imię fałszywie pojmowanej „polityki historycznej” – nadawać mu znaczenia innego niż rzeczywiste. Jest szansa, by zbudować tu „transnarodowe pole dialogu” (Traba, 2020, s. 41), nie unikając trudnych tematów, a przez ich przedyskutowanie i emocjonalne „przepracowanie” lepiej rozumieć przeszłość. Powoli upowszechnia się zrozumienie, że dzieła sztuki i architektury, bez względu na to, kiedy powstały i kto je wykonał, należą do wspólnego dorobku kultury ogólnoludzkiej. Wiele poniemieckich zabytków ma istotną wartość artystyczną – ich eksponowanie czyni życie mieszkańców piękniejszym.

Dawni migranci i ich potomkowie żyjący na Ziemiach Zachodnich w zdecydowanej większości czują się już ich pełnoprawnymi, stałymi mieszkańcami, nie są przybyszami „na czas przejściowy”. Nie tylko przyswajają sobie tutejszą dawną kulturę, ale kontynuują ją, wzbogacają. Pamięć o dawnej migracji wciąż jest obecna, podtrzymują więzi „pokucian” czy „lwowiaków”, ale te tradycje stają się coraz mniej ważne. Paradoksalnie – skutkuje to niekiedy rezerwą wobec nowych fal przybyszy. Licznie napływający uciekinierzy z Ukrainy są na ogół traktowani ze zrozumieniem i życzliwie, ale nie przez wszystkich. I to zjawisko znane jest z wielu krajów: migranci, jako tako zasymilowani, z obawą patrzą na nowych przybyszy. I to zasługuje na badania porównawcze.

Bibliografia

- Achremczyk, S. (1999). Biografistyka historyczna i jej rola w umacnianiu tożsamości regionalnej na przykładzie Warmii i Mazur. W: J. Borzyszkowski (red.), *Region i ludzie a historiografia i tożsamość* (s. 65–71). Rada Krajowa Regionalnych Towarzystw Kultury.
- Anczyszkina, L. (2010). Borys Woźnicki i dola Chińskiego Pałacu w Żołoczewie. *Obraz M*, 2/3, 74–76.
- Anczyszkina, L. (2024). Borys Woźnicki (1926–2012) i rewitalizacja zamku w Olesku. *Legnicki Almanach*, 209–222.
- Ashworth, G. J. (2015). Upamiętnianie przemocy i tragedii. Ludzka trauma jako dziedzictwo. W: G.J. Ashworth, *Planowanie dziedzictwa* (tł. M. Duda-Gryc, s. 269–288). Międzynarodowe Centrum Kultury.
- Bień, A. (1997). *Listy z Łubianki*. Wydawnictwo Literackie.
- Bilewicz, M. (2024). *Traumaland. Polacy w cieniu przeszłości*. MANDO.
- Borodziej, W. (1996). Historiografia polska o „wypędzeniu” Niemców. W: *Polska 1944/45–1989. Studia i Materiały*, t. 2 (s. 249–269). Instytut Historii PAN.
- Borodziej, W. (2002). Ucieczka – wypędzenie – wysiedlenie przymusowe. *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, 2, 4(8), 103–114.
- Borodziej, W., Hajnicz, A. (red.). (1998). *Kompleks wypędzenia*. Wydawnictwo Znak.

- Chojecka, E. (2020). *Ślady. Pamięć. Niepamięć. Projekty Trzeciej Rzeszy przeformowania obrazu Górnego Śląska*. W: J. Purchla i Ż. Komar (red.), *Kłopotliwe dziedzictwo? Architektura Trzeciej Rzeszy w Polsce* (s. 243–256). Międzynarodowe Centrum Kultury.
- Dobesz, J. L. (2005). *Wrocławska architektura spod znaku swastyki na tle budownictwa III Rzeszy*. Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej.
- Domańska, E. (2008). Obrazy PRL-u w perspektywie postkolonialnej. W: K. Brzechczyn (red.), *Obrazy PRL o konceptualizacji realnego socjalizmu w Polsce* (s. 167–186). Instytut Pamięci Narodowej.
- Fuhrmeister, C. (2020). Architektura nazistowska a pojęcie kłopotliwego dziedzictwa. W: J. Purchla, Ż. Komar (red.), *Kłopotliwe dziedzictwo? Architektura Trzeciej Rzeszy w Polsce* (s. 17–24). Międzynarodowe Centrum Kultury.
- Garnicka, J. (2008). Prace konserwatorskie przy zabytkowych obiektach sakralnych architektury gotyckiej w województwie koszalińskim w latach 1975–1989. W: Z. Lec, G. Wejman (red.), *Historia ecclesiae in Pomerania. Księga jubileuszowa poświęcona ks. Prof. zw. dr. hab. Lechowi Bończa-Bystrzyckiemu* (s. 303–316). Wydział Teologiczny Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Gandhi, L. (2008). *Teoria postkolonialna. Wprowadzenie krytyczne* (tł. J. Serwański). Wydawnictwo Poznańskie.
- Gawryszewski, A. (2005). *Ludność Polski w XX wieku*. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego PAN.
- Gieba, K. (2014). Poniemieckie cmentarze na Ziemiach Odzyskanych jako przestrzeń afektu (na przykładzie literatury osadniczej). W: Z. Budrewicz, R. Sendyka, R. Nycz (red.), *Pamięć i afekty* (s. 395–409). Instytut Badań Literackich Polskiej Akademii Nauk.
- Gieba, K. (2016). Dyslokacja przestrzeni, dysfunkcja tożsamości. Elementy kontrdyskursu w polskiej literaturze migracyjnej (1945–1989). W: R. Sendyka, T. Sapota, R. Nycz (red.), *Migracyjna pamięć, wspólnota, tożsamość* (s. 206–224). Instytut Badań Literackich Polskiej Akademii Nauk.
- Górny, M., Kończal, K. (2014). Miejsca pamięci w Europie Środkowo-Wschodniej, czyli o regionalnej (anty)repcji wędrującego pojęcia „lieu de memoire”. W: R. Traba (red.), *Historie wzajemnych oddziaływań* (s. 363–386). Oficyna Naukowa.
- Guzicki, A. (2003, 15 listopada). Dwa cmentarze. *Polityka*, 46(2427), 92–93.
- Herzig, A., Ruchniewicz, M. (2006). *Dzieje Ziemi Kłodzkiej*. Oficyna Wydawnicza Atut.
- Holzer, J. (1997). Zło historyczne, ale zło. Wysiedlenie – Vertreibung – przesiedlenie – repatriacja. W: K. Bachmann, J. Kranz (red.), *Przeprosić za wypędzenie? Wypowiedzi oficjalne oraz debata prasowa o wysiedleniu Niemców po II wojnie światowej* (s. 192–198). Centrum Stosunków Międzynarodowych Instytutu Spraw Publicznych.

- Hryciuk, G. (2023). *Przesiedleńcy. Wielka epopeja Polaków, 1944–1946*. Wydawnictwo Literackie.
- Humeńczuk, G. (2003). Pomniki pruskiej i niemieckiej historii Legnickiego Pola, *Szkice Legnickie*, 24, 161–172.
- Jania-Szczechowiak, M. (2017). Nekropolie niepamięci. O wybranych cmentarzach trudnych i cmentarzach niechcianych. W: J. Budzińska, E. Głowacka-Sobiech, B. Jonda (red.), *Niepamięć wojny. Europa Środkowo-Wschodnia w XX/XXI wieku* (s. 207–219). Uniwersytet im. Adama Mickiewicza.
- Januszewski, S. (1945, 15 września). Wrocław stolicą Dolnego Śląska. *Pionier*, (18).
- Kamiński, Ł. (2000). *Polacy wobec nowej rzeczywistości 1944–1948. Formy pozainstytucjonalnego, żywiołowego oporu społecznego*. Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Kłaptocz, A. (2012). *Kostrzyńskie dekady 1960–2010*. Urząd Miasta Kostrzyna nad Odrą.
- Kolbuszewski, J. (1988). Oswajanie krajobrazu. Z problematyki integracji kulturowej na ziemiach zachodnich. W: D. Simonides (red.), *Symbolika regionów. Studia etnologiczno-folklorystyczne* (s. 67–82). Instytut Śląski.
- Krüger, A. (2021). Cmentarze przy Wielkiej Alei w Gdańsku 1867–1945. *Studium z dziejów kultury funeralnej*. Słowo Obraz Terytoria.
- Kuszyk, K. (2019). Allerlei, czyli różnaitości. Na marginesie „Poniemieckiego”. *Legnicki Almanach*, 1, 463–474.
- Kuszyk, K. (2019). *Poniemieckie*. Wydawnictwo Czarne.
- Labuda, A. S. (1997). Niemieckie dziedzictwo historyczno-artystyczne w Polsce. Sądy, stereotypy i opinie po II wojnie światowej. *Artium Quaestiones*, VIII, 5–25.
- Lewicka, M. (2012). *Psychologia miejsca*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Linek, B. (2000). *Polityka antyniemiecka na Górnym Śląsku w latach 1945–1950*. Dom Współpracy Polsko-Niemieckiej.
- Linek, B. (2006). Los niemieckiego dziedzictwa kulturowego na Śląsku Opolskim po II wojnie światowej. W: J. Nowosielska-Sobel, G. Strauchold (red.), *Trudne dziedzictwo. Tradycje dawnych i obecnych mieszkańców Dolnego Śląska* (s. 60–74). Oficyna Wydawnicza Atut.
- Marynowicz, Z. (1945, 16 września). Ziemia naszej przyszłości. *Odrodzenie*, (42).
- Matelski, D. (1999). *Niemcy w Polsce w XX wieku*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Matusiak, A. (red.). (2016). *Posttotalitarny syndrom pokoleniowy w literaturach słowiańskich Europy Środkowej, Wschodniej i Południowo-Wschodniej końca XX – początku XXI wieku w świetle studiów postkolonialnych*. Wydawnictwo „Bonami”.
- Mazur, Z. (red.). (1997). *Wokół niemieckiego dziedzictwa kulturowego na Ziemiach Zachodnich i Północnych*. Instytut Zachodni.

- Mazur, Z. (red.). (2000). *Wspólne dziedzictwo? Ze studiów nad stosunkiem do spuścizny kulturowej na Ziemiach Zachodnich i Północnych*. Instytut Zachodni.
- McAuliffe, M., Ochoa, L.A. (red.). (2024). *World Migration Report 2024*. International Organization for Migration (IOM).
- Merta-Staszczak, A. (2018). *Niechciane dziedzictwo. Nieruchomości zabytkowe na Dolnym Śląsku w latach 1945–1989*. Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Mocek, S. (2010). Pamięć i zapominanie. Kulturowe i społeczne funkcje muzeów. W: D. Folga-Januszewska, B. Gutowski (red.), *Ekonomia muzeum* (s. 167–174). Universitas.
- Nijakowski, L. M. (2006). *Domeny symboliczne. Konflikty narodowe i etniczne w wymiarze symbolicznym*. Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Nijakowski, L. M. (2008). *Polska polityka pamięci. Esej socjologiczny*. Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne.
- Nowosielska-Sobel, J. (2006). „Na barkach nieśli krajobraz” – z problemów osławiania zastanej przez osadników przestrzeni na przykładzie powiatu jeleniogórskiego drugiej połowy lat 40. W: J. Nowosielska-Sobel, G. Strauchold (red.), *Trudne dziedzictwo. Tradycje dawnych i obecnych mieszkańców Dolnego Śląska* (s. 108–126). Oficyna Wydawnicza Atut.
- Osiński, J. (2024). Między cywilizacją a barbarzyństwem. Jeszcze o Rubieży Olgi Tokarczuk, *Nowa Kronika Wałbrzyska*, X, 257–261.
- Paradowska, A. (2020). Mustergau – propaganda i rzeczywistość. W: J. Purchla, Ż. Komar (red.), *Kłopotliwe dziedzictwo? Architektura Trzeciej Rzeszy w Polsce* (s. 203–224). Międzynarodowe Centrum Kultury.
- Pilichowski, C. (1945). Poznaj Ziemie Zachodnie, *Głos Wielkopolski*, 59.
- Pomian, K. (2006). *Historia – nauka wobec pamięci* (tł. J. Pietrzak-Thébault i H. Abramowicz). Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Pomian, K. (2010). *Przeszłość jako przedmiot wiedzy*. Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Praczyk, M. (2017). Strategie osławiania rzeczy na „Ziemiach Odzyskanych” ze szczególnym uwzględnieniem przestrzeni prywatnej. *Miscellanea Posttotalitana Wratislaviensia*, 6, 77–90.
- Praczyk, M. (2018). *Pamięć środowiskowa we wspomnieniach osadników na „Ziemiach Odzyskanych”*. Poznań: Wydawnictwo Instytutu Historii Uniwersytetu Adama Mickiewicza.
- Purchla, J. (2020). Architektura Trzeciej Rzeszy w Polsce – dziedzictwo kłopotliwe? W: J. Purchla, Ż. Komar (red.), *Kłopotliwe dziedzictwo? Architektura Trzeciej Rzeszy w Polsce* (s. 7–16). Międzynarodowe Centrum Kultury.
- Ricouer, P. (2007). *Pamięć, historia, zapomnienie* (tł. J. Margański). Universitas.
- Rokita, Z. (2020). *Kajś. Opowieść o Górnym Śląsku*. Wydawnictwo Czarne.
- Rosińska, Z. (2012). Praca pamięci. W: E. Hałas (red.), *Kultura jako pamięć. Posttradycyjne znaczenie przeszłości* (s. 107–127). Zakład Wydawniczy „Nomos”.

- Rymaszewski, B. (1992). *Klucze ochrony zabytków w Polsce*. Ośrodek Dokumentacji Zabytków.
- Stępnik, K., Trześniowski, D. (red.). (2010). *Studia postkolonialne nad kulturą i cywilizacją polską*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Stobiecki, R. (2016). Polityka historyczna a edukacja szkolna we współczesnej Polsce. Kilka uwag do dyskusji. W: J. Kolbuszewska, R. Stobiecki (red.), *Historia i pamięć. Studia i szkice historiograficzne* (s. 179–190). Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Stolarz, A. (2013). „Niežnośny ciężar historii?”. Dyskurs środkowoeuropejski od lat osiemdziesiątych do współczesności. *Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej*, 11(1), 23–39.
- Strauchold, G. (2006). Dolny Śląsk – „odzyskana perła”. W: J. Nowosielska-Sobel, G. Strauchold (red.), *Trudne dziedzictwo. Tradycje dawnych i obecnych mieszkańców Dolnego Śląska* (s. 9–15). Oficyna Wydawnicza Atut.
- Strauchold, G., Nowosielska-Sobel, J., Nowakowski, R. (red.). (2017). *Od „Landschaftu” do „krajobrazu”. Z pogmatwanych dziejów Śląska*. Ośrodek Pamięć i Przyszłość.
- Szymborska, W., Filipowicz, K. (2016). *Listy. Najlepiej w życiu ma twój kot*. Wydawnictwo Znak.
- Traba, R. (2006). Pamięć zapisana w kamieniu, czyli krajobraz kulturowy jako palimpsest. W: J. Purchla (red.), *Dziedzictwo kresów – nasze wspólne dziedzictwo* (s. 273–280). Międzynarodowe Centrum Kultury.
- Traba, R. (2020). Asymetryczność kultur pamięci. Polskie i niemieckie kłopoty z kłopotliwym dziedzictwem. W: J. Purchla, Ż. Komar (red.), *Kłopotliwe dziedzictwo? Architektura Trzeciej Rzeszy w Polsce* (s. 25–44). Międzynarodowe Centrum Kultury.
- Trzaskowska, G. (2008). *Cmentarze wojenne we Wrocławiu w latach 1939–2002*. Instytut Pamięci Narodowej.
- Uffelman, D. (2014). Problem pamięci o kresach w polskich studiach postkolonialnych. W: H. Gosk, D. Kołodziejczyk (red.), *Historie, społeczeństwa, przestrzenie dialogu. Studia przynależnościowe w perspektywie porównawczej* (s. 111–121). Universitas.
- Wnęk, K. (red.). (2023). *Raport o stratach poniesionych przez Polskę w wyniku agresji i okupacji niemieckiej w czasie II wojny światowej 1939–1945* (t. 1). Wydawnictwo Sejmowe.
- Wylegała, A. (2014). *Przesiedlenia a pamięć. Studium (nie)pamięci społecznej na przykładzie ukraińskiej Galicji i polskich „Ziem Odzyskanych”*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Wylegała, A. (2021). *Był dwór, nie ma dworu. Reforma rolna w Polsce*. Wydawnictwo Czarne.
- Żak, M. (2024). *Drudzy w mieście. Życie codzienne ludności polskiej w Legnicy 1945–1948*. Ośrodek Pamięć i Przyszłość.

Następstwa ekonomiczne zakładania muzeum. Uwagi na tle polskich regulacji prawnych

Cytuj jako: Kurowski, L., Szymaniec, P. (2025). Następstwa ekonomiczne zakładania muzeum. Uwagi na tle polskich regulacji prawnych. W: B. Detyna, P. Szymaniec (red.), *Administracja publiczna i polityki publiczne. Tom poświęcony pamięci Profesora Ryszarda Herbuta. Seria: Administracja Publiczna – Zagadnienia Prawne, Instytucjonalne i Koncepcje Zarządzania* nr 5/2025 (s. 76–91). Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa.

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowa (CC BY 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pl>

DOI: [10.71433/2025.99.4.04](https://doi.org/10.71433/2025.99.4.04)

Streszczenie: *Cel pracy to określenie warunków, które muszą być spełnione, aby instytucja kultury, jaką jest muzeum, mogła funkcjonować w sposób ciągły w długim okresie. Autorzy postrzegają powstanie, a także rozbudowę i modernizację muzeum jako niedochodowy projekt inwestycyjny. Zdaniem autorów decyzja o utworzeniu muzeum zawsze jest uwikłana politycznie. Jednakże zapewnienie trwałości muzeum wymaga, aby tak określić jego profil i charakter, aby miał szansę na szerszą społeczną akceptację w dłuższym okresie. Ponadto konieczne jest sporządzenie studium inwestycyjnego, które obejmuje wycenę korzyści wynikających z tworzonego muzeum.*

Słowa kluczowe: *muzeum, polityka historyczna, niedochodowy projekt inwestycyjny, budżet muzeum.*

Economic Consequences of Establishing a Museum. Remarks in the Context of Polish Legal Regulations

Abstract: *The aim of this essay is to identify the conditions necessary for a cultural institution, such as a museum, to operate sustainably over the long term. The authors view the establishment, expansion, and modernization of a museum as a non-profit investment project. In their opinion, the decision to create a museum is always politically influenced. However, ensuring*

¹ Dr hab., prof. uczelni, Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa, e-mail: likurowski@wp.pl, ORCID: [0000-0002-3667-3974](https://orcid.org/0000-0002-3667-3974).

² Dr hab., prof. uczelni, Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa, e-mail: pszymaniec@ans.edu.pl, ORCID: [0000-0002-5415-9215](https://orcid.org/0000-0002-5415-9215).

a museum's long-term viability requires defining its profile and character in a way that secures broad and lasting social acceptance. Furthermore, it is essential to prepare an investment study that includes an assessment of all the future costs and benefits arising from the museum's establishment.

Keywords: museum, historical policy, non-profit investment project, museum budget

1. Wstęp

Celem niniejszego rozdziału jest określenie warunków, które muszą być spełnione, aby instytucja kultury, jaką jest muzeum, mogła funkcjonować w sposób ciągły w długim okresie. Tworzenie nowego muzeum, jak również rozbudowa czy modernizacja istniejącego są postrzegane jako projekt inwestycyjny. Tylko bowiem spełnienie kryteriów opłacalności inwestycji zapewnia możliwość trwałego rozwoju instytucji. W pracy analizowane są także wymogi prawne potrzebne do uzyskania statusu muzeum w Polsce, co wiąże się z wpisem do odpowiedniego wykazu lub rejestru, uprawniającego do pomocy ze strony państwa, ale jednocześnie wiążącego się z ponoszeniem określonych kosztów przez podmiot założycielski.

2. Współczesna rola muzeum

Instytucja muzeum w kształcie bliskim współczesnemu powstała w XVIII w., kiedy to dotychczasowe kolekcje sztuki i osobliwości, tworzone przez władców i arystokratów, zaczęły być otwierane do zwiedzania, a tym samym dostępne dla nowej, mieszczańskiej publiczności³. W XIX w., wraz z rozwojem państw narodowych i upowszechnianiem się etnicznego rozumienia narodu, muzea otrzymały misję współkształtowania tożsamości narodowej i upowszechniania wiedzy o tym, co uznawano w danym okresie za kulturę narodową. Miały zatem przede wszystkim pełnić swoistą funkcję edukacyjną, przynosząc wiedzę o kraju – poczynając od jego wartości przyrodniczych⁴, przez historię, aż po skarby kultury narodowej i światowej⁵. Muzea, tak jak zabytki, wprzęgnięte zostały w działania, które współcześnie określa się mianem polityki historycznej⁶. Jednocześnie dy-

³ Na ten temat szeroko – zob. (Pomian, 2023, s. 479–539).

⁴ Przykładem instytucji nakierowanej na informowanie o bogactwie przyrodniczym kraju może być Muzeum Narodowe w Pradze, mieszczące się we wspinałym budynku z 1891 r. Zob. (Bukovská, 2021).

⁵ Tak funkcje muzeów postrzegał przeszło sto lat temu, jeszcze podczas I wojny światowej, Mieczysław Treter (1883–1943), który też opowiadał za utworzeniem „Muzeum Walk o Niepodległość Polskiego Narodu”; zob. (Treter, 2019, s. 169–176).

⁶ Koncepcje tego rodzaju muzeów zmieniały się wraz z trajektoriami tej polityki. Ciekawie na ten temat – w kontekście niezrealizowanych projektów muzealnych w Warszawie – pisze Łukasz Bukowiecki; zob. (Bukowiecki, 2021, s. 87–153, 169–272).

namicznie rozwijający się pod wpływem nowych możliwości komunikacyjnych ruch turystyczny spowodował, że przynajmniej niektóre muzea stały się – niekiedy już w XIX w. – miejscami „pielgrzymek” turystów, chcących na żywo zobaczyć sławne obiekty, które znali dotąd wyłącznie z różnych reprodukcji⁷. Muzea niekiedy stawały się instytucjami zwiększającymi atrakcyjność określonych miejsc, przyczyniającymi się do stałego zainteresowania nimi ze strony odwiedzających, a przez to do ich rozwoju ekonomicznego.

Współcześnie nadal z jednej strony oczekuje się, że muzea – także te prywatne – będą realizować określoną misję publiczną⁸. Świadczy o tym choćby treść art. 1 obowiązującej w Polsce Ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 385), w którym wskazuje się, iż muzeum to jednostka organizacyjna „nienastawiona na osiągnięcie zysku”, a główny jego cel to: „gromadzenie i trwała ochrona dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej oraz umożliwianie korzystania ze zgromadzonych zbiorów”⁹. Uznaje się, że muzeum ma współkształtować tożsamość, choć najczęściej chodzić będzie o tożsamość regionalną¹⁰. Piszemy też o „zrównoważonym rozwoju” muzeum, choć pojęcie to rozumie się bardzo szeroko i niekoniecznie w sensie trwałego rozwoju samej instytucji. Chodzi więc o muzeum, które służy tyleż poszczególnym jednostkom, co całym społecznościom, oddziałując na nie, zachowuje i konserwuje dziedzictwo, a jednocześnie ma być miejscem refleksji nad rozwojem cywilizacji, jak również dokumentowania współczesności. Muzeum ma być instytucją partycypacyjną, włączającą w swoje działania lokalną społeczność (Folga-Januszewska, 2022, s. 217–219, 225–229). Uznaje się bowiem, że takie muzea, angażujące społeczność, służą budowaniu kapitału społecznego na poziomie lokalnym¹¹. Muzeom przypisuje się też funkcję swoistego „miejscza pamięci” o lokalnej historii i tożsamości (zob. Buchalik, 2021, s. 43–58). Z drugiej zaś strony muzea nieraz tworzy się przede wszystkim z myślą o „przyciągnięciu” turystów. Już sporo lat temu środowisko muzealników zbulwersował

⁷ Zob. o tym (Figes, 2021).

⁸ Zob. (Wałoś, 2015, s. 25–34). Autor wskazuje na wagę odpowiedzialności za treści przedstawiane w muzeum.

⁹ Na podstawie tej definicji wyróżnia się w literaturze następujące cechy instytucji muzeum: nazwę; trwałość funkcjonowania; wyszczególniony zakres zbiorów; określone zasady zarządzania (Barbasiewicz, 2020, s. 6).

¹⁰ Zob. (Podsiadło, 2010, s. 147–166). Autorka głównie analizuje przykład Kielecczyny.

¹¹ Por. (Tutak, 2021, s. 21–41). W literaturze wskazuje się, że formy i ramy udziału przedstawicieli społeczności w działaniach muzeum muszą być dobrze przemyślane oraz precyzyjnie określone, aby działania partycypacyjne przyniosły pożądane rezultaty.

pomysł – zrealizowany ostatecznie w 2017 r. – aby w Abu Zabi, stolicy Zjednoczonych Emiratów Arabskich, wybudować nowy Luwr, a pomysłodawcy mieli oferować kwoty liczone w milionach euro za prawo do używania marki „Luwr” i wypożyczenie z Paryża niektórych eksponatów (Kaczmarek, 2018, s. 45)¹². Część ekspertów uznała pomysł ten za sprzeniewierzenie się ideałom, dla których istnieje instytucja muzeum. Jednakże kwestie finansowe przeważały i Luwr w Abu Zabi przyjmuje odwiedzających. W wielu miejscach, także w Polsce, podejmuje się decyzje o utworzeniu muzeów z myślą o tym, że atrakcyjnie obmyślane i zaprojektowane, będą skłaniały do odwiedzenia danego miejsca, podnosząc jego atrakcyjność, a przez to pozytywnie oddziałując na lokalną gospodarkę.

3. Koszty funkcjonowania muzeów

Dla naszych celów terminu „muzeum” używamy na określenie każdego uporządkowanego zbioru obiektów uznanych za zabytkowe lub cennych z innych powodów (np. kolekcji okazów przyrodniczych) i udostępnianych do zwiedzania szerszemu gronu osób, które te przedmioty interesują. Termin ten odnosi się zarówno do podmiotów prywatnych, jak i publicznych. Funkcjonowanie takich zbiorów przedmiotów (muzeów) związane jest z ponoszeniem określonych kosztów, które zapewniają, że jest to działalność ciągła, w odróżnieniu od jednorazowego projektu mającego swój początek i określone w czasie zakończenie. Międzynarodowa Rada Muzeów (ICOM) w wielu dokumentach z lat 1946–2007 podejmowała się definiowania muzeów, a wypracowana przez tę instytucję definicja akcentuje takie cechy muzeum, jak brak nastawienia na zysk, dostępność dla publiczności, pozyskiwanie, konserwowanie, badanie, upowszechnianie i wystawienie materialnego i niematerialnego dziedzictwa ludzkości, przy czym działalność muzeum ma służyć takim celom, jak edukacja, badania i rozrywka (zob. Obłąkowska, 2020, s. 22–23).

Muzea zawsze mają wielu sponsorów (zaliczymy do nich też osoby odwiedzające kupujące bilety wstępu), w tym jednego sponsora głównego, który zapewnia, że instytucja taka jest zdolna do działania w długim okresie. Muzeum musi przede wszystkim dbać o właściwe utrzymanie (konserwację i zapewnienie odpowiednich warunków przechowywania) swojej kolekcji przedmiotów – dzieł artystycznych i artefaktów – i jej powiększanie. Głównym celem i zadaniem jest udostępnianie zbioru chętnym do jego obejrzenia, w Polsce zwykle odpłatnie. Cena wstępu zależy od powszechnie uznawanej wartości zbiorów. Im zbiór (lub któraś z jego części) jest cenniejszy, tym więcej osób będzie zainteresowanych

¹² Por. (Clair, 2009, s. 6–7, 34–41; Folga-Januszewska, 2022, s. 221–223). Opłata za używanie marki „Luwr” do roku 2037 wyniosła 400 mln euro.

jego obejrzeniem. Konsekwentnie, zgodnie z zasadami rynku, można domagać się od odwiedzających większej kwoty za prawo jego obejrzenia. W sytuacji wyjątkowej popularności jakiegoś dzieła „biletowany” wstęp może też wpłynąć na ograniczenie liczby odwiedzających do rozsądnego poziomu, tj. pozwalającego zainteresowanym na właściwą ocenę eksponowanych dzieł i bez długiego oczekiwania¹³. Zwiedzający kolekcję stają się tym samym sponsorami umożliwiającymi funkcjonowanie takiego muzeum. Dotyczy to przede wszystkim kolekcji najbardziej wartościowych. Nie wszystkie kolekcje są jednak równie chętnie odwiedzane. Niektóre z nich spełniają określoną funkcję, jaką im przypisuje władza publiczna (właściciel i główny sponsor w jednym). Takie kolekcje wymagają stałego okresowego dofinansowania z budżetu jednostki, która jest właścicielem. W tej sytuacji sponsor oczekuje, że muzeum wniesie swój przyczyniek do realizacji (niemierzalnych lub możliwych tylko do oszacowania, ale zawsze niematerialnych) jego celów.

Od muzeów realizujących głównie cele społeczne (w tym polityczne), które zarówno same, jak i stopień ich realizacji, są trudno mierzalne, nie oczekuje się przynoszenia dochodów. Głównym ich problemem w tych warunkach jest utrzymanie trwałości samej instytucji mającej określone wydatki związane ze spełnianiem ich funkcji społecznej. Składają się na nie stałe wydatki bieżącego funkcjonowania, wydatki inwestycyjne oraz wydatki okazjonalne na realizację projektów jednorazowych, takich jak np. wystawy czasowe czy imprezy kulturalne wzmacniające przekaz społeczny ekspozycji.

Trwałość muzeów zależy więc od pokrycia wszystkich tych kosztów z przychodów własnych i przez sponsorów. W takiej sytuacji znajdują się wszystkie muzea na świecie bez względu na to, czy są one sponsorowane przez sektor publiczny czy sektor prywatny. Jednocześnie każde muzeum, ze względu na rodzaj eksponatów i jego specyficzną tematykę, będzie miało własną (ale ulegającą zmianom w czasie) strukturę pokrycia wydatków. Ze względu na to wymagać będzie większego czy mniejszego dofinansowania przez sponsora głównego dla utrzymania równowagi finansowej. W sektorze publicznym, w którym obowiązują ograniczenia budżetowe, wydatki na utrzymanie muzeów muszą konkurować z innymi pilnymi wydatkami w zależności od bieżącej sytuacji politycznej kraju.

Dochody własne muzeum pochodzą z różnych działalności i mogą należeć do nich przychody z:

¹³ W przypadku paryskiego Luwru praktycznie wszystkie osoby z 30 000 dziennie je odwiedzających chcą zobaczyć *Giocondę Leonarda da Vinci*. Powoduje to duże problemy logistyczne i stratę czasu dla zarówno pracowników muzeum, jak i odwiedzających oczekujących na swoją kolej do obejrzenia obrazu. Zaproponowane przez prezydenta Macrona rozwiązanie to umieszczenie tego właśnie obrazu w osobnym, specjalnie do tego przeznaczonym, budynku. Zob. (Schofield, 2025).

- biletów wstępu;
- wynajmu przestrzeni i przychody z organizowanych wydarzeń kulturalnych;
- licencji i produktów pamiątkowych;
- okazjonalnych wpłat sponsorów i darczyńców indywidualnych.

Wydatki bieżące muzeum obejmują takie pozycje, jak utrzymanie budynku, zbiorów, wynagrodzenia personelu, koszty ubezpieczenia zbiorów itp. Są to wydatki stałe, niezależne od tego, ile osób odwiedza muzeum. Jak widać z wymienionych pozycji dochodów własnych muzeum, nie mogą one służyć jako podstawa do planowania i pokrywania wydatków bieżących funkcjonowania, ponieważ ich wielkość zależy od wielu innych czynników niezależnych od prawidłowego działania kierownictw muzeów¹⁴.

Dla trwałości funkcjonowania muzeum pozostałą kwotę musi więc dostarczyć główny sponsor, dla większości muzeów – jednostka sektora publicznego. Główny sponsor (właściciel muzeum) może zdecydować o polityce pobierania opłat od odwiedzających. W mniejszych muzeach regionalnych, odwiedzanych rocznie przez kilka tysięcy osób, przychody z biletów wstępu stanowią niewielki procent pokrycia kosztów bieżących muzeum. Rezygnacja z „biletowania” wymagająca marginalnego wzrostu wsparcia (subwencji) mogłaby znacznie zwiększyć liczbę odwiedzających, a co za tym idzie – także oczekiwany przez sponsora efekt oddziaływania społecznego.

Przykładem wielkiego muzeum należącego i finansowanego przez państwo jest British Museum, które od swojego założenia w roku 1753 oferuje wstęp wolny do całej stałej ekspozycji¹⁵. Ze względu na bardzo dużą liczbę chętnych konieczna jest jednak wcześniejsza rezerwacja wstępu (na dzień i godzinę) w celu uniknięcia zagęszczenia powyżej poziomu uważanego za racjonalny. Obecnie trwa dyskusja nad wprowadzeniem opłaty w wysokości 20 funtów dla turystów zagranicznych (osoby do 25. roku życia miałyby być zwolnione z opłat). Zwolennicy opłaty twierdzą, że nie tylko przyniesie ona dodatkowe środki, ale tak-

¹⁴ Według danych GUS Polskie muzea w 2019 r. odwiedziło 40 mln osób, w 2020 r. tylko 16,6 mln (z powodu pandemii COVID-19). Później liczby te rosły do 25,3 mln w 2021 r., 36,7 mln w 2022 r. i 43,3 mln w 2023 r. Podobne wahania liczb obserwowano także w zakresie organizowanych wystaw czasowych czy imprez kulturalnych organizowanych przez muzea. Także największe muzeum na świecie, paryski Luwr, opierające swoją działalność w znacznym stopniu na dochodach z drogich biletów wstępu, odnotowało duży spadek liczby osób odwiedzających z powodu pandemii z 9,6 mln w 2019 r. do 2,7 i 2,8 mln odpowiednio w latach 2020–2021. W 2021 r. wpływy z biletów stanowiły 33% przychodów Luwru, który także dostaje dotacje – głównie na inwestycje; zob. (Conseil d'administration de l'Établissement public du musée du Louvre, 2021).

¹⁵ British Museum było pierwszym muzeum o charakterze narodowym, szeroko otwartym dla zwiedzających i nienależącym do Kościoła albo członków rodzin arystokratycznych lub dynastii panujących.

że pozwoli na zmniejszenie efektu zagęszczenia, utrudniającego odbiór sztuki. Przeciwnicy z kolei uważają, że pomysł ten podważa zasadę równego dostępu do zbiorów muzealnych¹⁶.

Prywatne J. Paul Getty Museum w Los Angeles, uważane za jedno z najlepszych muzeów na świecie, oferuje także wszystkim wstęp wolny. Jest to możliwe dzięki stworzonemu przez J.P. Getty'ego funduszowi powierniczemu, który promuje kulturę, sztukę i badania naukowe (w roku 2023 jego wartość aktywów przekroczyła 12,5 mld dolarów). Największym beneficjentem funduszu jest J. Paul Getty Museum w Kalifornii, które korzysta z ponad połowy wszystkich rocznych kwot wypłacanych z funduszu beneficjentom (J. Paul Getty, 2023).

4. Muzeum jako projekt inwestycyjny

W Polsce w ostatnich latach stworzono szereg nowych muzeów, głównie poświęconych osobom uważanym za godne upamiętnienia ze względu na ich rolę w historii kraju. Stworzenie nowego muzeum jest projektem inwestycyjnym. Realizacja każdego projektu zawsze powinna być poprzedzona odpowiednim studium wykonalności, które pokaże wszystkie koszty z i korzyści, jakie ten projekt będzie przynosił w przyszłości. Koszty z nim związane to zarówno bezpośrednie wydatki, takie jak koszt ziemi, koniecznej otaczającej infrastruktury, budynków i budowli, jak i inne wydatki ponoszone do czasu oddania muzeum do dyspozycji operatora i zwiedzających. W przypadku każdego projektu do kosztów należy zaliczyć także całkowite przyszłe wydatki w całym okresie eksploatacji planowanego obiektu. W przypadku muzeum koszty te stanowią przyszłe obciążenie budżetu jednostki prowadzącej muzeum. Dla projektów dochodowych sprawa korzyści jest oczywista. Projekt jest wówczas dla inwestora opłacalny, kiedy suma zaktualizowanej wartości przyszłych przychodów, pomniejszona o także zaktualizowaną przyszłą wartość wydatków bieżących (tj. ponoszonych co roku na funkcjonowanie przedsięwzięcia), jest większa od dzisiejszego nakładu inwestycyjnego. Ostatecznie o tym, czy projekt będzie trwały, decydują warunki rynkowe. Obserwowane na rynku upadłości przedsiębiorstw są ilustracją tego, że nie wszystkie inwestycje przynoszą oczekiwane przez inwestora wyniki. Przyczyn tego zjawiska jest wiele, a jedną z ważniejszych może być brak lub niewłaściwie sporządzone opracowanie przedinwestycyjne. Inwestor prywatny sam decyduje o tym, na co przeznaczają swoje pieniądze, i ponosi pełne ryzyko inwestycyjne.

Tworzenie nowego muzeum przez jednostkę sektora publicznego będzie zawsze projektem niedochodowym. W tym przypadku konieczne jest jasne i do-

¹⁶ W celu poznania argumentacji za wprowadzeniem opłaty – zob. (Ho, 2024). W celu prezentacji przeciwnego stanowiska – zob. (Stehen, 2025).

brze sprecyzowane określenie celów projektu i związanych z nimi oczekiwanymi przez inwestora korzyściami. Jest to konieczne, ponieważ każdy cel społeczny może być osiąganym różnymi sposobami. Wydatkowanie środków publicznych nakłada na decydentów obowiązek dużej ostrożności w wyborze najlepszej alternatywy osiągnięcia celu, to jest takiej, która spełnia oczekiwania (osiągnięty jest przyjęty cel) najniższym kosztem zaangażowania środków publicznych. W tym kontekście budowa muzeum nie powinna być celem samym w sobie, a tylko środkiem do realizacji celów, jakich oczekuje się od tego muzeum (np. efekt edukacyjny czy przyciągnięcie większej liczby turystów do miasta).

Zidentyfikowane korzyści przypisywane funkcjonowaniu muzeum, które będą „spłacać” wydatki poniesione na inwestycje, będą określone – tam, gdzie to możliwe – w pieniądzu – wpływy ze sprzedaży biletów wstępu czy przychody netto z imprez okazjonalnych organizowanych przez muzeum. W większości będą to jednak korzyści społeczne i możliwe zewnętrzne korzyści ekonomiczne niedające się dokładnie policzyć. Określenie opłacalności projektu, w tym wypadku równoznaczne z jego racjonalnością, wymagać będzie możliwie najlepszego oszacowania sumy tych korzyści wyrażonej w pieniądzu. Umożliwi to stwierdzenie, czy suma korzyści będzie większa, czy mniejsza od planowanych wydatków inwestycyjnych, i podjęcie ostatecznej decyzji na temat budowy muzeum czy zaniechania tego pomysłu.

Szacowaniem opłacalności projektów niedochodowych, takich jak muzeum, zajmuje się analiza ekonomiczna projektów. Bierze ona pod uwagę wszystkie koszty i korzyści projektu bez względu na to, kto koszty jego realizacji ponosi i kto uzyskuje korzyści. Ważne jest przy tym, by suma korzyści przewyższyła sumę kosztów, i społeczeństwo, jako całość, uzyskało z tego projektu korzyść netto. Ze względu na możliwą dużą subiektywność szacunku wielu rodzajów korzyści przypisywanych projektowi, takiemu jak muzeum, konieczny jest w nim udział grupy ekspertów, który może doprowadzić do w miarę obiektywnej wyceny tych korzyści.

Oszacowane korzyści muszą łączyć się ściśle z celami przyświecającymi założeniu nowego muzeum. Większość korzyści (80%) zgodnie z zasadą Pareto powinna być przypisana zasadniczemu celowi (zgodnie z założeniem *Objective Oriented Project Planning*). Dla trwałości muzeum jako projektu inwestycyjnego ważne jest, aby „szkielet” kolekcji muzealnej podporządkowany był myśli przewodniej czy też programowi, któremu także były podporządkowane późniejsze nabytki muzeum. Bez takiego programu (lejtmotywu) kolekcja może stać się bowiem dość przypadkowym zbiorem obiektów, co zmniejsza jej atrakcyjność dla odwiedzających.

Korzyści „zewnętrzne”, takie np. jak to, że dojazd do muzeum będzie także dostępny dla pojazdów i osób nieodwiedzających muzeum, nie mogą stanowić kwoty

przeważającej o opłacalności społecznej przedsięwzięcia. W dłuższym okresie jest to szczególnie istotne, kiedy duża liczba eksponatów będzie miała raczej wartość emocjonalną, a nie materialną. Sama wycena kwoty korzyści jest ściśle związana z oczekiwaną liczbą osób potencjalnie zainteresowanych odwiedzeniem muzeum. Należałoby oszacować indywidualną korzyść wynikającą ze skutków przekazu określonych informacji w oparciu o szacunek kosztu innego sposobu przekazu tychże informacji. Przemnożenie tego przez oczekiwaną liczbę odwiedzających określiłoby korzyść wyrażoną w pieniądzu przypisywaną takiemu projektowi.

Korzyści „zewnętrzne” można szacować w oparciu o metody stosowane dla oceny projektów związanych ze środowiskiem naturalnym i turystyką. W metodach tych w pierwszym rzędzie identyfikuje się rodzaje korzyści dla tak zwanych „interesariuszy zewnętrznych”, a następnie wycenia się kwotę tych korzyści. W przypadku muzeum można brać pod uwagę zwiększenie czy intensyfikację (dłuższy pobyt) ruchu turystycznego, tworzenie miejsc pracy, wpływ na tworzenie i funkcjonowanie lokalnych przedsiębiorstw czy rozwój lokalnej infrastruktury¹⁷. W podobny sposób przy analizie innych projektów niedochodowych, np. infrastrukturalnych, można wliczać w ich korzyści zewnętrzne dodatkowe korzyści generowane dla istniejących już muzeów.

Jeżeli kalkulacje opłacalności społecznej wykażą opłacalność – czy w tej sytuacji „korzystność” tworzenia nowego muzeum, konieczne będzie wyliczenie obciążeń finansowych dla budżetu jednostki przeznaczającej środki na budowę. Władze publiczne, podejmując decyzję, zawsze muszą brać pod uwagę dostępność środków w bieżącym budżecie. Bardzo często zachętę stanowić będzie dostępność dodatkowych środków możliwych do uzyskania, np. pochodzących z programów Unii Europejskiej. Każda wybieralna władza chętnie z tego korzysta, ponieważ nowa inwestycja zyskuje jej dodatkową popularność przydatną w kolejnych wyborach. Takie krótkookresowe podejście nie bierze pod uwagę przyszłych kosztów bieżących muzeum, jakie będą zwiększać przyszłe obciążenia budżetu konieczne do finansowania działalności muzeum. Taki pozostawiony w „spadku” projekt inwestycyjny w trakcie realizacji może w konsekwencji spowodować ograniczenie swobody podejmowania decyzji przez polityków podejmujących kolejne decyzje budżetowe i/lub wymusić ograniczenie finansowania innych istotnych społecznie programów.

¹⁷ Zob. też: (Obłąkowska, 2020, s. 74–77). Przy tym – jak podaje cytowana autorka – wykorzystanie tych korzyści zewnętrznych „w sektorze turystycznym wymaga od przedsiębiorców i lokalnych społeczności przedsiębiorczości, kreatywności i umiejętności uzupełnienia lokalnej oferty turystycznej zgodnej z potrzebami odwiedzających. W kwestii rozwoju lokalnego rynku turystycznego potrzebne jest bowiem przekroczenie pewnego poziomu podaży kompleksowej oferty dla odwiedzających, aby rynek ten przesunął się do wyższego stanu równowagi” (Obłąkowska, 2020, s. 171).

Już w fazie rozważania budowy nowego muzeum taką możliwość trzeba brać pod uwagę. Każde bowiem zmniejszenie środków budżetowych w przyszłości może znacznie zmniejszyć opłacalność społeczną przyszłego muzeum, ograniczając rozmiar efektów oddziaływania społecznego. Muzeum musi pokryć swoje koszty stałe działalności (utrzymanie budynków zbiorów i płace personelu itp.), natomiast zmniejszenie finansowania zmniejszy możliwość realizacji dodatkowych programów, takich jak imprezy okolicznościowe i możliwość organizowania wystaw czasowych, w których oddziaływanie społeczne stanowi ważny element realizacji oczekiwanego przez decydentów efektu politycznego czy edukacyjnego.

5. Zadania statutowe muzeum w Polsce

Ze względu na misję publiczną, przypisaną muzeum, prowadzenie takiej instytucji jest działalnością, która podlega większym lub mniejszym – w zależności od podejścia przyjętego w danym państwie – ograniczeniom i nałożonym regulacjami prawnymi obowiązkom. W wypełnianiu tych obowiązków zadania statutowe łączy się najczęściej z koniecznością poniesienia określonych kosztów. Poniżej – aby przybliżyć tę problematykę – przeanalizujemy wymagania odnoszące się do zarówno publicznych (państwowych albo samorządowych), jak i prywatnych muzeów zgodnie z polskimi regulacjami ustawy z 1996 r. o muzeach.

Muzea są wpisywane do wykazu prowadzonego w Biuletynie Informacji Publicznej przez ministra właściwego – zgodnie z określeniem działów administracji rządowej – do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 5 ust. 1). Statut muzeum jest nadawany przez podmiot, który je tworzy, lecz wymaga uzgodnienia z tym właśnie ministrem (art. 6 ust. 1). Minister ów prowadzi też nadzór nad wszystkimi muzeami, w którego ramach może przeprowadzać kontrolę ich działalności (art. 8 ust. 1). W przypadku bezskuteczności zaleceń dotyczących „usunięcia stwierdzonych uchybień w działalności muzeum” minister może wydać decyzję administracyjną zakazującą dalszej jego działalności. Wymaga to uprzedniego wysłuchania podmiotu założycielskiego, rady muzeum lub rady powierniczej¹⁸ oraz opinii Rady do spraw Muzeów (art. 8 ust. 2). W treści tej decyzji określa się także „sposób zabezpieczenia muzealiów” (art. 8 ust. 3). Dodatkowe wymagania dotyczą muzeum rejestrowanych, tj. wpisanych do Państwowego Rejestru Muzeów.

W literaturze wskazuje się, że na podstawie wyróżnionych w art. 1 i art. 2 ustawy celów muzeum można wskazać dwa podstawowe obszary działania tej instytucji – ochronny oraz upowszechniający (Golat, 2005, s. 200). Muzeum jest

¹⁸ Rada powiernicza może występować jedynie w muzeach bezpośrednio podległych ministrowi; zob. art. 16 ustawy o muzeach.

podmiotem misyjnym, a elementy tej misji wskazano w zamieszczonym w art. 2 ustawy katalogu otwartym, który obejmuje m.in.

- „gromadzenie zabytków w statutowo określonym zakresie”,
- „katalogowanie i naukowe opracowywanie zgromadzonych zbiorów”,
- „przechowywanie gromadzonych zabytków, w warunkach zapewniających im właściwy stan zachowania i bezpieczeństwo, oraz magazynowanie ich w sposób dostępny do celów naukowych”,
- „zabezpieczanie i konserwację zbiorów” (pkt 1–4) (zob. Barbasiewicz, 2020, s. 9–14).

Przytoczone elementy misyjne generują największe koszty, które trudno ograniczyć. Poza tym trzeba wskazać na koszty utrzymania zasobów, które pozwalają na wykonywanie działań misyjnych, takich jak udostępnianie zbiorów i pozostała działalność edukacyjna. Zasoby te umożliwiają społeczny przekaz związany z tematyką danego muzeum, który jest oczekiwany przez podmiot je organizujący (można by rzec, zgodnie z łacińskim powiedzeniem *cuius regio eius religio*)¹⁹. Przy tym w razie ograniczenia środków cięciom będą podlegać przede wszystkim wydatki na tę działalność bieżącą, edukacyjną i na inwestycje (w tym powiększanie zbiorów i budowę oraz remonty kapitalne obiektów), a wydatki, które nazwalismy związanymi z infrastrukturą muzeum, powinny pozostać na poziomie gwarantującym dobry stan zbiorów.

Wywiązywanie się z zadań dotyczących nie tylko gromadzenia, odpowiedniego przechowywania zbiorów, ale także działalności naukowej dotyczącej tych zbiorów niewątpliwie generuje koszty, a to właśnie ich realizacja odróżnia jakąś formę gabinetu osobliwości od muzeum. Należy podkreślić, że polski ustawodawca – idąc za wytycznymi ICOM – zdecydował, że muzeum może prowadzić działalność gospodarczą wyłącznie jako dodatkową i tylko w celu finansowania działalności podstawowej, misyjnej (art. 9). Ponadto określono, że jeden dzień w tygodniu wstęp na wystawy stałe ma być nieodpłatny (art. 10 ust. 2), co niewątpliwie ogranicza przychody muzeum.

Wpisanie muzeum do Państwowego Rejestru Muzeów odbywa się w drodze decyzji administracyjnej (art. 15) i z jednej strony uzależnione jest od spełniania dalszych wymagań, a zwłaszcza „od znaczenia posiadanych przez muzeum zbiorów, zespołu wykwalifikowanych pracowników, pomieszczeń i stałego źródła finansowania – zapewniających spełnienie statutowych celów muzeum” (art. 13 ust. 2). Z drugiej zaś strony nadanie instytucji statusu muzeum rejestrowanego może być korzystne zarówno dla niej, jak i dla podmiotu założycielskiego, gdyż korzysta ono „ze szczególnej ochrony i pomocy finansowej państwa” (art. 13 ust. 5).

¹⁹ Przykładowo organy jednostki samorządu terytorialnego organizującej muzeum oczekują pozytywnego przekazu dotyczącego danej miejscowości, np. podkreślającego wielokulturowość, historię miejsca i związane z nią atrakcje turystyczne.

Polski ustawodawca skupia się na zadaniach muzeum stanowiących jego bieżącą, operacyjną działalność. Być może to jest jednym z powodów, dla których – jak wskazuje się w literaturze – zarządzanie strategiczne nie jest doceniane w procesie kierowania polskimi muzeami publicznymi, a nawet jeżeli w określonych muzeach strategię rozwoju zostały określone, powstaje często problem z mierzeniem postępów ich realizacji²⁰. Zupełne zaniedbanie myślenia strategicznego nie służy zapewnieniu trwałości funkcjonowania instytucji kultury, jaką jest muzeum.

6. Budżet i trwałość działalności muzeum

Budżet każdego muzeum składa się z kilku kluczowych pozycji, które można podzielić na przychody i wydatki. W dalszej części rozważań wskażemy najważniejsze jego elementy.

1. Przychody (źródła finansowania):

- dotacje publiczne – środki od rządu, samorządów lub instytucji kulturalnych,
- wpływy z biletów – sprzedaż biletów wstępu na wystawy stałe i czasowe,
- darowizny i sponsoring – wsparcie od osób prywatnych, firm i fundacji,
- projekty i granty – środki z krajowych i międzynarodowych funduszy na konkretne inicjatywy,
- przychody z działalności gospodarczej – np. sklep muzealny, restauracja, wynajem przestrzeni,
- wpływy z praw autorskich i licencji – np. reprodukcje dzieł sztuki, publikacje muzealne.

2. Wydatki:

- koszty operacyjne:
 - a) wynagrodzenia pracowników (kuratorzy, przewodnicy, administracja),
 - b) konserwacja zbiorów i ochrona eksponatów,
 - c) opłaty za media (prąd, woda, ogrzewanie),
 - d) utrzymanie budynku (remonty, sprzątanie, ochrona),
 - e) ubezpieczenia kolekcji i obiektów,
- koszty działalności uzupełniającej ofertę wystawienniczą:
 - a) koszty organizacji wystaw (projektowanie, montaż, transport eksponatów),
 - b) koszty edukacyjne (warsztaty, programy dla szkół),
- koszty inwestycji i rozwoju:
 - a) digitalizacja zbiorów i rozwój technologii,
 - b) modernizacja wystaw i infrastruktury muzealnej.

²⁰ Szeroko o tym – zob. (Szostak, 2023, s. 245–256).

Dobrze zarządzane muzeum stara się równoważyć te elementy, aby zapewnić stabilność finansową i atrakcyjność oferty dla zwiedzających. To wymaga jednak zwiększania nakładów, podczas gdy – zwłaszcza w przypadku muzeów małych, niezbyt licznie odwiedzanych – lokalne władze często nie są do tego skłonne (por. Buchalik, 2021, s. 43). W tej sytuacji trwałość²¹ muzeum jest zagrożona i konieczne jest podejmowanie czasem trudnych decyzji.

Do trwałości działalności nowo zakładanego muzeum (czy rozbudowy już istniejącego) może przyczynić się przygotowanie realistycznego studium inwestycyjnego. Takie studium, jak już wspomniano, poza samą wyceną kosztów operacji oraz przyszłej oczekiwanej liczby odwiedzających związanej z przyszłym oczekiwanymi regularnymi korzyściami, w tym przychodami, powinna uwzględnić pokrywanie wydatków operacyjnych przez poszczególne zidentyfikowane wcześniej źródła finansowania.

W przypadku właściciela prywatnego muzeum on sam odpowiada za jego funkcjonowanie i pokrycie kosztów. Jeżeli takie muzeum realizuje także cele społeczne, może on oczywiście ubiegać się o dofinansowanie ze źródeł publicznych. On sam jednak decyduje o tym, czy kontynuować działalność, realizując cele, na które wyłożył własne środki, czy też ją zakończyć.

Muzea zakładane przez jednostki sektora publicznego czy pozostające w ich gestii powinny mieć zagwarantowaną pewną stałą roczną kwotę finansowania (budżet) pokrywającą przynajmniej bieżące wydatki operacyjne. Kwotę tę musi zapewniać gestor, którego cele muzeum realizuje. Wydatki związane z działalnością uzupełniającą, ofertą wystawienniczą, a także z inwestycjami i rozwojem muzeum mogą być pokrywane przez projekty finansowane przez różnych sponsorów muzeum, włączając w to głównego jego gestora. „Projekty” będą mogły być realizowane w formie działań *ad hoc* wówczas, gdy personel muzeum będzie w stanie je zrealizować, i równocześnie możliwe będzie ich finansowanie przez któregoś ze sponsorów.

Pisząc o trwałości muzeum, nie sposób nie wspomnieć o obserwowanych możliwych i czasami występujących zjawiskach patologicznych przy zakładaniu bądź finansowaniu już istniejących muzeów. Jak wcześniej wspomniano, każde muzeum niesie pewien przekaz, który jest zgodny z intencjami sponsora, którym jest demokratycznie wybrana władza publiczna. Muzea przechowują i eksponują wartościowe pamiątki świadczące o przeszłości, ale także mogą nieść przekaz polityczny mający za cel kształtowanie/utrwalanie poglądów osób je odwiedzających zgodnie z intencjami władzy politycznej. W takim przypadku ekspozycja, jej

²¹ Termin „trwały” jest odpowiednikiem angielskiego *sustainable*, co oznacza zdolny do utrzymania (się) na pewnym poziomie. W ekonomii rozwoju używane jest też określenie *self-sustainable* tłumaczone jako „samopodtrzymujący się”. W tym ostatnim znaczeniu używamy tutaj tego terminu.

interpretacja i przekaz mogą niekoniecznie być zgodne w przyszłości z interpretacją historii przez kolejny wybrany rząd decydujący o wydatkowaniu środków publicznych. Do tej kategorii można zaliczyć także przyznawanie środków na zakładanie, inwestycje i/lub działalność muzeów stronnikom politycznym w celu wynagrodzenia ich przeszłej (lub oczekiwanej) przychylności. Trwałość takich instytucji, a bardziej precyzyjnie – ich przetrwanie w dłuższym okresie, zależeć będzie od dobrej woli decydentów wydzielających w kolejnych rocznych cyklach budżetowania środki publiczne konieczne do pokrycia kosztów operacyjnych.

Do zakładania nowego muzeum można podchodzić jak do każdego innego projektu w sektorze publicznym. Projekt musi zawierać dobrze sprecyzowany cel, a kilka lat po zakończeniu samej inwestycji konieczna jest weryfikacja stopnia realizacji tego celu. Taka ewaluacja w sektorze prywatnym pozwala na wyciągnięcie wniosków na temat przyszłości realizowanego projektu: kontynuujemy działalność, prowadzimy restrukturyzację lub kończymy działalność, uznając poniesioną stratę. Zakładanie nowego muzeum jest przedsięwzięciem politycznym, ponieważ zawsze towarzyszą mu szczytne hasła nawiązujące do osób czy wydarzeń historycznych, których interpretacja nie zawsze jest jednoznaczna²². Przez to decyzja o zamknięciu (likwidacji) muzeum może być znacznie trudniejsza niż decyzja o jego powstaniu, szczególnie wtedy, kiedy dawni bohaterowie uznawani są według dzisiejszej poprawności politycznej za złoczyńców²³. Ponadto przed założeniem muzeum należy wiedzieć, jakie eksponaty będą w nim pokazywane, nie zaś gorączkowo poszukiwać artefaktów do ekspozycji po podjęciu decyzji o jego stworzeniu.

3. Zakończenie

Założenie publicznego muzeum jest niedochodowym projektem inwestycyjnym, a taka decyzja jest motywowana politycznie. Może być częścią określonych polityk publicznych na szczeblu centralnym albo regionalnym, a przy tym ma prezentować pewien obraz zjawisk społecznych, kulturowych czy przyrodniczych, jak też wizję przeszłości wzmacniającą współczesny przekaz polityczny. Uznajemy zatem, że uwikłanie muzeów we współczesne debaty polityczne jest niejako nieuchronne, przy czym nie oznacza to krytyki tej instytucji. Ze względu na naturalne w systemie demokratycznym różnice polityczne zapewnienie trwałości założonego muzeum wymaga takiego określenia jego profilu, który ma szansę na szerszą społeczną akceptację w dłuższym okresie. Ponadto sporządze-

²² Dla skrajnego przykładu – zob. (Echo Krakowskie, 1950; Król, 1966, s. 59–70).

²³ Warto np. podać, że Muzeum Lenina w Poroninie zakończyło swoją działalność na fali transformacji ustrojowej 28 stycznia 1990 r. Zob. (Mętrak, 2014, s. 184–217).

nie studium inwestycyjnego wymusza pewną dyscyplinę i konieczność zajęcia się wyceną korzyści wynikających z tworzonego muzeum, przy czym analiza ta bierze pod uwagę wszystkie koszty i korzyści, bez względu na to, kto te koszty ponosi i kto jest beneficjentem korzyści. Muzeum powinno być powoływane z myślą o odwiedzających, spadek zaś atrakcyjności ekspozycji powoduje, że z czasem staje się ono składnicą eksponatów, tracąc tym samym swój właściwy charakter.

Bibliografia

- Barbasiewicz, M. (2020). *Ustawa o muzeach. Komentarz*. C.H. Beck.
- Buchalik, L. (2021) Muzeum lokalne między statystyką a misją. W: W. Borkowski (red.), *I Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Muzealników Polskich. Miejsca – nie miejsca? Muzea wobec zmian społecznych* (s. 43–58). Państwowe Muzeum Archeologiczne.
- Bukovská, K. (2021, 25 listopada). *(Re)construction of Czech History: The National Museum and its New Permanent Exhibition on the Twentieth Century*. Cultures of History Forum. Pobrano 14 stycznia 2025 z <https://www.cultures-of-history.uni-jena.de/exhibitions/reconstruction-of-the-czech-twentieth-century>
- Bukowiecki, Ł. (2021). *Mea-preteksty. Niezrealizowane przedsięwzięcia muzealne wobec negatywnego dziedzictwa w Warszawie*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Clair, J. (2009). *Kryzys muzeów. Globalizacja kultury* (tłum. J.M. Kłoczowski). Wydawnictwo Słowo/Obraz Terytoria.
- Conseil d'administration de l'Établissement public du musée du Louvre. (2021). *Rapport de gestion sur les comptes consolidés annuels 2021*. Pobrano 8 kwietnia 2025 z https://www.impots.gouv.fr/sites/default/files/media/1_metier/3_partenaire/organismes_publics/rapp_gestion_conso_louvre_2021.pdf
- Echo Krakowskie. (1950, 23 stycznia). *W Poroninie zostało otwarte muzeum Lenina*. Echo Krakowskie, V.
- Figes, O. (2021). *Europejczycy. Początki kosmopolitycznej kultury* (tłum. Ł. Błaszczyk). Wydawnictwo Wielka Litera.
- Folga-Januszewska, D. (2022). *Emocjoneum. Muzeum jako instytucja emocji*. Muzeum Pałacu Króla Jana III w Wilanowie.
- Golat, R. (2005). Nowe zasady działalności muzealnej w kontekście zadań samorządu terytorialnego (praktyczny komentarz do ustawy o muzeach). *Muzealnictwo*, 46, 199–208.
- Ho, K. K. (2024, 2 lipca). *British Museum Should Charge Visitors £20 Entry Fee, Says Former Director*. Pobrano 4 kwietnia 2025 z <https://www.artnews.com/art-news/news/british-museum-entry-fee-former-director-mark-jones-parthenon-marbles-1234711202/>

- J. Paul Getty Trust. (2023). "Full Filing" for fiscal year ending June 2023. Pobrano 2 kwietnia 2025 z <https://projects.propublica.org/nonprofits/organizations/951790021/202421359349106107/full>
- Kaczmarek, J. (2018). Muzeum jako przestrzeń sztuki, pamięci i dialogu. Przypadek najmniejszego muzeum świata. *Pogranicze. Studia Społeczne*, XXXIV, 45–62.
- Król, S. (1966). Muzea historii ruchu rewolucyjnego w Polsce. *Ziemia*, 6, 59–70.
- Mętrak, M. (2014). Cokół do wynajęcia – muzeum i pomnik W.I. Lenina w Poroninie w pamięci współczesnych mieszkańców Podhala. W: M. Małanicz-Przybylska (red.), *Co słyhać na Podhalu: tradycja we współczesności* (s. 184–217). Instytut Etnologii i Antropologii Kulturowej Uniwersytetu Warszawskiego.
- Obłąkowska, K. (2020). *Muzeum zamkowe i pałacowe w Polsce w świetle pozytywnych efektów zewnętrznych ich działalności*. Difin.
- Podsiadło, J. (2010). *Muzeum jako ośrodek kształtowania tożsamości regionalnej*. Kieleckie Towarzystwo Naukowe.
- Pomian, K. (2023). *Muzeum. Historia światowa. Tom 1: Od skarbcza do muzeum*. Wydawnictwo Słowo/Obraz Terytoria.
- Schofield, H. (2025, 28 stycznia). *Mona Lisa to Be Moved as Part of Major Louvre Overhaul*. Pobrano 8 kwietnia 2025 z <https://www.bbc.com/news/articles/cde9r0xgk67o>
- Stephen, S. (2025, 11 marca). *Entry Fee Would 'Undermine Foundational Principle' of National Museums*. Pobrano 2 kwietnia 2025 z <https://www.museumssociation.org/museums-journal/news/2025/03/entry-fee-would-undermine-foundational-principle-of-national-museums/>
- Szostak, A. (2023). *Zarządzanie strategiczne w polskich muzeach publicznych*. Wydawnictwo Attyka.
- Treter, M. (2019). *Muzea współczesne*. Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Tutak, M. (2021). Muzeum – trzecie miejsce? W: W. Borkowski (red.), *I Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Muzealników Polskich. Miejsca – nie miejsca? Muzea wobec zmian społecznych* (s. 21–41). Państwowe Muzeum Archeologiczne.
- Waltoś, S. (2015). Misja, etyka, wartości. Pytania o wartościotwórczą rolę muzeów. W: M. Wysocki (red.), *I Kongres Muzealników Polskich* (s. 25–34). Narodowe Centrum Kultury.

Akty prawne

Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 385)

Odbudowa obrony cywilnej jako elementu systemu administracji państwa

Cytuj jako: Orzech, T., Orzech, N. (2025). Odbudowa obrony cywilnej jako elementu systemu administracji państwa. W: B. Detyna, P. Szymaniec (red.), *Administracja publiczna i polityki publiczne. Tom poświęcony pamięci Profesora Ryszarda Herbuta*. Seria: *Administracja Publiczna – Zagadnienia Prawne, Instytucjonalne i Koncepcje Zarządzania* nr 5/2025 (s. 92–103). Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa.

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowa (CC BY 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pl>

DOI: [10.71433/2025.99.4.05](https://doi.org/10.71433/2025.99.4.05)

Streszczenie: Bezpieczeństwo i ochrona ludności to pojęcia złożone. W Polsce terminy te najczęściej odnoszą się do ratownictwa. Jednak żaden system ratowniczy nie zapewnia przetrwania mieszkańców zagrożonych terenów. W razie wystąpienia zagrożeń o charakterze zbrojnym możliwości administracji są osłabione, w związku z czym podejmuje się działania mające na celu odtworzenie obrony cywilnej. W badaniach wykorzystano analizę literatury przedmiotu oraz aktów prawnych. Zastosowano metodę dedukcji, rozpoczynając badania od aktu prawnego przyjętego 5 grudnia 2024 r. Badania rozszerzono na obecnie obowiązujące normy, które powstały ponad trzydzieści lat temu. Analizę poszerzono o szczegółową analizę administrowania krajem i następnie uwypuklono aktualne problemy. W pracy przedstawiono bieżące trudności polskiej administracji w zakresie ochrony ludności. Zauważono, że możliwości przetrwania społeczeństwa w przypadku wystąpienia katastrof i klęsk żywiołowych mają wyłącznie siły zbrojne. Jakikolwiek konflikt zbrojny, a tym bardziej wojna, spowoduje, że wojsko będzie musiało zająć się bezpieczeństwem militarnym. Mobilizacji podlegać będzie również znacząca część gospodarki narodowej. Przeznaczenie znacznej części zasobów na cele militarne spowoduje, że ochrona ludności przyjmie postać wyłącznie iluzoryczną. Obrona cywilna, aby skutecznie wykonywać stawiane jej zadania, powinna być w pełni samodzielnym pionem administracji. W rozdziale zwrócono uwagę na konieczność ścisłej współpracy między Krajowym Systemem Ratowniczo-Gaśniczym a systemem tworzonej obrony cywilnej.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo ludności, obrona cywilna, administracja, zarządzanie

¹ Dr, Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa, e-mail: torzech@ans.edu.pl, ORCID: [0000-0002-3225-5185](https://orcid.org/0000-0002-3225-5185).

² Dr, Akademia Wojsk Lądowych we Wrocławiu im. Tadeusza Kościuszki, ORCID: [0000-0001-7363-7764](https://orcid.org/0000-0001-7363-7764).

Rebuilding Civil Defence as the Element of the State Administration System

Abstract: *Population security and protection are complex concepts. In Poland, this definition is most often reduced to the rescue. However, no rescue system ensures survival for the inhabitants of endangered areas. In the event of armed threats, the administration's capabilities will be weakened. For this purpose, civil defence is recreated. The research used the analysis of the literature on the subject and the analysis of legal acts. The deduction method was used, firstly concentrating on the research from the legal act adopted by Polish parliament on 5th of December, 2024. This research reached out to the currently applicable legal provisions which were created over thirty years ago. The analysis was extended to include a detailed analysis of the state's administration. The chapter systematically presents the current problems of the Polish administration in the field of population protection. It was noted that the possibility of survival of society in the event of catastrophes and natural disasters is only available to the armed forces. Any armed conflict and even more so a war will cause the army to focus on dealing with military security. A significant part of the national economy will also be subject to mobilization. Allocating a significant part of resources for military purposes will cause the protection of the population to take on a purely illusory form. Civil defence should be a fully independent part of integrated state's administration in order to effectively perform the tasks assigned to it. Entities' autonomy requires close cooperation between the National Rescue and Firefighting System and the civil defence system being created.*

Keywords: population safety, civil defence, administration, management

1. Wstęp

Ludzkość od wieków musiała likwidować skutki występowania zagrożeń naturalnych, militarnych oraz antropogenicznych. Często działaniom ratowniczym towarzyszyły konflikty związane z ograniczeniem dóbr umożliwiających przetrwanie lokalnych społeczności. Do pierwszych zadań administracji, zarówno krajowej, jak i regionalnej, w przypadku wystąpienia kryzysu należą czynności związane z ratowaniem życia, zdrowia ludzkiego oraz mienia znacznej wartości. Pierwsza faza pomocy kończy się najczęściej po kilku godzinach akcji. Zakończenie działań jest zależne od czynników, takich jak: możliwość ustania zagrożenia, zakończenie ewakuacji lub akcji ratowniczej, wycofanie się służb z zagrożonych terenów, gdy rozmiar zagrożenia przekracza ich możliwości. Wtedy siły i środki podmiotów ratowniczych są przegrupowywane i przekierowywane na inne odcinki bojowe.

W drugiej fazie działań po wystąpieniu kryzysu możliwości przetrwania mieszkańców na zagrożonym terenie zależą od zaspokojenia ich podstawowych potrzeb, takich jak: głód, pragnienie, sen, komfort termiczny. Czynności te nie obejmują zakresu powinności żadnego podmiotu ratowniczego. W celu zapewnienia ludziom możliwości przetrwania należy odnowić gałąź administracji, jaką

jest obrona cywilna, od której zależy również zaspokojenie potrzeby drugiego rzędu, czyli bezpieczeństwa. Jest to szczególnie istotne podczas trwania konfliktu zbrojnego lub wojny, wystąpienia klęsk żywiołowych lub katastrof na dużym obszarze. Nadmienić należy, że w razie trwania jakichkolwiek walk siły zbrojne nie tylko nie udzielą ludności cywilnej żadnego wsparcia, lecz także mobilizacji będzie podlegać znaczna część podmiotów świadczących usługi niezbędne do przetrwania społeczeństwa.

2. Cel pracy i metodyka badawcza

Zagrożenia, bez względu na ich źródło, zawsze towarzyszyły ludzkości. Niebezpieczeństwo utraty życia oraz obrona były dla człowieka istotnymi bodźcami rozwoju. Wojna, kataklizmy oraz likwidacja ich skutków inspirowały zarówno wojskowych, jak i administrację i stanowiły motywację do wprowadzania zmian technologicznych, organizacyjnych oraz prawnych w funkcjonowaniu państwa.

Celem rozdziału jest próba oceny procedowanej ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej (OC) w oparciu o inne akty prawne, praktykę oraz historię ochrony ludności w Polsce. Jej dokonanie umożliwia postawienie hipotezy stanowiącej, że obrona cywilna, aby skutecznie wykonywać swoje zadania, powinna być w pełni samodzielną gałęzią administracji, niezależną od Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej.

Strukturę tekstu podporządkowano realizacji jego celu. Analiza tożsamości obszaru naukowego wykazuje interdyscyplinarność problemu. W każdej nauce empirycznej zarówno teoria, jak i praktyka tworzą konstrukty teoretyczno-metodologiczne. Zrozumienie problemu całkowitego umożliwia wyznaczenie celów częściowych. Badania zawłości problemu przeprowadzone za pomocą dedukcji oznaczają ocenę związków przyczynowo-skutkowych. Wnioski są wyciągane z wielu przesłanek opartych na zarówno praktyce, faktach historycznych, jak i aktach prawnych. Czynności te, w połączeniu z teorią, umożliwiają postawienie hipotezy.

3. Przyczyny odbudowy systemu administracyjnego

Wyzwaniem każdego państwa jest pokonanie pojawiających się zagrożeń. W obecnej sytuacji geopolitycznej (zarówno regionu, jak i świata) prawdopodobieństwo wystąpienia niebezpieczeństw spowodowanych przez zagrożenia siłowe wzrosło. Również w związku z rozwojem cywilizacyjnym wzmożła się częstotliwość występowania ekstremalnych zjawisk naturalnych. Zwiększone ryzyko może nie tylko ograniczać rozwój kraju, ale również stwarzać niebezpieczeństwo dla ciągłości jego bytu. Opisane uwarunkowania pokazują, jak złożo-

ny jest charakter zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Wiąże się ono bowiem z zaspokojeniem potrzeby nie tylko przetrwania kraju, ale również powiązanych z nią: integralności terytorialnej, tożsamości narodowej lub państwowej, niezależności od innych krajów oraz pewności i rozwoju. Niebezpieczeństwa dla państwa dzieli się na dwie odrębne grupy: zagrożenia militarne oraz zagrożenia niemilitarne.

Zagrożenia militarne wynikają z użycia bądź groźby użycia sił militarnych przez podmioty międzynarodowe (Tomala i Prokop, 2021). Działania te mogą obejmować akty wypowiedzenia wojny, agresję, bezpośrednie ataki na teren państwa lub jego obiekty znajdujące się w strefach międzynarodowych oraz wysłanie grup zbrojnych w celu naruszenia integralności terytorialnej lub niezależności polityczno-ekonomicznej. Powyższa definicja nie obejmuje działań zbrojnych, podjętych przez organizacje nieposiadające podmiotowości międzynarodowej. Charakter walk, wykorzystane uzbrojenie, techniki oraz założenia taktyczne przez używane bliżej nieokreślone formacje nie odbiegają od działań stosowanych przez regularne wojska. Niezależnie od źródeł zagrożeń, skutki działań zbrojnych oraz wojny są zbliżone.

Podsumowując, można stwierdzić, że współczesne zagrożenia militarne często są oparte na formacjach militarno-cywilnych. Działania tych grup są nakierowane nie tylko na przeciwne siły zbrojne, ale również na całe społeczeństwa. Operacyjnie zespoły takie działają poniżej progu wojny, a ich celem jest realizacja polityki zagranicznej państwa lub innych, często przestępczych organizacji. Przykładem omawianych tu działań są zagrożenia wynikające z wojen hybrydowych.

Następną wspomnianą grupę stanowią zagrożenia niemilitarne, czyli sytuacje niekorzystne, w których nie występuje czynnik militarny. Do podstawowych zagrożeń należy zaliczyć: polityczne, ekonomiczne, społeczne, informacyjne, ekologiczne, kulturowe i zdrowotne (Rogozińska, 2021, s. 60). Należy do nich doliczyć również zagrożenia naturalne, oparte na żywiołach, oraz dodatkowo zagrożenia kosmiczne i biologiczne (Orzech, 2014, s. 152–162).

Kolejnym istotnym zagadnieniem jest określenie systemów bezpieczeństwa w przypadku wystąpienia zagrożeń zarówno militarnych, jak i niemilitarnych. Polska ma precyzyjnie sformułowane procedury działania na wypadek wystąpienia katastrof antropogenicznych czy klęsk żywiołowych. Procedury te całkowicie pomijają jednak stan wojny i działań zbrojnych na terenie Rzeczypospolitej. Zmiany geopolityczne, jakie nastąpiły na świecie, spowodowały zmniejszenie zainteresowania obroną cywilną. Wszystkie dotychczasowe rządy po roku 1989 nie tylko pominęły potrzebę zwiększenia potencjału systemu OC, ale i zmniejszyły wydatki na jego utrzymanie, wykluczając wystąpienie zagrożenia militarnego.

W latach 90. XX wieku, uwzględniając pokojowe transformacje geopolityczne w Europie, wprowadzono dwie bardzo dobre ustawy dotyczące systemu

ochrony i ratownictwa ludności w czasach pokoju. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 188) powołuje Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy (KSRG), precyzyjnie określając jego zadania, struktury organizacyjne oraz procedury. W tym dokumencie (nawet w jego najnowszej wersji) pominięto możliwość wykorzystania systemu do zadań związanych z OC. Kolejnym aktem prawnym dotyczącym ochrony ludności podczas wystąpienia zagrożeń niemilitarnych jest Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1443 ze zm.). Dokładnie określa ona zadania nowo powstałej formacji mundurowej, ale w żaden sposób nie znajduje jej miejsca w systemie obrony cywilnej kraju.

Opisany stan prawny pokazuje, że nasz kraj jest dobrze przygotowany organizacyjnie do realizacji zadań w przypadku konieczności usuwania skutków zagrożeń niemilitarnych. Ostatecznie jednak aktualny system uwydatnił słabe strony podczas powodzi z września 2024 r. Brak łączności i ogólny chaos, jaki zapanował na zalanych terenach województw – dolnośląskiego oraz opolskiego, wykazał niedoskonałości w zarządzaniu podmiotami ratowniczymi. Systemy związane z zarządzaniem kryzysowym odnosiły się wyłącznie do realizacji stawianych im zadań. Wystąpienie ekstremalnych warunków, do których przyczyniły opady nawałne, przerwanie tamy, zerwane mosty i drogi, brak energii elektrycznej oraz łączności, spowodowały niewydolność systemów zarządzania kryzysowego (ZK).

Zdarzenia te były skutkiem licznych błędów popełnionych przez administrację. Przez wiele lat władze samorządowe i podmioty zarządzania kryzysowego wspierały rozwój Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG). Nowe mundury czy pojazdy dla Ochotniczej Straży Pożarnej były elementami, które zawsze przynosiły zysk aktualnym władzom podczas wyborów, tymczasem inwestycje w OC pozostawały niewidoczne dla wyborców i dlatego je pomijano. Dodatkowo zasoby przeznaczone na OC zostały wchłonięte przez systemy ZK – kupowano sprzęt uniwersalny, a następnie przekazywano go do użytku.

W chwili wystąpienia powodzi na terenach gmin Stronie Śląskie, Łądek-Zdrój i w części gminy Kłodzko brakowało wody pitnej, energii elektrycznej, łączności, podstawowych środków bytowych: łóżek, namiotów, koców, odzieży zastępczej i żywności. Nie tylko żadna z wymienionych gmin, ale również i podmioty na szczeblu powiatu oraz województwa, mimo wysoko rozwiniętego systemu ZK, nie były w stanie nawet uruchomić zastępczych punktów łączności, całkowicie pomijając ochronę zdrowia (zob. Jarynowski, 2025, s. 113–159).

4. Analiza potrzeb odbudowy obrony cywilnej w ramach administracji zespolonej

Przekazanie zadań związanych z OC do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w roku 1997, a następnie powołanie na stanowisko szefa służb ochrony ludności Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej (PSP) nie tylko nie zakończyło problemu, ale wręcz zlikwidowało system obrony cywilnej. Problem ten z czasem się pogłębiał. W 2023 r. zastępca Komendanta Głównego PSP wyraził opinię, że ochrona ludności w Polsce w żaden sposób nie została uregulowana ustawowo (Konieczny, 2023, s. 11).

Do podstawowych obowiązków systemów ochrony ludności należy zaliczyć (Kitler, 2001, s. 12):

- ochronę ludności, dóbr, środowiska przed skutkami klęsk żywiołowych, awarii technicznych i innych zagrożeń i niebezpieczeństw spowodowanych działaniem sił natury lub człowieka,
- przewyżczanie następstw zagrożeń,
- zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania.

To właśnie zapewnienie warunków przetrwania jest pomijane przez formacje związane z zarządzaniem kryzysowym. Podmioty zapewniające bezpieczeństwo są przygotowane do działań w warunkach komfortu logistycznego – mogą liczyć na wsparcie podmiotów należących do systemu bezpieczeństwa militarnego. Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy jest przystosowany do działań doraźnych, związanych z ratownictwem, likwidacją zagrożeń lub usuwaniem skutków zdarzeń. Żadna formacja ratownicza w Polsce nie została wyposażona w środki umożliwiające przetrwanie i przeżycie ludności, a taki wymóg jest stawiany przed OC, która ma na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, przewyżczanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania.

Na obronę cywilną składają się nie tylko ratownictwo, ale również ochrona fizyczna ludzi i mienia. Zgodnie z nową ustawą ochrona ludności jest zadaniem różnych podmiotów, w tym Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe oraz uzbrojonych organizacji, takich jak np. Polski Związek Łowiecki (Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r., art. 17). Dodatkowo do podstawowych obowiązków należy m.in. zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w przypadku wystąpienia zagrożenia, co mogą wykonywać wyłącznie uzbrojone formacje i pododdziały (Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r., art. 4 ust. 1 pkt 4 lit. j). Przewidziano wejście w skład krajowej rezerwy obrony cywilnej emerytowanych funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby

Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej, którzy nie podlegają obowiązkowi służby wojskowej i nie posiadają przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych, co wyraźnie wskazuje na tworzenie zbrojnych pododdziałów OC (Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r., art. 125 ust. 4). Również protokoły dodatkowe do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczące ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, sporządzone w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r., przewidują uzbrojenie dla członków OC. W przypadku zajęcia terenu przez nieprzyjaciela mocarstwo okupacyjne może ze względów bezpieczeństwa rozbroić personel obrony cywilnej (Protokół I, art. 63 ust. 3). Okoliczność ta pokazuje, że nawet przegrana wojna nie musi pozbywać OC broni, a sami przedstawiciele będą pilnować porządku publicznego. Brak odpowiednich uregulowań prawnych oraz wiedzy dotyczącej przetrwania powoduje, że nie można się zgodzić z Adamem Koniecznym stawiającym tezę o braku potrzeb tworzenia nowego systemu, gdyż KSRG ogranicza się wyłącznie do ratownictwa (Konieczny, 2023, s. 15). Nawet wolontariusze ochrony przeciwpożarowej nie tylko nie są przygotowani do wykonywania zadań związanych z zapewnieniem przetrwania po wystąpieniu kryzysu, ale aż do 2024 r. również nie stawiało im się zadań związanych z tą funkcją państwa (zob. art. 3 w pierwotnym brzmieniu Ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych, Dz.U. poz. 2490, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 244).

KSRG jako system bezpieczeństwa wykazał się niewydolnym układem w sytuacjach zagrożeń wielopłaszczyznowych, które występują w tym samym czasie. Ograniczenia podmiotów ratowniczych zostały szybko obnażone w momencie kumulacji zdarzeń podczas powodzi w roku 2024. Zerwane drogi, brak energii, brak łączności, niesprzyjający teren, zniszczona infrastruktura bytowa – wodociągowa, gazowa, kanalizacyjna – spowodowały, że możliwości strażaków oraz innych służb były mocno ograniczone. KSRG skupiło się wtedy na działaniach ratowniczych, pomijając całkowicie potrzebę przetrwania ludności. Obowiązki w zakresie zapewnienia warunków przetrwania przejęło wojsko. Możliwości wykorzystania sił zbrojnych są ograniczone, gdyż zasoby armii dostępne są wyłącznie w przypadku wystąpienia zagrożeń niemilitarnych.

5. Powódź z 2024 r. jako wskazanie potrzeby innowacyjnej administracji państwa w zakresie obrony cywilnej

Niewydolność systemów ratowniczych w przypadku jednoczesnego wystąpienia zagrożeń wielopłaszczyznowych spowodowana jest ich zadaniami oraz ograniczeniami systemowymi. Obrona cywilna musi być rozpatrywana przez pryzmat multidziedzinowy.

W ujęciu systemowym OC to podmioty ochrony, ratownictwo oraz służby organizujące przetrwanie. W ujęciu funkcjonalnym obrona cywilna ma zadania z zakresu ochrony ludności, bezpieczeństwa publicznego, fizyczną ochronę elementów infrastruktury krytycznej, zapewnienie społeczeństwu możliwości przetrwania. Samo OC w sytuacji spoczynkowej wchodzi w skład administracji zespolonej, ale w przypadku wystąpienia zagrożeń przejmuje od władz lokalnych część zadań. Dodatkowo układ ten musi zapewnić sprawne funkcjonowanie organów władzy państwowej w sytuacjach nadzwyczajnych. W skład struktur układu powinny wchodzić zasoby ludzkie, rzeczowe oraz ogniwa funkcjonalne spalające powyższe elementy. Powiązania organizacyjne muszą również umożliwiać współpracę z podmiotami ratowniczymi oraz militarnymi kraju. Na tym etapie należy dodać także podsystemy wsparcia, które mogą być oparte na podmiotach zarówno formalnych, jak i nieformalnych (Sikora, 2015, s. 110). Nie można pominąć układu przedmiotowego, w którego skład będą wchodzić takie obiekty, jak schrony i inne obiekty ochronne, środki transportu, urządzenia techniczne i kwatermistrzowskie, oraz inne wyposażenie, które jest niezbędne do przetrwania społeczeństwa.

Działania podejmowane przez administrację kraju, w sferze ochrony ludności, najczęściej będą miały charakter organizacyjno-prewencyjny, w ramach posiadanych przez organy kompetencji. Dzięki temu możliwe jest stworzenie odpowiedniej infrastruktury, która może zaspokoić potrzeby lokalnych społeczności. Ponadto jest opcja utworzenia, wyszkolenia oraz wyposażenia odpowiednich formacji (Kocowski, 2023, s. 25). Dzięki stworzeniu nowego procesu twórczego można utworzyć cele dla podmiotów wchodzących w skład OC, co daje możliwość opracowania bazy normatywno-prawnej układu oraz zakresu jego oddziaływania kulturowo-informacyjnego na społeczeństwo. Dlatego obrona cywilna powinna być tworzona na trzech poziomach: obywatelskim, systemowym oraz społeczno-prawnym. W pierwszym należy wyedukować społeczeństwo. Obywatele muszą posiadać odpowiedni poziom wartości oraz wiedzy. Poziom systemowy obejmuje połączenia funkcjonalne wszystkich fraktali układu. Układ musi dokładnie określać obszary współdziałania, możliwości uzupełnienia oraz zastępowalności, zakres kierowania poszczególnych organów. Trzecim poziomem jest zbudowanie systemu prawnego, umiejscowienie w nim nie tylko poszczególnych obywateli, ale również elementów administracji państwowej oraz szeroko rozumianych podmiotów gospodarczych sektora cywilnego.

Powódź, jaka nawiedziła południowe powiaty województw – opolskiego oraz dolnośląskiego, wyraźnie pokazała, że Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy nie daje sobie rady z zagrożeniami wielopłaszczyznowymi. Przykładem jest powiat kłodzki, wielokrotnie dotykany powodzią. Lokalna administracja po doświadczeniach z roku 1997 powinna być lepiej przygotowana na takie zdarzenia.

Okazało się, że wieloletnie zaniedbania infrastrukturalne, stopniowa likwidacja zasobów OC oraz inwestycje wyłącznie w systemy ratownicze były niewystarczające, aby przeciwstawić się siłom natury. Największym problemem okazała się mała możliwość przetrwania ludności na porażonych żywiołem terenach. Nawet w tak turystycznie rozwiniętym regionie brakowało obiektów, w których można było udzielić wsparcia powodzianom. Zniszczona infrastruktura krytyczna na wiele dni wyłączyła z użytkowania zakłady produkujące żywność, ośrodki ochrony zdrowia, a nawet systemy łączności.

Lokalny paraliż administracyjny na zalanym terenie spowodował uruchomienie zasobów militarnych, które w przypadku zagrożenia konfliktem zbrojnym byłyby niedostępne. Działania wojska zostały nakierowane na trzy podstawowe, następujące obszary, które stanowiły:

1. Odbudowa infrastruktury. Działania podejmowane w tym obszarze miały na celu przywrócenie funkcjonowania najważniejszych elementów infrastruktury, w tym dróg, mostów, linii kolejowych i energetycznych, co umożliwiłoby szybki powrót do normalności w regionach dotkniętych powodzią.
2. Ograniczenie ryzyka przyszłych powodzi. W ramach tej operacji wzmocnione zostaną istniejące systemy przeciwpowodziowe oraz podjęte prace mające na celu zapobieganie podobnym kataklizmom w przyszłości. W szczególności modernizowany będzie system odprowadzania wód.
3. Wsparcie ludności cywilnej. W ramach tych działań zadaniem wojska było wsparcie mieszkańców terenów zagrożonych poprzez zwiększenie bezpieczeństwa, zapewnienie pomocy medycznej i psychologicznej oraz organizację systemu ewakuacji osób szczególnie odczuwających skutki powodzi.

Pomoc powodzianom niosła także wezwana na pomoc armia. Utworzono szpital wojskowy z przychodnią w Nysie oraz mobilne ambulatoria medyczne na zalanych terenach. Żołnierze wspierali policję w zakresie bezpieczeństwa publicznego, a komunikację zapewniały wojskowe systemy łączności. Łącznie w szczytowych momentach w operacji brało udział ponad 25 000 żołnierzy, wykonujących zadania z zakresu inżynierii lądowej przy odbudowie przepraw rzecznych. Wykorzystywano zarówno mosty składane i mosty towarzyszące, umożliwiające uruchomienie przepraw na węższych ciekach. Żołnierze dostarczali żywność oraz wodę pitną, której dostatecznej ilości na zalanych terenach nie byli w stanie zapewnić nawet strażacy. Na bazie jednostek chemicznych utworzono zespoły dezynfekcyjne, których zadaniem było oczyszczenie budynków i infrastruktury. Wiele miejscowości pozbawionych zostało dostaw energii elektrycznej i do momentu przywrócenia zasilania rozstawiono mobilne stacje zasilające (Zalesiński, 2024).

Wojsko w ramach pomocy uruchomiło operację Feniks. Została skierowana na następujące obszary działań (Wojsko Polskie, 2024):

1. Bezpieczeństwo – podejmowane działania dotyczyły wspierania strażaków w dozorowaniu, zabezpieczeniu i wzmacnianiu elementów stałych ochrony przeciwpowodziowej. Wojsko wspierało również działania policji związane z dozorowaniem mienia na terenach popowodziowych, wykorzystując w tym celu specjalistyczny sprzęt do nocnej obserwacji.
2. Zdrowie – podejmowane działania dotyczyły tymczasowego uzupełnienia wyłączonych przez żywioł szpitali oraz przychodni. Wojsko zapewniało pomoc medyczną, w tym lekarską i psychologiczną, ewakuację chorych i poszkodowanych (AIR MEDEVAC, CASEVAC) oraz szczepienia w celu obniżenia ryzyka zachorowań. Żołnierze zajmowali się odkażeniem wody oraz zapewnili środki sanitarne dla ludności, aby zwiększyć ich odporność zdrowotną.
3. Mobilność – działania podejmowania w ramach tego obszaru skupiały się na odtworzeniu drożności dróg oraz odbudowie mostów i przepraw. Od tych elementów jest uzależniony cały proces odbudowy. Zabezpieczenie techniczne dróg nie tylko przyspiesza odbudowę infrastruktury mieszkalnej, lecz również poprawia jakość życia i mobilność ludności.
4. Logistyka – działania podejmowania w ramach tego obszaru dotyczyły zapewnienia energii elektrycznej dla społeczności i administracji na zniszczonych terenach. Na zalanych obszarach występowały ponadto zakłócenia w dostawach wody pitnej. Wojsko zajęło się dostarczaniem tych dwóch podstawowych mediów.
5. Szkolenie – skala zniszczeń powodzi oraz zakres odbudowy często przerastała kompetencje lokalnej administracji, dlatego jednostki samorządowe zostaną objęte programem szkolenia w obszarze zarządzania kryzysowego.

6. Podsumowanie

Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej wywołuje wiele pytań związanych z administrowaniem krajem lub regionem, czemu poświęcono niniejszy rozdział. Ocena tej ustawy umożliwiła postawienie hipotezy, że obrona cywilna, aby skutecznie wykonywać stawiane jej zadania, powinna być w pełni samodzielnym pionem administracji, zespolonej, niezależnej od Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej.

Wspomniana samodzielność podmiotów nie oznacza jednak ich izolacji, ale wręcz wymusza ścisłą współpracę między Krajowym Systemem Ratowniczo-Gaśniczym a systemem tworzonej obrony cywilnej. Współdziałanie obu podmiotów powinno być tak ścisłe, aby stworzyć możliwość przekazania kierowania między tymi podmiotami w razie wystąpienia zagrożeń. Zamiennosc kierownicza byłaby uwarunkowana kompetencjami OC i KSRG oraz aktualnymi potrzebami. Od-

powiednio uregulowana dualność władzy umożliwi, zdaniem autorów rozdziału, skuteczniejsze wykonywanie zadań stawianych poszczególnym systemom.

Bibliografia

- Jarynowski, A. (red.). (2025). *Powódź 2024 w Polsce w perspektywie społecznych aspektów Jednego Zdrowia publicznego*. Instytut Badań Interdyscyplinarnych.
- Kitler, W. (2001). Obrona cywilna – szerokie podejście do problematyki cywilnej w obronie narodowej. W: W. Kitler (red.), *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP* (s. 12–51). Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej.
- Kocowski, T. (2023). Powszechny system ochrony ludności i krajowy system ratowniczy w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego. W: T. Kocowski i M. Raduła (red.), *Powszechna ochrona ludności. Krajowy system ratowniczy. Ochotnicze straże pożarne* (s. 19–33). Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Konieczny, A. (2023). Problematyka regulacji prawnej ochrony ludności w Polsce. W: T. Kocowski i M. Raduła (red.), *Powszechna ochrona ludności. Krajowy system ratowniczy. Ochotnicze straże pożarne* (s. 10–18). Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Orzech, T. (2014). Analiza zagrożeń i ich typologia w zarządzaniu kryzysowym. W: J. Zimny (red.), *Współczesne zagrożenia. Fakty i mity* (s. 149–172). Katedra Pedagogiki Katolickiej Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
- Protokoły Dodatkowe do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczący ochrony ofiar nie międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), sporządzone w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz.U. z 1992 r. nr 41, poz. 175)
- Rogozińska, A. (2021). Zagrożenia jako główna determinanta bezpieczeństwa międzynarodowego. *Roczniki Nauk Społecznych*, 13(49), (2), 55–70.
- Sikora, K. (2015). Istota, zasady i struktura obrony cywilnej RP. *Studia Iuridica Lublinensia*, XXIV(1), 107–119.
- Tomala, M., Prokop, M. (2021). Zagrożenia militarne i wojenne a bezpieczeństwo gospodarcze państwa. Case study: konflikt zbrojny między Ukrainą a Rosją w 2014 roku. *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia de Securitate*, 11(2), 40–59.
- Wojsko Polskie (2024). *Operacja Feniks*. Pobrano 10 maja 2025 z <https://www.wojsko-polskie.pl/articles/tym-zyjemy-v/2024-09-204-operacja-feniks/>
- Zalesiński, Ł. (2024, 13 listopada). Wielka pomoc. *Polska Zbrojna*. Pobrano 10 maja 2025 z <https://polska-zbrojna.pl/home/articleshow/42771?t=Wielka-pomoc>

Akty prawne

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. z 2025 r., poz. 188)

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1443 ze zm.)

Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz.U., poz. 2490, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 244)

Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U., poz. 1907)

Część II

Zagadnienia prawne w administracji publicznej

Zmiany VAT w 2025 roku związane z implementacją dyrektywy SME

Cytuj jako: Selera, P. (2025). Zmiany VAT w 2025 roku związane z implementacją dyrektywy SME. W: B. Detyna, P. Szymaniec (red.), *Administracja publiczna i polityki publiczne. Tom poświęcony pamięci Profesora Ryszarda Herbuta. Seria: Administracja Publiczna – Zagadnienia Prawne, Instytucjonalne i Koncepcje Zarządzania* nr 5/2025 (s. 105–116). Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa.

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowa (CC BY 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pl>

DOI: [10.71433/2025.99.4.06](https://doi.org/10.71433/2025.99.4.06)

Streszczenie: Specjalny system VAT dla małych przedsiębiorstw został wprowadzony w Unii Europejskiej w 1977 r. Z tego powodu konieczne stały się jego rewizja i aktualizacja. Główną zmianą, która obowiązuje od 2025 r., jest możliwość stosowania zwolnienia z VAT pod pewnymi warunkami, w przypadku transakcji transgranicznych. Dyrektywa 2020/285, zwana dyrektywą SME (w sprawie małych i średnich przedsiębiorstw), otwiera możliwość korzystania ze zwolnienia z VAT w danym kraju UE przez firmy mające siedzibę w innym kraju UE. Warunkiem korzystania ze zwolnienia w innym kraju UE jest przede wszystkim przestrzeganie dwóch progów obrotów: (1) unijnego i (2) krajowego. Chociaż sama inicjatywa jest oceniana pozytywnie w literaturze, słusznie podkreśla się, że sposób i zakres swobody, z jaką kraje UE ustalają progi obrotów, skomplikują stosowanie nowych przepisów. Ponadto małe i średnie przedsiębiorstwa będą musiały zachować kompleksową kontrolę nad wolumenem swojej działalności, aby nie zostać nagle wykluczone z procedury dla nich i nie wejść w ogólną procedurę VAT związaną z rejestracją.

Słowa kluczowe: dyrektywa SME, podatek od towarów i usług (VAT), małe i średnie przedsiębiorstwa

VAT Changes in 2025 Related to the Implementation of the SME Directive

Abstract: A special VAT scheme for small enterprises was introduced in the European Union in 1977. This is the reason why it has become necessary to review and update it. The main change, which is valid from 2025, is the possibility of applying VAT exemption, under certain

¹ Dr, LL.M., Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa, e-mail: pselera@ans.edu.pl, ORCID: [0000-0002-1848-1194](https://orcid.org/0000-0002-1848-1194).

conditions, in the case of cross-border transactions. Directive 2020/285, called the SME Directive (small and medium-sized enterprises), opens the possibility of using a VAT exemption in a given EU country by companies established in another EU country. The condition for using the exemption in another EU country is, first of all, compliance with two turnover thresholds: (1) EU and (2) national. Although the initiative itself is assessed positively in the literature, it is rightly emphasized that the manner and scope of freedom with which EU countries set turnover thresholds will complicate the application of the new regulations. In addition, SMEs will have to maintain comprehensive control of the volume of their activities in order not to be suddenly excluded from the SME procedure and enter the general VAT procedure related to registration.

Keywords: SME Directive, Value Added Tax (VAT), small and medium-sized enterprises

1. Wprowadzenie: zwolnienia z VAT jako wyjątek od zasady powszechności opodatkowania

Celem niniejszego rozdziału jest analiza zmian VAT dotyczących systemu opodatkowania małych przedsiębiorstw w Unii Europejskiej po 1 stycznia 2025 r. W szczególności analizie poddany zostanie sposób implementacji tzw. dyrektywy SME w Polsce, jak i praktyczne zastosowanie nowych przepisów i możliwości, jakie otwiera przed sobą nowy kształt zakresu zwolnienia podmiotowego z VAT.

Na gruncie unijnego systemu VAT wyróżnia się dwa typy zwolnień: zwolnienia podmiotowe oraz przedmiotowe. Zwolnienie podmiotowe dotyczy określonych podmiotów, uwzględniając ich cechy szczególne, kiedy zasadniczo każdy obrót jest zwolniony z VAT. Z kolei zwolnienia przedmiotowe, występujące powszechniej w systemie VAT, obejmują swoim zakresem określone dostawy towarów lub usługi. Zasadniczo więc dany podatnik VAT jest podatnikiem VAT czynnym, lecz jedynie dostawy towarów lub świadczenia usług, które realizuje, są zwolnione z VAT. W efekcie całość lub część jego obrotów podlega zwolnieniu z VAT. Trzeba jednak zaznaczyć, że istotna część zwolnień przedmiotowych ma charakter podmiotowo-przedmiotowy, co oznacza, że zwolnione jest konkretne świadczenie realizowane przez podmiot mający określone cechy lub status wskazany w prawie UE i prawie krajowym. Dotyczy to zwłaszcza świadczeń realizowanych w ogólnym interesie publicznym, jak usługi medyczne czy edukacyjne. Przepisy dotyczące zwolnień z VAT przedstawione w Tytule IX Dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. UE L z 2006 r. nr 347, s. 1 ze zm.) mogą zostać podzielone na kilka grup w oparciu o szereg kryteriów. Podstawowym kryterium jest ich rozróżnienie na zwolnienia bez prawa do odliczenia podatku naliczonego oraz zwolnienia, pomimo których podatnik ma prawo do odliczenia podatku naliczonego związanego z transakcją zwolnioną. Warto podkreślić, że w legislacjach narodowych (w tym w Polsce) niektórych państw zwolnienie z prawem do

odliczenia jest zdefiniowane jako stawka podatku 0%, nie jest więc transakcją formalnie zwolnioną z VAT (Namysłowski i in., 2008).

Zwolnienia z VAT – co wielokrotnie podkreślał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE)² – są wyjątkiem od zasady powszechności opodatkowania i należy je interpretować ściśle. Jednak ścisła interpretacja nie oznacza zarazem wykładni zawężającej zakresu zwolnienia. Niniejszy tekst koncentruje się na charakterze prawnym zwolnienia podmiotowego z VAT dla małych przedsiębiorców w kontekście fundamentalnej przebudowy tego systemu w Unii Europejskiej od 1 stycznia 2025 r.

2. Zwolnienie podmiotowe dla małych przedsiębiorców – sposób działania i podstawy prawne do 31 grudnia 2024 r.

2.1. Zakres zwolnienia podmiotowego i podstawy prawne

Zwolnienie podmiotowe z VAT dla małych przedsiębiorców uzależnione jest od kwoty realizowanego obrotu. Skutkiem zastosowania zwolnienia podmiotowego jest zarazem brak prawa do odliczenia podatku naliczonego. Jednocześnie na fakturach wystawianych przez zwolnionego podmiotowo z VAT nie mogą być wykazywane kwoty zawierające podatek VAT (Lewandowski i Fałkowski, 2012, s. 690). Zwolnienie to stanowi szczególną procedurę dotyczącą drobnych przedsiębiorców wprowadzoną w celu zmniejszenia formalności administracyjnych. Ma ono ograniczony i fakultatywny charakter, co oznacza, że skorzystanie z niego jest prawem podatnika, lecz w określonych przypadkach prawo to może podatnikowi w ogóle nie przysługiwać lub przysługiwać po spełnieniu określonych warunków (Ignasiak, 2016). Z formalnego punktu widzenia taki podmiot poniżej określonego limitu obrotów w ogólnie nie musi się zarejestrować dla celów VAT w Polsce, a także nie składa comiesięcznych (kwartalnych) deklaracji VAT/JPK_VAT. Jednakże niektóre kraje unijne wprowadzające zwolnienie podmiotowe, co prawda zwalniały małe firmy z VAT, jednak wymagały od nich rejestracji dla celów VAT. Takie państwa, jak Belgia, Francja, Grecja, Hiszpania oraz Malta, przewidywały, że niezależnie od poziomu obrotów rejestracja dla celów VAT w tych krajach jest konieczna (Annacondia i Mreno, 2024, s. 845).

² Jak podkreślił TSUE w pierwszym wyroku z tego zakresu C-348/87: „Z powyższego wynika jasno, że pojęcia użyte do określenia zwolnień w art. 13 Szóstej Dyrektywy powinny być interpretowane wąsko, gdyż stanowią wyjątek w stosunku do generalnej zasady, że podatek obrotowy jest nakładany na wszystkie usługi świadczone za wynagrodzeniem przez podatników” (wyrok TSUE z 15 czerwca 1989 r. w sprawie 348/87 *Stichting Uitvoering Financiële Acties przeciwko Staatssecretaris van Financiën*, ECLI:EU:C:1989:246).

W Polsce z dniem 1 stycznia 2014 r. powyższe zwolnienie w zasadzie straciło swój charakter podmiotowy. Zwolnieniem nie jest objęty już sam podatnik, lecz cała jego sprzedaż – czynności przez niego wykonywane (poza kilkoma wyjątkami). Jak słusznie podkreśla się w literaturze, zwolnienie jednak w istocie nadal będzie związane ze statusem podatnika (wielkością jego obrotów), a nie z rodzajem czynności przez niego wykonywanych. Jeśli bowiem podatnik charakteryzuje się określonymi cechami, to praktycznie wszystkie czynności przez niego wykonywane będą objęte zwolnieniem (Bartosiewicz, 2024). Ma w istocie więc charakter w dalszym ciągu zwolnienia podmiotowego.

Podstawa prawna dla zwolnienia podmiotowego zawarta jest w art. 113 Ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 361 ze zm.), a po 1 stycznia 2025 r. także w dodawanych art. 113a i 113b ustawy VAT (Ustawa z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1721). Przepis art. 113 ustawy VAT stanowił implementację obowiązującego do 31 grudnia 2024 r. art. 285 dyrektywy 2006/112, który przewidywał procedurę szczególną dla małych przedsiębiorców. Procedura ta ze swej istoty odchodzi od podstawowych reguł, na których opiera się mechanizm funkcjonowania VAT, takich jak zasada powszechności opodatkowania (brak efektywnego opodatkowania sprzedaży) czy zasada neutralności (brak prawa do odliczenia podatku naliczonego zawartego na fakturach zakupowych małego przedsiębiorcy).

2.2. Zwolnienie podmiotowe do 31 grudnia 2024 r. tylko dla „rezydentów”

Do 31 grudnia 2024 r. na podstawie art. 281 i 292 dyrektywy 2006/112 państwa członkowskie mogły wprowadzić zwolnienie z VAT (zwolnienie podmiotowe) dla małych przedsiębiorców z siedzibą w danym państwie członkowskim, jeśli nie przekroczono określonego limitu obrotów. Także art. 113 ust. 13 pkt 3 ustawy VAT w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2024 r. wskazywał, że zwolnień nie stosuje się do podatnika nieposiadającego siedziby działalności gospodarczej na terytorium kraju. Zdecydowana większość krajów UE, implementując dyrektywę 2006/112, w tym zakresie ograniczała stosowanie zwolnień podmiotowych jedynie do podatników z siedzibą na ich terytorium. Choć art. 283 ust. 1 lit. c dyrektywy 2006/112 do 31 grudnia 2024 r. zakładał *explicite*, że zwolnienie podmiotowe dotyczy jedynie podatników mających siedzibę w określonym państwie UE, to takie kraje, jak Chorwacja i Węgry (w zakresie, w jakim dana firma dysponuje stałym miejscem prowadzenia działalności gospodarczej w tych krajach), Portugalia oraz Szwecja, stosowały zwolnienie podmiotowe także do firm unijnych z siedzibą za granicą (Annacondia i Mreno, 2024, s. 847).

Sytuacje te były wyjątkiem, co oznaczało, że podmioty mające siedzibę w innych państwach UE nie mogły skorzystać ze zwolnienia podmiotowego w danym kraju. Oznaczało to w efekcie – co do zasady – obowiązek rejestracji na VAT przed dokonaniem pierwszej sprzedaży opodatkowanej na terytorium danego kraju UE i ponoszenie szeregu kosztów związanych z *compliance* VAT (koszty usług księgowych lub doradczych związanych z wypełnianiem deklaracji VAT, ewidencji czy rejestrów). Dotyczyło to zwłaszcza także drobnych firm, w których koszty doradztwa są ze względu na ich ograniczone zasoby finansowe i kadrowe nieproporcjonalnie wyższe aniżeli w przypadku większych przedsiębiorstw.

Przykład: Firma budowlana z siedzibą w Polsce zamierza świadczyć usługi budowlane na nieruchomości położonej w Niemczech na rzecz niemieckiego inwestora (konsumenta niebędącego podatnikiem VAT). Miejscem świadczenia dla usług związanych z nieruchomościami jest kraj położenia nieruchomości (tu Niemcy). Podatek VAT należny z tytułu tego typu usług powinien być rozliczony w niemieckim urzędzie finansowym i to już z tytułu pierwszego obrotu (pierwszej faktury sprzedażowej). Zanim jednak polska firma uiszczy VAT należny w Niemczech, zobligowana jest do wcześniejszej rejestracji dla celów VAT w Niemczech. Następnie należy wystawić fakturę z wyszczególnionym niemieckim podatkiem VAT według prawa niemieckiego i wypełnić deklarację VAT i ewidencje przewidziane przez prawo niemieckie.

Z analogiczną sytuacją mieliśmy do czynienia w przypadku firmy z siedzibą w innym państwie UE realizującą świadczenia, dla których miejscem opodatkowania była Polska. Tutaj także w wielu przypadkach powstawał obowiązek rozliczenia VAT przez świadczącego w Polsce, co wiązało się z kolei z uprzednią koniecznością rejestracji na VAT w Polsce.

Mimo wielu sytuacji umożliwiających przeniesienie rozliczenia tego obowiązku na nabywcę w Polsce i w innych krajach UE (tzw. odwrotne obciążenie – *reverse charge*), poza zakresem tego reżimu powstawał dla świadczącego obowiązek rejestracyjny dla celów VAT w kraju świadczenia przed wystawieniem pierwszej faktury dokumentującej dostawę towarów lub świadczenie usług.

3. Dyrektywa SME – „otwarcie” zwolnień podmiotowych od 2025 r.

3.1. Skutek zwolnień transgranicznych

Specjalny system VAT dla małych przedsiębiorstw został wprowadzony w Unii Europejskiej w 1977 r. Właśnie z tego powodu konieczne stały się jego rewizja i aktualizacja. Główną zmianą, która obowiązuje 2025 r., jest możliwość zastosowania zwolnienia z VAT pod pewnymi warunkami, w przypadku trans-

akcji transgranicznych. Dyrektywa 2020/285³, zwana dyrektywą SME (*small and medium-sized enterprises*), otwiera możliwość korzystania ze zwolnienia podmiotowego w danym kraju UE przez firmy z siedzibą w innym kraju UE. Jak podkreślono w preambule do dyrektywy SME (motyw 4): „Procedura szczególnie dla małych przedsiębiorstw zezwala obecnie na przyznawanie zwolnienia jedynie przedsiębiorstwom mającym siedzibę w państwie członkowskim, w którym VAT jest należny. Ma to negatywny wpływ na konkurencję w ramach rynku wewnętrznego w odniesieniu do przedsiębiorstw niemających siedziby w tym państwie członkowskim. W celu rozwiązania tego problemu oraz uniknięcia dalszych zakłóceń należy zezwolić na korzystanie ze zwolnienia również przez małe przedsiębiorstwa mające siedzibę w państwach członkowskich innych niż to, w którym VAT jest należny”. Wcześniej podkreślono (motyw 2): „W planie działania w sprawie VAT Komisja zapowiedziała kompleksowy pakiet uproszczeń dla małych przedsiębiorstw, które mają na celu zmniejszenie ich obciążeń administracyjnych oraz pomoc w stworzeniu otoczenia fiskalnego sprzyjającego ich wzrostowi i rozwojowi handlu transgranicznego”.

Kluczowy w tym zakresie jest art. 284 ust. 2 dyrektywy 2006/112 w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2025 r. wskazujący, że państwa UE, przyznając zwolnienie podmiotowe, „(...) przyznają również to zwolnienie dostawom towarów i świadczeniu usług dokonywanym na ich terytorium przez podatników mających siedzibę w innym państwie członkowskim (...)”. Warunkiem skorzystania ze zwolnienia w innym państwie UE jest przede wszystkim przestrzeganie dwóch limitów obrotów: (1) unijnego i (2) krajowego. Choć sama inicjatywa oceniana jest w literaturze pozytywnie, to słusznie podkreśla się, że sposób i zakres swobody, z jaką państwa UE – ze względu na brak „głębszej” harmonizacji – mogą określać limity skomplikuje stosowanie nowych regulacji. Ponadto SME będą musiały zachować kompleksową kontrolę wolumenu swojej działalności, aby nie zostać nagle wykluczone z procedury SME i wejść w ogólną procedurę VAT związaną z rejestracją (Matesanz, 2024).

3.2. Limit unijny oraz limity krajowe

Od 1 stycznia 2025 r. zwolnienie podmiotowe VAT dotychczas zarezerwowane wyłącznie dla podatników z siedzibą w danym państwie UE staje się otwarte dla podatników z siedzibą w innym państwie UE. Jednocześnie fakt posiadania

³ Dyrektywa Rady (UE) 2020/285 z dnia 18 lutego 2020 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do procedury szczególnej dla małych przedsiębiorstw oraz rozporządzenie (UE) nr 904/2010 w odniesieniu do współpracy administracyjnej i wymiany informacji do celów monitorowania i prawidłowego stosowania procedury szczególnej dla małych przedsiębiorstw (Dz.U. UE L z 2020 r. nr 62, s. 13 ze zm.).

w danym państwie stałego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej (*fixed establishment*) nie wyklucza wejścia w procedurę SME. W konsekwencji zarówno polskie firmy mogą ubiegać się o zwolnienie w innych krajach UE, jak i firmy z siedzibą w innych państwach UE mogą korzystać ze zwolnienia podmiotowego w Polsce. Istotne w tym zakresie jest przestrzeganie: (1) dopuszczalnego rocznego limitu obrotów we wszystkich krajach UE (włącznie w obrotami osiągniętymi w kraju siedziby) wynoszącego 100 tys. euro oraz (2) wysokości limitu określonego przez dane państwo UE. Warunki te muszą być spełnione łącznie.

Państwa członkowskie na gruncie dyrektywy SME mają stosunkowo dużą swobodę w kształtowaniu swoich limitów krajowych. Próg ten nie może przekroczyć kwoty 85 tys. euro lub jej równowartości w walucie krajowej. Już ten ogólny limit może być na bardzo zróżnicowanym poziomie, a państwa UE mogą także w ogóle zrezygnować z wprowadzania zwolnień podmiotowych. Wówczas już pierwsza transakcja prowadzi zasadniczo do obowiązku rejestracji. Takim państwem jest już obecnie Hiszpania i ma stosować analogiczne wyłączenie także po 1 stycznia 2025 r.

Ponadto państwa UE mogą wprowadzać wyłączenia oraz progi jedynie dla określonych sektorów, dysponując zarazem dużą swobodą w ich definiowaniu. Artykuł 284 ust. 1 dyrektywy 2006/112 zakłada jedynie, że: „Państwa członkowskie mogą ustalić zróżnicowane progi dla poszczególnych sektorów działalności gospodarczej w oparciu o obiektywne kryteria. Żaden z tych progów nie może jednak przekroczyć progu wynoszącego 85 000 EUR lub jego równowartości w walucie krajowej”⁴. Warto podkreślić, że państwa UE mogą po przekroczeniu ustanowionych przez nie limitów wprowadzać okresy karencji, po których upływie będzie dopiero możliwe skorzystanie z procedury SME, a także dodatkowo wprowadzać „kwoty tolerancji”, przy których dochowaniu przekroczenie limitu krajowego będzie w dalszym ciągu uprawniało do korzystania ze zwolnienia podmiotowego.

Zgodnie z przepisami dyrektywy 2020/285 zwolnienie traci moc w przypadku, gdy w trakcie roku próg zwolnienia krajowego zostaje przekroczony o więcej niż 10%, od przekroczenia tej nadwyżki, lub gdy próg został przekroczony o nie więcej niż 10% od początku kolejnego roku. Państwa członkowskie mogą również stosować zasadę utraty zwolnienia podmiotowego, począwszy od czynności, którą przekroczone kwotę progu krajowego (zasada przyjęta przez Polskę), lub ewentualnie zwiększyć obowiązujący limit do 25%⁵.

⁴ Dodatkowo: „Państwa członkowskie zapewniają, aby podatnicy kwalifikujący się do korzystania z więcej niż jednego progu sektorowego mogli stosować tylko jeden z tych progów. Progi ustalone przez państwo członkowskie nie mogą wprowadzać rozróżnienia między podatnikami mającymi siedzibę i podatnikami niemającymi siedziby w tym państwie członkowskim” (art. 284 ust. 1 akapity 3 i 4 dyrektywy 2006/112).

⁵ Zob. uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, druk nr 656 z 11 września 2024 r.

Polski ustawodawca pozostawił limit krajowy na dotychczasowym poziomie 200 tys. zł, słusznie nie wykorzystując określonych nieznanych dotychczas w Polsce mechanizmów szczególnych, które mogłyby skomplikować i tak już złożony proces badania limitu. W Polsce, co prawda, nie ma limitów branżowych czy określonych „progów tolerancji”, ale z kolei istnieje katalog dostaw towarów i usług wyłączonych ze zwolnienia, który od 1 stycznia 2025 r. nie ulega istotnym zmianom (art. 113 ust. 13 ustawy VAT). Zasady dotyczące ustalania limitu dla polskich podatników obowiązują także podatników z innych państw UE zamierzających skorzystać ze zwolnienia podmiotowego w Polsce.

3.3. Zarys procedury

Już samo identyfikowanie dostępności limitów w innych państwach UE będzie zadaniem niezwykle skomplikowanym. Pewną pomocą w tym zakresie będą informacje zamieszczane przez administracje państw UE na stronach Komisji Europejskiej. Co prawda, nie będą one miały waloru wiążącego i ochronnego, to jednak dadzą pogląd na temat dostępności limitów w innych państwach UE. Podatnicy nie będą jednak zdani w tym zakresie wyłącznie na siebie. Limity na wniosek podatnika będą weryfikowane przez administracje podatkowe w ramach wymiany informacji podatkowych na podstawie zmienionego rozporządzenia 904/2010. Dla polskich podatników wnioskujących o zwolnienie podmiotowe w innych państwach UE właściwy będzie Naczelnik Drugiego Urzędu Warszawa-Śródmieście, niezależnie od miejsca prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce i właściwości miejscowej urzędu skarbowego. Na wniosek polskiego podatnika wnioskującego o zwolnienie polski organ podatkowy prześle zapytanie do właściwego organu podatkowego danego państwa UE o potwierdzenie możliwości korzystania ze zwolnienia. Dopiero po otrzymaniu potwierdzenia z administracji podatkowej innego państwa UE polski podatnik zostaje dopuszczony do procedury SME w danym państwie UE i jest mu przydzielany polski numer identyfikacyjny EX. Polska jako państwo siedziby działalności gospodarczej (MSEST) podatnika SME, tj. posiadającego siedzibę działalności gospodarczej na terytorium kraju, będzie obliczać, czy unijny próg rocznego obrotu nie został przekroczony, na podstawie zgłoszonych przez takiego podatnika całkowitych wartości dostaw towarów i/lub świadczenia usług dokonanych we wszystkich państwach członkowskich. Natomiast to, czy taki polski podatnik SME spełnił warunki do zwolnienia w państwie członkowskim innym niż Rzeczpospolita Polska, tj. m.in. czy nie przekroczył progu krajowego stosowanego w danym państwie członkowskim, będzie podlegać weryfikacji przez państwo członkowskie zwolnienia, czyli MSEX.

3.4. SME to także oddziaływanie na duże firmy

Mimo że sama dyrektywa SME adresowana jest wprost do mikro- i małych firm, sposób rozliczeń tych podatników wpłynie także na rozliczenia ich kontrahentów, często dużych podmiotów. Dotyczy to tak aspektów krajowych (lokalnych) dostaw towarów i usług, jak i transakcji transgranicznych.

Pierwszy możliwy zakres oddziaływania to zmiany związane ze statusem podatników realizujących transakcje krajowe. Należy pamiętać o tym, że firmy z siedzibą w innym państwie UE, w tym te dysponujące w Polsce stałym miejscem prowadzenia działalności gospodarczej (*fixed establishment*), dotychczas zarejestrowane w Polsce na VAT, od roku 2025 będą mogły zgłosić się do procedury SME poprzez organ podatkowy właściwy dla ich kraju siedziby. Ministerstwo Finansów wskazuje, że potencjalnie około 6 tys. firm dotychczas zarejestrowanych na VAT w Polsce i wpłacających w Polsce VAT mogłoby w 2025 r. skorzystać z takiej możliwości. Zastosowanie tej procedury i wyrejestrowanie w Polsce (nastąpi to z urzędu po skutecznym potwierdzeniu możliwości skorzystania w Polsce ze zwolnienia podmiotowego) zmieni sposób dotychczasowych rozliczeń z polskimi kontrahentami.

Przed wszystkim podatnik korzystający ze SME w Polsce będzie wystawiał faktury na żądanie i na tych fakturach nie będzie wykazywany VAT. Odbiorca takiej faktury w Polsce musi więc przygotować się na zmianę ujmowania faktur zakupowych otrzymywanych dotychczas przez podatnika zarejestrowanego jako „podatnik VAT czynny” z wykazywanym VAT na fakturę bez VAT. Oczywiście takie faktury powinny być oznaczone indywidualnym numerem identyfikacyjnym (z kodem EX) i wskazaniem podstawy prawnej (art. 113a ustawy o VAT), dzięki czemu nabywca dowie się, że zmiana rozliczenia związana jest z korzystaniem przez kontrahenta unijnego z procedury SME w Polsce. Niemniej należy zwłaszcza na początku obowiązywania nowych przepisów zwrócić szczególną uwagę na możliwą zmianę sposobu wystawiania faktur przez kontrahentów UE dokonujących na rzecz polskich firm lokalnych dostaw towarów i usług.

Wejście w procedurę SME oznacza również zmiany w zakresie obowiązku i zakresu deklarowania wewnątrzwspólnotowych nabyć towarów (WNT) w Polsce. W przypadku podatników korzystających ze zwolnienia podmiotowego nie deklarują oni wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów (WDT) w kraju pochodzenia towarów. W takiej sytuacji także polski nabywca nie może zadeklarować WNT w Polsce. Komisja Europejska w Notach Wyjaśniających do SME (Komisja Europejska, 2024) podkreśla, że odpowiedzialność za to ponosi klient biznesowy, który powinien sprawdzić status małego przedsiębiorstwa jako podatnika VAT za pośrednictwem aplikacji SME-on-the-Web. Zatem to polski kontrahent powinien w przypadku zwłaszcza nowych relacji biznesowych każdorazowo *de facto*

weryfikować, czy z tytułu nabycia towarów z UE powinien zadeklarować WNT w Polsce, czy też nie. Z pomocą ma przyjść portal SME-on-the-Web. Należy mieć nadzieję, że będzie on także potwierdzał, iż dana firma ma prawo do korzystania ze zwolnienia SME w ściśle określonym państwie UE. Faktura wystawiana przez unijnego kontrahenta dokumentująca dostawę unijną do Polski może w wielu przypadkach nie zawierać rozstrzygających danych albo wręcz wprowadzać w błąd polskiego nabywcę (w zdecydowanej większości krajów UE samo WDT nie jest dokumentowane stawką 0%, lecz zwolnieniem z VAT). Oczywiście w przypadku wystawiania faktury przez SME z tytułu dostawy unijnej do Polski powinny znaleźć się odpowiednie adnotacje na fakturze, to jednak nie będzie tak z pewnością zawsze, w związku z czym weryfikacja na portalu UE wydaje się niezbędna. W sytuacji błędnego (nadmiarowego) zadeklarowania WNT podatnik powinien skorygować rozliczenia. Nie powinno jednak dochodzić do sytuacji, w których organ podatkowy podczas kontroli uzna, że należy „pozostawić” rozliczenie na poziomie VAT należnego, a korekcie podlega jedynie VAT naliczony.

Z analogiczną sytuacją możemy mieć do czynienia w przypadku importu usług, dla których miejscem opodatkowania jest terytorium Polski. Jeśli usługodawca z innego państwa UE nie zawnioskuje o zwolnienie podmiotowe w Polsce, to wówczas polski nabywca zadeklaruje w Polsce import usług. Jeśli natomiast unijny usługodawca zostanie objęty procedurą SME także w Polsce, to wtedy polski kontrahent nie powinien w Polsce rozliczać importu usług. Podobnie jak w przypadku transakcji towarowych – KE wskazuje tu na obowiązki weryfikacyjne leżące po stronie usługobiorcy (Komisja Europejska, 2024).

4. Podsumowanie

Zmiany przyjęte w ramach dyrektywy SME to zmiany długo oczekiwane przez przedsiębiorców. Wychodzą one naprzeciw od lat formułowanym postulatów uwolnienia firm od kosztów administracyjnych związanych z rozliczaniem VAT. Dyrektywa SME otwiera możliwość stosowania zwolnienia podmiotowego dotychczas zarezerwowanego dla podatników krajowych. Stosowanie i weryfikacja dostępności samego zwolnienia w innych krajach UE będą jednak dość złożonym procesem – ze względu na duży zakres swobody państw UE w kształtowaniu nie tylko poziomu limitu obrotów kwalifikujących się do zwolnienia, ale także zakres wyłączeń i metodologię kalkulacji zwolnienia. Z pomocą podatnikom mają przyjść organy podatkowe, które będą weryfikowały możliwość zastosowania zwolnienia w innych państwach UE. W tym zakresie niezwykle ważna będzie sprawna i szybka wymiana informacji podatkowych pomiędzy organami różnych państw UE. Z jednej strony oznacza to dla podatnika komfort w postaci wiarygodnego potwierdzenia dostępności limitu, a z drugiej koniecz-

ność zainicjowania procedury w Polsce za pośrednictwem e-urzędu skarbowego. Dane z pierwszych miesięcy 2025 r. pokażą, ile podmiotów zdecyduje się skorzystać z nowych możliwości, jakie oferuje dyrektywa SME, a zarazem ocenić, jak skutecznie wymiana informacji podatkowych w tym obszarze została wdrożona przez państwa UE.

Bibliografia

- Annacondia, F., Mreno, I. H. (red.). (2024). *EU VAT Compass 2024/2025*. IBFD.
- Bartosiewicz, A. (2024). Komentarz do art. 113. W: A. Bartosiewicz, *VAT. Komentarz* (wyd. XVIII). Wolters Kluwer. Lex/el 2024.
- Ignasiak, M. (2016). Komentarz do art. 113 ustawy o podatku od towarów i usług. W: D. Dominik-Ogińska (red.), *Zwolnienia w zakresie podatku od towarów i usług. Komentarz*. Wolters Kluwer. LEX/el 2024.
- Komisja Europejska. (2024). *Explanatory Notes EU VAT Changes as Regards the Special Scheme for Small Enterprises*. Brussels 2024. Pobrano 10 stycznia 2025 z https://sme-vat-rules.ec.europa.eu/legislation/guides_en
- Lewandowski, K., Falkowski, P. (2012). *Dyrektywa VAT. Komentarz*. C.H. Beck.
- Matesanz, F. (2024). The New EU VAT Special Scheme for Small Enterprises as of 1 January 2025. *International VAT Monitor*, 35(5).
- Namysłowski, R., Sachs, K., Mularczyk, G. (2008). Komentarz do art. 131–137. W: B. Daciuk, J. Dmowska, J. Fornalik, J. Jędrszczyk, A. Kapczuk, S. Karpiński, K. Kosakowska, R. Krupa, M. Makiewicz, B. Niedziółka, A. Piekacz, C. Przygodzki, M. Radwan, E. Stamblewska, W. Varga, R. Namysłowski, K. Sachs, G. Mularczyk, *Dyrektywa VAT. Komentarz*. Wolters Kluwer.

Akty prawne

- Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. UE L z 2006 r. nr 347, s. 1 ze zm.)
- Dyrektywa Rady (UE) 2020/285 z dnia 18 lutego 2020 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do procedury szczególnej dla małych przedsiębiorstw oraz rozporządzenie (UE) nr 904/2010 w odniesieniu do współpracy administracyjnej i wymiany informacji do celów monitorowania i prawidłowego stosowania procedury szczególnej dla małych przedsiębiorstw (Dz.U. UE L z 2020 r. nr 62, s. 13 ze zm.)
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 361 ze zm.)
- Ustawa z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1721)

Orzecznictwo

Wyrok TSUE z 15 czerwca 1989 r. w sprawie 348/87, *Stichting Uitvoering Financiële Acties przeciwko Staatssecretaris van Financiën*, ECLI:EU:C:1989:246

Dokumenty urzędowe

Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, druk nr 656 z 11 września 2024 r. Pobrano 1 stycznia 2025 z <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=656>

Ulga na start jako instytucja prawa administracyjnego gospodarczego

Cytuj jako: Piasecka, J. (2025). Ulga na start jako instytucja prawa administracyjnego gospodarczego. W: B. Detyna, P. Szymaniec (red.), *Administracja publiczna i polityki publiczne. Tom poświęcony pamięci Profesora Ryszarda Herbuta. Seria: Administracja Publiczna – Zagadnienia Prawne, Instytucjonalne i Koncepcje Zarządzania nr 5/2025* (s. 117–125). Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa.

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowa (CC BY 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pl>

DOI: [10.71433/2025.99.4.07](https://doi.org/10.71433/2025.99.4.07)

Streszczenie: Rozdział omawia zagadnienie ulgi na start wprowadzonej ustawą Prawo przedsiębiorców – rozwiązania mającego na celu ułatwienie przedsiębiorcom rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej. Wyjaśnia również, na czym polega ulga na start, komu przysługuje oraz przez jaki okres początkujący przedsiębiorca może skorzystać z tego przywileju. W tekście przedstawiono również rodzaje ryzyka związanego ze stosowaniem ulgi.

Słowa kluczowe: ulga na start, prawo administracyjne gospodarcze, działalność gospodarcza

Start-up Relief as an Institution of Economic Administrative Law

Abstract: *The chapter discusses the issue of start-up relief introduced by the Entrepreneurs' Law – a solution aimed at making it easier for entrepreneurs to start running a business. It is explained in the chapter what the start-up relief is, who can benefit from it, and for what period a beginner entrepreneur can benefit from the new privilege. The risks associated with the start-up relief are also presented.*

Keywords: start-up relief, economic administrative law, business activity

¹ Mgr, Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa, Komornik Sądowy przy Sądzie Rejonowym w Wałbrzychu.

1. Wstęp

Ustawa z dnia 6 marca 2018 roku – Prawo przedsiębiorców – reguluje zasady podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym prawa i obowiązki przedsiębiorców oraz zadania organów władzy publicznej w tym zakresie². Ustawa ta jest jednym ze składowych aktów prawnych tzw. Konstytucji biznesu³, stanowiącej rezultat reformy prawa gospodarczego w Polsce przeprowadzonej w 2018 roku. Cele wskazanej reformy stanowiły poprawa środowiska prawno-instytucjonalnego, w którym funkcjonują polscy przedsiębiorcy, i stworzenie przyjaznego klimatu dla przedsiębiorczości. Kierunek ten najlepiej obrazuje następujący cytat: „Wspólną cechą silnych gospodarek jest umiejętność współpracy administracji i biznesu. Prawo przedsiębiorców tworzy prawne fundamenty i daje konkretne narzędzia do budowania zaufania i partnerstwa w tych relacjach. Daje wreszcie stabilne i przewidywalne reguły tak tworzenia, jak i stosowania prawa. To czyni z Prawa przedsiębiorców akt o szczególnej pozycji w systemie i realnej wartości dla polskich firm” (Ministerstwo Rozwoju i Technologii, 2018).

Prawo przedsiębiorców jest kluczowym aktem prawnym pakietu ustaw tworzących Konstytucję biznesu. Wprowadza kanon fundamentalnych zasad gwarantujących przedsiębiorcom wzmocnienie ich pozycji w relacjach z władzą publiczną oraz konkretne narzędzia mające na celu szeroko rozumianą pomoc dla przedsiębiorców. Najważniejsze regulacje ustawy dotyczą m.in.:

- ustanowienia obszernego katalogu praw i obowiązków zarówno przedsiębiorców, jak i organów, które pełnią funkcję wytycznych dla organów administracji publicznej – tym samym została ustanowiona dla administracji publicznej granica ingerencji w wolność przedsiębiorcy w obszarze prowadzonej przez niego działalności gospodarczej;
- modyfikacji relacji przedsiębiorca–organ administracji publicznej, której wyrazem jest wprowadzenie do ustawy kluczowych zasad obowiązują-

² Art. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 236 ze zm.).

³ „Konstytucję biznesu” tworzy pięć ustaw:

- 1) Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców,
- 2) Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1668),
- 3) Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 541),
- 4) Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 89),
- 5) ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. poz. 650).

cych w biznesie, takich jak: domniemanie uczciwości przedsiębiorcy (art. 10 ust. 1 Prawa przedsiębiorców), zasada przyjaznej interpretacji przepisów prawa (art. 10 ust. 1 Prawa przedsiębiorców), zasada „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone” (art. 8 Prawa przedsiębiorców);

- wprowadzenie działalności nierejestrowej (tzw. działalności nieewidencjonowanej),
- wprowadzenie ulgi na start.

Ulga na start stanowi ustawowe *novum*. Jest to instytucja, której celem jest zminimalizowanie kosztów rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę, polegająca na możliwości zwolnienia przedsiębiorców będących osobami fizycznymi z obowiązku uiszczania składek na ubezpieczenia społeczne. Jest to więc bardzo konkretne narzędzie zaoferowane przedsiębiorcom. Zwolnienie to możliwe jest wyłącznie w początkowym etapie prowadzenia działalności gospodarczej i dotyczy osób fizycznych rozpoczynających działalność, oczywiście, z pewnymi wyjątkami wskazanymi w ustawie Prawo przedsiębiorców. Osoby współpracujące z przedsiębiorcami, zleceniobiorcy oraz pracownicy zatrudniani przez przedsiębiorców są natomiast objęci ubezpieczeniami społecznymi od momentu rozpoczęcia działalności gospodarczej (Biznes.gov.pl, 2021). Ulga na start nie dotyczy wymienionych podmiotów.

Początek działalności gospodarczej to newralgiczny etap, w którym przedsiębiorca przywiązuje dużą uwagę do redukcji kosztów prowadzonej działalności. Nowe rozwiązanie wprowadzone ustawą Prawo przedsiębiorców ma stanowić swoistą zachętę dla potencjalnych przedsiębiorców do tego, aby rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej i w rezultacie zminimalizować ryzyko ewentualnego niepowodzenia (Wierzbowski, 2019). Zbyt duże koszty prowadzonej działalności mogą przekreślić sukces w biznesie. W porównaniu z nieobowiązującą już ustawą o swobodzie działalności gospodarczej jest to znaczący krok legislacyjny w kierunku tworzenia przyjaznych warunków wykonywania działalności gospodarczej, ponieważ poprzednie ustawodawstwo, dotyczące początkujących przedsiębiorców, nie przewidywało w tym zakresie tak daleko zaawansowanych przywilejów⁴.

2. Charakterystyka ulgi na start

Ulga na start polega na rezygnacji przez państwo z nałożenia na początkującego przedsiębiorcę obowiązku uiszczania składek na ubezpieczenia społeczne,

⁴ Należy przypomnieć o tzw. ZUS-ie preferencyjnym, z którego mógł skorzystać początkujący przedsiębiorca. Niemniej jednak w stanie prawnym uregulowanym ustawą Prawo przedsiębiorców początkujący przedsiębiorca, oprócz ZUS-u preferencyjnego, otrzymał dodatkowe narzędzie finansowe w postaci ulgi na start.

tj. na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe⁵. Ulga nie dotyczy składki na ubezpieczenie zdrowotne. Regulacja zawarta w art. 18 ust. 2 Prawa przedsiębiorców, zgodnie z którym przedsiębiorca może zrezygnować z ulgi na start poprzez dokonanie zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych, co oznacza, że skorzystanie z tej ulgi jest dla przedsiębiorcy dobrowolne. Zauważyć należy, że przedsiębiorca może w każdym etapie korzystania z ulgi na start zrezygnować z niej i rozpocząć uiszczanie składek na ubezpieczenia społeczne. Przedsiębiorca, który nie chce skorzystać z ulgi na start, zobowiązany jest do tego, aby dokonać zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych⁶. Rezygnacja z ulgi na start skutkuje tym, że przedsiębiorca uzyska możliwość skorzystania z ulgi dopiero po upływie sześćdziesięciu miesięcy od zakończenia lub zawieszenia działalności gospodarczej.

Wprowadzając do porządku prawnego ulgę na start, ustawodawca kierował się interesem początkujących przedsiębiorców, dla których obowiązek opłacania składek na ubezpieczenie społeczne był wyjątkowo dotkliwy (Pietrzak, 2019, s. 153–164). Pomimo niekwestionowanych korzyści wynikających z możliwości skorzystania z nowego rozwiązania zaznaczyć należy, że korzystanie z ulgi skutkuje okresowym wyłączeniem przedsiębiorcy z prawa do wielu świadczeń wypłacanych z ubezpieczenia chorobowego, wypadkowego, a także rentowego. Okres ten traktowany jest w kategoriach ubezpieczenia społecznego jako okres bezskładowy. W związku z tym ulga na start spotkała się pod tym względem z oceną krytyczną. Jako przykład wskazać należy argument, zgodnie z którym najwięcej wypadków przy pracy następuje w początkowym etapie prowadzenia działalności gospodarczej. W sytuacji braku uiszczania składek na ubezpieczenia społeczne, w tym na ubezpieczenie wypadkowe, przedsiębiorca pozbawiony będzie prawa do świadczeń wypłacanych z ubezpieczenia wypadkowego. Ponadto sześciomiesięczny okres nieuiszczania składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe skutkuje tym, że wykorzystany przez przedsiębiorcę okres ulgi na start zostanie pominięty przy ustalaniu prawa do emerytury lub renty. W konsekwencji skorzystanie z ulgi na start wpłynie negatywnie na wysokość przyszłego świadczenia emerytalnego lub rentowego (Lambrecht-Halla, 2020, s. 81–91).

Reasumując, należy zaznaczyć, że ulga na start z jednej strony jest niekwestionowanym przywilejem przyznany początkującym przedsiębiorcom, z drugiej wiąże się z koniecznością poniesienia niekiedy pewnych dotkliwych konsekwen-

⁵ Artykuły 6, 11 i 12 Ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 497 ze zm.).

⁶ Przedsiębiorca korzystający z ulgi na start zobligowany jest do złożenia w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych formularza ZUS ZZA. Podczas rejestracji najistotniejsze jest wskazanie właściwego kodu tytułu ubezpieczenia. Jest to kod 05 40 – osoba niepodlegająca ubezpieczeniom społecznym i podlegająca ubezpieczeniu zdrowotnemu.

cji. Początkujący przedsiębiorcy korzystający z ulgi na start nie zawsze wykazują świadomość istnienia ryzyka z nią związanego. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego podstawowym celem, który przyświecał prawodawcy przy konstruowaniu instytucji ulgi na start, było ułatwienie początkującym przedsiębiorcom rozpoczęcia działalności gospodarczej. Niemniej jednak cel ten nie zawsze zostaje osiągnięty. W pewnych sytuacjach skorzystanie przez przedsiębiorcę z instytucji ulgi na start może narazić go na koszty znacznie przewyższające kwotę odpowiadającą sześciu miesiącom nieodprowadzonych składek na ubezpieczenia społeczne, w tym dobrowolnej składki na ubezpieczenie chorobowe (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2023 r., sygn. I USK 164/22).

3. Przedsiębiorcy uprawnieni do skorzystania z ulgi na start

Każdy przedsiębiorca, który rozpoczyna działalność gospodarczą, a nie podlega ubezpieczeniom społecznym na mocy innych tytułów, od dnia rozpoczęcia działalności gospodarczej podlega ubezpieczeniom: emerytalnemu, rentowemu, chorobowemu, wypadkowemu oraz ubezpieczeniu zdrowotnemu. Obowiązek ten trwa od dnia rozpoczęcia działalności gospodarczej do dnia jej zakończenia. Ustawa Prawo przedsiębiorców wprowadziła wyjątek od powyższej reguły, którym jest właśnie uregulowana w art. 18 ustawy ulga na start. Zgodnie z tym przepisem, jak podkreśla w swoim orzecznictwie Sąd Najwyższy, pewna kategoria przedsiębiorców, określana wspólnym mianem przedsiębiorców wchodzących na rynek, nie podlega przez pewien okres prowadzenia działalności obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym. Rozwiązanie przyjęte przez ustawę Prawo przedsiębiorców jest zasadą w stosunku do przedsiębiorców rozpoczynających działalność gospodarczą, a podleganie ubezpieczeniom społecznym przez tych przedsiębiorców stanowi wyjątek od tej zasady. Sformułowanie użyte w ustawie „przedsiębiorca może zrezygnować” świadczy o tym, że zastosowanie wyjątku, jakim jest zgłoszenie do ubezpieczeń społecznych, wymaga aktywności. Zgłoszenie to jednak w przypadku przedsiębiorców objętych zakresem stosowania art. 18 ust. 1 Prawa przedsiębiorców w okresie pierwszych sześciu miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej ma charakter dobrowolny, a nie obowiązkowy. Wyłącznie od woli przedsiębiorcy rozpoczynającego działalność gospodarczą zależy, czy będzie on podlegał ubezpieczeniom społecznym w terminie wcześniejszym niż sześć miesięcy od rozpoczęcia działalności. W związku z tym w sytuacji ewentualnego błędnego zgłoszenia się przedsiębiorcy rozpoczynającego działalność gospodarczą do ubezpieczeń społecznych (czego nie można wykluczyć, zważywszy na niewielkie doświadczenie takiego przedsiębiorcy), przyjąć należy, iż dopuszczalne jest złożenie korekty zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych, gdy taki przedsiębiorca przed upływem terminu płatności pierwszej składki zorientuje

się, że dokonał zgłoszenia w sposób błędny i wbrew swojej woli zrezygnował w ten sposób z ulgi na start. Niemniej jednak zagadnienie to wywoływało wiele praktycznych problemów. Ostatecznie kwestia ta stała się przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego, który uznał, że dopuszczalne jest takie skorygowanie błędnego zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych, aby przedsiębiorca wchodzący na rynek mógł jednak skorzystać z ulgi na start. Kluczowe znaczenie ma w tej sytuacji wola przedsiębiorcy dokonania zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 lipca 2023 r., sygn. III USKP 58/22).

Z ulgi na start mogą skorzystać wyłącznie przedsiębiorcy będący osobami fizycznymi, którzy podejmują działalność gospodarczą po raz pierwszy albo podejmują ją ponownie po upływie co najmniej sześćdziesięciu miesięcy od dnia jej ostatniego zawieszenia lub zakończenia. Do ulgi na start uprawnieni są także wspólnicy spółki cywilnej.

Ustawa Prawo przedsiębiorców wprowadza istotny warunek, jaki należy spełnić, aby móc skorzystać z ulgi na start. Przedsiębiorca nie może w ramach swojej działalności gospodarczej wykonywać czynności na rzecz byłego pracodawcy, na którego rzecz przed dniem rozpoczęcia działalności gospodarczej w bieżącym lub w poprzednim roku kalendarzowym wykonywał w ramach stosunku pracy lub spółdzielczego stosunku pracy czynności wchodzące w zakres wykonywanej działalności gospodarczej (art. 18 ust. 1 Prawa przedsiębiorców). Zauważyć należy, że pojęcie wykonywania czynności na rzecz byłego pracodawcy nie jest zdefiniowane przez prawo⁷. Warunek określony w art. 18 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców należy spełnić obligatoryjnie w dniu rozpoczęcia działalności gospodarczej. Kwestia rozpoczęcia wykonywania czynności na rzecz byłego pracodawcy w trakcie korzystania przez przedsiębiorcę z ulgi na start w trakcie wykonywania działalności, a nie w dniu rozpoczęcia, nie jest uregulowana w przepisach ustawy. W takiej sytuacji możliwe są dwa scenariusze zasygnalizowane w literaturze przedmiotu. Zgodnie z pierwszym, korzystniejszym dla przedsiębiorcy, utraci on prawo do korzystania z ulgi na start wyłącznie w okresie, w jakim świadczył usługi na rzecz byłego pracodawcy. Zgodnie z drugim scenariuszem konsekwencje dla przedsiębiorcy będą bardziej dotkliwe, straci on bowiem całkowicie prawo do skorzystania z ulgi na start. Dodatkowo zostanie także zobowiązany do uregulowania zaległych składek. Judykatura i doktryna w tym przypadku odwołują się do orzecznictwa dotyczącego art. 18a Ustawy

⁷ Stosując wykładnię art. 18 ust. 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców, należy odwołać się do stanowiska doktryny oraz judykatury wypracowanego na podstawie art. 18a Ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 497 ze zm.), który zawiera analogiczne określenie. Podobna regulacja prawna została zawarta w art. 9a Ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 226 ze zm.); por. (Pietrzak, 2019, s. 153–164).

z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, dopatrując się analogii tego przepisu oraz art. 18 ust. 1 Prawa przedsiębiorców (Pietrzak, 2019, s. 153–164). Ograniczenie to ma na celu przeciwdziałanie zjawisku tzw. samozatrudnienia, czyli uniemożliwieniu przy zmianie formy zatrudnienia wykonywania przez byłych pracowników takiej samej pracy na rzecz tego samego podmiotu i skorzystania z prawnie przewidzianych preferencji (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2023 r., sygn. I USKP 49/23). Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie zwrócił przy tym uwagę na różnice między sposobem świadczenia pracy podporządkowanej oraz sposobem prowadzenia działalności gospodarczej. Zaznaczyć należy, że ulga na start nie dotyczy przedsiębiorców, do których stosuje się przepisy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (art. 18 ust. 3 Prawa przedsiębiorców).

Zawieszenie działalności gospodarczej nie przerywa biegu ulgi na start. W takim przypadku w okresie sześciu miesięcy od rozpoczęcia działalności gospodarczej zawieszenie takie pozostaje bez wpływu na bieg okresu ulgi na start. Wznowienie działalności po upływie sześciomiesięcznego okresu ulgi na start możliwe będzie wyłącznie bez prawa do ulgi.

4. Okres obowiązywania ulgi na start

Uprawnienie przedsiębiorcy do skorzystania z ulgi na start obowiązuje przez okres sześciu miesięcy od dnia podjęcia działalności gospodarczej po raz pierwszy lub ponownie po upływie co najmniej sześćdziesięciu miesięcy od dnia jej ostatniego zawieszenia lub zakończenia (art. 18 ust. 1 Prawa przedsiębiorców). Osoba fizyczna, która rozpoczyna działalność gospodarczą, zobowiązana jest do jej zarejestrowania w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Składając wniosek do CEIDG, należy wskazać datę rozpoczęcia działalności gospodarczej. Może to być dzień późniejszy niż dzień złożenia wniosku o zarejestrowanie działalności, nigdy natomiast data rozpoczęcia działalności gospodarczej nie może być datą wcześniejszą niż data złożenia wniosku o zarejestrowanie działalności. Okres sześćdziesięciu miesięcy powinien być rozumiany jako pełne miesiące kalendarzowe, które poprzedzają miesiąc, w którym działalność gospodarcza została rozpoczęta. Zgodnie z orzeczeniem Sądu Najwyższego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 października 2020 r., sygn. IUK 122/19) do liczenia terminu sześćdziesięciu miesięcy należy zastosować art. 57 ust. 3 Kodeksu postępowania administracyjnego, określający sposób obliczania terminów w ramach procedury administracyjnej. Zgodnie z tym przepisem terminy określone w miesiącach kończą się z upływem tego dnia w ostatnim miesiącu, który odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było, w ostatnim dniu tego miesiąca. Jest to więc regu-

lacja analogiczna, jak w art. 112 Kodeksu cywilnego. (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2023 r., sygn. III USKP 34/22). Prawo do skorzystania z ulgi na start obowiązuje przez pierwsze sześć miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej od momentu jej rozpoczęcia. Podkreślić należy, że są to pełne miesiące kalendarzowe⁸. W związku z powyższym sytuacją najbardziej korzystną dla przedsiębiorcy jest rozpoczęcie działalności gospodarczej w innym dniu niż pierwszy dzień miesiąca.

5. Ubezpieczenie zdrowotne a ulga na start

Przedsiębiorca, który korzysta z ulgi na start, nie opłaca składek na ubezpieczenia społeczne. Zobowiązany jest natomiast do uiszczania składek na ubezpieczenie zdrowotne. W konsekwencji zobowiązany jest do tego, aby zarejestrować się do ubezpieczenia zdrowotnego w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych⁹. W okresie korzystania z ulgi na start przedsiębiorca ma prawo zgłosić do ubezpieczenia zdrowotnego w ZUS także członków swojej rodziny (Biznes.gov.pl, 2021).

Bibliografia

- Biznes.gov.pl (2021, 29 czerwca). *Ulga na start – 6 miesięcy bez składek na ubezpieczenie społeczne*. Pobrano 2 stycznia 2025 z <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00285>
- Lambrecht-Halla, D. (2020) „Ulga na start” – krytyczna analiza instytucji z art. 18 ustawy – Prawo przedsiębiorców. *Palestra*, 4, 81–91.
- Pietrzak, A. (red.). (2019). Komentarz do art. 18. W: A. Pietrzak (red.), *Prawo przedsiębiorców. Komentarz* (s. 153–164). Wolters Kluwer.
- Haładyj, M. (2018). Konstytucja Biznesu wchodzi w życie. Ministerstwo Rozwoju i Technologii. Pobrano 2 stycznia 2025 z <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/konstytucja-biznesu-wchodzi-w-zycie>
- Wierzbowski, M. (2019). Wstęp. W: M. Wierzbowski (red.), *Konstytucja biznesu. Komentarz* (s. 23–26). Wolters Kluwer.

⁸ Przykład: pani Karolina rozpoczęła działalność gospodarczą w dniu 1 sierpnia 2024 roku. Uprawnienie do skorzystania z ulgi na start przysługuje jej od 1 sierpnia do 31 stycznia 2025 roku. W sytuacji, w której pani Karolina rozpoczęłaby działalność gospodarczą w dniu 2 sierpnia 2024 roku, mogłaby skorzystać z „ulgi na start do 28 lutego 2025 roku.

⁹ Wysokość składki na ubezpieczenie zdrowotne uregulowana jest w Ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 146 ze zm.).

Akty prawne

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 572 ze zm.)
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1061 ze zm.)
- Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 226 ze zm.)
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 497 ze zm.)
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 146 ze zm.)
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 236 ze zm.)
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1668)
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 541)
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 89)
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. poz. 650)

Orzecznictwo

- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2023 r., sygn. I USK 164/22
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2023 r., sygn. I USKP 49/23
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2023 r., sygn. III USKP 34/22
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 lipca 2023 r., sygn. III USKP 58/22
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 października 2020 r., sygn. IUK 122/19

Ochrona małoletnich po zmianach dokonanych ustawą z 28 lipca 2023 roku – aspekty pedagogiczne i prawne

Cytuj jako: Radyńska, M., Kamiński, G. (2025). Ochrona małoletnich po zmianach dokonanych ustawą z 28 lipca 2023 roku – aspekty pedagogiczne i prawne. W: B. Detyna, P. Szymaniec (red.), *Administracja publiczna i polityki publiczne. Tom poświęcony pamięci Profesora Ryszarda Herbuta. Seria: Administracja Publiczna – Zagadnienia Prawne, Instytucjonalne i Koncepcje Zarządzania nr 5/2025* (s. 126–141). Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa.

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowa (CC BY 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pl>

DOI: [10.71433/2025.99.4.08](https://doi.org/10.71433/2025.99.4.08)

Streszczenie: Ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw – dokonała szeregu zmian w przepisach prawa w celu podwyższenia standardów uczestnictwa małoletnich w procedurach sądowych, wzmocnienia ich ochrony, w tym także systemowej ochrony przed skrzywdzeniem, oraz podwyższenia poziomu poszanowania praw osób z niepełnosprawnościami. Uchwalenie ustawy o ochronie małoletnich, zwanej też ustawą Kamilka, było odpowiedzią ustawodawcy na sytuację chłopca, który zmarł w wyniku ciężkich obrażeń, będących efektem brutalnego pobicia przez ojczyma. Autorzy wskazują, iż wprowadzone rozwiązania, opierające się na pedagogicznych podstawach, wprowadziły wiele rozwiązań administracyjno-prawnych w zakresie ochrony małoletnich. Choć dokonane zmiany są niezwykle istotne i stanowią odpowiedź na oczekiwania społeczne co do ochrony małoletnich, to jednak ustawa ta nie wyeliminowała wszelkich niedociągnięć w zakresie ochrony małoletnich przed przemocą.

Słowa kluczowe: ochrona małoletnich, standardy ochrony małoletnich, przemoc, prawo rodzinne i nieletnich

¹ Dr, Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa, e-mail: mradynska@ans.edu.pl, ORCID: [0009-0005-7489-3061](https://orcid.org/0009-0005-7489-3061).

² Dr, Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa, e-mail: gkamienski@ans.edu.pl, ORCID: [0000-0002-1278-7950](https://orcid.org/0000-0002-1278-7950).

Protection of Minors after the Changes Introduced by the Act of July 28, 2023 –Pedagogical and Legal Aspects

Abstract: *The Act of July 28, 2023 amending the Act – Family and Guardianship Code and certain other acts made a number of changes to the law in order to increase the standards of minors' participation in court procedures, strengthen their protection, including systemic protection against harm and increase the level of respecting the rights of people with disabilities. The adoption of the Act on the Protection of Minors, also known as the Kamilek Act, was the legislator's response to the situation of a boy who died as a result of severe injuries resulting from a brutal beating by his stepfather. The authors point out that the introduced solutions, based on pedagogical foundations, have introduced a number of administrative-law solutions in the field of protection of minors. Although the changes introduced are extremely important and constitute a response to social expectations regarding the protection of minors, this act did not eliminate all shortcomings in the protection of minors against violence.*

Keywords: protection of minors, Standards for the Protection of Minors, violence, family and juvenile law

1. Wstęp

Ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1606; dalej jako: ustawa o ochronie małoletnich, ustawa Kamilka, Lex Kamilek) – dokonała szeregu zmian w przepisach prawa w celu podwyższenia standardów uczestnictwa małoletnich w procedurach sądowych, wzmocnienia ich ochrony, w tym także systemowej ochrony przed skrzywdzeniem, oraz podwyższenia poziomu poszanowania praw osób z niepełnosprawnością.

Uchwalenie ustawy o ochronie małoletnich, zwanej też ustawą Kamilka, było odpowiedzią ustawodawcy na sytuację chłopca, który zmarł w wyniku ciężkich obrażeń, będących efektem brutalnego pobicia przez ojczyma. Choć tragedia chłopca trwała od dawna, a rodzina była znana instytucjom społecznym, to nie uchroniło go przed śmiercią. Przypadek ten był szokującym, ale jednocześnie niejako „systemowym” przykładem zaniedbania zarówno ze strony opieki społecznej, jak i szkoły, Policji (a więc instytucji, które powinny stać na straży ochrony małoletnich), które nie zareagowały wystarczająco na sygnały o przemocy domowej. Ujawniona publicznie skala zaniedbań oraz brak skutecznych mechanizmów ochrony najmłodszych wstrząsnęła opinią publiczną i stała się przyczynkiem zmian ustawowych.

2. Waga ochrony małoletnich z punktu widzenia współczesnej pedagogiki

Dzieciństwo to kluczowy okres dla tworzenia podstaw dobrej kondycji zdrowia psychicznego człowieka. Wszystkie czynniki niszczące psychikę dziecka uniemożliwiają prawidłowy rozwój w tej sferze i funkcjonowanie w dorosłym życiu. Mogą powodować wiele zaburzeń, chorób i prowadzić do dramatycznych sytuacji (w tym także samobójstw) (Garbarino, 2011, s. 9–17).

Do czynników odciskających największe piętno na zdrowiu psychicznym należą przemoc i zaniedbanie. Przy tym przemoc może mieć nie tylko charakter działań fizyczno-seksualnych, ale także *stricte* psychicznych, takich jak np. wyzywanie, upodlanie, szantaż emocjonalny, nieszanowanie praw dziecka, nadmierny krytycyzm. Krzywda doznana w dzieciństwie daje skutki długoterminowe, a więc powoduje zaburzenia osobowości, które bądź to uniemożliwiają, bądź znacząco utrudniają funkcjonowanie w dorosłym życiu w wielu obszarach: emocjonalnym, poznawczym, społecznym. Konsekwencjami przemocy wobec dzieci mogą być również problemy ze zdrowiem psychicznym, depresja, niska samoocena, zachowania antyspołeczne i agresywne (Iwaniec, 2012, s. 29–47).

Wszystkie dzieci mają prawo do życia bez przemocy, nie tylko z powodu jej negatywnych konsekwencji dla ich rozwoju i bezpieczeństwa, ale przede wszystkim dlatego, że dzieci powinny być – w cywilizowanym społeczeństwie – w sposób szczególny chronione przed przemocą.

Kierując się dobrem małoletnich oraz w celu zapewnienia im ochrony przed wszelkimi formami krzywdzenia, standardy ochrony małoletnich (dalej też jako: SOM) stanowią wzór postępowania opiekunów dzieci w ramach podmiotów świadczących wszelkiego typu usługi dla małoletnich, jak również wskazują na postępowanie w sytuacji, w której dochodzi do nadużyć w odniesieniu do niepełnoletnich. Są więc one wzorem zasad, procedur, których celem jest zapewnienie poszanowania praw dzieci oraz przeciwdziałania wszelkim formom ich krzywdzenia, a także zagwarantowania im dobrostanu i możliwości niezakłóconego rozwoju.

Każda placówka dokonująca czynności z małoletnimi jest zobligowana do wprowadzenia SOM, które uwzględniają specyfikę danego miejsca; inne procedury bowiem będą odpowiednie dla żłobka, a inne dla hoteli. Jednocześnie SOM podlegają ciągłej aktualizacji w zależności od zmieniających się okoliczności i potrzeb danego miejsca.

Celem SOM jest stworzenie bezpiecznego i przyjaznego środowiska w placówkach działających na rzecz dzieci i młodzieży. W tym celu opracowuje się programy obejmujące takie zagadnienia, jak polityka placówki, personel placówki, procedury obowiązujące w placówce oraz monitoring zagrożeń i skuteczności programu.

Konieczne jest określenie zasad bezpiecznych relacji całego personelu placówki z dziećmi – jakie zachowania są niedozwolone w danej organizacji, jakie procedury mają miejsce w przypadku zagrożenia czy też naruszenia dobra małoletniego itd. W tym celu ważne jest zapewnienie pracownikom danej placówki właściwej edukacji na temat ochrony dzieci przed krzywdzeniem i pomocy dzieciom w sytuacji zagrożenia. Z punktu widzenia współczesnej pedagogiki należy zwrócić uwagę na rozpoznawanie symptomów krzywdzenia dzieci, procedur interwencji w przypadku krzywdzenia, odpowiedzialności prawnej pracowników placówki za naruszenie praw małoletnich czy też lekceważenie zagrożeń ich dobrostanu.

Każdy człowiek ma prawo do poszanowania swojej godności, w szczególności dzieci, albowiem w pewnych aspektach są one całkowicie bezbronne. Przemoc i krzywdzenie osób małoletnich są niestety nadal bardzo częste i zdarzają się zarówno w rodzinach, jak i w instytucjach mających pod swoją opieką osoby małoletnie. Zmiany, jakie powinny się dokonywać, powinny mieć na celu przede wszystkim budowanie właściwych relacji społecznych i przyjaznej przestrzeni do rozwoju osób małoletnich.

3. Administracyjnoprawne rozwiązania chroniące małoletnich dokonane tzw. ustawą o ochronie małoletnich

Analizując dokonane przez ustawodawcę zmiany, w pierwszej kolejności należy wskazać na nowelizację przepisów ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 2809 ze zm.; dalej jako k.r.o.). Ustawodawca w zakresie przepisów odnoszących się do reprezentacji małoletniego w postępowaniu cywilnym, zamiast obowiązującego terminu „kurator”, wprowadził określenie „reprezentant dziecka”, które – w jego ocenie – oddaje rzeczywiste znaczenie tej instytucji. Ponadto dookreślono obowiązki reprezentanta dziecka, w tym obowiązki względem dziecka, które tym samym zyskuje podmiotowość w postępowaniu i wprowadzono rozwiązania dotyczące zasad przyznawania wynagrodzeń reprezentantowi dziecka i ich wysokości (art. 99–99³ k.r.o.).

Z kolei stosownie do przepisu art. 183 § 1 k.r.o., jeżeli pełnoletnia osoba niepełnosprawna potrzebuje wsparcia w prowadzeniu wszelkich spraw, spraw określonego rodzaju albo załatwieniu określonej sprawy, ustanawia się dla niej kuratora. Zakres obowiązków i uprawnień kuratora określa sąd opiekuńczy. Powyższe zmianie materialnoprawnej odpowiada zmiana dokonana w przepisach proceduralnych dotycząca ustanawiania kuratora dla osoby niepełnosprawnej, o której mowa w art. 600 ustawy z dnia 11 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1568 ze zm.; dalej jako k.p.c.).

Nowelizacja zmienia m.in. przepisy dotyczące wysłuchania dziecka przez sąd, które będzie mogło nastąpić raz w toku postępowania, chyba że dobro dziecka

wymaga ponownego przeprowadzenia tej czynności lub taką potrzebę zgłasza samo dziecko (art. 216¹–216² k.p.c. i 576 § 3 k.p.c.). Rozwiązanie to jest jednak wyłącznie potwierdzeniem stosowanej w postępowaniu cywilnym praktyki związanej z postulatem jednorazowego wysłuchania dziecka. Podkreślić należy, że ustawodawca ograniczył przypadki, w których wysłuchanie może zostać powtórzone do sytuacji, gdy dobro dziecka za tym przemawia lub potrzebę ponownego wysłuchania zgłasza dziecko. Jednocześnie nie sposób nie zauważyć, że długość postępowań sądowych może stwarzać konieczność dokonywania kolejnego wysłuchania – w szczególności w trakcie sprawy może zmienić się sytuacja dziecka; także zmiany rozwojowe małoletniego mogą przemawiać za potrzebą poznania zdania i życzeń dziecka (Cieśliński, 2024, nr boczny 39). W doktrynie postępowania cywilnego wyrażono postulat, aby sąd zawsze przeprowadzał ponowne wysłuchanie, gdy domaga się tego dziecko: „Nawet jeśli takie życzenie okazałoby się nieuzasadnione lub np. było wynikiem nacisku opiekunów, sąd może dojść do takiego przekonania w zasadzie jedynie w wypadku ponownego wysłuchania. W takiej sytuacji nabiera sensu zapis ustawy wskazujący, że ponowne wysłuchanie dziecka przeprowadza, co do zasady ten sam sąd. Sędzia jest bowiem w stanie ocenić, porównując wypowiedzi dziecka z poprzednim wysłuchaniem, jakie mogą przyczyny, że dziecko chce ponownie przedstawić swoje stanowisko w sądzie” (Cieśliński, 2024, nr boczny 39). Ponadto konieczność ponownego wysłuchania małoletniego może powstać przy rozpoznawaniu środków odwoławczych – zdarza się bowiem, że istnieje potrzeba, aby sąd odwoławczy w imię realizacji zasady prawdy materialnej oraz bezpośredniości odbył rozmowę z dzieckiem, a ponadto uzasadnienie dla takiej decyzji może wynikać także z zarzutów, jakie zostały podniesione w środku odwoławczym (Cieśliński, 2024, nr boczny 39).

Ustawa Kamilka dodała także do przepisów procedury karnej instytucję reprezentanta dziecka, omawianą już wcześniej. W postępowaniu karnym, w którym pokrzywdzonym jest dziecko, rodzic nie może pełnić roli jego przedstawiciela ustawowego w sytuacji oskarżenia drugiego z rodziców. Do tej pory w postępowaniu karnym funkcjonował kurator małoletniego, którego z dniem 15 lutego 2024 r. zamieniono na reprezentanta, umocowanego do dokonywania wszelkich czynności związanych ze sprawą, w tym w zakresie postępowania odwoławczego i wykonawczego. Jednocześnie, w celu zapewnienia w procesie karnym niezwłocznego zapewnienia małoletniemu pokrzywdzonemu stosownej reprezentacji, nowelizacją dodano do przepisu art. 51 § 2a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 37 ze zm.; dalej k.p.k.), który nakłada na sąd, a w postępowaniu przygotowawczym na prokuratora, obowiązek niezwłocznego – nie później niż w terminie 7 dni od dnia zaistnienia okoliczności, o których mowa w art. 98 § 2 k.r.o. (gdy żadne z ro-

dziców nie może reprezentować dziecka) – wystąpienia do sądu opiekuńczego z wnioskiem o wyznaczenie reprezentanta dziecka, o którym mowa w art. 99 § 1 k.r.o., a więc w odniesieniu do dziecka, które co prawda pozostaje pod władzą rodzicielską, ale żadne z rodziców nie może go reprezentować.

Genezą zmian w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 911; dalej też: k.k.w.)³ – była konieczność zagwarantowania osobom pokrzywdzonym przestępstwami o ciężkim charakterze oraz osobom małoletnim prawa do uzyskania informacji w sytuacji, gdy skazany sprawca popełniono na ich szkodę przestępstwa, odbywający karę pozbawienia wolności, ma zostać zwolniony. Tym samym wprowadzona zmiana pozwala uniknąć zaskakiwania osób pokrzywdzonych ewentualną obecnością sprawcy i wzmacnia ich poziom bezpieczeństwa. „Dotychczasowe przepisy k.k.w. przyznawały pokrzywdzonemu prawo do informowania, na jego wniosek, o wszelkich sytuacjach związanych z opuszczeniem przez skazanego zakładu karnego, czy to mających charakter tymczasowy, czy stały, a także o ucieczce skazanego z zakładu karnego. W ocenie ustawodawcy jednak rozwiązanie to nie gwarantowało pokrzywdzonym przez najcięższe przestępstwa właściwego poziomu bezpieczeństwa. Przy braku inicjatywy z ich strony – wynikającym z różnych względów, w tym złego stanu emocjonalnego czy chęci zapomnienia o traumatycznej przeszłości – osoby te mogły nie posiadać wiedzy o sytuacji skazanego, w konsekwencji czego mogły zostać zaskoczone powrotem sprawcy na wolność” (Wrembel, 2024).

Zmiana w ustawie z 27 lipca 2021 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 334; dalej p.u.s.p.) – polegała na wskazaniu obligatoryjnego zestawu szkoleń, koniecznych do odbycia przez sędziów orzekających w sprawach rodzinnych i opiekuńczych. Projektodawca stanął na stanowisku, iż odpowiedzialność, jaka ciąży na sędziach rodzinnych, implikuje niezbędność ich właściwego przygotowania i stałego podnoszenia kwalifikacji, także w dziedzinach pozaprawnych. Stosownie do przepisu art. 82a § 3b p.u.s.p. „sędzia orzekający w sprawach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego oraz dotyczących demoralizacji i czynów karalnych nieletnich powinien uczestniczyć, co cztery lata, w szkoleniu i doskonaleniu zawodowym, w wymiarze co najmniej 10 godzin, organizowanym przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury lub jednostkę podległą Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowaną, w celu uzupełnienia specjalistycznej wiedzy i umiejętności zawodowych z zakresu prowadzenia czynności z osobami, które nie ukończyły 18 lat, rozpoznawania symptomów krzywdzenia dziecka i zabezpieczenia interesu dziecka w sytuacji sporu między rodzicami albo opiekunami”.

³ Zob. art. 4 ustawy o ochronie małoletnich.

Z kolei zmiana wyposażająca służby socjalne w narzędzie – kwestionariusz oceny ryzyka zagrożenia życia lub zdrowia dziecka – ma za zadanie usprawnienie procedowania służb przy stosowaniu art. 12a Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 424). W opinii projektodawcy opracowanie kwestionariusza – narzędzia służącego prawidłowej diagnozie stanu i sytuacji dziecka, a przez to oszacowaniu ryzyka zagrożenia życia lub zdrowia stanowi duże ułatwienie dla służb przy podejmowaniu interwencji. Przygotowany we współpracy z prawnikami, psychologami, lekarzami kwestionariusz zostanie skonstruowany jako zbiór pytań o stan małoletniego (higieny, stan emocjonalny, ewentualnie stan zdrowia) w momencie interwencji. Do określonego obrazu stanu małoletniego, objawów lub symptomów charakterystycznych dla krzywdzenia zostanie przypisana sugerowana decyzja. Oczywiście, nic nie stoi na przeszkodzie, aby służby mogły czynić ustalenia dodatkowe. Pracownicy socjalni nie zostaną również pozbawieni samodzielności w podejmowaniu decyzji, ma to być narzędzie wspomagające ich przy dokonywaniu oceny sytuacji. Według projektodawcy zapewnia to jednakowy standard ochrony małoletnim w skali kraju i porównywalny poziom podejmowanych interwencji, niezależnie od tego, czy podejmują je osoby z dużym czy mniejszym doświadczeniem. Korzystanie z kwestionariusza pozwoli także na obniżenie obaw służb co do podjęcia błędnej decyzji, a w konsekwencji obaw przed ewentualną odpowiedzialnością dyscyplinarną. Warto dodać, że korzystanie z narzędzi pozwalających na ocenę ryzyka jest pozytywnie oceniane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. W sprawie Kurt przeciwko Austrii Trybunał stwierdził: „Kompleksowość w kontekście oceny ryzyka jest elementem, który powinien charakteryzować każde oficjalne dochodzenie, i jest równie istotna w sprawach dotyczących przemocy domowej. Trybunał uważa, że chociaż osąd dobrze wyszkolonych funkcjonariuszy organów ścigania ma zasadnicze znaczenie w każdej sprawie, to wykorzystanie standardowych list kontrolnych, które wskazują konkretne czynniki ryzyka i zostały opracowane na podstawie rzetelnych badań kryminologicznych oraz najlepszych praktyk w sprawach dotyczących przemocy domowej, może wpłynąć na kompleksowość oceny ryzyka dokonywanej przez władze” (skarga numer nr 62903/15, § 171). Rozważania Trybunału były formułowane w kontekście organów ścigania, niemniej, mając na uwadze, że są to służby interwenujące, chroniące przed zagrożeniem dla życia lub zdrowia, według projektodawcy *per analogiam* można je odnieść do procedury przewidzianej w art. 12a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, a prowadzanej przez pracownika socjalnego wspólnie z funkcjonariuszem Policji, a także z lekarzem, ratownikiem medycznym lub pielęgniarką. Należy jeszcze raz wskazać, iż kwestionariusz oceny ryzyka jest narzędziem przydatnym i sprawdzonym, czego namacalnym

dowodem są wyniki stosowania przy jego użyciu nakazu natychmiastowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia oraz zakazu zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia (Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw, druk 3309 z 12.05.2023 r., Sejm IX kadencji).

Najistotniejszą zmianą wydaje się nowelizacja Ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 560), która przewiduje rozszerzenie jej przedmiotu na „ochronę małoletnich” i ma na celu, jak wskazuje jej nowy tytuł, kompleksową dbałość o bezpieczeństwo osób poniżej 18. roku życia. Zmiana polega, w pierwszej kolejności, na wprowadzeniu, oprócz szczególnych środków ochrony przed przestępczością seksualną, dodatkowo katalogu szczególnych środków ochrony małoletnich. Te nowe środki to: ocena ryzyka ponownego popełnienia przestępstwa przeciwko wolności seksualnej na szkodę osoby małoletniej; polityka ochrony małoletnich; analiza zdarzeń, w wyniku których małoletni na skutek działania rodzica bądź opiekuna prawnego lub faktycznego poniósł śmierć lub doznał ciężkich obrażeń ciała; kontrola wykonywania obowiązków. Ponadto nowelizacja wprowadza ustawową podstawę prawną dla krajowego planu przeciwdziałania przemocy oraz krajowego planu przeciwdziałania przestępstwom przeciwko wolności seksualnej i obyczajności na szkodę osób małoletnich. Nadanie rangi ustawowej tym narzędziom pozwala na skuteczne zaangażowanie w system poszczególnych podmiotów, a tym samym wzmacnia nadzór nad wykonywaniem przez nie nałożonych obowiązków (Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw, druk 3309 z 12.05.2023 r., Sejm IX kadencji).

Od dnia 15 lutego 2024 r. zmianie uległy przepisy dotyczące obowiązku przedstawiania przyszłemu pracodawcy lub przyszłemu organizatorowi przed dopuszczeniem osoby do działalności związanej z: wychowaniem, edukacją, wypoczynkiem, leczeniem, świadczeniem porad psychologicznych, rozwojem duchowym, uprawianiem sportu lub realizacją innych zainteresowań przez małoletnich lub opieką nad nimi przez przyszłych pracowników lub osoby mające być dopuszczone do ww. działalności zaświadczeń o niekaralności za określone typy przestępstw. Zgodnie z art. 21 ust. 3 Ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich ustawodawca wskazuje, że informacja z Krajowego Rejestru Karnego przedkładana będzie w zakresie przestępstw określonych w rozdziale XIX i XXV Kodeksu karnego (w tym przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności), w art. 189a i art. 207 Kodeksu karnego oraz w Ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1939), lub za odpowiadające tym przestępstwom czyny zabronione określone w przepisach

prawa obcego. Jeżeli prawo innego państwa nie przewiduje wydawania informacji do celów działalności zawodowej lub wolontariackiej związanej z kontaktami z dziećmi, przedkłada się informację z rejestru karnego tego państwa. W przypadku zaś, gdy prawo państwa, z którego ma być przedłożona informacja, nie przewiduje jej sporządzenia lub w danym państwie nie prowadzi się rejestru karnego, osoba składa pracodawcy lub innemu organizatorowi oświadczenie o tym fakcie wraz z oświadczeniem, że nie była prawomocnie skazana w tym państwie za czyny zabronione odpowiadające przestępstwom określonym w rozdziale XIX i XXV Kodeksu karnego, w art. 189a i art. 207 Kodeksu karnego oraz w Ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii oraz nie wydano wobec niej innego orzeczenia, w którym stwierdzono, iż dopuściła się takich czynów zabronionych, oraz że nie ma obowiązku wynikającego z orzeczenia sądu, innego uprawnionego organu lub ustawy stosowania się do zakazu zajmowania wszelkich lub określonych stanowisk, wykonywania wszelkich lub określonych zawodów albo działalności, związanych z wychowaniem, edukacją, wypoczynkiem, leczeniem, świadczeniem porad psychologicznych, rozwojem duchowym, uprawianiem sportu lub realizacją innych zainteresowań przez małoletnich, lub z opieką nad nimi. Oświadczenia, o których mowa powyżej, składane są pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”. Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia (Baranowska, 2024).

Należy zauważyć, że wymóg niekaralności (o różnym zakresie) zawarty był już wcześniej w wielu przepisach prawnych regulujących wykonywanie zawodów związanych z opieką i edukacją dzieci, m.in.:

- a) art. 92p ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. 2025 r., poz. 881) stanowi, że kierownik wypoczynku dla dzieci i młodzieży w celach rekreacyjnych lub regeneracji sił fizycznych i psychicznych, połączony ze szkoleniem lub pogłębianiem wiedzy, rozwijaniem zainteresowań, uzdolnień lub kompetencji społecznych dzieci i młodzieży, trwający nieprzerwanie co najmniej 2 dni, w czasie ferii letnich i zimowych oraz wiosennej i zimowej przerwy świątecznej, w kraju lub za granicą, w szczególności w formie kolonii, półkolonii, zimowiska, obozu i biwaku, nie może być karany za umyślne przestępstwo przeciwko życiu i zdrowiu, przestępstwo przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, przestępstwo przeciwko rodzinie i opiece, z wyjątkiem przestępstwa niealimentacji, przestępstwo narkotykowe, jak też nie może być osobą, wobec której orzeczono zakaz prowadzenia działalności związanej z wychowywaniem, leczeniem, edukacją małoletnich lub opieką nad nimi lub zakazu przebywania w określonych środowiskach lub miejscach,

kontaktowania się z określonymi osobami, zbliżania się do określonych osób lub opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu;

- b) art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 984), zgodnie z którym stosunek pracy nauczyciela wygasa z mocy prawa m.in. w razie prawomocnego skazania za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe albo prawomocnego zastosowania środka karnego w postaci pozbawienia praw publicznych albo prawa wykonywania zawodu (zgodnie z art. 1 ust. 1, Kartę stosuje się do publicznych przedszkoli, szkół i placówek doskonalenia zawodowego nauczycieli, zakładów poprawczych, schronisk dla nieletnich i publicznych kolegiów pracowników służb społecznych);
- c) art. 10 ust. 5 pkt 3 i 4 Karty Nauczyciela, zgodnie z którym stosunek pracy z nauczycielem mianowanym i z nauczycielem dyplomowanym nawiązuje się na podstawie mianowania, jeżeli nie toczy się przeciwko niemu postępowanie karne w sprawie o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub postępowanie dyscyplinarne oraz nie był skazany prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- d) art. 18 Ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 338), zgodnie z którym dyrektorem żłobka, osobą kierującą pracą klubu dziecięcego oraz osobą prowadzącą żłobek lub klub, opiekunem, pielęgniarką, położną oraz wolontariuszem w żłobku lub klubie dziecięcym może być osoba, która nie została skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne; nadto, zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 4 tej ustawy, dziennym opiekunem może być osoba, która nie figuruje w bazie danych Rejestru Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym z dostępem ograniczonym i nie została skazana prawomocnym wyrokiem za inne przestępstwo umyślne.

Podmiotem uprawnionym do dokonywania czynności kontrolnych w zakresie wyżej opisanych obowiązków jest wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta oraz marszałek województwa zgodnie z właściwością rzeczową i miejscową tych organów. Do wykonywania funkcji kontrolnych mogą upoważnić pracowników podległych im urzędów marszałkowskich, powiatowych, miejskich lub gminnych lub funkcjonariuszy straży gminnych.

Czynności kontrolne może sprawować także organ prowadzący jednostkę systemu oświaty, o której mowa w art. 2 pkt 1–8 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 737 ze zm.)⁴, lub organ sprawujący nadzór pedagogiczny nad taką jednostką, organ zarządzający lub nadzorujący inną placówkę lub prowadzenie działalności związanej z wychowaniem,

⁴ To znaczy wszystkich z wyjątkiem placówek doskonalenia nauczycieli, bibliotek pedagogicznych i kolegiów pracowników służb społecznych.

edukacją, wypoczynkiem, leczeniem, świadczeniem porad psychologicznych, rozwojem duchowym, uprawianiem sportu lub realizacją innych zainteresowań przez małoletnich, lub z opieką nad nimi.

Kontrolujący w ramach kontroli jest uprawniony do:

- 1) wstępu wraz z niezbędnym sprzętem na teren kontrolowanego podmiotu w godzinach od 8.00 do 18.00;
- 2) żądania pisemnych lub ustnych informacji niezbędnych dla przeprowadzenia kontroli;
- 3) żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z zakresem kontroli.

Z czynności kontrolnych kontrolujący sporządza protokół, którego jeden egzemplarz doręcza kierownikowi kontrolowanego podmiotu lub kontrolowanej osobie fizycznej wraz z zaleceniami pokontrolnymi.

Jeżeli w wyniku kontroli zostanie stwierdzone naruszenie przez kontrolowany podmiot przepisów lub występuje uzasadnione podejrzenie, że takie naruszenie mogło nastąpić, niezależnie od przekazania zaleceń podmiotowi kontrolowanemu, wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, marszałek województwa lub pozostałe wskazane. podmioty uprawnione do kontroli niezwłocznie powiadamiają Policję lub prokuratora (Baranowska, 2024).

„Podmiotem uprawnionym do kontroli jest również Państwowa Inspekcja Pracy. W zakresie swojej właściwości jest uprawniona do kontroli wykonywania przez pracodawcę obowiązku uzyskania informacji, czy dane osoby (osoby, z którymi ma być nawiązany stosunek pracy lub które mają być dopuszczone do działalności związanej z wychowaniem, edukacją, wypoczynkiem, leczeniem, świadczeniem porad psychologicznych, rozwojem duchowym, uprawianiem sportu lub realizacją innych zainteresowań przez małoletnich, lub z opieką nad nimi) są zamieszczone w Rejestrze z dostępem ograniczonym lub w Rejestrze osób, w stosunku do których Państwowa Komisja do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15 wydała postanowienie o wpisie w Rejestrze. W razie stwierdzenia naruszenia wykonywania przez pracodawcę ww. obowiązku Państwowa Inspekcja Pracy niezwłocznie powiadamia o tym Policję lub prokuratora” (Baranowska, 2024).

Kontroli może dokonywać także Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia w zakresie swojej właściwości. W razie stwierdzenia naruszenia wykonywania przez pracodawcę lub organizatora działalności ww. obowiązku pracownicy Narodowego Funduszu Zdrowia przeprowadzający kontrolę niezwłocznie powiadamiają o tym Policję lub prokuratora (Baranowska, 2024).

Ustawa Lex Kamilek wprowadziła także obowiązek wprowadzenia standardów ochrony małoletnich (art. 22b Ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich).

Powyższe zobowiązane są wprowadzić: 1) organ zarządzający jednostką systemu oświaty, o której mowa w art. 2 pkt 1–8 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, oraz inną placówką oświatową, opiekuńczą, wychowawczą, resocjalizacyjną, religijną, artystyczną, medyczną, rekreacyjną, sportową lub związaną z rozwijaniem zainteresowań, do której uczęszczają albo w której przebywają lub mogą przebywać małoletni; 2) organizator działalności oświatowej, opiekuńczej, wychowawczej, resocjalizacyjnej, religijnej, artystycznej, medycznej, rekreacyjnej, sportowej lub związanej z rozwijaniem zainteresowań przez małoletnich.

W standardach, w sposób dostosowany do charakteru i rodzaju placówki lub działalności, określa się w szczególności:

- 1) zasady zapewniające bezpieczne relacje między małoletnim a personelem placówki lub organizatora, a w szczególności zachowania niedozwolone wobec małoletnich;
- 2) zasady i procedurę podejmowania interwencji w sytuacji podejrzenia krzywdzenia lub posiadania informacji o krzywdzeniu małoletniego;
- 3) procedury i osoby odpowiedzialne za składanie zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa na szkodę małoletniego, zawiadamianie sądu opiekuńczego oraz w przypadku instytucji, które posiadają takie uprawnienia, osoby odpowiedzialne za wszczynanie procedury „Niebieskiej Karty”;
- 4) zasady przeglądu i aktualizacji standardów;
- 5) zakres kompetencji osoby odpowiedzialnej za przygotowanie personelu placówki lub organizatora do stosowania standardów, zasady przygotowania tego personelu do ich stosowania oraz sposób dokumentowania tej czynności;
- 6) zasady i sposób udostępniania rodzicom albo opiekunom prawnym lub faktycznym oraz małoletnim standardów do zaznajomienia się z nimi i ich stosowania;
- 7) osoby odpowiedzialne za przyjmowanie zgłoszeń o zdarzeniach zagrażających małoletniemu i udzielenie mu wsparcia;
- 8) sposób dokumentowania i zasady przechowywania ujawnionych lub zgłoszonych incydentów lub zdarzeń zagrażających dobru małoletniego.

Zgodnie z art. 22b ust. 2 ustawy w standardach wprowadzanych w placówce lub miejscu prowadzonej działalności, o których mowa w art. 22b, należy określić także:

- 1) wymogi dotyczące bezpiecznych relacji między małoletnimi, a w szczególności zachowania niedozwolone;
- 2) zasady korzystania z urządzeń elektronicznych z dostępem do sieci Internet;
- 3) procedury ochrony dzieci przed treściami szkodliwymi i zagrożeniami w sieci Internet oraz utrwalonymi w innej formie;
- 4) zasady ustalania planu wsparcia małoletniego po ujawnieniu krzywdzenia.

Obowiązek wprowadzenia standardów mają także podmioty świadczące usługi hotelarskie oraz turystyczne, a także prowadzące inne miejsca zakwaterowania zbiorowego w zakresie niezbędnym do zapewnienia ochrony małoletnich. Standardy, w sposób dostosowany do charakteru i rodzaju prowadzonych usług, określają w szczególności: 1) zasady zapewniające bezpieczne relacje między personelem podmiotu a małoletnim, a w szczególności zachowania niedozwolone wobec małoletnich; 2) zasady i procedury identyfikacji małoletniego przebywającego w obiekcie hotelarskim i jego relacji w stosunku do osoby dorosłej, z którą przebywa w tym obiekcie; 3) zasady i procedury reagowania w przypadku uzasadnionego przypuszczenia, że dobro małoletniego znajdującego się na terenie obiektu hotelarskiego lub korzystającego z usług turystycznych jest zagrożone; 4) procedury i osoby odpowiedzialne za składanie zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa na szkodę małoletniego oraz zawiadamianie sądu opiekuńczego; 5) zakres kompetencji osoby odpowiedzialnej za przygotowanie personelu podmiotu do stosowania standardów, zasady przygotowania tego personelu do ich stosowania oraz sposób dokumentowania tej czynności. W standardach uwzględnia się sytuację dzieci niepełnosprawnych oraz dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi.

Ustawodawca wskazał, iż standardy sporządza się, mając na względzie konieczność ich zrozumienia przez osoby małoletnie. Ponadto podmioty, o których mowa w art. 22b oraz w ust. 3 ustawy, mają obowiązek co najmniej raz na dwa lata dokonywać oceny standardów w celu zapewnienia ich dostosowania do aktualnych potrzeb oraz zgodności z obowiązującymi przepisami. Wnioski z przeprowadzonej oceny należy pisemnie udokumentować.

Podmioty zobowiązane do wprowadzenia standardów udostępniają standardy na swojej stronie internetowej oraz wywieszają w widocznym miejscu w swoim lokalu, w wersji pełnej oraz skróconej, przeznaczonej dla małoletnich. Wersja skrócona zawiera informacje istotne dla małoletnich.

Podstawowym celem ustawodawcy było wzmocnienie ochrony małoletnich, w tym także podniesienie poziomu systemowej ochrony przed skrzywdzeniem. Ustawodawca uznał, że aby ten cel mógł zostać zrealizowany, wszystkie podmioty pracujące z dziećmi muszą posiadać ustalone procedury ochrony małoletnich przed krzywdzeniem. Przeciwdziałanie krzywdzeniu dzieci wymaga przedsięwzięcia środków o charakterze profilaktycznym, jak też interwencyjnym ukierunkowanym na zawiadomienie właściwych organów oraz natychmiastową pomoc dzieciom, które doświadczy krzywdzenia ich niekrzywdzącym bliskim. W ocenie ustawodawcy niezwykle istotne jest to, że wymienione działania muszą znajdować odzwierciedlenie w procedurach, które tylko w ten sposób spełnią cel przyświecający ich wprowadzeniu. Stąd też ustawodawca w art. 22c ustawy wskazał niezbędne elementy standardów.

5. Podsumowanie

Przedstawiona w rozdziale analiza wskazuje, iż wprowadzone rozwiązania, opierające się na pedagogicznych podstawach, wprowadziły szereg rozwiązań administracyjnoprawnych w zakresie ochrony małoletnich. Jak bowiem wskazuje Rzecznik Praw Dziecka, „ta ustawa zmienia paradygmat myślenia o przemoc w Polsce. Nie tylko mówi, jak reagować, kiedy do przemoc doszło, ale przede wszystkim nakazuje wyciągać wnioski i przeciwdziałać krzywdzeniu dzieci. Ta ustawa to hołd dla Kamilka i innych dzieci, które są bądź były krzywdzone w dzieciństwie. Dodatkowo ustala długo wyczekiwane standardy ochrony małoletnich przed przemocą, które będą obowiązywać we wszystkich placówkach zajmujących się dziećmi. Te przepisy są po to, by wszyscy wiedzieli, kiedy trzeba reagować i jak należy zareagować, gdy widzimy czy podejrzewamy, że dziecku dzieje się krzywda” (Rzecznik Praw Dziecka, 2024).

W opinii Naczelnej Rady Adwokackiej „zmiany prawa stanowią odpowiedź na oczekiwania społeczne (...)”, a „zmiana aktualnie obowiązujących przepisów jest (...) niezwykle pożądana, zważywszy na to, że dotychczas istniejące mechanizmy (...) okazują się niewystarczające” (Opinia Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 29 maja 2023 roku, sygn. NRA.12-SM-1.104.2023, s. 2).

Niemniej dostrzec należy, że zmiany wprowadzone ustawą Lex Kamilek, zawierają szereg wad, stąd też w celu zwiększenia efektywności owej regulacji należałoby zastanowić się nad wprowadzeniem dalej idących zmian⁵. Jak bowiem słusznie wskazano w piśmiennictwie: „Mając na względzie spełnianie wymogów techniki prawodawczej, należy zastanowić się także nad uchwaleniem nowej, kompleksowej regulacji. Omawiana nowelizacja poprzez dodanie czterech nowych rozdziałów spowodowała znaczące zwiększenie zakresu regulacji. Racjonalny prawodawca powinien zatem unikać sytuacji, w których tworzona jest nowa jednostka redakcyjna z literą “X” (np. art. 22x). Utrudnia to prawidłowe stosowanie prawa przez właściwe organy oraz zakłóca domniemanie znajomości prawa (*ignorantia iuris nocet*)” (Truszkowski i Warston, 2024, s. 232).

Bibliografia

Baranowska, I. (2024) Obowiązki pracodawców dotyczące weryfikacji niekaralności osób zatrudnianych do pracy z dziećmi. *Lex/el*. Pobrano 21 listopada 2024 z <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publikacje/komentarze-praktyczne/obowiazki-pracodawcow-dotyczace-weryfikacji-470239021>

⁵ Szeroko na ten temat: (Truszkowski i Warston, 2024, s. 223–234).

- Cieśliński, M. (2024). Komentarz do art. 216¹. W: A. Ołaś (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*. C.H. Beck (Legalis).
- Garbarino, J. (2011). Nie każde złe traktowanie jest krzywdzeniem psychicznym. *Dziecko Krzywdzone. Teoria, Badania, Praktyka*, 10(4), 9–17.
- Horna-Cieślak, M. (2024, 15 lutego). Ustawa Kamilka weszła w życie. To zobowiązanie dla dorosłych do lepszej ochrony dzieci. *Biuro Rzecznika Praw Dziecka*. Pobrano 21 listopada 2024 z <https://brpd.gov.pl/2024/02/15/ustawa-kamilka-weszla-w-zycie-to-zobowiazanie-dla-doroslych-do-lepszej-ochrony-dzieci/>
- Iwaniec, D. (2012). Emocjonalne krzywdzenie dzieci. *Dziecko Krzywdzone. Teoria, Badania, Praktyka*, 11(2), 29–47.
- Masłowska, P. (2024). Standardy ochrony małoletnich w podmiocie wykonującym działalność leczniczą. *Lex/el*. Pobrano 21 listopada 2024 z <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/komentarze-praktyczne/standardy-ochrony-maloletnich-w-podmiocie-wykonujacym-470239593>
- Rzecznik Praw Dziecka. (2024, 15 lutego). *Ustawa Kamilka weszła w życie. To zobowiązanie dla dorosłych do lepszej ochrony dzieci*. Pobrano 21 listopada 2024 r. <https://brpd.gov.pl/2024/02/15/ustawa-kamilka-weszla-w-zycie-to-zobowiazanie-dla-doroslych-do-lepszej-ochrony-dzieci/>
- Truszkowski, M., i Warston, A. (2024). Standardy ochrony małoletnich w świetle ustawy z 28 lipca 2023 roku - ocena wybranych regulacji i uwagi de lege ferenda (część 1). *Roczniki Administracji i Prawa*, XXIV(1), 223–234.
- Wrembel, K. (2024, 22 lutego). *Ustawa Kamilka” cz. II – zmiany w KPK, KKW i ustawie o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich*. Kancelaria Sowiśło Topolewski. Pobrano 21 listopada 2024 z <https://sowislo.com.pl/ustawa-kamilka-cz-ii-zmiany-w-kpk-kkw-i-ustawie-o-przeciwdzialaniu-zagrozeniom-przestepczoscia-na-tle-seksualnym-i-ochronie-maloletnich/>

Akty prawne

- Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 2809 ze zm.)
- Ustawa z dnia 11 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1568 ze zm.)
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 984)
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 881)
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 383)
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 911)

- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 37 ze zm.)
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1939)
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 424)
- Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 338)
- Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 560)
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 737 ze zm.)
- Ustawa z 27 lipca 2021 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnym (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 334)
- Ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1606)

Orzecznictwo

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 15 czerwca 2021 r. w sprawie *Kurt przeciwko Austrii*, skarga nr 62903/15

Dokumenty urzędowe

- Opinia Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 29 maja 2023 roku, sygn. NRA.12-SM-1.104.2023
- Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw, druk 3309 z 12.05.2023 r., Sejm IX kadencji. Pobrano 21 listopada 2024 z <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3309>

Przemoc wobec zwierząt w jeździectwie w świetle orzeczeń Komisji Technicznej Toru Wyścigowego Służewiec w Warszawie

Cytuj jako: Musiał, M. (2025). Przemoc wobec zwierząt w jeździectwie w świetle orzeczeń Komisji Technicznej Toru Wyścigowego Służewiec w Warszawie. W: B. Detyna, P. Szymańnic (red.), *Administracja publiczna i polityki publiczne. Tom poświęcony pamięci Profesora Ryszarda Herbuta. Seria: Administracja Publiczna – Zagadnienia Prawne, Instytucjonalne i Koncepcje Zarządzania nr 5/2025* (s. 142–153). Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa.

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowa (CC BY 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pl>

DOI: [10.71433/2025.99.4.09](https://doi.org/10.71433/2025.99.4.09)

Streszczenie: Rozdział poddaje krytycznej ocenie spójność przepisów stosowanych w jeździectwie z ustawą o ochronie zwierząt, wskazując na luki prawne i niejednoznaczność interpretacji pojęcia znęcania się nad zwierzętami w kontekście sportu. Autorka formułuje wnioski i postulaty zmian legislacyjnych oraz organizacyjnych, które mogłyby przyczynić się do lepszej ochrony koni i podniesienia standardów etycznych w jeździectwie. Tekst ukazuje, że mimo formalnych deklaracji ochrony zwierząt praktyka sportowa często podporządkowana jest logice rywalizacji, a dobrostan koni bywa marginalizowany.

Słowa kluczowe: przemoc, wyścigi konne, prawo, etyka, Komisja Techniczna Toru Wyścigowego Służewiec w Warszawie

Animal Abuse in Horse Riding in the Light of the Rulings of the Technical Committee of the Służewiec Racecourse in Warsaw

Abstract: The chapter critically assesses the consistency of regulations applicable to horse riding with the Polish Animal Protection Act, pointing to the legal loopholes and ambiguities in the interpretation of the concept of animal abuse regarding sport. The author formulates conclusions and proposals for legislative and organisational changes that could contribute to better protection of horses and higher ethical standards in equestrian sports. The chapter shows that

¹ Absolwentka studiów administracji I stopnia, Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa. Rozdział powstał na podstawie pracy licencjackiej pod kierunkiem dra hab. Piotra Szymańca, prof. uczelni.

despite formal declarations of animal protection, sporting practice is often subordinated to the logic of competition, and the welfare of horses is sometimes marginalised.

Keywords: violence, horse racing, law, ethics, Technical Committee of the Służewiec Racecourse in Warsaw

*Brak przemocy prowadzi do najwyższej etyki,
która jest celem całej ewolucji.
Dopóki nie przestaniemy krzywdzić innych żywych stworzeń,
ciągle będziemy dzikusami.*

Thomas Alva Edison

*Nigdy nie powinniśmy pozwolić na to,
aby żywa istota cierpiała lub była zabijana
dla przyjemności lub rozrywki.*

Albert Schweitzer

1. Kilka słów od autorki

Niniejszy rozdział pragnę zadedykować świętej pamięci Profesorowi Ryszardowi Herbutowi – wybitnemu uczonemu, którego mądrość, pasja i nieprzeciętne oddanie sprawom nauki na zawsze pozostaną w mojej pamięci. Profesor Herbut był nie tylko autorytetem w swojej dziedzinie, lecz przede wszystkim Człowiekiem o niezwyklej wrażliwości, otwartości i życzliwości wobec innych. Jego nieustanne dążenie do prawdy, głęboka refleksja nad istotą nauki oraz umiejętność inspirowania młodych ludzi stanowiły wzór postawy akademickiej, której wpływ trudno przecenić.

Wspominając Profesora, nie sposób pominąć Jego wyjątkowej troski o rozwój studentów, których traktował z szacunkiem i ze zrozumieniem, zawsze gotów służyć wsparciem i radą. Dzięki Jego zaangażowaniu i serdeczności atmosfera pracy naukowej nabierała głębszego sensu, a codzienne wyzwania stawały się okazją do intelektualnego i osobistego rozwoju. Profesor Herbut pozostawił po sobie nie tylko bogaty dorobek naukowy, lecz przede wszystkim niezatarty ślad w sercach i umysłach tych, którzy mieli zaszczyt Go poznać.

Wierzę, że wartości, które Profesor przekazywał swoim studentom – umiłowanie wiedzy, rzetelność, odpowiedzialność i szacunek dla drugiego człowieka – będą nadal żywe, inspirując kolejne pokolenia adeptów nauki. Niech ta dedykacja stanie się wyrazem wdzięczności i pamięci o Człowieku, który przez całe życie był przewodnikiem, mistrzem i przyjacielem dla wielu.

2. Aksjologiczne i normatywne napięcia w regulacjach wyścigów konnych: kolizja rozporządzenia, ustawy o ochronie zwierząt i Konstytucji RP

Analiza relacji normatywnych między rozporządzeniem regulującym wyścigi konne², ustawą o ochronie zwierząt³ oraz Konstytucją RP⁴ ujawnia głębokie sprzeczności aksjologiczno-prawne, wynikające z kolizji między protekcyjnym paradygmatem konstytucyjnym a utylitarną logiką regulacji branżowych. Mimo że Konstytucja nie wskazuje wprost na temat ochrony „praw zwierząt” (Białocerkiewicz, 2005, s. 309–319), zgodnie z art. 74 nakłada obowiązek na władze publiczne prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Jednocześnie jednak w sprawach nieuregulowanych do zwierząt stosuje się przepisy dotyczące rzeczy, co budzi kontrowersje i jest przedmiotem krytyki środowisk „prozwierzęcych” (Klimek, 2018, s. 608–613). Nakaz humanitarnego traktowania zwierząt jako istot czujących – wynikający z ustawy o ochronie zwierząt – stoi w jaskrawej opozycji do rozporządzenia dopuszczającego użycie bata jako narzędzia „kontrolowanego pobudzania” podczas gonitw. Ta normatywna schizofrenia przejawia się w stworzeniu fikcji prawnej, w której biologiczne konsekwencje uderzeń – aktywacja receptorów bólowych, wzrost stężenia kortyzolu i adrenaliny u koni – są zawieszane między „techniką sportową” a „przejawem przemocy”, pozostawiając lukę interpretacyjną wykorzystywaną dla legitymizacji praktyk sprzecznych z imperatywem ochrony istot czujących.

Ustawa o ochronie zwierząt, uznająca zwierzęta za podmioty zdolne do odczuwania cierpienia (art. 1), koliduje z Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 sierpnia 2001 r. w sprawie ustalenia regulaminu wyścigów konnych, wydanym na podstawie art. 21 ustawy o wyścigach konnych, wskutek braku precyzyjnych kryteriów oceny dopuszczalnego poziomu interwencji fizycznych. Podczas gdy ustawa, mająca chronić zwierzęta, penalizuje „zadawanie albo świadome dopuszczanie do zadawania bólu lub cierpień” (ustawa o ochronie zwierząt, art. 6 ust. 2), rozporządzenie regulujące zasady wyścigowe operuje nieostryimi pojęciami typu „jeźdźcy nie mogą nadużywać bata”, tworząc przestrzeń dla normatywnego relatywizmu, przepis bowiem definiujący znęcanie się nad zwierzętami wprowadza wielopłaszczyznową konstrukcję normatywno-aksjologiczną, łączącą obiektywne i subiektywne elementy przestępstwa. Kluczowym aspektem wykładni jest rozumienie „świadomego dopuszczania” jako formy za-

² Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 marca 2016 r. w sprawie regulaminu wyścigów konnych (Dz.U. poz. 536).

³ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1580).

⁴ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.).

niechania opartej na pozytywnym obowiązku przeciwdziałania cierpieniu, co implikuje konieczność udowodnienia nie tylko biernej postawy sprawcy, ale także jego realnej możliwości interwencji. Wymienienie katalogu szczególnych form znęcania (bicie przedmiotami twardymi lub ostrymi, uderzania w newralgiczne partie anatomiczne) stanowi egzemplifikację zasady szczególnej ochrony fizjologicznej integralności zwierzęcia, odzwierciedlając biomedyczną wiedzę o wrażliwości układu nerwowego (Tong i in., 2020). Wykładnia systemowa ujawnia, iż prawodawca stosuje technikę domniemania okrucieństwa poprzez enumeratywne wskazanie praktyk uznanych z mocy prawa za wyjątkowo dotkliwe. Jednocześnie otwarta formuła „zadawanie bólu lub cierpień” tworzy klauzulę generalną, umożliwiającą dynamiczną interpretację uwzględniającą postęp w etologii i weterynarii. W kontekście aksjologicznym przepis implementuje konstytucyjną zasadę ochrony zwierząt, nadając jej konkretny wyraz poprzez penalizację działań naruszających pięć wolności zwierząt⁵.

W warstwie dogmatycznej problem stanowi kolizja między literalnym brzmieniem przepisu a koniecznością uwzględnienia kontekstu sytuacyjnego (np. tradycyjnych praktyk hodowlanych). Orzecznictwo⁶ konsekwentnie przyjmuje jednak, że celowość działań nie stanowi okoliczności wyłączającej bezprawność, o ile skutkuje przekroczeniem progu społecznej szkodliwości. W perspektywie *de lege ferenda* postuluje się rozszerzenie katalogu o zakaz stosowania przymusu psychicznego oraz uwzględnienie współczesnych badań nad dobrostanem zwierząt.

Hierarchiczna nadrzędność ustawy nad rozporządzeniem (Jackiewicz, 2021, s. 113–130), wynikająca z zasady *lex superior derogat legi inferiori*, zostaje zawieszona poprzez branżową autopojezę systemu – sankcje za doping (do 20 000 zł) przewyższają kary za przemoc wobec koni (średnio 450 zł), co systemowo deprecjonuje wartość dobrostanu zwierząt względem czystości rywalizacji, jednocześnie pojmując „znęcanie się” nad zwierzętami w odmienny sposób, niż nakazuje rozum. Podstawę prawną wymierzania kar dyscyplinarnych w tym zakresie stanowią przepisy rozdziału czwartego Ustawy z dnia 18 stycznia 2001 r. o wyścigach konnych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1354), w szczególności art. 22–24, które upoważniają organy dyscyplinarne do nakładania kar pieniężnych oraz innych sankcji za naruszenia regulaminu wyścigów, w tym zarówno za stosowanie dopingu, jak i za działania naruszające dobrostan zwierząt.

Konstytucyjna zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) staje się iluzoryczna w kontekście regulacyjnego przyzwolenia na instrumentalizację cierpienia dla celów widowiskowych. Dotychczas nie rozstrzygnięto natomiast,

⁵ Zob. Europejska Konwencja o ochronie zwierząt hodowlanych i gospodarskich, sporządzona w Strasburgu dnia 10 marca 1976 r. (Dz.U. z 2008 r., nr 104, poz. 665), art. 3–7.

⁶ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2009 r., sygn. akt: V KK 187/09.

czy dopuszczenie bata – narzędzia o udokumentowanej skuteczności w wywoływaniu reakcji awersyjnych – spełnia test konieczności i mniejszej uciążliwości w świetle dostępnych alternatyw komunikacji z koniem (głos, balans ciałem, kontakt na wodzy). Tymczasem praktyka orzecznicza Komisji Technicznych działających na podstawie art. 23 Ustawy z dnia 18 stycznia 2001 r. o wyścigach konnych oraz przepisów wykonawczych, powołanych do nadzoru nad prawidłowym przebiegiem gonitw i egzekwowania przestrzegania regulaminu, w tym wymierzania sankcji dyscyplinarnych, a zdominowanych przez przedstawicieli środowiska jeździeckiego, systematycznie kwalifikuje nadużycia jako „błędy techniczne”, a nie naruszenia etyczne, co prowadzi do normalizacji przemocy strukturalnej. Napięcie pogłębia rozbieżność między konstytucyjnym nakazem ochrony zwierząt a kulturową tradycją legitymizującą przemoc w sporcie. Rozporządzenie, będące pochodną historycznie uwarunkowanych praktyk hodowlanych, reprodukuje antropocentryczny model relacji człowiek–zwierzę, podczas gdy Konstytucja RP i ustawa sugerują konieczność ewolucji w kierunku biocentryzmu. Ta aporia systemowa znajduje odzwierciedlenie w braku mechanizmów harmonizacji – mimo kilku aspektów poruszanych w projektach nowelizacyjnych od lat, regulacje prawne pozostają w stagnacji, faworyzując interesy ekonomiczne branży wyścigowej ponad dobrem zwierząt.

N. Leśniak zwraca uwagę na to, jak istotna jest rola państwa w ochronie środowiska i zapewnianiu bezpieczeństwa ekologicznego. Autorka pokazuje w swojej pracy, że środowisko to nie tylko tło naszego życia, ale warunek rozwoju społeczeństwa i przyszłych pokoleń. Wskazuje, że polska Konstytucja nakłada na władze publiczne konkretne obowiązki związane z ochroną środowiska – od zapobiegania szkodliwym skutkom degradacji, przez prowadzenie polityki proekologicznej, aż po wspieranie obywatelskich inicjatyw na rzecz poprawy stanu przyrody. Zwraca też uwagę, że ochrona środowiska została uznana za dobro wspólne, a państwo powinno stać na jego straży. Znaczenie prawa międzynarodowego stawia na piedestale, zwracając szczególną uwagę na konieczność współpracy państw w tej dziedzinie, bo środowisko nie zna granic administracyjnych (Leśniak, 2014, s. 741–753).

Ostatecznie system tworzy błędne koło: konstytucyjne gwarancje pozostają deklaratywne wobec braku wykonawczych standardów dobrostanu w rozporządzeniu, które z kolei uniemożliwia efektywną ochronę na gruncie ustawy. Ta normatywna cyrkularność utrwała przestrzeń dla praktyk, w których bat – jako symbol władzy nad ciałem zwierzęcia – staje się zarazem narzędziem sportu i przedmiotem prawnego przyzwolenia na przemoc.

3. Charakter i rola Komisji Technicznej w wyścigach konnych

Komisja Techniczna w systemie prawnym wyścigów konnych funkcjonuje jako organ *quasi*-sądowy o charakterze specjalistycznym, którego legitymizacja normatywna wywodzi się z ustawy o wyścigach konnych (art. 25 tej ustawy) oraz rozporządzeń wykonawczych (Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 marca 2016 r. w sprawie regulaminu wyścigów konnych, Dz.U. 2016, poz. 536, § 37–43). Jej status prawny określa się poprzez pryzmat kompetencji o charakterze dyspozytywnym – posiada wyłączne uprawnienia do interpretacji przepisów regulaminowych podczas bieżącej kontroli gonitw, rozstrzygania sporów oraz wymierzania sankcji dyscyplinarnych. Podstawą działania jest zasada fachowości, wyrażająca się w składzie osobowym zdominowanym przez sędziów wyścigowych mianowanych przez prezesa Polskiego Klubu Wyścigów Konnych, co zapewnia specjalizację w ocenie technicznych aspektów rywalizacji, lecz jednocześnie rodzi ryzyko branżowego partykularyzmu.

Zakres odpowiedzialności Komisji obejmuje trzy płaszczyzny: prewencyjną (monitorowanie przestrzegania standardów bezpieczeństwa), represyjną (karanie naruszeń poprzez grzywny, zawieszenia licencji lub dyskwalifikacje) oraz interpretacyjną (autentyczne wykładnie regulaminów kształtujące praktykę sportową). Jej orzeczenia, zapadające zwykłą większością głosów, mają charakter immediacyjny – podlegają natychmiastowej egzekucji, co wzmacnia dyscyplinujący wymiar działań. W sferze materialno-prawnej Komisja operuje katalogiem przewinień obejmującym zarówno naruszenia proceduralne (np. nieprawidłowe zgłoszenia), jak i wykroczenia przeciwko dobrostanowi zwierząt (nadmierne użycie bata) czy zasadom *fair play*.

System odwoławczy konstruuje wieloinstancyjną ścieżkę kontroli decyzji. Pierwszym szczeblem jest Komisja Odwoławcza PKWK (ustawa o wyścigach konnych, art. 2 pkt 11, art. 26), której kompetencje koncentrują się na weryfikacji legalności i słuszności orzeczeń, z możliwością utrzymania lub złagodzenia sankcji, przy zachowaniu zakazu *reformationis in peius*⁷. Drugą instancją pozostaje sąd rejonowy (ustawa o wyścigach konnych, art. 27), pełniący funkcję gwaranta zgodności postępowania z zasadami państwa prawnego, w szczególności z wymogami proporcjonalności i prawem do obrony. Procedura odwoławcza, choć formalnie oparta na analogii do Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia⁸, uwzględnia specyfikę środowiska jeździeckiego poprzez skrócone terminy i brak suspensywnego charakteru środków zaskarżenia. Konstrukcja tego syste-

⁷ Zob. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1568 ze zm.), art. 384.

⁸ Zob. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 860).

mu odzwierciedla dychotomię między autonomicznością sportowego porządku normatywnego a nadrzędnością konstytucyjnych standardów sprawiedliwości proceduralnej.

Pomimo deklarowanej transparentności praktyka wskazuje na dominację efektywności nad gwarancyjną funkcją prawa – brak obligatoryjnego udziału niezależnych ekspertów (lekarzy weterynarii, etologów) w postępowaniach dotyczących dobrostanu koni osłabia obiektywizację ocen. Tym samym, choć organy odwoławcze formalnie zapewniają ochronę prawną, ich rzeczywisty wpływ na zmianę paradygmatu z antropocentrycznego na biocentryczny pozostaje ograniczony strukturalnymi uwarunkowaniami branży.

4. Podsumowanie sezonu wyścigowego 2024 w Polsce: wnioski praktyczne i etyczne z orzeczeń Komisji Technicznej

Analiza działalności Komisji Technicznej w sezonie 2024 (Polski Klub Wyścigów Konnych, 2024) ukazuje złożoność i wielowymiarowość procesu wykrywania oraz oceny naruszeń regulaminu wyścigów konnych. Komisja stosowała szerokie spektrum środków dowodowych, wśród których kluczową rolę odgrywała analiza zapisu wideo z gonitw, umożliwiającą precyzyjną rekonstrukcję przebiegu zdarzeń i ocenę zachowań jeźdźców. Materiał dowodowy był uzupełniany przez bezpośrednią obserwację sędziów, członków Komisji, oraz przesłuchaniem uczestników, co pozwalało na pogłębioną ocenę intencji i okoliczności przewinień. W sprawach dotyczących wagi decydujące znaczenie miała dokumentacja z ważenia, natomiast w przypadkach dopingowych – wyniki badań laboratoryjnych. Przy naruszeniach porządku na torze istotne były notatki służbowe i zeznania świadków.

W aspekcie praktycznym orzeczenia Komisji Technicznej wskazują, że przewinienia pojawiały się zarówno w warunkach intensywnej rywalizacji o czołowe lokaty (orzeczenie Komisji Technicznej nr 12 z dnia 27 kwietnia 2024 r.), jak i w gonitwach, w których ukarani jeźdźcy nie mieli szans na uzyskanie nagród finansowych (orzeczenie Komisji Technicznej nr 1 z dnia 20 kwietnia 2024 r.). Powtarzalność naruszeń skutkowała zaostrzaniem sankcji, co miało na celu zarówno dyscyplinowanie jednostek, jak i prewencyjne oddziaływanie na całe środowisko wyścigowe. Indywidualizacja kar, dostosowywanie ich do stopnia naruszenia oraz wpływu na przebieg i wizerunek gonitw stanowiły fundament rzetelności postępowania Komisji.

Część empiryczna badania obejmowała analizę 154 orzeczeń Komisji Technicznej Toru Służewiec z sezonu kwiecień–listopad 2024, które ujawniły m.in. dysproporcje karne, tj. średnia kara za nadużycie bata wyniosła 450 zł, podczas gdy za doping – 12 000 zł. Analiza statystyczna wykazała silną dodatnią korela-

cję między rodzajem naruszenia a wysokością kary, potwierdzając systemowe priorytety: ochrona uczciwości sportowej dominuje nad dobrostanem zwierząt. Rozkład kar miesięcznych wskazał na sezonowość sankcji – najwyższe kary za doping i przemoc nakładano w okresie prestiżowych gonitw (lipiec–wrzesień), co sugeruje reaktywny, a nie prewencyjny charakter systemu. Wnioski z badań podkreślają pilną potrzebę reform legislacyjnych, w tym wprowadzenia – o ile nie do Konstytucji RP, co może być problematyczne, o tyle do ustaw *lex specialis* przepisów o ochronie zwierząt jako istot zdolnych do cierpienia.

Ocena skuteczności działań dyscyplinarnych wykazuje, iż stosowane sankcje – zwłaszcza o charakterze finansowym oraz czasowe zawieszenia licencji – mają ograniczoną efektywność prewencyjną, szczególnie wobec recydywistów. W przypadku najpoważniejszych naruszeń, takich jak doping czy manipulacje przy wazeniu, stosowano dotkliwe kary o wyraźnym charakterze odstrasżającym, co skutkowało marginalizacją tego typu przypadków. Jednakże w szerszej perspektywie umiarkowana skuteczność działań Komisji wynika z relatywnie niskiej dotkliwości sankcji w stosunku do potencjalnych korzyści z naruszenia regulaminu.

W wymiarze etycznym uwagę przyciąga rosnące znaczenie prewencyjnej i edukacyjnej funkcji kar, a także odwołania do międzynarodowych standardów dobrostanu zwierząt. Orzecznictwo Komisji Technicznej stanowi kluczowy instrument kształtowania norm etycznych i behawioralnych w polskim jeździectwie, pełniąc funkcję zarówno egzekucyjną, jak i prewencyjno-edukacyjną. Orzeczenia oparte na analizie konkretnych przypadków naruszeń nie tylko rozstrzygają indywidualne spory, ale także ustanawiają precedensy interpretacyjne, które determinują oczekiwania wobec całego środowiska jeździeckiego. Systematyczne sankcjonowanie nadużyć, takich jak niewłaściwe traktowanie koni czy naruszenia zasad udziału w poszczególnych gonitwach, wzmacnia pozycję wartości nadrzędnych: dobrostanu zwierząt, uczciwości i odpowiedzialności. Publiczna transparentność procedur oraz uzasadnień orzeczeń sprzyja budowaniu kultury odpowiedzialności i wzajemnego szacunku zarówno wobec ludzi, jak i zwierząt. Orzecznictwo Komisji nie tylko chroni wizerunek polskiego jeździectwa na arenie krajowej i międzynarodowej, lecz również promuje pozytywne wzorce dla przyszłych pokoleń adeptów tego sportu. W konsekwencji działalność Komisji Technicznej jest nieodzowna dla utrwalania wysokich standardów etycznych oraz rozwoju dyscypliny opartej na szacunku, transparentności i zasadach *fair play*.

Analizując polskie przepisy w kontekście ochrony zwierząt i przeciwdziałania przemocy wobec nich, zauważyłam, że mimo istnienia szerokiego katalogu regulacji ich skuteczność zależy w dużej mierze od egzekwowania prawa oraz świadomości społecznej. Choć w ostatnich latach nastąpiła poprawa sytuacji w zakresie ochrony zwierząt, wciąż istnieją obszary wymagające poprawy, szczególnie jeśli chodzi o eliminację przypadków nadużyć i egzekwowanie już obowiązujących

przepisów. Istotne jest także dostosowywanie polskich regulacji do oczekiwań społeczeństwa, które z roku na rok dojrzewa do zmian światopoglądowych w obszarze ochrony dobrostanu zwierząt i znajduje się miejsce na ludzkie uczucia i empatię. Uważam, że w polskim ustawodawstwie powinno się wprowadzić jasny i jednoznaczny zakaz używania bata wobec koni wyścigowych. Obecnie przepisy dotyczące ochrony zwierząt są dość ogólne i nie precyzują wprost, że stosowanie tego narzędzia jest niedozwolone, choć powszechnie wiadomo, że może powodować, a nawet więcej – powoduje – ból i stres u tych zwierząt.

5. Wnioski

Wnioski i rekomendacje obejmują potrzebę dalszego zaostrzania sankcji za powtarzające się przewinienia, intensyfikację edukacji etycznej oraz rozważenie wprowadzenia progresywnego systemu kar i środków wychowawczych, takich jak obowiązkowe szkolenia z zakresu dobrostanu zwierząt oraz włączenie do sportu niekonwencjonalnych rozwiązań. Wpisuje się w ten obszar m.in. potencjał innowacyjnych technologii, np. czujników na odzieży jeźdźców jako narzędzi wspierających transparentność i bezpieczeństwo wyścigów. Tylko kompleksowe podejście, łączące surowość sankcji z edukacją i technologicznym wsparciem, może zapewnić trwałą poprawę standardów etycznych i ograniczenie liczby naruszeń w polskich wyścigach konnych.

Analiza przedstawionych zagadnień pozwala wyodrębnić szereg wniosków o charakterze krytyczno-postulatywnym, uwypuklających fundamentalne sprzeczności w polskim systemie prawnym dotyczącym wyścigów konnych. Przede wszystkim należy zaakcentować dysonans między gwarancjami ochrony zwierząt a praktyką legislacyjną sankcjonującą użycie narzędzia przymusu, jakim jest bat. Ochrona ta pośrednio wynikającymi z art. 74 Konstytucji RP, który nakłada na władze publiczne obowiązek podejmowania działań w zakresie ochrony środowiska, a przeciwdziałanie okrucieństwu wobec zwierząt służy tej ochronie. Natomiast instytucjonalizacja przemocy objawia się w utrwaleniu paradygmatu, w którym tradycyjne praktyki sportowe legitymizują naruszanie dobrostanu koni, pomimo jednoznacznych dowodów naukowych wskazujących na fizjologiczne i behawioralne skutki stosowania bodźców awersyjnych.

Kluczowym problemem pozostaje nieprecyzyjność przepisów wykonawczych, które – operując pojęciami typu „kontrolowane pobudzanie” – pozostawiają szerokie pole dla subiektywnej interpretacji, uniemożliwiając obiektywną weryfikację nadużyć. Brak kwantyfikowalnych parametrów (np. maksymalnej siły uderzenia mierzonej w niutonach) skutkuje systemową bezradnością organów nadzorczych, czego przejawem jest dysproporcja między karami za doping a symbolicznymi grzywnami za przemoc wobec zwierząt. Ta hierarchia sankcji

unaocznia priorytetyzację uczciwości rywalizacji ponad dobrostanem zwierząt, co stoi w sprzeczności z art. 1 ustawy o ochronie zwierząt, uznającym je za istoty zdolne do odczuwania cierpienia.

Wnioski i postulaty *de lege ferenda* dotyczą przede wszystkim konieczności wprowadzenia w polskim ustawodawstwie jednoznacznego zakazu używania bata wobec koni. Niezbędne jest doprecyzowanie przepisów ustawy o ochronie zwierząt, zwłaszcza w rozdziale dotyczącym wykorzystywania zwierząt do celów sportowych i widowiskowych, poprzez wyraźne wskazanie, że stosowanie narzędzi powodujących ból lub strach, w tym bata, jest absolutnie niedopuszczalne. Przykłady wyścigów uczniowskich (Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 marca 2016 r. w sprawie regulaminu wyścigów konnych, § 19 ust. 2 pkt 2) oraz spektakularnych biegów, takich jak Women Power Series (Regulamin Cyklu Wyścigowego Women Power Series 2025 stanowiący załącznik do decyzji Dyrektora TWKS nr 13/2025 z dnia 7 maja 2025 r., § 1 pkt 6), w których bat pozostaje całkowicie nieużywany, dobitnie dowodzą, iż konie bez przymusu awersyjnego z równą determinacją pokonują dystans i osiągają znakomite rezultaty, co udowadnia zbędność tego narzędzia w procesie rywalizacji i obala mit o jego nieodzowności w zwiększaniu efektywności sportowej oraz zapewnieniu bezpieczeństwa.

Wskazane jest także ustanowienie szczegółowych kryteriów oceny przemocy w jeździectwie oraz jasnych, taryfikowanych sankcji za ich naruszenie, co pozwoliłoby na eliminację niejasności interpretacyjnych i zapewniło skuteczność egzekwowania prawa. Równolegle należy rozszerzyć obowiązki organizatorów zawodów i trenerów o wymóg zapewnienia nadzoru nad przestrzeganiem zasad dobrostanu zwierząt przez niezależnych obserwatorów. Zmiany powinny objąć również ustawę o sporcie, przewidując utworzenie odrębnego działu poświęconego przeciwdziałaniu przemocy wobec zwierząt w sporcie oraz wprowadzenie obowiązkowych szkoleń z zakresu etycznego traktowania zwierząt dla wszystkich uczestników środowiska sportowego. Nowelizacji wymaga także rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie regulaminu wyścigów konnych, w którym należy jednoznacznie wykluczyć użycie bata (wyłączając powożenie w sytuacjach absolutnie koniecznych), precyzyjnie określić zasady i granice, a jednocześnie przewidzieć natychmiastowe sankcje za naruszenia, z obowiązkiem raportowania wszystkich przypadków. Postuluję również nowelizację statutów i regulaminów związków sportowych, aby wprost nakładały na członków obowiązek przeciwdziałania przemocy wobec zwierząt, prowadzenia działań edukacyjnych i współpracy z organizacjami społecznymi. Wprowadzenie tych zmian powinno być poprzedzone okresem przejściowym i szeroką kampanią edukacyjną, podkreślającą, że dobrostan zwierząt jest wartością nadrzędną, a tradycyjne metody treningowe wymagają rewizji w świetle aktualnej wiedzy naukowej i społecznych oczekiwań.

Rolę Komisji Technicznych i organów odwoławczych oceniam jako niewystarczającą w kontekście ich kompetencji oraz skuteczności działań. Dominacja przedstawicieli środowiska jeździeckiego w składach tych ciał rodzi konflikt interesów, utrudniając bezstronną ocenę naruszeń. Brak obligatoryjnego udziału lekarzy weterynarii, etologów czy reprezentantów organizacji prozwierzęcych w procesie decyzyjnym prowadzi do marginalizacji perspektywy naukowej na rzecz utrwalania branżowego *status quo*. Wymownym przykładem jest kwalifikowanie wielokrotnych uderzeń w newralgiczne partie ciała konia jako „błędów technicznych”, a nie przejawów znęcania się.

Podsumowując sezon wyścigowy 2024, pragnę podkreślić, że pomimo wzrostu społecznej świadomości i nacisków na humanitaryzację sportu, strukturalne problemy pozostają nierozwiązane. Statystyki dotyczące nadużyć – choć nieprecyzyjne ze względu na pewne luki w systemie raportowania – wskazują na utrzymującą się normalizację przemocy. Brak postępów legislacyjnych, mimo pojawiających się propozycji i nacisków w sprawie nowelizacji przepisów branżowych, potwierdza dominację interesów ekonomicznych nad etycznymi, co znajduje odzwierciedlenie w utrzymaniu dysproporcji karnej oraz braku mechanizmów prewencyjnych (np. obowiązkowych szkoleń z dobrostanu).

Konkludując, trzeba stwierdzić, że konieczna jest radykalna reorientacja paradygmatu prawnego oparta na trzech filarach: wprowadzeniu obiektywnych, mierzalnych kryteriów oceny stosowanych praktyk (z wykorzystaniem technologii monitorujących np. sensory siły uderzenia), reformie systemu sankcji poprzez powiązanie kar z pulą nagród i wprowadzenie progresywnych dyskwalifikacji, a także rekonstrukcji organów nadzorczych w kierunku interdyscyplinarności i transparentności. Tylko połączenie restrykcyjnych regulacji ze zmianą świadomości kulturowej środowiska jeździeckiego może przełamać obecną hipokryzję systemu, w którym deklaratywne wartości konstytucyjne pozostają w kontrze do praktyki legislacyjnej i sportowej.

Bibliografia

- Białocerkiewicz, J. (2005). *Status prawny zwierząt: (prawa zwierząt czy prawna ochrona zwierząt)*. Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Jackiewicz, A. (2021). Konstytucyjny system źródeł prawa. W: M. Grzybowski (red.), *Prawo konstytucyjne. Zagadnienia systemowe* (s. 113–130). Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Klimek, B. (2018). Przemoc wobec zwierząt i prawna ochrona zwierząt w Polsce. *Życie Weterynaryjne*, 93(9), 608–613.

- Leśniak, N. (2014). Obowiązki państwa w zakresie ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego. W: M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym* (s. 741–753). E-Wydawnictwo Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Tong, L., Stewart, M., Johnson, I., Appleyard, R., Wilson, B., James, O., Johnson, C., McGreevy, P. (2020). A Comparative Neuro-Histological Assessment of Gluteal Skin Thickness and Cutaneous Nociceptor Distribution in Horses and Humans. *Animals*, 10(2094). Pobrano 1 marca 2025 z <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33187204/>

Akty prawne

- Europejska Konwencja o ochronie zwierząt hodowlanych i gospodarskich, sporządzona w Strasburgu dnia 10 marca 1976 r. (Dz.U. z 2008 r. nr 104, poz. 665)
- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.)
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 marca 2016 r. w sprawie regulaminu wyścigów konnych (Dz.U. poz. 536)
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1568 ze zm.)
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1580)
- Ustawa z dnia 18 stycznia 2001 r. o wyścigach konnych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1354)
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 860)

Orzecznictwo

- Orzeczenie Komisji Technicznej Toru Służewiec nr 1 z dnia 20 kwietnia 2024 r.
- Orzeczenie Komisji Technicznej Toru Służewiec nr 12 z dnia 27 kwietnia 2024 r.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2009 r., sygn. akt: V KK 187/09. Pobrano 5 kwietnia 2025 z <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia-2/V%20KK%20187-09.pdf>

Dokumenty

- Polski Klub Wyścigów Konnych. (2024). *Sprawozdania, sezon 2024*. Pobrano 20 kwietnia 2025 z <https://pkwk.org/sprawozdania/sezon-2024/>
- Regulamin Cyklu Wyścigowego Women Power Series 2025 stanowiący załącznik do decyzji Dyrektora TWKS nr 13/2025 z dnia 7 maja 2025 r. Pobrano 7 lipca 2025 z <https://torsluzewiec.pl/wp-content/uploads/2025/05/REGULAMIN-WOMEN-POWER-SERIES-2025.pdf>

Specificity of Evidence Proceedings in Medical Trial – Selected Aspects

Quote as: Kamieński, G., Wiśniewska, A., Borys, A. (2025). Specificity of Evidence Proceedings in Medical Trial – Selected Aspects. In: B. Detyna, P. Szymaniec (red.), *Administracja publiczna i polityki publiczne. Tom poświęcony pamięci Profesora Ryszarda Herbuta. Seria: Administracja Publiczna – Zagadnienia Prawne, Instytucjonalne i Koncepcje Zarządzania nr 5/2025* (s. 154–166). Publishing House of The Angelus Silesius University of Applied Sciences.

The publication is available under Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY-4.0) License. To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

DOI: [10.71433/2025.99.4.10](https://doi.org/10.71433/2025.99.4.10)

Abstract: *The following publication presents the elements of evidence proceedings which are characteristic for so-called medical trials. The doctor's involvement in civil proceedings, as an expert and a witness, was also analysed. The author discussed in detail the structure of a prima facie evidence. In this article the doctor's involvement in civil proceedings was juxtaposed with a duty to maintain confidentiality of patient's information.*

Keywords: *evidence proceedings, medical expert, witness evidence, prima facie evidence, physician-patient privilege (doctor-patient confidentiality)*

Specyfika dowodzenia w procesie medycznym – wybrane aspekty

Streszczenie: *W rozdziale zaprezentowano elementy postępowania dowodowego charakterystyczne dla tzw. procesów medycznych. Analizie poddano udział lekarza w postępowaniu cywilnym w roli biegłego oraz w roli świadka. Omówiono konstrukcję dowodu prima facie. W niniejszym tekście udział lekarza w postępowaniu cywilnym zestawiono z obowiązkiem zachowania tajemnicy lekarskiej.*

Słowa kluczowe: *postępowanie dowodowe, biegły lekarz, dowód z zeznań świadka, dowód prima facie, tajemnica lekarska*

¹ Legal counsel, PhD, The Angelus Silesius University of Applied Science, e-mail: gkamien-ski@ans.edu.pl, ORCID: [0000-0002-1278-7950](https://orcid.org/0000-0002-1278-7950).

² M.A., The Angelus Silesius University of Applied Science, ORCID: [0000-0003-1933-5890](https://orcid.org/0000-0003-1933-5890).

³ PhD, University of Wrocław, ORCID: [0000-0002-1620-285X](https://orcid.org/0000-0002-1620-285X).

1. Introductory Remarks

Life and health protection can currently be understood as both one of the basic human rights, but also viewed as the responsibility of a public authority (Kubiak 2021, p. 1). This right is assumed to be so-called basic right, due to the inherent and inalienable human dignity. According to the approach towards health protection, being a result of deviation of paternalistic model of a patient – doctor relation, patient's legal awareness is increasing and that leads to the increase of legal disputes mainly concerning the civil proceedings for damages and compensations. For the above reasons, the aspect of the evidence proceeding is of a great, practical significance. However, the fact that prerequisites of civil liability appear, does not mean winning the case. The prerequisites are to be proved in the court, and that might not be easy because of the specificity of medical trial itself.

The specifics of a medical law as an interdisciplinary branch of law is also reflected in civil proceedings. The article presents characteristic elements of evidence proceeding – typical for a medical trial.

Firstly, in the damage and compensation trials against entities that are healthcare providers, it often occurs that the expert being a doctor *is, in substance*, the judge. The doctor – expert's opinion is being decisive to prove if the medical treatment or service were performed correctly.

Moreover, in such proceedings, witness statements are submitted by doctors or medical staff that participated in that particular medical procedure. They testify in facts related to specialised knowledge which may lead to blurring the lines between the evidence of the witness statement and the evidence from the expert's court.

An indisputable fact is that specialised knowledge should only be determined by a an expert, not a witness, that is often biased, especially when participated in medical procedure which findings may affect witness liability. The doctor's involvement should also be juxtaposed with a duty to maintain confidentiality of information.

The use of the structure of a *prima facie* evidence, which constitutes another specific characteristic in a medical trial, is significant when making factual findings in a medical trial.

2. Evidence from the Opinion of an Expert Doctor in the Civil Trial

Expert's opinion, as followed by the art. 278, act 17.11.1964- Code of Civil Procedure 1964 (consolidated text: Journal of Laws of 2023, item 1550, as amended; hereinafter referred to as: CCP), is said to be an impartial opinion of

a person, not interested in the settle of court, and presenting sufficient facts, data to establish the assessment of the facts (Gajda-Roszczyńska, 2015, p. 619).

Because of the specialised knowledge, the evidence from an expert's opinion cannot be replaced with any other evidence (Judgment of the Supreme Court of November 24, 1999, file no. I CKN 223/98). When the specialised knowledge is required (as in most medical trials), the judge should appoint an expert. Otherwise that would lead to law violation (art. 232 CCP). The opinion is said to be a primary and necessary evidence.

The doctor is considered to be the best candidate to become an expert in a medical trial because of the specialised knowledge which is supported by professional practice. The evidence of an expert opinion is assumed to be a judgement of factual findings about a particular medical occurrence in reference to a person's examination to assess the health condition as the consequence of that medical occurrence or on the basis of the evidence gathered, especially medical records of the patient.

In case of legal actions taken by the victim, claiming for damage/compensation, the court, as a part of the investigation procedure, should consider the type of injury sustained and the future consequences on the victim's health condition. The medical record such as illness description, medical certificate or other certificates and opinions are considered to be helpful. However, the court should not make factual findings based on the evidence gathered, without a proper medical knowledge. The expert, with a specialised knowledge, appointed by the judge, may help to explain the factual state of the case. In reference to the position of the Supreme Court, the expert's opinion, in the case of a doctor as an expert, aims to facilitate the Court a proper assessment of evidence, especially the medical records, where the specialised knowledge of medicine is crucial. However, the opinion itself should not only be considered as a source of factual findings but also the basis to establish the facts being the subject of a an expert's opinion (Judgment of the Supreme Court of July 11, 1969, file no. I CR 140/69).

It is necessary to distinguish between the expert's opinion as the source of factual findings and an opinion that might only facilitate the assessments of the facts. It should be emphasized that the omission of the expert may lead to the violation of the Art. 278 para. 1 in conjunction with Art. 232 CCP in case when the facts of the case indicate that as for cognizance and judicial decision specialised knowledge is required and the expert's opinion might be replaced with the clarification of the party (despite being a specialist) (Judgment of the Supreme Court of May 24, 2012, file no. II CSK 429/11).

The doctor who is an expert, appointed by the court to prepare an opinion, is assumed to have specialised knowledge, skills and intuition acquired during the professional practice. The expert determines: the health condition of

the injured person before the accident or before the medical intervention, the course of the treatment process, the nuisance of the medical procedures performed, the current state of the health of the victim, as well as prognosis for the future. Expert doctors can also determine the degree of health detriment, i.e. the percentage reduction of the injured person's mobility compared to the moment before the medical intervention. They are able to determine the degree of health damage, which enables a clear presentation of the effects of the injuries. The information and conclusions may help the court in assessing the facts and in determining the amount of compensation and redress.

In cases of compensation for damage caused by improper performance of professional duties by a physician, the selection of the expert is difficult because of the hermetic nature of the medical environment. It is also considered to be common that medical community lack the objectivity in issuing expert opinions. This may be due to an incorrect interpretation of Art. 53 sec. 2 of the Code of Medical Ethics ordering physicians to “be especially careful in formulating opinions about the professional activity of another physician, in particular, a physician should not publicly discredit another physician in any way”.

Obviously this is not about banning criticism completely, but part of the medical community perceives this legal provision in a way that its representatives are not always objective in preparing opinions or refuse to prepare them. This problem, also presented by the Supreme Court, which stated that “in cases for compensation for damage caused by improper performance of professional duties by a doctor, the court should, as a rule, in order to avoid possible suspicions of bias – even if these suspicions were objectively unjustified – use the opinion of the institution or specialist from a different area than the area of professional activity of the doctor who has caused the damage” (Judgment of the Supreme Court of January 7, 1966, file no. I CR 369/65).

Another specific feature of an expert evidence in medical matters is the specific inadmissibility of adjudicating against the opinion of an expert. According to the position of the Supreme Court, the court cannot resolve medical issues against the opinion of an expert physician. A different decision must be based on medical knowledge, i.e. the opinion of another expert doctor in a given field of medicine (Judgment of the Supreme Court of January 10, 2012, file no. I UK 235/11). The court cannot verify or disqualify an expert opinion based on the criteria of logical thinking, life experience or common knowledge, i.e. criteria that do not include specialist medical knowledge (Judgment of the Supreme Court of May 14, 2009, file no. II UK 211/08).

That is why, the court, arguing with the expert's conclusions in the area that requires special knowledge without consulting another expert or by

supplementing the position of experts who issued a different ruling, violates art. 278, 286 and art. 233 § 1 CCP (Judgment of the Supreme Court of June 24, 2013, file no. II PK 324/12).

In fact, it would be rather impossible for an expert doctor to issue an opinion without examining the patient – as this is another specific feature of proving in the medical trial. Such examination is carried out with the use of both specialist knowledge of an expert and specialized medical equipment – the expert with his own sensory knowledge issue an opinion. The examinations above are called „medical examination” (Gleixner, 1965, p. 1445).

It should be emphasized that the medical examination does not constitute an examination within the meaning of the provisions of the procedural act, but is only a preliminary stage before the expert doctor prepares his opinion. Only the examination of the injured patient, i.e. the direct sensory observations of an expert doctor, make it possible to issue a correct and reliable opinion. The doctor who prepares the opinion and conducts the medical examination is subject to the standards of the medical profession typical for each medical procedure. This is primarily about the obligation to respect the rights of the patient.

The opinion of an expert doctor should be drawn up on the basis of current medical knowledge. Expert doctors, especially those on the permanent list of experts, are obliged to constantly improve their professional qualifications (Fiutak, 2021, p. 15). The duty of medical confidentiality cannot be omitted either.

3. The Doctor as a Witness in a Medical Trial

The testimony of a witness as an evidence is assumed to have a special position in civil proceedings, because it implements the principle of oral examination and immediacy, so the fundamental principles of civil procedure (Klich, 2013, p. 161).

The doctor witness in a civil trial, gives evidence regarding facts related to his specialised knowledge. In such a case, an expert witness should, firstly, limit himself to only presenting to the court his knowledge of the facts (his observations and information possessed), and secondly, he should refrain from evaluating presented facts.

The role of the court in this case is to draw the line between evidence from the testimony of a witness and evidence from an expert opinion. There are different purposes of taking evidence from the testimony of a witness, to establish the facts (art. 227 CCP), and appoint an expert in a given proceeding (art. 278 § 1 CCP). The role of a witness, despite being the doctor with a specialised knowledge, cannot be the assessment of evidence or the assessment of the facts of a given

case – he does not act as an expert, he is not appointed to issue an opinion (Judgment of the Court of Appeal in Białystok of April 3, 2014, file no. I ACa 885/13). In other words, the role of the witness is to formulate statements about facts, not to evaluate those facts.

The doctor, as a witness in civil proceedings, may be in conflict with the responsibility to maintain confidentiality. The resolution of the conflict is important, especially due to the fact that the knowledge obtained by the doctor is often indispensable for the resolution of a given civil proceeding.

The point of analysis of the above conflict of duties is the fact that the patient has the right to maintain confidentiality of their personal information by all medical and healthcare professionals. The above results directly from the provision of art. 13 of the Act of 6.11.2008 on patients' rights and the patient's commissioner for human rights (consolidated text: Journal of Laws, 2023, item 1545). The regulation in above provision constitutes one of the fundamental rights of the patient, that might be applicable to doctor's confidentiality; disclosure of medical confidentiality may lead to a violation of the personal dignity of the patient. As indicated in the literature, the right to maintain medical confidentiality has both utilitarian and formal justification (Boratyńska and Konieczniak, 2001, p. 330). It highlights the so-called conventionalist concept, assuming that for accurate diagnosis and proper treatment, it is necessary to obtain information about the patient and his condition which might be possible by interviewing the patient (by medical workers). In order for the patient to reveal often intimate information, the trust between a patient and a doctor must be built. Respecting medical confidentiality builds the appropriate relationship between these entities and serves the proper performance of medical services (Boratyńska and Konieczniak, 2001, p. 330).

In reference to art. 261 § 2 CCP, a witness may refuse to answer a question if the testimony may lead to the violation of a significant professional secret. Thus, unlike in criminal proceedings, the entitlement resulting from professional (medical) secrecy is limited only to the refusal to answer a question, and not generally to the refusal to induce a testimony.

Due to the possibility of disclosing professional confidentiality, the right to refuse to answer a question applies to those professions in which the obligation to maintain secrecy results directly from statutory provisions. In civil proceedings, it is not possible to release a witness from the obligation of professional secrecy if they refuse to answer a question. It should be emphasized that the doctor providing a health service is entitled to refuse to answer a question concerning information covered by medical confidentiality i.e. confidential information acquired as a result of professional relationships, even if no longer practicing the profession at the time of submitting the testimony.

The right to refuse to answer the question is granted only if professional (medical) confidentiality is significant. Problematic in the context of procedural law in this case is the issue of who is to assess the significance of a breach of professional secrecy? Will this competence belong to the court, or should such an assessment be made by a physician acting as a witness?

It has rightly been noted that the materiality assessment should be made by a witness. Firstly, this view is supported, by the fact that the court has limited ability to act *ex officio*, which results from the adversarial principle in civil proceedings. Secondly, it is indicated that only a witness who has information protected by professional confidentiality - in the analysed case a doctor, can assess the importance of this information, and thus decide what information (Preussner-Zamorska, 1998, p. 287). When giving evidence in the court, the doctor decides whether the answer to the question asked may violate professional secrecy.

If the information in question falls within the scope of confidentiality, then, acting in accordance with art. 40 of the Act of 5.12.1996 on the Professions of Physician and Dentist (consolidated text: Journal of Laws, 2023, item 1516) should refuse to answer the question. However, it has been expressed that if the third party's interest is objectively more important, the physician's disclosure of information in civil proceedings will not be qualified as unlawful. However, such a position seems to be too liberal and as a consequence may lead to a violation of art. 13 of the Patient's Rights and Commissioner for Patient's Rights, and thus the responsibility of the doctor giving evidence as a witness.

The court in civil proceedings is not entitled to release the doctor from the obligation of professional confidentiality; however, such a position does not make it impossible to determine the facts relevant to the resolution of a given civil case. Firstly, it should be pointed out that the court may use the evidence collected in the medical documentation, because pursuant to art. 26 sec. 3 points 3 of the Patient's Rights and Commissioner for Patient's Rights, the entity providing health services provides medical documentation, among others, to courts – this issue is the subject of broader considerations in the further part of the analysis. Secondly, it should be noted that medical confidentiality is not absolute, and the legislator has provided a number of exceptions to the above rule.

The catalogue of exceptions contained in art. 40 sec. 2 Medical Profession & Dentist's Act might constitute an example in which the legislator specifies that the obligation to maintain medical confidentiality regulated in art. 40 sec. 1 of Medical Profession & Dentist's Act does not apply when:

- 1) it is regulated by the law;
- 2) the medical examination was carried out at the request of authorized institutions under separate laws; then the doctor is obliged to inform only these authorities and institutions about the patient's health;

- 3) maintaining the confidentiality may pose a threat to the life or health of the patient or other persons;
- 4) the patient or his statutory representative consents to the disclosure of the secret, after prior notification of the adverse consequences of its disclosure for the patient;
- 5) there is a need to provide the necessary information about the patient to the medical examiner;
- 6) there is a need to provide the necessary information about the patient related to the provision of health services to another physician or authorized persons participating in the provision of these services.

L. Ogiełło indicates a specific situation that allows the disclosure of medical confidentiality. The doctor might be forced to disclose the patient's confidentiality in his own defence, to demonstrate the appropriateness of his conduct in a case protected by confidentiality, and the patient's good gives way to the interest of physician with a stronger justification (Ogiełło, 2015, p. 40.6). Such a situation will take place when e.g.: the patient accuses the doctor of breaching the confidentiality or making allegations based on facts covered by the secret, and also when the doctor is accused by superior authorities related to the facts covered by the secret, or when a doctor acting in good faith has been involved in criminal, fraudulent activity organized by third parties (Ogiełło, 2015).

It has been indicated that it will not be allowed to circumvent the restrictions resulting from medical confidentiality in the course of taking evidence. Therefore, it should be considered unacceptable to question a person as a witness who, while not being a member of the medical staff, came into possession of information covered by the provision of art. 13 of the Patient's Rights and Commissioner for Patient's Rights in e.g. she was present during the doctor's conversation with the patient concerning his health; the inadmissibility of using such a means of evidence should be independent of the manner in which an unauthorized person came into possession of the sensitive data. A different position would mean that the protection of the patient's privacy provided in art. 13 of the Patient's Rights and Commissioner for Patient's Rights would only be illusory. Such evidence in the doctrine is called "fruits from the poisonous tree". It should be noted, however, that judicial decisions regarding the admissibility of evidence from the "fruit of the poisonous tree" (Piasecki, 2012, pp. 34-35). Do not present a uniform line of jurisprudence, which means that there are judicatures both admitting such evidence and pointing to their inadmissibility.

In order to ensure greater protection of the patient's right to secrecy of information, when breaching the confidentiality is possible, it should be postulated that hearings where there is a possibility of breaching medical confidentiality, proceedings shall take place in camera. Currently, pursuant to

the provision of art. 153 § 2 CCP, the court, as requested by the party, may order that the meeting or its part to be held in camera considering the justified reasons given by the party or if the details of family life are to be discussed. This regulation should be compared with art. 45 sec. 2 of the Constitution of the Republic of Poland, indicating the protection of private life, which includes the right to the protection of medical information, as the basis for inclusion of openness. In this case, it is important to assess whether the presented regulation is sufficient to protect the patient's right to confidentiality, resulting from the provision of Art. 13 of the Patient's Rights and Commissioner for Patient's Rights. It seems that the structure of the optional order to hold a hearing in camera does not ensure proper protection of the patient's interest.

In civil proceedings, the burden of proof (*onus probandi*) lies with the claimant, who in medical proceedings is usually the patient. The claimant is obliged, pursuant to art. 232 first sentence CCP, to indicate evidence of facts, drawing legal effect for the liability of the entity that has provided medical services. In order to fulfil this obligation, the plaintiff usually requests evidence from the testimony of a doctor witness. At the same time, pursuant to art. 14 sec. 2 points 3 of the Patient's Rights and Commissioner for Patient's Rights, consents to the disclosure of information covered by medical confidentiality.

This consent is limited in time and space – it concerns only doctor witness testimony, in a given trial. It cannot be presumed that the patient waives the right to confidentiality of information in its entirety. It should be emphasised that the information is required to be disclosed to a minimum extent, sufficient to prove the facts in the court. As part of the *de lege ferenda*, it is necessary to postulate the amendment of art. 153 CCP. The construction of an obligatory application ordered by the court to hold a closed-door hearing in cases where medical data covered by medical confidentiality may be disclosed, will ensure better protection of the patient's right to privacy, because the decision will not be made by the court, but by the patient.

4. The Structure of a *prima facie* Evidence in a Medical Trial

In order to establish facts in a medical trial, it is important to use the construction of *prima facie* evidence, which constitutes another specific feature of the medical trial. The definitions of *prima facie* evidence differ primarily as to the location of this evidence in terms of factual presumptions (art. 231 CCP, which states that the court may recognize established facts significant for resolving the case, if such a conclusion can be drawn from other established facts) or outside them. Taking a position on this issue implies a fundamental consequence from the point of view of the party to the trial – “pulling” *prima facie* evidence into the

framework of factual presumptions means that the burden of proof is not shifted to the opposing party, because the application of art. 231 CCP does not lead to this (Góral-Jaworska, 2010, p. 161).

Undoubtedly, this construction facilitates the evidentiary situation of the party on which, pursuant to art. 6 of the Act of 23.4.1964 – Civil Code (consolidated text: Journal of Laws, 2024, item 1061), the burden of proving the causal relationship between the damage and the event causing it lies.

As it has rightly been assumed by A. Stefaniak, that both factual presumptions and *prima facie* evidence are used to establish the truth of those assertions of facts that cannot be proved by means of evidence known to the party, and that these are not identical concepts, because *prima facie* evidence is not an independent source providing the court with information about persons, things and facts to which the evidence proceedings relate (Stefaniak, 1970, p. 1452). It is therefore a method of establishing the veracity of a specific causal relationship in the context of the typicality of cause and effect relationships. Presumptions of fact are used to prove any claim that cannot be directly demonstrated, while *prima facie* evidence is only used to prove causation. Presumptions of fact are based on facts that are generally irrelevant, from which the existence of the main fact is inferred, while in the case of *prima facie* evidence, only those statements about facts that are relevant are shown to be true. According to A. Stefaniak, the use of *prima facie* evidence only leads to a reduction of the burden of proof on the party, without shifting the burden of proof to the opponent (Stefaniak, 1970, p. 1452).

The above means that *prima facie* evidence is a significant facilitation for the party to whom it is applicable – in a medical trial it will be the claimant who is the patient. The evidentiary construction, helps to demonstrate a causal relationship between the current state of health of the injured patient and the act or omission of the entity providing the medical service. The claimant – the patient – is in fact relieved from carrying out the most tedious evidence to prove the claims. The very conclusion about their veracity can be derived with high probability from the normal, typical course of given events. In medical trials, the performance of the entity providing the medical service will be assessed in terms of compliance with all medical standards and procedures. The mere violation of the indicated medical procedures gives grounds for assuming that the doctor's action is the cause of the patient's health disorder. Due to the fact that medicine is a very extensive and complex area of science, it would often be impossible to accurately demonstrate the relationship between individual actions and the resulting consequences, without accepting the indicated facilitation of evidence. At the same time, the defendant, on general terms, may demonstrate the lack of a causal link in a given case, denying its civil liability.

The use of this particular construction in medical trials is significant, because a patient who pursues his claim in the court would often not be able to demonstrate all the premises for liability for damages, and as a consequence, the claim would not be accepted by the court. It should be noted, however, that the use of a *prima facie* proof structure is admissible only when it is impossible to take evidence on general principles. As it has been assumed, the main reason for the use of *prima facie* evidence is an objective difficulty in demonstrating the grounds for tort liability of the aggrieved party, and even the actual inability to demonstrate them with certainty. Undoubtedly, axiological considerations, which support granting protection to a patient injured in the course of treatment, also had an impact on the development of the aforementioned practice.

5. Summary

A medical trial is a procedure in which the evidentiary aspect is significant, not only because of the specialised medical knowledge but also due to the protection of the patient's right to privacy. One of the burdens resting on the claimant in accordance with art. 6 CC is the burden of proof in the formal sense, consisting in the fact that the burden of proving a given fact lies with the person who derives legal effect from this fact. For the above reasons, it is the claimant who is not a specialist in the field of medicine who is forced to prove the facts, as well as the causal relationship between them, justifying the liability of the entity providing the medical service. In the case of the so-called medical trials, the burden of proving the guilt of the doctor (medical staff) lies with the patient. Having in mind problems that arise in the medical process, evidence from an expert opinion is one of the basic evidence used in evidence proceedings, because without it it would often be impossible to establish the facts or make the proper analysis. Blurring of lines between the evidence from the testimonies of witnesses and the evidence from the expert's opinion, which requires special attention from the adjudicating court, is assumed to be problematic. In addition, difficulties in demonstrating the cause-and-effect relationship in medical trials, without the construction of *prima facie* evidence, would make their demonstration difficult.

The presented considerations regarding the aspects of command in the medical process are therefore important due to the possibility of ensuring effective protection of the patient's rights and proper conduct of the medical trial.

References

- Boratyńska, M., Konieczniak, P. (2001). *Prawa pacjenta*. Difin.
- Fiutak, A. (2021). *Prawo w medycynie*. C.H. Beck.
- Gajda-Roszczyńska, K. (2015). Pojęcie dowodu z opinii biegłego. W: Ł. Błaszczak, K. Markiewicz (red.), *Dowody i postępowanie dowodowe w sprawach cywilnych. Komentarz praktyczny z orzecnictwem. Wzory czynności sądowych i pism procesowych dotyczy dowodów i postępowania dowodowego w postępowaniu cywilnym (619)*. C.H. Beck.
- Gleixner, T. (1965). Dowód z biegłych lekarzy przed sądami ubezpieczeń społecznych. *Nowe Prawo*, (2), 1445.
- Góral-Jaworska, E. (2010). Dowód prima facie. *Przegląd Sądowy*, (11–12), 159–166.
- Klich, A. (2013). Lekarz jako osobowe źródło dowodowe w postępowaniu cywilnym. Część 1: Lekarz jako świadek. *Prawo i Medycyna*, 15(3–4), 120–136.
- Kubiak, R. (2021). *Prawo medyczne*. C.H. Beck.
- Ogiegło, L. (2015). Komentarz do art. 40. In L. Ogiegło (red.), *Ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentysty. Komentarz (2nd ed)*. C.H. Beck.
- Piasecki, K. (2012). *System dowodów i postępowanie dowodowe w sprawach cywilnych*. Legis Nexis.
- Preussner-Zamorska, J. (1998). Zakres prawnie chronionej tajemnicy w postępowaniu cywilnym. *Kwartalnik Prawa Prywatnego*, (2), 287–310.
- Stefaniak, A. (1970). Dowód prima facie w procesie cywilnym. *Nowe Prawo*, (10), 1450–1465.

Legal acts

- Act of December 5, 1996 on the Professions of Physician and Dentist (consolidated text: Journal of Laws, 2023, item 1516)
- Act of November 6, 2008 on patients' rights and the patient's ombudsman (consolidated text: Journal of Laws, 2023, item 1545)
- Civil Code of April 23, 1964 (consolidated text: Journal of Laws, 2024, item 1061)
- Code of Civil Procedure of November 17, 1964 (consolidated text: Journal of Laws of 2023, item 1550, as amended)
- Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997 (Journal of Laws, no. 78, item 483 as amended)

Judgments

- Judgment of the Court of Appeal in Białystok of April 3, 2014, file no. I ACa 885/13, published in: Legalis, no. 831314
- Judgment of the Supreme Court of January 7, 1966, file no. CR 369/65, published in: Orzecnictwo Sądów Powszechnych, 1966, no. 12, item 278

Judgment of the Supreme Court of July 11, 1969, file no. I CR 140/69, published in: *Orzecznictwo Sądu Najwyższego*, 1970, no. 5, item 85

Judgment of the Supreme Court of November 24, 1999, file no. I CKN 223/98, published in: *Wokanda*, 2000, no. 2, item 7

Judgment of the Supreme Court of May 14, 2009, file no. II UK 211/08, published in: *Legalis*, item 492244

Judgment of the Supreme Court of January 10, 2012, file no. I UK 235/11, published in: *Legalis*, item 471269

Judgment of the Supreme Court of May 24, 2012, file no. II CSK 429/11, published in: *Legalis*, item 526856

Judgment of the Supreme Court of June 24, 2013, file no. II PK 324/12, published in: *Monitor Prawa Pracy*, 2013, no. 12

Część III

Administracja publiczna a koncepcje zarządzania

Modele dojrzałości procesowej na rzecz doskonalenia organizacji publicznych – propozycja wykorzystania przykładowych narzędzi

Cytuj jako: Detyna, B. (2025). Modele dojrzałości procesowej na rzecz doskonalenia organizacji publicznych – propozycja wykorzystania przykładowych narzędzi. W: B. Detyna, P. Szymaniec (red.), *Administracja publiczna i polityki publiczne. Tom poświęcony pamięci Profesora Ryszarda Herbuta. Seria: Administracja Publiczna – Zagadnienia Prawne, Instytucjonalne i Koncepcje Zarządzania nr 5/2025* (s. 168–188). Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa.

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowa (CC BY 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pl>

DOI: [10.71433/2025.99.4.11](https://doi.org/10.71433/2025.99.4.11)

Streszczenie: Rozdział poświęcono problematyce wykorzystania modeli dojrzałości w procesach doskonalenia organizacji publicznych, takich jak szkoły, uczelnie, instytucje kultury, szpitale czy jednostki samorządu terytorialnego. Przesłanką wyboru tematu jest rosnąca potrzeba podnoszenia sprawności, efektywności, odporności instytucjonalnej oraz jakości usług publicznych w odpowiedzi na wyzwania społeczne, gospodarcze i technologiczne współczesności. Zastosowanie modeli dojrzałości procesowej, np. CMMI, modelu rozwoju kompetencji pracowników PCMM, modelu doskonałości EFQM czy modeli norm PN-EN ISO 9004:2018-16 oraz PN-ISO 10014:2008, może stać się podstawą budowania przewagi konkurencyjnej organizacji działającej w ramach sektora publicznego. Celem rozdziału jest ukazanie architektury i struktury modeli dojrzałości wraz z ich aplikacyjnym potencjałem z uwzględnieniem komponentów modelu CMMI, jego obszarów procesowych, poziomów dojrzałości, celów i praktyk ogólnych. W tekście omówiono m.in. przydatność modelu oceny kompetencji pracowników oraz systemów zarządzania jakością w podnoszeniu sprawności operacyjnej w usługach publicznych. Metodologię badawczą oparto na przeglądzie literatury oraz analizie wybranych narzędzi zarządczych pod kątem ich użyteczności i możliwości wdrożenia w instytucjach publicznych. Podstawowe wnioski wskazują na wysoką wartość aplikacyjną opisywanych modeli dojrzałości w procesach doskonalenia instytucji publicznych. Ich zastosowanie może skutecznie wesprzeć organizację w lepszym zarządzaniu zasobami, systematycznym usprawnianiu procedur, a także zwiększaniu zdolności adaptacyjnych wobec turbulentnego otoczenia.

¹ Dr hab., prof. uczelni, Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa, e-mail: bdetyna@ans.edu.pl, ORCID: [0000-0002-4854-8433](https://orcid.org/0000-0002-4854-8433).

Słowa kluczowe: organizacja publiczna, zarządzanie publiczne, dojrzałość procesowa, model dojrzałości procesowej, rozwój kompetencji pracowników, model oceny systemu zarządzania jakością

Process Maturity Models for the Improvement of Public Organizations – A Proposal for the Use of Several Tools

Abstract: *This chapter concerns the issue of using maturity models in the improvement processes of public organizations, such as schools, universities, cultural institutions, hospitals, and local government units. The premise for choosing the topic is the growing need to improve the efficiency, effectiveness, institutional resilience and quality of public services, in response to the social, economic and technological challenges of today. The use of process maturity models, e.g. CMMI, the PCMM employee competence development model, the EFQM excellence model, or the models of the PN-EN ISO 9004:2018-16 and PN-ISO 10014:2008 standards can become the basis for building a competitive advantage of an organization operating in the public sector. The aim of the chapter is to show the architecture and structure of maturity models along with their application potential, taking into account the components of the CMMI model, its process areas, maturity levels, goals and general practices. The chapter discusses, among others, the usefulness of the employee competence assessment model and quality management systems for improving operational efficiency in public services. The research methodology was based on a literature review and analysis of selected management tools in terms of their usefulness and implementation possibilities in public institutions. The basic conclusions indicate a high application value of the described maturity models in the processes of improving public institutions. Their use can effectively support the organization through better resource management, systematic improvement of procedures, and increasing adaptability to a turbulent environment.*

Keywords: public organization, public management, process maturity, process maturity model, employee competence development, quality management system assessment model

1. Wstęp

Współczesne organizacje publiczne, takie jak jednostki samorządu terytorialnego, placówki edukacyjne, instytucje kultury czy podmioty lecznicze, funkcjonują w dynamicznie zmieniającym się środowisku społecznym, gospodarczym i technologicznym. Presja na podnoszenie jakości świadczonych usług, zwiększanie efektywności działania oraz budowanie odporności instytucjonalnej wobec wyzwań XXI wieku wymagają poszukiwania i wdrażania nowych (dotychczas niewykorzystywanych) narzędzi zarządczych. Jednym z coraz częściej stosowanych mechanizmów w różnych sektorach i branżach – zarówno tych komercyjnych, jak i publicznych – są modele dojrzałości procesowej, organizacyjnej oraz modele oceny systemów zarządzania jakością (Van Looy i in., 2011; Grajewski, 2016; Detyna, 2020; Bitkowska, 2024a; Kosieradzka, 2025). Modele te nie tylko dostarczają metodycznych ram oceny aktualnego stanu organizacji, ale przede

wszystkim stanowią punkt wyjścia do identyfikacji obszarów wymagających doskonalenia. Ich zastosowanie umożliwia zaprojektowanie ścieżki rozwoju organizacji w kierunku większej sprawności operacyjnej, skuteczniejszego zarządzania zasobami oraz lepszej adaptacji do zmiennych warunków otoczenia (Domański, 2025; Kluj i Sysko-Romańczuk, 2025). W kontekście organizacji publicznych wdrażanie modeli dojrzałości procesowej może prowadzić do istotnych usprawnień m.in. w zakresie świadczenia usług społecznych, zarządzania informacją czy monitorowania efektów działań (Bitkowska, 2024b; Detyna, 2024). Niniejszy rozdział przedstawia propozycje narzędzi, które zdaniem autorki mają wysoki potencjał aplikacyjny we wsparciu procesów doskonalenia organizacji publicznych z uwzględnieniem ich specyfiki, potrzeb i możliwości rozwojowych.

Pierwsze próby opisanie modeli dojrzałości procesowej podjęte zostały przez prekursorów zarządzania jakością, w tym: W.A. Shewart, W.E. Deminga i P. Crosby'ego. Na początku XX wieku powstały wykorzystywane przez współczesne organizacje (usługowe i produkcyjne) koncepcje, tj. cykl PDCA (*Plan-Do-Check-Act*) oraz SPC (*Statistical Process Control*). Kilkadziesiąt lat później P. Crosby przedstawił matrycę dojrzałości organizacyjnej QMMG (*Quality Management Maturity Grid*), opisując pięć poziomów dojrzałości, przez które przechodzi organizacja: niepewność (1), budzenie (2), oświecenie (3), mądrość (4) oraz pewność (5) (Crosby, 1979). Zaproponował przy tym sześć kryteriów oceny tych poziomów: poziom zrozumienia i stosunek do problemu wyrażany przez kierownictwo (1), status organizacji jakości (2), podejście do problemów (3), udział kosztów jakości w stosunku do wpływów ze sprzedaży (4), działania na rzecz usprawniania jakości (5), a także ocenę postawy organizacji (6) (Crosby, 1979, s. 25–40). Opracowanie to stało się przesłanką do sformułowania przez W.S. Humphreya jednego z pierwszych kompleksowych podejść w zakresie oceny dojrzałości procesowej (Humphrey, 1989). Równolegle do tych badań, na zlecenie Departamentu Obrony Narodowej Stanów Zjednoczonych, rozpoczęto prace nad modelem dojrzałości procesowej CMM (*Capability Maturity Model*). Model ten opracował amerykański Software Engineering Institute (SEI) w 1987 r. Początkowo było to narzędzie umożliwiające weryfikację dostawców oprogramowania, a pierwszy oficjalny dokument opisujący CMM opublikowano w 1991 r. jako SW-CMM v.1.0. – *Software Capability Maturity Model* (Paulk, 2009, s. 5-14). W kolejnych latach powstały narzędzia: SE-CMM – *System Engineering Capability Maturity Model* (1995), IPD-CMM – *Integrated Product Development Capability Maturity Model* (1995), PCMM – *People Capability Maturity Model* (1995), SA-CMM – *System Acquisition Capability Maturity Mode* (1996). W latach 90. rozpoczęto poszukiwania narzędzia, które pozwoliłoby na kompleksową ocenę wszystkich obszarów działalności różnych typów organizacji, produkcyjnych i usługowych. W wyniku tych dzia-

łań w 2000 r. powstała pierwsza wersja CMMI – *Capability Maturity Model Integration* (CMMI-SE/SW v.1.0.) – model dojrzałości integrujący obszar inżynierii systemów informatycznych i produkcji oprogramowania. Jego kolejną wersją był CMMI-SE/SW/IPPD/SA v.1.1., który uwzględniał zintegrowany rozwój produktów i procesów (IPPD – *Integrated Product and Process Development*) oraz nabywanie oprogramowania (SA – *Software Acquisition*) (Chrapko, 2010). Dalsze sugestie użytkowników, w tym dotyczące uproszczenia narzędzia, uwzględniono w 2006 r. w kolejnym modelu CMMI for Development v.1.2. (CMMI-DEV) (Mutafelija i Stromberg, 2008).

Modele dojrzałości stanowią pewnego rodzaju kompendium wiedzy oraz przewodnik dla menedżerów, przekładający wiedzę na konkretne działania, mające na celu doskonalenie organizacji (jako całości lub jej wybranych działów/obszarów). Stanowią one narzędzia, które ułatwiają przejście organizacji od stanu chaotycznych, doraźnych czy funkcjonalnych działań, do bardziej uporządkowanych, monitorowanych i zarządzanych procesowo (Głuszek i Kaćka, 2015).

W tym kontekście celem rozdziału jest zaprezentowanie potencjału modeli dojrzałości procesowej jako narzędzi wspierających procesy doskonalenia organizacji publicznych, w tym szkół, uczelni, szpitali czy jednostek samorządów terytorialnych. Szczególna uwaga została poświęcona architekturze modeli dojrzałości ze wskazaniem ich struktury, komponentów oraz obszarów procesowych w odniesieniu do modelu CMMI. W tekście scharakteryzowane zostały poszczególne poziomy dojrzałości, w tym cele i praktyki ogólne dotyczące poszczególnych obszarów procesowych. W rozdziale przedstawiono najbardziej znane i w praktyce stosowane modele dojrzałości procesowej, organizacyjnej i systemów zarządzania jakością. Podkreślono użyteczność m.in. modelu dojrzałości kompetencji pracowników, którego potencjał aplikacyjny wydaje się szczególnie znaczący w sektorze usług publicznych. Podstawą metodyki badawczej był przegląd literatury krajowej i zagranicznej oraz analiza i ocena wybranych narzędzi zarządczych pod kątem ich praktycznego zastosowania w procesach doskonalenia instytucjach publicznych. W toku przeprowadzonych badań oceniono możliwości adaptacji wybranych modeli do specyficznych warunków sektora publicznego, uwzględniając potrzeby rozwojowe i wymagania dotyczące poprawy jakości świadczonych usług.

Rozdział dostarcza praktycznych wniosków dla kadry zarządzającej, zainteresowanej wdrażaniem zorientowanych na jakość i ciągle doskonalenie procesów, nowoczesnych rozwiązań w ramach struktur organizacyjnych instytucji publicznych.

2. Architektura modeli dojrzałości i ich potencjał aplikacyjny dla organizacji publicznych

Dopasowanie modelu dojrzałości procesowej do różnych typów organizacji i ich potrzeb (w tym organizacji publicznych) umożliwia architektura CMMI, której podstawowym elementem jest tzw. szkielet CMMI. Składa się on z trzech komponentów: modelu, szkoleń i oceny. W ramach komponentu „model” (*Model Components*) opisane są obszary procesowe oraz materiały informacyjne stanowiące pomoc w implementacji wymagań CMMI. Komponent „szkolenia” (*Training Components*) zawiera materiały szkoleniowe, przewodniki, a także audiowizualne pomoce edukacyjne dotyczące wdrażania CMMI. Trzeci natomiast element „oceny” (*Appraisal Components*) to zbiór zasad opisujących metodę oceny dojrzałości procesów organizacji w kontekście celów i praktyk CMMI. Kluczowym pojęciem związanym z architekturą modelu CMMI jest także konstelacja, która jest połączeniem komponentów szkieletu CMMI umożliwiającym doskonalenie procesów w określonym obszarze zainteresowania organizacji, przykładowo w sferze usług. Aktualnie dostępne są trzy konstelacje:

- CMMI for Development (CMMI-DEV) – model, który wspiera organizacje zajmujące się rozwojem produktów lub usług (CMMI® for Development, Version 1.3 CMMI-DEV, V1.3, 2010);
- CMMI for Services (CMMI-SVC) – model wspierający organizacje zajmujące się dostarczaniem usług (CMMI® for Services, Version 1.3, 2010);
- CMMI for Acquisition (CMMI-ACQ)1 – model wspierający organizacje zajmujące się pozyskiwaniem produktów i usług od zewnętrznych poddostawców (Phillips, 2011).

Zbiór komponentów, które są wspólne dla wszystkich odmian modelu CMMI, tworzy podstawę modelu CMMI (*CMMI Model Foundation*), na którą składają się: obszary procesowe, ogólne cele i praktyki, a także wspólny słownik (Chrapko, 2010).



Rys. 1. Pięć poziomów dojrzałości procesowej organizacji według CMMI

Źródło: (CMMI® for Development, Version 1.3 CMMI-DEV, V1.3, 2010).

Stosując wytyczne CMMI, organizacja publiczna może wybrać jedno z dwóch możliwych podejść do oceny: stopniowe (zwane też reprezentacją stałą) lub ciągłe (zwane reprezentacją ciągłą). Podejścia te można porównać do dwóch odmiennych widoków w bazie danych, które przedstawiają te same informacje, ale z różnych perspektyw. Podejście stopniowe umożliwia doskonalenie procesów w ramach ściśle zdefiniowanej ścieżki rozwoju (rys. 1).

I tak organizacja publiczna znajdująca się na ścieżce rozwoju powinna pokonywać kolejno pięć poziomów dojrzałości:

- Poziom 1 – wstępny, początkowy – procesy są w tym przypadku nieprzewidywalne i chaotyczne, a terminy realizowanych projektów oraz budżety systematycznie przekraczane. Powodzenie organizacji zależy od indywidualnego wysiłku pracowników. Przy tym obserwuje się brak stabilizacji i ciągłe zmiany podczas realizacji projektów. Na tym etapie organizacja znajduje się na początku swojego rozwoju, nabiera doświadczenia i uczy się, jak zarządzać swoimi procesami.
- Poziom 2 – zarządzany – w organizacji wdrożono podstawowe procesy związane z zarządzaniem projektami, a ich instytucjonalizacja możliwa jest dzięki realizacji ogólnych celów i praktyk przewidzianych dla tego poziomu. Procesy planowane są i realizowane zgodnie z przyjętą polityką organizacyjną, a do projektów zatrudnia się osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Przy tym członkom zespołów projektowych zapewnia się wszystkie niezbędne zasoby umożliwiające realizację celów projektowych, a pracownicy uczestniczą w niezbędnych szkoleniach. Procesy i usługi objęte są monitorowaniem i kontrolą, których wyniki analizuje się z wyższym kierownictwem. Organizacja realizuje podstawowe praktyki związane z właściwym zarządzaniem projektami, definiuje punkty, które wyznaczają główne (istotne) zdarzenia dla ich realizacji, a projekty prowadzone są zgodnie z przyjętymi wcześniej planami.
- Poziom 3 – zdefiniowany – organizacja osiągnęła wszystkie cele dla poziomu 2. Na tym etapie procesy są dobrze zdefiniowane i precyzyjnie opisane. W ich strukturze zauważa się takie elementy, jak: cel, aktywności, wejścia, wyjścia, kryteria wejściowe, kryteria wyjściowe, role, kontekst procesu (np. hierarchia), procedury. Procesy zarządzane są bardziej proaktywnie, a cała organizacja zarządzana jest dużo lepiej niż na poziomie 2. Na tym poziomie dojrzałości organizacji rozumiane są wzajemne zależności i oddziaływania.
- Poziom 4 – zarządzany ilościowo – na tym poziomie organizacja osiągnęła wszystkie cele właściwe dla poziomów 2. i 3., a procesy zarządzane są ilościowo. To oznacza, że śledzony jest ich przebieg oraz analizowane są przyczyny zmienności, wykorzystując metody SPC (*Statistical Process*

Control). Podstawowa różnica pomiędzy poziomami 3. i 4. polega na przewidywalności przebiegu procesów w organizacji.

- Poziom 5 – optymalizujący – organizacja osiągnęła wszystkie cele właściwe dla poziomów 2., 3. i 4. Procesy są w tym przypadku ciągle doskonalone na podstawie metod SPC. Analizuje się przyczyny zmienności procesów i podejmuje odpowiednie działania korygujące. Organizacja koncentruje się na ciągłym doskonaleniu przebiegu procesów i wdraża innowacyjne rozwiązania oraz technologie. Definiowane są także mierzalne cele doskonalenia procesów, które na bieżąco podlegają aktualizacji, a zdiagnozowane przyczyny pojawiających się błędów są eliminowane (CMMI® for Development, Version 1.3 CMMI-DEV, V1.3, 2010).

W przypadku podejścia ciągłego poziom umiejętności dla każdego obszaru procesowego ocenia się osobno. Przy tym system oceny doskonalenia procesów opiera się na sześciu poziomach umiejętności (wydolności): poziom 0 – niekompletny, poziom 1 – wykonywany, poziom 2 – zarządzany, poziom 3 – zdefiniowany, poziom 4 – zarządzany ilościowo, poziom 5 – optymalizujący (Albliwi i in., 2014). Krótką charakterystykę komponentów składających się na strukturę CMMI, z uwzględnieniem podejścia stopniowego (reprezentacji stałej) i ciągłego (reprezentacji ciągłej), przedstawiono w tab. 1.

Tabela 1. Komponenty struktury CMMI

Komponenty struktury CMMI	Charakterystyka poszczególnych komponentów
Reprezentacja stała (podejście stopniowe)	To podejście do oceny procesów nazywane stopniowym. Każdy z pięciu poziomów dojrzałości składa się z określonej liczby obszarów procesowych. W ramach każdego obszaru procesowego definiowane są cele (ogólne i specyficzne), a także praktyki (ogólne i specyficzne), które mają prowadzić do ich osiągnięcia. Przykładowo osiągnięcie przez organizację poziomu 4. możliwe jest jedynie po spełnieniu wymagań dla poziomu 3. (w ramach określonej liczby obszarów procesowych)
Reprezentacja ciągła (podejście ciągłe)	W porównaniu z reprezentacją stałą struktura obszarów procesowych nie uległa zmianie. Przy tym zarówno cele (ogólne i specyficzne), jak i odpowiadające im praktyki (ogólne i specyficzne), zostały przypisane do odpowiednich poziomów wydolności
Poziomy dojrzałości	Właściwe dla podejścia skokowego. Model definiuje pięć poziomów dojrzałości procesowej (1–5). Określa on poziom rozwoju procesów w danej organizacji (ich doskonalenia). Przykładowo dojrzałość procesowa na poziomie 1 może oznaczać, że procesy przebiegają chaotycznie i nie są planowane, a sukces realizowanych zadań zależy od indywidualnego wysiłku poszczególnych pracowników (z widocznym brakiem kooperacji w zespole). Organizacja znajdująca się na poziomie 2. dojrzałości procesowej ma już podstawowe elementy właściwego zarządzania procesami

Komponenty struktury CMMI	Charakterystyka poszczególnych komponentów
Poziomy wydolności	Właściwe dla podejścia ciągłego. Model definiuje sześć poziomów wydolności procesowej (0–5). Wyznaczane są dla każdego obszaru procesowego oddzielnie, z uwzględnieniem zrealizowanych celów i praktyk (specyficznych i ogólnych). Na profil poziomu wydolności składa się porównanie profilu uzyskanego z docelowym (czyli ze stanem pożądanym)
Obszary procesowe	Każdy z poziomów dojrzałości procesowej w CMMI składa się z kilku obszarów procesowych. Obszar procesowy to grupa praktyk i aktywności, których wspólna realizacja prowadzi do osiągnięcia określonych celów. Przykładem obszaru procesowego jest planowanie projektu (poziom 2), weryfikacja (poziom 3) lub ilościowe zarządzanie projektem (poziom 4)
Cele ogólne	Cele, które są wspólne dla wielu obszarów procesowych w danej organizacji. Ich spełnienie decyduje o tzw. instytucjonalizacji wdrażanego obszaru procesowego w organizacji – potwierdzona jest faktyczna realizacja procesów
Cele specyficzne	Cele, które odnoszą się tylko do konkretnego obszaru procesowego
Praktyki ogólne	Praktyki, które są wspólne dla wielu obszarów procesowych. Od ich realizacji zależy spełnienie określonych celów ogólnych, a co za tym idzie instytucjonalizacja wdrażanego obszaru procesowego w organizacji
Praktyki specyficzne	Praktyki, które odnoszą się tylko do konkretnego obszaru procesowego

Źródło: (CMMI® for Development, Version 1.3 CMMI-DEV, V1.3, 2010).

W podejściu ciągłym model CMMI ma podobną strukturę jak w stałym – obszary procesowe zostały przypisane do odpowiednich kategorii, które je porządkują według realizowanych funkcji (tab. 2).

Tabela 2. Obszary procesowe CMMI z przypisanymi im poziomami dojrzałości i kategoriami obszaru procesowego

Obszar procesowy	Poziom dojrzałości – podejście skokowe	Kategoria obszaru procesowego – podejście ciągłe
Zarządzanie wymaganiami	2	inżynieria
Planowanie projektu	2	zarządzanie projektem
Monitoring i kontrola projektu	2	zarządzanie projektem
Zarządzanie umowami i poddostawcami	2	zarządzanie projektem
Miary i analizy	2	wsparcie
Zapewnienie jakości procesu i produktu/usługi	2	wsparcie
Zarządzanie konfiguracją	2	wsparcie

Obszar procesowy	Poziom dojrzałości – podejście skokowe	Kategoria obszaru procesowego – podejście ciągłe
Rozwój wymagań	3	inżynieria
Rozwiązania techniczne	3	inżynieria
Integracja produktu/usługi	3	inżynieria
Weryfikacja	3	inżynieria
Walidacja	3	inżynieria
Koncentracja na procesie organizacyjnym	3	zarządzanie procesem
Definicja procesu organizacyjnego	3	zarządzanie procesem
Szkolenia organizacyjne	3	zarządzanie procesem
Zintegrowane zarządzanie projektem + IPPD	3	zarządzanie projektem
Zarządzanie ryzykiem	3	zarządzanie projektem
Analiza decyzji i rozwiązań	3	wsparcie
Przebieg procesu organizacyjnego	4	zarządzanie procesem
Ilościowe zarządzanie projektem	4	zarządzanie projektem
Innowacje organizacyjne i wdrożenia	5	zarządzanie procesem
Analiza przyczyn i rozwiązań	5	wsparcie

Źródło: (CMMI® for Development, Version 1.3 CMMI-DEV, V1.3, 2010).

Zgodnie z informacjami podanymi w tab. 2 model CMMI definiują cztery kategorie obszarów procesowych:

- 1) zarządzanie procesem – do którego przypisano pięć obszarów, które dotyczą definiowania, planowania, wdrażania oraz monitorowania procesów w organizacji:
 - koncentracja na procesie organizacyjnym,
 - definicja procesu organizacyjnego,
 - szkolenia organizacyjne,
 - przebieg procesu organizacyjnego,
 - innowacje organizacyjne i wdrożenia;
- 2) zarządzanie projektem – w którym wyodrębniono sześć obszarów, dotyczących planowania, śledzenia i kontrolowania projektów (wyodrębnionych również według stopnia skomplikowania):
 - planowanie projektu,
 - monitoring i kontrola projektu,
 - zarządzanie umowami z poddostawcami,
 - zintegrowane zarządzanie projektem, zintegrowany rozwój usługi (w przypadku organizacji publicznej) i procesu (IPPD – *Integrated Product and Process Development*),

- zarządzanie ryzykiem,
- ilościowe zarządzanie projektem;
- 3) inżynierię – w ramach której wyodrębniono sześć obszarów, wyznaczających ramy dla rozwoju i dostarczania usługi w ręce klienta (użytkownika): rozwój wymagań, zarządzanie wymaganiami, rozwiązania techniczne, integrację produktu, weryfikację i walidację;
- 4) wsparcie – w ramach którego wyodrębniono pięć obszarów porządkujących procesy związane z zarządzaniem zmianą w organizacji, zapewnieniem jakości, ze zbieraniem i z analizą miar oraz mechanizmami podejmowania decyzji; są nimi:
 - zarządzanie konfiguracją,
 - zapewnienie jakości procesu i usługi,
 - miary i analizy,
 - analiza decyzji i rozwiązań,
 - analiza przyczyn i rozwiązań (Chrapko, 2010).

Zgodnie z CMMI osiągnięcie przez organizację publiczną odpowiedniego poziomu dojrzałości procesowej wymaga realizacji celów ogólnych, a w ich ramach tzw. praktyk ogólnych. W syntetycznym ujęciu przedstawia to tab. 3.

Tabela 3. Cele i praktyki ogólne przypisane obszarom procesowym

Cele ogólne (CO)	Praktyki ogólne (PO)	Obszary procesowe
CO1: Spełnij cele specyficzne wszystkich obszarów procesowych	PO1.1: Zaimplementuj praktyki specyficzne, należące do obszaru procesowego	praktyki szczegółowe dla jednego obszaru procesowego lub dla większej liczby obszarów procesowych, w zależności od zakresu modelu, który jest wdrażany
CO2: Zinstytucjonalizuj zarządzany proces	PO2.1: Opracuj politykę organizacyjną	planowanie projektu
	PO2.2: Zaplanuj proces	planowanie projektu
	PO2.3: Zapewnij zasoby	planowanie projektu
	PO2.4: Przydziel odpowiedzialności	planowanie projektu
	PO2.5: Zorganizuj szkolenia	szkolenia organizacyjne, planowanie projektu
	PO2.6: Zarządzaj konfiguracją	zarządzanie konfiguracją
	PO2.7: Zidentyfikuj i zaangażuj odpowiednich interesariuszy	planowanie projektu, monitoring i kontrola projektu, zintegrowane zarządzanie projektem + IPPD
	PO2.8: Monitoruj i kontroluj proces	monitoring i kontrola projektu, miary i analizy
	PO2.9: Przeprowadź obiektywną ewaluację wdrożenia procesu	zapewnienie jakości procesu i produktu
	PO2.10: Przeglądaj status przebiegu procesu z wyższym kierownictwem	monitoring i kontrola projektu

Cele ogólne (CO)	Praktyki ogólne (PO)	Obszary procesowe
CO3: Zinstytucjonalizuj zdefiniowany proces	PO3.1: Opracuj zdefiniowany proces	zintegrowane zarządzanie projektem, definicja procesu organizacyjnego
	PO3.2: Zbierz informacje na temat doskonalenia procesu	zintegrowane zarządzanie projektem, koncentracja na procesie organizacyjnym, definicja procesu organizacyjnego
CO4: Zinstytucjonalizuj proces zarządzany ilościowo	PO4.1: Ustanów ilościowe cele dla procesu	ilościowe zarządzanie projektem, przebieg procesów organizacyjnych
	PO4.2: Ustabilizuj przebieg podprocesów	ilościowe zarządzanie projektem, przebieg procesów organizacyjnych
CO5: Zinstytucjonalizuj proces optymalizujący	PO5.1: Zapewnij ciągłe doskonalenie procesu	innowacje organizacyjne i wdrożenia
	PO5.2: Napraw podstawowe przyczyny problemów	analiza przyczyn i rozwiązań

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (CMMI® for Development, Version 1.3 CMMI-DEV, V1.3, 2010).

Organizacja publiczna, planując wykorzystanie modelu CMMI, mając do wyboru podejście skokowe i ciągłe, powinna odpowiedzieć sobie na dwa podstawowe pytania:

- Jakie mamy doświadczenie w obszarze poprawy procesów?
- Na jakich modelach (wzorcach) opierały się nasze dotychczasowe wysiłki związane z doskonaleniem procesów? (Chrapko, 2010).

Za bardziej popularne i w pewnym sensie intuicyjne uznaje się w literaturze przedmiotu podejście skokowe. Podejście to stanowi kontynuację pierwotnej wersji modelu CMM for Software i traktowane jest jako kompleksowe. Nie wymaga ono wstępnej znajomości stopnia zaawansowania istniejących procesów, a także wyboru tych, które wymagają poprawy (w przeciwieństwie do podejścia ciągłego). Implementację CMMI zaczyna się zwykle od obszarów procesowych, które znajdują się na poziomie 2. dojrzałości modelu. Gdy to się uda organizacja przechodzi do poziomu 3. i kolejno do 4. i 5. – według gotowej ścieżki rozwoju (Detyna, 2020).

Do grupy najbardziej znanych modeli dojrzałości procesowej, oprócz CMMI, zalicza się m.in.:

- BPMM (*Business Process Maturity Model*) – zbliżony koncepcyjnie do CMMI, który dotyczy planowania, zarządzania, optymalizacji i doskonalenia procesów biznesowych organizacji, charakteryzując się – podobnie jak CMMI – ewolucyjną ścieżką rozwoju (*Business Process Maturity Model (BPMM), Version 1.0, 2008*).

- PEMM (*Process and Enterprise Maturity Model*) – model dojrzałości procesów i przedsiębiorstwa według M. Hammera, który pozwala kierownictwu na weryfikację postępów organizacji w przekształcaniu lub modyfikowaniu sposobów jej działania. W modelu tym założono, że istnieje pięć czynników umożliwiających realizację procesu: projekt, wykonawcy, właściciel, infrastruktura i mierniki, a także cztery zdolności organizacyjne: przywództwo, kultura, kompetencje i nadzór. Model wyróżnia przy tym cztery poziomy siły czynników umożliwiających realizację procesu oraz cztery poziomy zdolności organizacyjnych (Hammer, 2007).
- SPICE (*Software Process Improvement and Capability Determination*) – jako wspólny model Międzynarodowej Organizacji Normalizacyjnej i Międzynarodowej Komisji Elektrotechnicznej (norma ISO/IEC 15504) oceny procesów, opisujący sześć stopni zdolności procesów (0–5). Zdolność ta mierzona jest dziewięcioma atrybutami procesów: wydajnością procesu, zarządzaniem wydajnością, zarządzaniem produktem pracy, definicją procesu, wdrożeniem procesu, pomiarem procesu, kontrolą procesu, innowacjami procesowymi oraz optymalizacją procesu (Van Loon, 2014).

Mimo że modele dojrzałości procesowej są różnie opisywane zarówno przez zagranicznych, jak i polskich autorów, stanowią zwykle tylko nieznaczną modyfikację hierarchii dojrzałości według CMMI². Dla porównania syntetyczną ich charakterystykę zaprezentowano w tab. 4.

Tabela 4. Przykładowe różnice w podejściach do opisu poziomów dojrzałości procesowej

Poziom dojrzałości	Według P. Grajewskiego	Według S. Nowosielskiego	Według CMMI	
			Podejście stopniowe	Podejście ciągłe
Poziom 0	Brak	Poziom braku świadomości procesowej – organizacja koncentruje się na swojej funkcjonalnej strukturze organizacyjnej, procesy nie są dostrzegane, brak świadomości korzyści z realizacji	Brak	Poziom niekompletny – wybrany obszar procesowy nie zaimplementował wszystkich specyficznych praktyk, które zostały przewidziane dla tego poziomu wydolności, poziom ten odpowiada poziomowi 1.

² Przykładem jest autorski, wielowymiarowy model oceny dojrzałości procesowej szpitali MMPM-H – *Multidimensional Model of Process Maturity Assessment of Hospitals* (Detyna, 2020, s. 177-216).

Poziom dojrzałości	Według P. Grajewskiego	Według S. Nowosielskiego	Według CMMI	
			Podejście stopniowe	Podejście ciągłe
Poziom 0		podjęcia procesowego		dojrzałości w podejściu stopniowym
Poziom 1	Poziom początkowy – procesy nie są zidentyfikowane, mają charakter chaotyczny, brakuje świadomości w zakresie korzyści z wykorzystywania podejścia procesowego, trudno przypisać odpowiedzialność za poszczególne działania	Poziom uświadamiania potrzeby podejścia procesowego – menedżerowie uświadamiają sobie zagrożenia i trudności wynikające z podejścia jedynie funkcjonalnego w organizacji	Poziom początkowy – procesy są nieprzewidywalne i chaotyczne, brak stabilizacji, ciągłe zmiany podczas realizacji projektów, organizacja uczy się, jak zarządzać swoimi procesami	Poziom wykonywany – przebieg procesu nie jest stabilny, organizacja poczyniła pewne konkretne kroki, jednak trudno jeszcze stwierdzić, w jakim stopniu przyniosło to określone korzyści
Poziom 2	Poziom praktykowanej powtarzalności – pojawia się świadomość wzajemnego wpływu poszczególnych czynników na siebie, zaczyna pojawiać się pewna kontrolowana powtarzalność, brak formalnych opisów procesów, w tym miar ich oceny, jednak zaczyna się dokumentować podstawowe parametry procesów	Poziom identyfikowania i dokumentowania procesów – początek dostrzegania przez menedżerów zachodzących w organizacji procesów i konieczności ich identyfikacji, pojawiają się pierwsze mapy procesów, np. w ramach przystępowania do certyfikacji ISO, następuje stopniowa reorganizacja procesu biznesowego	Poziom zarządzany – procesy planowane są i realizowane zgodnie z przyjętą polityką, zatrudnia się osoby o odpowiednich kwalifikacjach, pracownicy uczestniczą w niezbędnych szkoleniach, procesy i produkty (usługi) objęte są monitorowaniem i kontrolą, wyniki analizuje się z wyższym kierownictwem	Poziom zarządzany – dany proces jest planowany i stosowany w organizacji, a jego przebieg jest monitorowany i kontrolowany. Zarządzanie procesem oznacza nie tylko osiągnięcie celów danego obszaru procesowego, ale i celów związanych z jakością, kosztami oraz harmonogramem projektów
Poziom 3	Poziom standaryzacji – prace projektowe w ramach procesów są standaryzowane, procesy są już powtarzalne, występuje pełna świadomość prowadzenia	Poziom pomiaru i ewidencji wyników procesów – koncentracja na wdrożeniu systemu pomiarów procesów – mierzenia ich wyników, brak jednak powiązania	Poziom zdefiniowany – procesy są dobrze zdefiniowane i opisane, określono: cele, aktywności, wejścia, wyjścia, kryteria wejściowe i wyjściowe, rolę, kontekst procesów,	Poziom zdefiniowany – oceniany proces jest zdefiniowany, definicje procesów zawierają jasno określone: cele, wejścia, wyjścia, kryteria wejściowe i wyjściowe,

Poziom dojrzałości	Według P. Grajewskiego	Według S. Nowosielskiego	Według CMMI	
			Podjęcie stopniowe	Podjęcie ciągłe
Poziom 3	działalności w konwencji procesowej, procesy opisane są w postaci map, brak jednak systemu pomiaru realizacji celów procesów	wyników procesów np. z systemem wynagradzania pracowników	procedury, procesy zarządzane są bardziej proaktywnie, rozumiane są wzajemne zależności i oddziaływania	aktywności oraz role, zarządzanie procesami ma charakter bardziej proaktywny, a organizacja rozumie występujące zależności
Poziom 4	Poziom zarządzania procesami – procesy są w pełni opisane, w tym funkcjonuje system ich pomiaru, pomiary nie są jednak wykorzystywane do podejmowania decyzji zarządczych, a jedynie do korygowania przebiegu procesów, brak jeszcze systemowego doskonalenia	Poziom planowania i kontrolowania procesów – powszechność znajomości powiązań przyczynowo-skutkowych w ramach realizowanych procesów, istnieje system wskaźników do mierzenia efektywności procesów, co jest powiązane z systemem wynagradzania pracowników	Poziom zarządzany ilościowo – organizacja osiągnęła wszystkie cele właściwe dla poziomów 2. i 3., śledzony jest przebieg procesów, analizuje się przyczyny zmienności, wykorzystując w tym celu metody SPC, procesy stają się przewidywalne	Poziom zarządzany ilościowo – oceniany proces jest zdefiniowany zgodnie z poziomem 3. wydolności oraz kontrolowany za pomocą metod SPC, organizacja precyzyjnie określa cele dotyczące przebiegu procesów, prowadzi monitoring stopnia ich zaawansowania
Poziom 5	Poziom ciągłego doskonalenia – organizacja jest w pełni świadoma swoich procesów, które są udokumentowane i systematycznie monitorowane, a wyniki wykorzystywane w procesie podejmowania decyzji zarządczych, w organizacji przyjęta została zasada ciągłego doskonalenia procesów	Poziom systematycznego usprawniania procesów – organizacja nastawiona jest na ciągłe doskonalenie, wdrażane są zmiany strukturalne, korygowane systemy motywacyjne itd., procesy są zarządzane, kładzie się przy tym naciski na kulturę organizacyjną oraz zarządzanie wiedzą	Poziom optymalizujący - procesy są ciągle doskonalone na podstawie metod SPC, analizuje się przyczyny zmienności i podejmuje działania korygujące i zapobiegawcze, koncentracja na ciągłym doskonaleniu procesów, wdrażaniu innowacyjnych rozwiązań oraz technologii	Poziom optymalizujący – oceniany proces jest systematycznie doskonalony na podstawie kontroli jego zmienności lub wdrażania nowych pomysłów i technologii, organizacja skupia się na analizie procesów, wprowadzając działania zapobiegawcze i korygujące

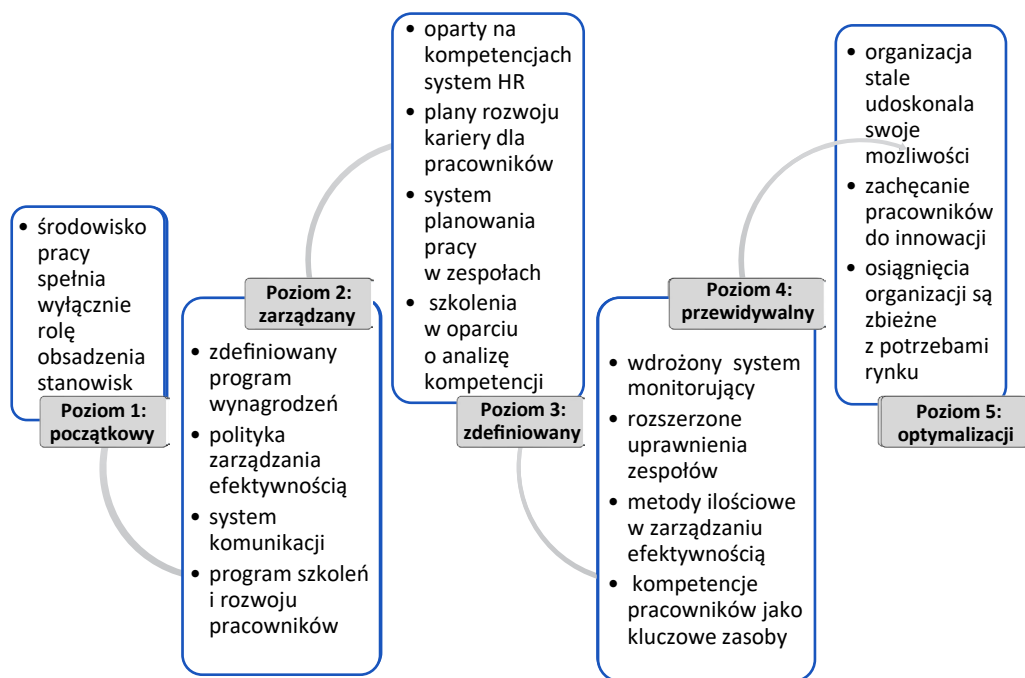
Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Chrapko, 2010; CMMI® for Development, Version 1.3 CMMI-DEV, V1.3, 2010; Grajewski, 2012 2016; Nowosielski, 2014; Bitkowska, 2013).

5. Użyteczność modelu dojrzałości kompetencji pracowników oraz systemu zarządzania jakością w usługach publicznych

Modelem dojrzałości mogącym być szczególnie użyteczny w przypadku organizacji publicznych jest PCMM (*People Capability Maturity Model*). Definiuje on pięć poziomów klasyfikacji dojrzałości procesowej pod względem rozwoju pracowników, przy czym uwzględniane są takie czynniki oceny, jak:

- stałe zwiększanie kompetencji pracowników,
- budowanie efektywnie działających zespołów,
- motywowanie do poprawy efektywności,
- kształtowanie struktury organizacji w celu osiągnięcia celów w przyszłości (Curtis i in., 2009, s. 42–53).

Wymagania, które organizacja publiczna musi spełniać, aby zakwalifikować się do poszczególnych poziomów dojrzałości procesowej według PCMM, zaprezentowano na rys. 2.



Rys. 2. Poziomy dojrzałości procesowej dotyczące rozwoju pracowników według PCMM

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Curtis i in., s. 17–28).

Inną grupą potencjalnie użytecznych w sektorze publicznym narzędzi doskonalenia mogą być modele dojrzałości systemów zarządzania jakością. Do najczęściej stosowanych w praktyce gospodarczej zalicza się:

- Model z normy PN-EN ISO 9004:2018-16 (*Zarządzanie jakością – Jakość organizacji – Wytyczne osiągnięcia trwałego sukcesu*) – w którym występują kryteria oceny dojrzałości, takie jak: zarządzanie, w celu osiągnięcia trwałego sukcesu, strategia i polityka, zarządzanie zasobami, zarządzanie procesami, monitorowanie, pomiary i przegląd, doskonalenie, innowacje i uczenie się. Wyróżnia przy tym pięć poziomów dojrzałości funkcjonowania systemu zarządzania jakością: brak formalnego podejścia (1), podejście bierne (2), stabilne, formalne podejście systemowe (3), nacisk na ciągłe doskonalenie (4), najlepsze osiągnięcia w danej dziedzinie (5). W modelu tym nie występuje ocena zewnętrzna (ISO 9004:2018).
- Model doskonałości EFQM (*European Foundation of Management*) – model pomagający organizacjom w praktycznym wykorzystaniu układu logicznego RADAR³ – do oceny organizacji, na rzecz ciągłego doskonalenia. Wśród obszarów analizy znajdują się: przywództwo, pracownicy, polityka i strategia, partnerstwo i zasoby, wyniki w odniesieniu do klientów, wyniki w odniesieniu do społeczności, a także kluczowe wyniki funkcjonowania organizacji. W modelu występuje ocena zewnętrzna (EFQM 2025).
- Model z normy PN-ISO 10014:2008 (*Zarządzanie jakością – Wytyczne do osiągania korzyści finansowych i ekonomicznych*) – w tym przypadku głównymi kryteriami oceny są zasady zarządzania jakością według normy ISO 9001:2015: orientacja na klienta (1), przywództwo (2), zaangażowanie ludzi (3), podejście procesowe (4), doskonalenie (5), podejmowanie decyzji na podstawie dowodów (6), wzajemne korzyści w stosunkach z zainteresowanymi stronami (7). W modelu wyodrębniono pięć poziomów dojrzałości: początkowy (1), podstawowy (2), podejście systemowe (3), aktywne kształtowanie dojrzałości organizacji, zarządzanie ciągłym i kompleksowym doskonaleniem (4), organizacja dojrzała w swojej klasie (5). W tym przypadku, podobnie jak w modelu z normy PN-EN ISO 9004:2018-16, nie występuje ocena zewnętrzna (Balon, 2008).

Istotną rolą modeli dojrzałości jest możliwość ich zastosowania w procesie samooceny, która postrzegana jest jako „instrument oceny systemu zarządzania organizacją, sprzyjający dokonaniu wszechstronnego i systematycznego przeglądu działań i osiąganych przez organizację wyników” (Łukasiński, 2016, s. 156). Samoocena powinna prowadzić m.in. do doskonalenia jakości jako „pojęcia nadrzędnego, odnoszącego się do wszystkich elementów organizacji i sfer jej funkcjonowania” (Łukasiński i Sikora, 2008, s. 36). Zdaniem autorki modele doj-

³ RADAR – diagram, przedstawiający wyniki samooceny organizacji, dynamiczny model oceny oraz narzędzie menedżerskie do badania osiągnięć organizacji. Pozwala zobrazować jej osiągnięcia w zakresie: podejścia, wdrożenia, wyników, oceny i doskonalenia.

rzałości bez względu na to, czy skupiają się na dojrzałości procesów, rozwoju pracowników, czy systemach zarządzania jakością, to narzędzia, których praktyczne i poprawne zastosowanie zwiększa szansę organizacji publicznej na skuteczne i efektywne zarządzanie. Jest to możliwe dzięki ciągłemu doskonaleniu istniejących rozwiązań organizacyjnych, w tym realizowanych procesów – zarządzania, głównych i pomocniczych (Detyna, 2020).

6. Podsumowanie

W literaturze przedmiotu relatywnie często spotykamy się z poglądem, że procesy o wyższym poziomie dojrzałości charakteryzują się większą efektywnością, a w szczególności wynikami o lepszej jakości (Cyfert i Krzakiewicz, 2006; McCormack i in., 2009; Cieśliński, 2011; Nowosielski, 2012; Brajer-Marczak, 2015; Grajewski, 2016; Dijkman i in., 2016; Sliż, 2018; Bitkowska i Sobolewska, 2020; Detyna, 2020; Bitkowska i Zakrzewski, 2025; Chruściel, 2025). Przykładowo wykazywano, że wyższy poziom dojrzałości procesowej przekłada się na lepsze wyniki w zakresie: zakupów i zamówień, działalności organizacji, zarządzania łańcuchem dostaw, realizacji projektów rozwojowych, jakości, efektywności, terminowości, zarządzania zapasami, wyższych wartości wskaźników, takich jak: ROA, ROE i ROI. Jednocześnie wśród badaczy widoczna jest zgodność co do opinii, że modele nie są panaceum i jedyną receptą na sukces organizacji. Nie musi bowiem wystąpić bezpośrednie przełożenie wyższego poziomu dojrzałości na poprawę wskaźników finansowych, np. zysku, wzrostu wartości organizacji czy większego udziału w rynku (Auksztol i Chomuszko, 2012).

Efekty wdrożenia i funkcjonowania opisanych w rozdziale modeli są zwykle widoczne w dłuższym horyzoncie czasu. Modele oceny dojrzałości należy przede wszystkim postrzegać jako narzędzia pozwalające menedżerom dokonać analizy i opisu bieżącego stanu organizacji oraz ustalić kształt stanu docelowego (Kalinowski, 2017; Trocki, 2024). Ich niewątpliwą zaletą jest możliwość określenia słabych punktów zarówno realizowanych procesów, jak i całej organizacji, a także skupienie się na doskonaleniu – działaniach zapobiegawczych i korygujących. Niejako wartością dodaną jest także to, że zawarto w nich dobre praktyki oraz zalecenia, określające najlepsze sposoby osiągnięcia stanu docelowego oraz uniknięcia problemów z tym związanych.

W niniejszym rozdziale ukazano istotną rolę modeli dojrzałości jako narzędzi mogących skutecznie wesprzeć zarządzanie i rozwój organizacji publicznych. Wdrożenie takich modeli – w tym modeli procesowych, organizacyjnych czy związanych z zarządzaniem jakością – może przynieść wymierne korzyści, tj.: usprawnienie procedur operacyjnych, podniesienie efektywności działań, lepsze zarządzanie zasobami, zwiększenie przejrzystości i odpowiedzialności instytu-

cjonalnej, poprawa pozycji konkurencyjnej organizacji. Modele te umożliwiają diagnozowanie obszarów wymagających poprawy oraz planowanie rozwoju instytucji w sposób systemowy i zorientowany na jakość, co przekłada się na wyższą odporność wobec współczesnych wyzwań cywilizacyjnych (Otoła, 2025). Warto przy tym podkreślić, że efektywne wdrożenie modeli dojrzałości wymaga odpowiedniego przygotowania i nakładów. Kluczowe znaczenie ma inwestowanie w rozwój kompetencji kadry menedżerskiej i pracowników, szczególnie poprzez szkolenia z zakresu współpracy zespołowej, zarządzania procesowego, analizowania poziomów dojrzałości oraz wdrażania praktyk doskonalących (Trocki, 2024; Nowosielski, 2024; Detyna, 2025b). Niezbędne jest także zapewnienie wsparcia merytorycznego i narzędziowego.

Autorka rozdziału rekomenduje przed implementacją wybranego modelu dojrzałości przeprowadzenie wstępnego audytu z oceną realnych potrzeb i możliwości. W przypadku wdrożenia modelu warto także pamiętać o przeprowadzaniu cyklicznych ocen postępów (efektów implementacji). Dobrze zaplanowane działania wdrożeniowe nie tylko zwiększają szansę na osiągnięcie zamierzonych rezultatów (poprawy sprawności i efektywności), ale również budują kulturę organizacyjną zorientowaną na jakość, innowacje i ciągłe doskonalenie.

Literatura

- Albliwi, S. A., Antony, J., Arshed, N. (2014). Critical Literature Review on Maturity Models For Business Process Excellence. *IEEE International Conference on Industrial Engineering and Engineering Management*, (9-12), 79–83. <https://doi.org/10.1109/IEEM.2014.7058604>
- Auksztol, J., Chomuszek, M. (red.). (2012). *Modelowanie organizacji procesowej*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Balon, U. (2008). Doskonalenie funkcjonowania organizacji zgodnie z normą ISO 10014. W: E. Skrzypek (red.), *Wpływ zarządzania procesowego na jakość i innowacyjność przedsiębiorstwa* (s. 83-88). Wydawnictwo UMCS.
- Bitkowska, A. (2013). *Zarządzanie procesowe we współczesnych organizacjach*. Wydawnictwo Difin.
- Bitkowska, A. (2024a). Ład procesowy w szkołach wyższych. W: B. Detyna (red.), *Nauka – Edukacja – Rozwój. Wspólnie dla przyszłości* (s. 43–46). Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa.
- Bitkowska, A. (2024b). Zarządzanie procesowe w Politechnice Warszawskiej. W: A. Bitkowska (red.), *Pragmatyka zarządzania procesowego. Strategie – Ludzie – Technologie* (s. 25–29). Wydawnictwo „Dom Organizatora”.
- Bitkowska, A., Sobolewska, O. (2020). Zarządzanie procesowe z wykorzystaniem wiedzy w polskich przedsiębiorstwach. *Przegląd Organizacji*, (1), 21–29.

- Bitkowska, A., Zakrzewski, K. (2025). Potencjał zarządzania procesowego w sektorze ubezpieczeń. W: A. Bitkowska, M. Kruk, J. Smagowicz (red.), *Potencjał zarządzania procesowego. Strategie – Ludzie – Technologie* (s. 28–32). Wydawnictwo „Dom Organizatora”.
- Brajer-Marczak, R. (2015). Dojrzałość procesowa przedsiębiorstw do doskonalenia procesów z perspektywy zdolności organizacji. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (376), 264–274. <https://doi.org/10.15611/pn.2015.376.18>
- Business Process Maturity Model (BPMM), Version 1.0, 2008. (2008). Pobrano 2 lipca 2025 z <https://www.trainning.com.br/download/08-06-01.pdf>
- Chrapko, M. (2010). *CMMI Doskonalenie procesów w organizacji*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Chruściel, T. J. (2025). Zarządzanie procesowe w jednostkach samorządu terytorialnego. W: A. Bitkowska, M. Kruk, J. Smagowicz (red.), *Potencjał zarządzania procesowego. Strategie – Ludzie – Technologie* (s. 52–59). Wydawnictwo „Dom Organizatora”.
- Cieśliński, W. B. (2011). Doskonalenie procesowej orientacji przedsiębiorstw. Model platformy treningu procesowego. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (155), 251–264.
- CMMI® for Development, Version 1.3 CMMI-DEV, V1.3, 2010. (2010). Pobrano 2 lipca 2025 z https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/922687/CMMI_for_development.pdf
- Crosby, P. (1979). *Quality is Free*. McGraw–Hill.
- Curtis, B. i in. (2009). *People Capability Maturity Model (P-CMM) Version 2.0 Second Edition. Software Engineering Process Management*. Carnegie Mellon University. Pobrano 2 lipca 2025 z https://resources.sei.cmu.edu/asset_files/TechnicalReport/2009_005_001_15095.pdf
- Cyfert, S., Krzakiewicz, K. (2006). Koncepcja organizacji zorientowanej na procesy. W: J. Pyka (red.), *Nowoczesność przemysłu i usług. Doskonalenie zarządzania jako źródło przewagi konkurencyjnej* (s. 196–205). TNOiK.
- Detyna, B. (2020). *Dojrzałość procesowa szpitali a jakość usług medycznych*. Częstochowa: Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej.
- Detyna, B. (2024). Społeczna odpowiedzialność w łańcuchu wartości uczelni – perspektywy rozwoju. W: D. Detyna (red.), *Nauka – Edukacja – Rozwój. Wspólnie dla przyszłości* (s. 65–72). Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa.
- Detyna, B. (2025a). Potencjał zarządzania procesowego w szpitalach – perspektywy badawcze. W: R. Kucęba, W. Jędrzejczyk, J. Korpysa, L. Knop (red.), *Trendy w teorii i praktyce zarządzania – przeszłość, teraźniejszość i przyszłość* (s. 145–149). Wydawnictwo „Dom Organizatora”.
- Detyna, B. (2025b). Rola zespołów wdrożeniowych w zarządzaniu procesowym szpitala. W: A. Bitkowska, M. Kruk, J. Smagowicz (red.), *Potencjał zarządza-*

- nia procesowego. *Strategie – Ludzie – Technologie* (s. 60–65). Wydawnictwo „Dom Organizatora”.
- Dijkman, R. i in. (2016). Properties That Influence Business Process Management Maturity and Its Effect on Organizational Performance. *Information Systems Frontiers*, (18), 717–734.
- Domański, J. (2025). Zarządzanie procesowe w organizacjach non profit – zarys problematyki. W: A. Bitkowska, M. Kruk, J. Smagowicz (red.), *Potencjał zarządzania procesowego. Strategie – Ludzie – Technologie* (s. 66–70). Wydawnictwo „Dom Organizatora”.
- EFQM. (2025). *Model doskonałości EFQM*. Malon Group. Pobrano 2 lipca 2025 z <https://www.iso.org.pl/uslugi-zarzadzania/wdrazanie-systemow/zarzadzanie-strategiczne/efqm/>
- Głuszek, E., Kacała, J. (2015). Metodologiczne podstawy projektowania modeli dojrzałości. *Nauki o Zarządzaniu*, (2), 26–42.
- Grajewski, P. (2012). *Procesowe zarządzanie organizacją*. PWE.
- Grajewski, P. (2016). *Organizacja procesowa*. PWE.
- Greber, T. (2003). *Zastosowanie kart kontrolnych do analizy zadowolenia klientów*. StatSoft Polska. Pobrano 2 lipca 20205 z <https://media.statsoft.pl/old/dnn/downloads/karty.pdf>
- Hammer, M. (2007). The Process Audit. *Harvard Business Review*, 85(4), 111–123.
- Humphrey, W. S. (1989). *Managing the Software Process*. Carnegie Mellon University.
- ISO 9004:2018 (2018). *Quality Management — Quality of an Organization — Guidance to Achieve Sustained Success*. Pobrano 2 lipca 2025 z <https://www.iso.org/standard/70397.html>
- Kalinowski, T. B. (2017). Dojrzałość procesowa a wyniki organizacji. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (463), 171–182.
- Kluj, P., Sysko-Romańczuk, S. (2025). Doskonalenie a efektywność procesu. W: A. Bitkowska, M. Kruk, J. Smagowicz (red.), *Potencjał zarządzania procesowego. Strategie – Ludzie – Technologie* (s. 137–141). Wydawnictwo „Dom Organizatora”.
- Kosieradzka, A. (2025). Modele dojrzałości jako narzędzie doskonalenia organizacji. W: R. Kucęba, W. Jędrzejczyk, J. Korpysa, L. Knop (red.), *Trendy w teorii i praktyce zarządzania – przeszłość, teraźniejszość i przyszłość* (s. 230–235). Wydawnictwo „Dom Organizatora”.
- Łukasiński, W. (2016). *Dojrzałość organizacji zarządzanej projakościowo*. PWE.
- McCormack, K. i in. (2009). A Global Investigation of Key Turning Points in Business Process Maturity. *Business Process Management Journal*, 15(5), 792–814.
- Mutafelija, B., Stromberg, H. (2008). Capability Maturity Model Integration (CMMI). W: *Process Improvement with CMMI® v1.2 and ISO Standards* (s. 25–63). <https://doi.org/10.1201/9781420052848.CH3>

- Nowosielski, S. (2012). Dojrzałość procesowa a wyniki ekonomiczne organizacji. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (264), 354–369.
- Nowosielski, S. (2014). Ciągłe doskonalenie procesów w organizacji. Możliwości i ograniczenia. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (340), 303–317.
- Nowosielski, S. (2024). Co utrudnia sprawne zarządzanie procesami?. W: A. Bitkowska (red.), *Pragmatyka zarządzania procesowego. Strategie – Ludzie – Technologie* (s. 210–215). Wydawnictwo „Dom Organizatora”.
- Otola, I. (2025). W kierunku odporności organizacyjnej. W: R. Kucęba, W. Jędrzejczyk, J. Korpysa, L. Knop (red.), *Trendy w teorii i praktyce zarządzania – przeszłość, teraźniejszość i przyszłość* (s. 312–317). Wydawnictwo „Dom Organizatora”.
- Paulk, M. C. (2009). A History of the Capability Maturity Model for Software. *SQP*, 12(1), 5–14.
- Phillips, M. (2011). *CMMI® for Acquisition, Version 1.3. CMMI-ACQ, V1.3, Technical Report CMU/SEI-2010-TR-032*. Software Engineering Institute. Carnegie Mellon University
- Sliz, P. (2018). *Dojrzałość procesowa współczesnych organizacji w Polsce*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Trocki, M. (2024). Ład procesowy organizacji. W: A. Bitkowska (red.), *Pragmatyka zarządzania procesowego. Strategie – Ludzie – Technologie* (s. 317–319). Wydawnictwo „Dom Organizatora”.
- Van Loon, H. (2014). *Process Assessment and ISO/IEC 15504*. Springer.
- Van Looy, A. i in. (2011). Defining Business Process Maturity. A Journey Towards Excellence. *Total Quality Management and Business Excellence*, 23(11), 1119–1137. <https://doi.org/10.1080/14783363.2011.624779>

Slow management w stowarzyszeniu zwykłym

Cytuj jako: Nowicka, J. (2025). Slow management w stowarzyszeniu zwykłym. W: B. Detyna, P. Szymaniec (red.), *Administracja publiczna i polityki publiczne. Tom poświęcony pamięci Profesora Ryszarda Herbuta. Seria: Administracja Publiczna – Zagadnienia Prawne, Instytucjonalne i Koncepcje Zarządzania* nr 5/2025 (s. 189–210). Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa.

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowa (CC BY 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pl>

DOI: [10.71433/2025.99.4.12](https://doi.org/10.71433/2025.99.4.12)

Streszczenie: *Celem rozdziału jest analiza i ocena możliwości implementacji koncepcji slow management w stowarzyszeniu zwykłym. Jest to podejście innowacyjne ze względu na niedobór badań w tym obszarze. W efekcie badań autorka zidentyfikowała kilka ważnych wniosków, wśród nich m.in. następujące: dla stowarzyszeń zwykłych typowe jest umiarkowane i stabilne tempo pracy z elementami zarządzania refleksyjnego, respondenci deklarują zainteresowanie ruchem slow, widząc w nich możliwość pokonania typowych problemów w operacyjnej działalności stowarzyszeń zwykłych, takich jak ograniczoność zasobów, incydentalność w działalności. Metody badań zastosowane w artykule stanowiły krytyczna analiza literatury i badanie ankietowe, przeprowadzone w styczniu 2025 r. wśród 52 członków stowarzyszeń zwykłych.*

Słowa kluczowe: stowarzyszenie, stowarzyszenie zwykłe, zarządzanie, slow management, non profit

Slow Management in a Simple Association

Abstract: *The aim of the chapter is to analyse and evaluate the possibility of implementing the concept of Slow Management in the management of a simple association. This is an innovative approach due to the lack of previous research in this area, justifying its need from the perspective of assessing the organisational effectiveness of a simple association. As a result of the research, the author identified several important conclusions, including that a moderate and stable pace of work with elements of reflective management is typical for simple associations, and that respondents declare an interest in the slow movement, seeing in it the opportunity to overcome typical problems in the operational activities of simple associations, such as limited*

¹ Dr inż., Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa, e-mail: jnowicka@ans.edu.pl, ORCID: [0000-0002-2826-6244](https://orcid.org/0000-0002-2826-6244).

resources and incidental nature of activities. The research methods used in the article include a critical analysis of the literature and a survey conducted in January 2025 among 52 members of simple associations.

Keywords: association, simple association, management, slow management, non-profit

1. Wstęp

Trzeci sektor, podobnie jak biznes i administracja publiczna, poszukuje możliwości wdrażania nowoczesnych metod zarządzania, które zwiększają efektywność działania, wspierają partycypację społeczną oraz umożliwiają lepsze dostosowanie organizacji do zmieniających się warunków społecznych i gospodarczych. Ewa Gałka, prezeska Stowarzyszenia Centrum PISOP (sieci SPLOT), w 2024 r. wskazała, że: „Kończy się już era, kiedy to wystarczyło wpisać członkinie i członków zarządu do KRS, a później o nich zapomnieć, kiedy to bez planu krótko- i długofalowego, bez zasad pracy i partycypacji zespołu, podejmowało się decyzje jednoosobowo. Wszystko się zmienia, także zarządzanie organizacjami społecznymi” (Gałka, 2024).

Działalność społeczną w najprostszej formie prowadzą stowarzyszenia zwykłe. Są one najmniejszą formą organizacji społecznej, których historia w Polsce jest nierozzerwalnie związana z ogólnym rozwojem społeczeństwa obywatelskiego i ze zmianami ustrojowymi. Wpierają demokrację oddolną, aktywizację obywatelską i rozwój kapitału społecznego. Zarządzanie stowarzyszeniem zwykłym różni się od prowadzenia pełnoprawnego rejestrowego. Stowarzyszenie zwykłe to wśród organizacji społecznych najprostsza organizacyjnie i prawnie forma działalności *non profit*, mająca najczęściej charakter lokalny, zarządzana w sposób intuicyjny przez grupę zaangażowanych entuzjastów ukierunkowanych na rozwój oraz realizację inicjatyw o spontanicznym charakterze. Jest to uproszczona forma organizacji społecznej, która – pomimo braku osobowości prawnej – może funkcjonować w określonych ramach prawnych. Działalność taka wymaga jednak odpowiedniego podejścia do organizacji pracy, podejmowania decyzji oraz reprezentowania grupy wobec instytucji zewnętrznych.

Slow management to metoda, która wyłoniła się z ruchu *slow food*. Zwrot w kierunku jakości, uważności, spokoju i refleksji – będący reakcją na zmęczenie kulturą pośpiechu i presją efektywności charakterystycznej dla nurtu *fast* – wpłynął na nowe podejście do zarządzania. *Slow management* promuje zrównoważony rozwój, świadome decyzje oraz troskę o dobrostan pracowników i relacje międzyludzkie.

Przedmiotem badań jest sposób zarządzania stowarzyszeniem zwykłym w kontekście wdrażania zasad *slow management*, rozumianych jako praktyka oparta na uważności, jakości relacji, równowadze między działaniem a reflek-

szą oraz świadomym tempie rozwoju organizacji. Cele rozdziału to identyfikacja, analiza i ocena możliwości wdrożenia *slow management* do zarządzania stowarzyszeniem zwykłym. Pytanie badawcze, które sformułowała autorka, brzmi następująco: „W jaki sposób koncepcja *slow management* wpływa na funkcjonowanie i rozwój stowarzyszenia zwykłego?”

Rozdział ma charakter teoretyczno-empiryczny: obejmuje analizę literatury przedmiotu i prezentację badań empirycznych. Autorka zastosowała następujące metody badawcze: krytyczną analizę literatury, a także badania ankietowe wśród członków zwyczajnych i przedstawicieli stowarzyszeń zwykłych. Autorka scharakteryzowała zarządzanie stowarzyszeniem zwykłym, specyfikę i główne zasady *slow management*, a także zaprezentowała wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w styczniu 2025 r. wśród 52 członków stowarzyszeń zwykłych.

2. Stowarzyszenie zwykłe – charakterystyka działalności

Stowarzyszenie zwykłe prowadzi działalność społeczną bez osobowości prawnej, działając na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2261). Zgodnie z art. 2 tej ustawy: „Stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych” (ust. 1); „samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności” (ust. 2); „opiera swoją działalność na pracy społecznej swoich członków, do prowadzenia swoich spraw może zatrudniać pracowników, w tym swoich członków”. Według art. 40 ust. 2: „Osoby w liczbie co najmniej trzech, zamierzające założyć stowarzyszenie zwykłe, uchwalają regulamin działalności, określający w szczególności nazwę stowarzyszenia zwykłego, cel lub cele, teren i środki działania, siedzibę, przedstawiciela reprezentującego stowarzyszenie zwykłe albo zarząd, zasady dokonywania zmian regulaminu działalności, sposób nabycia i utraty członkostwa, a także sposób rozwiązania stowarzyszenia zwykłego”. Katarzyna Marszałek, która w latach 2016–2019 prowadziła badania nad pedagogią stowarzyszeń zwykłych harcerskich i skautowych w świetle ewidencji stowarzyszeń zwykłych, wskazała, że „stowarzyszenia zwykłe mają charakter mniejszościowy, zazwyczaj lokalny, regionalny. Powstają jako wyraz opozycji, potrzeb, dążeń partykularnych, jednostkowych, unikalnych pojawiających się poza dominującym” (Marszałek, 2019, s. 136).

Stowarzyszenie zwykłe to uproszczona forma stowarzyszenia, która nie posiada osobowości prawnej. W Polsce, według danych GUS (Głównego Urzędu Statystycznego) z 2022r., aktywną działalność prowadziło 68,9 tys. stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych, kół gospodyń wiejskich oraz podmiotów samorządu gospodarczego

i zawodowego (GUS, 2023, s. 1). Ich główna działalność związana jest przede wszystkim ze sportem, z hobby, edukacją, kulturą oraz ze sztuką (GUS, 2023, s. 2), natomiast na koniec 2023 r. w Polsce działało 9,8 tys. organizacji pożytku publicznego, w tym stowarzyszeń zwykłych (GUS, 2025).

Należy zauważyć, że wspomniane statystyki nie oddają danych liczbowych charakteryzujących stowarzyszenia zwykłe, w których przypadku ustalenie dokładnej liczby jest trudne. Brak centralnej bazy danych uniemożliwia precyzyjne podanie ich liczby, a oficjalne statystyki dotyczą podmiotów rejestrowanych, nie zaś realnie działających. Oznacza to, że statystyki pomijają aktywność wielu stowarzyszeń zwykłych, a jednocześnie uwzględniają stowarzyszenia, które co prawda zostały zarejestrowane, ale faktycznie nie działają (Charycka i in., 2022, s. 20). Transparent Data wskazuje, że w Polsce w 2018 r. funkcjonowały 71 922 stowarzyszenia rejestrowe oraz działało 36 975 stowarzyszeń zwykłych. Bazując na przeglądzie ewidencji miejscowych starostw, stworzono także ranking 10 miast z największą liczbą stowarzyszeń zwykłych, do których zaliczono: Warszawę z liczbą 2054 stowarzyszeń zwykłych, Poznań – 969, Kraków – 834, Wrocław – 663, Gdańsk – 570, Szczecin – 462, Lublin – 412, Katowice – 334, a także Bydgoszcz mającą 331 stowarzyszeń zwykłych (Blog Transparent Data, 2018).

Warto zauważyć, że stowarzyszenia zwykłe mogą być rozpatrywane jako organizacje pożytku publicznego. Według Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1491 ze zm.) organizacja pożytku publicznego jest podmiotem, którego działalność skierowana jest na realizację zadań społecznych, a uzyskane środki finansowe są przeznaczone na cele publiczne. Taki status umożliwia stowarzyszeniu zwykłemu m.in. korzystanie z preferencyjnych rozwiązań podatkowych (np. możliwość przekazywania 1% podatku dochodowego przez darczyńców) oraz zwiększa ich wiarygodność w oczach darczyńców i instytucji publicznych. Warto zauważyć, że w przeciwieństwie do stowarzyszeń rejestrowych stowarzyszenie zwykłe nie ma uprawnień do prowadzenia działalności gospodarczej, zatem nie będzie stanowiło podmiot ekonomii społecznej, który łączy działalność gospodarczą z realizacją celów społecznych.

Prawo o stowarzyszeniach wyróżnia dwa rodzaje stowarzyszeń: rejestrowe i zwykłe. Zasadniczo różnią się one nie tylko wymiarem prowadzonej działalności, finansami, ale także podstawą prawną i procedurą rejestrową. Do podstawowych cech każdego stowarzyszenia, w tym zwykłego, należy:

- dobrowolność wynikająca ze swobodny tworzenia stowarzyszeń, dobrowolność przystępowania i występowania członków,
- samorządność, która wynika z niezależności wobec podmiotów zewnętrznych i swobody (w granicach obowiązującego prawa) ustalania norm oraz reguł wewnętrznych,

- trwałość wynikająca z niezależności funkcjonowania stowarzyszenia od konkretnego składu osobowego swoich członków,
- niezarobkowy cel, ponieważ zadaniem stowarzyszenia nie jest przysporzenie członkom stowarzyszenia korzyści majątkowych, a założone cele mają o charakter społeczny (Weisbrod, 2022, s. 4).

Stowarzyszenie zwykłe, w przeciwieństwie do stowarzyszenia rejestrowanego w KRS (Krajowym Rejestrze Sadowym), nie ma zarządu ani walnego zgromadzenia, a jego działalnością kieruje przedstawiciel lub komisja rewizyjna (jeśli została ustanowiona). Decyzje podejmowane są przez członków w sposób określony w regulaminie stowarzyszenia. Do założenia stowarzyszenia zwykłego wystarczą trzy osoby, które sporządzają regulamin i zgłaszają stowarzyszenie do starosty powiatowego. Zarządzanie finansami w tego typu stowarzyszeniu jest uproszczone, nie ma obowiązku prowadzenia pełnej księgowości, ale jest konieczność ewidencji wpływów i wydatków. Tego typu stowarzyszenie może prowadzić działalność odpłatną, ale nie może prowadzić działalności gospodarczej. Podstawą działalności stowarzyszenia zwykłego jest jego regulamin, a przedstawiciel odpowiada za realizację celów stowarzyszenia zwykłego, składanie wymaganych sprawozdań oraz prowadzenie dokumentacji. Tabela 1 prezentuje zestawienie głównych cech stowarzyszeń.

Tabela 1. Podobieństwa i różnice między stowarzyszeniami rejestrowym a zwykłym

Stowarzyszenie zwykłe	Cechy	Stowarzyszenie rejestrowe
3 osoby (fizyczne, pełnoletnie, posiadające obywatelstwo polskie, niepozbawione praw publicznych)	Liczba osób potrzebna do powołania	7 osób
Wpis do ewidencji stowarzyszeń zwykłych w starostwie	Sposób rejestracji	Rejestracja w KRS
Przedstawiciel reprezentujący stowarzyszenie lub zarząd	Struktura obowiązkowych władz	Walne zebranie Zarząd Organ nadzoru wewnętrznego (komisja rewizyjna)
Nie jest uprawnione	Możliwość prowadzenia działalności gospodarczej odpłatnej/otwierania oddziałów terenowych	Ma takie prawo
Cechy wspólne stowarzyszeń: – nadzór starosty, – obowiązkowa sprawozdawczość i księgowość, – możliwość zatrudniania pracowników, – zbieranie składek członkowskich, ubieganie się o dotacje, przyjmowanie darowizn, organizowanie zbiorów publicznych, – ubieganie się o status pożytku publicznego (OPP) po spełnieniu warunków, – zdolność sądowa (może pozywać i być pozywane) – w przypadku stowarzyszeń zwykłych od 2016 r.		

Źródło: (Glinka i Chyla s. 169–182).

Zarządzanie stowarzyszeniem zwykłym jest realizowane w sposób specyficzny ze względu na prostą strukturę prawną i ograniczone wymagania formalne, co odróżnia je od bardziej sformalizowanych organizacji pozarządowych, np. fundacji i stowarzyszeń rejestrowych. Zgodnie z art. 40 ust. 2 Prawa o stowarzyszeniach w regulaminie działalności określa się zwłaszcza „nazwę stowarzyszenia zwykłego, cel lub cele, teren i środki działania, siedzibę, przedstawiciela reprezentującego stowarzyszenie zwykłe albo zarząd, zasady dokonywania zmian regulaminu działalności, sposób nabycia i utraty członkostwa, a także sposób rozwiązania stowarzyszenia zwykłego”.

Formalnie stowarzyszeniem zwykłym zarządzać może przedstawiciel stowarzyszenia, który został wskazany w regulaminie, mogący także działać w imieniu stowarzyszenia w sprawach formalnych i prawnych. Opcjonalnie może takie uprawnienia mieć zarząd powołany przez członków, jeśli tak przewiduje regulamin, który jest wiążący dla stowarzyszenia zwykłego, określa strukturę i sposób podejmowania decyzji. Członkowie stowarzyszenia podejmują decyzje wspólnie – zazwyczaj przez głosowanie na zebraniach zatwierdzają regulamin, wybierają przedstawiciela i decydują o kierunkach działania. Główne obszary kierowania w stowarzyszeniu zwykłym obejmują zarządzanie:

- strategiczne związane z planowaniem działań i inicjatyw,
- wydarzeniami, projektami, jednorazowymi inicjatywami, np. festynami, warsztatami, zbiórkami, akcjami pomocowymi,
- finansami, grantami, rozliczaniem środków, dokumentowaniem wydatków,
- komunikacją i wizerunkiem, mediami społecznościowymi, utrzymywaniem kontaktu z otoczeniem (mieszkańcami, mediami, urzędami i pozostałymi interesariuszami)
- ludźmi (członkami).

Zarządzanie ma charakter partycypacyjny, ponieważ decyzje podejmowane są wspólnie, często przez konsensus. Realizując działania i podejmując decyzje, członkowie stowarzyszenia motywują się do działania, bazując na wartościach, wspólnych zainteresowaniach i dążeniach. Do zasadniczych problemów w tym obszarze można zaliczyć: brak formalnych struktur, które mogą utrudniać podział ról i odpowiedzialności, niewielkie środki finansowe, wysoką rotację członków, niewielkie i rotacyjne zaangażowanie członków i wolontariuszy, ale także zależność od woli, kompetencji i świadomości członków.

Badania nad zarządzaniem stowarzyszeniami zwykłymi są częścią badań nad zarządzaniem w sektorze *non profit*. Janusz Reichel opisał wiele kwestii trudnych wynikających z codzienności organizacji pozarządowych (Reichel, 2019, s. 297–312). Ewa Bogacz-Wojtanowska wskazała, że analiza krakowskich stowarzyszeń w roku 2006 pokazała ich stopniową profesjonalizację, która w du-

żej mierze opiera się na zatrudnianiu etatowych pracowników, tworzeniu sieci krajowych i międzynarodowych powiązań służących wymianie doświadczeń, jak również stosowaniu technik zarządzania. Organizacje nieposiadające wielu zasobów (szczególnie materialnych) mają problem ze stabilnością finansową i z działaniem „od projektu do projektu” (Bogacz-Wojtanowska, 2006, s. 166). Piotr Korzeniowski, traktując stowarzyszenie zwykłe jako organizację społeczną, badał udział stowarzyszeń zwykłych w postępowaniach przed sądami administracyjnymi w sprawach z zakresu ochrony (Korzeniowski, 2015, s. 160–180).

Podsumowując, warto wskazać, że z ostatnich badań CBOS z roku 2024 wynika, że poziom zaangażowania Polaków w działalność organizacji obywatelskich jest obecnie zbliżony do rejestrowanego przez CBOS w roku 2016, a do organizacji i grup obywatelskich angażuje się mniej niż siedmiu na stu badanych (CBOS, 2024, s. 2). Komentując przytoczone dane w kontekście stowarzyszeń zwykłych, należy zauważyć, że ich rola w społeczeństwie – mimo formalnej dostępności i niskiego progu wejścia – pozostaje marginalna pod względem aktywnych uczestników. Stowarzyszenia zwykłe to forma najprostsza i najbardziej oddolna spośród organizacji społecznych, potencjalnie najłatwiejsza i najbardziej dostępna dla osób aktywnych, jednak przytoczone dane wskazują na coś zupełnie przeciwnego – niskie zaangażowanie obywateli świadczy o dominacji postaw pasywnych i wycofanych wobec partycypacji społecznej.

3. *Slow management*

Koncepcja *slow management* to alternatywa dla tradycyjnych, szybkich metod koncepcji zarządzania. Termin *slow management* został po raz pierwszy użyty w kontekście akademickim przez Dana Karremana, André Spicera i Rasmusa Kossa Hartmana w roku 2018. W swojej pracy autorzy przedstawili koncepcję *slow management* jako alternatywę dla *fast management*, czyli podejścia charakteryzującego się obsesją na punkcie zmian, brakiem refleksji i nadmiernym poleganiem na masowo produkowanych ideach zarządzania. Jak wskazują przytoczeni autorzy, *slow management* polega na robieniu mniej, ale za to lepiej, gdy zarządzanie jest bardziej przemyślane i mniej efekciarskie (Kärreman i in., 2021). Zamiast tego autorzy proponują bardziej przemyślane, kontekstowe i rzemieślnicze podejście do zarządzania, które kładzie nacisk na długoterminowe zaangażowanie i kompetencje specyficzne dla danej branży. Autorzy wyjaśniają, że *slow management* nie oznacza po prostu wolniejszego tempa pracy, ale raczej głębsze zaangażowanie w procesy zarządzania, z uwzględnieniem specyfiki kontekstu, rzemieślniczej precyzji i długoterminowego zaangażowania. To podejście ma na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom *fast management*, takim jak wypalenie zawodowe, niska jakość pracy i brak satysfakcji zawodowej. Jako główne zasady *slow management* autorzy proponują:

- refleksyjny sceptycyzm, ponieważ menedżerowie powinni krytycznie oceniać nowe trendy i unikać bezrefleksyjnego podążania za modnymi sloganami dotyczącymi zarządzania,
- głębokie skupienie zamiast rozpraszania się na wiele projektów – menedżerowie powinni koncentrować się na kluczowych zadaniach i dążyć do ich doskonałego wykonania,
- polityczną świadomość – skuteczni menedżerowie rozumieją kontekst organizacyjny, potrafią budować relacje i zrozumienie wśród interesariuszy,
- zarządzanie jako rzemiosło, czyli praktykę wynikającą z doświadczenia, umiejętności i ciągłego doskonalenia,
- trwałe i przemyślane inicjatywy, które wymagają czasu na pełne wdrożenie i przynoszą długotrwałe korzyści (Kärreman i in., 2021).

Wcześniejsze odniesienia do *slow management* można odnaleźć u takich autorów, jak Heike Bruch i Sumantra Ghoshal, którzy badali, dlaczego pomimo wiedzy i umiejętności zarządzający nie podejmują skutecznych działań. Wskazując na trzy główne pułapki: nadmierne przeciążenie obowiązkami, ograniczenia organizacyjne, niepewność co do wyboru najlepszej ścieżki działania, nie używają wprawdzie określenia *slow management*, ale proponują strategię, które pomagają menedżerom skoncentrować się na kluczowych zadaniach, wykorzystać siłę woli i energię do osiągnięcia celów oraz stworzyć środowisko sprzyjające działaniu (Bruch i Ghoshal, 2004).

Christopher Grey i Hugh Willmott podważają ideę, że zarządzanie jest „neutralne i techniczne” – pokazując, iż jest zawsze osadzone w kontekście społecznym, politycznym i ideologicznym. Autorzy krytykują „szybki kapitalizm”, odrzucając znaczenie efektywności jako celu samego w sobie, i przedstawiają refleksje nad czasem pracy, kulturą produktywności i presją wzrostu, postulowaniem bardziej etycznych i humanistycznych form organizowania pracy (Grey i Willmott, 2005, s. 1–20).

Mats Alvesson wprawdzie nie używa określenia *slow management*, jednak treść jego analiz dostarcza głębokiej krytyki współczesnych praktyk zarządzania, co może być interpretowane jako argumenty za potrzebą bardziej refleksyjnego i zrównoważonego podejścia do zarządzania. Autor wskazuje, jak triumf pustki, reprezentowany choćby przez puste slogany sukcesu, opanowuje organizacje. Krytykuje też przywództwo wielkościowe, „gry o sumie zerowej”. Alvesson postuluje spowolnienie, refleksję, rezygnację z pogodni za rankingami i pozorami, dając narzędzia do prowadzenia badań i działania w duchu *slow management* (Alvesson, 2013).

Martin Parker krytykuje autorytarne, szybkie zarządzanie, typowe dla korporacji, a także wskazuje na potrzebę alternatywnych form organizowania się, np. kooperatyw, demokracji pracowniczej – które są naturalnie „wolniejsze”, bardziej

ludzkie (Parker, 2002). W jego ujęciu *slow management* to praktyka oporu i troski, będąca przeciwieństwem przemysłowej wydajności.

Stewart Clegg, David Courpasson i Nelson Phillips analizują władzę jako zjawisko wszechobecne w organizacjach także w wymiarze tempa pracy, przymusu i „zarządzania czasem”, chociaż wprost nie mówią o *slow management*. Ich teoria pozwala zrozumieć, jak tempo pracy i zarządzania staje się narzędziem kontroli (Clegg i in., 2006). Wskazują, jak dążenie do maksymalnej efektywności może prowadzić do ignorowania innych ważnych aspektów organizacyjnych, takich jak etyka, dobrostan pracowników czy długoterminowa stabilność. To fundament do refleksji nad wolniejszymi, bardziej antycypacyjnymi modelami organizacyjnymi. Bernadette Noll wskazuje znaczenie dystansu: „podchodź z dystansem do: trudności, pracy, ludzi, frustracji, tego, co cię przytłacza, a także do siebie”, a także akceptacji obecności: „nie potrzeba natychmiastowego znalezienia odpowiedzi” (Noll, 2016, s. 12).

Roxane Cosnard des Closets i Laura Goegebeur podejmują krytykę kultury pośpiechu w zarządzaniu, który wiedzie do powierzchownych decyzji i wypalenia zawodowego. Podkreślają potrzebę głębokiej refleksji i analizy przed podjęciem decyzji, co ma prowadzić do bardziej przemyślanych i skutecznych działań oraz strategii opartej na długoterminowym planowaniu i trwałych wartościach. Dodatkowo autorki akcentują znaczenie humanistycznego zarządzania, kładąc nacisk na znaczenie relacji międzyludzkich w organizacji oraz promując empatię, zrozumienie i współpracę (Cosnard des Closets i Goegebeur, 2016).

Należy zauważyć, że ruch *slow movement* zapoczątkował Carlo Petrini, włoski dziennikarz i działacz społeczny, w latach 80. XX wieku. W publikacji *In Praise of Slow*, która traktowana jest jako manifest ruchu *slow movement*, ten ruch opisywany jest jako odpowiedź na dominującą kulturę pośpiechu, która prowadzi do powierzchowności i stresu. Jak wskazuje Carl Honoré, filozofia *slow* może być podsumowana jednym słowem: równowaga – „Bądź szybki, gdy ma to sens, i wolny, gdy wymaga tego sytuacja. Dąż do życia w tempie *giusto* – odpowiednim tempie” (Honoré, 2005, s. 6–18). Autor podkreśla, że ruch *slow* nie jest próbą cofnięcia całej planety do jakiejś przedindustrialnej utopii. Ruch ten tworzą ludzie, którzy chcą żyć lepiej w szybkim, nowoczesnym świecie. Znajduje on zastosowanie w różnych aspektach życia, takich jak jedzenie, edukacja, podróże czy praca, promując podejście oparte na jakości, refleksji i głębokim zaangażowaniu.

Od czasu powstania ruch *slow* rozszerzył się na różne aspekty życia, oprócz *slow management*, dając początek wielu subruchom, takim jak: *slow food* związanym z promowaniem lokalnej kuchni, tradycyjnych metod produkcji żywności świadomego jedzenia, *slow fashion* jako odpowiedź na przemysł *fast fashion*, która promuje zrównoważoną produkcję ubrań, etyczne warunki pracy i trwałość produktów. Zasady ruchu *slow* można zastosować w różnych obszarach życia, a także

działalności organizacji, co nie oznacza bierności czy braku ambicji, lecz świadome spowolnienie tempa, by zwiększyć jakość pracy, relacji i decyzji. Nie jest to anty-technologia, ale mądrzejsze tempo dostosowane do potrzeb ludzi i świata.

4. Zastosowanie zasad *slow management* w zarządzaniu stowarzyszeniem zwykłym – wyniki badań

Na podstawie analizy literatury przeprowadzonej w punktach drugim i trzecim artykułu autorka przygotowała i przeprowadziła w grudniu 2024 i styczniu 2025 r. badania ankietowe wśród przedstawicieli i członków zwyczajnych stowarzyszeń zwykłych prowadzących swoją działalność na terenie województw małopolskiego, dolnośląskiego i opolskiego. Kluczem doboru do badania był minimalny 5-letni czas funkcjonowania organizacji.

Autorka sformułowała następujące pytania badawcze:

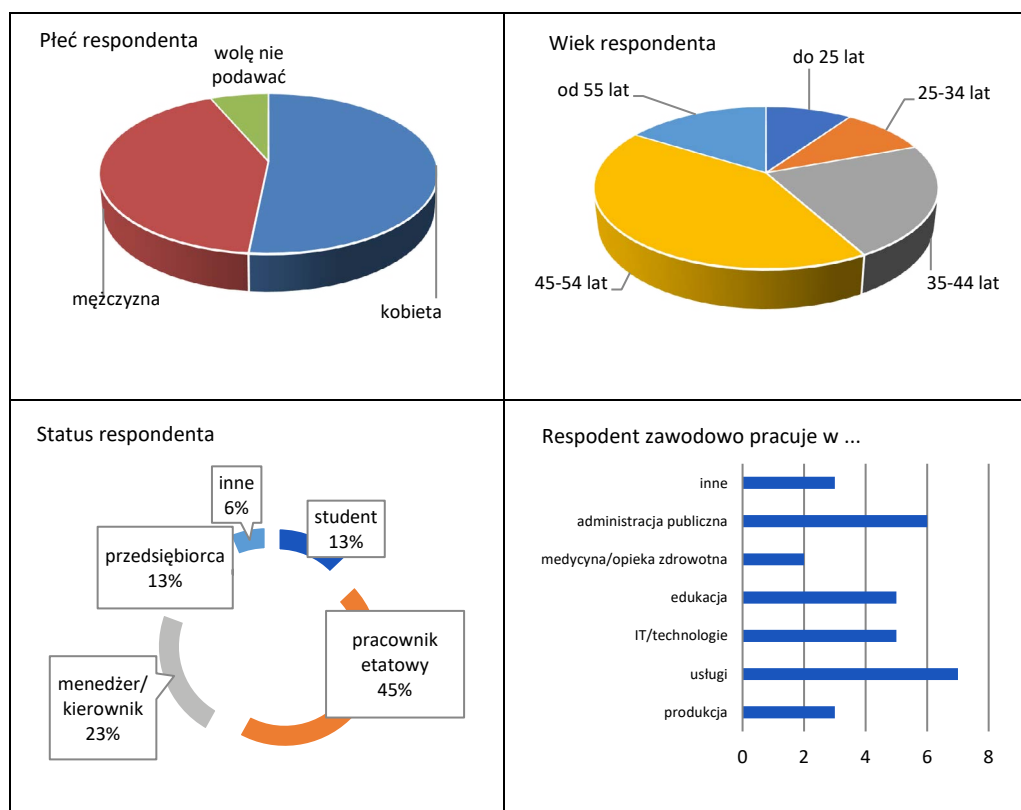
- W jaki sposób członkowie stowarzyszenia zwykłego postrzegają tempo pracy i podejmowania decyzji w swojej organizacji?
- Czy w praktyce zarządzania stowarzyszeniem występują elementy charakterystyczne dla *slow management*?
- Jakie są bariery i czynniki sprzyjające wdrażaniu filozofii *slow management* w stowarzyszeniach zwykłych?
- Czy stosowane zasady *slow management* wpływają na jakość relacji, zaangażowanie i trwałość działań w organizacji?

Autorka przyjęła następujące hipotezy badawcze:

- H1: W stowarzyszeniach zwykłych, w których są elementy *slow management*, członkowie odczuwają większe zaangażowanie i satysfakcję z działalności.
- H2: Im większa świadomość wartości etycznych i refleksyjnego podejmowania decyzji, tym wyższy poziom zaufania między członkami organizacji.
- H3: Członkowie stowarzyszeń zwykłych preferują działania długookresowe i lokalne, co sprzyja wdrażaniu filozofii *slow*.
- H4: Główne bariery wdrożenia *slow management* wynikają z presji otoczenia zewnętrznego, np. mediów, grantodawców, interesariuszy.

Metryczka obejmowała dwa obszary: identyfikację uczestników oraz stowarzyszeń zwykłych, które reprezentowali. Dostarczyła ona charakterystyki demograficznej badanych pod względem płci, wieku, statusu zawodowego i branży (rys. 1).

Analizując profil społeczny badanych, należy zauważyć, że większość próby stanowią kobiety, największą grupę respondentów stanowią osoby w wieku dojrzałym i osoby aktywne zawodowo, tj. w wieku 45–54 lata, co może świadczyć o ich doświadczeniu i pozycji kierowniczej. W badaniu uczestniczyła ograniczona reprezentacja młodych (do 25 lat) i najstarszych (powyżej 55 lat) grup

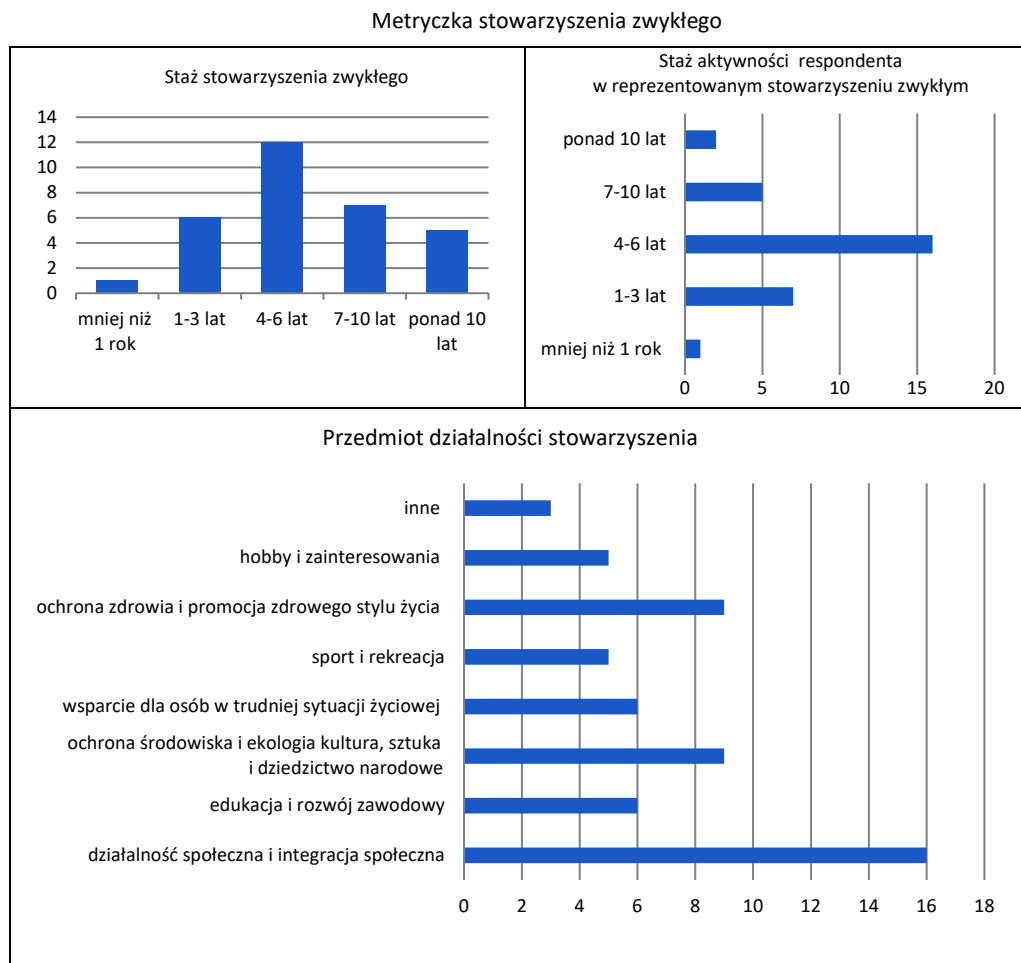


Rys. 1. Metryczka respondenta

Źródło: opracowanie własne.

wiekowych. Próba obejmuje głównie osoby zatrudnione na etacie (45%) oraz osoby zarządzające (23%), co może wpływać na ocenę struktur organizacyjnych. Wśród wskazywanych przez respondentów branż, w których badani pracują, dominują usługi i produkcja. Ankietowani reprezentują różnorodne sektory, co uwiarygadnia przekrojowość badań. Metryczka organizacji obejmowała: czas funkcjonowania organizacji, staż członkostwa respondenta oraz obszary działalności organizacji (rys. 2).

Analiza profilu organizacji reprezentowanych w badaniu pozwala zauważyć, że najwięcej organizacji funkcjonuje od 4 do 6 lat, dość liczne są te, które działają od roku do 3 lat oraz od 7 do 10 lat, mniej jest stowarzyszeń o bardzo krótkim (poniżej roku) lub bardzo długim (powyżej 10 lat) stażu. Zatem większość badanych i reprezentowanych organizacji działa już kilka lat, co oznacza, że przeszły fazę początkową i są na etapie stabilizacji lub rozwoju. Najwięcej respondentów działa w organizacji od 4 do 6 lat, a niewielu badanych ma staż powyżej 7 lat, zatem uczestnicy badania to osoby ze średnim stażem w organizacji, co może



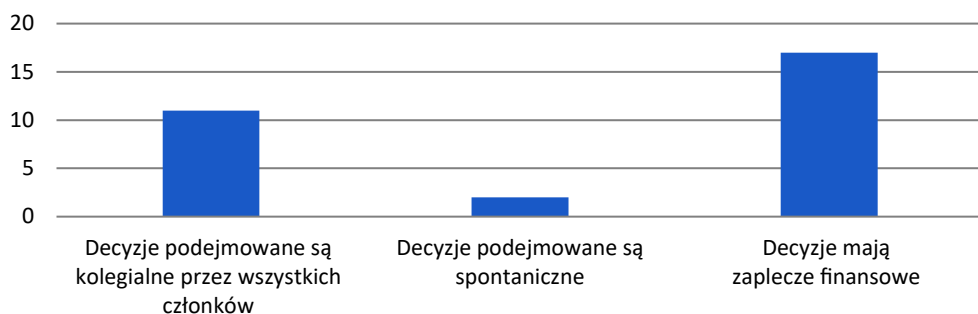
Rys. 2. Metryczka stowarzyszenia zwykłego

Źródło: opracowanie własne.

oznaczają, że dobrze znają jej strukturę i funkcjonowanie, ale nie należą do grupy tzw. liderów założycieli. Analizując przedmiot działalności stowarzyszeń, zauważyć można, że najczęściej wskazywane obszary działań to: integracja społeczna, ale także edukacja i rozwój zawodowy oraz ochrona środowiska i ekologia kultura, zrównoważony rozwój. Dane sugerują, że respondenci to osoby aktywne w organizacjach, które działają już od kilku lat, ale nie są zaangażowane długoletnio. Dominują organizacje społeczne typowe dla oddolnych inicjatyw obywatelskich, a członkowie mają wystarczający staż, aby posiadać wiedzę o funkcjonowaniu stowarzyszenia, co czyni ich wartościowymi informatorami w badaniu.

W odpowiedzi na pytanie o dominujący model podejmowania decyzji najczęściej respondentów wskazało, że decyzje podejmowane są przez stowarzyszenie

mają uwarunkowania finansowe – to może oznaczać, że decyzje są uzależnione są o dostępnych środkach, np. projektów lub grantów. Na drugim miejscu decyduje podejmowanie kolegialne przez wszystkich członków – co wskazuje na model partycypacyjny i demokratyczny. Nieliczne odpowiedzi dotyczą decyzji spontanicznych, co sugeruje, że działania *ad hoc* nie są dominujące. Mimo dominacji czynnika finansowego widoczna jest również obecność wspólnotowego modelu podejmowania decyzji, co potwierdza specyfikę stowarzyszeń zwykłych jako struktur oddolnych (rys. 3).



Rys. 3. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Jaki model podejmowania decyzji dominuje w reprezentowanym przez Pana/Panią stowarzyszeniu?”

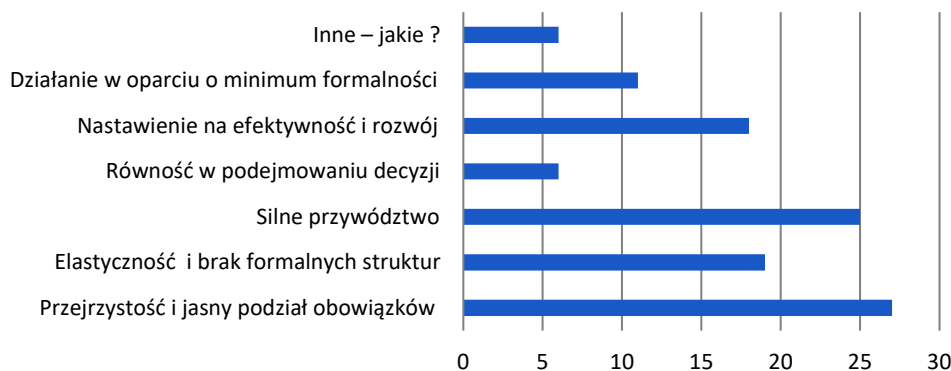
Źródło: opracowanie własne.

Jeśli chodzi o zasady zarządzania w stowarzyszeniu zwykłym, to najczęściej wskazywane są: przejrzystość i jasny podział obowiązków, ukazujący dążenie do uporządkowanego działania, także elastyczność i brak formalnych struktur, co potwierdza, że organizacje te działają swobodnie bez sztywnej biurokracji, oraz nastawienie na efektywność i rozwój, czyli badane organizacje, mimo prostoty struktur, starają się działać profesjonalnie i przyszłościowo. Mniej wskazań otrzymały odpowiedzi, takie jak: „silne przywództwo”, „równość w podejmowaniu decyzji” i „działanie w oparciu o minimum formalności”. Stowarzyszenia zwykłe starają się zachować równowagę między elastycznością a odpowiedzialnością. Kluczowe są transparentność i funkcjonalność, nawet przy ograniczonych zasobach i nieformalnej strukturze (rys. 4).

Analizując prezentowane na rys. 4 praktyki stosowane w zakresie zarządzania, zauważa się, że najczęściej wskazywano:

- narzędzia cyfrowe, np. komunikatory, platformy on-line, co świadczy o modernizacji i komunikacji,
- dokumentację pisemną, np. raporty, i regularne spotkania i głosowania, które potwierdzają dbałość o pewien poziom formalizacji i przejrzystości,

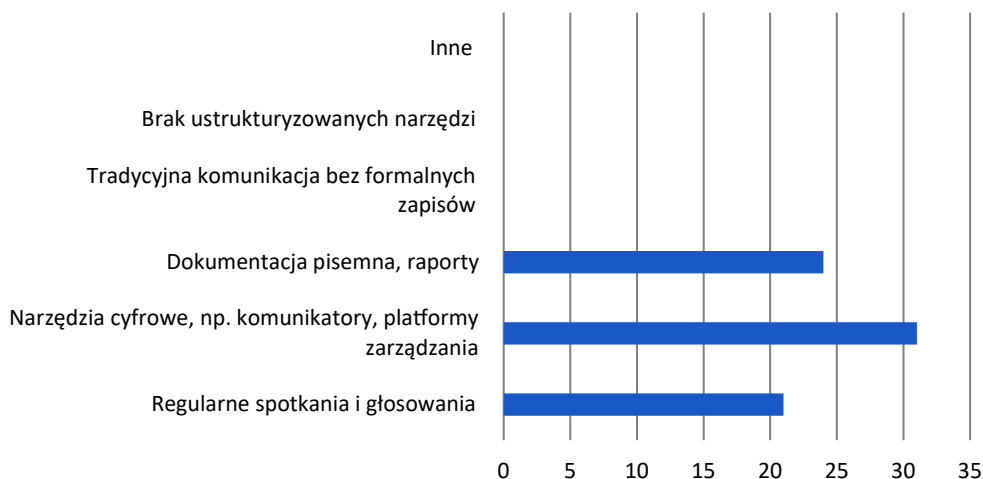
- tradycyjną komunikację bez zapisów i brak usystematyzowanych narzędzi (wskazanie to występuje najrzadziej, ale wciąż jest obecne).



Rys. 4. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Jakie zasady zarządzania panują w reprezentowanym przez Pana/Panią stowarzyszeniu zwykłym? (wybór wielokrotny)”

Źródło: opracowanie własne.

Większość reprezentowanych stowarzyszeń łączy nowoczesne narzędzia z klasycznymi metodami komunikacji, rośnie rola technologii w ich bieżącej działalności, chociaż niektóre organizacje działają nadal nieformalnie.

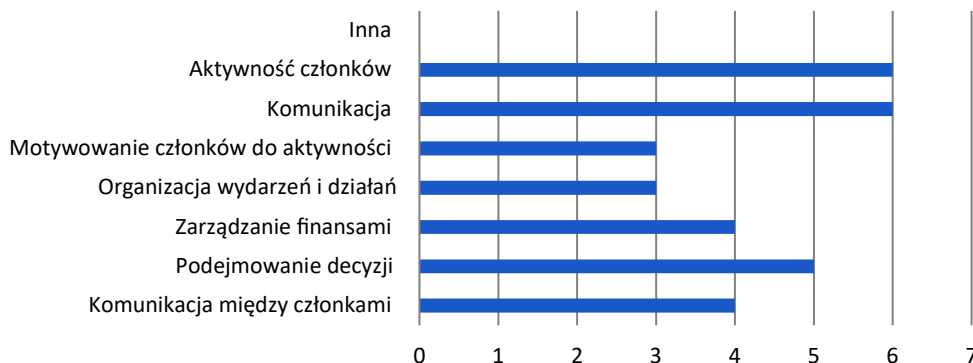


Rys. 5. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Jakie praktyki są stosowane w reprezentowanym przez Pana/Panią stowarzyszeniu zwykłym? (wybór wielokrotny)”

Źródło: opracowanie własne.

W kolejnym pytaniu respondenci zostali poproszeni o wskazanie aspektów wymagających poprawy i najczęściej wymieniali takie, jak: „komunikacja i mo-

tywowanie członków”, „organizacja wydarzeń”, „podejmowanie decyzji” i „zarządzanie finansami” (rys. 6). Odpowiedzi te wskazują, że *slow management* wpisuje się w zasygnalizowane obszary zmian, takie jak dialog, empatia i zaangażowanie.



Rys. 6. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Który aspekt zarządzania stowarzyszeniem wymaga poprawy? (wybór wielokrotny)”

Źródło: opracowanie własne.

W kolejnym bloku pytań respondenci zostali zapytani o wybrane kwestie związane z koncepcją *slow management*. Do najczęstszych odpowiedzi na pytanie o zasady *slow management*, które respondenci chcieliby wdrożyć, należały: „praca w rytmie zgodnym z możliwościami członków”, „dbałość o relacje i rozwój pracowników”, „ięwestowanie w dobrostan i ograniczenie presji czasu”. Odwołują się one do kontekstu relacji, rytmu pracy, innowacyjności i jakości. Udzielone odpowiedzi, zaprezentowane na rys. 7, wskazują na gotowość do wprowadzania bardziej zrównoważonych modeli zarządzania.

W pytaniu o bariery wdrażania *slow management* respondenci najczęściej udzielili takich odpowiedzi, jak: „trudność w budowaniu kultury *slow*”, „presja wyników”, „ograniczone zasoby finansowe i czasowe”, a także „opór członków wobec zmian”. Jak dowodzą uzyskane odpowiedzi, respondenci, mimo pozytywnego odbioru idei, wskazują, że wdrożenie *slow management* w NGO ograniczają realne bariery systemowe, wynikające ze specyfiki i z organizacji pracy w stowarzyszeniu opartej na pracy charytatywnej członków w różnym stopniu zaangażowanych w działalność stowarzyszenia, które boryka się z zarządzaniem finansami, często funkcjonującego „od projektu do projektu”. Przy wdrażaniu *slow management* konieczne zatem jest podejście stopniowe i strategiczne (rys. 8).

W odniesieniu do pytania o oczekiwane korzyści z wdrożenia *slow management* (rys. 9) respondenci wskazywali najczęściej korzyści, takie jak: „większe



Rys. 7. Rozkład odpowiedzi respondentów na pytanie: „Jakie zasady *slow management* chciałby Pan/chciałaby Pani wdrożyć do praktyki stowarzyszenia zwykłego, które Pan/Pani reprezentuje? – wybór wielokrotny”

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 8. Rozkład odpowiedzi respondentów na pytanie: „Jakie bariery mogłyby według Pana/Pani przeszkadzać w implementacji *slow management* w organizacji *non profit*?”

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 9. Rozkład odpowiedzi respondentów na pytanie: „Jakie korzyści według Pana/Pani może przynieść wdrożenie *slow management* w organizacjach *non profit*?”

Źródło: opracowanie własne.

zaangażowanie członków organizacji”, „lepszą jakość podejmowanych decyzji”, „stabilność i trwałość organizacji”, „równowaga” i „poprawa relacji”. Respondenci dostrzegają liczne atuty z wdrożenia koncepcji *slow management* – organizacyjne, interpersonalne i strategiczne. Dla badanych *slow management* jest utożsamiane z aktywnością, efektywnością długoterminową i lepszym klimatem w stowarzyszeniu.

Uzyskane wyniki wskazują, że zarządzanie w stowarzyszeniach zwykłych ma charakter hybrydowy i jest usytuowane między kolektywnym zaangażowaniem a ograniczeniem wynikającym z zasobów. Badane organizacje dążą do uproszczonego, ale świadomego stylu działania, z naciskiem na przejrzystość, elastyczność i skuteczność. Oznacza to, że *slow management*, czyli zarządzanie oparte na refleksji, dialogu i prostocie, może być naturalnym podejściem dla wielu z tych organizacji.

Wnioski z przeprowadzonych badań teoretycznych i empirycznych dowodzą, że zarządzanie stowarzyszeniem zwykłym w kontekście *slow* może obejmować:

- zrównoważony rozwój organizacji przez unikanie presji szybkiego wzrostu, zamiast tego praktykowane jest stopniowe i przemyślane budowanie działalności,
- demokratyczne podejmowanie decyzji poprzez aktywne włączanie członków w zarządzanie (zamiast modelu hierarchicznego),
- praca dla wartości, a nie dla korzyści finansowych lub innych materialnych profitów, obejmująca skupienie się na misji i jakości działań (zamiast koncentracji na celach ilościowych),

- stosowanie zasad etycznych obejmujących otwartą komunikację, uczciwe zasady finansowania,
- dbałość o relacje i współpracę obejmującą kształtowanie atmosfery wsparcia (zamiast rywalizacji),
- umożliwianie członkom stowarzyszenia zwykłego dostosowania zaangażowania do możliwości i potrzeb przez stosowanie elastyczności autonomii,

W tabeli 2 autorka zaproponowała przykładowe aktywności z zakresu *słow management* dla stowarzyszeń zwykłych.

Tabela 2. Działania i aktywności z zakresu *słow management* dla stowarzyszeń zwykłych

Działania	Propozycja aktywności z zakresu <i>słow management</i>
Definiowanie misji i wartości stowarzyszenia	Zamiast dużej liczby spotkań o niskiej efektywności stowarzyszenie może organizować mniej wydarzeń, ale o większej wartości merytorycznej i społecznej
Demokratyczne podejmowanie decyzji	Stowarzyszenie może organizować cykliczne spotkania strategiczne, podczas których członkowie mogą aktywnie wpływać na kierunek działań
Decentralizacja zarządzania	Zamiast wieloetapowego zatwierdzania każdej inicjatywy członkowie stowarzyszenia mogą podejmować i organizować działania na własną rękę w ramach określonych wartości
Skupienie się na jakości działania i budowaniu długoterminowej wartości: „jakość zamiast ilości”	Zamiast organizować dużą liczbę wydarzeń, np. on-line, stowarzyszenie może organizować ich mniej, ale w formie warsztatów lub mentoringu
Dbanie o członków stowarzyszenia i ich rozwój	Stowarzyszenie może podzielić członków na grupy robocze, aby ich aktywność podejmowana w ramach stowarzyszenia pasowała do zainteresowań i osobowości

Źródło: opracowanie własne.

Badane organizacje są świadome potrzeby zmiany – chcą działać mądrzej i prowadzonej działalności zapewnić długoterminowość, nie tylko funkcjonowanie „od projektu do projektu” czy „od inicjatywy do inicjatywy”. Wdrożenie *słow management* pozwoli na pokonanie ograniczeń: kadry, zaangażowania, stałej aktywności organizacji, wynikających ze specyfiki stowarzyszenia zwykłego. Metoda *słow management* to realna i pożądana strategia działania. Warunkiem jej skutecznego wdrożenia jest dostosowanie do warunków lokalnych i etapowego wdrażania. Wykorzystanie zasad *słow management* w stowarzyszeniu zwykłym pozwala na spokojne, świadome i wartościowe działania, które wzmacniają misję organizacji oraz długofalowe zaangażowanie członków.

5. Podsumowanie

Jak wskazuje S. Lipiec, należy zaprzestać głoszenia poglądu, że organizacje pozarządowe to organizacje charytatywne, kluby działkowców czy miejsca skupiające ludzi niedostosowanych społecznie. Organizacje obywatelskie muszą być bowiem postrzegane jako pełnoprawni uczestnicy rynku. Ich działania statutowe winny być postrzegane jako świadczenie usług społecznych. Jedynie dzięki takiej zmianie myślenia rola tych organizacji w społeczeństwie i gospodarce będzie rosła (Lipiec, 2018, s. 63).

W Polsce wiele organizacji społecznych charakteryzuje się niskim poziomem profesjonalizacji pracy. Ponadto w trzecim sektorze występuje polaryzacja – organizacje rzadko współpracują, a często konkurują. Nawet jeśli w ostatnich latach dostrzegany jest wzrost liczby fundacji i stowarzyszeń, to głos społeczeństwa nie jest przez to silniejszy (Twoja Zbiórka, b.d.).

Komentując przytoczone dane w kontekście stowarzyszeń zwykłych, warto zauważyć, że ich rola w społeczeństwie – mimo formalnej dostępności i niskiego progu wejścia – pozostaje marginalna pod względem liczby aktywnych uczestników. Stowarzyszenia zwykłe, jako forma najprostsza i najbardziej oddolna spośród organizacji społecznych, potencjalnie idealnie wpisują się w idee *slow management*, są zakładane do realizacji wspólnych celów, często lokalnych, w tempie i stylu narzucanym przez samych członków, a nie przez logikę rynku, efektywności czy konkurencji. Realia wskazują jednak na coś przeciwnego – niskie zaangażowanie obywateli w działalność społeczną świadczy o dominacji postaw pasywnych i wycofanych. Mimo że stowarzyszenia zwykłe mogłyby być przestrzenią dla partycypacji, współodpowiedzialności, kreatywności i rozwoju wspólnotowości, czyli praktycznego urzeczywistnienia idei krytycznego zarządzania, brakuje odpowiedniego klimatu kulturowego i społecznego, który by temu sprzyjał. Stowarzyszenia zwykłe są „zbyt wolne” dla kultury „szybkiego społeczeństwa”. W świecie, w którym priorytetem jest efektywność, indywidualizm i natychmiastowy rezultat, formy działania oferowane przez stowarzyszenia zwykłe – dobrowolne, bezpłatne, wymagające zaangażowania i czasu – nie są atrakcyjne dla większości obywateli. Te konstatacje potwierdzają diagnozę stawianą przez autorów krytycznego zarządzania stanowiącą, że nie ma potrzeby alternatywnych form organizacji, lecz konieczna jest zmiana mentalności i wartości kulturowych.

Każda z postawionych hipotez badawczych została zweryfikowana pozytywnie. Respondenci, odpowiadając na postawione pytania, wskazywali, że w stowarzyszeniach zwykłych tempo pracy zależy głównie od dostępnych zasobów finansowych i czasu członków. Typowe dla stowarzyszenia zwykłego jest umiarkowane i stabilne tempo pracy z elementami zarządzania refleksyjnego. Re-

spondenci zadeklarowali także, że w dotychczasowych praktykach zarządzania występują wyraźnie cechy *slow management*, takie jak przejrzystość, brak presji czasu, inwestycje w relacje i dobrostan, równowaga między życiem prywatnym a społecznym zaangażowaniem oraz chęć wprowadzania długoterminowej strategii pracy w zgodzie z możliwościami członków.

Do czynników, które sprzyjają wdrożeniu filozofii *slow management* do zarządzania stowarzyszeniem zwykłym, można zaliczyć m.in.: małą skalę działań i lokalność, relacyjny charakter zarządzania, otwartość członków na poprawę jakości zarządzania i zaangażowanie członków. Jako bariery wdrożenia respondenci wskazali ograniczenia czasowe, kadrowe i finansowe oraz opór wobec zmiany nawyków pracy. Według ankietowanych stosowanie zasad *slow managementu* może wpływać na jakość relacji, zaangażowanie i trwałość działań w organizacji. Formalne wymogi administracyjne i wymagane przepisami prawa procedury związane z funkcjonowaniem tych organizacji mogą hamować innowacyjność i zapał członków stowarzyszenia, w związku z czym minimalizacja niezbędnych procedury może wpłynąć na wzrost elastyczności działania. Jako kontynuację badań autorka wskazuje koncentrację studiów nad oporem wobec zmian i przejścia do *slow management*. Problemem badanych stowarzyszeń zwykłych jest demokratyczny styl zarządzania i brak presji na szybkie działanie, które może prowadzić do braku skuteczności.

Literatura

- Alvesson, M. (2013). *The Triumph of Emptiness: Consumption, Higher Education, and Work Organization*. Oxford University Press.
- Blog Transparent Data. (2018, 25 października). W Poznaniu jest rekordowa liczba stowarzyszeń zwykłych na rzecz budowy... wodociągów. Pobrano 12 lutego 2025 z <https://medium.com/blog-transparent-data/w-poznaniu-jest-rekordowa-liczba-stowarzysze%C5%84-zwyk%C5%82ych-na-rzecz-budowy-wodoci%C4%85g%C3%B3w-969140f54179>
- Bogacz-Wojtanowska, E. (2006). *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi na przykładzie stowarzyszeń krakowskich*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Bruch, H., Ghoshal, S. (2004). *A Bias for Action: How Effective Managers Harness Their Willpower, Achieve Results, and Stop Wasting Time*. Harvard Business Review Press.
- Centrum Badania Opinii Społecznej. (2024). *Komunikat CBOS nr 28/2024. Komunikat z Badań. Aktywność w organizacjach obywatelskich*. Pobrano 12 kwietnia 2025 z https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2024/K_028_24.PDF
- Charycka, B., Gumkowska, M., Bednarek, J. (2022). *Kondycja organizacji pozarządowych. Trendy 2002–2022*. Stowarzyszenie Klon/Jawor.

- Clegg, S. R., Courpasson, D., Phillips, N. (2006). *Power and Organizations*. Sage Publications.
- Cosnard des Closets, R., Goegebeur, L. (2016, 16 listopada). *Slow Management*. Medium. Pobrano 12 kwietnia 2025 z <https://medium.com/mbc-dauphine/slow-management-c3fdd460e22f>
- Gałka, E. (2024, 9 kwietnia). *Standard zarządzania? – pomoże od zaraz!*. Portal Organizacji Pozarządowych ngo.pl. Pobrano 12 kwietnia 2025 z <https://publicystyka.ngo.pl/standard-zarzadzania-pomoze-od-zaraz>
- Glinka, J., Chyla, Ł. Stowarzyszenia zwykłe i stowarzyszenia rejestrowe po 20 maja 2016 r. – jak znowelizowane przepisy wpłyną na wskazane formy organizacji społecznych?. *Przegląd Prawno-Ekonomiczny*, 38(1), 169–182.
- Główny Urząd Statystyczny. (2023, 19 grudnia). *Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych, kół gospodyń wiejskich oraz samorządu gospodarczego i zawodowego w 2022 roku – wyniki wstępne*. GUS. Pobrano 12 kwietnia 2025 z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/dzialalnosc-stowarzyszen-i-podobnych-organizacji-spoecznych-fundacji-spoecznych-podmiotow-wyznaniowych-oraz-samorzadu-gospodarczego-i-zawodowego-w-2022-r-wyniki-wstepne,3,10.html>
- Główny Urząd Statystyczny. (2025, 20 lutego). *Organizacje pożytku publicznego w latach 2023 i 2024*. GUS. Pobrano 12 kwietnia 2025 z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/organizacje-pozytku-publicznego-w-latach-2023-i-2024,4,7.html>
- Grey, C., Willmott, H. (2005). Introduction. W: C. Grey, H. Willmott (Eds.), *Critical Managment Studies: A Reader* (s. 1–20). Oxford University Press.
- Honoré, C. (2005). *In Praise of Slow: How a Worldwide Movement is Challenging the Cult of Speed*. Orion.
- Kärreman, D., Spicer, A., Hartmann, R. K. (2021). Slow Management. *Scandinavian Journal of Management*, 37(2), Article 101152. <https://doi.org/10.1016/j.scaman.2021.101152>
- Korzeniowski, P. (2015). Udział stowarzyszeń zwykłych w postępowaniu sądowo-administracyjnym w sprawach z zakresu ochrony środowiska – analiza rozbieżności w orzecznictwie. *Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna*, 4(1), 160–180.
- Lipiec, S. (2018). Problemy polskich organizacji pozarządowych w opinii ich działaczy. Część druga – badania terenowe. W: P. Majer, M. Seroka (red.), *Organizacje pozarządowe na rzecz społeczeństwa obywatelskiego* (s. 59–107). Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

- Marszałek, K. (2019). Pedagogie stowarzyszeń zwykłych harcerskich i skautowych w świetle ewidencji stowarzyszeń zwykłych. Raport z badań. *Przegląd Pedagogiczny*, 1(24), 134–154.
- Noll, B. (2016). *Rodzina słow. Jak zwolnić, odbudować więzi i doświadczyć większej radości*. Edycja Świętego Pawła.
- Parker, M. (2002). *Against Management. Organization in the Age of Managerialism*. Polity Press.
- Reichel, J. (2019). Zarządzanie organizacjami pozarządowymi na tle organizacji innych sektorów. W: J. Danielewicz i D. Sikora-Fernandez (red.), *Zarządzanie rozwojem współczesnych miast* (s. 297–312). Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Twoja Zbiórka. (b.d.). *Problemy organizacji pozarządowych w Polsce*. Pobrano 12 kwietnia 2025 z <https://twojazbiorka.pl/blog/33-problemy-organizacji-pozarządowych-w-polsce>
- Weisbrod, J. (2022). *Fundacje i stowarzyszenia przyjazne ekonomii społecznej*. Warmińsko-Mazurski Ośrodek Doradztwa Rolniczego.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2261)
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1491 ze zm.)

Współczesne wyzwania w promocji miejskich inkubatorów przedsiębiorczości

Cytuj jako: Zagajewska, P. (2025). Współczesne wyzwania w promocji miejskich inkubatorów przedsiębiorczości. W: B. Detyna, P. Szymaniec (red.), *Administracja publiczna i polityki publiczne. Tom poświęcony pamięci Profesora Ryszarda Herbuta*. Seria: *Administracja Publiczna – Zagadnienia Prawne, Instytucjonalne i Koncepcje Zarządzania* nr 5/2025 (s. 211–222). Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa.

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowa (CC BY 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pl>

DOI: [10.71433/2025.99.4.13](https://doi.org/10.71433/2025.99.4.13)

Streszczenie: Rozdział analizuje rolę marketingu w funkcjonowaniu miejskich inkubatorów przedsiębiorczości, podkreślając ich znaczenie dla rozwoju lokalnych społeczności i gospodarki. W części teoretycznej omówiono podstawy marketingu usług publicznych i marketingu terytorialnego ze szczególnym naciskiem na nowe kierunki rozwoju w tych dziedzinach. Wykazano, że marketing inkubatorów przedsiębiorczości łączy elementy obu podejść, odpowiadając zarówno na potrzeby przedsiębiorców, jak i na cele związane z budowaniem pozytywnego wizerunku miasta. Wnioski wskazują na potrzebę dalszych badań nad skutecznością działań marketingowych Wałbrzyskiego Inkubatora Przedsiębiorczości oraz jego wpływem na rozwój lokalnego rynku.

Słowa kluczowe: marketing usług publicznych, marketing terytorialny, inkubator przedsiębiorczości, Wałbrzych, promocja, reklama

Contemporary Challenges in the Promotion of Urban Business Incubators

Abstract: The chapter analyzes the role of marketing in the functioning of municipal business incubators, emphasizing their importance for the development of local communities and economies. The theoretical section discusses the foundations of public service marketing and territorial marketing, with a particular focus on new directions of development in these areas. It has been demonstrated that the marketing of business incubators combines elements of both approaches, addressing the needs of entrepreneurs while also contributing to the goals of build-

¹ Mgr, Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa, e-mail: pzagajewska@ans.edu.pl, ORCID: [0009-0006-1481-4824](https://orcid.org/0009-0006-1481-4824).

ing a positive image of the city. The conclusions highlight the need for further research into the effectiveness of the marketing activities of the Wałbrzych Business Incubator and its impact on the development of the local market.

Keywords: public marketing, place marketing, business incubator, Wałbrzych, advertising, promotion

1. Wstęp

Inkubator przedsiębiorczości to instytucja wspierająca rozwój lokalnej przedsiębiorczości poprzez oferowanie zasobów, wiedzy, infrastruktury oraz usług, takich jak szkolenia, doradztwo biznesowe czy wynajem przestrzeni biurowej w preferencyjnych cenach (Świeszczak, 2016, s. 66). Celem inkubacji jest wsparcie nowo powstałego przedsiębiorstwa w osiągnięciu stabilności i zdolności do samodzielnego działania na rynku (Matusiak, 2011, s. 102). Inkubatory przedsiębiorczości stanowią istotny element lokalnej polityki gospodarczej, wspierając rozwój przedsiębiorczości przez dostarczanie zasobów, wiedzy i usług doradczych (Świeszczak, 2016, s. 101). Kluczowym wyzwaniem dla takich instytucji jest skuteczna promocja ich działalności, która obejmuje zarówno działania w mediach społecznościowych, jak i tradycyjne formy komunikacji.

Celem niniejszej pracy jest analiza wyzwań związanych z prowadzeniem działań marketingowych przez inkubatory przedsiębiorczości, zwłaszcza w zakresie budowania marki, angażowania społeczności lokalnej oraz efektywnego wykorzystania mediów społecznościowych. W rozdziale omówiono istotę i znaczenie działań marketingowych w kontekście funkcjonowania inkubatorów przedsiębiorczości w ujęciu zarówno teoretycznym, jak i praktycznym. Na tle analizy zagadnień związanych z marketingiem publicznym i terytorialnym zaprezentowano wybrane obszary aktywności promocyjnej Wałbrzyskiego Inkubatora Przedsiębiorczości. Analiza opiera się na danych jakościowych i ilościowych, w tym audycie cyfrowym i przeglądzie dostępnych materiałów promocyjnych inkubatora.

2. Rola marketingu w zarządzaniu inkubatorami przedsiębiorczości

Pojęcie marketingu, którego początki sięgają pierwszej połowy XX wieku, ewoluowało równoległe z rozwojem rynku dóbr i usług oraz wzrostem konkurencji na rynkach światowych. Na początku marketing koncentrował się wyłącznie na produkcie, podczas gdy współczesna promocja obejmuje znacznie szerszy zakres działań, takich jak komunikacja, budowanie relacji i zarządzanie marką (Wiszniewski, 1999, s. 168–170). Współczesna definicja, zaproponowana przez

Philipa Kotlera, określa marketing jako „Proces społeczny, dzięki któremu jednostki lub grupy otrzymują to, czego potrzebują, poprzez kreowanie, oferowanie i swobodną wymianę produktów i usług” (Kotler i Keller, 2012, s. 5). Marketing inkubatora przedsiębiorczości, podobnie jak w przypadku innych organizacji, powinien opierać się na czterech fundamentach marketingu mix: produkcie, cenie, dystrybucji oraz promocji (Scheibe, 2013, s. 155). W kontekście inicjatyw miejskich, takich jak inkubator przedsiębiorczości, produkt to zrealizowane projekty i usługi, cena to zasoby finansowe lub społeczne, które są związane z ich realizacją, a miejsce odnosi się do lokalizacji i dostępu do tych usług. W dalszej części artykułu szczególna uwaga została poświęcona elementowi promocji, która w kontekście inkubatorów przedsiębiorczości rozumiana jest jako promocja usług świadczonych przez inkubator oraz podmioty inkubowane, uczestniczenie w wydarzeniach lokalnych w celu budowania świadomości o inkubatorze oraz kreowanie pozytywnego wizerunku instytucji. Aby lepiej zrozumieć rolę marketingu w inkubatorach przedsiębiorczości, warto szczegółowo rozpatrzeć dwa aspekty: aspekt terytorialny marketingu oraz aspekt publiczny.

3. Aspekt usług publicznych

Istnieje wiele różnic między prywatnymi przedsiębiorstwami a instytucjami publicznymi. Przede wszystkim różnica jest w sposobie finansowania, gdyż inicjatywy sektora publicznego są finansowane ze środków publicznych, które pochodzą między innymi z budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz funduszy europejskich, podczas gdy przedsiębiorstwa finansowane są zarówno z kapitału własnego, który pochodzi z wnętrza firmy, jak i z kapitału obcego, pozyskiwanego na drodze kredytów, pożyczek czy emisji obligacji (Adamska, 2016, s. 11–35). Ponadto w przypadku zarówno sektora prywatnego, jak i organizacji publicznych ich działalność może być wspierana przez dotacje oraz subwencje. W wyniku różnic w sposobie finansowania wokół inicjatyw miejskich gromadzą się liczne grupy interesariuszy, których oczekiwania często bywają sprzeczne. Dodatkowo bliski związek z polityką sprawia, że otoczenie jednostek miejskich charakteryzuje się krótszym horyzontem czasowym podejmowanych działań oraz presją na określony charakter tych działań (Scheibe, 2013, s. 150). Istotną różnicą jest również rozumienie zysku. Z perspektywy marketingu rozumianego najprościej jako „zaspokajać potrzeby, osiągając zysk” (Kotler i Keller, 2012, s. 5), nie należy w przypadku instytucji miejskich rozumieć zysku jako tylko i wyłącznie rekompensaty finansowej (Scheibe, 2013, s. 167), gdyż projekty miejskie z założenia są nakierowane na realizację innych celów, takich jak poprawa jakości życia mieszkańców, rozwój lokalnej gospodarki, wzmacnianie więzi społecznych czy promowanie zrównoważonego rozwoju. Można natomiast wziąć

pod uwagę inne mierniki sukcesu, jak na przykład wynik badania poziomu satysfakcji obywateli z danej usługi lub zwiększenie poziomu wiedzy na dany temat w społeczności (mierzony np. za pomocą ankiet). Pomimo tych różnic zarówno sektor prywatny, jak i podmioty sfery publicznej podlegają zasadom marketingu, dostosowując je jednak do specyfiki swoich celów i grup odbiorców.

Kluczowym zadaniem marketingu z perspektywy instytucji publicznej jest zidentyfikowane potrzeby i oczekiwania obywateli (Folga, 2014, s. 83), które następnie mogą być spełnione przez konkretne inicjatywy, takie jak inkubator przedsiębiorczości. W kwestii badania potrzeb i oczekiwań obywateli, szczególnie ważna jest partycypacja społeczna rozumiana jako „uczestnictwo mieszkańców w zarządzaniu sprawami publicznymi wspólnoty, którą tworzą” (Folga, 2014, s. 90). Popularnym przykładem takiej partycypacji są konsultacje społeczne wybranych zagadnień lub cykliczne spotkania włodarzy miejskich z obywatelami. W kontekście marketingu publicznego konsultacje społeczne i spotkania cykliczne mogą być częścią szerszej strategii komunikacyjnej, która ma na celu informowanie obywateli o planowanych inicjatywach i umożliwienie im wyrażenia opinii, co z kolei może pomóc w budowaniu pozytywnego wizerunku instytucji publicznej (Kubera, 2019, s. 171–173).

4. Marketing terytorialny

Termin „marketing terytorialny” zyskał na popularności w latach 80. i 90. XX wieku, jednak podobnie jak w przypadku marketingu ogólnego, nie wypracowano jednej uniwersalnej definicji tego pojęcia (Szromnik, 2016, s. 28–30). Jedną z proponowanych definicji, autorstwa Wawrzyńca Rudolfa, określa marketing terytorialny jako „proces zarządczy ukierunkowany na maksymalizację wartości dla udziałowców (mieszkańców)” (Rudolf, 2016, s. 50). Ponadto Heribert Mefert wyznacza pięć dodatkowych aspektów, które rozszerzają powyższą definicję:

- aspekt filozoficzny – kładący nacisk na traktowanie potrzeb i życzeń obywateli jako priorytet,
- aspekt informacyjny – ukierunkowany na regularne badanie potrzeb mieszkańców,
- aspekt strategiczno-operacyjny – związany z koniecznością tworzenia długoplanowej strategii i wykorzystania pełni instrumentów wchodzących w skład marketingu mix,
- aspekt różnicowania działań – wymagający myślenia o adresatach działań promocyjnych jednostki jako o różnych grupach docelowych,
- aspekt koordynacji planowania działań – podkreślający istotność skoordynowania działań marketingowych jednostki (za: Szromnik, 2016, s. 31–32).

- Głównym celem marketingu terytorialnego jest kształtowanie opinii, postaw oraz zachowań zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych grup docelowych, dzięki wykorzystaniu odpowiednich narzędzi i metod wspierających interakcje i budujących relację (Szromnik, 2016, s. 34). Ponadto działania marketingowe powinny wspierać rozwój usług świadczonych przez miasto, przyczyniać się do kreowania korzystnego wizerunku miasta (oraz regionu), a także podkreślać jego atrakcyjność na tle konkurencyjnych jednostek terytorialnych. Szczególnie istotnym elementem marketingu terytorialnego w kontekście promocji inicjatyw miejskich jest budowanie wizerunku i marki. Pojęcie marki można zdefiniować jako wartość dodaną, która obejmuje zarówno aspekty funkcjonalne, jak i emocjonalne, co czyni ją kluczowym narzędziem w budowaniu relacji z klientami, wzmacnianiu ich lojalności oraz zwiększaniu wartości przedsiębiorstwa poprzez pojęcie kapitału marki (*brand equity*) (Zieliński i Kubacki, 2014, s. 705–711). Robert Jones podsumował markę jako „idee i uczucia, które jednostka komercyjna, organizacja lub instytucja kultury reprezentuje w ludzkich umysłach” (Jones, 2021, s. 33–36). Celem budowania marki jest gromadzenie lojalnych (powracających) klientów i użytkowników poprzez kreowanie pozytywnych skojarzeń i emocji z nią związanych i tworzenie z nimi relacji opartych na zaufaniu i wiarygodności (Jones, 2021).

Branding – termin pochodzący z języka angielskiego, określający proces budowania wizerunku marki – nie ogranicza się wyłącznie do produktów i usług komercyjnych, lecz obejmuje również usługi publiczne i organizacje *non profit* (Urbanek, 2012, s. 137–143), a nawet jednostki terytorialne, takie jak miasta, regiony czy państwa. *Branding* w ujęciu terytorialnym skupia się nie tylko na aspekcie wizualnym, takim jak barwy, herb i symbole miasta, ale również na spójnym systemie komunikacji wartości do odbiorców – mieszkańców, turystów, potencjalnych migrantów i inwestorów. Prawdłowo kształtowany wizerunek miasta powinien być wiarygodny, oparty na autentycznych cechach i aktualny, odzwierciedlający rzeczywistość (Szromnik, 2016, s. 156–157). Powinien także być prosty, koncentrujący się na kluczowych aspektach, atrakcyjny, uwypuklający walory regionu oraz niepowtarzalny, wyróżniający miasto na tle konkurencyjnych obszarów (Szromnik, 2016, s. 156–157). Wyzwaniem przy tworzeniu wizerunku marek terytorialnych jest odnalezienie unikalnego „kodu emocjonalnego”, który autentycznie oddaje charakter miejsca, zamiast tworzenia sztucznych korzyści. Wyróżnik ten powinien integrować wszystkie działania miasta i skutecznie komunikować jego kluczowe cechy (Kobylińska, 2011, s. 61–71).

Innym wyzwaniem w aspekcie tworzenia marki jest uproszczenie różnorodnych komunikatów tworzonych przez miasto do postaci spójnego zestawu ha-

seł promocyjnych. Marka terytorium, na którą składa się wiele aspektów i która ma zróżnicowanych odbiorców (mieszkańcy, inwestorzy, turyści), może mieć trudności w tworzeniu jednolitego komunikatu, dlatego tak istotne jest formułowanie długofalowej strategii tworzenia wizerunku (Glińska, 2015, s. 126).

Należy również wspomnieć, że marka miasta stanowi istotne tło dla marki usługi publicznej, w tym inicjatyw miejskich, takich jak Wałbrzyski Inkubator Przedsiębiorczości – obie mogą charakteryzować się odrębną tożsamością, jednak ich przekazy powinny pozostawać spójne i się uzupełniać, aby unikać dysonansu komunikacyjnego i wzmacniać odbiór całościowej strategii promocyjnej. Wpisuje się to w koncepcję poziomów produktu miasta według Leo van den Berga i Erica Brauna, w której pierwszy poziom stanowią właśnie pojedyncze usługi, drugi poziom to klaster powiązanych ze sobą usług, a trzeci poziom to aglomeracja miejska jako całość (Glińska, 2015, s. 117).

5. Wyzwania i nowe kierunki rozwoju

Rozwój marketingu usług publicznych postępuje równolegle z ewolucją marketingu dóbr i usług, czerpiąc z jego osiągnięć, a jednocześnie dostosowując narzędzia i strategię do specyfiki sektora publicznego oraz zmieniających się potrzeb społecznych. Deloitte, globalna firma świadcząca usługi doradcze i audytorskie, specjalizująca się w finansach, zarządzaniu i strategiach biznesowych, w raporcie *2023 Government & Public Services Marketing Trends*, opisującym globalne trendy w marketingu publicznym, wyłoniła następujące cztery kierunki rozwoju:

- wykorzystywanie podejścia komunikacyjnego skupionego na odbiorcach i wzmacnianiu zaufania,
- inspirowanie działań społecznych za pomocą narzędzi marketingu społecznego,
- zwiększanie efektywności komunikacji dzięki zastosowaniu standardów kreatywności i innowacyjności charakterystycznych dla sektora komercyjnego,
- zapewnianie skuteczności komunikacji za pomocą wdrażania nowoczesnych technologii (Deloitte, 2023).

Pierwszy trend jest związany z relacyjnym podejściem do marketingu. Współczesny marketing powszechnie uznaje, że głównym celem organizacji komercyjnej jest budowanie i utrzymywanie korzystnych relacji z wybranymi grupami klientów. Dobre relacje opierają się na obustronnym przepływie wartości, kiedy klient zyskuje konkretne korzyści, a organizacja osiąga większą rentowność (Rudolf, 2016, s. 66). Najważniejszym aspektem marketingu relacyjnego jest zarządzanie i wykorzystywanie kapitału relacji nie tylko z klientami, ale również wewnątrz organizacji, z dostawcami oraz innymi zewnętrznymi interesariuszami.

Jednakże złożoność powiązań i relacji między organizacjami publicznymi a jej interesariuszami sprawia, że implementacja tego samego podejścia w sektorze publicznym może być wyzwaniem. Kolejnym wyzwaniem jest również budowanie zaufania w odbiorcach, które powinno opierać się na transparentnych i empatycznych komunikatach ze strony jednostki (Deloitte, 2023, s. 6). W Polsce zaufanie do organizacji publicznych jest wciąż ograniczone, dlatego marketing może wspierać budowanie relacji poprzez współpracę między organizacjami oraz łagodząc napięcia i dążąc do osiągnięcia korzyści dla wszystkich stron (Rudolf, 2016, s. 73–74).

Następny punkt opiera się tworzeniu treści w oparciu o marketing społeczny. Marketing społeczny to dziedzina marketingu, której celem jest wspieranie ważnych inicjatyw i potrzeb społecznych. Polega na promowaniu wartościowych idei, działań oraz zachowań prospołecznych, przy wykorzystaniu profesjonalnych narzędzi promocji i reklamy, aby zachęcać do zmiany postaw oraz angażować odbiorców w ważne kwestie społeczne (Jabłoński, 2022, s. 190). Typowym przykładem marketingu społecznego jest tworzenie kampanii społecznych, które mają na celu wywołanie pożądanych zmian w postawach i zachowaniach społecznych, często w obszarze zdrowia publicznego, ochrony środowiska czy bezpieczeństwa (Daszkiewicz, 2011, s. 131–145). W przypadku inicjatyw miejskich promowane idee powinny być zgodne z misją i celami statutowymi danej jednostki. Na przykład w inkubatorze przedsiębiorczości działania promujące oparte na marketingu społecznym powinny koncentrować się na wspieraniu postaw przedsiębiorczych, pogłębianiu wiedzy odbiorców w tym zakresie oraz kształtowaniu postawy wspierania lokalnego rynku przedsiębiorstw poprzez odpowiedzialne wybory konsumenckie.

Kolejny punkt wiąże się z tworzeniem interesujących i angażujących treści dla odbiorców. W przypadku zarówno marketingu dóbr i usług, jak i sektora publicznego tworzone treści (tzw. *content marketing*) konkurują o uwagę odbiorcy (Miotk, 2018). Jednostki, które zaczną stosować najlepsze praktyki sektora prywatnego, mogą skuteczniej docierać do obecnych i nowych odbiorców, a kreatywne i innowacyjne działania pomagają im rozszerzać i wzmacniać swoje usługi. Dobrym przykładem tworzenia angażujących treści jest ko-kreacja, proces współtworzenia wartości, podczas którego odbiorcy angażują się w tworzenie produktów, usług, doświadczeń lub rozwiązań (Kubera, 2019, s. 172–173). W kontekście inkubatora przedsiębiorczości, ko-kreacja może polegać na zaangażowaniu mieszkańców w identyfikację i zgłaszanie problemów oraz potrzeb, które następnie zostaną uwzględnione w działaniach podejmowanych przez organizację. Na przykład inkubator przedsiębiorczości, który zgodnie ze swoim statutem, organizuje szkolenia, zanim zaplanuje ich tematykę, zbierze opinie od odbiorców, aby stworzyć cykl treści najlepiej odpowiadający ich oczekiwaniom.

Ostatni trend odnosi się do wykorzystania nowoczesnych technologii jako narzędzi marketingowych. Wykorzystywanie mediów społecznościowych w sektorze publicznym zyskuje coraz większą popularność. Wykorzystanie mediów społecznościowych w komunikacji tworzy ciekawą relację wiele-do-wielu, w której odbiorcy konsumują treści na temat organizacji nie tylko tworzone przez organizację, ale również tworzone przez innych internautów i mogące być rozpowszechniane na szeroką skalę. Takie treści są zarówno korzystne ze względu na zaangażowanie odbiorców, ale równocześnie mogą być wyzwaniem, gdy jest to szerzenie opinii negatywnych oraz ze względu na ograniczone możliwości ich korygowania pod względem merytorycznym (Scheibe, 2013, s. 162). Innymi przykładami wykorzystania nowych technologii w inicjatywach miejskich mogą być platformy internetowe i aplikacje mobilne, które ułatwiają składanie wniosków i uzyskiwanie informacji. Ponadto wykorzystanie technologii, takich jak tłumaczenia języka migowego, napisy do wideo i aplikacje wspierające osoby niepełnosprawne, zwiększa dostępność usług publicznych, zapewniając równy dostęp dla wszystkich obywateli.

6. Zastosowanie instrumentów marketingowych przez Wałbrzyski Inkubator Przedsiębiorczości

Wałbrzyski Inkubator Przedsiębiorczości, założony w 2021 r., działa pod zarządem spółki InWałbrzych sp. z o.o. – miejskiej jednostki odpowiedzialnej za współpracę z inwestorami, sprzedaż gruntów pod inwestycje oraz wsparcie lokalnych przedsiębiorców (Urząd Miejski w Wałbrzychu, 2021). Misją Inkubatora jest „tworzenie trwałych podstaw do zmian społeczno-gospodarczych miasta i regionu, w tym także poprzez rozwój współpracy pomiędzy sferą gospodarczą, naukową i administracyjną” (Wałbrzyski Inkubator Przedsiębiorczości, b.d.). Gotowość Inkubatora do realizacji zadań marketingowych zdiagnozowano na podstawie istnienia stanowiska odpowiedzialnego za promocję w strukturze organizacyjnej.

Wałbrzyski Inkubator Przedsiębiorczości wykorzystuje zarówno kanały on-line, jak i off-line do promocji swojej działalności. W ramach działań off-line przedstawiciele organizacji regularnie uczestniczą w różnego rodzaju spotkaniach i konferencjach. W roku 2024 podjęto następujące inicjatywy promocyjne:

- Udział w spotkaniu przedsiębiorców z prezydentem miasta Wałbrzycha – wydarzenie zorganizowane przez inicjatywę „Przedsiębiorczy Wałbrzych” miało na celu poznanie opinii, potrzeb i pomysłów lokalnych przedsiębiorców dotyczących wsparcia ze strony miasta.
- Współorganizację wykładu otwartego „Miasto z widokami” – wydarzenie przygotowane we współpracy ze spółką InWałbrzych. Jego celem było

ukazanie Wałbrzycha jako atrakcyjnego miejsca z perspektywami dla mieszkańców.

- Uczestnictwo w Dniach Kariery – wydarzenie zorganizowane przez Akademię Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa. Dni Kariery umożliwiają studentom zapoznanie się z lokalnymi pracodawcami oraz ścieżkami kariery związanymi z ich kierunkami studiów.
- Obecność na 2. Strefowych Targach Pracy – targi organizowane przez spółkę Invest-Park, operatora Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Ich celem było umożliwienie pracodawcom zaprezentowania aktualnych ofert pracy oraz przedstawienie swoich organizacji potencjalnym pracownikom.

Warto podkreślić, że wszystkie wymienione inicjatywy są spójne z misją Inkubatora, a ich tematyka nie ogranicza się jedynie do przedsiębiorczości, lecz obejmuje również działania związane z promowaniem Wałbrzycha. Obecność Inkubatora na tego typu wydarzeniach może zatem korzystnie wpływać na budowanie zarówno jego marki, jak i wizerunku miasta. Dodatkowo kluczową rolę w budowaniu rozpoznawalności Inkubatora podczas wydarzeń off-line odgrywają materiały promocyjne. Profesjonalne stoisko targowe, widoczne banery typu *roll-up* z logotypem organizacji oraz inne gadżety reklamowe pomagają stworzyć spójny wizerunek, zwiększając widoczność Inkubatora i wzmacniając jego przekaz promocyjny. Uczestnictwo w opisanych wydarzeniach jest istotne dla promocji organizacji również dzięki niemal natychmiastowej informacji zwrotnej – na przykład w postaci liczby zainteresowanych petentów. Istotna jest też ranga wydarzeń.

Ważną rolę w marketingu on-line Wałbrzyskiego Inkubatora Przedsiębiorczości stanowią strona internetowa Inkubatora oraz media społecznościowe (Wałbrzyski Inkubator Przedsiębiorczości, b.d.). Strona internetowa, oprócz prezentowania oferty Inkubatora, posiada regularnie aktualizowany dział aktualności. W okresie od 17 października do 4 stycznia opublikowano na niej 21 wpisów, co przekłada się na średnią częstotliwość jednego artykułu co około cztery dni. Wśród mediów społecznościowych Wałbrzyski Inkubator Przedsiębiorczości wykorzystuje serwisy Facebook oraz LinkedIn, jednak nie prowadzi kont na platformach, takich jak YouTube, Instagram czy X (dawniej Twitter). Profile na LinkedIn i Facebooku są regularnie aktualizowane, a publikowane treści często pojawiają się równocześnie na obu platformach. W roku 2024 na każdej z nich opublikowano łącznie 119 wpisów. Publikowane treści obejmują informacje wspierające przedsiębiorców, wpisy promujące inkubowane podmioty, a także promocję szkoleń – zarówno organizowanych przez Inkubator, jak i zewnętrznych. Obecnie konto na portalu LinkedIn jest obserwowane przez 110 osób. Bardziej dynamicznie rozwija się profil Inkubatora na portalu Facebook, obec-

nie polubiony przez 340 osób, co oznacza wzrost liczby użytkowników o 36% w stosunku do roku 2023. Całkowita liczba wyświetleń wynosi 10 964, a treści publikowane przez Inkubator dotarły do 5971 unikalnych użytkowników, co stanowi wzrost o 6% w stosunku do poprzedniego roku. Niemniej jednak, pomimo regularności publikacji, zaangażowanie obserwatorów pozostaje niewielkie. Liczba reakcji, komentarzy i udostępnień wskazuje na ograniczoną aktywność użytkowników w interakcji z publikowanymi treściami. Analiza tych form zaangażowania pozwala ocenić skuteczność podejmowanych działań promocyjnych oraz wspiera podejmowanie decyzji dotyczących przyszłych strategii komunikacji (Płuciennik, 2013, s. 3–16).

7. Podsumowanie

W rozdziale wykazano, że marketing podmiotów, takich jak miejski inkubator przedsiębiorczości, łączy w sobie cechy marketingu usług publicznych i marketingu terytorialnego, tworząc unikalne podejście do promocji i budowania relacji z odbiorcami. Z jednej strony działania marketingowe skupiają się na dostarczaniu wartości użytkowej lokalnym przedsiębiorcom poprzez oferowanie wsparcia, szkoleń, doradztwa i infrastruktury, co jest charakterystyczne dla marketingu usług publicznych. Z drugiej strony inicjatywy te służą również wzmacnianiu wizerunku miasta jako miejsca sprzyjającego innowacjom, przedsiębiorczości i rozwojowi, co wpisuje się w założenia marketingu terytorialnego.

Należy odnotować wysokie zaangażowanie Wałbrzyskiego Inkubatora Przedsiębiorczości w działania promocyjne, które można wywnioskować na podstawie regularnych aktywności zarówno on-line, jak i off-line. Jednocześnie problemy z zaangażowaniem społeczności on-line wpisują się w wcześniej omówione wyzwania w marketingu publicznym. W kontekście tych trudności warto rozważyć wprowadzenie omówionych elementów marketingu społecznego oraz tworzenie bardziej angażujących treści, na przykład przez wykorzystanie strategii ko-kreacji, które mogą zwiększyć interakcję i zaangażowanie odbiorców.

Kierunkiem przyszłych badań mogłoby być zbadanie świadomości marki Inkubatora wśród mieszkańców oraz porównanie jego strategii marketingowych z podobnymi jednostkami w innych miastach. Tego rodzaju badania pozwoliłyby ocenić skuteczność działań promocyjnych i przyczyniłyby się do wypracowania najlepszych praktyk w zarządzaniu marketingiem miejskich inicjatyw.

Bibliografia

- Adamska, A. (2016). *Źródła finansowania działalności rozwojowej przedsiębiorstw w Polsce*. Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.
- Daszkiewicz, M. (2011). Planowanie kampanii społecznych. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (161), 131–145.
- Deloitte. (2023). *Government Marketing Trends Report 2023*. Pobrano 28 grudnia 2024 z https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/public-sector/GPS_AMC_2023_Gov_Marketing_Trends_Report.pdf
- Folga, R. (2014). Perspektywy i wyzwania marketingu w administracji publicznej w Polsce. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, (194), 79–104.
- Glińska, E. (2015). *Budowanie marki miasta – koncepcje, warunki, modele*. Wolters Kluwer.
- Kobylińska, U. (2011). Współczesne wyzwania dla miejskich samorządów w zakresie kreowania wizerunku. *Ekonomiczne Problemy Usług. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, (75), 61–71.
- Kotler, P., Keller, K. L. (2012). *Marketing*. Dom Wydawniczy Rebis.
- Kubera, P. (2019). Public Marketing – The Adaptation of Traditional Marketing Concepts and Tools for Use by Public Sector Organisations. *Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej. Organizacja i Zarządzanie*, (80), 165–177.
- Jabłoński, A. W. (2022). Rola marketingu w zarządzaniu publicznym – wprowadzenie. W: B. Detyna, P. Szymaniec (red.), *Administracja publiczna – zagadnienia prawne, instytucjonalne, koncepcje zarządzania*, nr 3. *Cyberprzestrzeń i administracja* (s. 181–199). Wydawnictwo Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa.
- Jones, K. (2021, 24 marca). The Importance of Branding in Business. *Forbes*. Pobrano 27 grudnia 2024 z <https://www.forbes.com/councils/forbesagencycouncil/2021/03/24/the-importance-of-branding-in-business>
- Jones, R. (2021). *Branding*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Matusiak, K. B. (red.). (2011). *Innowacje i transfer technologii – słownik pojęć*. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Miotk, A. (2018, 27 IV). Ekonomia uwagi, czyli jak nasza uwaga stała się cennym towarem?. *Polskie Badania Internatu*. Pobrano 30 grudnia 2024 z <https://pbi.org.pl/prezentacje/ekonomia-uwagi-uwaga-cennym-towarem/>
- Pluciennik, J. (2013). Pomiar aktywności w mediach społecznościowych – wyzwanie współczesnych badań marketingowych. *Prace Instytutu Lotnictwa. Marketing Instytucji Naukowych i Badawczych*, 2(8), 3–16.
- Rudolf, W. (2016). *Marketing terytorialny w ujęciu relacyjnym*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Scheibe, A. (2013). Marketing w administracji publicznej. *Studia Prawa Publicznego*, (2), 149–171.

- Szromnik, A. (2016). *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*. Wolters Kluwer.
- Świeszczak, K. (2016). *Uwarunkowania skuteczności działania inkubatorów przedsiębiorczości*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Urbanek, G. (2012). Strategic Significance of the Brand in the Activities of an Organization. *Prace Instytutu Lotnictwa. Marketing Instytucji Naukowych i Badawczych*, 2(223), 135–143.
- Urząd Miejski w Wałbrzychu. (2021). *Wałbrzyski Inkubator Przedsiębiorczości (nr projektu: RPDS.01.03.04-02-0002/18)*. Pobrano 2 stycznia 2025 z <https://urząd.um.walbrzych.pl/pl/page/walbrzyski-inkubator-przedsiębiorczosci-nr-projektu-rpds010304-02-000218>
- Wiszniowski, R. (1999). Marketing w administracji publicznej. W: A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Wprowadzenie* (s. 167–188). Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Wałbrzyski Inkubator Przedsiębiorczości. (b.d.). Pobrano 2 stycznia 2025 z <https://inkubator.walbrzych.pl/>
- Zieliński, M., Kubacki, M. (2014). Marka we współczesnej gospodarce. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, (66), 705–719.

Prognozowanie przychodów, kosztów i wyniku finansowego za pomocą metody funkcji trendu oraz analiza dynamiki w warunkach niepewności

Cytuj jako: Sikorska-Nowak, A., Wartecki, A. (2025). Prognozowanie przychodów, kosztów i wyniku finansowego za pomocą metody funkcji trendu oraz analiza dynamiki w warunkach niepewności. W: B. Detyna, P. Szymaniec (red.), *Administracja publiczna i polityki publiczne. Tom poświęcony pamięci Profesora Ryszarda Herbuta. Seria: Administracja Publiczna – Zagadnienia Prawne, Instytucjonalne i Koncepcje Zarządzania* nr 5/2025 (s. 223–238). Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa.

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowa (CC BY 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pl>

DOI: [10.71433/2025.99.4.14](https://doi.org/10.71433/2025.99.4.14)

Streszczenie: W obliczu rosnącej niepewności ekonomicznej efektywne prognozowanie finansowe staje się kluczowe dla stabilności i rozwoju przedsiębiorstw. Niniejszy rozdział przedstawia zastosowanie zaawansowanych metod analizy matematyczno-statystycznej do prognozowania przychodów, kosztów i wyniku finansowego na przykładzie Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej w Śremie Spółka z o.o. Metodologia badawcza opiera się na funkcji trendu do modelowania przychodów oraz na indeksach jednopodstawowych i łańcuchowych do analizy dynamiki kosztów oraz wyniku finansowego. Wyniki badań wskazują na znaczące fluktuacje kosztów, a także niestabilność wyników finansowych w analizowanym okresie. Praca podkreśla znaczenie zrozumienia przyczyn fluktuacji finansowych i wskazuje na potrzebę dalszej optymalizacji procesów planistyczno-prognostycznych. Zaprezentowane w rozdziale wyniki mają na celu pomoc w podejmowaniu strategicznych decyzji biznesowych oraz projektowaniu efektywnych planów finansowych w warunkach zmiennej gospodarki.

Słowa kluczowe: prognozowanie finansowe, analiza statystyczna, funkcja trendu, indeksy dynamiki, niepewność ekonomiczna

¹ Dr hab., prof. uczelni, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: anetas@amu.edu.pl, ORCID: [0000-0002-6613-9078](https://orcid.org/0000-0002-6613-9078).

² Dr, Wielkopolska Akademia Społeczno-Ekonomiczna w Środzie Wielkopolskiej – Akademia Nauk Stosowanych, ORCID: [0000-0002-8897-9182](https://orcid.org/0000-0002-8897-9182).

Revenue, Cost, and Cash Flow Forecasting Using Trend Function Method and dynamics Analysis Under Uncertainty Conditions

Abstract: *In the face of growing economic uncertainty, effective financial forecasting becomes crucial for the stability and development of enterprises. This paper presents the application of advanced mathematical-statistical analysis methods to forecast revenues, costs, and financial outcomes at the Municipal Economy Company in Śrem Sp. z o.o. The research methodology is based on the trend function for modeling revenues and on single-base and chain indices for analyzing cost dynamics. The findings indicate significant cost fluctuations and financial results instability during the analyzed period. The work emphasizes the importance of understanding the causes of financial fluctuations and points to the need for further optimization of planning and forecasting processes. These results aim to assist in making strategic business decisions and designing effective financial plans under variable economic conditions.*

Keywords: financial forecasting, statistical analysis, trend function, dynamic indices, economic uncertainty

1. Wstęp

Współczesne przedsiębiorstwa – w tym przedsiębiorstwa użyteczności publicznej – funkcjonują w dynamicznym i nieprzewidywalnym otoczeniu gospodarczym, w którym skuteczne prognozowanie przychodów, kosztów oraz wyniku finansowego staje się kluczowym wyzwaniem. Czynniki, takie jak inflacja, wahania koniunktury, kryzysy gospodarcze czy nieoczekiwane zdarzenia losowe, generują wysoki poziom niepewności, utrudniając precyzyjne planowanie finansowe i strategiczne.

Jednym z narzędzi umożliwiających prognozowanie tych parametrów jest metoda funkcji trendu, pozwalająca na modelowanie i przewidywanie zmian finansowych na podstawie danych historycznych. W połączeniu z analizą dynamiki, uwzględniającą zmienność oraz czynniki destabilizujące sytuację finansową, możliwe jest zwiększenie trafności prognoz oraz lepsze dostosowanie strategii zarządzania przedsiębiorstwem do zmieniających się warunków rynkowych.

Celem rozdziału jest przedstawienie zastosowania funkcji trendu do prognozowania przychodów, kosztów i wyniku finansowego, a także analiza dynamiki tych wielkości w kontekście narastającej niepewności gospodarczej. Badanie to ma na celu identyfikację narzędzi wspierających optymalizację procesów planistycznych oraz minimalizację ryzyka finansowego, co stanowi istotny element skutecznego zarządzania przedsiębiorstwem.

Spadek koniunktury gospodarczej w latach 2021–2023, wywołany przez pandemię COVID-19, inflację oraz wojnę w Ukrainie, znacząco wpłynął na prognozy, plany inwestycyjne i decyzje strategiczne na wszystkich poziomach – od gospodarki światowej, przez Unię Europejską i poszczególne kraje, po pojedyn-

cze przedsiębiorstwa. W efekcie ujawnił się stan niepewności w wymiarze zarówno społecznym, jak i biznesowym. W odpowiedzi na te wyzwania pojawiły się strategie i opinie, w których dominują obawy oraz pesymistyczne prognozy dotyczące przyszłego rozwoju sytuacji gospodarczej.

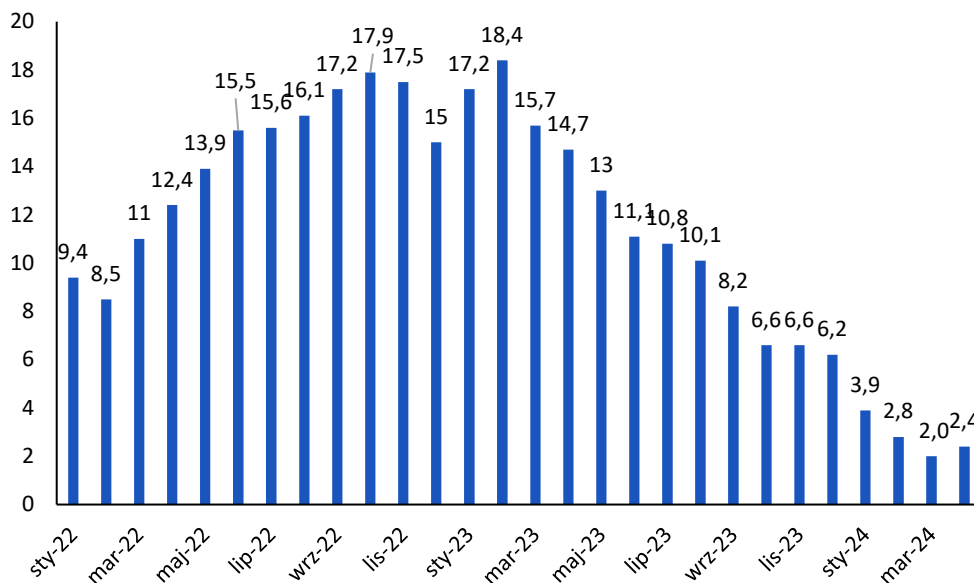
Wybrane definicje niepewności są następujące:

1. Niepewność w znaczeniu ogólnym wiąże się z brakiem pewności, względnie brakiem bezpieczeństwa (Nowy słownik języka polskiego, 2002, s. 524).
2. Niepewność w znaczeniu bardziej rozwiniętym definiowana jest jako brak wiary w siebie, brak poczucia bezpieczeństwa, brak informacji co do przyszłego przebiegu zdarzeń oraz możliwości przewidzenia konsekwencji dokonywanych wyborów i podejmowanych działań; niepokój towarzyszący oczekiwaniu na rozstrzygnięcia, decyzje itp. (Zgólkowa, 2002, s. 456).
3. Niepewność odnoszona jest do przypadków, których badania nie można przeprowadzić z zastosowaniem rachunku prawdopodobieństwa (Lange, 1967, s. 204).
4. Niepewność w przeciwieństwie do ryzyka dotyczy zmian, które są trudne do oszacowania, albo wydarzeń, których prawdopodobieństwo ze względu na niewielką liczbę dostępnych informacji nie może być oszacowane (Reilly, 1992, s. 552; Sinkey, 1992, s. 391).
5. Efektem działalności gospodarczej w warunkach ryzyka i niepewności mogą być korzyści uzyskane i stracone (Arrow, 1979, s. 41).

Z przytoczonych powyżej definicji niepewności wynika, że z punktu widzenia menedżerów odpowiadających za to, co się dzieje w przedsiębiorstwach, ich decyzje biznesowe (bieżące, strategiczne) są obarczone znacznym ryzykiem. Tym bardziej że napływające z różnych źródeł informacje pochodzące z GUS i Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej wynika, iż w 2023 r. 367 768 przedsiębiorców zawiesiło prowadzoną działalność gospodarczą, a 195 743 zakończyło jej prowadzenie. Jak widać, była i jest to w dalszym ciągu sytuacja nadzwyczajna, oznaczająca, że przedsiębiorstwa zarówno małe, jak i średnie i duże, pomimo wprowadzenia tarcz ochronnych (anty kryzysowych), wskazywały na znaczne trudności i ograniczenia potęgowane również przez inflację (rys. 1). Rzecz jasna, przedsiębiorstwa użyteczności publicznej nie mogą zawiesić prowadzenia działalności bądź jej zakończyć w taki sposób, jak czynią to przedsiębiorstwa komercyjne.

W obszarze planowania przyszłych działań związanych z aktywnością gospodarczą, wyrażoną w przychodach, kosztach, wynikach finansowych oraz planowanych inwestycjach, pojawiają się istotne trudności na etapie zarówno opracowywania planów, jak i ich realizacji.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 18 ze zm.), zarządy spółek zobowiązane są



Rys. 1. Zmiany inflacji w Polsce w okresie od stycznia 2022 r. do kwietnia 2024 r.

Źródło: opracowanie własne.

do przygotowania rocznych planów rzeczowo-finansowych oraz inwestycyjnych. Dokumenty te zawierają szczegółowe informacje dotyczące przyszłych przychodów, kosztów (w tym kosztów rodzajowych), wyników finansowych oraz planów inwestycyjnych, przedstawionych w układzie miesięcznym, kwartalnym, półrocznym i rocznym. Po opracowaniu plany te podlegają opiniowaniu przez radę nadzorczą, a następnie zatwierdzane są przez organ uchwałodawczy (zgromadzenie wspólników w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością albo zgromadzenie akcjonariuszy w spółce akcyjnej).

Kluczowe jest, aby prognozowane wyniki finansowe – zarówno przychody, koszty, jak i ostateczne rezultaty działalności – były realistyczne i nie odbiegały znacząco od rzeczywistych wyników osiągniętych w danym roku obrotowym. Skuteczność planowania podlega ocenie rady nadzorczej oraz zgromadzenia wspólników (zgromadzenia akcjonariuszy), co bezpośrednio wpływa na ocenę pracy zarządu.

W kontekście trudności wynikających z sytuacji kryzysowej na dużą skalę celem autorów niniejszego rozdziału jest podjęcie próby opracowania algorytmu optymalizującego procesy planistyczne. Algorytm ten uwzględni kluczowe przesłanki oraz niepewność, które wpływają na skuteczność zarządzania finansami i inwestycjami spółek.

W ramach podjętych przez autorów czynności o charakterze naukowo-badawczym:

- 1) zdiagnozowany i określony zostanie wpływ czynników o charakterze nadzwyczajnym na aktywność gospodarczą przedsiębiorstwa i jej wyniki finansowe,
- 2) za pomocą metod statystycznych i matematycznych możliwe będzie wskazanie rozwiązania, które ograniczą negatywne ich oddziaływanie.

W praktyce czynności naukowo-badawcze będą prowadzone na dwóch poziomach: badawczym i optymalizacyjnym. Pierwszy (badawczy) przedstawia rezultaty porównania zaplanowanych przychodów, kosztów, wyników finansowych itp. z ich realizacją, a drugi umożliwia optymalizację wskazanych wielkości w sytuacji ujawnienia się znaczących różnic szczególnie w warunkach inflacji.

Wskazane zakresy działalności badawczej odniesione zostaną do konkretnego przedsiębiorstwa, tj. Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej (PGK) w Śremie Spółka z o.o., które od 4 listopada 2008 r. (po przekształceniach) funkcjonuje jako spółka prawa handlowego. Przedsiębiorstwo to jest specyficzne o tyle, że działa w sferze użyteczności publicznej.

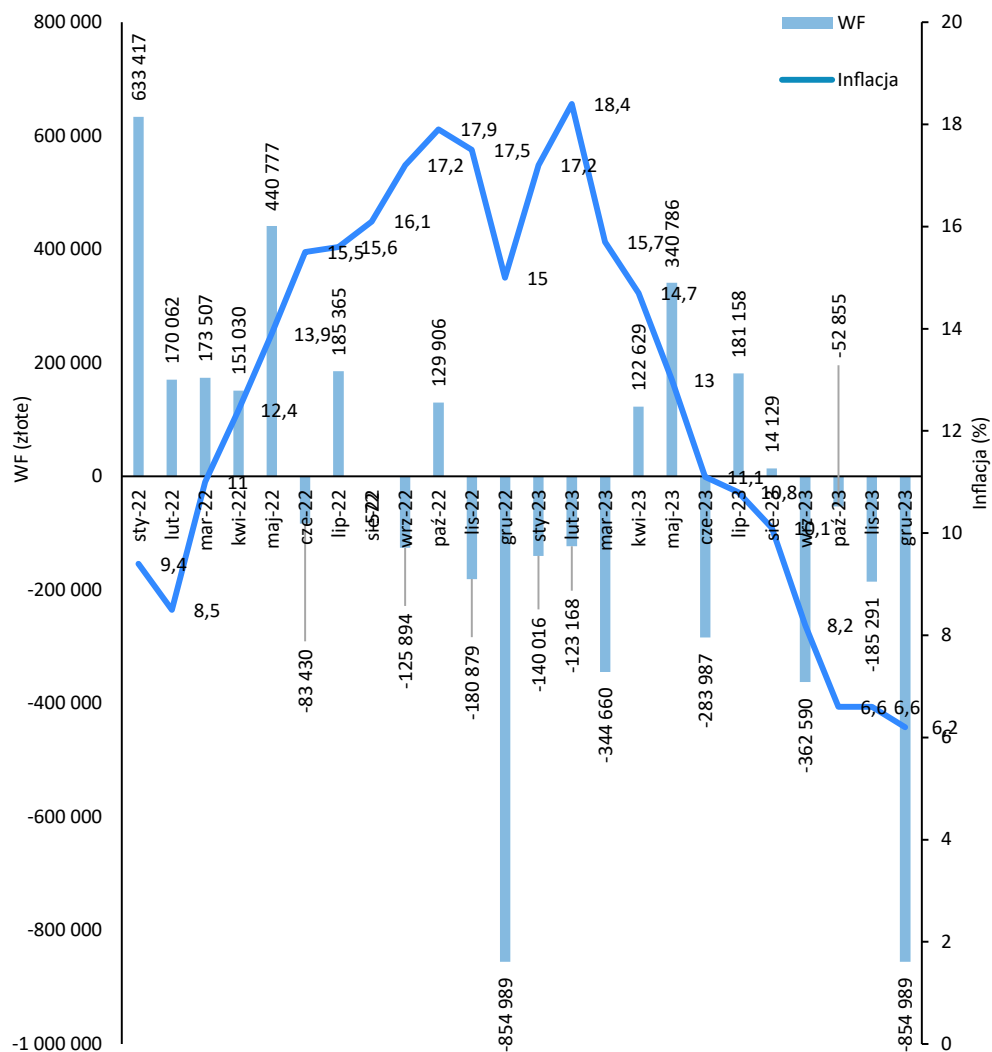
Dla identyfikacji i zobrazowania sytuacji w obszarze planowania finansowego przy uwzględnieniu niepewności (tab. 1) zestawione zostały wybrane koszty rodzajowe (planowane) w latach 2022 oraz 2021, a przede wszystkim różnice i procentowe odchylenia między tymi kosztami oraz wyniki finansowe w okresie od stycznia 2022 do grudnia 2023 r. na tle inflacji (rys. 2).

Tabela 1. Koszty rodzajowe (różnice, odchylenia) Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej w Śremie Sp. z o.o. w latach 2021 i 2022

Lp.	Wyszczególnienie	Plan 2022 r.	Plan 2021 r.	Różnica	Odchylenie (%)
1.	Amortyzacja	2 755 874	1 586 357	1 169 517	73,72
2.	Materiały	1 320 000	1 348 623	-28 623	-2,12
3.	Paliwo (olej napędowy, benzyna, dodatki)	690 000	637 146	52 854	8,3
4.	Gaz	525 000	212 825	312 175	146,68
5.	Energia (prąd)	198 000	204 337	-6 337	-3,1
6.	Transport	600	0	600	0
7.	Remonty	308 000	112 832	195 168	172,97
8.	Płace	6 962 000	6 420 411	541 589	8,44
9.	ZUS	1 392 400	1 275 429	116 971	9,17
10.	ZFŚS	184 035	164 839	19 196	11,65
11.	Świadczenia dla pracowników	120 000	109 385	10 615	9,7
12.	Podatki i opłaty	457 637	445 656	11 981	2,69
13.	Delegacje	34 200	32 293	1 907	5,9

Lp.	Wyszczególnienie	Plan 2022 r.	Plan 2021 r.	Różnica	Odchylenie (%)
14.	Usługi obce	14 101 221	9 237 244	4 863 977	52,66
15.	Reklama	12 800	14 123	-1 323	-9,37
16.	Koszty bankowe	36 700	4 889	31 811	650,62
Razem		29 098 467	21 806 392	7 292 076	33,44
Średnia				857 891	68,9

Źródło: sprawozdania finansowe za lata 2021 i 2022.



Rys. 2. Wynik finansowy PGK w Śremie w okresie od stycznia 2022 r. do grudnia 2023 r. na tle inflacji

Źródło: opracowanie własne.

Z tabeli 1 wynika, że planowanie kosztów rodzajowych w 2022 r. na podstawie ich wysokości z 2021 r. nie stanowi rękojmi optymalnego rozwiązania, o czym świadczą różnice ujęte wartościowo, jak i procentowe odchylenia. W ujęciu procentowym dla kosztów rodzajowych w porównaniu roku 2022 do 2021 odchylenie wyniosło 68,9%, co stanowi istotną przesłankę do poszukiwania skuteczniejszych rozwiązań i sposobów w zakresie optymalizacji procesów planistyczno-prognostycznych. Jako uzupełnienie – warunki aktywności gospodarczej wskazanego podmiotu z perspektywy wynikowej za okres 2022–2023 ilustruje wykres na rys. 2.

Wnioski i interpretacje ze wskazanych danych są następujące:

1. Najwyższy poziom inflacji miał miejsce w lutym 2023 r. (18,4%).
2. Najwyższą stratę odnotowano w grudniu zarówno w roku 2022, jak i 2023.
3. W 2022 r. PGK uzyskało dodatni wynik finansowy na poziomie 638 301 zł, natomiast w 2023 r. odnotowało stratę wynoszącą 1 688 853 zł.
4. Łączna strata w analizowanym okresie czasu wyniosła 1 050 552 zł.
5. Ujemny wynik finansowy odnotowano w 13 miesiącach spośród 24 analizowanych miesięcy, co stanowi ponad 54%.

W uzupełnieniu dodać trzeba, że w 2020 r. firma odnotowała zysk na poziomie 2 260 355 zł, a w 2021 r. zysk wyniósł 3 070 617 zł, co stanowi bardzo ważne kryterium oceny stanu niepewności w kolejnych latach. Należy podkreślić, że gdyby nie występowały nadzwyczajne okoliczności, takie jak inflacja, kryzys gospodarczy czy wojna, skutecznym i wystarczającym rozwiązaniem byłoby zastosowanie standardowych metod kalkulacji przychodów, kosztów oraz innych parametrów finansowych. W tym celu można by wykorzystać i zaprogramować wskaźnik kosztów ogółem lub inne narzędzia analityczne umożliwiające precyzyjne prognozowanie.

Warto zaznaczyć, że plan rzeczowo-finansowy zawiera szczegółowe dane dotyczące przychodów, kosztów oraz wyników finansowych dla każdego segmentu działalności gospodarczej. W przypadku badanego przedsiębiorstwa liczba tych segmentów przekracza 30, co znacząco komplikuje proces planistyczny, zwłaszcza w warunkach rosnącego ryzyka i niepewności spowodowanych pogarszającą się koniunkturą oraz inflacją (rys. 1).

Uwzględniając dane zawarte w tab. 1, w szczególności różnice kosztów rodzajowych oraz procentowe odchylenia, a także wyniki finansowe przedstawione na wykresie na rys. 2 (PGK), zasadne jest podjęcie badań nad możliwością zastosowania metod matematyczno-statystycznych oraz mierników finansowych. Celem tych badań byłoby opracowanie lub wskazanie optymalizacyjnego algorytmu umożliwiającego precyzyjne prognozowanie kluczowych parametrów finansowych – przychodów, kosztów oraz wyniku finansowego – zarówno w ujęciu globalnym, jak i dla poszczególnych obszarów działalności gospodarczej.

Badania powinny koncentrować się na dwóch głównych aspektach: prognozowaniu przychodów oraz analizie dynamiki kosztów i wyniku finansowego. Oznacza to, że dalsze analizy powinny opierać się na zaawansowanych metodach statystycznych i finansowych, które pozwolą na lepsze zrozumienie trendów dotyczących przychodów, kosztów i wyników finansowych, a także umożliwią ich prognozowanie w warunkach niepewności.

Ponadto analiza ta ma na celu identyfikację przyczyn wahań finansowych, co może stanowić cenną podstawę do podejmowania strategicznych decyzji biznesowych. Wyniki badań mogą również wspierać proces projektowania planów rzeczowo-finansowych, które – zgodnie z obowiązującymi regulacjami – są kluczowym elementem zarządzania finansami spółki.

Etapy prowadzonych rozważań naukowo-badawczych są następujące:

1. Prognozowanie przychodów:

Przyjęto metodę funkcji trendu (Greń 1975; Guzik 2005; James i in., 2013), bazując na danych miesięcznych przychodów przedsiębiorstwa od stycznia 2023 do lutego 2024 r. Dane zostały zanalizowane, by znaleźć liniową zależność przychodów od czasu, w którym te przychody powstały, co umożliwiło ustalenie wzoru funkcji trendu.

Funkcja trendu przyjmuje postać liniową:

$$y = 335,85t + 2116,45,$$

gdzie t to zmienna czasowa, a y to przewidywane przychody.

Dokonano prognozy przychodów na kolejne miesiące, uwzględniając także możliwe odchylenie standardowe składnika resztowego.

2. Analiza dynamiki kosztów

Analiza została przeprowadzona na danych kwartalnych kosztów od pierwszego kwartału 2021 r. do czwartego kwartału 2023 r. Zastosowano indeksy jednopodstawowe i łańcuchowe (Ott i Longnecker, 2021), by ocenić zmiany w kosztach w stosunku do bazy w I kwartale 2021 r. oraz zmiany kwartał do kwartału. Wyniki wskazują na znaczące fluktuacje kosztów oraz generalny wzrost w analizowanym okresie.

3. Analiza dynamiki wyniku finansowego

Zyski firmy również zostały przeanalizowane kwartalnie, zaczynając od I kwartału 2021 r. Podobnie jak w przypadku kosztów, wykorzystano indeksy jednopodstawowe i łańcuchowe do oceny zmian w zyskach.

2. Analiza przychodów

Przychody PGK w Śremie zostały przeanalizowane przy użyciu metody funkcji trendu, która jest uznawana za najbardziej efektywny sposób na prognozowa-

nie przyszłych danych empirycznych. Wyjściowym poziomem prognostycznym są przychody badanego przedsiębiorstwa w okresie od stycznia 2023 r. do lutego 2024 r. (tab. 2 oraz rys. 3).

Tabela 2. Przychody PGK w okresie styczeń 2023–luty 2024

Okres	Zmienna czasowa	Przychody (w tys. zł)
Miesiące	t	y
Styczeń 2023	1	2 079,2
Luty 2023	2	1 871,1
Marzec 2023	3	2 260,1
Kwiecień 2023	4	2 302,0
Maj 2023	5	2 574,3
Czerwiec 2023	6	2 391,4
Lipiec 2023	7	2 308,5
Sierpień 2023	8	2 491,5
Wrzesień 2023	9	2 417,7
Październik 2023	10	2 519,8
Listopad 2023	11	2 347,1
Grudzień 2023	12	2 642,0
Styczeń 2024	13	2 612,6
Luty 2024	14	2 339,4

Źródło: sprawozdania finansowe PGK w Śremie (2023–2024).

3. Analiza trendu

Dla testu Shapiro-Wilka wartość $p = 0,21$ jest większa niż przyjęty poziom istotności, co oznacza, że nie ma podstaw do odrzucenia hipotezy o normalności reszt. Wyniki testu Shapiro-Wilka wskazują, że można szukać w modelu funkcji trendu, ponieważ reszty mają rozkład normalny, co jest zgodne z założeniami KMNK.

Współczynnik korelacji Persona:

$$r = \frac{\sum_{i=1}^n (t_i - \bar{t})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (t_i - \bar{t})^2 \sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2}} = \frac{7641}{\sqrt{228 \cdot 569899}} \approx 0,67$$

Z punktu widzenia formalnego stawiamy hipotezę H_0 , że zmienne nie są skorelowane wobec hipotezy alternatywnej H_1 i weryfikujemy ją za pomocą testu istotności:

$$t = \frac{r}{\sqrt{1-r^2}} \sqrt{n-2} \approx 3,14$$

Dla przyjętego poziomu istotności $\alpha = 0,01$ krytyczna wartość t_α odczytana z tablic t -Studenta wynosi $t_\alpha = 3,055$. Ponieważ $|t| > t_\alpha$, hipotezę H_0 odrzucamy. Oznacza to, że współczynnik korelacji między przychodami PGK w Śremie a czasem, w którym te przychody powstały, różni się istotnie od zera. Współczynnik korelacji Pearsona $r = 0,67$ oznacza, że istnieje silna zależność liniowa między przychodami PGK w Śremie a czasem, w którym te przychody powstały.

Funkcja trendu ma postać

$$\hat{y} = 33,585t + 2116,45$$

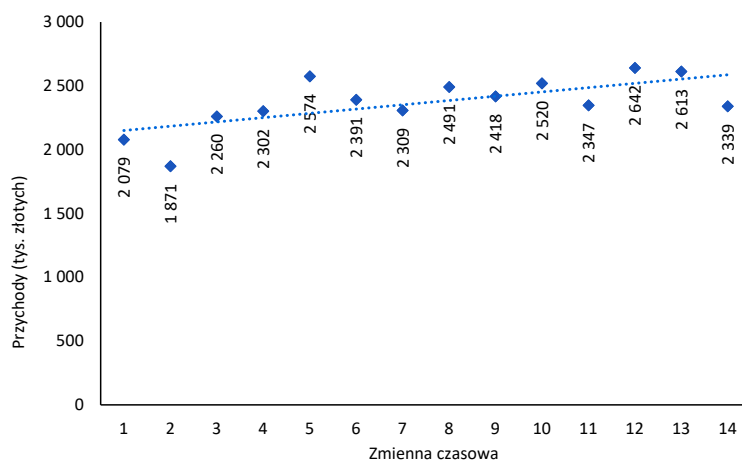
Statystyka t dla wyrazu wolnego $t = 23,2 > t_\alpha$. Możemy zatem odrzucić hipotezę zerową, że wyraz wolny jest równy zero. Na poziomie istotności $\alpha = 0,01$ możemy przyjąć, że współczynnik dla wyrazu wolnego jest istotny statystycznie.

Z każdym kolejnym miesiącem przychody badanej firmy wzrastają średnio o 33,585 tys. zł.

Odchylenie standardowe składnika resztowego:

$$S_u = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (y_i - \hat{y}_i)^2}{n-2}} = 161,58$$

Faktyczne przychody badanej firmy różnią się od przychodów teoretycznych ustalonych na podstawie funkcji trendu przeciętnie o 161,58 tys. zł.



Rys. 3. Przychody PGK w Śremie w okresie styczeń 2023–luty 2024

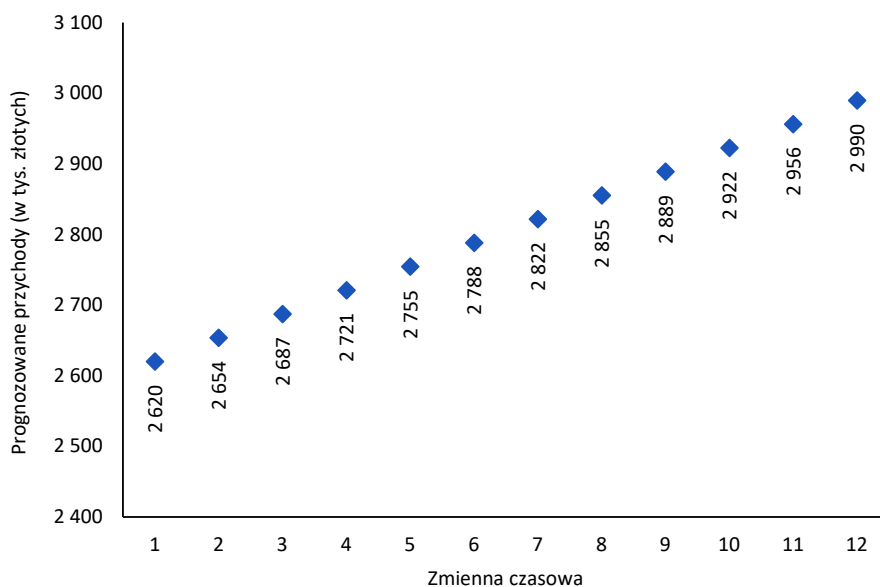
Źródło: opracowanie własne.

Prognozę przychodów firmy PGK w Śremie w kolejnych miesiącach przedstawiono w tabeli 3 oraz na rys. 4.

Tabela 3. Prognoza przychodów w okresie marzec 2024–luty 2025

Okres	Zmienna czasowa	Przychody (w tys. zł)
Miesiące	t	y
Marzec 2024	15	2 620,2
Kwiecień 2024	16	2 653,8
Maj 2024	17	2 687,4
Czerwiec 2024	18	2 721,0
Lipiec 2024	19	2 754,6
Sierpień 2024	20	2 788,2
Wrzesień 2024	21	2 821,7
Październik 2024	22	2 855,3
Listopad 2024	23	2 888,9
Grudzień 2024	24	2 922,5
Styczeń 2025	25	2 956,1
Luty 2025	26	2 989,7

Źródło: obliczenia własne.



Rys. 4. Prognoza przychodów w okresie marzec 2024–luty 2025

Źródło: opracowanie własne.

Komentując dane przedstawione powyżej, należy podkreślić, że:

1. Przychody mogą się różnić od prognozowanych o $\pm 161,58$ tys. zł.
2. Sprzedaż w marcu wyniosła 2 647 679 zł, prognoza (wskazana w tabeli) wynosiła 2 620 200 zł, wobec czego różnica to: 27 479 zł.

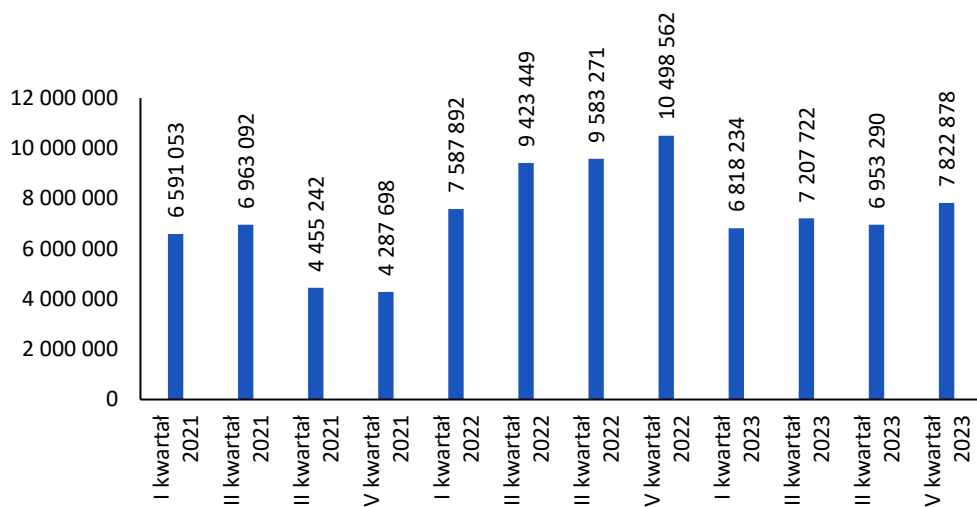
4. Analiza dynamiki kosztów firmy PGK w Śremie (kwartalnie) od I kwartału 2021 r. do IV kwartału 2023 r.

Należy najpierw przedstawić następującą uwagę: dla kosztów oraz wyniku finansowego trend nie istnieje (brak korelacji liniowej), stąd przeprowadzona zostanie analiza dynamiki.

Tabela 4. Zestawienie kosztów oraz indeksów jednopodstawowych oraz łańcuchowych w okresie I kwartał 2021 r.–IV kwartał 2023 r. (PGK w Śremie)

Okres	Koszty	Indeksy jedenpodstawowe o bazie w I kwartale 2021 roku	Indeksy łańcuchowe
I kwartał 2021	6 591 053	100	-
II kwartał 2021	6 963 092	105,6	105,6
III kwartał 2021	4 455 242	67,6	64,0
IV kwartał 2021	4 287 698	65,1	96,2
I kwartał 2022	7 587 892	115,1	177,0
II kwartał 2022	9 423 449	143,0	124,2
III kwartał 2022	9 583 271	145,4	101,7
IV kwartał 2022	10 498 562	159,3	109,6
I kwartał 2023	6 818 234	103,4	64,9
II kwartał 2023	7 207 722	109,4	105,7
III kwartał 2023	6 953 290	105,5	96,5
IV kwartał 2023	7 822 878	118,7	112,5

Źródło: sprawozdania finansowe PGK w Śremie.



Rys. 5. Zestawienie kwartalne kosztów firmy PGK w Śremie: I kwartał 2021 r. do IV kwartału 2023 r.

Źródło: opracowanie własne.

5. Dynamika kosztów (kwartalnie)

- Analiza indeksów jednopodstawowych (bazujących na I kwartale 2021 r.):

Koszty wzrosły z 6 591 053 zł w I kwartale 2021 r. do 7 822 878 zł w IV kwartale 2023 r., co wskazuje na zwiększenie się kosztów o 18,7% w ciągu niemal trzech lat. Najniższe kwartalne koszty wystąpiły w IV kwartale 2021 r. (4 287 698 zł) i były niższe o 34,9% niż w I kwartale 2021 r. W IV kwartale 2022 r. (10 498 562 zł) koszty wzrosły do najwyższego poziomu 159,3% względem bazy, co oznacza wzrost o 59,3% względem I kwartału 2021 r. Indeksy jednopodstawowe wskazują na znaczne fluktuacje kosztów w ciągu analizowanego okresu.

- Analiza indeksów łańcuchowych (względem poprzedniego kwartału):

Indeksy łańcuchowe ukazują zmiany kosztów z kwartału na kwartał. Najwyższy skok kosztów wystąpił między IV kwartałem 2021 r. a I kwartałem 2022 r. Koszty wzrosły wtedy o 77% w stosunku do poprzedniego kwartału. W III i IV kwartale 2021 r. oraz w I i III kwartale 2023 r. roku koszty w analizowanej firmie obniżały się w porównaniu z poprzednim kwartałem. Największy spadek kosztów, o 36%, wystąpił w III kwartale 2021 r. w stosunku do kwartału poprzedzającego.

Analiza ukazuje, że PGK w Śremie miało do czynienia z istotnym wahaniami kosztów na przestrzeni ostatnich trzech lat, z tendencją wzrostową, zwłaszcza w latach 2022 i 2023. Oznacza to dla przedsiębiorstwa potrzebę przygotowania

się na ewentualne dalsze zwiększanie kosztów operacyjnych oraz konieczność analizy czynników wpływających na takie zmiany, by lepiej zarządzać kosztami.

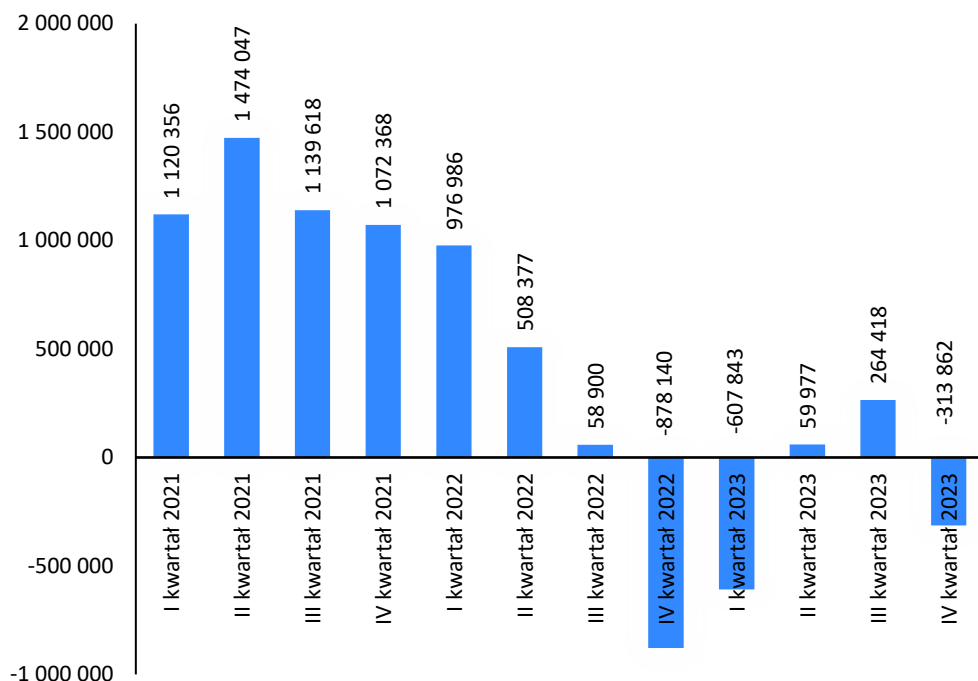
6. Analiza dynamiki wyniku finansowego w okresie: I kwartał 2021 r.–IV kwartał 2023 r.

W tym przypadku wyniki finansowy PGK w Śremie zostały przeanalizowane kwartalnie, zaczynając od I kwartału 2021 r. Podobnie jak w przypadku kosztów, wykorzystano indeksy jednopodstawowe i łańcuchowe do oceny zmian w zyskach (tabela 5 oraz wykres na rys. 6).

Tabela 5. Zestawienie wyniku finansowego oraz indeksów jednopodstawowych i łańcuchowych w okresie I kwartał 2021 r.–IV kwartał 2023 r. (PGK w Śremie)

Okres	Zysk	Indeksy jednopodstawowe o bazie w I kwartale 2021 roku	Indeksy łańcuchowe
I kwartał 2021	1 120 356	100,0	–
II kwartał 2021	1 474 047	131,6	131,6
III kwartał 2021	1 139 618	101,7	77,3
IV kwartał 2021	1 072 368	95,7	94,1
I kwartał 2022	976 986	87,2	91,1
II kwartał 2022	508 377	45,4	52,0
III kwartał 2022	58 900	5,3	11,6
IV kwartał 2022	–878 140	–78,4	–1490,9
I kwartał 2023	–607 843	–54,3	69,2
II kwartał 2023	59 977	5,4	–9,9
III kwartał 2023	264 418	23,6	440,9
IV kwartał 2023	–313 862	–28,0	–118,7

Źródło: sprawozdania finansowe PGK w Śremie.



Rys. 6. Wynik finansowy – kwartalnie dla PGK w Śremie (2021–2023)

Źródło: opracowanie własne.

7. Dynamika wyniku finansowego (kwartalnie)

Zyski zaczęły się kwotą 1 120 356 zł w I kwartale 2021 r., lecz z czasem wykazały znaczne fluktuacje, z niestabilnymi wynikami w kolejnych okresach, aż do osiągnięcia strat w IV kwartale 2022 r. i w dalszych okresach. Najwyższe kwartalne zyski odnotowano w II kwartale 2021 r. (1 474 047 zł), a najniższe w IV kwartale 2022 r. – odnotowano stratę w wysokości 878 140 zł. Analiza indeksów jednopodstawowych (bazujących na I kwartale 2021 r.).

Indeksy jednopodstawowe pokazują zmiany w zyskach w stosunku do bazy w I kwartale 2021 r. Zauważalny jest dramatyczny spadek zysku o 178,4 % w IV kwartale 2022 r. w porównaniu z I kwartałem 2021 r., co oznacza, że odnotowano stratę w tym kwartale.

8. Analiza indeksów łańcuchowych (względem poprzedniego kwartału)

Indeksy łańcuchowe wskazują na zmiany zysku z kwartału na kwartał. Wyjątkowo duży spadek zysków miał miejsce między III a IV kwartałem 2022 r.: indeks wynosił wówczas –1491%, co oznacza, że przedsiębiorstwo poniosło w tym kwartale wysoką stratę. Analiza indeksów wykazała znaczące fluktuacje zysków z okresami wzrostu i spadków, co sugeruje niestabilność finansową podmiotu.

9. Zakończenie

Analiza wskazuje, że PGK w Śremie zmagало się z niestabilną sytuacją finansową w zakresie zysków w analizowanym okresie. W pierwszych kwartałach odnotowano wzrosty, jednak w kolejnych okresach nastąpiło znaczące pogorszenie sytuacji, prowadzące do wartości ujemnych, zwłaszcza w drugiej połowie 2022 r. oraz w 2023 r.

Zaobserwowany trend sugeruje konieczność dogłębnej analizy przyczyn spadków oraz opracowania skutecznych strategii zarządzania ryzykiem finansowym. W związku z tym na obecnym etapie nie jest możliwe przedstawienie wiarygodnych prognoz dotyczących wyniku finansowego tego podmiotu w kolejnych okresach.

Bibliografia

- Arrow, K. J. (1971). *Eseje z teorii ryzyka* (tłum. B. Samojlik). PWN.
- Greń, J. (1975). *Statystyka matematyczna, modele i zadania*. PWN.
- Guzik, B. (2005). *Ekonometria*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- James, G., Witten, D., Hastie, T., Tibshirani, R. (2013). *An Introduction to Statistical Learning with Application in R*. Springer.
- Lange, O. (1967). *Optymalne decyzje. Zasady programowania*. PWN.
- Nowy słownik języka polskiego. (2002). Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ott, R. L., Longnecker, M. (2021). *An Introduction to Statistical Methods and Data Analysis*. Cengage Learning, Inc.
- Reilly, F. K. (1992). *Investments*. The Dryden Press.
- Sinkey, J. F. (1992). *Commercial Bank Financial Management*. Macmillan Publishing Co.
- Zgółkowa, H. (red.). (2002). *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny, t. 23*. Wydawnictwo Kurpisz.

Akty prawne

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 18 ze zm.)

Część IV

Varia

Mentor, Uczony, Człowiek – prof. dr hab. Ryszard Herbut we wspomnieniach byłego studenta

Cytuj jako: Szczepański, A. (2025). Mentor, Uczony, Człowiek – prof. dr hab. Ryszard Herbut we wspomnieniach byłego studenta. W: B. Detyna, P. Szymaniec (red.), *Administracja publiczna i polityki publiczne. Tom poświęcony pamięci Profesora Ryszarda Herbuta. Seria: Administracja Publiczna – Zagadnienia Prawne, Instytucjonalne i Koncepcje Zarządzania* nr 5/2025 (s. 240–244). Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa.

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowa (CC BY 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pl>

DOI: [10.71433/2025.99.4.15](https://doi.org/10.71433/2025.99.4.15)

„Nie umiera ten, kto trwa w pamięci żywych”, zauważył ks. Jan Twardowski. Słowa te, choć często przywoływane, nie tracą swojej głębi i aktualności. Zwłaszcza w obliczu straty jednostki wybitnej – Profesora Ryszarda Herbuta – który przez lata swojego życia pozostawił po sobie nie tylko imponujący katalog osiągnięć naukowych, ale także niezatarty ślad w umysłach i sercach wychowanków. Pamięć o Nim – oprócz żalu i tęsknoty – stanowi również akt najwyższego szacunku wobec jego dokonań, charakteru i wartości, które uosabiał w życiu codziennym. Był przykładem wierności własnym ideałom, wytrwałości, konsekwencji i etosu pracy, które to zasady wpajał studentom. Wszyscy oni, w tym piszący te słowa, są wdzięczni Profesorowi za trud włożony w kształtowanie charakterów swoich podopiecznych, w tym m.in. za otwartość, stałe dążenie do prawdy i impuls do dociekań oraz odkrywania nieuchwytnych znaczeń w miejscach, które z pozoru wydają się ich pozbawione.

Wiadomość o śmierci Profesora wywołała smutek i żal, skłaniając jednocześnie do refleksji i wspomnień o Wielkim Człowieku. Również autor tego tekstu czuje moralny obowiązek oddania hołdu Zmarłemu.

¹ Dr, Collegium Witelona Uczelnia Państwowa, ORCID: [0000-0003-0632-1713](https://orcid.org/0000-0003-0632-1713).

Pierwsze spotkanie z Profesorem

W 2001 r. rozpocząłem studia w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Legnicy na specjalności „służby publiczne”². Nie wiedziałem wówczas, czym charakteryzują się nauki polityczne, nie znałem treści przedmiotowych realizowanych na poszczególnych zajęciach, nie poznałem nawet większości nauczycieli z mojej uczelni! Pamiętam jednak, że podczas zebrania studenckiego Koła Naukowego Młodych Politologów³ (KNMP), do którego zapisałem się już z początkiem roku akademickiego, starsi koledzy i koleżanki często wymieniali nazwisko Profesora Ryszarda Herbuta. Zawsze mówili o Nim z wielkim szacunkiem i estymą, podkreślając szeroką wiedzę i niezwykle przejrzysty styl prowadzenia wykładów. Pierwszorocznikom polecali również zapoznać się z *Leksykonem politologii* (Antoszewski i Herbut, 2000), który ich zdaniem już niebawem miał się okazać pozycją niezbędną dla nas w trakcie studiów. I faktycznie tak było! Wkrótce, oprócz wspomnianego *Leksykonu*, pojawiła się kolejna „biblia”, tj. *Demokracje zachodnioeuropejskie – analiza porównawcza* (Antoszewski i Herbut, 1997) – napisany rzeczowym i zrozumiałym językiem podręcznik, który stał się niezbędny do zdania egzaminu z przedmiotu systemy polityczne Europy. Obie publikacje do dziś zajmują poczesne miejsce w mojej bibliotece.

W maju 2002 r. w ramach KNMP wziąłem udział w organizacji studenckiej konferencji naukowej pt.: *I Ogólnopolskie Forum Młodych „Oblicza demokracji. Demokracja lokalna a demokracja globalna”*. Legnicę odwiedzili wówczas przedstawiciele wielu ośrodków akademickich z kraju, m.in. z Katowic, ze Szczecina, z Włocławka i Rzeszowa. Dostałem wówczas zaszczytu osobistego poznania Profesora, który pełnił funkcję moderatora jednego z paneli dyskusyjnych. Zapamiętałem Go wówczas jako osobę bardzo inteligentną, o szerokiej i interdyscyplinarnej wiedzy, którą przekazywała w klarowny i bardzo sugestywny sposób. Profesor wzbudzał podziw i szacunek wśród uczestników konferencji do tego stopnia, że nie chcieli nawet opuścić sali obrad po zakończonej dyskusji! Woleli jak najdłużej z Nim pozostać i konstituować rozmowę, nawet kosztem czasu wolnego. Byli szczerze zafascynowani postacią Wykładowcy i – o czym wielokrotnie wspominali w rozmowach kularowych – szczerze nam Go zazdrościli. I nie bez znaczenia był tu również Jego wizerunek – osoby poważnej, o bystrym

² Zgodnie z obowiązującą wówczas Ustawą z dnia 26 czerwca 1997 r. o wyższych szkołach zawodowych (Dz.U. nr 96, poz. 590 ze zm.) były to placówki, które realizowały kształcenie na kierunkach i (lub) specjalnościach zawodowych, przygotowujących absolwentów do podjęcia pracy. W ofercie edukacyjnej uczelni znajdowała się m.in. specjalność „służby publiczne”, której treści programowe odpowiadały tematyce realizowanej na kierunku politologia. W konsekwencji gros kadry dydaktycznej legnickiej PWSZ stanowili pracownicy naukowcy Instytutu Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego, w tym Profesor Ryszard Herbut.

³ Jego opiekunem był wówczas dr Robert Wiszniowski.

spojrzeniu i pojawiającym się niekiedy delikatnym uśmiechu na twarzy, z nieodłączną fajką w dłoni, z której unosił się subtelny zapach tytoniu, o delikatnym czekoladowo-wiśniowym aromacie.

Będąc Jego studentem...

W trakcie drugiego i trzeciego roku studiów uczestniczyłem w dwóch kursach prowadzonych przez Profesora. Były to: *Partie i systemy partyjne* i *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej*, które uważam za jedne z najlepiej prowadzonych zajęć w całym moim studenckim życiu. Profesor Herbut już na wstępie zapewnił nas, że jeśli będziemy w stanie zanotować jego wykłady, a następnie opanować przekazane nam zagadnienia, to nie będziemy musieli korzystać z żadnych podręczników – nawet z Jego słynnej publikacji: *Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych* (Herbut, 2002). I rzeczywiście – w trakcie prelekcji przekazywał nam bardzo dużo informacji, czyniąc to w sposób niezwykle interesujący, uporządkowany i zrozumiały, co umożliwiło opanowanie pożądanego przez Pana Profesora wiedzy. Swoje wykłady dzielił na trzy części, tj. wstęp (w którym przypominał problematykę poruszaną podczas poprzedniego spotkania), rozwinięcie (stanowiące właściwy fragment narracji) i zakończenie (podsumowujące omawiany zakres materiału). Na Jego prelekcje przychodzili niemal wszyscy studenci z całego roku, ponieważ każdy chciał Go posłuchać. I mało który z nas ośmielał się odzywać podczas zajęć, mimo że Profesor niekiedy zachęcał nas do dyskusji, starając się mobilizować słuchaczy do myślenia i holistycznego postrzegania otaczającego świata. Posiadane przez Niego wiedza, doświadczenie i sposób bycia, a także świadomość czekającego nas egzaminu skutecznie odbierały nam mowę. W konsekwencji zdecydowana większość uczestników wybrała pisemną formę weryfikacji przedmiotu, choć niektórzy (w tym autor niniejszego tekstu) zgłosili się na zaliczenie ustne. I nie żałowali podjętej decyzji!

Zwieńczeniem studiów był egzamin dyplomowy, przeprowadzony po zakończeniu ostatniego – szóstego – semestru nauki. Profesor Herbut jako nasz recenzent uczestniczył w pracy komisji⁴, zadając pytania i przysłuchując się odpowiedziom studentów. Jego obecność z jednej strony deprimowała dyplomantów, ale z drugiej – napawała poczuciem dumy i satysfakcji związanej z obecnością Profesora. Poziom radości osiągnął punkt kulminacyjny, gdy po zdanym egzaminie Profesor pogratulował nam uzyskania bardzo dobrych wyników i życzył wszelkiej pomyślności na dalszej drodze edukacyjnej.

⁴ Tworzyli ją ponadto: promotor – dr Robert Wiszniowski – i przewodnicząca – dr Lilla B. Paszkiewicz.

Kolejny etap

Naturalnym krokiem po ukończeniu legnickiej PWSZ była kontynuacja nauki w Instytucie Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego, gdzie funkcję dyrektora – rzecz jasna! – pełnił Profesor Ryszard Herbut. Wprawdzie nie miałem już możliwości uczęszczania na Jego zajęcia, ale dostałem zaszczytu ponownego spotkania Go w innych okolicznościach – podczas zakończonego sukcesem egzaminu wstępnego na studia doktoranckie, do którego przystąpiłem już jako magister politologii. Po kilku latach przygotowałem pod opieką prof. dra. hab. Roberta Wiszniowskiego dysertację, którą Pan Profesor Herbut zgodził się zrecenzować. Bardzo wnikliwie przeanalizował treść pracy i sformułował szereg merytorycznych uwag i spostrzeżeń, z którymi oczywiście w pełni się zgodziłem i wprowadziłem je do wydanej niebawem książki, będącej poprawioną i uzupełnioną wersją doktoratu. Również i tym razem Pan Profesor nie odmówił pomocy i zgodził się być recenzentem publikacji, za co po dziś dzień jestem mu bardzo wdzięczny.

In memoriam

Profesor dr hab. Ryszard Herbut pozostawił po sobie bogaty dorobek naukowy. Był autorem i współautorem kilkudziesięciu prac, wśród których znajdowały się m.in. monografie, artykuły w czasopismach krajowych i zagranicznych oraz podręczniki akademickie. Do dziś stanowią one fundament kursów dotyczących problematyki systemów politycznych (w tym partyjnych), realizowanych na kierunkach studiów z zakresu nauk społecznych i humanistycznych.

Jednak najważniejsze dziedzictwo, które pozostawił po sobie Człowiek – Wzór Dydaktyki, Uczony i Nauczyciel, to zaszczerpiecie u wielu młodych osób wiary w sens poświęcenia naukowego i kontynuowania ścieżki badawczej. Był jednym spośród tych wybitnych przedstawicieli nauki, którzy swoim przykładem zachęcili byłych studentów – w tym piszącego te słowa – do podjęcia próby pójścia w ślady swoich autorytetów i kontynuowania ich wysiłków. Profesor Ryszard Herbut na zawsze pozostanie symbolem rzetelności badawczej, dydaktycznego autorytetu i bezgranicznego zaangażowania w rozwój nauki.

Mając powyższe na uwadze i odwołując się do przywołanych na wstępie słów ks. Jana Twardowskiego, mogę z całą mocą stwierdzić, że Profesor Ryszard Herbut nie odszedł, ale wciąż jest z nami, ponieważ pamięć o Nim jest i pozostanie żywa.

Bibliografia

- Antoszewski, A., Herbut, R. (red.). (1997). *Demokracje zachodnioeuropejskie – analiza porównawcza*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Antoszewski, A., Herbut, R. (red.). (2000). *Leksykon politologii*. Wydawnictwo Alta 2.
- Herbut, R. (2002). *Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 26 czerwca 1997 r. o wyższych szkołach zawodowych (Dz.U. nr 96, poz. 590 ze zm.)