

Cyberprzestrzeń i administracja

Administracja publiczna

– zagadnienia prawne, instytucjonalne
i koncepcje zarządzania

red. Beata Detyna, Piotr Szymaniec



Cyberprzestrzeń i administracja

Administracja publiczna
– zagadnienia prawne, instytucjonalne
i koncepcje zarządzania

red. Beata Detyna, Piotr Szymaniec

Wałbrzych 2022

Cyberprzestrzeń i administracja
Administracja publiczna –
Zagadnienia prawne, instytucjonalne i koncepcje zarządzania nr 3
Redakcja: Beata Detyna, Piotr Szymaniec

Recenzenci:

dr hab. Aleksandra Syryt – Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie,
dr hab. Bogusław Przywora – Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie

Stan prawny na 20 grudnia 2022 r.

© Copyright by Akademia nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa, Wałbrzych 2022

e-ISBN: 978-83-63839-75-8

Redakcja językowa i korekta: Agnieszka Flasińska

Projekt okładki: Wirginia Grochowska

DTP: Małgorzata Dyr

Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa
ul. Zamkowa 4
58-300 Wałbrzych
tel. +48 74 641 92 226

Spis treści

Wstęp.	5
Część I: Społeczne i prawne aspekty cyberprzestrzeni	11
1. Ján Králik, <i>Cyberviolence against Children</i>	13
2. Libor Klimek, <i>Payment Cards with Radio-Frequency Identification and Legal Regulation of Their Misuse: European and National Perspectives</i>	25
3. Andrzej Małkiewicz, <i>Rola fake news podczas konfliktu w Ukrainie.</i>	35
4. Iryna Kiyanka, Illya Turovskyi, <i>Russia as a Terrorist State and a State-Sponsor of Terrorism</i>	47
Część II: Zagadnienia instytucjonalne i prawne	55
1. Sławomir Czetwertyński, <i>Koncepcja dóbr niepożądanych społecznie w świetle teorii regulacji</i>	57
2. Lech Kurowski, Piotr Szymaniec, <i>Regulacje polityki mieszkaniowej. Zagadnienia teoretyczne i przypadek Polski</i>	73
3. Andrzej Szczepański, <i>Bezpieczeństwo kulturowe mniejszości narodowych i etnicznych w III RP – zarys problematyki</i>	93
4. Grzegorz Kamieński, Adrian Borys, <i>Przedawnienie zobowiązania podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości – decyzja ustalająca a decyzja określająca</i>	127
5. Tomasz Orzech, <i>Postępowanie kontrolne jako element zarządzania państwem – wybrane aspekty.</i>	145
6. Grzegorz Kamieński, <i>Przesłanki odpowiedzialności cywilnoprawnej i karnej pielęgniarki za zarażenie pacjenta koronawirusem</i>	161

Część III: Organizacja i zarządzanie w administracji publicznej – wyzwania społeczne, techniczne i środowiskowe	179
1. Andrzej W. Jabłoński, <i>Rola marketingu w zarządzaniu publicznym – wprowadzenie</i>	181
2. Joanna Nowicka, <i>Korzyści uwzględnienia koncepcji sharing economy w zarządzaniu publicznym</i>	201
3. Mirosław Potapowicz, <i>Wybrane zasady, formy i narzędzia etyczne stosowane w jednostce samorządu terytorialnego na przykładzie Starostwa Powiatowego w Wałbrzychu</i>	223
4. Beata Detyna, Agnieszka Mroczek-Czetwertyńska, <i>Współpraca miast partnerskich – założenia teoretyczne a praktyka na przykładzie Wałbrzycha i Hradca Králové</i>	243

Wstęp

Z wielką przyjemnością oddajemy w ręce Czytelników trzeci numer serii „Administracja publiczna – zagadnienia prawne, instytucjonalne i koncepcje zarządzania”, oznaczony hasłem: *Cyberprzestrzeń i administracja*. Tom ten jest pierwszym opatrzonym nową nazwą wałbrzyskiej Uczelni, funkcjonującą od początku października 2022 r.: Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa.

Wybór tytułu wiąże się z tym, że o ile treścią całości tomu są następujące pod wpływem wielu czynników przeobrażenia zadań państwa, administracji publicznej i zarządzania, o tyle lejtymotywnie znacznej części tekstów w nim zamieszczonych jest przestrzeń wirtualna. Truizmem jest stwierdzenie, że Internet zmienił sferę publiczną, a co za tym idzie – również funkcjonowanie władz publicznych¹. Jednakże ważne jest przyjrzenie się charakterowi tych przeobrażeń. Wydaje się, że w tej kwestii rację ma brytyjski profesor, Richard Susskind, gdy pisze: „W tej chwili szczegóły techniczne są mniej ważne niż zrozumienie tego, że technologia niesie z sobą fundamentalne zmiany w całym społeczeństwie i nie sprowadza się do automatyzacji dotychczasowych praktyk”. Autor ten ilustruje swoją tezę, pisząc, że wskazywany przezeń trend transformacyjny obserwować można „na przykładzie transportu, w którym zadebiutowały samochody autonomiczne, produkcji wykorzystującej roboty, usług finansowych wprowadzających systemy takie, jak handel algorytmiczny i *blockchain*, wysoko wyspecjalizowanych dziedzin coraz częściej wykorzystujących SI i sektora rządowego, w którym rośnie zainteresowanie *big data*”². Niedawna pandemia COVID-19 spowodowała akcelerację tych przemian, zwłaszcza w obszarze działania władz publicznych. Duża część usług realizowanych przez administrację elektroniczną stała się dostępna

¹ Wcześniej zaś – nieco paradoksalnie, wbrew rozpowszechnionemu wyobrażeniu o (do)wolności „surfowania” w sieci – spowodował w znacznej mierze „upublicznienie” dotychczasowej sfery prywatnej.

² R. Susskind, *Sądy internetowe i przyszłość wymiaru sprawiedliwości*, tł. S. Kowalski, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 37.

online, podczas gdy jeszcze parę lat temu wręcz niewyobrażalne było – mimo istnienia technicznych możliwości po temu – organizowanie zdalnych posiedzeń różnych organów, a tym bardziej rozpraw administracyjnych czy rozpraw sądowych³. Jest zupełnie niepodważalnym faktem, że sztuczna inteligencja odgrywa coraz poważniejszą rolę w wykonaniu rozlicznych zadań publicznych, poczynając od transportu publicznego, organizacji ruchu drogowego, zapewnienia dostaw energii elektrycznej i ciepłej czy utrzymania czystości.

Obecnie sądy internetowe, których utworzenie postuluje wspomniany Richard Susskind, nie są niewyobrażalną mrzonką, jak wydawało się jeszcze niedawno, choć decydowanie o prawach i wolnościach jednostki przez sztuczną inteligencję przynajmniej na kontynencie europejskim nadal budzi bardzo poważne opory. W Niemczech zmiany dokonane w 2016 r.⁴ w kodeksie podatkowym (*Abgabenordnung, AO*) z 16 marca 1976 r.⁵, a następnie w 2017 r. w federalnej ustawie o postępowaniu administracyjnym z 25 maja 1976 r. (*Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG*)⁶ i w ustawie o postępowaniu w sprawach socjalnych z 18 sierpnia 1980 r. (*Zehntes Buch des Sozialgesetzbuches, SGB X*)⁷ – wprowadziły w pełni zautomatyzowane postępowania administracyjne, które opierają się wyłącznie na algorytmach i są odmienne od również występujących w ustawach częściowo automatycznych postępowań. Dodany § 35a ustawy o postępowaniu administracyjnym (*VwVfG*)⁸ ustanawia trzy warunki, kiedy jest możliwe wydanie decyzji w sposób w pełni zautomatyzowany. Pierwszym jest to, że akt administracyjny (decyzja administracyjna) musi być takiego rodzaju,

³ Oprócz ewidentnych korzyści w postaci oszczędności czasu i ograniczenia kosztów elektroniczne rozprawy mają niewątpliwe ograniczenia. Trudno bowiem ocenić na przykład zachowanie świadka podczas składania zeznań czy też to, czy na świadka składającego zeznanie w formie zdalnej ktoś przebywający w tym samym pomieszczeniu nie wpływał.

⁴ *Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens* z dnia 18.7.2016 r., BGBl. („Bundesgesetzblatt”), I, 2016, s. 1679.

⁵ BGBl. I, 1976, s. 613.

⁶ BGBl. I, 1976, s. 1253. Ustawa ta powstała jako modelowa regulacja postępowania administracyjnego dla niemieckich krajów związkowych, przy czym jej przepisy mogą mieć zastosowanie tylko do sytuacji, w których organy administracji publicznej państw związkowych stosują prawo federalne. Jednakże w myśl § 1 ust. 3 ustawa ta nawet wówczas nie ma zastosowania, jeżeli kraj związkowy uchwalił swoją własną regulację postępowania administracyjnego. Tym samym federalny akt – jak podkreśla się w piśmiennictwie – był zachętą do przygotowywania swoich własnych ustaw normujących postępowanie administracyjne.

⁷ BGBl. I, 1980, s. 1469.

⁸ „Ein Verwaltungsakt kann vollständig durch automatische Einrichtungen erlassen werden, sofern dies durch Rechtsvorschrift zugelassen ist und weder ein Ermessen noch ein Beurteilungsspielraum besteht” (tłumaczenie: „Akt administracyjny może zostać wydany całkowicie w sposób zautomatyzowany, jeżeli zezwala na to prawo i gdy nie ma swobody uznania”).

iz nadaje się do wydania w całkowicie zautomatyzowany sposób. Po drugie – przepisy prawa pozwalają na wydanie aktu (decyzji) w sposób zautomatyzowany. Po trzecie zaś – w danym przypadku nie ma dyskrecjonalności lub marginesu uznania po stronie organu administracji publicznej. Wskazany przepis odnosi się zatem do rozstrzygnięć, które w polskim prawie administracyjnym nazywa się decyzjami związanymi. To dość zwarte uregulowanie wąsko zakreśliło możliwości, w których może nastąpić wydanie rozstrzygnięcia za pomocą środków elektronicznych⁹. Jeszcze nie ma bowiem zgody na to, aby sztuczna inteligencja rozważała przeciwstawne nierzadko interesy prawne stron postępowania czy określała, w jakim zakresie przyznanie stronie jakiegoś świadczenia jest uzasadnione. W polskim porządku prawnym nie istnieje w ogóle możliwość wydawania decyzji w sposób całkowicie zautomatyzowany, a więc debata na ten temat niewątpliwie jeszcze nas czeka¹⁰.

Dopuszczenie wydawania decyzji uznaniowych przez sztuczną inteligencję – jeśli do tego dojdzie – będzie rewolucją w funkcjonowaniu europejskiej administracji publicznej. Oprócz niewątpliwie negatywnych stron¹¹ miałoby to swoje niewątpliwie zalety, chociażby z tego powodu, iż sztuczna inteligencja nie ma konfliktu interesów, który może występować u ludzi wydających rozstrzygnięcia (problem ten jest wspomniany w innym kontekście w niniejszej książce). Niewątpliwie można sobie wyobrazić taką regulację, która to wprowadzi, zabezpieczając jednocześnie prawa jednostki. Taka regulacja mogłaby przewidywać chociażby, że to strony postępowania decydowałyby, czy oddać sprawę do rozstrzygnięcia sztucznej inteligencji. Sądzić można, że sporo osób wybierałoby

⁹ Zob. szerzej: C. Fraenkel-Haeberle, *Fully digitalized administrative procedures in the German legal system*, „European Review of Digital Administration & Law – Erdal” 2020, vol. 1, no. 1–2, s. 105–111. Warto wskazać, że podobna do niemieckiej regulacja możliwości wydawania rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym za pomocą środków automatycznych obowiązuje również we Włoszech. Na temat ostatnich zmian w niemieckiej administracji publicznej pod wpływem nowych technologii – zob. I. Mergel, *Digital Transformation of the German State*, [w:] S. Kuhlmann, I. Proeller, D. Schimanke, J. Ziekow (eds.), *Public Administration in Germany*, Palgrave Macmillan – Springer, Cham 2021, s. 331–355.

¹⁰ Należy zwrócić uwagę, że w ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 813 ze zm.) wprowadzono art. 47c, stanowiący, że: „Prowadzenie działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej dotyczącej zjawisk pozostających we właściwości KAS oraz dokonywanie analizy ryzyka (...) może polegać na zautomatyzowanym przetwarzaniu danych lub na zautomatyzowanym podejmowaniu decyzji w tym profilowaniu, wywołującym skutki prawne wobec osoby profilowanej lub której dane podlegają zautomatyzowanemu przetwarzaniu”. Chodzi tu jednak o analizę i wychwycenie sytuacji, które potencjalnie mogłyby świadczyć o obchodzeniu prawa, a nie wydawanie decyzji administracyjnych.

¹¹ Nie wiadomo na przykład, czy sztuczna inteligencja potrafiłaby znaleźć niewielkie różnice w stanach faktycznych pozornie takich samych spraw.

taką możliwość, gdyż przewidywałyby, że czas oczekiwania na rozstrzygnięcie byłby krótszy niż w przypadku „tradycyjnego” postępowania. Ponadto stronom mógłby przysługiwać sprzeciw od decyzji wydanej w sposób automatyczny, powodujący, że decyzja taka traciłaby byt prawny, a sprawa rozstrzygana byłaby ponownie – ale w dalszym ciągu na poziomie postępowania pierwszoinstancyjnego – przez ludzi będących członkami albo pracownikami organu administracji publicznej, który ma kompetencje do rozpatrzenia danej sprawy. Wszystko to – przynajmniej w polskim kontekście – są jednak rozważania dotyczące przyszłości, a przedstawione tu refleksje mają charakter jedynie wprowadzenia do tematyki książki.

Pierwsza część książki nawiązuje do międzynarodowej konferencji naukowej, która odbyła się w wałbrzyskiej Uczelni 9 czerwca 2022 r. Wówczas przedstawiciele różnych dyscyplin – prawnicy, politolodzy, pedagodzy czy ekonomiści – dyskutowali o społecznych konsekwencjach dynamicznego rozwoju cyberprzestrzeni. Tematyka wystąpień obejmowała zagrożenia łączące się ze stalkingiem, pornografią, wyludzeniem danych i celowym rozprzestrzenianiem nieprawdziwych informacji (*fake news*) w Internecie, rozwój nowych technologii w administracji publicznej (w tym administracji lokalnej) w Europie, a także wyzwania, jakie technologie te wywołują w sferze pedagogiki. Wśród czynnych uczestników znaleźli się wówczas tacy specjaliści, jak prof. Mirosława Nowak-Dziemianowicz (Akademia WSB w Dąbrowie Górniczej, Komitet Nauk Pedagogicznych PAN), prof. Robert Wiszniowski (rektor wałbrzyskiej Uczelni), doc. Libor Klimek i dr Ján Králik (Uniwersytet Mateja Bela w Bańskiej Bystrzycy), doc. Bystrík Šramel (Uniwersytet św. Cyryla i Metodego w Trnawie), prof. Andrzej Małkiewicz (Uniwersytet Zielonogórski), prof. Maciej Siwicki (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu), prof. Patrizia Magaro (Uniwersytet Genueski), dr Javier Lorenzo Rodriguez (Universidad Carlos III w Madrycie), prof. Edit Soos (Uniwersytet w Szegedzie), dr Kamil Glinka (Uniwersytet Wrocławski), prof. Lech Kurowski, dr Dominik Figiel i dr Małgorzata Radyńska (Wałbrzych).

Pierwszą część tomu otwiera praca Jána Králika analizująca problematykę walki z cyberprzestępczością skierowaną przeciw dzieciom na poziomie międzynarodowym oraz środków przeciwdziałania temu zjawisku przyjętych w Republice Słowackiej. Libor Klimek zajął się z kolei kwestią nadużycia kart płatniczych, zwracając uwagę na implementację w słowackim systemie prawnym wymogów zawartych w prawie europejskim w zakresie zwalczania fałszowania środków płatniczych i oszustw związanych z bezgotówkowymi środkami płatniczymi. Dwa ostatnie rozdziały tej części dotyczą obecnej sytuacji w Ukrainie i środków „hybrydowych” stosowanych przez podmioty związane z Federacją Rosyjską, obejmujących również ataki w cyberprzestrzeni. Andrzej Małkiewicz

z badał temat celowego rozpowszechniania fałszywych wiadomości (*fake news*) podczas pierwszej fazy agresji w Ukrainie (luty–czerwiec 2022 r.). Z kolei Iryna Kiyanka i Illya Turovskyi (Lwowski Uniwersytet Narodowy im. Iwana Franki) omówili reakcję opinii międzynarodowej na działania o charakterze terrorystycznym, których źródłem są władze rosyjskie.

Dwa spośród tekstów zamieszczonych w części trzeciej – zatytułowanej „Organizacja i zarządzanie w administracji publicznej – wyzwania społeczne, techniczne i środowiskowe” – również odnoszą się do rozwoju nowych technologii. Andrzej W. Jabłoński (Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu) przedstawił rolę marketingu w zarządzaniu publicznym, przy czym zaznaczyć trzeba, że instrumenty marketingowe związane z promocją i reklamą ulegają ciągłym przemianom wraz z przeobrażeniami cyberprzestrzeni. Joanna Nowicka (Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu) wskazała zaś implikacje dla zarządzania publicznego, wynikające z rozwoju ekonomii współdzielenia (*sharing economy*), będącej trendem we współczesnej gospodarce opisanym po raz pierwszy w 2010 r., który mógł zaistnieć wskutek pojawienia się elektronicznych mediów, takich jak platformy cyfrowe czy aplikacje mobilne. Problematyka ta dotąd nie była w polskim piśmiennictwie analizowana z perspektywy *public management*.

Nowe technologie niewątpliwie wpływają na możliwość współpracy miast partnerskich, powodując, że duża odległość geograficzna między nimi staje się coraz mniejszą przeszkodą w efektywnej współpracy. Przykładem może być umowa partnerska między Wałbrzychem a Cape Breton Regional Municipality w Kanadzie (Nowa Szkocja), zawarta w styczniu 2019 r. W ramach tej kooperacji jeszcze w okresie pandemii COVID-19 odbyło się szereg zdalnych wydarzeń, a także zacieśniono współpracę między wałbrzyorską Uczelnią i Cape Breton University, w której ramach polscy studenci mogli brać udział w 2021 r. w zajęciach *online* prowadzonych w Kanadzie przez prof. Toma Urbaniaka. Natomiast w pracy zamieszczonej w niniejszym tomie Beata Detyna i Agnieszka Mroczek-Czetwertyńska (Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa) przeanalizowały i podsumowały dużo bardziej tradycyjną, ale też owocną współpracę między Wałbrzychem a miastem Hradcem Králové w Republice Czeskiej. Kolejny rozdział tej części tomu, autorstwa Mirosława Potapowicza, porusza – na przykładzie Starostwa Powiatowego w Wałbrzychu – ważną dla zarządzania publicznego problematykę zasad, form i narzędzi etycznych stosowanych w urzędzie administracji publicznej.

Druga część tomu poświęcona jest zagadnieniom instytucjonalnym i prawnym w zarządzaniu publicznym. Dwie z prac zamieszczonych w tej części odnoszą się do kwestii regulacji publicznej. Sławomir Czetwertyński (Uniwersytet

Ekonomiczny we Wrocławiu) przeanalizował koncepcję dóbr niepożądanych społecznie w perspektywie teorii regulacji. Natomiast Lech Kurowski i Piotr Szymaniec (Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa) zajęli się regulacjami polityki mieszkaniowej, zarówno odnosząc się do strony teoretycznej, jak i oceniając polskie unormowania zmieniające się w ciągu ostatnich trzydziestu lat. Andrzej Szczepański (Collegium Witelona Uczelnia Państwowa) zbadał problem bezpieczeństwa kulturowego mniejszości narodowych i etnicznych w III RP. Grzegorz Kamiński (Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa) i Adrian Borys (Uniwersytet Wrocławski) przedstawili zagadnienie przedawnienia zobowiązania podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości, będącego najbardziej znaczącym z praktycznego punktu widzenia z podatków lokalnych. Natomiast Tomasz Orzech (Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa) zajął się problematyką postępowania kontrolnego jako elementu zarządzania państwem. Część tę zamyka analiza Grzegorza Kamińskiego dotycząca przesłanek odpowiedzialności cywilnoprawnej i karnej pielęgniarki za zarażenie pacjenta koronawirusem. Organizacja publicznej służby zdrowia – „świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych”, jak określono w art. 68 Konstytucji RP – należy do władz publicznych, a osoby realizujące takie świadczenia podlegają różnego rodzaju odpowiedzialności. Co prawda – wydaje się, że epidemia COVID-19 już przeminęła i została przyćmiona przez takie wydarzenia, jak wojna w Ukrainie. Jednakże wnioski zawarte w tej pracy pozostają aktualne w przypadku ewentualnego wystąpienia podobnych sytuacji w przyszłości.

Mamy nadzieję, że zamieszczone w niniejszym tomie prace staną się impulsem do dalszych badań nad podjętą tutaj problematyką, zwłaszcza nad następstwami rozwoju nowych technologii dla zarządzania publicznego i administracji publicznej. Chcielibyśmy też zaanonsować, że niebawem ukaże się kolejna monografia z cyklu „Administracja publiczna – zagadnienia prawne, instytucjonalne i koncepcje zarządzania”.

*Beata Detyna
Piotr Szymaniec*

Część I

Společne i prawne aspekty cyberprzestrzeni

Cyberviolence against Children

Introduction

At the beginning of the 21st century, the Internet began to be used more frequently. The increase in usage can also be observed among children who, in addition to education, use the Internet increasingly in their free time, having access to it 24 hours a day, 7 days a week, without sufficient parental control.²

Their vulnerability makes them an easy target for aggressors who find it easier to harm someone online because perpetrators may do it anonymously and studies also show that they feel less remorse.³

Examples include insulting, cursing, intimidating, threatening or blackmailing, identity thefts, personal data thefts, sexual harassment, creating of fake and mocking profiles or posting intimate or edited photos and videos. These actions committed by means of or facilitated by information and communication technologies may be described as cyberviolence. These negative acts may unfortunately also lead to fatal consequences. In Gdansk, a 14-year-old girl committed suicide after her classmates stripped her in front of the whole class, pretending rape, recording everything and subsequently posting it on Internet.⁴ A 13-year-old boy Ryan committed suicide in Vermont after becoming victim

¹ JUDr. Ján Králik, LL.M., PhD., M.A., Department of International, European Law and Legal Communication, Faculty of Law, Matej Bel University, Banská Bystrica, Slovak Republic, jan.kralik2@umb.sk.

² According to the findings of a survey commissioned by the Cyber Security Competence and Certification Center in April 2022, up to 76.4% of parents interviewed do not use any tools to control their children in the digital space.

³ E. Peebles, *Cyberbullying: Hiding behind the screen*, "Paediatrics & Child Health" 2014, Vol. 19, No. 10, p. 527.

⁴ B. Aksamit, P. Gluchowski, *Odpowiedziała: Dam sobie radę, mamo*, "Gazeta Wyborcza" 2006, October 31.

of cyberbullying.⁵ For that reason, effective punishment of perpetrators for such actions is only one of the important aspects. Since children are vulnerable groups that need greater care, their protection is crucial. It should be ensured that whenever such acts occur, victims have possibilities to contact designated professionals who may offer help. Prevention is also key.

Some aspects of cyberviolence and measures to counter it will be elaborated in this work. In the first part, international activities will be mentioned. We will put our focus on the activities of the working group on cyberbullying and other forms of online violence, especially against women and children (hereinafter referred to as The Working Group on Cyberbullying), established under Cybercrime Convention Committee (hereinafter referred to as T-CY) of the Council of Europe to study the topic of cyberviolence prepared its Mapping Study on Cyberviolence.

In the second part, Slovak legislative framework will be specified. Focus will be on Criminal Code provisions under which cyberviolence may be prosecuted. A recent example of updated legislation will be provided. In the last part the importance of prevention and protection measures that are being adopted in the Slovak Republic will be emphasized.

Activities combating cyberviolence at an international level

Cyberviolence encompasses a wide variety of crimes. The Working Group on Cyberbullying prepared its Mapping Study on Cyberviolence in which it outlined mapping acts that constitute cyberviolence, provided examples of national experience and expertise, discussed international responses to cyberviolence and developed recommendations for further action.

The Working Group on Cyberbullying defined cyberviolence as: “the use of computer systems to cause, facilitate, or threaten violence against individuals that results in, or is likely to result in, physical, sexual, psychological or economic harm or suffering and may include the exploitation of the individual’s circumstances, characteristics or vulnerabilities.”⁶

In view of the above, it may be observed that cyberviolence differs from classic forms of violence in that it has no space limit, may quickly expand to a large

⁵ K. O’Connor, *If I’d only ... my son would still be alive today*, “VTD Digger” 2019, 26 March. Available at: <https://vtdigger.org/2017/03/26/id-son-still-alive-today/> [accessed September 30, 2022].

⁶ Cybercrime Convention Committee (T-CY), *Working Group on cyberbullying and other forms of online violence, especially against women and children: Mapping study on cyberviolence with recommendations, adopted by the T-CY on 9 July 2018*, p. 5. Available at: <https://rm.coe.int/t-cy-mapping-study-on-cyberviolence-final/1680a1307c>.

audience. Offenders may not be known to their victims and remain anonymous. This form of violence may attract individuals with a distinct set of traits such as depression or shyness.⁷ In some cases, it can have a more damaging effect than traditional bullying, also taking into consideration that the victim may still be reached by phone or online, even when he or she is already at home.

It should be noted that there is not yet a closed group of criminal offences considered as cyberviolence and many of the acts considered as cyberviolence are overlapping or interconnected. The mapping study outlines the following forms of cyberviolence:

- cyber harassment – it can have form of cyberbullying or revenge porn,
- ICT-related violations of privacy – it can have form of cyberstalking or sextortion,
- online sexual exploitation and sexual abuse of children,
- ICT-related hate crime,
- ICT-related direct threats or actual violence – such as swatting,⁸
- cybercrime – such as illegal access to intimate personal data.⁹

The Cyberbullying Group made in its mapping study several recommendations to State Parties to the Budapest Convention including better training and awareness raising for criminal justice authorities regarding cyberviolence, including its investigation, prosecution and sanctioning, where it constitutes a criminal offence.¹⁰

At international level, several conventions adopted within Council of Europe address some types of cyberviolence. One of the examples is Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse, known also as Lanzarote Convention, whose goal is to ensure that children are protected from all forms of sexual abuse and exploitation.¹¹

Among other things, Lanzarote Convention emphasizes also prevention and awareness raising. In its Chapter II it addresses recruitment, training and awareness raising of persons working in contact with children, education for children,

⁷ J.K. Peterson, J. Densley, *Cyber violence: What do we know and where do we go from here?*, “Aggression and Violent Behavior” 2017, Vol. 34, pp. 193–200.

⁸ Action of making hoax phone calls to report serious crimes to emergency services.

⁹ See Cybercrime Convention Committee (T-CY), pp. 6–14.

¹⁰ *Ibidem*, p. 43.

¹¹ Z. Rutai, *The Lanzarote Committee: Protecting children from sexual violence in Europe and beyond*, “Pécs Journal of International and European Law” 2020, Vol. I, p. 28.

preventive intervention programmes and participation of children, the private sector, the media and civil society.¹²

Convention on Cybercrime, known as the Budapest Convention, addresses in its substantive provisions some forms of cyberviolence. It also contains provisions on procedural powers such as search and seizure of stored computer data or production orders. Furthermore, provisions on international cooperation allow for the collection of evidence in electronic form of any criminal offence.¹³ Its Second Additional Protocol on enhanced co-operation and the disclosure of electronic evidence is currently the most modern legal instrument in the field of disclosure of electronic evidence.¹⁴

Although there is no specific convention at the international level that would contain all substantive criminal law provisions of cyberviolence offences,¹⁵ States can draw examples from substantive provisions flowing from the combination of Lanzarote Convention, Budapest Convention or Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (known as Istanbul Convention). The latter convention for example also establishes separate crime of psychological violence.¹⁶

At the same time, it is necessary to bear in mind that some actions can be prosecuted through general criminal provisions which are available to individual states through their criminal codes. States should amend their respective codes only in cases where they cannot prosecute certain conduct. This was for example the case in Canada which in 2014 introduced new offence of non-consensual distribution of intimate images. Other related measures were adopted as well that address for example removal of such images from the Internet, permit to order restriction of the use of a computer or the Internet by a convicted offender.¹⁷

¹² Council of Europe, Council of Europe Convention on the Protection of children against sexual exploitation and sexual abuse, 12 July 2007, Council of Europe Treaty Series No. 201 (Lanzarote Convention), Chapter II.

¹³ Council of Europe, Convention on Cybercrime, 23 November 2001, European Treaty Series No. 185, Art. 23.

¹⁴ J. Králik, *Current challenges in the field of cybercrime: Proposal for Second Additional Protocol to Cybercrime Convention*, [in:] *Collection of Papers from online International Academic Conference of PhD. Students and Young Researchers 24–25 June 2021, Milestones of Law in Central Europe*, 2021, p. 20.

¹⁵ And due to the open definition of cyberviolence it is not very likely that there will be such Convention since new and new offences may emerge over time.

¹⁶ Council of Europe, Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, 11 May 2011, Council of Europe Treaty Series No. 210 (Istanbul Convention).

¹⁷ L. Waring, *Deep fake pornography and Section 162.1, 2022*. Available at: <https://www.robsoncrim.com/single-post/deep-fake-pornography-and-section-162-1-breanna-sheppard> [accessed September 30, 2022].

International Conventions also contain some important elements worth following. These are detailed provisions on prevention and protection measures. Potential victims should have available adequate information on support services or have possibilities to request help where needed. This help could be provided for example through dedicated telephone or internet help lines. Furthermore, measures based on international conventions help states to fulfil one of the fundamental values on which western culture is built which is the rule of law.¹⁸

Legislative measures on cyberviolence in the Slovak Republic

In the Slovak Republic, there is no specific legislation dedicated to the cyberviolence or cyberbullying. Although these terms are not defined by the legislation, acts of cyberviolence or cyberbullying may be prosecuted through various provisions of the Criminal Code of the Slovak Republic (Zákon z 20. mája 2005, as amended). These applicable provisions are as follows:

- extortion (Section 189),
- duress (Section 192),
- sexual exploitation (Section 201, Section 201a, Section 201b),
- corrupting morals of youth (Section 211),
- dangerous stalking (Section 360a),
- dangerous electronic harassment (Section 360b),
- riotousness (Section 364),
- manufacturing of child pornography (Section 368),
- dissemination of child pornography (Section 369),
- defamation (Section 373),
- harm done to rights of another (Section 375, 376),
- possession of child pornography and participation in child pornographic performance (Section 370),
- corrupting morals (Sections 371, 372),
- establishment, support and promotion of movements directed at the suppression of fundamental rights and freedoms (Section 421),
- expression of sympathy for movements directed at the suppression of fundamental rights and freedoms (Section 422),
- production, distribution, possession of extremist materials (Sections 422a, 422b, 422c),

¹⁸ D. Krošlák, *Právní stát – vývoj, principy, mechanismy ochrany*, Wolters Kluwer ČR, Praha 2022, p. 11.

- denial and approval of the Holocaust, the crimes of political regimes and the crimes against humanity (Section 422d),
- defamation of nation, race and conviction (Section 423),
- incitement to national, racial and ethnic hatred (Section 424).

The most newly introduced provision is Section 360b, entitled dangerous electronic harassment, which entered into force on 1 July 2021. The purpose of this provision was to prosecute acts that can be characterized as cyberbullying.

It is mainly carried out by sending electronic communication messages (e-mails), SMS messages, publishing videos, images (photos), information and data on the Internet, with the aim of harassing or harming another person. It includes threats, insults via SMS, telephone harassment (including ringing, anonymous phone calls), creation of websites with inappropriate images, photos of the victim, jokes and insinuations that ridicule and humiliate, creating groups on social networks directed against the victim, filming and publishing mocking, offensive videos and photos without the knowledge and consent of the victim, creating blogs that harm the victim, forgery and identity theft, spreading personal information.¹⁹

In the explanatory report describing reasons for introduction of a new criminal offence a comparison has been drawn to other interrelated criminal offences. When it comes to the relationship of cyberbullying to the existing crime of dangerous stalking, the primary shortcoming here is that the substance of the crime of dangerous stalking fundamentally does not provide protection against bullying in its entirety. Stalking is only one aspect of bullying. The object here is the protection of an individual who is constantly persecuted by the perpetrator. This persecution is of such an intensity that the victim becomes concerned that his life or health is threatened by such actions, or that the victim's quality of life is significantly impaired. Aspects of bullying other than stalking are not currently addressed by this dangerous stalking.²⁰

Regarding the connection with the crime of extortion, in extortion the injured party (victim) is forced to do something or omit something. However, in the case of cyberbullying, there may not be any threat of violence, and the victim may not be forced to do or omit to do anything. In the case of criminal offence of defamation, it is first of all necessary for the perpetrator to report

¹⁹ E. Erlichová, *Bullying*. Available at: <http://soslc.sk/wp-content/uploads/2015/07/sikanovanie4.pdf> [accessed September 30, 2022].

²⁰ Explanatory report 2021. Available at: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2021/236/20210701.html> [accessed September 30, 2022].

false information. However, cyberbullying, on the other hand, largely consists in reporting and publishing true, intimate and sensitive information (facts), data, even video, audio or video-audio recordings.²¹

Dangerous electronic harassment hence consists in the publication of any speech captured with the consent of the victim and its subsequent abuse, the consequence of which is a significant deterioration of the victim's quality of life. The introduction of the criminal offense of dangerous electronic harassment can therefore be considered as reasonable to counter and prosecute the perpetrators of the modern widespread phenomenon of cyberviolence. Since the new provision was introduced only recently, future will show how many perpetrators were sentenced for this crime.

Prevention and protection measures adopted in the Slovak Republic

When it comes to prevention and protection against cyberviolence, multidisciplinary approaches are instrumental. It is very helpful if government agencies join forces with experts in the field.²² Since many adults and children are unaware of threat of cyberviolence, the topic should be included in school anti-bullying policies and guidance materials.²³ Various materials should be addressed to children, school personnel, teachers and parents.²⁴

One of such approaches with the aim of awareness raising is complete information material on cyberbullying. It contains important advice and tips elaborated and was developed by the Ministry of the Interior of the Slovak Republic, in cooperation with the Child Safety Line, together with experts in the field of law and psychology. The aim of the material is to provide information on cyberbullying, how to react to it, where to seek help and answers to questions such as:

- What is the difference between bullying and cyberbullying?
- What is dangerous stalking and dangerous electronic harassment?
- What happens if someone unauthorizedly publishes someone else's intimate and sensitive content?
- Why does someone become an aggressor?

²¹ *Ibidem.*

²² D.L. Espelage, J. Sun Hong, *Cyberbullying prevention and intervention efforts: Current knowledge and future directions*, "The Canadian Journal of Psychiatry" 2017, Vol. 62, No. 6, p. 378.

²³ N. von Marées, F. Petermann, *Cyberbullying: An increasing challenge for schools*, "School Psychology International" 2012, Vol. 33, No. 5, p. 472.

²⁴ A. Pieczywok, *School education and public-awareness campaigns in the sphere of counteracting cyberviolence*, "Cybersecurity and Law" 2021, Vol. 6, No. 2, p. 147.

- What should I do if I become a victim?
- Who to turn to?

The brochure also aims to encourage citizens not to be afraid to ask for help. As a part of personal contact, they will learn the necessary information and be directed to entities that provide help and support.²⁵

Another material containing measures against cyberviolence entitled *National approach to child protection in the digital space* was developed by a working group established under the auspices of the Ministry of Labour, Social Affairs and Family of the Slovak Republic and adopted by the government in 2020.

Its main goal is to make the protection of children in the digital space more effective, to improve the cooperation of the affected entities in this area, to create assistance tools, to increase the qualifications of the employees of the affected entities, to improve and expand preventive activities focused on the risks of using information and communication technologies and to increase public awareness.

Three action plans will be created to this approach for a period of two years, taking into account the current development of the situation of protection and endangerment of children in the digital space. The main goals of the action plan for 2020 and 2021 were to create cooperation with all key ministries with the aim of providing mutual assistance in the protection of children in the digital space and also create a mechanism for the exchange of best practices, information and good practice within the involved entities; but also to involve the media, and especially public authorities, to address the topic of protecting children in the digital space and increasing the level of media literacy.

In addition to above mentioned measures, it is important that those coming into contact with cyberviolence, especially teachers, to become aware, deal with those incidents and possibly stop them at the beginning. An obligation for teachers to report specific forms of possible cyberviolence and their cooperation with law enforcement agencies should be introduced as well. Hence training for teachers on internet safety²⁶ and trainings in online monitoring for law enforcement authorities²⁷ have been for several years considered an essential prevention tool.

²⁵ Ministry of Interior of the Slovak Republic 2022. Available at: https://www.minv.sk/swift_data/source/mvsr/kyber_sikanovanie.pdf [accessed September 30, 2022].

²⁶ I.R. Berson, J.M. Berson, J.M. Ferron, *Emerging risks of violence in the digital age lessons for educators from an online study of adolescent girls in the United States*, "Journal of School Violence" 2002, Vol. 1, No. 2, p. 54.

²⁷ B. Faith, E. Fraser, *What Works to Prevent Cyber Violence against Women and Girls*, "VAWG Helpdesk Research Report" 2018, No. 212, London, VAWG Helpdesk, p. 7.

Conclusions

The topic of cyberviolence against children was discussed in this article. We have pointed out to its increasing occurrence among children and the fact that perpetrators oftentimes hide behind anonymity and exploit the vulnerability of children. That is why cyberviolence is dangerous and may have very negative consequences.

We have also mentioned international initiatives designated to target cyberviolence. One of them is reflected in the *Mapping study on cyberviolence with recommendations*, adopted by the T-CY in 2018. Although at the moment there is no specific international convention that would deal with all cyberviolence offences, related crimes may be found in several international conventions adopted under the Council of Europe framework. These conventions also emphasize prevention and protection aspects such as training, awareness raising, education or cooperation between various stakeholders.

We have also brought a picture of Slovak national criminal framework and stated under which criminal offences cyberviolence may be prosecuted. In some cases, it is appropriate to amend the legislation and introduce new offences, as was the case dangerous electronic harassment.

Protection and prevention measures were discussed. We mentioned some of the measures adopted at the national level and highlighted that cooperation between government institutions and experts in the field is essential. Cooperation with media plays also crucial role. Counselling, advice, dedicated lines for children are important protection tools. Trainings for teachers as well as police authorities may also be very helpful and prevent certain unlawful acts from occurring or from its continuation.

References

Literature

- Aksamit B., Głuchowski P., *Odpowiedzią: Dam sobie radę, mamo*, "Gazeta Wyborcza" 2006, October 31.
- Berson I.R., Berson M.J., Ferron J.M., *Emerging risks of violence in the digital age lessons for educators from an online study of adolescent girls in the United States*, "Journal of School Violence" 2002, Vol. 1, No. 2, pp. 51–71.
- Cybercrime Convention Committee (T-CY), *Working Group on cyberbullying and other forms of online violence, especially against women and children: Mapping study on cyberviolence with recommendations, adopted by the T-CY on 9 July 2018*. Available at: <https://rm.coe.int/t-cy-mapping-study-on-cyberviolence-final/1680a1307c>.

- Erlichová E., *Bullying*. Available at: <http://soslc.sk/wp-content/uploads/2015/07/sikanovanie4.pdf> [accessed September 30, 2022].
- Espelage D.L., Sung Hong J., *Cyberbullying prevention and intervention efforts: Current knowledge and future directions*, “The Canadian Journal of Psychiatry” 2017, Vol. 62, No. 6, pp. 374–380.
- Explanatory report 2021. Available at: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2021/236/20210701.html> [accessed September 30, 2022].
- Faith B., Fraser E., *What Works to Prevent Cyber Violence against Women and Girls*, “VAWG Helpdesk Research Report” 2018, No. 212, VAWG Helpdesk, London, pp. 1–16.
- Králik J., *Current challenges in the field of cybercrime: Proposal for Second Additional Protocol to Cybercrime Convention*, [in:] *Collection of Papers from online International Academic Conference of PhD. Students and Young Researchers 24–25 June 2021, Milestones of Law in Central Europe*, 2021, pp. 11–22.
- Krošlák D., *Právní stát – vývoj, principy, mechanismy ochrany*, Wolters Kluwer ČR, Praha 2022.
- Marées N. von, Petermann F., *Cyberbullying: An increasing challenge for schools*, “School Psychology International” 2012, Vol. 33, No. 5, pp. 467–476.
- Ministry of Interior of the Slovak Republic 2022. Available at: https://www.minv.sk/swift_data/source/mvsr/kyber_sikanovanie.pdf [accessed September 30, 2022].
- O’Connor K., *If I’d only ... my son would still be alive today*, “VTD Digger” 2019, March 26. Available at: <https://vtdigger.org/2017/03/26/id-son-still-alive-today/> [accessed September 30, 2022].
- Peebles E., *Cyberbullying: Hiding behind the screen*, “Paediatrics & Child Health” 2014, Vol. 19, No. 10, pp. 527–528.
- Peterson J.K., Densley J., *Cyber violence: What do we know and where do we go from here?*, “Aggression and Violent Behavior” 2017, Vol. 34, pp. 193–200.
- Pieczywok A., *School education and public-awareness campaigns in the sphere of counteracting cyberviolence*, “Cybersecurity and Law” 2021, Vol. 6, No. 2, pp. 143–150.
- Rutai Z., *The Lanzarote Committee: protecting children from sexual violence in Europe and beyond*, “Pécs Journal of International and European Law” 2020, Vol. I, pp. 24–42.
- Waring L., *Deep Fake Pornography and Section 162.1*, 2022. Available at: <https://www.robsoncrim.com/single-post/deep-fake-pornography-and-section-162-1-breanna-sheppard> [accessed September 30, 2022].

Legal acts

- Council of Europe, Council of Europe Convention on the Protection of children against sexual exploitation and sexual abuse, 12 July 2007, Council of Europe Treaty Series No. 201.

Council of Europe, Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, 11 May 2011, Council of Europe Treaty Series No. 210.

Council of Europe, Convention on Cybercrime, 23 November 2001, European Treaty Series No. 185.

Zákon z 20. mája 2005 Trestný Zákon, Zbierka Zákonov Slovenskej Republiky Ročník 2005. Available at:https://www.slov-lex.sk/static/pdf/2005/300/ZZ_2005_300_20231020.pdf

Abstract: *The paper outlines activities that have been taking place at an international level with the aim to combat cyberviolence against children. The activities of working group on cyberbullying and other forms of online violence, especially against women and children which was established under Cybercrime Convention Committee (T-CY) of the Council of Europe, are mentioned.. Furthermore, national perspective and criminal law framework of the Slovak Republic is brought as well. Prevention and protection measures that have been adopted in Slovak Republic are outlined.*

Keywords: children, Council of Europe, cyberbullying, Cybercrime Convention Committee, cyberviolence.

Cyberprzemoc przeciw dzieciom

Streszczenie: *W artykule przedstawiono działania podejmowane na szczeblu międzynarodowym w celu zwalczania cyberprzemocy wobec dzieci. Wspomniano o działalności grupy roboczej ds. cyberprzemocy i innych form przemocy w Internecie, zwłaszcza wobec kobiet i dzieci, która została powołana w ramach Komitetu Konwencji ds. Cyberprzestępczości (T-CY) Rady Europy. Ponadto przedstawiono perspektywę krajową i ramy prawa karnego Republiki Słowackiej. Przedstawiono środki zapobiegawcze i ochronne, które zostały przyjęte w Republice Słowackiej.*

Słowa kluczowe: dzieci, Rada Europy, cyberprzemoc, Komitet Konwencji ds. Cyberprzestępczości, cyberprzemoc.

Payment Cards with Radio-Frequency Identification and Legal Regulation of Their Misuse: European and National Perspectives²

Introduction

Payment cards have become very popular among people. Moreover, contactless payments by payments cards, introduced in 2007, have become popular as well. These days one in three card payments is contactless. Contactless payments are payments made by waving or tapping such card over a reader which accepts the payment.

Payment cards have a chip inside them that recognises radio waves, if a card holder wishes to pay contactless. It is based on Radio-Frequency Identification technology – known as RFID. On the one hand, such a payment method is very useful method in case of small payments, for example, payments up to 20 EUR. On the other hand, there are many ways to misuse cards.

¹ Associate Professor (docent) at the Department of Criminal Law, Matej Bel University in Banská Bystrica (Slovak Republic). Visiting Professor at the Faculty of Law, Leipzig University (Germany). Attorney at law (advocate) specialised in criminal law in Bratislava – Old Town (Slovak Republic), libor.klimek@umb.sk, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3826-475X>.

² The contribution was elaborated as a part of the research project VEGA No. 1/0004/20 “Implementation of Mutual Recognition of Judicial Decisions in Criminal Matters into the Legal Order of the Slovak Republic” [Slovak: Zavedenie vzájomného uznávania justičných rozhodnutí v trestných veciach do právneho poriadku Slovenskej republiky].

Radio-Frequency Identification and Payment Cards with Radio-Frequency Identification

Radio-Frequency Identification – also known as RFID – uses wireless communication to establish the identity of a physical object. Automatic identification is the primary functionality provided by RFID technology, enabling recognition of tagged objects. Consequently, RFID tagged objects or persons can be easily recognised.³ RFID is a system that transmits the identity of an object wirelessly, using radio waves. RFID tag is attached to an object and contains information about it.

Since the recent past RFID is understood as advanced automatic identification technology.⁴ These days we use payment cards (also known as, for example, bank cards, ATM cards, client cards or cash cards). The most common payments cards are *debit cards* and *credit cards*, provided by, for example, Visa, Mastercard or Maestro. They offer also contactless payments, since they have a small microchip inside that is capable of emitting radio waves. The antenna and chip are both built into the plastic. Such contactless cards operate at only a short range of 1–5 centimetres (or more) and work on RFID technology.

The very first advantage of RFID technology is that it is convenient method of payment. An RFID reader sends needed information to the card. Card holder does not need to know all details of payment(s). This allows for faster processing of payments. In general, unlike *bar code readers* or *QR code readers* that can only scan a single code at once, RFID readers are able to communicate with multiple tags at once.

RFID chips are small enough that they could be placed in payment card. Indeed, the card holder on the first touch does not know that the card has extra chip inside. These days the payment cards include such a chip quite commonly. Usually such a chip is placed in the corner of the card, which is indicated by special symbol on the card.

RFID technology allows real-time usage of payments. If the card is close to RFID reader, the payment does not require more than a few seconds. It is faster than using payment with PIN (personal identification number) and much faster than payment by cash. The reason is that it is not needed to calculate the value of banknotes and coins before payment. As seen, the advantages of using RFID

³ S.A. Ahson, M. Ilyas, *RFID Handbook: Applications, Technology, Security, and Privacy*, CRC Press, Boca Raton 2008, p. 644.

⁴ S.Y. Nof, *Springer Handbook of Automation*, Springer, Berlin–Heidelberg 2009, p. 865; Z. Han, Y. Xu, R. Wang, *The Summarize of Medium Access Control Protocol in RFID*, [in:] X. Wang, L. Cui, Z. Guo (Eds.), *Advanced Technologies in Ad Hoc and Sensor Networks. Proceedings of the 7th China Conference on Wireless Sensor Networks*, Springer, Heidelberg 2014, p. 336.

technology are persuasive. On the other hand, it is important to note that RFID technology has disadvantages as well.

It is easy to misuse RFID chip in payment card. Anyone with a fake RFID scanner, even homemade scanner, can “send” signal. That means that anyone with a scanner can walk down the street and “scan” cards of people without realising it. Of course, PIN technology can reduce such a danger, but it is not always working. Many cards using RFID technology have set limits for automatic approvals of payments, for example, up to 20 EUR.

Any wireless or contactless technology has the chance to be hacked, including RFID. If it is for payment purposes, it could create an identity theft issue. RFID readers could record the data of the card without permission of the card holder. If information is “stolen”, RFID chips are very easy to clone and to be counterfeited.

RFID identity theft, sometimes called RFID skimming,⁵ has occurred. Like most technologies and networks, RFID systems are also vulnerable to physical and electronic attacks, namely reverse engineering, power analysis, eavesdropping, sniffing, denial of service, cloning, spoofing and viruses. As this technology matures and finds numerous applications, hackers will continue to seek novel methods to access private information, infiltrate secure networks, and take the system down for their own gains.⁶

European Union Approach to Combat Counterfeiting of Means of Payment

Counterfeiting of Means of Payment as European Crime

The general policy objective of the European Union is to ensure a high level of security through measures to prevent and combat crime.⁷ At the European Union level some of criminal offences are considered as European crimes or

⁵ See, for example: M. Walker, *CEH Certified Ethical Hacker All-in-One Exam Guide* (4th ed.), McGraw Hill Professional, New York 2019, p. 430; T.M. Fernández-Caramés, P. Fraga-Lamas, M. Suárez-Albera, L.A. Castedo, *Methodology for Evaluating Security in Commercial*, [in:] P. Crepaldi, T. Pimenta (Eds.), *Radio Frequency Identification*, InTech, Rijeka 2017, p. 39.

⁶ E. Shaw, *What Is RFID Skimming?* Available at <https://www.tripwire.com/state-of-security/featured/what-rfid-skimming/> [accessed November 8, 2019].

⁷ Article 67(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union as amended by the Treaty of Lisbon, Official Journal of the European Union, C 83/47 of March 30, 2010.

so-called Euro crimes⁸ (in literature there can be observed also the terms Euro-crimes⁹ and Eurocrimes¹⁰).

Specific offences are recognised as offences which are within the legislative competence of the European Union. The Treaty on the Functioning of the European Union¹¹ lists *counterfeiting of means of payment* as one of the areas of particularly serious crime with a cross-border dimension. It stipulates that “[t]he European Parliament and the Council [of the European Union] may, by means of *directives* adopted in accordance with the ordinary legislative procedure, establish minimum rules concerning the *definition of criminal offences and sanctions* in the areas of particularly serious crime with a cross-border dimension resulting from the nature or impact of such offences or from a special need to combat them on a common basis. These areas of crime are the following: terrorism, trafficking in human beings and sexual exploitation of women and children, illicit drug trafficking, illicit arms trafficking, money laundering, corruption, *counterfeiting of means of payment*, computer crime and organised crime”¹² (emphasis added).

Within the European Union have been adopted legislative instruments regulating European crimes. There is no need to introduce their in-depth analysis, since this work is focused on *counterfeiting of means of payment*. In the text below is analysed the leading legislative instrument harmonising counterfeiting of means of payment – the Directive (EU) 2019/713 on combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment.¹³

⁸ It should be noted that the Treaty on the Functioning of the European Union does not use the wording *Euro crimes*. It is used by the European Commission – see: European Commission, *Towards an EU Criminal Policy: Ensuring the effective implementation of EU policies through criminal law*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2011) 573 final, p. 5.

⁹ See: M. Cools (Ed.), *Readings on Criminal Justice, Criminal Law & Policing*, Maklu, Antwerpen–Apeldoorn 2009, p. 100; S. Miettinen, *Criminal Law and Policy in the European Union*, Routledge, Abingdon–New York 2013, p. 145; S. Body-Gendrot (Ed.), *The Routledge Handbook of European Criminology*, Routledge, Abingdon–New York 2014, p. 65; D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, *European Union Law* (4th ed.), Cambridge University Press, Cambridge 2019, p. 659.

¹⁰ See: A. Klip, *European Criminal Law: An Integrative Approach* (4th ed.), Intersentia, Cambridge–Antwerp–Portland 2021, p. 213.

¹¹ Treaty on the Functioning of the European Union as amended by the Treaty of Lisbon.

¹² *Ibidem*, Art. 83(1).

¹³ See L. Klimek, *Criminalisation of the Misuse of Payment Cards with Radio-Frequency Identification (RFID)*, [in:] J. Piskorski (Ed.), *Criminalisation: Ideas and Restrictions*, Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2021, pp. 175–190; *idem*, *Misuse of Contactless Payment Cards with Radio-Frequency Identification*, “Masaryk University Journal of Law and Technology” 2020, Vol. 14, No. 2, pp. 259–274.

Directive (EU) 2019/713 on Combating Fraud and Counterfeiting of Non-Cash Means of Payment: A General Introduction

At the European Union level the leading legislative instrument harmonising counterfeiting of means of payment is the Directive (EU) 2019/713 on combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment.¹⁴ This Directive establishes *minimum rules* concerning the definition of criminal offences and sanctions in the areas of fraud and counterfeiting of non-cash means of payment. Moreover, it facilitates the prevention of such offences, and the provision of assistance to and support for victims.¹⁵

The Directive (EU) 2019/713 on combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment repealed its predecessor – the Framework Decision 2001/413/JHA on combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment.¹⁶ It no longer reflected today's realities and insufficiently addressed new challenges and technological developments such as virtual currencies and mobile payments.¹⁷ It was adopted in 2001, however, in 2013, fraud using cards issued in the Single European Payment Area (SEPA) reached 1,44 billion EUR, representing growth of 8% on the previous year. An evaluation of the Framework Decision 2001/413/JHA identified three main problems that were driving the current situation concerning non-cash payment fraud in the European Union. First, some crimes could not be effectively investigated and prosecuted. Second, some crimes could not be effectively investigated and prosecuted due to operational obstacles. Third, criminals took advantage of gaps in prevention to commit fraud.¹⁸ The European Commission introduced a proposal for a new legislation¹⁹ addressed to the Member States of the European Union. It introduced

¹⁴ Directive (EU) 2019/713 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment and replacing Council Framework Decision 2001/413/JHA, Official Journal of the European Union, L 123/18 of May 10, 2019.

¹⁵ *Ibidem*, Art. 1.

¹⁶ Council Framework Decision 2001/413/JHA of 28 May 2001 on combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment, Official Journal of the European Communities, L 149/1 of June 2, 2001.

¹⁷ See: R. Funta, *Úvod do počítačového práva*, MSD, Brno 2019, p. 67 et seq.; J. Ivor, P. Polák, J. Záhora, *Trestné právo hmotné II: Osobitná časť* (2nd ed.), Wolters Kluwer, Bratislava 2022, p. 214.

¹⁸ Details see: European Commission, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment and replacing Council Framework Decision 2001/413/JHA*, COM(2017) 489 final; European Commission, *Impact assessment accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment and replacing Council Framework Decision 2001/413/JHA*, Commission Staff Working Document, SWD(2017) 298 final.

¹⁹ European Commission, *Proposal for a Directive...*

three specific objectives that addressed the problems identified. First, to ensure that a clear, robust and technology neutral policy/legal framework is in place. Second, to eliminate operational obstacles that hamper investigation and prosecution. Third, to enhance prevention.

As seen, the Directive (EU) 2019/713 on combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment is addressed to the Member States of the European Union. They shall bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive by May 31, 2021.

National Implementation

Under the Treaty on the Functioning of the European Union the directive as the legal act of the EU “shall be binding, as to the result to be achieved, upon each Member State to which it is addressed, but shall leave to the national authorities the choice of form and methods”²⁰. Indeed, directive does not entail direct effect – including the Directive (EU) 2019/713 on combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment. The Member States of the EU are obliged to introduce national legislation to bring “European legislation” into force.

As regards the Directive (EU) 2019/713 on combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment, Member States of the EU shall bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive by May 31, 2021. The Member States adopted a series of national laws – in particular of a criminal law nature, for example:²¹

- Belgium – the Criminal Code (*Code pénal*),
- Croatia – the Criminal Code (*Kazneni zakon*),
- Cyprus – the Anti-Fraud and Counterfeiting of Non-Cash Payment Law (*Ο περί της Καταπολέμησης της Απάτης και της Πλαστογραφίας μέσω των Πληρωμής πλην των Μετρητών Νόμος*) of 2021,
- the Czech Republic – the Criminal Code (*Trestní zákoník*),
- Estonia – the Criminal Code (*Karistusseadustik*),

²⁰ Article 288 of the Treaty on the Functioning of the European Union. While framework decisions were adopted for purposes of criminal law in the pre-Lisbon era (2002–2009), in the Lisbon era (since 2010) directive is applicable as the only legislative measure.

²¹ Details see: National transposition measures communicated by the Member States concerning: Directive (EU) 2019/713 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment and replacing Council Framework Decision 2001/413/JHA. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=celex:32019L0713> [accessed June 6, 2022].

- Finland – the Criminal Code (*Rikoslaki*),
- France – the Criminal Code (*Code pénal*),
- Germany – the Criminal Code (*Strafgesetzbuch*),
- Luxembourg – the Criminal Code (*Code pénal*),
- Malta – the Criminal Code,
- Poland – the Criminal Code (*Kodeks karny*),
- Portugal – the Criminal Code (*Código Criminal*),
- Romania – the Criminal Code (*Codul penal*),
- Slovakia – the Criminal Code (*Trestný zákon*),
- Slovenia – the Criminal Code (*Kazenski zakonik*),
- Sweden – the Criminal Code (*Brottsbalken*).

At the time of the conference (June 2022) there were no detailed information available on implementation of the Directive.²² However, as seen, most States implemented the relevant provisions of the Directive (EU) 2019/713 on combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment into the criminal codes.

As regards the *Slovak Republic*, as seen, the requirements of the Directive (EU) 2019/713 on combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment were implemented into the Criminal Code.²³ The Criminal Code was amended by the Act No. 312/2022 Coll. on the Enforcement of Decisions on Seizure of Property and Administration of Seized Property,²⁴ which amended some national acts, including the Criminal Code. As regards *fraudulent use of non-cash payment instruments* in the light of the Directive (EU) 2019/713 on combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment, it was not needed to anchor a new criminal offence, since it was known in the Criminal

²² The European Commission shall, by 31st May 2023, submit a report to the European Parliament and to the Council of the EU, assessing the extent to which the Member States of the EU have taken the necessary measures to comply with the Directive. Member States shall provide the Commission with the necessary information for the preparation of that report. Further, the European Commission shall, by 31st May 2026, carry out an evaluation of the impact of the Directive on combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment, as well as on fundamental rights, and submit a report to the European Parliament and to the Council of the EU. Member States shall provide the Commission with necessary information for the preparation of that report.

²³ Act of the National Council of the Slovak Republic of 20th May 2005 No. 300/2005 Coll. Criminal Code as amended by later legislation (original name: zákon Národnej rady Slovenskej republiky z 20. mája 2005 č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov).

²⁴ Act of the National Council of the Slovak Republic of 21st October 2020 No. 312/2022 Coll. on the Enforcement of Decisions on Seizure of Property and Administration of Seized Property and on Amendments of Certain Laws (original name: zákon Národnej rady Slovenskej republiky z 21. októbra 2020 č. 312/2020 Z. z. o výkone rozhodnutia o zaistení majetku a správe zaisteného majetku a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

Code. It stipulates that “[w]ho unauthorisedly holds, transports, procures or otherwise contracts or provides to another person means of payment shall be punished by imprisonment for a term of six months to three years. [...] Who *misuses a mean of payment* shall be punished by imprisonment for a term of one to five years”²⁵ (emphasis added). The term *mean of payment* shall mean an intangible or tangible protected device, object, record or combination thereof, including a payment card, which is protected against forgery or unauthorised use and which allows the holder or user, alone or in combination with a process or set of procedures, to transfer money, electronic money or virtual currency.²⁶ The term *mean of payment* used in the Criminal Code corresponds to the term *non-cash payment* used in the Directive (EU) 2019/713 on combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment.

In general, the investigation of computer crime in the Slovak Republic is problematic. On the one hand, the area of counterfeiting of non-cash means of payment is well-regulated. However, on the other hand, its practical enforcement has shortcomings. Computer crime is complicated to investigate, it is complicated to identify the perpetrator(s) of such criminal offences and in case (s)he/there are stayed in any other state, there are extra barriers in investigations. To fasten an investigation it is needed to provide to the national law enforcement authorities special courses on IT technologies, cyber space, computer crime, etc. in order to gain better understanding and skills of counterfeiting of non-cash means of payment.

References

Literature

- Ahson S.A., Ilyas M., *RFID Handbook: Applications, technology, security, and privacy*, CRC Press, Boca Raton 2008.
- Body-Gendrot S. (Ed.), *The Routledge handbook of European criminology*, Routledge, Abingdon–New York 2014.
- Chalmers D., Davies G., Monti G., *European Union Law* (4th ed.), Cambridge University Press, Cambridge 2019.
- Cools M. (Ed.), *Readings on criminal justice, criminal law & policing*, Maklu, Antwerpen–Apeldoorn 2009.

²⁵ Article 219(1)(2) of the Criminal Code.

²⁶ Article 131(6) of the Criminal Code.

- Fernández-Caramés T.M., Fraga-Lamas P., Suárez-Albera M., Castedo L.A., *Methodology for evaluating security in commercial*, [in:] P. Crepaldi, T. Pimenta (Eds.), *Radio Frequency Identification*, InTech, Rijeka 2017.
- Funta R., *Úvod do počítačového práva*, MSD, Brno 2019.
- Han Z., Xu Y., Wang R., *The summarize of medium access control protocol in RFID*, [in:] X. Wang, L. Cui, Z. Guo (Eds.), *Advanced Technologies in Ad Hoc and Sensor Networks. Proceedings of the 7th China conference on wireless sensor networks*, Springer, Heidelberg 2014, pp. 335–343.
- Ivor J., Polák P., Záhora J., *Trestné právo hmotné II: Osobitná časť* (2nd ed.), Wolters Kluwer, Bratislava 2022.
- Klimek L., *Criminalisation of the misuse of payment cards with Radio-Frequency Identification (RFID)*, [in:] J. Piskorski (Ed.), *Criminalisation: Ideas and restrictions*, Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2021, pp. 175–190.
- Klimek L., *Misuse of contactless payment cards with Radio-Frequency Identification*, “Masaryk University Journal of Law and Technology” 2020, Vol. 14, No. 2, pp. 259–274.
- Klip A., *European criminal law: An integrative approach* (4th ed.), Intersentia, Cambridge–Antwerp–Portland 2021.
- Miettinen S., *Criminal law and policy in the European Union*, Routledge, Abingdon–New York 2013.
- Nof S.Y., *Springer handbook of automation*, Springer, Berlin–Heidelberg 2009.
- Walker M., *CEH Certified ethical hacker all-in-one exam guide* (4th ed.), McGraw Hill Professional, New York 2019.
- Shaw E., *What is RFID skimming?* Available at: <https://www.tripwire.com/state-of-security/featured/what-rfid-skimming/> [accessed November 8, 2019].

Legal acts

- Act of the National Council of the Slovak Republic of 20 May 2005 No. 300/2005 Coll. Criminal Code as amended by later legislation (original name: zákon Národnej rady Slovenskej republiky z 20. mája 2005 č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov).
- Council Framework Decision 2001/413/JHA of 28 May 2001 on combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment, Official Journal of the European Communities, L 149/1 of June 2, 2001.
- Directive (EU) 2019/713 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment and replacing Council Framework Decision 2001/413/JHA, Official Journal of the European Union, L 123/18 of May 10, 2019.
- Treaty on the Functioning of the European Union as amended by the Treaty of Lisbon, Official Journal of the European Union, C 83/47 of March 30, 2010.

Official documents

- European Commission, *Impact assessment accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment and replacing Council Framework Decision 2001/413/JHA*, Commission Staff Working Document, SWD(2017) 298 final.
- European Commission, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment and replacing Council Framework Decision 2001/413/JHA*, COM(2017) 489 final.
- European Commission, *Towards an EU Criminal Policy: Ensuring the effective implementation of EU policies through criminal law*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2011) 573 final.
- National transposition measures communicated by the Member States concerning: Directive (EU) 2019/713 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment and replacing Council Framework Decision 2001/413/JHA. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=celex:32019L0713> [accessed June 6, 2022].

Abstract: *The contribution deals with European and national perspectives of legal regulation of misuse of payment cards with radio-frequency identification (RFID). It is divided into three sections. The first section introduces radio-frequency identification and payment cards with radio-frequency identification. While the second section focuses on European union approach to combat counterfeiting of means of payment, the third section is focused on national implementation of European requirements – special focus is addressed to the Slovak Republic.*

Keywords: Radio-Frequency Identification (RFID), payment cards with Radio-Frequency Identification, criminalisation, Directive (EU) 2019/713 on combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment, national implementation, Slovak Criminal Code.

Karty płatnicze z identyfikacją radiową i regulacja prawna ich niewłaściwego użycia: perspektywa europejska i krajowa

Streszczenie: *Praca dotyczy europejskich i krajowych perspektyw regulacji prawnych nadużyć kart płatniczych z identyfikacją radiową (RFID). Podzielona jest na trzy części. W pierwszej części przedstawiono identyfikację radiową oraz karty płatnicze z identyfikacją radiową. Druga część koncentruje się na podejściu Unii Europejskiej do walki z fałszowaniem środków płatniczych, trzecia część odnosi się do wdrażania wymogów europejskich – ze szczególnym uwzględnieniem Republiki Słowackiej.*

Słowa kluczowe: identyfikacja radiowa (RFID), karty płatnicze z identyfikacją radiową, kryminalizacja, dyrektywa (UE) 2019/713 w sprawie zwalczania fałszowania i oszustw związanych z bezgotówkowymi środkami płatniczymi, implementacja krajowa, słowacki kodeks karny.

Rola *fake news* podczas konfliktu w Ukrainie

Sporo czasu spędzam, czytając różne materiały w Internecie. Artykuły często opatrzone są komentarzami, niepodpisanymi lub podpisanymi niewiele mówiącymi pseudonimami. Na ogół nie zaglądam do nich, bo doświadczenie nauczyło mnie, że czytanie nie ma sensu, a może doprowadzić do rozstroju nerwowego. Zwykle zawierają opinie głęboko naiwne, sformułowane kiepską polszczyzną. Piszący je czasami wręcz zioną nienawiścią do wartości obecnych w komentowanych artykułach, niekiedy też do ich autorów. Sprzeciwiają się ustaleniom nauki, wprowadzaniu nowych technologii, straszą zagrożeniami, jakie mają sprawiać migranci, zachęcając, by ich nie tylko nie wpuszczać, ale traktować skrajnie brutalnie, a nawet strzelać. Powtarzają twierdzenia teorii spiskowych na najróżniejsze tematy, spośród których szczególnie eksploatowane są katastrofy lotnicze. Tę listę poruszanych spraw można wydłużać, ale chyba sprawa jest już jasna. W celu stylistycznego uproszczenia, bo warto ich jakoś nazwać, autorów tego rodzaju wpisów będę nazywał „płaskoziemcami”, choć tylko z rzadka ich poziom sięga tego dna. Typowe postawy „płaskoziemców”, gdyby zastosować kategorie politologiczne, to skrajna prawicowość, szowinizm, antyeuropejskość, czasami antyglobalizm, choć ta ostatnia opcja pojawia się tylko sporadycznie, jak gdyby pisanie czegokolwiek o globalizacji, czy choćby tylko jej słowne opluwanie, przerażało horyzont intelektualny autorów.

Gdyby potraktować te wpisy poważnie, rodziłoby się wrażenie, że duża część osób korzystających z Internetu, i to korzystających aktywnie, skoro zamieszczają swe opinie, to ksenofobi, frustraci odreagowujący swe kompleksy poprzez zamieszczanie obraźliwych wpisów, negowanie wartości nauki, odwoływanie się

¹ Prof. dr hab., Uniwersytet Zielonogórski; amalkiewicz@wp.pl; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7561-7193>.

do mrocznej strony ludzkiej natury. Rodziłoby się pytanie: na ile autorzy tych wpisów są reprezentatywni dla społeczeństw – polskiego i innych krajów – czy stanowią jego margines, czy też są sporą częścią? A odrębne pytanie to: na ile podobne wpisy są traktowane poważnie przez polityków, którzy, być może, uznają je za głos znaczącej części wyborców, a niektórzy z nich do opinii „płaskoziemców” dostosowują swe programy polityczne i działania na forum publicznym?

Sposób pisania „płaskoziemców” radykalnie zmienił się w dniach 21–22 lutego 2022 r. Przestali powtarzać teorie spiskowe na temat sieci 5G, przekonywać, że nie istnieje pandemia COVID-19, podważać sensowność noszenia maseczek, zarzucać kłamstwa lekarzom i podawać w wątpliwość skuteczność szczepień. Choć marginalnie te treści pojawiają się nadal, jednak od tamtego momentu ich aktywność skupiła się na kwestiach Ukrainy. Trwa nie tylko walka zbrojna toczona w sposób tradycyjny, ale i wojna informacyjna między Rosją a Ukrainą.

Motywami przewodnimi pojawiającymi się w komentarzach stało się podjudzanie nastrojów poprzez nazywanie Ukraińców „banderowcami” lub „upowcami”, obrażanie prezydenta Wołodymyra Zełenskigo lub po prostu dokładne przekazywanie treści propagandowych komunikatów nadawanych przez media zależne od Kremla. Niekiedy wręcz negowano istnienie narodu ukraińskiego, który jakoby „wymyślili” masoni (domyślamy się – by wyrządzić krzywdę Rosji, pozbawiając ją części narodu). Później m.in. otwarcie negowano bombardowania cywilnych obiektów w Ukrainie i zbrodnie wobec jej mieszkańców. W sieciach społecznościowych lub za pośrednictwem komunikatorów udostępnianych jest mnóstwo zdjęć i filmów, które mają pokazywać trwający rzekomo opór społeczeństwa Ukrainy przeciw rządowi: zamachy bombowe, walki lub demonstracje. Manipulacje materiałem zdjęciowym nie zawsze są natychmiast widoczne dla odbiorcy.

Wiele portali internetowych w tej sytuacji wyłączyło możliwość komentowania informacji związanych z Ukrainą, przez co ilość tego typu wpisów nieco się zmniejszyła, ale płaskoziemcy wciąż znajdują miejsca dla swej aktywności.

Ta zmiana zainteresowań najwyraźniej pokazuje, że działalność płaskoziemców nie jest spontaniczna. Nastąpiła zbyt szybko i radykalnie. Nie są reprezentantami jakiegokolwiek części społeczeństw Polski czy innych krajów demokratycznych, nie są naiwnymi użytkownikami Internetu, spontanicznie wylewającymi do sieci swe żale wobec świata, ale narzędziem propagandy.

W Petersburgu działa Agencja Badań Internetowych (*Агентство интернет-исследований, Internet Research Agency*), której właścicielem jest Jewgienij Prigożyn (*Евгений Пригожин*), jeden z najzamożniejszych rosyjskich oligarchów, ściśle związany z Kremlem. Zajmuje się nie tyle badaniami, ile infekowaniem sieci. Nazywana jest „fabryką trolli”. Realizuje operacje w Internecie,

m.in. przez rozprzestrzenianie fałszywych informacji, wywoływanie skrajnie prawicowych postaw społecznych i politycznych oraz dezinformowanie zagranicznej opinii publicznej, kwestionowanie demokratycznej legitymacji Unii Europejskiej i podejmowanie innych tematów „podgrzewających nastroje” i wywołujących konflikty. Mogą to być nawet informacje o charakterze krytycznym wobec Rosji, byle tylko generowały emocje i konfliktowały społeczeństwa państw członkowskich Unii Europejskiej. Szczególną formą działalności jest sporządzanie postów i komentarzy pod wiadomościami na stronach internetowych. Zatrudnia też płatnych blogerów i komentatorów, piszących w duchu wygodnym dla Kremla, pozorujących, że reprezentują opinię publiczną poszczególnych krajów. Politycy biorący poważnie ich opinie stają się tym samym nieświadomymi wykonawcami polityki Kremla. Mogą się nawet kłócić pomiędzy sobą – właśnie generowanie kłótni w krajach postrzeganych przez Moskwę jako wrogie jest w jej interesie.

Od lat wiadomo, że świadomość społeczna jest w coraz większym stopniu manipulowana przez profesjonalnych producentów i dystrybutorów dóbr duchowych. Proceder ten zaczął się dawno². Hannah Arendt napisała ze smutkiem: „oszustwo, umyślne fałszerstwo oraz kłamstwo w żywe oczy, używane jako usankcjonowane środki do osiągnięcia celów politycznych, towarzyszą nam od początku znanej nam historii [...] kłamstwo od zawsze postrzegano jako usprawiedliwione narzędzie polityczne”³. Upowszechnienie Internetu ogromnie ułatwiło i przyspieszyło tego typu oddziaływania.

Adolf Hitler był przekonany, o czym pisał w *Mein Kampf*, że „ umiejętne zastosowanie propagandy” może doprowadzić do „niesłychanych efektów”⁴. Jest ona bronią, a „w rękę znajdującego się na rzeczy może to być doprawdy broń straszliwa”⁵. Przywódca nazistów uważał, że propaganda powinna być prymitywna. Jej „poziom należy dostosować do możliwości recepcji najbardziej ograniczonego spośród tych, do których zamierza się ona zwrócić”⁶. Propagandziści „fabryki trolli” najwyraźniej podzielają ten pogląd, ich przekaz był adresowany do najmniej myślących odbiorców, stąd moje określenie „płaskoziemcy”.

² P.L. Berger, T. Luckmann, *Społeczne tworzenie rzeczywistości. Traktat z socjologii wiedzy*, tł. J. Niżnik, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1983, s. 167–201.

³ H. Arendt, *Kryzys republiki*, tł. P. Nowak, Fundacja Augusta hr. Cieszkowskiego, Warszawa 2022, s. 123.

⁴ A. Hitler, *Mein Kampf. Moja walka, edycja krytyczna*, tł. E.C. Król, Bellona, Warszawa 2020, s. 199.

⁵ *Ibidem*, s. 202.

⁶ *Ibidem*, s. 203.

Jednak ludzie Prigożyna nie we wszystkim stosowali się do zaleceń lidera III Rzeszy. Hitler, zastanawiając się nad błędami propagandy niemieckiej okresu I wojny światowej, przestrzegał przed pokazywaniem wroga jako niewiele wartego, gdyż „rzeczywiste spotkanie z przeciwnikiem musiało natychmiast prowadzić do zupełnie odmiennego przekonania. [...] Niemiecki żołnierz pod bezpośrednim wrażeniem oporu przeciwnika czuł się oszukany przez autorów swoich dotychczasowych szkoleń”⁷. Propaganda rosyjska popełniła ten błąd, żołnierzom wmawiano, że Ukraińcy są wprawdzie bandytami, ale z regularną armią nie chcą i nie umieją się bić – rzeczywistość okazała się inna. Najważniejszym wykonawcą zaleceń Hitlera w zakresie propagandy był Joseph Goebbels, niewątpliwie mający duże umiejętności w tym zakresie. Uważał on, że „w propagandzie, podobnie jak w miłości, dopuszczalne jest wszystko, co przynosi zamierzony skutek”⁸. Prigożyn nie jest chyba fachowcem podobnej miary. Zbyt dosłownie potraktował zalecenie Niccolò Machiavellego, który zachęcał, by „umniejszać w oczach swoich żołnierzy wartość nieprzyjaciela”⁹. Ale umniejszać, to nie znaczy lekceważyć, a to właśnie przydarzyło się petersburskim „trollom”.

Działalności tego typu nie zdemaskowano dopiero ostatnio. W maju 2019 r. holenderscy dziennikarze, Robert van der Noordaa i Coen van de Ven, opublikowali wyniki badań nad tym, w jaki sposób rosyjskie „trolle” pracowały nad ukryciem faktów na temat katastrofy malajskiego Boeinga zestrzelonego nad Donbasem w 2014 r. W badaniu przeanalizowano 9 mln tweetów opublikowanych w latach 2014–2017 przez rosyjską agencję. Operację dezinformacyjną ludzie Prigożyna rozpoczęli 40 minut po zestrzeleniu MH17, a w ciągu pierwszych 24 godzin po zdarzeniu opublikowali 65 tys. tweetów, w których obwiniali za katastrofę władze Ukrainy. W sumie, przez trzy dni, rosyjska agencja opublikowała ponad 111 tys. tweetów. Badacze wskazali, że „nigdy wcześniej ani nigdy później trolle nie pisały tak dużo i w tak krótkim czasie”. Najczęstszymi frazami używanymi w większości treści opublikowanych były: „Kijów zestrzelił Boeinga”, „Kijowska prowokacja” i „Kijów, powiedz prawdę”.

Podczas obecnie trwającej wojny, która zaczęła się 24 lutego 2022 r., tradycyjne działania zbrojne, mimo wyraźnej przewagi jej armii nad ukraińską, zarówno w zakresie uzbrojenia, jak i zwłaszcza liczby żołnierzy, nie udały się Rosji, bo je z początku zlekceważono, sądząc, że będzie to tzw. wojna hybrydowa. W takiej wojnie przeciwnik nie tyle jest atakowany przemocą wojskową z zewnątrz, ile

⁷ *Ibidem*, s. 204.

⁸ Cyt. za: S. Newcourt-Nowodworski, *Czarna propaganda. Polska, Niemcy, Wielka Brytania. Tajemnice największych oszustw II wojny światowej*, tł. J. Rumińska, Wydawnictwo Znak, Kraków 2008, s. 47.

⁹ N. Machiavelli, *Sztuka wojny*, tł. Z. Płoski, Wydawnictwo Onepress, Gliwice 2012, s. 168.

łamany od środka – przez propagandę, akcje terrorystyczne, w tym cyberterrorizm. Do działań w sferze informacyjnej przygotowano się z dużym wyprzedzeniem i – jak ocenił Krzysztof Surdyk – „bardzo profesjonalnie”¹⁰. Rosjanie przez lata doskonalili umiejętności w zakresie dezinformacji. A jednak od strony propagandowej agresję przygotowano kiepsko, podjęto wprawdzie zabiegi intensywne, ale zabrakło subtelności i wyczucia. Rosyjscy propagandziści rozmijali się z prawdą tak radykalnie, że tylko ludzie najmniej myślący dawali się nabrać.

24 lutego 2022 r. „trolle” od rana informowały, że ukraińscy żołnierze masowo kapitulują, a prezydent Zełenski i inni czołowi ukraińscy politycy uciekli z Kijowa. Wszystko to okazało się zmyśleniami, ale nic mi nie wiadomo, by którykolwiek z „trolli” przeprosił za oszustwa. I nie potrzeba, bo czytelnicy „newsów” na ogół nie zaglądną do dawnych wiadomości, niczego więc nie warto prostować. Informacje o rzekomej ucieczce głowy państwa publikowano jeszcze po kilku dniach – miał przebywać w Polsce i okłamywać Ukraińców o swej obecności w Kijowie¹¹.

Gdy wkrótce okazało się, że rosyjska agresja nie przebiega zgodnie z planem, zaczęto szukać nowych sposobów, by ją usprawiedliwić. Do tego propagandziści nie byli przygotowani, działali więc dość bezradnie. Wyglądało to tak, jakby „testowali” kolejne kłamstwa, sprawdzając ich odbiór. Pojawiły się np. informacje o pracach w Ukrainie nad bronią jądrową, o laboratoriach przygotowujących broń biologiczną¹². Potem pojawiły się w mediach społecznościowych kłamstwa, według których Wołodymyr Zełenski rzekomo jest podwójnym agentem... jednocześnie Rosji i USA¹³. Takie informacje być może przemawiają do niektórych miłośników powieści szpiegowskich. Nie wiem, kto zmyślił „newsa”, że córka Putina ma dziecko z Zełenskim? Nie wygląda to na robotę „trolli” z Petersburga, choć może jest testem całkiem nowych, bardziej wyrafinowanych technik kłamania?

Rutynowo pojawiają się wpisy mające poprawić wizerunek Rosji. „Trolle” usiłują wmawiać, że zbrodnie ujawnione w Buczy i innych miejscach to inscenizacja lub morderstwa dokonane przez Ukraińców. Krążownik „Moskwa” (*Москва*)

¹⁰ K. Surdyk, *Konflikt ukraiński w rozgrywkach geopolitycznych*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2017, s. 10.

¹¹ A.L. Urban, C. McLeod, *Wołodymyr Zełenski. Zdumiewający bohater Ukrainy, który oparł się Putino-wi i zjednoczył świat*, tł. P. Gruszka, Wydawnictwo Arti, Ożarów Mazowiecki 2022, s. 52–53.

¹² *Ibidem*, s. 58–59, 87.

¹³ <https://wiadomosci.wp.pl/rosyjska-gra-podwojnym-agentem-polskie-sluzby-ostregaja-6777296587999808a> [odczyt: 7.06.2022].

miał zatonać wskutek sztormu, choć na zdjęciach morze jest spokojne. Takich przykładów jest mnóstwo, nie warto ich tu mnożyć.

Warto natomiast zauważyć, że pojawiły się dwa nowe typy kłamliwych wpisów. Pierwszy można nazwać „działaniami sprzedającymi”. W marcu 2022 r. zaczęto informować o przewożeniu przez Polskę do Ukrainy ochotników z Bliskiego Wschodu. Te pogłoski o kilka dni wyprzedziły podjęcie przez Rosję akcji werbowania ochotników z Syrii i Libii. Pod koniec kwietnia 2022 r. zaczęto ostrzegać, że Polska zamierza anektować zachodnią część Ukrainy. Można przypuszczać, że zarzuty kierowane pod adresem innych państw przez rosyjskich propagandzistów często oznaczają, że taką właśnie działalność podejmuje Rosja – własne zamiary przypisując innym. Werbowanie ochotników na Bliskim Wschodzie przez Moskwę jest jakoby usprawiedliwione, jeśli wcześniej zaczął to czynić ktoś inny. Czy naprawdę zaczął, tego czytelnik takich newsów nie jest w stanie zweryfikować, zresztą adresowane są do odbiorców, którzy nawet nie wiedzą, że takie wiadomości warto weryfikować. Jest to zresztą technika dobrze nam znana z polskiej polityki – ale o polskiej polityce nie zamierzam tu pisać.

O ile wspomniany przypadek najemników jest już oczywisty, o tyle kwestia aneksji zachodniej Ukrainy przez Polskę wymaga dopiero wyjaśnienia. Najprawdopodobniej w Moskwie po dwóch miesiącach wojny zrozumiano, że pierwotnego celu (tzn. podporządkowania w taki czy inny sposób całej Ukrainy) nie da się osiągnąć – by mimo wszystko móc ogłosić sukces, trzeba poprzestać na zaanektowaniu wschodniej (i ewentualnie południowej) części kraju. Oskarżenia wobec Polski byłyby w tym przypadku medialnym przygotowaniem własnej aneksji.

Drugi typ kłamliwych wpisów dotyczy migrantów. Ten problem musi mocno niepokoić moskiewskich przywódców. Te miliony ludzi, którzy znaleźli się poza granicami, warto dodać – w dużej części rosyjskojęzycznych – demaskują, że mieszkańcy kraju wcale nie czekali „wyzwolicielei” z nadzieją. Ale nie to jest dla Rosji najważniejsze. Dużo gorszy aspekt to aktywna działalność ukraińskich emigrantów na rzecz upowszechniania prawdy o agresji, podejmowanie różnorodnych działań medialnych, przeciwdziałanie kłamstwu Kremla. Większość uchodźców to kobiety z dziećmi, więc ich aktywność w mediach jest z natury rzeczy utrudniona, ale jest ich wystarczająco wiele, by mimo wszystko poważnie zaszkodzić inicjatywom Moskwy. To na dziś. A na przyszłość Rosja ufundowała sobie kilka milionów wrogów. Te dzieci, jeśli będą dorastały za granicą, jeśli przyswoją sobie lokalną kulturę – a prawdopodobnie w wielu przypadkach tak będzie – staną się aktywnymi i skutecznymi „ambasadorami” interesów ukraińskich. Temu Rosja nie może skutecznie przeciwdziałać, ale czyni w tym kierunku, co potrafi.

Działania rosyjskiej dezinformacji skupiają się na rozbudzaniu wrogości między Polakami a Ukraińcami – podobnie dzieje się w innych państwach. Część przekazów jest próbą przekonania Polaków, że przyjmując uchodźców z Ukrainy, sami się narażają na kryzys ekonomiczny, problemy z bezpieczeństwem i kłopoty społeczne. Rozpuszczane były też fałszywe informacje, jakoby za większość przestępstw w Polsce odpowiadali Ukraińcy, manipulowano treściami sprzed lat, prezentując je jako obraz obecnych zagrożeń dla Polaków. Starano się ponownie eksploatować problem zbrodni na Wołyniu, wspierając środowiska, dla których pamięć o tamtych wydarzeniach wciąż jest żywa. A jest pytaniem, na które nie umiem odpowiedzieć, na ile ta pamięć jest „spontaniczna”, a na ile jest podtrzymywana przez oddziaływania z Rosji?

Podstawowe linie rosyjskiej narracji dotyczyły jednak spraw bieżących. Próbowano przekonywać, że polski rząd przyjmuje uchodźców z Ukrainy, by przypodobać się USA i Unii Europejskiej. Propagandziści dodawali, że bezpłatna opieka medyczna, żywność, mieszkania i edukacja obciążają budżet kraju, co w dalszej konsekwencji wywoła ubóstwo Polaków. Unia Europejska zachęca Polskę, ale sama nie zamierza przyjmować kolejnych uchodźców ani uczestniczyć w finansowaniu ich utrzymania. Przyjmowanie uchodźców spowoduje zdestabilizowanie sytuacji społecznej w Polsce, wywoła wzrost przestępczości, migranci przynoszą choroby. Wskutek napływu chętnych do pracy wzrośnie bezrobocie, może braknąć zatrudnienia dla Polaków. Wreszcie pojawiał się argument, że polityka Polski wobec Ukrainy sprowadza zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski, prowokuje Rosję do wywołania wojny z Polską. Oddziaływanie wszystkich tych zmyśleń jest na razie niewielkie, ale trudno przewidzieć, czy się nie zwiększy w przyszłości.

Pojawiają się nowatorskie techniki działania kremlowskich propagandystów. Rosyjskie służby specjalne wysyłają ukraińskim żołnierzom pogróżki za pomocą SMS-ów oraz przez komunikatory typu WhatsApp, Telegram, Viber czy Signal. Żądają, by złożyli broń, oddali się w niewolę lub przeszli na stronę rosyjską, grożąc atakami raketowymi na ich domy lub miejsca zamieszkania ich rodzin. W celu uwiarygodnienia gróźb Rosjanie niekiedy dopisują do nich m.in. adres zamieszkania żołnierza, jego numer identyfikacji podatkowej oraz imiona członków rodziny. Na szczęście nie zawsze dane te są aktualne. Tego rodzaju groźby służą przede wszystkim wywarceniu presji psychologicznej na ukraińskich żołnierzy, zasianiu wśród nich wątpliwości i obniżeniu morale¹⁴.

¹⁴ Повідомлення. Увага! Ворог розсилає погрози. Не піддавайтесь на провокації!, <https://gur.gov.ua/content/uvaha-voroh-rozsylaie-pohrozy-ne-piddavaites-na-provokatsii.html> [odczyt: 8.06.2022].

Mając świadomość infekowania Internetu przez „trolle”, należy oczywiście wystrzegać się uznawania każdej błędnej informacji za wynik ich działania. Wiele z nich może wynikać wyłącznie z niekompetencji dziennikarzy, którzy niekiedy podejmują pisanie na tematy, których nie rozumieją, a w dodatku dla ułatwienia posiłkują się tłumaczeniami obcojęzycznych tekstów przez Google, co niekiedy wiedzie do zabawnych nieporozumień. Na zakończenie przytoczę jeszcze dwa takie przykłady.

Na skądinąd porządnej witrynie internetowej można przeczytać tekst, którego autor nie ujawnił nazwiska. Stwierdza, że na początku wojny Elon Musk „udostępnił zaatakowanemu państwu zwiększony dostęp do systemu satelitarne-go Starlink [...] najpierw przysłał do Ukrainy większą liczbę satelitów, a następnie SpaceX opracował system ich oszczędnego ładowania z... zapalniczki samochodowej”¹⁵. Taką informację mogły zamieścić rosyjskie „trolle”, by ośmieszyć Ukrainę i Muska, ale wydaje się, że jest wyłącznie wynikiem naiwności autora i nieudolnego korzystania z tłumaczenia.

Drugi przykład dotyczy medium wiarygodnego, które nie zmyśla. Jedną z najlepszych na świecie gazet jest „The Times of India” – najpoważniejsza gazeta indyjska, dostępna w Internecie, zamieszczająca szczegółowe i na ogół rzetelne informacje o tej wojnie. W numerze z 25 kwietnia pojawiła się informacja o wizycie w Kijowie amerykańskich polityków – sekretarza stanu Antony’ego Blinkena i sekretarza obrony Lloyda Austina. Napisano, że była „ryzykowna i tajna” (*risky and secret visit*). Oczywiście, odwiedzanie miasta ostrzeliwanego podczas wojny stanowi pewne ryzyko, choć przypuszczam, że na czas tego typu odwiedzin Rosjanie na wszelki wypadek ograniczyli ostrzał, zabicie ważnych polityków amerykańskich nie byłoby korzystne dla interesów Kremla. Natomiast wizyty gości z USA, tak jak i poprzednich, nie tylko nie były tajne, ale maksymalnie nagłaśniane. Ale taka aktywność dyplomatyczna w kraju toczącym wojnę, jaka ma dziś miejsce w Ukrainie, stanowi pewną nowość w stosunkach międzynarodowych, można przyjąć, że „nie mieści się w głowach” indyjskich dziennikarzy, zbyt odległych od terenu wydarzeń i przez to błędnie informujących.

I na koniec, dla porządku, trzeba dodać, że strona ukraińska też korzysta z mediów, z Internetu i uprawia propagandę. Nie każda ukraińska informacja jest wiarygodna. Ale ta propaganda nie przypomina w niczym rosyjskiej. Jej pozytywny odbiór za granicami nie wynika z manipulacji, ale z podziwu dla bohaterstwa Ukraińców w nierównej walce. Jej podstawową techniką są nie kłamstwa, ale codzienne informacje o liczbie zabitych żołnierzy wroga i zniszczonym

¹⁵ <https://www.money.pl/gospodarka/starlinki-muska-udowodnily-przydatnosc-w-trakcie-wojny-dlatego-chinczycy-glowia-sie-jak-je-zniszczyc-6773309065689664a.html> [odczyt: 27.05.2022].

sprzęcie – z pewnością przesadzone. Ponadto często stosowane są okrutne żarty: „próba wystrzelenia w kosmos rosyjskich czołgistów nie powiodła się. Rosyjski pojazd został obrócony w proch. Próbujemy dalej”.

Prezydent Zełenski codziennie wygłasza internetowe przemówienia do narodu, posługując się na przemian ironią lub patosem, w sposób trafiający do słuchaczy: „Nie wybaczymy setek i setek ofiar. Tysiący i tysiący cierpień. I Bóg nie wybaczy” – powiedział 6 marca¹⁶. Porównywano go w tym zakresie z Winstonem Churchillem, który też był mistrzem słowa.

Problematyka *fake news* to fragment obszerniejszego zagadnienia, jakim jest cyberbezpieczeństwo. Amerykańska analityczka Gentry Lane w prestiżowym magazynie poświęconym bezpieczeństwu narodowemu przestrzegала niedawno, że Stany Zjednoczone nadal nie mają spójnej, zrównoważonej strategii skutecznego powstrzymywania agresji w Internecie¹⁷. Wojna Rosji przeciw Ukrainie odśloniła, jak bardzo jest to ważne. O zrozumieniu tego świadczy przyjęcie 23 marca 2022 r. nowelizacji kodeksu karnego Ukrainy w sferze cyberbezpieczeństwa, doprecyzowującej czyny podlegające odpowiedzialności prawnokarnej w tym zakresie¹⁸.

Duże znaczenie działań w sferze wirtualnej doprowadziło niektórych badaczy do pochopnego wniosku, że tradycyjne wojny to już przeszłość. Jak napisał Krzysztof Surdyk: „Współczesna wojna, z elementami działań hybrydowych toczy się przede wszystkim w przestrzeni informacyjnej, ekonomicznej i dyplomatycznej, a elementy walki zbrojnej wprowadzane są tylko w niezbędnym wymiarze, potrzebnym do osiągnięcia niektórych celów”¹⁹. Nie była to jednak prawda w odniesieniu do agresji amerykańskiej w Iraku, potem interwencji w Afganistanie, wojen domowych w wielu krajach, zwłaszcza w Libii i Syrii, a wreszcie wojny z organizacją Państwo Islamskie toczonych głównie na terenie Iraku i Syrii. W każdym z tych konfliktów działania w przestrzeni informacyjnej, ekonomicznej i dyplomatycznej odgrywały istotną rolę, jednak decydujące były walki orężne.

Tak też było podczas obecnej wojny. Działania Rosjan w Internecie ostatecznie nie przyniosły sukcesu, podobnie jak w sferze realnej. Wynikało to po trosze

¹⁶ <https://www.wnp.pl/parlamentarny/wydarzenia/wolodymyr-zelenski-nie-wybaczymy-setek-ofiar-i-tysiaczy-cierpien,550762.html> [odczyt: 10.03.2022].

¹⁷ G. Lane, *Major Cyber Attacks Not the 'New Normal'*, <https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2022/2/3/major-cyber-attacks-not-the-new-normal> [odczyt: 7.06.2022].

¹⁸ Закон України „Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо підвищення ефективності боротьби з кіберзлочинністю в умовах дії воєнного стану”, Документ 2149-IX, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2149-IX> [odczyt: 19.05.2022].

¹⁹ K Surdyk, *op. cit.*, s. 10.

z niskiego ich poziomu – były zmasowane, ale dość toporne, a przede wszystkim z tego, że przebieg wojny w ostatecznym rachunku rozstrzygali żołnierze uzbrojeni w broń materialną.

Upowszechnianie w Internecie kłamliwych treści miało natomiast prawdopodobnie dodatkowy efekt, przeciwny interesom Rosji. Hannah Arendt wskazała na istnienie „wzajemnego związku między oszukiwaniem a samooszukiwaniem się”²⁰. Jej rozważania dotyczyły wojny w Wietnamie, gdy jeszcze nie było Internetu, ale istniały już rozbudowane instytucje i procedury służące dezinformacji, zatem te przemyślenia mogą też pomóc w wyjaśnieniu dzisiejszych problemów. Arendt opisała, jak politycy dali się zwieść własnej propagandzie, w natłoku napływających informacji wybierali zgodne z tymi, które sami wytworzyli, pomijając bliższe prawdy, ale niewygodne dla nich. Czy tak właśnie działało się z Putinem i ludźmi z jego otoczenia? Kiedyś się może dowiemy. W każdym razie ich nieracjonalne decyzje mogły wynikać z zawierzenia kłamstwu, do których upowszechniania sami się przyczynili.

W wyniku niepowodzeń rosyjskich na froncie kampania propagandowa wymierzona w Ukrainę stała się tylko mniej ważnym elementem zmagania. Być może dlatego, że zaplanowano ją jako kampanię przeciw państwu przegrywającemu, wręcz upadłemu, a nie umiano działać w innej sytuacji.

Kłamstwa zastosowane przez rosyjskich propagandystów okazały się mało skuteczne wobec społeczeństw Europy, w tym Polski. Ale nie są zupełnie bez znaczenia. Przede wszystkim oddziałują na społeczeństwo rosyjskie (na pewno nie na całe). Kształtują też przekonania skrajnie prawicowych kręgów społeczeństw europejskich, w największym stopniu w Serbii i na Węgrzech. W jakiejś mierze – trudnej do oszacowania – oddziałują też na niektóre społeczeństwa Azji i Afryki, a nawet Ameryki Łacińskiej.

Bibliografia

Literatura

- Arendt H., *Kryzys republiki*, tł. P. Nowak, Fundacja Augusta hr. Cieszkowskiego, Warszawa 2022.
- Berger P.L., Luckmann T., *Społeczne tworzenie rzeczywistości. Traktat z socjologii wiedzy*, tł. J. Niżnik, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1983.
- Hitler A., *Mein Kampf. Moja walka, edycja krytyczna*, tł. E.C. Król, Bellona, Warszawa 2020.

²⁰ H. Arendt, *op. cit.*, s. 156.

- Lane G., *Major Cyber Attacks Not the 'New Normal'*, <https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2022/2/3/major-cyber-attacks-not-the-new-normal> [dostęp: 7.06.2022].
- Machiavelli N., *Sztuka wojny*, tł. Z. Płoski, Wydawnictwo Onepress, Gliwice 2012.
- Newcourt-Nowodworski S., *Czarna propaganda. Polska, Niemcy, Wielka Brytania. Tajemnice największych oszustw II wojny światowej*, tł. J. Rumińska, Wydawnictwo Znak, Kraków 2008.
- Surdyk K., *Konflikt ukraiński w rozgrywkach geopolitycznych*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2017.
- Urban A.L., McLeod C., *Wołodymyr Zełenski. Zdumiewający bohater Ukrainy, który oparł się Putinowi i zjednoczył świat*, tł. P. Gruszka, Wydawnictwo Arti, Ożarów Mazowiecki 2022.

Akty prawne

Закон України „Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо підвищення ефективності боротьби з кіберзлочинністю в умовах дії воєнного стану”, Документ 2149-IX, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2149-IX> [dostęp: 19.05.2022].

Źródła internetowe

- <https://wiadomosci.wp.pl/rosyjska-gra-podwojnym-agentem-polskie-sluzby-ostzegaja-6777296587999808a> [dostęp: 7.06.2022].
- <https://www.money.pl/gospodarka/starlinki-muska-udowodnily-przydatnosc-w-trakcie-wojny-dlatego-chinczycy-glowia-sie-jak-je-zniszczyc-6773309065689664a.html> [odczyt: 27.05.2022].
- <https://www.wnp.pl/parlamentarny/wydarzenia/wolodymyr-zelenski-nie-wybaczymy-setek-ofiar-i-tysiecy-cierpien,550762.html> [dostęp: 10.03.2022].
- Повідомлення. Увага! Ворог розсилає погрози. Не піддавайтесь на провокації!*, <https://gur.gov.ua/content/uvaha-voroh-rozsylyaie-pohrozy-ne-piddavaites-na-provokatsii.html> [dostęp: 8.06.2022].

Streszczenie: Internet został wykorzystany jako jedno z narzędzi wojny Rosji przeciw Ukrainie. Działająca w Petersburgu Internet Research Agency, od dawna zajmująca się infekowaniem sieci fałszywymi informacjami, kilka dni przed rozpoczęciem agresji zaczęła rozpowszechniać kłamstwa na temat Ukrainy, w chwili jej rozpoczęcia informowała o rzekomej ucieczce przywódców, potem przekazywała kolejne zmyślenia. Działania te okazały się nieefektywne, wierzą w rozpowszechnianą nieprawdę tylko społeczeństwa Rosji (też nie w całości), po części Węgier i Serbii oraz ludzie o nastawieniu skrajnie prawicowym.

Słowa kluczowe: Internet, propaganda, cyberbezpieczeństwo, Ukraina.

The role of fake news during the conflict in Ukraine

Abstract: *The Internet has been used as one of the tools of Russia's war against Ukraine. St. Petersburg-based Internet Research Agency, which has long been dealing with infecting the web with false information, a few days before the aggression began started to spread lies about Ukraine, at the beginning of the conflict it reported about the alleged escape of the leaders, then passed on more fabricated pieces of information. These actions turned out to be ineffective, only the society of Russia (also not entirely), part of Hungarian and Serbian societies and people with extreme right-wing attitudes believe in the untruth that has been disseminated.*

Keywords: Internet, propaganda, cybersecurity, Ukraine.

4.

Russia as a Terrorist State and a State Sponsor of Terrorism

Introduction

In the 21st century, it is hard to argue with the statement that the state still plays an unusually large role on the international stage. Despite the emergence of international organizations, interstate associations and the development of the latest processes of globalization, actions of states that remain the main actors in international relations blur the boundaries of international legal obligations. Often, observing the development of the influence of states, one can notice that the strengthening of state's role in the political arena is increasingly causing concern about the recognition of the framework of legal regulation of political society. These factors cause political leaders to abuse their domestic and foreign political positions. In some states, this manifests itself through economic influence, some use military (powerful) methods, some use "soft power" and cultural diplomacy, but with the emergence of new, more informationized globalization processes, the question of involving hybrid methods of interaction within the boundaries of interstate relations arises.

The issue of terrorism is still a serious concern threatening global peace and security. In connection with repeated violations of international treaties, armed aggression against Ukraine and norms of international law, the Russian Federation, as one of the most influential states in the world, is a vivid example of a "hybrid" terrorist state. Although these accusations are serious and well-founded,

¹ Doctor of Political Science, Professor of Department International Relations, Lviv National University of Ivan Franko, Str. Universytetska, 1, Lviv, 79000, Ukraine, kiyanka@i.ua, +380 067 96 95 375; ORCID: 0000-0002-3100-7796.

² Magister of Political Science, Lviv National University of Ivan Franko, Str. Universytetska, 1, Lviv, 79000, Ukraine, +380 991504288; ORCID: 0009-0005-0279-8786.

especially from the Ukrainian point of view and, starting from February 24, 2022, in the eyes of world political opinion, it is extremely important to critically approach the study and disclosure of this topic. This paper is aimed at assessing the events that defined the Russian Federation as a terrorist state and shedding light on the evidence related to assessing its role in sponsoring global terrorism.

Before delving into the specific facts against the Russian Federation, it is important to clearly understand the concept of terrorism, despite the vagueness of its definition. Terrorism is a multifaceted phenomenon characterized by the deliberate use of violence or threats to incite fear and achieve political, ideological, or religious goals. It is crucial to distinguish between state-sponsored terrorism and non-state-sponsored terrorism.

Russia as a sponsor of terrorist organizations

Russia has a long and provocative history that has witnessed numerous incidents of political violence, insurgencies and terrorist attacks. It is important to recognize that the actions of non-state actors in Russia, such as Chechen separatist groups and private military companies, have only contributed to this history of Russian violence.

There is overwhelming evidence that Russia, under the leadership of president Vladimir Putin, has supported and sponsored terrorist organizations. The most notable evidence concerns Russia's involvement in the war in Ukraine, particularly in the annexation of Crimea in 2014 and its continued support for separatist movements in Eastern Ukraine. Russia is accused of providing military support, training and funding to these groups which has been leading to destabilization and violence in the region. In addition, Russia has been accused of supporting other controversial regimes around the world, such as Syria and Iran, which are accused of supporting terrorism. The close ties between Russia and these countries have facilitated their cooperation in promoting terrorism, directly or indirectly.

An example of such hostile terrorist acts occurring within the framework of a "fifth dimension" war is Russia's attempt in 2007 to effectively block Estonia's Internet infrastructure as a unilateral countermeasure.³ Russian military operations were accompanied and augmented by the use of cyber measures during

³ I. Traynor, *Russia accused of unleashing cyberwar to disable Estonia*, "The Guardian", May 17, 2007. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2007/may/17/topstories3.russia#:~:text=Nato%20has%20dispatched%20some%20of,beef%20up%20their%20electronic%20defences> [accessed September 30, 2022].

the Russian military campaign on the territory of Georgia in 2008. Georgian government and party websites, as well as businesses, suffered severe damage as a result of the situation. Russia has again and again used the potential of the hybrid threat as a military strategy and the *modus operandi*, this time on the territory of Ukraine, in Crimea, and continues to do so to this day.

Recognizing Russia as a terrorist state

On August 2, 2022, the Verkhovna Rada of Ukraine appealed to the world community to recognize the Russian Federation as a terrorist state and to take effective measures for its comprehensive international isolation by terminating all types of cooperation with it in order to undermine its economic capacity to continue the war against Ukraine.⁴ The Diet of Latvia was the first to recognize the Russian Federation as a state sponsor of terrorism.⁵

Since Russian Federation have been hiding its terrorist activities quite skillfully, many European and American media are still trying to find clear evidence to define Russia as a terrorist state. In addition to media resources that highlight the actions of the Russian Federation, many world political figures openly declare the need to recognize Russia as a terrorist state and a state sponsor of terrorism. After the start of the full-scale invasion, the President of Ukraine Volodymyr Zelenskyi openly requested the international community to recognize the terrorist activities of the Russian Federation.⁶ At the same time, the speaker of the US House of Representatives, Nancy Pelosi, said that if Russia is not on the

⁴ Проект Постанови про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Союзу, Європейської Ради, Організації з безпеки та співробітництва в Європі, парламентів та урядів держав-членів НАТО, Міжнародного комітету Червоного Хреста, Незалежної міжнародної медичної гуманітарної організації «Лікарі без кордонів» щодо засудження факту масової страти українських військовополонених державою-агресором в Оленівці 29 липня 2022 року від 2.08.2022. Available at: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40176> [accessed September 30, 2022].

⁵ Сейм Латвії визнав Росію державою-спонсором тероризму, Radio Svoboda, August 11, 2022, <https://www.radiosvoboda.org/a/news-seim-latvii-rosia-sponsor-teroryzmu/31983434.html> [accessed September 30, 2022].

⁶ Зеленський В., *Ракета по центральній площі Харкова – це тероризм, і Росія має відповідати за це в міжнародних судах – звернення Президента України*, March 1, 2022. Available at: <https://www.president.gov.ua/news/raketa-po-centralnij-ploshi-harkova-ce-terorizm-i-rosiya-may-73261> [accessed September 30, 2022].

list of state sponsors of terrorism, then this list is the biggest failure of the world community in protecting international security and international law.⁷

Previously, the Russian Federation and the “Wagner” Private Military Company (PMC), as a private commercial enterprise, provided material and technical support and participated in combat special operations in support of the general of the rebel movement Khalifa Haftar and the commission of war crimes in Libya.⁸

With regard to the features and main components of the actions of a state sponsoring terrorism, qualified as supporting terrorist activity, the following criteria for international legal recognition are distinguished: 1) violent actions of a subversive political nature, or the threat of their commission; 2) the state supports and sponsors such activities of performing entities; 3) achieving the expected and planned political result; 4) objects and targets of terrorism, whether civilian, military, or material, whose death, maiming, or destruction can reasonably be expected to have some effect on the achievement of a desired political outcome.⁹ For example, the attacks of missile strikes and military units, including the “Wagner” PMC, by Russian Federation on critical energy infrastructure and civilian peaceful objects are the basis for such recognition.

The resolution of the European Parliament regarding violations of human rights by private military and security companies, in particular the Wagner Group, legally established the confirmation of the Russian Federation’s involvement and use of PMCs both in Ukraine and in other countries, in particular, the documented connections of PMC “Wagner” with state authorities of Russian Federation, cooperation, use of Russian military infrastructure and military bases.¹⁰

It is necessary to note that before Russia’s full-scale invasion of Ukraine, the world did not often pay attention to the terrorist activities of the Russian Federation and quite often turned a blind eye to it. Only the events after February 24, 2022 gave the international community more evidence to hold the Russian Federation accountable for the committed terrorist activity.

⁷ *Transcript of Speaker Pelosi Interview on MSNBC’s Deadline: White House with Nicolle Wallace*, Speaker’s Press Office, Press Release, May 6, 2022. Available at: <https://pelosi.house.gov/news/press-releases/transcript-of-speaker-pelosi-interview-on-msnbcs-deadline-white-house-with> [accessed September 30, 2022].

⁸ European Parliament resolution of 25 November 2021 on the human rights violations by private military and security companies, particularly the Wagner Group, European Parliament, 2021/2982(RSP), November 25, 2022. Available at: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0482_EN.html [accessed September 30, 2022].

⁹ J.N. Maogoto, *War on the Enemy: Self-Defence and State-Sponsored Terrorism*, “Melbourne Journal of International Law” 2003, Vol 4, pp. 406–438. Available at: https://law.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0005/1680359/Maogoto.pdf [accessed September 30, 2022].

¹⁰ European Parliament resolution of 25 November 2021.

On May 9, 2022, a resolution authored by senators from both parties, Democrat R. Blumenthal and Republican L. Graham, was registered in the US Senate. The resolution recognized the activities of the Russian government under the presidency of Putin as acts of terrorism and called on the US Secretary of State to recognize Russia as a state sponsor of terrorism.¹¹ Latvia, Estonia, Poland, the Czech Republic, the Netherlands, Slovakia – all of these states recognized the Russian government as a terrorist regime and/or Russia as a state sponsor of terrorism due to military actions in Ukraine. Eight countries of the world (including Ukraine) recognized the Russian Federation as a state sponsor of terrorism and its political regime as terrorist.

Granting the state such a status and entering it into the list of states sponsoring terrorism significantly affect the further development of the state and cooperation with other countries of the world. A terrorist state and state sponsor of terrorism completely loses usual relations with civilized countries. It is not about individual specific sanctions, but about the imposition of sanctions on absolutely everything. Despite the fact that the mechanism for granting the Russian Federation such a status has been launched and is actively working, there are states that are not ready to recognize this at the state level or completely deny granting such a status to the Russian Federation. Belarus, Kyrgyzstan, Tajikistan, Armenia, Syria, Eritrea, Iraq support Russia in its full-scale aggression against Ukraine, and also continue to cooperate with it, some even supply weapons to the Russian army. In most cases, these are “states-in-exile,” states-supporters of the Russian Federation, which share its political views, vision of the world and have a certain mistrust of European states and the USA.

Conclusions

For the world community, the problem of terrorism has become especially relevant in the 21st century, when the use of terrible violence has become one of the effective means of fighting between criminal and nationalist groups, armed groups, political parties and states. Considering the modern state terrorism of the Russian Federation on the territory of Ukraine, one can see how far the state has come in this area. Russia has terrorized not only other states, but also its own citizens. The mechanism of resistance to terrorist activities on the part of

¹¹ Blumenthal R. Resolution. Calling on the Secretary of State to designate the Russian Federation as a state sponsor of terrorism. R. Blumenthal, L. O. Graham, 117th Congress 2d Session, S. Res. 623. May 9, 2022. Available at: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-resolution/623/text> [accessed September 30, 2022].

the Russian Federation has already been launched, eight states and three international organizations have recognized the Russian government as a terrorist regime and/or Russia as a state sponsor of terrorism due to military actions in Ukraine, therefore, in the future, this topic will receive more and more attention from politicians, journalists and scholars.

References

Literature

- Сейм Латвії визнав Росію державою-спонсором тероризму*, Radio Svoboda, August 11, 2022, <https://www.radiosvoboda.org/a/news-seim-latvii-rosia-sponsor-teroryzmu/31983434.html> [accessed September 30, 2022].
- Maogoto J.N., *War on the enemy: Self-defence and state-sponsored terrorism*, “Melbourne Journal of International Law” 2003, Vol 4, pp. 406–438. Available at: https://law.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0005/1680359/Maogoto.pdf [accessed September 30, 2022].
- Traynor I., *Russia accused of unleashing cyberwar to disable Estonia*, “The Guardian” 2007, May 17. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2007/may/17/topstories3.russia#:~:text=Nato%20has%20dispatched%20some%20of,beef%20up%20their%20electronic%20defences> [accessed September 30, 2022].
- Зеленський В., *Ракета по центральній площі Харкова – це тероризм, і Росія має відповісти за це в міжнародних судах – звернення Президента України*, March 1, 2022. Available at: <https://www.president.gov.ua/news/raketa-po-centralnij-ploshi-harkova-ce-terorizm-i-rosiya-may-73261> [accessed September 30, 2022].

Official documents

- Blumenthal R. Resolution. Calling on the Secretary of State to designate the Russian Federation as a state sponsor of terrorism. R. Blumenthal, L. O. Graham, 117th Congress 2^d Session, S. Res. 623. May 9, 2022. Available at: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-resolution/623/text> [accessed September 30, 2022].
- European Parliament resolution of 25 November 2021 on the human rights violations by private military and security companies, particularly the Wagner Group, European Parliament, 2021/2982(RSP), November 25, 2022. Available at: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0482_EN.html [accessed September 30, 2022].

Проект Постанови про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Союзу, Європейської Ради, Організації з безпеки та співробітництва в Європі, парламентів та урядів держав-членів НАТО, Міжнародного комітету Червоного Хреста, Незалежної міжнародної медичної гуманітарної організації «Лікарі без кордонів» щодо засудження факту масової страти українських військовополонених державою-агресором в Оленівці 29 липня 2022 року від 2.08.2022. Available at: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40176> [accessed September 30, 2022].

Transcript of Speaker Pelosi Interview on MSNBC's Deadline: White House with Nicolle Wallace, Speaker's Press Office, Press Release, May 6, 2022. Available at: <https://pelosi.house.gov/news/press-releases/transcript-of-speaker-pelosi-interview-on-msnbcs-deadline-white-house-with> [accessed September 30, 2022].

Abstract: *The paper is aimed at assessing the events that defined the Russian Federation as a terrorist state and shedding light on the evidence related to assessing its role in sponsoring global terrorism. It is stated that the Russian Federation, as one of the most influential states in the world, is a vivid example of a "hybrid" terrorist state. Russia has been using the "hybrid" methods of destabilization for many years. An example of such hostile acts is Russia's attempt in 2007 to effectively block Estonia's Internet infrastructure. The "hybrid" measures which caused the damages, among others, to public administration bodies, were used also during Russian operations in Georgia in 2008. International reaction to terrorist activities of the Russian Federation, especially during the aggression of 2022, is presented.*

Keywords: Russian Federation, hybrid measures, state terrorism.

Rosja jako państwo terrorystyczne i sponsorujące terroryzm

Streszczenie: *Celem pracy jest ocena wydarzeń, które określiły Federację Rosyjską jako państwo terrorystyczne, a także rzucenie światła na dowody związane z oceną jej roli w sponsorowaniu globalnego terroryzmu. Stwierdza się, że Federacja Rosyjska, będąca jednym z najbardziej wpływowych państw na świecie, jest przykładem „hybrydowego” państwa terrorystycznego. Rosja od wielu lat stosuje „hybrydowe” metody destabilizacji. Przykładem takich wrogich działań jest podjęta przez Rosję w 2007 r. próba skutecznego zablokowania infrastruktury internetowej Estonii. Środki „hybrydowe”, które wyrządziły szkody m.in. organom administracji publicznej, zastosowano także podczas rosyjskich operacji w Gruzji w 2008 r. W artykule przedstawiona jest międzynarodowa reakcja na działalność terrorystyczną Federacji Rosyjskiej, zwłaszcza w czasie agresji 2022 r.*

Słowa kluczowe: Federacja Rosyjska, środki hybrydowe, terroryzm państwowy.

Część II

Zagadnienia instytucjonalne i prawne

Koncepcja dóbr niepożądanych społecznie w świetle teorii regulacji

Wprowadzenie

Dobra niepożądane społecznie są stosunkowo rzadko opisywane w literaturze. Zdecydowanie częściej opisywane są dobra pożądanymi społecznie, więc ich przeciwieństwo. Faktycznie sama koncepcja dóbr niepożądanych społecznie powstała jako swoisty produkt uboczny rozważań nad polityką społeczną oraz znaczeniem dóbr, które dzięki swoim cechom, podczas konsumpcji indywidualnej, pozytywnie wpływają na dobrobyt społeczny².

Za twórcę pojęcia dóbr niepożądanych społecznie uważa się Musgrave'a, który właśnie przy okazji konceptualizacji dóbr pożądanymi społecznie zwrócił uwagę na istnienie dóbr, które muszą oddziaływać na społeczeństwo w sposób odwrotny. Konkluzją jego rozważań, istotną z punktu widzenia niniejszej pracy, było stwierdzenie, że szkodliwość tych dóbr, a dokładnie ich tzw. *demeritoriousness* – co w wolnym tłumaczeniu określa się mianem *niepożądania*, jest tak duża, że należy rozważyć, w niektórych sytuacjach, rezygnację z zasady suwerenności konsumenta. Oczywiście celem wpływu na suwerenność konsumenta jest ograniczenie ich konsumpcji.

Problem dóbr niepożądanych społecznie jest taki, że zarówno stwierdzenie ich wpływu na społeczeństwo, jak i określenie poziomu suwerenności konsumenta są problematyczne. Są to kwestie, które oscylują między względnie zobiektywizowanymi narzędziami ekonomii pozytywnej, głównie związanej

¹ Dr hab. prof. UEW, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, ORCID: 0000-0003-4078-0104.

² W. Ver Eecke, *Public goods: An ideal concept*, „The Journal of Socio-Economics” 1999, vol. 28, no. 2, s. 144; idem, *Ethical dimensions of the economy*, Springer, Berlin-Heidelberg 2008, s. 8.

z neoklasyką, a kwestiami normatywnymi, które często powiązane są z instytucjami – w tym nieformalnymi i formalnymi. Czynniki te prowadzą do sytuacji, w której decyzja o regulacji obrotu konkretnymi dobrami niepożądanymi społecznie ani nie jest oczywista, ani nie musi być trafna – o ile kryterium trafności w ogóle możliwe jest do określenia.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie, jak współczesny aparat teoretyczny ekonomii (głównie instytucjonalnej) można wykorzystać do diagnozy przyczyn wprowadzania konkretnych regulacji dotyczących rynków dóbr uznanych za niepożądane społecznie. Cel ten będzie osiągnięty na przykładzie dwóch podstawowych teorii z zakresu regulacji: normatywnej i pozytywnej. Jako przykład ilustrujący rozbieżne podejścia do regulacji tej samej substancji posłużą przykłady walki o legalizację obrotu opium w Chinach w XIX w. oraz delegalizacji obrotu również opium w Stanach Zjednoczonych na początku XX w. Chociaż przykłady te dotyczą w zasadzie genezy regulacji rynków narkotyków, a nie obecnego stanu, to mają one o tyle walory poznawcze, że w tamtym okresie poziom znajomości oddziaływania opium był stosunkowo mało znany, a naukowe przesłanki co do wpływu tych substancji na człowieka jeszcze nie istniały lub były wysoce niemiarodajne. Pozwala to zatem na ukazanie, jak czynniki, które obecnie uznane byłyby za decydujące, wpływały na kształt regulacji i ich mechanizm forsowania.

W artykule posłużono się głównie metodą dedukcyjną, opierając się na modelach myślowych wykorzystujących normatywną i pozytywną³ teorię regulacji. Studia przypadków są tu potraktowane syntetycznie i jedynie noszą znamiona metody analizy opartej na ścieżce zależności.

Pojęcie dóbr niepożądanych społecznie

Jak pisano we wstępie, pojęcie dóbr niepożądanych społecznie (*demerit goods*) zostało skonceptualizowane jako produkt uboczny rozważań nad dobrami, które podczas indywidualnej konsumpcji przynoszą korzyść całemu społeczeństwu. R.A. Musgrave zajmował się potrzebami pożądanymi (*merit wants*⁴),

³ Należy tu dokonać drobnego uszczegółowienia, aby unikać nieporozumień interpretacyjnych. Przymiotnik „pozytywny” nie odnosi się tu bynajmniej do walorów pozytywnych danej teorii, lecz jej deskryptywnej funkcji. A zatem teorie pozytywne wyjaśniają, jak jest, a nie jak być powinno z punktu widzenia przyjętych systemów wartości.

⁴ Właściwe tłumaczenie tego zwrotu to raczej „chwalebne potrzeby”, lecz w języku polskim utarło się stosować formę „pożądane”.

które zaliczył, oprócz potrzeb społecznych, do potrzeb publicznych⁵. Zwrócił uwagę, że istnieją potrzeby, których indywidualne zaspokajanie niesie pożądane skutki dla całego społeczeństwa. W konsekwencji występowania ich pożądanego efektu zaspokajanie ich realizowane jest za pośrednictwem budżetu publicznego. W praktyce usługi publiczne dostarczane obywatelom nakierowane są na zaspokajanie właśnie tych potrzeb. R.A. Musgrave zaliczył do takich usług m.in. wyżywienie w szkołach, subsydiowanie mieszkalnictwa komunalnego i nieodpłatną edukację. Jednocześnie zwrócił uwagę, że muszą też istnieć potrzeby, których zaspokajanie nie jest w interesie społecznym. Zaspokajanie ich powinno być zatem ograniczone za pomocą sankcji podatkowych. Jako przykład wymienił produkty alkoholowe. R.A. Musgrave i P.B. Musgrave wskazali również, że niektóre produkty niepożądane społecznie, które stanowią środek do zaspokajania potrzeb niepożądanych, są konsumowane masowo (jak właśnie alkohol oraz tytoń). Tym samym powinny być przedmiotem szczególnej uwagi polityki społecznej⁶.

Problematykę dóbr niepożądanych społecznie należy rozważać na dwóch poziomach. Pierwszym jest poziom indywidualny, a drugim – poziom społeczny. Poziom indywidualny związany jest z wpływem tych dóbr na daną osobę, która je konsumuje. Przy założeniu, że dobro ma zaspokajać potrzeby, a z kolei potrzeba to subiektywne odczucie braku czegoś, to w myśl szkoły marginalistyczno-subiektywistycznej brakuje obiektywnego kryterium, jakie dobro faktycznie jest użyteczne dla danej osoby, a jakie nie⁷. W konsekwencji dana osoba może odczuwać zaspokajanie potrzeby poprzez konsumpcję dobra niepożądanego społecznie. Nie zmienia to tego, że dobro takie w rzeczywistości może osobie tej szkodzić. Dotyczy to głównie używek, które realizują potrzebę wynikającą z głodu na daną substancję uzależniającą.

Prócz poziomu indywidualnego, można również mówić o poziomie społecznym. Wpływ jednego poziomu na drugi tłumaczy się różnymi teoriami z zakresu ekonomii dobrobytu, teorii gier, a nawet ekonomii klasycznej – choć ta z założenia charakteryzuje się indywidualizmem metodologicznym⁸. W ujęciu

⁵ R.A. Musgrave, *The theory of public finance: A study in public economy*, Tata – McGraw-Hill Book Company, Bombay–Calcutta–Madras 1959, s. 13.

⁶ R.A. Musgrave, P.B. Musgrave, *Public finance in theory and practice*, McGraw-Hill Book Co., New York 1989, s. 404.

⁷ M. Blaug, *Teoria ekonomii: Ujęcie retrospektywne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 296–331.

⁸ Idem, *Metodologia ekonomii*, tł. B. Czarny, A. Molisak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 90–91; J.W. Watkins, *Wyjaśnianie historii. Indywidualizm metodologiczny i teoria decyzji w naukach społecznych*, tł. A. Chmielewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2001, s. 35.

najbardziej tradycyjnym, a zatem na kanwie ekonomii klasycznej, za przejście od poziomu indywidualnego do społecznego odpowiada „niewidzialna ręka” Smitha. W tym ujęciu dążenie do realizacji interesu własnego prowadzi do najbardziej korzystnych społecznie rozwiązań⁹. Ujęcie to jest jednak kontrfaktyczne, co wykazał m.in. Nash¹⁰. W ramach ekonomii dobrobytu znaczenie zyskały efekty zewnętrzne¹¹. To właśnie kwestia efektów zewnętrznych stała się bazą dla omówienia relacji między korzyściami i kosztami indywidualnymi a społecznymi¹².

Istotą dóbr niepożądanych społecznie jest, prócz ich obiektywnego negatywnego wpływu na jednostki, również negatywny wpływ na społeczeństwo, który odbywa się na zasadzie zaistnienia negatywnych efektów zewnętrznych¹³. Przy tym należy mieć na uwadze, że ogólnie konsumpcja dóbr niepożądanych społecznie wynika z tego, że mają one subiektywną użyteczność, choć obiektywnie są szkodliwe.

Zastosowanie teorii efektów zewnętrznych przenosi wymiar szkodliwości społecznej na płaszczyznę ekonomiczną. Wyraża zatem w formie kosztów i korzyści wpływ działań jednostkowych na inne osoby. Dzięki takiemu zastosowaniu narzędzi ekonomii możliwe jest wyrażenie działań społecznych w języku ekonomii, na wzór podejścia Beckera¹⁴. Teoria efektów zewnętrznych ma w tym przypadku o tyle duże walory poznawcze, że relacje między jednostką a społeczeństwem odbywają się na zasadzie nakładania na społeczeństwo kosztów, które nie są bezpośrednio regulowane. Odpowiada to definicji efektów zewnętrznych Stiglitz, zgodnie z którą: „efekty zewnętrzne występują wtedy, gdy jakaś osoba lub firma podejmuje działania, które wywierają wpływ na sytuację innej osoby lub firmy, a nie są rekompensowane odpowiednią płatnością w jedną lub drugą stronę”¹⁵. Definicja ta odpowiada idei zawartej w definicji Meade’a¹⁶,

⁹ A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*. Tom 2, tł. A. Prejbisz, A. Jasińska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 40.

¹⁰ J.F. Nash, *Equilibrium points in n-person games*, „Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America” 1950, vol. 36, no. 1, s. 48–49.

¹¹ W. Kamiński, *Współczesna teoria dobrobytu*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1980; A.C. Pigou, *The economics of welfare*, MacMillan and Co., London 1920.

¹² R.H. Coase, *The problem of social cost*, „Journal of Law and Economics” 1960, vol. 3, s. 1–44.

¹³ C.M. Tiebout, D.B. Houston, *Metropolitan finance reconsidered: Budget functions and multi-level governments*, „The Review of Economics and Statistics” 1962, vol. 44, no. 4, s. 141–156.

¹⁴ G.S. Becker, *The economic approach to human behavior*, University of Chicago Press, Chicago 1976.

¹⁵ J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, tł. B. Czarny, P. Graca, R. Rapacki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 254.

¹⁶ J.E. Meade, *External economies and diseconomies in a competitive situation*, „The Economic Journal” 1952, vol. 62, no. 245, s. 54–67.

którą uznaje się za pierwowzór współczesnego rozumienia efektów zewnętrznych¹⁷. U Meade'a występowało pojęcie „czynnika nieopłaconego”¹⁸, któremu odpowiada u Stiglitz’a kwestia „rekompensaty”¹⁹. Ogólnie w przypadku dóbr niepożądanych społecznie ich konsumpcja przez daną jednostkę prowadzi do obciążenia społeczeństwa kosztami, których jednostka ta nie płaci lub jedynie częściowo w nich partycypuje. Przykładem tego może być np. zapadnięcie na chorobę, której leczenie opłacane jest przez sektor publiczny, a zatem z danin całego społeczeństwa.

Konsekwencją generowania negatywnych efektów zewnętrznych przez dobra niepożądane społecznie jest przeświadczenie o ich nadprodukcji i tym samym nadkonsumpcji. Rzeczywiście kwestia uznania, że dane dobra są produkowane w nadmiarze, jest już kwestią normatywną. Wynika to z tego, że mechanizm rynkowy nie podlega normom czy też systemom etycznym. Funkcja alokacyjna rynku, szczególnie w obszarze czynników produkcji, opiera się na relacji popytu z podażą. Na dobra niepożądane społecznie zgłaszany jest popyt, więc mechanizm rynkowy sprzyja alokacji czynników produkcji w branżach je produkujących. Nie występuje tu nadprodukcja w rozumieniu nierównowagi rynkowej. Kwestia nadprodukcji i towarzyszącej jej nadkonsumpcji jest już kwestią oceny normatywnej opartej jednak na pozytywnych narzędziach efektów zewnętrznych. Oznacza to, że wpływ konsumpcji dóbr niepożądanych społecznie rzeczywiście generuje niezrekompensowane koszty, które nałożone są na społeczeństwa. Jednak zarówno to, że koszty te są ponoszone przez podatników, jak i to, że uznaje się, że dobra niepożądane społecznie powinny być konsumowane w mniejszej ilości, jest już kwestią regulacji. Te z kolei powstają arbitralnie, w oparciu o postulaty normatywne lub pod wpływem grup nacisku (w drodze mechaniki pozytywnej).

Teorie regulacji a problem dóbr niepożądanych społecznie

W kontekście dóbr niepożądanych społecznie należy przytoczyć dwie podstawowe teorie. Pierwsza odwołuje się do kwestii normatywnych i określana jest mianem normatywnej teorii regulacji lub *teorii interesu publicznego*. Z kolei druga traktuje regulacje jak przedmiot wymiany rynkowej, na który występuje popyt (zgłaszany np. przez grupy nacisku) oraz podaż (którą generują politycy). Teoria

¹⁷ W. Kamiński, *op. cit.*, s. 152.

¹⁸ J.E. Meade, *op. cit.*, s. 65.

¹⁹ J.E. Stiglitz, *op. cit.*, s. 95.

ta nosi miano pozytywnej teorii regulacji lub teorii przechwycenia²⁰. Pozytywna teoria regulacji nie wyjaśnia, czy dana regulacja jest „dobra” lub „zła” z punktu widzenia jakiegoś przyjętego systemu wartości. Opisuje jedynie mechanizm tworzenia się danej regulacji.

Normatywna teoria regulacji, a w zasadzie zbiór teorii w tym nurcie, oparta jest na założeniach wynikających z celów normatywnych²¹. Zasadniczo nie występuje ogólnie przyjęty zbiór takich celów, dlatego regulacje mogą być różne w różnych krajach lub regionach. Problem ten opisują Tiebout i Houston, przytaczając przypadek barów i kasyn²². Wskazują, że oba te dobra mogą być postrzegane przez różne społeczeństwa jako pożądane lub niepożądane. Ich analiza dotyczy, co prawda, kwestii mobilności i oparta jest na problemie różnych praw stanowych dotyczących hazardu, lecz dobrze obrazuje, że poszczególne dobra mogą być różnie postrzegane. Ogólnie przypadek osiągnięcia korzyści z hazardu przez miasta, stany lub nawet kraje jest dobrze znany. Regiony, które utrzymują się z tego rodzaju działalności, wykorzystują wpływy do osiągnięcia różnych celów, w tym celów społecznych. W ich ujęciu hazard jest dobrem pożądanym społecznie. W przypadku teorii normatywnych do głosu dochodzą instytucje charakterystyczne dla danego społeczeństwa. Dobrze obrazuje to klasyczna definicja Veblena, zgodnie z którą instytucje to „dominujące sposoby myślenia, uwzględniające poszczególne warunki społeczne, poszczególne funkcje jednostki i społeczności”²³. Przy tym należy brać pod uwagę, że w normatywnych teoriach regulacji nie tylko podnoszone są kwestie tego, co ma być regulowane i jak, lecz także określone są wytyczne co do ogólnego kształtu systemu regulacji.

Podejście normatywne jako naznaczone elementami instytucjonalnymi bez tła społeczno-kulturowego ma małe zdolności heurystyczne. Niejako konieczne jest w nim odwoływanie się do tła społecznego oraz nadbudowy kulturowej. Tylko w takim ujęciu daje ono właściwy obraz przyczyn wprowadzenia regulacji. Wyraźnie widać to w przeprowadzonej przez Sedláčka analizie systemów gospodarczych, w których w różnych kulturach i na różnych etapach rozwoju społecznego różne rozwiązania były uznane za właściwe²⁴. Część tych rozwiązań z punktu widzenia współczesnej doktryny ekonomii głównego nurtu wydaje się

²⁰ R.A. Posner, *Theories of economic regulation*, „The Bell Journal of Economics and Management Science” 1974, vol. 5, no. 2, s. 335–358.

²¹ A.I. Ogus, *Regulation: Legal form and economic theory*, Hart, Oxford 2004, s. 24.

²² C.M. Tiebout, D.B. Houston, *op. cit.*, s. 415.

²³ T. Veblen, *Teoria klasy próżniaczej*, tł. J. Frenzel-Zagórska, Muza, Warszawa 2008, s. 161.

²⁴ T. Sedláček, *Ekonomia dobra i zła: W poszukiwaniu istoty ekonomii od Gilgamesza do Wall Street*, tł. D. Bakalarz, Wydawnictwo Studio EMKA, Warszawa 2015.

niedorzeczna, lecz w odpowiednim miejscu i czasie były one uważane za właściwe – jak chociażby niewolnictwo lub przepadanie długów.

Pozytywna teoria regulacji nie zajmuje się kwestiami normatywnymi. Pozostawia je poza kręgiem rozważań, niejako uznając je za warunki zastane. Przedmiotem zainteresowania teorii pozytywnych jest mechanizm samego ustalania się regulacji w odniesieniu do konkretnych dziedzin życia. Sama regulacja traktowana jest tu jako przedmiot transakcji między stroną popytową a podażową. Teorię tę należy rozpatrywać w odniesieniu do panującego systemu politycznego. Zastosowanie mają tu m.in. teorie agencji i handlu głosami oraz relacje partii rządzących i grup nacisku²⁵. Zasadniczo zakłada się, że proces legislacyjny powinien przebiegać w sposób właściwy dla reprezentatywności interesu publicznego. Oznacza to, że potrzeby społeczne w zakresie regulacji powinny być płynnie przenoszone przez polityków do procesów legislacyjnych. Założenie to jest u podstaw normatywnych teorii regulacji²⁶. W rzeczywistości trudno nie dostrzec, że założenie to jest kontrfaktyczne. Już sam fakt traktowania społeczeństwa w kategoriach jednolitego bytu ontologicznego stanowi barierę heurystyczną. Oczywiście nie należy sądzić, że założenie to ma odgrywać rolę założenia obiektywnego. Wprost przeciwnie, pozwala ono na rozważenie sytuacji faktycznych, gdzie podmiot zwany społeczeństwem nie jest jednolity. Z falsyfikacji tego założenia korzystają teorie pozytywne, które podnoszą problem braku homogeniczności preferencji społecznych i niemożność ich przenoszenia na poziom dobrobytu społecznego²⁷.

Tiebout i Houston rozważają jedną z tych kwestii właśnie w kontekście dóbr niepożądanych społecznie. Otóż ukazują problem relacji wyborców z politykami, którzy mają faktyczną możliwość delegalizacji konkretnych dóbr niepożądanych społecznie. Pokazują oni, że w społeczeństwach, w których dane dobra, mimo że wywołują negatywne efekty zewnętrzne, są postrzegane przez wyborców jako niezbędne, politycy, dbając o swoją reelekcję, nie będą dążyć do ich eliminacji z rynku. W przypadku braku homogeniczności preferencji społecznych partie polityczne będą odzwierciedlały poglądy swojego elektoratu, odpowiednio dążąc do regulacji lub deregulacji konkretnych rynków dóbr niepożądanych społecznie. W rezultacie kwestie negatywnych efektów zewnętrznych

²⁵ J.P. Gunning, *Zrozumieć demokrację*, Wyższa Szkoła Bankowości, Finansów i Zarządzania im. Profesora Romualda Kudlińskiego w Warszawie, Warszawa 2001.

²⁶ B. Borkowska, *Regulacja – wartości – ramy instytucjonalne*, „Ekonomia” 2013, t. 25, nr 4, s. 201–202.

²⁷ R.A. Posner, *op. cit.*; C.M. Tiebout, D.B. Houston, *op. cit.*

przestają być argumentem w określeniu, jakie dobro ma być ograniczone lub nawet zdelegalizowane²⁸.

Krok dalej w kierunku zrozumienia procesów legislacyjnych jako efektu relacji sił popytu i podaży ukazuje koncepcja Olsona z 1965 roku dotycząca logiki działania grup nacisku²⁹. Zasadniczo w myśl tej koncepcji regulacje mogą być przechwytywane przez zorganizowane grupy nacisku, oddziałujące na polityków. W rezultacie Peltzman przedstawił oddziaływania branży farmaceutycznej na kształt regulacji na rynku medykamentów. Ukazał w ten sposób, że przechwycenie regulacji może dotyczyć całej branży, która jest zainteresowana komercjalizacją konkretnych substancji. W rezultacie kształt regulacji rynków związanych z substancjami m.in. psychoaktywnymi może być wynikiem oddziaływania grup nacisku, a nie analizy wpływu efektów zewnętrznych ich konsumpcji na społeczeństwo³⁰.

Przedstawione tu podejścia ukazują dwa istotne elementy związane z regulacją poszczególnych rynków dóbr niepożądanych społecznie. Po pierwsze, problemem jest ustalenie, które dobra są uznane za niepożądane przez społeczeństwo, a tym samym regulatora, którym są politycy lub rządzący. Po drugie, kształt regulacji nie musi odpowiadać faktycznemu obrazowi struktury preferencji społecznych, ze względu na jej niejednorodność oraz siły nacisku grup, w których interesie jest albo deregulacja, albo regulacja obrotu danymi substancjami.

Przykład forsowania regulacji w zakresie obrotu opium w Chinach i Stanach Zjednoczonych

Analizy rozwoju regulacji na rynku dóbr niepożądanych społecznie można dokonać narzędziami analizy badawczej określanej jako ścieżka zależności. Ścieżka zależności (*path dependence*), najprościej mówiąc, polega na śledzeniu procesu decyzyjnego, który ukazuje, że decyzje podjęte w przeszłości mają związek z tymi podejmowanymi obecnie oraz w przyszłości³¹. Narzędzie to spopularyzował North, przedstawiając za jego pomocą inercję zmian ładu

²⁸ C.M. Tiebout, D.B. Houston, *op. cit.*, s. 415.

²⁹ M. Olson, *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 2002.

³⁰ S. Peltzman, *Regulation of pharmaceutical innovation: The 1962 amendments*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, DC, 1974.

³¹ J. Sukiennik, *Path dependence – proces przekształceń instytucjonalnych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 493, s. 164.

instytucjonalnego³². Badanie ścieżki zależności odkrywa rzeczywiste pobudki, jakie przyświecały poszczególnym procesom ustalania regulacji. Istotny jest tu kontekst oraz wcześniejsze decyzje, których reperkusje są niejako elementem dalszego logicznego procesu przekształceń regulacji. W kontekście dóbr niepożądanych społecznie można ukazać dwie przeciwstawne ścieżki zależności w stosunku do tych samych lub podobnych substancji. Chodzi tu o opium, które stało się przyczyną wojen opiumowych w Chinach oraz podstawą wprowadzenia prohibicji narkotykowej w Stanach Zjednoczonych.

Regulacje na rynku chińskim odbywały się w XIX w., kiedy to Państwo Środka rozpoczęło ożywioną wymianę handlową z krajami kapitalistycznymi – głównie z Wielką Brytanią, ale również z Francją i ze Stanami Zjednoczonymi. Kwestią kluczową był tu znaczny popyt, zgłaszany w Anglii, na herbatę, za którą płacono srebrem. Doprowadziło to do znacznego uszczuplenia zapasów angielskiego srebra, którego napływ został ograniczony przez utratę wpływów w Stanach Zjednoczonych. W efekcie bilans handlowy z Chinami był dla Wielkiej Brytanii niekorzystny. W celu jego poprawienia handlarze angielscy rozpoczęli sprzedaż w Chinach opium, które stało się bardzo popularne. Bilans handlowy się unormował, lecz władze chińskie nie były zadowolone z odpływu srebra z Chin. Było to głównym bodźcem do ograniczenia obrotu opium w Chinach i jego ostatecznej delegalizacji, co doprowadziło do powstania czarnego rynku³³. Z kolei Wielka Brytania była żywo zainteresowana legalizacją obrotu opium w Chinach, co było źródłem zysków w handlu zagranicznym i zbilansowania importu herbaty eksportem opium. Efektem tarć między władzami Chin i Wielkiej Brytanii były wojny opiumowe, które zmusiły Chiny do otwarcia (częściowego) swojego rynku i legalizacji obrotu opium. W tym wypadku dobro niepożądane społecznie było forsowane jako legalne, ze względu na ochronę interesu silniejszego militarnie państwa.

Z kolei delegalizacja opium w Stanach Zjednoczonych, która nastąpiła na początku XX w., była niejako pokłosiem wcześniejszej delegalizacji w Chinach. Wynikała ona również z kwestii ekonomicznych, które tym razem dotyczyły rynku pracy w Stanach Zjednoczonych oraz napływu pracowników najemnych z Chin. Chińscy pracownicy osiedlający się w Kalifornii doprowadzili do wzrostu konkurencji na rynku pracy. W drugiej połowie XIX w. w Kalifornii, głównie w San Francisco, osiadło około 100 tys. Chińczyków. Byli oni gotowi pracować za

³² D.C. North, *Institutions, institutional change, and economic performance. The political economy of institutions and decisions*, Cambridge University Press, Cambridge–New York 1990.

³³ C. Feige, J.A. Miron, *The opium wars, opium legalization and opium consumption in China*, „Applied Economics Letters” 2008, vol. 15, no. 12, s. 911–913.

niższe stawki, więc w konsekwencji wywołało to sprzeciw białych pracowników. Jak można przeczytać w raporcie United States Philippine Commission, Chińczycy skutecznie wypierali innych pracowników najemnych z rynków pracy, na które wchodził. Wynikało to przede wszystkim z ich skłonności do pracy za mniejsze stawki³⁴. Ten sam powód wywołał działania w Stanach Zjednoczonych mające na celu regulację życia społeczności chińskiej. Najbardziej dotkliwym zakazem okazała się prohibicja na palenie opium, które wśród mniejszości chińskiej było rozpowszechnione. Jak pisze Krajewski, geneza prawa antynarkotykowego, związana z używaniem opium, była w Stanach Zjednoczonych powiązana głównie z walką z mniejszościami, w tym przypadku z mniejszością chińską, której po prostu utrudniano funkcjonowanie w społeczeństwie amerykańskim³⁵. Celem było wyeliminowanie tańszych pracowników z rynku pracy i zapewnienie „rdzennym” białym purytanom lepszej pozycji rynkowej. *De facto* jest to nic innego jak ochrona rodzimego rynku pracy.

Konkluzja powyższego przykładu ukazuje, że pozytywna teoria regulacji dostarcza wyjaśnienia faktycznych przyczyn regulacji. W pierwszym przypadku w grę wchodziły kwestie bilansu handlowego, co skutkowało dążeniem do legalizacji opium, a co najmniej likwidacją jego delegalizacji. W drugim przypadku motywem wiodącym była ochrona miejscowych pracowników na konkurencyjnym rynku pracy. Należy mieć na uwadze, że z kolei normatywna teoria regulacji dostarcza wiedzy na temat nośnika tych zmian. W pierwszym przypadku była to wiara w wolny rynek i w niczym nieskrępowaną wolność handlu, a w drugim problemy z demoralizacją społeczeństwa. Na tym poziomie nie podnoszono jeszcze silnie kwestii zdrowotnych, jako że te nie były dostatecznie znane. Trzeba w końcu pamiętać, że opium służyło głównie jako lek i taka jest jego etymologia – chociażby laudanum, a potem morfina.

Podsumowanie

Kwestia, co i jak regulować, jest jednym z nadrzędnych pytań w ekonomii politycznej oraz w ekonomii sektora publicznego³⁶. Współczesna ekonomia dostarcza wielu dowodów na to, że rynki charakteryzują się, po pierwsze,

³⁴ United States Philippine Commission, *Report of the United States Philippine Commission to the Secretary of War from the Period from December 1, 1900, to October 15, 1901. Part 2*, The Division of Insular Affairs. War Department, Washington, DC, 1901.

³⁵ K. Krajewski, *Sens i bezsens prohibicji: Prawo karne wobec narkotyków i narkomanii*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2001.

³⁶ J.E. Stiglitz, *op. cit.*

niedoskonałościami, a po drugie, idea racjonalności podmiotów gospodarujących oparta na subiektywnym poczuciu braku zaspokojenia potrzeb nie musi prowadzić w żadnym razie do stanu dobrobytu. Znamienne są tu badania etnologa Calhouna na temat silnego wzrostu, a następnie całkowitego upadku kolonii myszy, którym stworzono sztuczne środowisko o idealnych warunkach do rozwoju³⁷. Oczywiście analogia do eksperymentu Calhouna jest dość odległa od warunków realnych społeczeństwa ludzkiego. Niemożliwe jest też porównywanie zdolności adaptacyjnych i samorefleksyjnych obu gatunków, lecz można doszukiwać się tu pewnej właściwości, którą opisywał już Bentham, tworząc swój „rachunek szczęścia” (*felicific calculus*), który, mimo krytyki, wciąż pozostaje żywotnym elementem myślenia ekonomicznego – zawartym m.in. w modelu człowieka gospodarującego³⁸. Problemem jest to, że człowiek, który nie podlega ograniczeniom, kierując się sobie właściwym rachunkiem korzyści, nie musi ani obiektywnie działać sobie na korzyść, ani tym bardziej działać na korzyść społeczeństwa. Z kolei kontrprzykład można znaleźć u Sedláčka w jego analizie bajki *Ul Malkontent (The Grumbling Hive)* autorstwa Mandeville’a. Wnioski Sedláčka wskazują, że zachowania o charakterze normatywnie negatywnym są budulcem wartości ekonomicznej, tak jak i te, które mają normatywnie pozytywną konotację. O ile u Mandeville’a chodziło o ukazanie braku możliwości stworzenia utopii, o tyle z punktu widzenia ekonomicznego można raczej wskazać na rozdział kwestii normatywnych od pozytywnych i tym samym zadać pytanie o relacje tych kwestii z funkcją budowania dobrobytu. Jednocześnie nasuwa się kolejne pytanie o to, jak ten dobrobyt rozumieć. Na sektorze publicznym, jako regulatorze, leży obowiązek realnej aplikacji zarówno założeń normatywnych, jak i dbania o prostą efektywność gospodarki wyrażoną tworzeniem PKB. Wytyczne te wydają się trudne do realizacji, a kształt regulacji niekoniecznie odpowiada założeniami normatywnym aprobowanym przez społeczeństwo³⁹.

Analiza problemu dóbr niepożądanych społecznie wskazuje właśnie na rozdział między czynnikami normatywnymi a pozytywnymi. Przedstawione w artykule teorie z zakresu regulacji pozwalają nie tylko na odtworzenie kierunku zmian i ich przyczyn, lecz także na zrozumienie rozbieżności między ujęciami normatywnymi i pozytywnymi. Aparat ustawodawczy, w zasadzie niezależnie od formy ustrojowej, zawsze obciążony jest niedoskonałościami, które dobrze ukazuje pozytywna teoria regulacji. Z kolei normatywna teoria regulacji ukazuje,

³⁷ J.B. Calhoun, *Death squared: The explosive growth and demise of a mouse population*, „Proceedings of the Royal Society of Medicine” 1973, vol 66, no. 1 point 2, s. 80–88.

³⁸ J. Bentham, *An introduction to the principles of morals and legislation*, Batoche Books, Kitchener 2000.

³⁹ T. Sedláček, *op. cit.*, s. 197–206.

że warstwa obyczajów, którą Williamson określa mianem „zakorzenienia”, ma silny wpływ na kształtowanie się ładu instytucjonalnego⁴⁰. Warto tu podkreślić rozważania McAdamsa na temat źródeł prawa pisanego i jego relacji z obyczajami. McAdams zwraca uwagę na to, że prawo może potęgować oddziaływanie obyczajów (norm społecznych) lub może się im przeciwstawiać. W tym drugim przypadku prowadzi do konfliktu społecznego. A prawo pełni funkcję eliminatora obyczajów lub ich modyfikatora⁴¹. Pozytywna teoria regulacji dobrze obrazuje te zagadnienia, kiedy poszczególne grupy nacisku mają w interesie przełamanie jakiejś formy obyczaju lub wprost odwrotnie – spotęgowanie go w celu osiągnięcia własnych korzyści.

Kończąc, należy zauważyć, że dobra niepożądane społecznie są dobrami jak każde inne. Argumentem z zakresu ekonomii pozytywnej, odpowiadającym za ich regulację, jest fakt wywoływania przez nie efektów zewnętrznych. Przy tym argument ten jest wiążący w realnych, zastanych warunkach już funkcjonującej gospodarki, gdzie część mechanizmów ochrony społecznej jest sformułowana tak, że koszty ich konsumpcji przerzucane są na całość społeczeństwa. A zatem konsumujący niejako dzieli się ryzykiem zaistnienia niekorzyści, które potem przerzuca na ogół społeczeństwa. W warunkach braku instytucji solidarności społecznej, np. w obszarze walki z chorobami wywołanymi konsumpcją dóbr niepożądanych społecznie, argument ten nie miałby już racji bytu. Jednakże w obecnych warunkach życia społecznego oraz roli sektora publicznego regulacja jest niezbędna, tak aby koszty narzucane przez społeczeństwo było minimalizowane. Z kolei całkowita prohibicja, czego dowodzi historia, nie przynosi pożądaných efektów, m.in. ze względu na to, że w obecnych warunkach branże związane z dobrami niepożadanymi społecznie stanowią znaczną część gospodarki światowej. I chodzi tu zarówno o te w pełni legalne branże, jak tytoniowa, alkoholowa czy farmaceutyczna, jak i o branże nielegalne, jak chociażby branża produkcji opium w Afganistanie. W efekcie całkowita prohibicja prowadzi do powstania czarnego rynku i rodzi pytanie o relację wielkości kosztów walki z tym procederem a kosztów wywołanych konsumpcją dóbr niepożądanych społecznie.

Szkodliwość dóbr niepożądanych społecznie w dobie współczesnej nauki i procedur badawczych jest wysoce prawdopodobnie potwierdzona. Bardzo często problemem jest uzależnienie, które powoduje nadkonsumpcję prowadzącą

⁴⁰ O.E. Williamson, *The new institutional economics: Taking stock, looking ahead*, „Journal of Economic Literature” 2000, vol. 38, no 3, s. 596–597.

⁴¹ R.H. McAdams, *The origin, development, and regulation of norms*, „Michigan Law Review” 1997, vol. 96, no. 2, s. 349.

do poważnej dezorganizacji życia społecznego. Dotyczyło to chociażby Chin w czasach poprzedzających wojny opiumowe. Niezależnie jednak od kwestii szkodliwości – znalezienie optimum regulacyjnego, łączącego interesy poszczególnych grup społecznych (w tym biznesowych) oraz odpowiadającego systemowi normatywnemu danego społeczeństwa, jest niemożliwe do osiągnięcia. Z tego powodu tematyka dóbr niepożądanych społecznie jest tak interesująca.

Bibliografia

- Becker G.S., *The economic approach to human behavior*, University of Chicago Press, Chicago 1976.
- Bentham J., *An introduction to the principles of morals and legislation*, Batoche Books, Kitchener 2000.
- Blaug M., *Metodologia ekonomii*, tł. B. Czarny, A. Molisak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
- Blaug M., *Teoria ekonomii: Ujęcie retrospektywne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Borkowska B., *Regulacja – wartości – ramy instytucjonalne*, „Ekonomia” 2013, t. 25, nr 4, s. 197–209.
- Calhoun J.B., *Death squared: The explosive growth and demise of a mouse population*, „Proceedings of the Royal Society of Medicine” 1973, vol. 66, no. 1 point 2, s. 80–88.
- Coase R.H., *The problem of social cost*, „Journal of Law and Economics” 1960, vol. 3, s. 1–44.
- Feige C., Miron J.A., *The opium wars, opium legalization and opium consumption in China*, „Applied Economics Letters” 2008, vol. 15, no. 12, s. 911–913. <https://doi.org/10.1080/13504850600972295>
- Gunning J.P., *Zrozumieć demokrację*, Wyższa Szkoła Bankowości, Finansów i Zarządzania im. Profesora Romualda Kudlińskiego w Warszawie, Warszawa 2001.
- Kamiński W., *Współczesna teoria dobrobytu*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1980.
- Krajewski K., *Sens i bezsens prohibicji: Prawo karne wobec narkotyków i narkomanii*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2001.
- McAdams R.H., *The origin, development, and regulation of norms*, „Michigan Law Review” 1997, vol. 96, no. 2, s. 338–433. <https://doi.org/10.2307/1290070>
- Meade J.E., *External economies and diseconomies in a competitive situation*, „The Economic Journal” 1952, vol. 62, no. 245, s. 54–67. <https://doi.org/10.2307/2227173>
- Musgrave R.A., *The theory of public finance: A study in public economy*, Tata – McGraw-Hill Book Company, Bombay–Calcutta–Madras 1959.
- Musgrave R.A., Musgrave P.B., *Public finance in theory and practice*, McGraw-Hill Book Co., New York 1989.

- Nash J.F., *Equilibrium Points in n-Person Games*, „Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America” 1950, vol. 36, no. 1, s. 48–49.
- North D.C., *Institutions, institutional change, and economic performance. The political economy of institutions and decisions*, Cambridge University Press, Cambridge–New York 1990.
- Ogus A.I., *Regulation: Legal form and economic theory*, Hart, Oxford 2004.
- Olson M., *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 2002.
- Peltzman S., *Regulation of pharmaceutical innovation: The 1962 amendments*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, DC, 1974.
- Pigou A.C., *The economics of welfare*, MacMillan and Co., London 1920.
- Posner R.A., *Theories of economic regulation*, „The Bell Journal of Economics and Management Science” 1974, vol. 5, no. 2, s. 335–358. <https://doi.org/10.2307/3003113>
- Sedláček T., *Ekonomia dobra i zła: W poszukiwaniu istoty ekonomii od Gilgamesza do Wall Street*, tł. D. Bakalarz, Wydawnictwo Studio EMKA, Warszawa 2015.
- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 2, tł. A. Prejbisz, B. Jasińska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, tł. B. Czarny, P. Graca, R. Rapacki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Sukiennik J., *Path dependence – proces przekształceń instytucjonalnych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 493, s. 163–173. <https://doi.org/10.15611/pn.2017.493.12>
- Tiebout C.M., Houston D.B., *Metropolitan finance reconsidered: Budget functions and multi-level governments*, „The Review of Economics and Statistics” 1962, vol. 44, no. 4, s. 141–156.
- United States Philippine Commission, *Report of the United States Philippine Commission to the Secretary of War from the Period from December 1, 1900, to October 15, 1901. Part 2*, The Division of Insular Affairs. War Department, Washington, DC, 1901.
- Veblen T., *Teoria klasy próżniaczej*, tł. J. Frenzel-Zagórska, Muza, Warszawa 2008.
- Ver Eecke W., *Public goods: An ideal concept*, „The Journal of Socio-Economics” 1999, vol. 28, no. 2, s. 139–156, [https://doi.org/10.1016/S1053-5357\(99\)00004-9](https://doi.org/10.1016/S1053-5357(99)00004-9).
- Ver Eecke W., *Ethical dimensions of the economy*, Springer, Berlin–Heidelberg 2008, <https://doi.org/10.1007/978-3-540-77111-1>.
- Watkins J.W., *Wyjaśnianie historii. Indywidualizm metodologiczny i teoria decyzji w naukach społecznych*, tł. A. Chmielewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2001.
- Williamson O.E., *The new institutional economics: Taking stock, looking ahead*, „Journal of Economic Literature” 2000, vol. 38, no 3, s. 595–613. <https://doi.org/10.1257/jel.38.3.595>.

Streszczenie: *Tematyką niniejszego artykułu jest kwestia dóbr niepożądanych społecznie oraz zdolności poznawczych teorii regulacji. W artykule skupiono się na dwóch podstawowych rodzinach teorii regulacji: normatywnej i pozytywnej. Celem artykułu jest ukazanie, jak współczesny aparat teoretyczny ekonomii (głównie instytucjonalnej) można wykorzystać do diagnozy przyczyn wprowadzania konkretnych regulacji dotyczących rynków dóbr uznanych za niepożądane społecznie. Jako przykładem zastosowania możliwości poznawczych tych teorii posłużono się kwestią regulacji rynków narkotyków. Przy tym rozważane przypadki dotyczą genezy regulacji z końcówki XIX oraz początku XX w. Studia przypadku dotyczą Chin i Stanów Zjednoczonych i zostały dobrane tak, aby ukazać dążenie do odwrotnego skutku: legalizacji opium w Chinach (które było postulowane m.in. przez Wielką Brytanię) oraz delegalizacji w Stanach Zjednoczonych. W konsekwencji rozważań można wysunąć wniosek, że względy zaostrzania i luzowania obostrzeń na rynku opium miały głównie charakter ekonomiczny, a nie dotyczyły aspektów zdrowia społecznego.*

Słowa kluczowe: *dobra niepożądane społecznie, teorie regulacji, regulacje.*

The concept of socially undesirable goods in the perspective of regulation theory

Abstract: *The subject of the paper is the issue of undesirable goods and the cognitive capacity of regulation theories. It focuses on two basic types of regulation theories, i.e., normative and positive theories. The aim of the article is to show how the contemporary theoretical tools of economics (mainly institutional economics) can be used to diagnose the reasons for the introduction of specific regulations concerning the markets of goods considered to be socially undesirable. The example of regulation of drug markets is used as an example of application of cognitive capabilities of the above-mentioned theories. The case studies focus on the genesis of regulations in the late 19th and early 20th centuries. The case studies concern China and the United States. These countries were chosen in to show the opposite effects: legalization of opium in China (which was postulated, among others, by Great Britain) and prohibition in the United States. As a consequence of the considerations, it can be concluded that the reasons for tightening and loosening restrictions on the opium market were mainly of economic nature rather than concerned with aspects of social health.*

Keywords: *demerit goods, theories of regulation, regulation.*

Regulacje polityki mieszkaniowej. Zagadnienia teoretyczne i przypadek Polski

Wprowadzenie

Decyzje podejmowane na szczeblu władz centralnych dotyczą zazwyczaj problemów podziału w krótkim i średnim okresie. Jest to podyktowane, według oficjalnych deklaracji, istniejącymi problemami nierównomierności podziału produktu między grupy społeczne. Przy założeniu zrównoważonej gospodarki (niezaciągającej długu) decyzje dotyczące długiego okresu są zasadniczo związane z podziałem produktu na część przeznaczoną na bieżącą konsumpcję i na pozostałość, która będzie wyznaczała konsumpcję w przyszłości, czyli możliwe wydatki inwestycyjne. Decyzje konieczne z punktu widzenia przyszłego rozwoju kraju będą więc trudniejsze do podejmowania. W każdej sytuacji będą one zmniejszać krótkookresowe możliwości zwiększania konsumpcji, a co za tym idzie – popularność rządu i poparcie wyborców. W wielu krajach takie decyzje podejmowane są na początku kadencji władz pochodzących z wyboru. Daje to jeszcze późniejszą możliwość odzyskiwania przychylności wyborców przed kolejnym okresem wyborczym.

Decyzje przynoszące skutki w postaci wzrostu efektywności gospodarki i jej miejsca w konkurencyjnej gospodarce globalnej są jednak nierzadko przesuwane „na później, kiedy będzie bardziej sprzyjająca sytuacja” – cokolwiek taka deklaracja znaczy. Niektóre z decyzji, w swoim zamiarze mające rozwiązanie bieżących problemów obserwowanych w kraju, mają długofalowe skutki. Do takich

¹ Prof. ucz. dr hab., Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa (Wałbrzych), lkurowski@wp.pl, ORCID: 0000-0002-3667-3974.

² Prof. ucz. dr hab., Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa (Wałbrzych), pszymaniec@poczta.onet.pl, ORCID: 0000-0002-5415-9215.

decyzji należą m.in. programy mające zapewnić zwiększenie liczby mieszkań i/lub poprawę ich standardu. Skutki takich decyzji będą wpływać na wiele aspektów życia społecznego (np. na demografię) czy na efektywność gospodarowania w przyszłości. Cel ten można osiągnąć, wspomagając poszukujących mieszkań dzięki ułatwieniu dostępu do kredytów hipotecznych na sfinansowanie budowy własnych domów czy mieszkań lub też wspomagając czy ułatwiając działalność podmiotów wynajmujących mieszkania. Takie programy nie wykluczają się nawzajem, ale przyjmowane rozwiązania prawne mogą sprzyjać bardziej jednemu czy drugiemu rozwiązaniu. Obydwie polityki będą sprzyjać zwiększeniu liczby mieszkań, lecz ich konsekwencje dla gospodarki i dla obywateli, którzy stają się właścicielami swoich mieszkań, będą mieć różne skutki dla efektywności działania gospodarki. Mobilność zasobów, zarówno pracy, jak i kapitału, sprzyja efektywności, każde ograniczenie przyczynia się bowiem do jej pogorszenia. Jest to szczególnie widoczne wówczas, kiedy zachodzą zmiany w otoczeniu zewnętrznym wymagające procesów dostosowawczych. Promocja i wspieranie własności mieszkań i domów³ znacznie ograniczają mobilność przestrzenną zasobów ludzkich. Jednocześnie przy dobrze funkcjonującym rynku i odpowiednich uregulowaniach prawnych koszt mieszkań dla wynajmujących lub/i właścicieli będzie podobny. Inwestycje biznesowe lokalizowane są tam, gdzie uznaje się je za najbardziej opłacalne spośród możliwych do wyboru lokalizacji. Już sam przykład Polski w okresie transformacji pokazał, że regiony najbardziej dotknięte bezrobociem niekoniecznie przyciągały inwestycje, które mogłyby rozwiązać ten problem. Równocześnie brak było wykwalifikowanych pracowników tam⁴, gdzie inwestował lub planował inwestycje sektor prywatny. Wynikało to z małej mobilności pracowników, którzy byli związani z miejscem swojego zamieszkania. Znalazienie mieszkania w miejscu, gdzie były oferty pracy, nie tylko nie było łatwe, ale także wiązało się zawsze (poza kosztami samej przeprowadzki) z koniecznością sprzedaży posiadanego lokalu czy rezygnacji z prawa do już eksploatowanego lokalu w miejscu zamieszkania. Koszty tych operacji były porównywalne z kosztem wynajmu lub kupna mieszkania czy domu w nowym miejscu pracy.

³ Badania socjologiczne (choćby autorstwa M. Bryxa i I. Rudzkiej z 2020 r.) pokazują, że w Polsce osoby do 45. roku życia chętniej kupują mieszkania, niż je wynajmują, uznając, że nabycie własności lokalu zwiększa ich stabilizację życiową; zob. A. Szelańska, *Wyzwania współczesnej polskiej polityki mieszkaniowej*, „Studia BAS” 2021, nr 2 (66), s. 22; M. Bryx, I. Rudzka, *Alternatywny model kredytowania hipotecznego na cele mieszkaniowe*, Fundacja Warszawski Instytut Bankowości, Warszawa 2020, s. 6. Takie postrzeganie własności ma związek z realizowaną w ciągu ostatnich 30 lat polityką mieszkaniową.

⁴ Przykładowo: kiedy bezrobocie w powiecie wałbrzyskim wynosiło 29% (2004), Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna musiała poszukiwać wykwalifikowanych pracowników poza regionem. Zob. A. Zakrzewska-Półtorak, *Problemy rozwoju Wałbrzycha i ich znaczenie dla rozwoju regionu*, „Biblioteka Regionalisty” 2010, nr 10, s. 263–273.

Według prognoz młodzi ludzie kończący obecnie szkoły i uczelnie będą w przyszłości, w odróżnieniu od swoich rodziców, zmieniać pracę wielokrotnie w okresie pracy zawodowej. Rozwiązania prawne sprzyjające mobilności mogą im te zmiany ułatwić i przyspieszyć adaptację gospodarki do szybko zmieniających się warunków na rynku pracy. Niniejszy artykuł ma na celu wskazanie związków polityki mieszkaniowej z problemem mobilności czynników produkcji, a także przeanalizowanie programów i regulacji prawnych z zakresu tej polityki, przyjmowanych w Polsce od początku lat 90. ubiegłego wieku, pod kątem ich oddziaływania na tę mobilność.

Polityka mieszkaniowa a mobilność czynników produkcji

Schronienie jest jedną z podstawowych potrzeb człowieka. Po to, żeby człowiek mógł pracować, potrzebuje, poza pożywieniem dającym mu energię wydatkowaną w pracy i adekwatnym okryciem chroniącym przed zmianami temperatury otoczenia, także schronienia. Rozwój działalności ludzkiej od czasu rewolucji przemysłowej koncentrował się w dużych zakładach przemysłowych. W początkowym okresie działalność przemysłu wymagała dużej liczby pracowników oprócz niedoskonałych jeszcze maszyn i urządzeń. Produkcję można było zwiększać, zatrudniając więcej pracowników. Procesom rozwoju przemysłu towarzyszył transfer ludności z przeludnionych rejonów wiejskich, jakie dominowały w ówczesnym okresie, do szybko rosnących większych skupisk ludzkich (miast), w których przedsiębiorcy lokowali przemysł. Taki wybór lokalizacji działalności przetwórczej wynikał z dostępności zasobów, przede wszystkim ludzkich. Tam, gdzie lokalizacja działalności wynikała z dostępności zasobów materialnych, konieczne było sprowadzanie pracowników mających odpowiednie zbliżone przygotowanie, np. wytwarzających rzemieślniczo podobne produkty. Sprowadzonym niezbędnym pracownikom i ich rodzinom trzeba było zapewnić schronienie. W tych warunkach powstawały budowane przez przedsiębiorców osiedla przyfabryczne, w których ci pracownicy mogli mieszkać. Właściciele fabryk, pracodawcy, tym sposobem zapewniali sobie stałą siłę roboczą, którą łatwo było kontrolować⁵.

⁵ Przykładem takich rozwiązań jest istniejące do dzisiaj osiedle Nikiszowiec, obecnie w Katowicach, zbudowane w latach 1911–1919 przez właściciela kopalni według projektu Emila i Georga Zillmannów. Stanowi ono bardzo dobry przykład kompleksowych rozwiązań komunalnych cenionych nie tylko za stworzone w nich warunki mieszkaniowe (początkowo dla rodzin górników pracujących w pobliskiej kopalni) oraz ponadprzeciętne walory urbanistyczne (obejmuje ono dziewięć różnej wielkości kwartałów zabudowy), ale także za infrastrukturę społeczną – szkoły, miejsca kultu religijnego, place zabaw itp., umożliwiające integrację społeczności lokalnej. E. Gonda-Soroczyńska, *Infrastruktura, układ*

Podobne rozwiązania na dużą skalę były stosowane także w Polsce i w innych krajach w okresie gospodarki centralnie planowanej. Przedsiębiorstwa budowały tzw. mieszkania zakładowe przydzielane pracownikom uważanym za niezbędnych, zwykle na okres ich pracy w zakładzie. Przydział odpowiedniego mieszkania uzależniony był od sytuacji rodzinnej pracownika. Zatem w podejmowaniu decyzji poza samą przydatnością pracownika dla przedsiębiorstwa, w którym pracował, brano także pod uwagę czynniki społeczne. W czystym rachunku opłacalności zatrudnianie pracownika z liczną rodziną stanowiło wyższy koszt społeczny, który był przerzucany na pracodawcę. Wliczanie tego kosztu do kosztów działalności przedsiębiorstwa zmniejszało jego opłacalność, a przez to także konkurencyjność, głównie w relacji do firm w gospodarkach rynkowych. Takie rozwiązanie było możliwe tylko w gospodarkach centralnie planowanych, w których państwo rozwiązywało problemy społeczne za pośrednictwem kontrolowanych przez siebie przedsiębiorstw.

Proces transformacji i przejście od gospodarki centralnie planowanej do rynku zmusiły przedsiębiorstwa do starannej kalkulacji kosztów. Po to, by być konkurencyjne na rynku, przedsiębiorstwa musiały zmniejszyć swoje koszty przynajmniej do poziomu porównywalnego z kosztami wytwarzania podobnych produktów w innych firmach. W tej sytuacji przedsiębiorstwa zostały zmuszone do pozbywania się mieszkań zakładowych, których utrzymanie stanowiło tylko dodatkowy koszt, nie przynosząc adekwatnych korzyści.

Procesy pozbywania się mieszkań zarówno przez przedsiębiorstwa, jak i przez władze miejskie nie były i nie są proste ze względu na problemy społeczne wynikające ze zmiany właściciela. Kierujący się wymaganiami rynku prywatny właściciel musi urealnić rachunek kosztów, co w przypadku wynajmu oznacza wzrost czynszu. Mieszkańcy lokali zakładowych⁶ czy tych należących do

urbanistyczny osiedla Nikiszowiec cudem architektury i pomnikiem historii, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2013, nr 3 [cz.] 4, s. 45–62. Podobnym rozwiązaniem są znane na świecie budowane przez Thomasa Batę osiedla dla pracowników tej firmy w różnych krajach świata. Pierwszym z nich było osiedle w mieście Zlín w Czechosłowacji wybudowane w latach 30. XX w. (m.in. według projektów szwedzkiego architekta Erika Svedlunda). Celem budowy tego osiedla, poza tym, że Bata był filantropem, było umożliwienie pracownikom dojścia do fabryki w ciągu kilku lub kilkunastu minut. Zob. P. Bujok, M. Klempa, D. Niemiec, J. Ryba, M. Porzer, *Dziedzictwo przemysłowe firmy „Bata” w mieście Zlín (Republika Czeska)*, „Turystyka Kulturowa” 2018, nr 2, s. 54–66; B. Vacková, L. Galčanová, *The Project Zlín. Everyday Life in a Materialized Utopia*, „Lidé města/Urban People” 2009, vol. 11, no. 2, s. 311–337.

⁶ Szczególnym przypadkiem są mieszkania w budynkach należących kiedyś do Państwowych Gospodarstw Rolnych. Osoby mieszkające w tych budynkach, po likwidacji PGR i sprzedaży ziemi prywatnym właścicielom, utraciły lokalne możliwości zarobkowania, w związku z czym nie miały środków na adekwatne bieżące utrzymywanie lokali mieszkalnych. Mieszkania będące własnością PGR były sprzedawane lokatorom, a także przejmowane przez gminy, część ich (336 tys.) znalazła się w zasobie

jednostek samorządu terytorialnego w znacznej części są ludźmi niezamożnymi, dla których nowy właściciel czy przejęcie na własność użytkowanego dotychczas lokalu oznaczają zwiększenie kosztów z nim związanych. W warunkach funkcjonującego rynku sprzedaż mieszkań zakładowych czy miejskich dotychczasowym najemcom, nawet za ułamek ich ceny rynkowej, nie zawsze jest dla nich korzystnym rozwiązaniem. Osoby w trudnej sytuacji materialnej zwykle nie mają własnych środków na wyłożenie dużej (w ich sytuacji), jednorazowej kwoty na zakup mieszkania i (lub) późniejszej obsługi rat zaciągniętego kredytu na ten zakup. Ponadto na właścicielu ciążyą też wszystkie koszty związane z utrzymaniem i ewentualnym remontem takiego mieszkania, które w poprzednim rozwiązaniu mieściły się w zwykle niskim, miesięcznym czynszu⁷. Właściciel ponosi także koszty związane z naprawami i remontami części wspólnych budynku, w którym mieści się mieszkanie, takich jak windy, klatki schodowe, dach czy elewacja.

Także inne formy przekazywania własności przedsiębiorstw i samorządów w ręce prywatne nie zawsze były korzystne dla osób zajmujących lokale będące przedmiotem prywatyzacji. Zazwyczaj obiekty przekazywane lub sprzedawane były w stanie wskazującym na pilną konieczność remontu ze względu na uprzednie braki środków na właściwe utrzymanie tych obiektów. Sprzedaż całego budynku, w którym mieściło się wiele mieszkań, jednemu deweloperowi oznaczała prawie zawsze urealnienie poziomu czynszu oznaczające w tym wypadku jego podniesienie do poziomu kosztów najmu podobnych lokali na wolnym rynku. Następowaly opisywane szeroko w literaturze procesy gentryfikacji ze wszystkimi ich negatywnymi konsekwencjami dla starszych stażem najemców⁸.

W Polsce, podobnie jak w wielu innych krajach rozwiniętych, istnieje duży popyt na mieszkania – ich kupno lub wynajem. Popyt ten tworzą zwykle ludzie młodzi, którzy chcą mieszkać samodzielnie po ukończeniu procesu edukacji czy po założeniu własnej rodziny. Ponadto także inne osoby wraz ze wzrostem dochodu, chcąc poprawić swój standard życia, kupują większe czy lepiej położone mieszkania.

nieistniejącej już Agencji Nieruchomości Rolnych. Zob. P. Kraciński, *Proces prywatyzacji zasobu własności rolnej Skarbu Państwa*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2013, nr 102, s. 49–65; H. Zaniewska, N. Dąbkowski, *Jakość środowiska mieszkaniowego w osiedlach popegeerowskich*, „Acta Scientiarum Polonorum. Architectura” 2011, nr 10 (2), s. 35–42.

⁷ Na początku lat 90. obliczane zgodnie z ówczesnymi przepisami czynsze pokrywały jedynie 1/4 kosztów utrzymania budynków; zob. M. Frąckowiak, *Podstawowe przyczyny narastania deficytu i pogłębiania kryzysu mieszkaniowego w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, t. LV, z. 4, s. 114–115. Sytuacja ta była jednym z powodów późniejszej szybkiej sprzedaży przez jednostki samorządu terytorialnego lokali należących do zasobu mieszkań komunalnych.

⁸ W celu przeglądu problemów z tym związanych zob. M. Górczyńska, *Gentryfikacja w polskim kontekście: krytyczny przegląd koncepcji wyjaśniających*, „Przegląd Geograficzny” 2015, t. 87, nr 4, s. 589–611.

Specyfika sytuacji na polskim rynku mieszkaniowym polega na tym, że z jednej strony w ostatnim 10-leciu – od ok. 2012 r. – cały czas utrzymywała się nadwyżka zasobów mieszkaniowych (mierzonych liczbą wszystkich istniejących lokali mieszkaniowych, zarówno zamieszkałych, jak i niezamieszkałych) nad liczbą gospodarstw domowych. Według GUS w 2019 r. wynosiła ona 424 tys. mieszkań. Wówczas 54 tys. lokali mieszkaniowych było pustostanami⁹, czyli lokalami, w których nikt nie zamieszkiwał nawet czasowo. Z drugiej zaś strony, powyższe globalne dane nie pokazują lokalnych niedoborów i nadwyżek mieszkań w stosunku do zapotrzebowania. Jeśli odliczy się lokale niezamieszkałe, ujawnia się deficyt mieszkaniowy, który zgodnie z obliczeniami Ministerstwa Rozwoju w 2019 r. był określany na 641 tys. mieszkań, co oznaczało, że ok. 4,5% gospodarstw domowych nie dysponowało samodzielnym lokalem mieszkaniowym. Ponadto według tego samego źródła 45,1% osób w wieku od 25 do 34 lat zamieszkiwało razem z rodzicami, przy czym w UE jest to średnio 28,6%¹⁰. Utrzymującym się problemem jest niezaspokojone zapotrzebowanie na mieszkania komunalne. Według GUS w 2019 r. na takie lokale oczekiwało 150 579 gospodarstw domowych (dane te nie obejmują oczekujących na przydział lokalu socjalnego, choćby z powodu eksmisji na podstawie wyroku sądu), a jak ujawniła dokonana w wybranych gminach kontrola NIK – najdłuższy czas oczekiwania na mieszkanie komunalne wynosił 17 lat¹¹.

W Polsce, w odróżnieniu np. od sąsiednich Niemiec, rynek najmu jest ograniczony w większości do osób zmieniających miejsce zamieszkania lub czasowo przebywających w danej miejscowości. Ze względu na istniejące prawne instrumenty ochrony lokatorów prywatni właściciele mieszkań z oporami podpisują umowy najmu na czas nieokreślony – ogranicza to ich swobodę dysponowania swoją własnością¹². Ze swej strony najemcy w celu ograniczenia niepewności starają się w miarę swoich możliwości nabyć mieszkanie na własność na rynku wtórnym lub pierwotnym. Kalkulacje najemców sprowadzają się zwykle do

⁹ Jeżeli za trafne uznać ustalenia Najwyższej Izby Kontroli z 2019 r., paradoksalnie zdecydowana większość tych pustostanów należała do komunalnego zasobu mieszkaniowego; zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach*. 16/2020/P/19/033/KIN, Warszawa 2020. Może to się wiązać ze stanem technicznym tych lokali, które bardzo często wymagają kosztownego remontu.

¹⁰ A. Szelągowska, *op. cit.*, s. 16.

¹¹ Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna w 2019 r.*, Warszawa 2020, s. 10; Najwyższa Izba Kontroli, *op. cit.*; A. Szelągowska, *op. cit.*, s. 18.

¹² Dokonana w 2009 r., nowelizacja Ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy oraz zmianie kodeksu cywilnego miała za zadanie uelastyczyć te regulacje, wprowadzając pojęcie najmu okazjonalnego, który miał być wyłączony spod reżimu ochronnego przepisów tej Ustawy. Przepisy te miały także na celu zmniejszyć „szarą strefę” bezumownego wynajmowania mieszkań.

porównania kosztów czynszu z ewentualnym kosztem spłaty kredytu hipotecznego na zakup własnego mieszkania.

Nabycie mieszkania zawsze wiąże się z intencją pozostania w tym miejscu na dłużej lub na stałe, co jest ściśle związane z planowaną ścieżką kariery i miejscem pracy. W przeszłości zamieszkanie w lokalu zakładowym oznaczało związanie się z tym zakładem i możliwość użytkowania tego lokalu także po przejściu w stan spoczynku. Otwarcie gospodarek krajowych i procesy globalizacji zmieniły ten stan rzeczy. Już obecnie szacuje się, że absolwent studiów wyższych w swojej karierze zawodowej będzie zmieniał miejsce pracy przeciętnie 7–10 razy¹³. Już sam ten fakt pokazuje, że osoby mieszkające w większych ośrodkach miejskich rzeczywiście będą mogły pracować tylko w jednym regionie – w przybliżeniu w odległości nie większej niż 1–1,5 godz. dojazdu do pracy w jedną stronę. Natomiast osoby mieszkające w mniejszych ośrodkach, gdzie nie ma wielu zakładów pracy czy innych instytucji, takich szans już nie będą miały. Dla nich zmiana miejsca pracy, z dużym prawdopodobieństwem, będzie oznaczała także konieczność zmiany miejsca zamieszkania.

Każdorazowa zmiana miejsca zamieszkania wiąże się ze sporymi jednorazowymi kosztami, które muszą brać pod uwagę osoby poszukujące nowego miejsca pracy. Koszty te będą wyższe w przypadku własności lokalu lub domu, ponieważ poza kosztami samego przeniesienia mienia trzeba będzie w to wliczyć wszelkie prowizje i opłaty związane z umową sprzedaży nieruchomości. Z punktu widzenia mobilności geograficznej i przyszłych ścieżek kariery bardziej opłacalne może się okazać wynajmowanie mieszkania niż jego kupno.

Możliwe kierunki wspierania budowy mieszkań przez państwo

W związku z tym, co opisano uprzednio, rząd w zakresie realizacji polityki mieszkaniowej może wybrać jako główny cel:

- wspieranie własności indywidualnej domów i mieszkań lub
- popieranie inicjatyw budowy mieszkań na wynajem.

Nie będzie to wybór między A lub B, lecz kompleksowy wybór oparty na przyszłej wizji rozwoju gospodarki i społeczeństwa, w tym także pomocy

¹³ Według U.S. Bureau of Labor Statistics mediana czasu pracy zatrudnionych u jednego pracodawcy w Stanach Zjednoczonych wynosiła (styczeń 2022) 4,1 roku (odpowiednio dla kobiet 3,8, dla mężczyzn 4,1 roku), U.S. Bureau of Labor Statistics, *Employee Tenure Summary*, <https://www.bls.gov/news.release/tenure.nr0.htm> [odczyt: 20.12.2022]. Według innego źródła średnia liczba miejsc pracy w czasie pracy zawodowej w USA wynosiła 12,5 dla mężczyzn i 12,1 dla kobiet; zob. C. Kolmar, *Average number of jobs in a lifetime*, <https://www.zippia.com/advice/average-number-jobs-in-lifetime/> [odczyt: 11.01.2023].

społecznej. Zakładając, że szacowana przyszła mobilność zawodowa młodych ludzi utrzyma się na oczekiwanym dzisiaj poziomie (zmiana pracy w karierze zawodowej 7–9 razy), można z dużym prawdopodobieństwem przyjąć, że osoby te w tym czasie także zmieniają swoje miejsce zamieszkania przynajmniej 2 lub 3 razy. Każda zmiana miejsca oznacza zakup mieszkania (w przypadku własności) albo umowę najmu mieszkania w nowym miejscu pracy. Przeprowadzka do nowego miejsca stanowi poważny koszt, który sam w sobie może zniechęcać do podjęcia pracy w nowym miejscu. Łączny koszt zmiany miejsca zamieszkania będzie wyższy w przypadku sprzedaży mieszkania, a niższy w przypadku najmu. Sponsorowane przez rząd budownictwo mieszkań na wynajem pozwoliłoby na zmniejszenie kosztów przemieszczania się pracowników i zwiększyło ich mobilność w stosunku do rozwiązania wspierającego własność mieszkań.

Polityka mieszkaniowa a rozwój regionów

Transformacja systemowa w Polsce (i w innych państwach regionu) wprowadziła mechanizmy rynkowe, gdzie przedsiębiorcy sami decydują o wyborze lokalizacji, a konkurencja wymusza zamykanie nieopłacalnych zakładów produkcyjnych. W konsekwencji likwidacji pewnych działalności zubożone zostały regiony tam, gdzie ludzie utracili pracę. Koniecznością stało się wspieranie tych regionów i podejmowanie prób tworzenia nowych miejsc pracy. Jednocześnie z tymi procesami następowały powolne wyludnianie się regionów biedniejszych i przepływ zasobów ludzkich do regionów bardziej atrakcyjnych dla inwestorów sektora prywatnego, głównie zagranicznych.

Zwykle nasze obserwacje dotyczą krótkiego lub średniego okresu. W tym wypadku zachodzące zmiany bezpośrednio, na bieżąco, dotyczą ludności dotkniętej biedą z powodu zamknięcia ich warsztatu pracy. Patrząc na to z długookresowego punktu widzenia i mechanizmów rynkowych, można przypuszczać, że jest to częścią nieuniknionych długookresowych procesów dostosowawczych¹⁴. Procesy dostosowawcze będą tym dłuższe, im mniejsza jest mobilność ludności. Będą także bardziej kosztowne ze względu na wymuszoną czynnikami politycznymi

¹⁴ Jest to rodzaj transformacji geograficznej działalności w kraju czy większym regionie geograficznym na podobieństwo, w skrajnym przypadku, *ghost towns* w USA – opuszczonych miasteczek górniczych po zakończeniu eksploatacji złoża minerału. Podobny los spotkał współcześnie wielką metropolię amerykańską Detroit po zaprzestaniu tam produkcji samochodów, czy tzw. w języku angielskim *company towns* na terenie byłego Związku Radzieckiego. Zob. P.E. Graves, S. Weiler, E.E. Tynon, *The Economics of Ghost Towns*, „The Journal of Regional Analysis and Policy” 2009, vol. 39, no. 2, s. 131–140.

i społecznymi konieczność wspierania tych regionów w czasie transformacji¹⁵. Sama pomoc społeczna czy wsparcie regionalne, jak pokazywaliśmy, będą tylko utrzymywać brak mobilności, a więc utrudniać procesy adaptacyjne. Nie twierdzimy tutaj i nie sugerujemy, że z takiej pomocy trzeba zrezygnować. Należałoby jednak zmienić jej główną orientację i jako bezpośredni cel przyjąć wspieranie mobilności społeczeństwa, przez co możliwe będzie zwiększenie szans na wyjście z kręgu biedy dla osób korzystających obecnie z pomocy. Polityka promowania mobilności powinna zwiększyć liczbę osób biorących odpowiedzialność za swoje własne życie w stosunku do liczby osób oczekujących na następną transzę pomocy. Jej efekty będą trwalsze zgodnie ze sformułowanymi kiedyś zasadami pomocy ilustrowanymi przykładem oferowania ryby, wędki czy nauki sposobu połowu. Te trzy sposoby pomocy można identyfikować z czasem, na który pomoc jest przewidziana – z krótkim, średnim i długim okresem. W sytuacji podejmowania istotnych decyzji o długookresowych konsekwencjach zwykle ich pełne skutki ujawniają się dopiero po latach, a polityczne korzyści z nich odnoszą już następcy.

Wspieranie mobilności¹⁶ także za pomocą instrumentów prawnych może uwzględniać wszystkie trzy perspektywy czasowe. W krótkim okresie może to być np. bezpośrednie wsparcie finansowe ułatwiające przenoszenie się z pracy do pracy. W nieco dłuższej perspektywie czasowej można mówić o przygotowaniu infrastruktury, tj. wspieraniu budownictwa w rejonach docelowych, kontroli wysokości kosztów korzystania z mieszkań itp. Najwięcej czasu potrzeba będzie do zmiany postawy mentalnej ludzi i zwiększenia ich aktywności na rynku pracy. Procesy edukacyjne już od najwcześniejszych lat powinny zachęcać dzieci do samodzielnego myślenia, wspierać ich inicjatywy, zwiększać ich zainteresowanie bezpośrednim i dalszym otoczeniem i rozbudzać ciekawość świata. Tak przygotowane do życia dzieci, już jako osoby dorosłe, będą bardziej skłonne do

¹⁵ Jest to problem sam w sobie trudny do rozwiązania, łączy bowiem względy ekonomiczne i społeczne. Z ekonomicznego punktu widzenia wspieranie infrastruktury wyludniającego się miast na skutek upadku tradycyjnych rodzajów przemysłu prawdopodobnie nie miałyby uzasadnienia. O pomocy dla takich miast czy regionów decydują krótkookresowo szacowane względy społeczne związane z pozostawaniem w tych miejscowościach osób poszkodowanych w procesach transformacji. Nie wchodzimy tutaj w szczególności argumentów za i przeciw podejmowanym rozwiązaniom praktycznym. Pewne jest jednak, że krótkoterminowa pomoc społeczna wydłuży jedynie proces transformacji i nie zmusi wielu osób do podjęcia właściwych decyzji w celu znalezienia dla siebie nowego miejsca egzystencji. Dobrą ilustracją innego niż stosowane w Polsce rozwiązania był nagradzany na poły dokumentalny film produkcji USA pt. *Nomadland* (oparty na wcześniejszej książce reportażowej). Zob. J. Bruder, *Nomadland. W drodze za pracą*, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec 2020.

¹⁶ R.H. Thaler, C.R. Sunstein, *Nudge. Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*, Penguin Books, London 2009.

zmiany miejsca pracy i zamieszkania. Przy spełnieniu wcześniejszego warunku dostępności mieszkań do wynajęcia, zmianę miejsca zamieszkania będą one traktować jako coś bardziej naturalnego niż obecnie¹⁷. Odpowiednie uwzględnienie i zachęcenie do mobilności społeczeństwa może ułatwić politykę regionalną nakierowaną na zmniejszenie różnic przestrzennych w dochodach mieszkańców kraju i na bardziej racjonalne wykorzystanie pracy mniejszym kosztem społecznym niż obecnie.

Polityka mieszkaniowa w Polsce. Programy i regulacje

Państwo stało się jedynym w zasadzie podmiotem wykonującym zadania związane z polityką mieszkaniową na przełomie lat 40. i 50., kiedy ostatecznie wprowadzono model gospodarki wzorowany na radzieckim. W 1957 r., na fali „odwilży”, dopuszczono jednak budownictwo jednorodzinne i umożliwiono inwestycje realizowane przez spółdzielnie mieszkaniowe¹⁸. W latach 70. i 80. ubiegłego wieku przybywało w Polsce rocznie 200 tys. mieszkań, przy czym na tę liczbę składał się przede wszystkim zasób mieszkaniowy tworzony przez państwo. Uzupełniany był też przez działalność spółdzielni mieszkaniowych, które zresztą też korzystały ze wsparcia z budżetu¹⁹. Okres transformacji systemowej²⁰

¹⁷ Zjawisko zamieszkiwania młodych ludzi dorosłych z rodzicami wynika nie tylko z braku mieszkań (w Polsce), ale także ze zwyczajów kulturowych (np. we Włoszech). W Niemczech młode osoby, czerpiąc z przykładu starszych kolegów, po osiągnięciu pełnoletniości bardzo często dążą do usamodzielnienia się. Pomaga w tym praktykowane rozwiązanie tzw. WG (*Wohngemeinschaft*), które pozwala na wspólne wynajmowanie większego mieszkania, zwykle przez dwie-trzy obce sobie osoby. Dotyczy to większych mieszkań, w których czynsz byłby zbyt wysoki dla jednej osoby. Każdy z uczestników takiej „wspólnoty” dysponuje własnym pokojem i pewną swobodą wynikającą z pewności posiadania stałego mieszkania.

¹⁸ Komisje mieszkaniowe działające przy radach mieszkaniowych powołano już na mocy dekretu z września 1944 r. Na mocy Dekretu z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (Dz.U. z 1946 r., nr 4, poz. 27) wprowadzono instytucję przydziału kwaterunkowego, który zobowiązywał prywatnego właściciela lokalu do zawarcia umowy najmu z osobą w nim wskazaną. Początkowo, w latach 1945–1947, istotną rolę w zakresie budownictwa mieszkaniowego odgrywały spółdzielnie. Gdy jednak w 1948 r. utworzono Zakład Osiedli Robotniczych, państwo stało się jedynym istotnym inwestorem w tym zakresie, a spółdzielnie mieszkaniowe, które nadal działały, zostały zmarginalizowane. Zob. A. Fermus-Bobowiec, *Prawne instrumenty polityki mieszkaniowej w Polsce w latach 1944–1956*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2019, t. XVIII, z. 2, s. 241–261.

¹⁹ A. Kubów, *Zmiany w polityce mieszkaniowej w Polsce – wybrane problemy*, „Nauki Społeczne. Social Sciences” 2012, nr 1(5), s. 44.

²⁰ Według Banku Światowego okres transformacji systemowej dla większości krajów Europy Środkowo-Wschodniej został zakończony do 2008 r. Zob. A. Alam, P. Anós Casero, F. Khan, C. Udomsaph, *Unleashing Prosperity. Productivity Growth in Eastern Europe and the Former Soviet Union*, World Bank, Washington 2008, s. 7–9.

i wysoka inflacja w jego początkowej fazie spowodowały utratę wartości prywatnych oszczędności ludności gromadzonych na cele mieszkaniowe. Wobec tego rząd starał się w pewnym stopniu skompensować oszczędzającym te straty.

W tym okresie państwo niemal całkowicie wycofało się z aktywnej polityki mieszkaniowej, cedując zadania w tym zakresie na samorząd terytorialny (odrodzony w 1990 r.)²¹ i podmioty prywatne. Było to związane z ówczesiście dominującymi poglądami – mającymi wyraz w założeniach polityki mieszkaniowej przyjętych w maju 1991 r., a także w kolejnych założeniach z marca 1993 r. (gdzie położono nacisk na kredyty hipoteczne) – uznającymi, że kryzys mieszkaniowy mógł być rozwiązany tylko poprzez mechanizmy rynkowe²². Zaprzestano udzielania inwestorom preferencyjnych kredytów przeznaczonych na sfinansowanie inwestycji mieszkaniowych, a stymulowanie budownictwa mieszkaniowego miało odbywać się przede wszystkim za pomocą instrumentów podatkowych²³. Główną część wydatków z budżetu centralnego na cele mieszkaniowe pochłaniały refundacja premii gwarancyjnych dla posiadaczy książeczek mieszkaniowych²⁴ oraz wykup odsetek od kredytów udzielanych na realizację inwestycji mieszkaniowych²⁵. Ustawa z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych²⁶, określająca ramy prawne tych działań, jest wyrazem przyjętego w latach 90. paradygmatu, w którym polityka mieszkaniowa realizowana była nastawiona głównie na tworzenie prywatnej własności mieszkań. Polegało to na ułatwianiu zakupu mieszkań

²¹ „Tworzenie warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych” jest zadaniem własnym gminy; zob. art. 4 ust. 1–3 Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Zob. też: K. Burak, D. Grodzka, *Rola gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych*, [w:] E. Karpowicz (red.), *Studia BAS. Polityka mieszkaniowa, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu*, Warszawa 2007, s. 49–54.

²² Dyskusja z tymi poglądami w: M. Frąckowiak, *op. cit.*, s. 107–118.

²³ Wydatki przeznaczone na cele mieszkaniowe, tj. na zakup gruntu lub prawa użytkowania gruntu, pokrycie wkładu budowlanego lub mieszkaniowego do spółdzielni mieszkaniowej, budowę, rozbudowę, remont lub modernizację budynku lub lokalu mieszkalnego, a także przystosowanie pomieszczeń, mogły być odliczone od podstawy opodatkowania mocą art. 26 ust. 1 pkt 5–6 (w pierwotnym brzmieniu) Ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 1991 r., nr 80, poz. 350).

²⁴ Refundacja ta została wprowadzona już w latach 80.

²⁵ W związku z inflacją w niektórych przypadkach koszt udzielonego kredytu przekraczał wartość nieruchomości.

²⁶ Tekst pierwotny: Dz.U. z 1996 r., nr 5, poz. 32. Na temat tego aktu prawnego i jego realizacji – zob. U. Smółkowska, *Formy wspierania inwestycji mieszkaniowych ze środków publicznych*, [w:] E. Karpowicz (red.), *Studia BAS. Polityka mieszkaniowa, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu*, Warszawa 2007, s. 31–34.

nowych, a także udzielaniu – nawet bardzo dużych – preferencji w wykupie dawnych mieszkań kwaterunkowych i zakładowych²⁷.

Wydatki budżetowe na cele mieszkaniowe do 2010 r. cały czas spadały. O ile jeszcze na początku lat 90. stanowiły ponad 5% wydatków budżetu państwa, o tyle w 2010 r. było to 0,3% tych wydatków, przy czym większa część tej kwoty przeznaczana była na obsługę starych zobowiązań. Finansowanie budowy nowych mieszkań było w tym okresie realizowane z dwóch funduszy: z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (nakierowanego na wspieranie budownictwa społecznego) i z Funduszu Dopląt (mieszkania socjalne i rządowy program „Rodzina na Swoim”). Krajowy Fundusz Mieszkaniowy został zlikwidowany w 2009 r.²⁸

Dobrym przykładem paradygmatu własności prywatnej jest realizowany w latach 2007–2012 program „Rodzina na Swoim”, regulowany Ustawą z dnia 8 września 2006 roku o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania²⁹. Zresztą już sam tytuł tego aktu prawnego informuje o charakterze i priorytetach programu, który umożliwiał pokrycie połowy kwoty odsetek kredytu hipotecznego przez okres pierwszych ośmiu lat³⁰. Program zaczął cieszyć się popularnością po 2008 r., kiedy to zwiększono wielkość oraz podwyższono znacznie cenę mieszkań, które można było sfinansować za pomocą preferencyjnego kredytu. W literaturze znaleźć można opinię, że zmiany dokonane wówczas

²⁷ Na podstawie uregulowań z pierwszej połowy lat 90. zasób tzw. mieszkań zakładowych przejmowany był głównie przez gminy, a jedynie niekiedy przez inne osoby prawne (spółdzielnie mieszkaniowe, a przejściowo też towarzystwa budownictwa społecznego). Art. 5 Ustawy z dnia 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz.U. z 1994 r., nr 119, poz. 567; t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1381) dał przedsiębiorstwom państwowym i spółkom powstałym z przekształcenia takich przedsiębiorstw roszczenie w stosunku do gminy o przejęcie nieruchomości. Zob. J. Jacyszyn, *Znowelizowana ustawa, „Rejent” 1997, r. 7, nr 3(71), s. 37–43*. Ów przejęty przez od dawnych przedsiębiorstw państwowych zasób był następnie sprzedawany lokatorom, co pozwalało gminom ograniczyć koszty utrzymania mieszkań komunalnych.

²⁸ Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych ustaw (Dz.U. z 2009 r., nr 65, poz. 545); A. Kubów, *op. cit.*, s. 45–46; M. Cesarski, *Sytuacja i polityka mieszkaniowa w Polsce – miejsce sektora publicznego w latach 2002–2011*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2015, nr 2, s. 211.

²⁹ Tekst pierwotny: Dz.U. z 2006 r., nr 183, poz. 1354. Zob. U. Smółkowska, *op. cit.*, s. 43–45.

³⁰ Program określał też warunki dotyczące samej kupowanej nieruchomości, mianowicie wielkość mieszkania nie mogła przekraczać 75 m², a domu – 140 m². Koszt jednego metra kwadratowego musiał także mieścić się w granicach wskazanych w ustawie (8 tys. zł w niektórych miastach, przy czym w 2011 r. tę kwotę określono na 5 tys. zł). Ponadto na mocy nowelizacji z 2011 r. (Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2011 r., nr 168, poz. 1006) wprowadzono granicę wieku kredytobiorcy (35 lat, jeżeli beneficjentem programu miało być małżeństwo – brano pod uwagę wiek młodszego z małżonków). O ile w 2007 r. z programu skorzystało 4 tys. wnioskodawców (gospodarstw domowych), o tyle w 2011 r. liczba ta wynosiła przeszło 51 tys.; zob. A. Kubów, *op. cit.*, s. 48.

w tym programie wpłynęły na utrzymywanie się wysokich cen mieszkań w latach 2009–2011. Nie zrealizowano też celów programu, polegających na wsparciu osób o niższych dochodach w ich staraniach o uzyskanie lokalu mieszkalnego, powodując jedynie zakłócenia w funkcjonowaniu rynku mieszkaniowego³¹. W 2011 r. rząd zdecydował o stopniowym wycofywaniu tego programu, motywując to tym, że z możliwości „preferencyjnego” zakupu mieszkania korzystały przede wszystkim osoby stosunkowo zamożne, które nierzadko decydowały się następnie oddawać w najem zakupione mieszkanie³². Wobec tej sytuacji zapowiedziano zmianę priorytetów polityki mieszkaniowej i zwiększenie zaangażowania państwa w budowę mieszkań czynszowych³³, co jednak nie nastąpiło.

Wspieranie tworzenia Towarzystw Budownictwa Społecznego (TBS; od 2021 – Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe³⁴) było próbą wsparcia budowy mieszkań, które nie miały charakteru własności. Podstawy prawne TBS określała Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego³⁵. Jednakże cechy prawa do lokalu w ramach TBS spowodowały, że cały program odniósł umiarkowany sukces. Lokal w TBS miał zaspokajać osobiste potrzeby mieszkaniowe uczestnika w programie, więc nie mógł zostać oficjalnie wynajęty. Prawo do lokalu zaś – przynajmniej zgodnie z jego zasadami – nie mogło być zbywane³⁶. Wskazane cechy powodowały swoiste przywiązanie osoby do mieszkania, wobec czego trudno uznać, że program ów promował mobilność pracy. Aby zwiększyć atrakcyjność Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych, przepisami ustawy z 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa umożliwiono – po dokonaniu przez SIM spłaty kredytu preferencyjnego zaciągniętego w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) – wykorzystanie wkładu własnego najemcy albo na wykupienie lokalu,

³¹ H. Augustyniak, J. Łaszek, K. Olszewski, M. Widłak, *Polityka mieszkaniowa i otoczenie regulacyjne sektora mieszkaniowego*, „Bank i Kredyt” 2013, nr 4(53), s. 108–111.

³² A. Kubów, *op. cit.*, s. 50.

³³ Zob. *Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r.*, s. 19–23, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/3725/%24file/3725.pdf> [odczyt: 20.12.2022 r.]; A. Kubów, *op. cit.*, s. 50.

³⁴ Zmiany wprowadzone Ustawą z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz.U. z 2021 r., poz. 11).

³⁵ Obecnie jest to Ustawa o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2224 ze zm.).

³⁶ Zob. więcej: A. Ślesicka, *Towarzystwa budownictwa społecznego i ich znaczenie w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych*, [w:] E. Karpowicz (red.), *Studia BAS. Polityka mieszkaniowa*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa 2007, s. 69–86.

albo na obniżkę czynszu³⁷. Możliwość uzyskania obniżki czynszu dotyczy najemców będących stronami umowy najmu z partycypacją przez okres co najmniej 5 lat, a także brak zaległości w zakresie czynszu lub opłat za mieszkanie przez ostatnie 5 lat. Ponadto SIM ma możliwość odmówienia najemcy, jeżeli przez ostatnie 5 lat okresu spłaty kredytu czynsz był niski (tj. nieprzekraczający 3,5 albo 4,5% wartości odtworzeniowej lokalu). W przypadku nowych mieszkań w SIM istnieje możliwość zawarcia umowy najmu z dojściem do własności – w przypadku takiej umowy najemca musi wnieść wkład partycypacyjny pokrywający co najmniej 20 albo 25% (w dużych miastach) kosztów budowy lokalu³⁸. Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa³⁹ wprowadziła instytucję Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa, który ma dysponować kwotą 1,5 mld zł na budowę mieszkań na wynajem przez SIM.

Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi⁴⁰ wprowadziła projekt „Mieszkanie dla Młodych”, polegający na udzielaniu wsparcia z Funduszu Dopłat na nabycie lokalu mieszkalnego albo domu jednorodzinnego, który dla beneficjentów programu był „pierwszym własnym mieszkaniem”. Adresatami projektu były osoby, które nie ukończyły 35. roku życia, przy czym w przypadku małżeństwa brany był pod uwagę wiek młodszego z małżonków⁴¹. Przeszkodą do uzyskania wsparcia w postaci dofinansowania wkładu własnego nie było wynajmowanie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, jak również posiadanie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. Podobnie jak w przypadku programu „Rodzina na Swoim” – powierzchnia mieszkania nie mogła przekraczać 75 m², natomiast maksymalna powierzchnia domu jednorodzinnego została zmniejszona do 100 m². Powierzchnie te mogły być większe (odpowiednio – 85 i 110 m²) w przypadku wychowywania przez nabywców co najmniej trójki dzieci małoletnich lub uczących się⁴². Nabycie nieruchomości miało być w co najmniej 50% finansowane z kredytu, a jej cena nie mogła przekraczać określonych w ustawie wskaźników⁴³.

³⁷ Mogą przybrać dwie postaci: długookresowej obniżki czynszu albo obniżki okresowej w wysokości do 20%.

³⁸ Zob. A. Szelągowska, *op. cit.*, s. 26, 27.

³⁹ Dz.U. z 2021 r., poz. 11.

⁴⁰ Tekst pierwotny: Dz.U. z 2013 r., poz. 1304; t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1116 ze zm.

⁴¹ Ustawa z 27 września 2013 r., art. 4.

⁴² *Ibidem*, art. 5 ust. 1.

⁴³ *Ibidem*, art. 6 ust. 1 i art. 5 ust. 1.

Dofinansowanie części kredytu mogło być udzielone w przypadku wychowywania przez nabywców co najmniej trójki dzieci⁴⁴.

W literaturze wskazuje się, że „Rodzina na Swoim” i TBS były adresowane do tych samych grup społecznych (tzw. klasy średniej). Program budowy mieszkań przez TBS nigdy nie osiągnął bardziej istotnych rozmiarów, ponieważ oparty był na środkach publicznych⁴⁵. Zmiany dokonane w 2020 r. niewątpliwie uelastyczyły tzw. budownictwo społeczne, ale nie zmieniły jego zasadniczego charakteru. W żaden sposób nie promują też mobilności kapitału ludzkiego, wiążąc lokatorów z mieszkaniem na okres co najmniej 5 lat.

Dokument *Założenia polityki wsparcia mieszkalnictwa do 2020 roku* wśród celów polityki mieszkaniowej na lata 2011–2020 wymieniał budowę dostępnych mieszkań na wynajem oraz nabycie własności lokalu w dostępnej cenie jako alternatywne sposoby zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, żadnego z nich nie faworyzując⁴⁶. Narodowy Program Mieszkaniowy przyjęto uchwałą Rady Ministrów nr 115/2016 z 27 września 2016 r. Realizowany od 2016 r. w jego ramach program „Mieszkanie Plus” składa się z tzw. części rynkowej oraz części społecznej. Ta pierwsza, za którą odpowiada PFR (Polski Fundusz Rozwoju) Nieruchomości SA, dysponujący środkami zamkniętych funduszy inwestycyjnych – Funduszu Mieszkań na Wynajem oraz Funduszu Sektora Mieszkań dla Rozwoju, zakłada budowę mieszkań na wynajem z możliwością wykupienia ich własności adresowanych do osób o tzw. średnich dochodach. Jest ona dość pozytywnie oceniana w literaturze przedmiotu, choć jej efektem jest jak dotąd powstanie jedynie 3,5 tys. mieszkań. Komponent społeczny programu obejmuje wsparcie dla inwestorów społecznego budownictwa czynszowego, jednostek samorządu terytorialnego, a także organizacji pożytku publicznego, a w jego ramach powstało 13 tys. mieszkań. Zgodnie z założeniami w ramach całego programu miało jednak powstać ponad 100 tys. mieszkań. Wprowadzony przez tzw. Polski Ład program „Mieszkanie bez Wkładu Własnego” kontynuuje politykę wspierania nabywania lokali, choć w jego ramach jest też możliwość otrzymania dofinansowania w kwocie do 160 tys. zł przez osoby decydujące się na mieszkalnictwo społeczne⁴⁷.

⁴⁴ *Ibidem*, art. 8.

⁴⁵ H. Augustyniak *et al.*, *op. cit.*, s. 104, 105.

⁴⁶ Zob. A. Szelągowska, *op. cit.*, s. 14.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 23, 24.

Nowością legislacyjną było wprowadzenie instytucji społecznych agencji najmu (SAN)⁴⁸, które miałyby wspierać gminy w zapewnieniu mieszkań mieszkańcom znajdującym się w trudnej sytuacji. SAN mają dawać gwarancje uiszczania przez najemców opłat we wskazanych w umowie terminach, zwolnienia podatkowe dla właścicieli i zapewniać utrzymanie lokali w dobrym stanie technicznym, dzięki czemu lokale te mają być wynajmowane na warunkach korzystniejszych niż rynkowe. W literaturze ocenia się, że prowadzone w ramach zmiennej w 2016 r. polityki mieszkaniowej „działania przewidziane w społecznej części pakietu mieszkaniowego są ambitne, choć w niewielkim stopniu ułatwiają osiągnięcie głównego celu Narodowego Programu Mieszkaniowego, jakim jest zrównanie do 2030 r. liczby mieszkań na 1000 mieszkańców ze średnią unijną”⁴⁹.

Podsumowanie

Schronienie – mieszkanie jest jedną z najważniejszych potrzeb człowieka. Dysponowanie nim określa w dużym stopniu funkcjonowanie człowieka w społeczeństwie – zarówno w pracy, jak i w podejmowanych przez niego decyzjach w życiu prywatnym. Ze względu na znaczenie mieszkania dla dobrostanu człowieka, a także obciążeń wydatkami związanymi z mieszkaniem dużą uwagę tej problematyce musi poświęcać rząd. Konstytucja RP stanowi w tym temacie, że „władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli”⁵⁰. W tym artykule rozważamy różnego rodzaju polskie rozwiązania prawno-instytucjonalne mające na celu poprawę dostępności do prawa dysponowania mieszkaniem. Ocena dwóch podstawowych form posiadania mieszkania (własności i wynajmu) robiona jest z punktu widzenia ich wpływu na efektywność gospodarki i z punktu widzenia kosztów ekonomicznych w ciągu całego okresu korzystania z mieszkania. Rozważania doprowadziły nas do dwóch podstawowych wniosków. Pierwszy: we współczesnej gospodarce pracownik będzie zmieniał miejsce pracy 7–10 razy, a więc będzie musiał być mobilny także geograficznie. Może z tego wynikać konieczność zmiany mieszkania, co zawsze wiąże się z dodatkowymi kosztami. Własność w takim przypadku będzie tylko obciążeniem ograniczającym mobilność ludzi, w konsekwencji powodującym pogorszenie efektywności wykorzystania pracy. Z przeprowa-

⁴⁸ Rozdział IIIa (art. 22a–j) wprowadzony do obecnej Ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa przez Ustawę z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 1243).

⁴⁹ A. Szelągowska, *op. cit.*, s. 29.

⁵⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 75, ust. 1.

dzonych bardzo ostrożnych szacunków uśrednionych kosztów całego okresu eksploatacji „mieszkania na własność” (finansowanego dominującym obecnie w Polsce kredytem hipotecznym o zmiennej stopie oprocentowania) i porównania tego z kosztami wynajmu mieszkania czynszowego wynikało, że uśredniony koszt wynajmu będzie niższy. Wynika z tego drugi wniosek dotyczący przyszłej polityki państwa dla wsparcia mieszkalnictwa. Z punktu widzenia mobilności pracy i efektywności gospodarowania korzystniejsze powinno być wspieranie „budownictwa na wynajem” niż wspieranie własności indywidualnej mieszkań stanowiącej priorytet od rozpoczęcia transformacji systemowej. W Narodowym Programie Mieszkaniowym z 2016 r. zauważono korzyści związane z rozwijaniem takiego budownictwa, lecz działania w tym zakresie były o wiele bardziej ograniczone niż zakładano.

Bibliografia

Literatura

- Alam A., Anós Casero P., Khan F., Udomsaph C., *Unleashing Prosperity. Productivity Growth in Eastern Europe and the Former Soviet Union*, World Bank, Washington 2008.
- Augustyniak H., Łaszek J., Olszewski K., Widłak M., *Polityka mieszkaniowa i otoczenie regulacyjne sektora mieszkaniowego*, „Bank i Kredyt” 2013, nr 4(53), s. 108–111.
- Bruder J., *Nomadland. W drodze za pracą*, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec 2020.
- Bryx M., Rudzka I., *Alternatywny model kredytowania hipotecznego na cele mieszkaniowe*, Fundacja Warszawski Instytut Bankowości, Warszawa 2020.
- Bujok P., Klempa M., Niemiec D., Ryba J., Porzer M., *Dziedzictwo przemysłowe firmy „Baťa” w mieście Zlín (Republika Czeska)*, „Turystyka Kulturowa” 2018, nr 2, s. 54–66.
- Burak K., Grodzka D., *Rola gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych*, [w:] E. Karpowicz (red.), *Studia BAS. Polityka mieszkaniowa*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa 2007.
- Cesarski M., *Sytuacja i polityka mieszkaniowa w Polsce – miejsce sektora publicznego w latach 2002–2011*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2015, nr 2, s. 205–227.
- Fermus-Bobowiec A., *Prawne instrumenty polityki mieszkaniowej w Polsce w latach 1944–1956*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2019, t. XVIII, z. 2, s. 241–261.
- Frąckowiak M., *Podstawowe przyczyny narastania deficytu i pogłębiania kryzysu mieszkaniowego w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, t. LV, z. 4, s. 114–115.

- Gonda-Soroczyńska E., *Infrastruktura, układ urbanistyczny osiedla Nikiszowiec cudem architektury i pomnikiem historii*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2013, nr 3 [cz.] 4, s. 45–62.
- Górczyńska M., *Gentryfikacja w polskim kontekście: krytyczny przegląd koncepcji wyjaśniających*, „Przegląd Geograficzny” 2015, t. 87, nr 4, s. 589–611.
- Graves P.E., Weiler S., Tynon E.E., *The Economics of Ghost Towns*, „The Journal of Regional Analysis and Policy” 2009, vol. 39, no. 2, s. 131–140.
- Jacyszyn J., *Znowelizowana ustawa*, „Rejent” 1997, r. 7, nr 3(71), s. 37–43.
- Kolmar C., *Average number of jobs in a lifetime* <https://www.zippia.com/advice/average-number-jobs-in-lifetime/> [odczyt: 11.01.2023].
- Kraciński P., *Proces prywatyzacji zasobu własności rolnej Skarbu Państwa*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2013, nr 102, s. 49–65.
- Kubów A., *Zmiany w polityce mieszkaniowej w Polsce – wybrane problemy*, „Nauki Społeczne. Social Sciences” 2012, nr 1(5), s. 44.
- Smołkowska U., *Formy wspierania inwestycji mieszkaniowych ze środków publicznych*, [w:] E. Karpowicz (red.), *Studia BAS. Polityka mieszkaniowa*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa 2007.
- Szelągowska A., *Wyzwania współczesnej polskiej polityki mieszkaniowej*, „Studia BAS” 2021, nr 2(66), s. 9–33.
- Ślesicka A., *Towarzystwa budownictwa społecznego i ich znaczenie w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych*, [w:] E. Karpowicz (red.), *Studia BAS. Polityka mieszkaniowa*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa 2007.
- Thaler R.H., Sunstein C.R., *Nudge. Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*, Penguin Books, London 2009.
- Vacková B., Galčanová L., *The Project Zlín. Everyday Life in a Materialized Utopia*, „Lidé města/Urban People” 2009, vol. 11, no. 2, s. 311–337.
- Zakrzewska-Półtorak A., *Problemy rozwoju Wałbrzycha i ich znaczenie dla rozwoju regionu*, „Biblioteka Regionalisty” 2010, nr 10, s. 263–273.
- Zaniewska H., Dąbkowski N., *Jakość środowiska mieszkaniowego w osiedlach popegeerowskich*, „Acta Scientiarum Polonorum. Architectura” 2011, nr 10 (2), s. 35–42.

Akty prawne

- Dekret z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu, Dz.U. z 1946 r., nr 4, poz. 27.
- Uchwała Rady Ministrów nr 115/2016 z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. z 1991 r., nr 80, poz. 350.
- Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe, Dz.U. z 1994 r., nr 119, poz. 567; t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1381.

- Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (obecnie: Ustawa o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa), t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2224 ze zm.
- Ustawa z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 1996 r., nr 5, poz. 32.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz.U. z 2001 r., nr 71, poz. 733.
- Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, Dz.U. z 2006 r., nr 183, poz. 1354.
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych ustaw, Dz.U. z 2009 r., nr 65, poz. 545.
- Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. nr 168, poz. 1006.
- Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi, Dz.U. z 2013 r., poz. 1304 (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1116 ze zm.).
- Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa, Dz.U. z 2021 r., poz. 11.
- Ustawa z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2021 r., poz. 1243.

Dokumenty urzędowe

- Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/3725/%24file/3725.pdf> [odczyt: 20.12.2022].
- Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna w 2019 r.*, Warszawa 2020.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach*. 16/2020/P/19/033/KIN, Warszawa 2020.
- U.S. Bureau of Labor Statistics, *Employee Tenure Summary*, 2022, <https://www.bls.gov/news.release/tenure.nr0.htm> [odczyt: 20.12.2022].

Streszczenie: Artykuł ma na celu wskazanie związków polityki mieszkaniowej z problemem mobilności czynników produkcji. Ponadto przeanalizowano programy i regulacje prawne z zakresu tej polityki, przyjmowane w Polsce od początku lat 90. ubiegłego wieku, pod kątem ich oddziaływania na tę mobilność. W rozważaniach autorzy dochodzą do wniosku, że we współczesnej gospodarce pracownik będzie zmieniał miejsce pracy 7–10 razy, a więc powinien być

mobilny także geograficznie. Wobec tego własność mieszkania najczęściej będzie tylko obciążeniem ograniczającym mobilność pracy skutkującym pogorszeniem efektywności wykorzystania zasobu pracy. Z punktu widzenia mobilności pracy i efektywności gospodarowania w polityce państwa wspieranie „budownictwa na wynajem” powinno być bardziej korzystnym rozwiązaniem niż promowanie nabywania własności lokalu. W Narodowym Programie Mieszkaniowym z 2016 r. zauważono korzyści związane z rozwijaniem takiego budownictwa, lecz zrealizowane działania w tym zakresie były znacznie bardziej ograniczone niż zakładano. Obecnie obowiązujące regulacje w niedostateczny sposób wspomagają budownictwo na wynajem.

Słowa kluczowe: polityka mieszkaniowa, Polska, mobilność pracy, efektywność gospodarki, regulacje prawne.

Housing policy regulations: Theoretical issues and the case of Poland

Abstract: *The paper points out the relationship between housing policy and mobility of labour. Programmes and legal regulations in the field of housing policy, adopted in Poland over the last 30 years, were looked at from the point of view of their impact on labour mobility. The authors concluded that present and future employees most likely will change their workplace 7–10 times over their lifetime, therefore they will have to be also geographically mobile. In consequence, the house/apartment ownership will supposedly be a burden limiting mobility of people. Accordingly, it will deteriorate macroeconomic efficiency of labour use. Taking this aspect in account, the government should rather support construction of the “apartments for rent” than promote individual private apartments ownership. National Housing Programme from 2016 noticed benefits of “apartments for rent”, however, the practical effects were much smaller than expected both for insufficient detailed regulations and delayed implementation. Current regulations continue to promote individual private house/apartments ownership and mostly do not go beyond verbal support for construction for rent.*

Keywords: housing policy, Poland, labour mobility, economic efficiency, legal regulations.

Bezpieczeństwo kulturowe mniejszości narodowych i etnicznych w III RP – zarys problematyki

Wprowadzenie

Rzeczpospolita Obojga Narodów stanowiła wielokulturowy i wielonarodowościowy organizm, w którym obok etnicznych Polaków zamieszkiwali np. Żydzi, Niemcy, Ormianie, Tatarzy, Karaimi i Cyganie. Oprócz wyznawców katolicyzmu obrządku łacińskiego obecni w nim byli również m.in. grekokatolicy, prawosławni, protestanci i muzułmanie, przybywający do państwa, „gdzie nie płonęły stopy”². W dwudziestoleciu międzywojennym społeczeństwo II Rzeczypospolitej również tworzyło konglomerat wielonarodowościowy, ponieważ ponad jedna trzecia obywateli deklarowała niepolskie pochodzenie etniczne. Okres II wojny światowej radykalnie zmienił dotychczasowe proporcje, gdyż w wyniku masowych represji ze strony okupantów, w tym zwłaszcza masowych mordów na ludności żydowskiej, Polska stała się państwem o stosunkowo niewielkim udziale mniejszości³. Także i dziś III RP wskazywana jest jako kraj homogeniczny pod względem narodowościowym, co potwierdzają przeprowadzone Narodowe Spisy Powszechne Ludności i Mieszkań (dalej NSP) – w latach 2002, 2011 i 2021. Mimo tego faktu zamieszkujące ją niepolskie grupy narodowościowe w sposób istotny odróżniają się od reszty społeczeństwa m.in. pod względem kulturowym, językowym, historycznym i religijnym, uzupełniając tym samym kulturę narodową państwa polskiego.

¹ Dr, Collegium Witelona Uczelnia Państwowa, email: andszcz@wp.pl; ORCID: 0000-0003-0632-1713.

² M. Kopczyński, *Wstęp*, [w:] M. Kopczyński, W. Tygielski (red.), *Pod wspólnym niebem. Narody dawnej Rzeczypospolitej*, Muzeum Historii Polski, Warszawa 2010, s. 7–21.

³ A. Szczepański, *Ewolucja polityki etnicznej w Polsce w latach 1944–1989*, „Wrocławskie Studia Polityczne” 2020, nr 28, s. 164, 165.

Nadrzędnym celem niniejszej pracy było podjęcie próby charakterystyki bezpieczeństwa kulturowego mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem działań prowadzonych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA) oraz Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: MKiDN). W pierwszej części opracowania dokonano eksplanacji podstawowych pojęć, takich jak „kultura”, „tożsamość kulturowa” i „bezpieczeństwo kulturowe”. Kolejną część poświęcono kategoriom mniejszości narodowej i etnicznej – przedstawiono stosowne definicje, scharakteryzowano zamieszkujące Polskę społeczności, a także przedstawiono podstawowe założenia polityki etnicznej państwa. Systemy – legislacyjny i instytucjonalny – formułujące bezpieczeństwo kulturowe mniejszości w III RP są przedmiotem kolejnych części artykułu. W dołączonym do pracy aneksie scharakteryzowano natomiast wybrane programy MSWiA i MKiDN kierowane do mniejszości narodowych i etnicznych w celu zapewnienia im opisywanego bezpieczeństwa.

Spośród metod badawczych wykorzystano m.in. historyczną, statystyczną i komparatystyczną (przede wszystkim w kontekście porównania prowadzonych działań przez przywołane ministerstwa), przy zastosowaniu krytyki piśmiennictwa i analizy źródeł (w tym internetowych) – jako przykładowych technik badawczych. Autor wykorzystał dane pochodzące z NSP 2011, ponieważ w trakcie powstawania niniejszego artykułu Główny Urząd Statystyczny nie przedstawił informacji poświęconych fragmentaryzacji etnicznej społeczeństwa w 2021 r.

Bezpieczeństwo kulturowe – założenia eksplanacyjne

Zagadnienie kultury należy do jednego z najbardziej powszechnych i jednocześnie wieloznacznych pojęć we współczesnej humanistyce i naukach społecznych. W literaturze przedmiotu uznaje się, że pochodzi od łacińskich słów *cultura agri*, oznaczających uszlachetnianie i uprawę ziemi. W I w. p.n.e. Ciceron zdefiniował ją jako podejmowanie zabiegów mających na celu stymulowanie życia duchowego ludzi. W tym znaczeniu termin „kultura” oznacza rezultat działań człowieka podporządkowanych ustalonym przez niego wzorom i wzorcom, będącym jednocześnie narzędziem zaspokajania ludzkich potrzeb i sposobów osiągnięcia celów w dziedzinie materialnego bytu⁴. Na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto za A. Kłoskowską, że kultura to „względnie zintegrowana całość obejmująca zachowania ludzi przebiegające według wspólnych dla zbiorowości

⁴ E. Włodarczyk, *Kultura*, [w:] J. Pilch (red.), *Encyklopedia pedagogiczna w XXI w.*, t. II, Wydawnictwo Akademickie Żak, Warszawa 2003, s. 950.

społecznej wzorów wykształconych i przyswajanych w toku interakcji oraz zawierająca wytwory takich zachowań”⁵. Wśród licznych typologii zjawiska autorka wymieniła m.in. podział na kulturę duchową i materialną⁶, których wytwory będą tworzyć dziedzictwo kulturowe⁷, a te – wraz z dziedzictwem społecznym – determinują powstawanie tożsamości kulturowej społeczności. Polega ona na przeświadczeniu jednostek o „inności” własnej kultury w stosunku do pozostałych, stanowiąc jednocześnie spoiwo łączące grupę. Podstawą tożsamości kulturowej grupy zaś będzie tradycja służąca identyfikacji jej członków związana m.in. z miejscem pochodzenia, językiem, obyczajami, kulturą i środowiskiem⁸. Szczególną formą powyższej tożsamości będzie bez wątpienia tożsamość narodowa, definiowana przez E. Kornacką-Skwarę jako „poczucie odrębności wobec innych narodów kształtowane przez czynniki narodotwórcze, takie jak: symbole narodowe, język, barwy narodowe, świadomość pochodzenia, historia narodu i jej znajomość, świadomość narodowa, więzy krwi, stosunek do dziedzictwa kulturowego, kultura i sztuka, terytorium, charakter narodowy”⁹. Ujawnia się ona zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych, wymagających podjęcia wspólnych działań na rzecz ogólnie pojętego dobra narodu. Jej pozytywną emanacją będzie patriotyzm, a negatywną – szowinizm.

Z zagadnieniem szeroko rozumianej kultury i jej determinant związana jest ściśle kategoria bezpieczeństwa kulturowego, stanowiącego istotny element w polityce bezpieczeństwa państwa. W literaturze przedmiotu bezpieczeństwo kulturowe wymieniane jest obok takich kategorii bezpieczeństwa, jak bezpieczeństwo militarne, ekonomiczne i społeczne, ale w przeciwieństwie do nich jest trudne do zmierzenia (i tym samym do wskazania jego obiektywnych zagrożeń). Inaczej pada w nim akcent odnośnie do aspektu podmiotowo-przedmiotowego, ponieważ w przeciwieństwie do ogólnych definicji bezpieczeństwa podkreślających

⁵ A. Kłoskowska, *Rozumienie kultury w antropologii kulturalnej i socjologii*, „Przegląd Socjologiczny” 1962, t. 16, nr 2, s. 15.

⁶ *Ibidem*, s. 21.

⁷ Dziedzictwo kulturowe, <https://www.unesco.pl/kultura/dziedzictwo-kulturowe/> [odczyt: 15.11.2022]. Zgodnie ze stanowiskiem UNESCO dziedzictwo kulturowe (kulturalne) dzieli się na dziedzictwo materialne i niematerialne. Na pierwsze składają się m.in. zabytki ruchome i nieruchome, dziedzictwo niematerialne natomiast przekazywane jest z pokolenia na pokolenie, w postaci zarówno przekazu ustnego, jak i tradycji. Dziedzictwo kulturowe uważane jest za istotny czynnik służący poszukiwaniu pokojowych metod rozwiązywania sporów na terenach objętych konfliktami etnicznymi i religijnymi, a także stanowi wyraz różnorodności kulturowej społeczeństw.

⁸ I. Bukowska-Floreńska, *Kultura tradycyjna a tożsamość kulturowa społeczności pogranicza*, „Studia Etnologiczne i Antropologiczne” 1997, nr 1, s. 154.

⁹ E. Kornacka-Skwara, *Tożsamość narodowa w świetle przemian kulturowych*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Seria: Pedagogika” 2011, z. XX, s. 113.

podmiotowy charakter zagadnienia, w bezpieczeństwie kulturowym szczególnie nacisk jest położony na jego przedmiotowy charakter, np. elementy kultury wymagające szczególnej ochrony przed różnego rodzaju niebezpieczeństwami. Nie oznacza to bynajmniej rezygnacji z podmiotowego obszaru badań charakteryzowanego rodzaju bezpieczeństwa, ponieważ to jednostki (społeczności) są twórcami kultury, jej nośnikami i odbiorcami. Podejmowane współcześnie próby zdefiniowania bezpieczeństwa kulturowego podkreślają znaczenie takich jego elementów, jak np. zachowanie tożsamości kulturowej, praw przynależności etnicznej, czystości języka, istotnych dla narodów zwyczajów i religii, a także stylu życia. Inne grupy definicji podkreślają natomiast ścisły związek bezpieczeństwa kulturowego z prawami i wolnościami człowieka. W tym ujęciu szczególnie nacisk kładzie się na zagrożenia związane z utratą tożsamości kulturowej, co wydaje się szczególnie istotne w przypadku grup etnicznych. Szczególnego znaczenia nabierają wówczas naruszenia ich praw do kultury i innych przywilejów związanych z utrzymaniem i rozwojem własnej odrębności, co gwarantuje legislacja międzynarodowa¹⁰.

Interesującą poznawczo koncepcję przedstawił T. Kośmider, dla którego bezpieczeństwem kulturowym będzie „zdolność państwa do ochrony tożsamości i dóbr kultury oraz dziedzictwa narodowego szczególnie w warunkach otwarcia na świat, umożliwiających rozwój kultury poprzez internalizację wartości niesprzecznych z własną tożsamością”¹¹. Wskazał przy tym, że czynnikami konstytuującymi tak zdefiniowane bezpieczeństwo są m.in. ochrona wartości kultury materialnej i niematerialnej, poczucie bezpieczeństwa kulturowego narodu, jednostek i grup etnicznych, a także zrównoważona otwartość kultury w państwie. Tym samym bezpieczeństwem kulturowym będzie stan umożliwiający społeczeństwu utrwalanie i pielęgnowanie wartości determinujących jego tożsamość, gwarantujący również czerpanie z osiągnięć i doświadczeń innych narodów¹².

J. Czaja wskazuje, że bezpieczeństwo kulturowe to pojęcie stosunkowo młode, które na większą skalę pojawiło się dopiero po upadku komunizmu w wyniku eliminacji dotychczasowych barier, tworzenia się nowego ładu międzynarodowego i istotnego rozwoju procesów globalistycznych. W miejsce dotychczasowych, „twardych” zagrożeń dla bezpieczeństwa państw (np. konfliktu nuklearnego i wojny światowej) odnotowano ich „miękkie” odmiany, związane

¹⁰ J. Gierszewski, K. Drabik, A. Pieczywok, *Bezpieczeństwo kulturowe w trakcie zmian społecznych*, Difin, Warszawa 2020, s. 102–104.

¹¹ T. Kośmider, *Kulturowy wymiar bezpieczeństwa państwa polskiego – wyzwania i zagrożenia*, „Rozprawy Społeczne” 2014, r. VIII, nr 1, s. 28.

¹² *Ibidem*.

niejednokrotnie z konfliktami etnicznymi, religijnymi i terroryzmem. Zauważono tym samym, że podłożem wymienionych zagrożeń są niejednokrotnie czynniki o charakterze kulturowym. W efekcie pojęcie bezpieczeństwa kulturowego zaczęto odnosić do dysfunkcji tożsamości kulturowej i w konsekwencji bezpieczeństwa narodu¹³. Zdaniem autora bezpieczeństwo kulturowe zawiera w sobie następujące czynniki:

- ochronę wytworów kultury niematerialnej, istotnej dla tożsamości narodowej (m.in. języka, religii, literatury, tradycji historycznej i zwyczajów);
- ochronę materialnych dóbr kultury (zabytków, pomników, dzieł sztuki itp.);
- poczucie bezpieczeństwa kulturowego, dotyczące narodu (jego tożsamości), poszczególnych jednostek (swobody tworzenia i utrzymywania kontaktów) i grup etnicznych (ich odrębności związanych z przynależnością do mniejszości narodowych lub etnicznych);
- otwartość kulturową, rozumianą jako zachowanie stanu równowagi między wewnętrznym rozwojem kultury, opartym na rodzimych wartościach, a ochroną przed niepożądanymi wpływami z zewnątrz (co jest szczególnie istotne dla ochrony kultury duchowej grupy);
- styl prowadzenia przez państwo zagranicznej polityki kulturalnej, polegającej z jednej strony na promocji własnej kultury, a z drugiej – na tworzeniu odpowiednich warunków zewnętrznych stymulujących jej rozwój;
- ścisłą korelację z polityką wewnętrzną i zewnętrzną państwa, a także z polityką i strategią bezpieczeństwa narodowego¹⁴.

Istotą bezpieczeństwa kulturowego z jednej strony będzie osiągnięcie stanu braku zagrożeń dla dziedzictwa kulturowego i tożsamości kulturowej, z drugiej natomiast stworzenie warunków umożliwiających rozwój kultury i wzbogacenie jej o elementy innych kultur. W przypadku mniejszości narodowych i etnicznych oznacza to sytuację umożliwiającą im utrwalanie własnej tożsamości i odrębności etnicznej, a także pielęgnowanie i rozwijanie swojej kultury przy jednoczesnym zapewnieniu możliwości czerpania z dorobku kulturowego innych grup narodowościowych. Ich oddziaływanie, w tym przede wszystkim kultury grupy stanowiącej większość w danym państwie, nie tylko nie powoduje uszczerbku dla kultur mniejszości, ale istotnie je wzbogaca. Tym samym warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa kulturowego mniejszościom narodowym i etnicznym będzie

¹³ J. Czaja, *Bezpieczeństwo kulturowe. Aspekty pojęciowe*, „Państwo i Społeczeństwo” 2004, r. IV, nr 3, s. 9.

¹⁴ J. Czaja, *Kulturowy wymiar bezpieczeństwa. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2013, s. 82–83.

nie tylko zachowanie ich tożsamości, odrębności i dorobku kulturowego, ale także rozwój ostatniego z wymienionych elementów¹⁵. Powyższe działania mogą być prowadzone przez państwo m.in. na płaszczyźnie edukacyjnej, społecznej i publicystycznej, ale również przez zapewnienie mniejszościom bezpieczeństwa socjalnego i publicznego, w tym zwłaszcza w kontekście zapobiegania dyskryminacji na tle narodowościowym i walki z jej przejawami¹⁶.

Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce

Pojęcie mniejszości narodowej należy do kategorii trudno definiowalnych, ponieważ – w przeciwieństwie do obywatelstwa, które jest ściśle określone przez prawo – jest ona stanem świadomości każdego człowieka i tym samym jego identyfikacją z daną grupą etniczną. Ponadto definiowanie określonych grup jako mniejszości narodowych lub etnicznych może mieć istotne implikacje natury politycznej, związane z uniemożliwianiem państwu osiągnięcia statusu hegemoniczności narodowościowej. Fragmentaryzacja etniczna uważana jest za przeszkodę w efektywnym rządzeniu, natomiast jednolitość etniczną wskazuje się jako czynnik prorozwojowy, determinujący skuteczną modernizację państwa. Dodatkowo mniejszości narodowe (i etniczne) „od zawsze” stanowiły potencjalne (i rzeczywiste) źródło konfliktów międzynarodowych. Z tego powodu współczesne państwa rezerwują sobie prawo do definiowania zamieszkałych na jego terenie grup społecznych jako mniejszości narodowych lub etnicznych¹⁷. Wśród stosowanych obecnie definicji mniejszości można wskazać na powstałe na gruncie prawniczym i pozaprawnym. Pierwsze z nich, ukonstytuowane na podstawie legislacji zarówno krajowej, jak i międzynarodowej, wskazują m.in. na grupę obywateli państwa znajdujących się w mniejszości liczebnej w stosunku do pozostałej ludności, nieposiadających pozycji dominującej, odróżniających się cechami etnicznymi, kulturowymi i religijnymi, wykazujących solidarność w celu zachowania swojej kultury, tradycji, historii i języka, a także mających świadomość własnej odrębności i dążących do jej kultywowania. Z kolei definicje pozaprawnicze, powstałe m.in. na gruncie politologii, socjologii i antropologii,

¹⁵ E. Szyszlak, *Polityka państwa a bezpieczeństwo kulturowe mniejszości narodowych. Przypadek Romów w Republice Czeskiej*, „Studia Romologica” 2015, nr 8, s. 30.

¹⁶ M. Champion, K. Pabis, *Bezpieczeństwo kulturowe mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce. Wybrane problemy na przykładzie mniejszości karaimskiej*, [w:] M. Champion (red.), *Changing the world: social, cultural and political pedagogies in civic education*, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej, Kraków 2013, s. 233.

¹⁷ Dominuje przy tym tendencja do niestosowania terminu „mniejszość narodowa”, rezerwując pojęcie narodu dla dominującej grupy etnicznej lub całej wspólnoty politycznej.

wskazują mniejszości narodowe (etniczne) jako społeczności: mniej liczebne od narodu dominującego lub tytularnego¹⁸, zamieszkujące od dawna obszar danego państwa i posiadające jego obywatelstwo, a także odróżniające się od reszty mieszkańców m.in. swoją kulturą, językiem, pochodzeniem etnicznym i religią¹⁹.

Na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto za Ustawą o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym²⁰ (dalej: Ustawa), że mniejszością narodową będzie grupa obywateli polskich spełniających następujące warunki:

- jest mniej liczebna od pozostałej części ludności Rzeczypospolitej Polskiej;
- w sposób istotny odróżnia się od pozostałych obywateli językiem, kulturą lub tradycją;
- dąży do zachowania swojego języka, kultury lub tradycji;
- ma świadomość własnej historycznej wspólnoty narodowej i jest ukierunkowana na jej wyrażanie i ochronę;
- jej przodkowie zamieszkivali obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od co najmniej 100 lat;
- utożsamia się z narodem zorganizowanym we własnym państwie.

W Polsce zamieszkuje obecnie dziewięć uznanych prawnie mniejszości narodowych: Białorusini, Czesi, Litwini, Niemcy, Ormianie, Rosjanie, Słowacy, Ukraińcy i Żydzi. Ponadto na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej występują cztery mniejszości etniczne, których prawne uznanie warunkowane jest wszystkimi wymaganiami stawianymi mniejszościom narodowym z wyjątkiem posiadania własnego państwa. Są to: Karaimi, Łemkowie, Romowie i Tatarzy. Dalej zaprezentowano krótką charakterystykę mniejszości obecnych na terytorium państwa polskiego.

Większość przedstawicieli mniejszości **białoruskiej** zamieszkuje tereny południowo-wschodniej części województwa podlaskiego, jednakże istotna reprezentacja grupy osiedliła się także w Białymstoku, mieście będącym centrum kulturalnym społeczności. Białorusini z reguły przynależą do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego i zgodnie z danymi szacunkowymi

¹⁸ Naród tytularny to naród dążący do utworzenia państwa bądź jego proklamacji i stanowiący w nim z reguły większość.

¹⁹ R. Zenderowski, J. Pieńkowski, *Kwestie narodowościowe w Europie Środkowo-Wschodniej*, t. 1: *Zagadnienia teoretyczne*, Instytut Politologii UKSW, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2014, s. 129–136.

²⁰ Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 823).

na przełomie XX i XXI w. ich liczebność wynosiła 50–300 tys. osób²¹. Dane uzyskane w trakcie NSP 2011 wykazały, że w RP zamieszkuje 43 878 obywateli deklarujących narodowość białoruską²².

Mniejszość **czeska** mieszka głównie w województwie łódzkim, w szczególności w miejscowości Zelów. Funkcjonują tam Stowarzyszenie Czechów w Polsce i Parafia Ewangelicko-Reformowana i wokół niej koncentruje się życie kulturalne grupy. Ponadto niewielkie skupiska są odnotowywane również na obszarze województw śląskiego, mazowieckiego i dolnośląskiego. Podczas NSP 2011 narodowość czeską zadeklarowało 2 833 obywatele RP²³ i podobną liczbę wskazywały dane szacunkowe²⁴.

Najmniejszą grupą etniczną zamieszkującą Polskę są **Karaimi**, sprowadzeni z Krymu w 1397 r. przez księcia Witolda. Zostali osiedleni na terenie ówczesnego Wielkiego Księstwa Litewskiego, w okolicach Wilna i Trok. Przedstawiciele społeczności wyznają karaimizm, tj. religię wywodzącą się z judaizmu i wykorzystującą w liturgii alfabet hebrajski²⁵. Pochodzące z pierwszej połowy XXI w. dane szacunkowe wskazywały, że mniejszość karaimska liczyła ok. 200 osób²⁶, ale zgodnie z wynikami NSP 2011 r. w Polsce mieszka 313 obywateli deklarujących narodowość karaimską²⁷.

Mniejszość **litewska** zamieszkuje przede wszystkim tereny należące dawniej do Wielkiego Księstwa Litewskiego, tj. północno-wschodnią część województwa podlaskiego (powiaty sejneński i suwalski). Przedstawiciele grupy wyznają katolicyzm obrządku rzymskiego i według danych szacunkowych ich liczebność wynosi ok. 20 tys. osób²⁸. Społeczność litewska jako jedyna spośród wszystkich mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce prowadzi edukację w języku ojczystym jako wykładowym na poziomie zarówno szkół podstawowych, jak

²¹ A. Idzior, *Białorusini. Organizacje białoruskie w Polsce*, [w:] S. Dudra, B. Nitschke (red.), *Stowarzyszenia mniejszości narodowych, etnicznych i postulowanych w Polsce po II wojnie światowej*, Zakład Wydawniczy NOMOS, Kraków 2013, s. 58, 59.

²² *Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce oraz ich języki*, <https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/mniejszosci-narodowe-i-etniczne-w-polsce-oraz-ich-jezyki> [odczyt: 16.11.2022].

²³ *Ibidem*.

²⁴ *I Raport dla Sekretarza Generalnego Rady Europy z realizacji przez Rzeczpospolitą Polską postanowień Konwencji Ramowej Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych*, 2002, s. 15, <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/prawo/konwencja-ramowa-rady/raporty-dla-sekretarza/6775,I-Raport-dla-Sekretarza-Generalnego-Rady-Europy-z-realizacji-przez-Rzeczpospolit.html> [odczyt: 10.11.2022].

²⁵ W. Możdżonek, *Karaimi – naród zapomniany*, „Forum Politologiczne” 2007, t. 5, s. 267–269.

²⁶ *I Raport dla Sekretarza Generalnego...*, s. 15.

²⁷ *Mniejszości narodowe i etniczne...*

²⁸ D. Górecki, *Sytuacja mniejszości litewskiej w Polsce. Stan prawny i jego realizacja*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, t. 22, s. 573–587.

i średnich (m.in. w Puńsku i Sejnach). Zgodnie z danymi uzyskanymi w trakcie NSP 2011 narodowość litewską podało 7 374 obywateli RP²⁹.

Wyznający prawosławie lub katolicyzm obrządku greckiego **Łemkowie**³⁰ tworzyli skupiska ludności autochtonicznej na terenach Beskidu Niskiego i Sądeckiego, na tzw. Łemkowszczyźnie (*Łemkowynie*). W 1947 r. w ramach Akcji „Wisła”³¹ zostali przesiedleni na Dolny Śląsk i Ziemię Lubuską, skąd w kolejnych latach jedynie niewielka część powróciła na swoje historyczne tereny zamieszkania³². Według danych szacunkowych z pierwszych lat XXI w. liczebność grupy wynosiła 60–70 tys. osób³³. Podczas NSP 2011 narodowość łemkowską wskazało 9 641 obywateli RP³⁴.

Niemcy są najliczniejszą spośród wszystkich mniejszości w Polsce, a ich populacja szacowana jest na ok. 300 tys. osób. Zamieszkują przede wszystkim obszar Górnego Śląska, w szczególności Opolskiego³⁵, gdzie działa największa spośród wszystkich organizacji mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce – Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Niemców na Śląsku Opolskim. Prowadzi ożywioną działalność na kilku płaszczyznach aktywności, m.in. kulturalnej, edukacyjnej, społecznej i politycznej, delegując swoich przedstawicieli do rywalizacji wyborczej na arenie zarówno lokalnej (np. do rad gmin i na stanowiska wójtów/burmistrzów), jak i regionalnej (do Sejmiku Samorządowego Województwa Opolskiego) oraz centralnej (do Sejmu i Senatu)³⁶. Podczas NSP 2011 r. 144 238 obywateli polskich zadeklarowało narodowość niemiecką, w tym 78 157 w województwie opolskim i 34 799 śląskim³⁷.

²⁹ *Mniejszości narodowe i etniczne...*

³⁰ Wśród Łemków dominują wierni Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, którzy deklarują się jako członkowie odrębnego narodu (łemkowskiego). Osoby odczuwające związek z narodem ukraińskim są zazwyczaj wyznania greckokatolickiego. Osobną grupę tworzą pozostający w mniejszości Łemkowie wyznania rzymskokatolickiego, nierzadko deklarujący się jako Polacy o pochodzeniu łemkowskim.

³¹ Akcja „Wisła” – przeprowadzona w 1947 r. akcja o charakterze czystki etnicznej, obejmująca przesiedlenie Łemków i Ukraińców z terenów południowo-wschodniej Polski na obszar tzw. Ziemi Odzyskanych.

³² J. Plewko, *Mniejszości narodowe i etniczne oraz społeczności języka regionalnego a samorząd terytorialny w Polsce*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2009, s. 88.

³³ *I Raport dla Sekretarza Generalnego...*, s. 15.

³⁴ *Mniejszości narodowe i etniczne...*

³⁵ *I Raport dla Sekretarza Generalnego...*, s. 15.

³⁶ A. Szczepański, *Komitet Wyborczy Wyborców Mniejszość Niemiecka w wyborach parlamentarnych w 2015 r.*, [w:] M. Nowina-Konopka, K. Glinka, R. Miernik (red.), *Populizm jako narzędzie marketingu politycznego*, Uniwersytet Jana Kochanowskiego, Kielce 2017, s. 145–147.

³⁷ *Mniejszości narodowe i etniczne...*

Polscy **Ormianie** wyznają głównie katolicyzm obrządku ormiańskiego lub łacińskiego i zamieszkują województwa: mazowieckie (w Warszawie), małopolskie (w Krakowie) i śląskie (w Gliwicach). W trakcie NSP narodowość ormiańską wskazały 1684 osoby³⁸, ale szacunki datowane na przełom XX i XXI w. wskazywały na obecność ok. 8-tysięcznej społeczności³⁹. W średniowieczu Ormianie zasiedlali przyłączone do Królestwa Polskiego grody ruskie, a ich najważniejsze skupisko znajdowało się we Lwowie. Ponadto zamieszkiwali także Kamieniec Podolski, Lublin, Zamość, Bar i Buczacz, gdzie trudnili się m.in. handlem i rzemiosłem. W trakcie II wojny światowej społeczność Ormian została poddana działaniom eksterminacyjnym ze strony zarówno sowieckich, jak i niemieckich okupantów. Ci, którzy ocalili, wyemigrowali z obszarów dawnych „Kresów” II RP na ziemię nowej Polski, gdzie dopiero od lat 80. XX w. nastąpiło odrodzenie życia społeczno-kulturalnego mniejszości⁴⁰.

Romowie⁴¹ po raz pierwszy pojawili się na terenie Królestwa Polskiego (w okolicy Krakowa i Lwowa) na początku XV w. i byli najprawdopodobniej bogatymi kupcami podróżującymi z południa Europy⁴². Współcześnie występują na terenie całego państwa polskiego i na początku XXI w. ich liczbę określano na 20–30 tys. W jej ramach występują cztery niezależne względem siebie grupy: Polska Roma, Bergitka Roma, Kełderasze i Lowarzy⁴³, które posiadają m.in. odmienne pochodzenie, kulturę, tradycję i status ekonomiczny i społeczny. W spisie powszechnym w 2011 r. narodowość romską zadeklarowało 16 725 osób⁴⁴.

Przedstawiciele mniejszości **rosyjskiej** w zdecydowanej większości należą do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego i zamieszkują przede wszystkim województwa: mazowieckie, dolnośląskie i śląskie. Dodatkowo pewna

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ H. Chałupczak, T. Browarek, *Mniejszości narodowe w Polsce 1919–1995*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2000, s. 28.

⁴⁰ G. Pełczyński, *Ormianie na ziemiach polskich*, <https://culture.pl/pl/artykul/ormianie-na-ziemiach-polskich> [odczyt: 20.07.2022].

⁴¹ Używanie nazwy własnej „Romowie” zamiast zwyczajowej „Cyganie”, która miała wzbudzać negatywne konotacje, zostało zaproponowane podczas I Światowego Kongresu Cyganów w Orpington w 1971 r. Współcześnie dominuje tendencja do wyłącznego używania pierwszego z wymienionych pojęć, jednakże sami „zainteresowani” niekiedy identyfikują się jako „Cyganie”.

⁴² A. Szczepański, *Działalność Centrum Dokumentacji Romskiej jako forma zapewnienia bezpieczeństwa społecznego mniejszości romskiej (cygańskiej) w Legnicy*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2019, nr 33(4), s. 17.

⁴³ Niektórzy badacze wskazują ponadto na obecność trzech mniejszych, tj.: Chaładyka Roma, Sasytka Roma i Sinti.

⁴⁴ A. Szczepański, *Działalność Centrum Dokumentacji Romskiej...*, s. 18.

grupa tzw. staroobrzędowców⁴⁵ zamieszkuje również Podlasie oraz Warmię i Mazury. W trakcie NSP 2011 rosyjską przynależność narodową wskazało 8 796 obywateli polskich⁴⁶, ale dane szacunkowe oscylują wokół 10–20 tys. przedstawicieli mniejszości, spośród których wielu uległo polonizacji⁴⁷.

Mniejszość **słowacka** występuje głównie jako ludność autochtoniczna na Spiszu i Orawie, będąc w większości wyznania katolickiego obrządku rzymskiego. Dane szacunkowe wskazywały obecność ok. 20 tys. społeczności w Polsce⁴⁸, ale w trakcie NSP 2011 narodowość słowacką zadeklarowało 2 740 respondentów. Do największych skupisk mniejszości zaliczają się gminy: wiejska Nowy Targ, Łapsze Niżne i Jabłonka – w powiecie nowotarskim, oraz Bukowina Tatrzańska – w powiecie tatrzańskim. Ważną rolę w życiu społeczno-kulturalnym mniejszości odgrywa Kraków, gdzie funkcjonuje Towarzystwo Słowaków w Polsce, posiadające własną drukarnię i wydające miesięcznik „Život”⁴⁹. Warto odnotować, że zamieszkujący swoje historyczne tereny Słowacy stali się obywatelami Rzeczypospolitej w wyniku przesunięcia granic po zakończeniu pierwszej wojny światowej. Wówczas to, na mocy podjętej w Spa decyzji Rady Ambasadorów, przygraniczne wsie włączono do państwa polskiego⁵⁰.

Historycznym regionem osiedlenia **Tatarów**, na którym pojawili się już w XIV w. i gdzie współcześnie mieszka ich zdecydowana większość, jest województwo podlaskie. Dane szacunkowe wskazywały na obecność w Polsce ok. 5-tysięcznej grupy, ale w trakcie NSP narodowość tatarską zadeklarowało 1 828 respondentów. Oprócz wspomnianego Podlasia występują również w województwach pomorskim i mazowieckim. „Tatarzy w Polsce zatracili znajomość swojego ojczystego języka, pozostali natomiast wierni religii muzułmańskiej”⁵¹.

Trzecią co do wielkości mniejszość narodową w Polsce stanowią **Ukraińcy**, zamieszkali przede wszystkim na terenie województw: warmińsko-mazurskiego, zachodniopomorskiego, pomorskiego i dolnośląskiego, a także podkarpackiego oraz małopolskiego. Historycznym obszarem zamieszkania grupy były południowo-wschodnie rubieże współczesnej Rzeczypospolitej, ale w wyniku Akcji

⁴⁵ Są to przedstawiciele grupy wyznaniowej, która powstała w XVII w. w wyniku rozłamu w rosyjskiej cerkwi prawosławnej.

⁴⁶ *Mniejszości narodowe i etniczne...*

⁴⁷ H. Chałupczak, T. Browarek, *op. cit.*, s. 221.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 226.

⁴⁹ *Mniejszości narodowe i etniczne...*

⁵⁰ *Historia, Spolok Slovákov v Poľsku. Towarzystwo Słowaków w Polsce*, <https://tsp.org.pl/historia/> [odczyt: 8.11.2022].

⁵¹ *Mniejszości narodowe i etniczne...*

„Wisła” w 1947 r. nastąpiło przesiedlenie ludności na tzw. Ziemie Odzyskane. Przedstawiciele grupy przynależą w większości do Kościoła katolickiego obrządku greckiego, ale istotna ich część wyznaje prawosławie. Podczas NSP 2011 narodowość ukraińską wskazało 38 797 obywateli polskich⁵². Dane szacunkowe wskazywały natomiast na początku XXI w. na obecność 200–300 tys. osób⁵³.

Pierwsze wzmianki na temat obecności **Żydów** na obszarze współczesnej Polski pojawiły się już X w. W kolejnych latach przedstawiciele grupy napływali do niej masowo w wyniku ucieczki przed prześladowaniami w Europie Zachodniej (m.in. wywołanymi oskarżeniami o spowodowanie epidemii dżumy w XIV w.). W XIX w. odnotowano istotną imigrację ze Wschodu, spowodowaną antyżydowską polityką carskiej Rosji. W 20-leciu międzywojennym liczba Żydów w Polsce oscylowała wokół 10% mieszkańców państwa, ale w wyniku masowej eksterminacji po 1939 r. z prawie 3 mln ocalało jedynie ok. 200 tys. osób. Szacuje się, że na początku XXI w. liczebność mniejszości żydowskiej w Polsce wynosiła ok. 10 tys. przedstawicieli⁵⁴. W 2011 r. narodowość żydowską wskazało 7 353 obywateli RP, zamieszkałych głównie na obszarze województw mazowieckiego, dolnośląskiego i małopolskiego⁵⁵.

Bezpieczeństwo kulturowe mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce – wybrane źródła prawa

Zdaniem E. Szyszlak możliwość zachowania bezpieczeństwa kulturowego mniejszości warunkowana jest polityką etniczną państwa i do najważniejszych elementów należą m.in. ustrój polityczny i rozwiązania instytucjonalnoprawne, regulujące położenie mniejszości⁵⁶. H. Chałupczak definiuje politykę etniczną jako „przyjęty i realizowany przez ośrodek decyzyjny (władzę publiczną reprezentowaną przez określone prawem podmioty) zespół działań determinowanych czynnikami wewnętrznymi i międzynarodowymi, zmierzających do efektywnego rozwiązywania problemów mniejszości narodowych i etnicznych oraz

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *I Raport dla Sekretarza Generalnego...*, s. 24.

⁵⁴ L.M. Nijakowski, S. Łodziński (red.), *Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 39–41.

⁵⁵ *Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce oraz ich języki...*

⁵⁶ E. Szyszlak, *op. cit.*, s. 35.

zagadnień z tym związanych⁵⁷. Po 1989 r. politykę etniczną państwa polskiego determinują następujące czynniki: ustrojowe (to np. demokratyczne państwo prawa i system jego instytucji), ideologiczne (myśl polityczna partii i innych instytucji wpływających na kreowanie i realizowanie polityki państwa wobec mniejszości), polityczne (stabilność i specyfika demokratycznego systemu politycznego, a także stosunek mniejszości do państwa zamieszkania), geopolityczne (znaczenie polityki państwa wobec mniejszości w stosunkach międzynarodowych), prawne (system prawa międzynarodowego i krajowego w zakresie ochrony praw mniejszości), demograficzne (liczebność oraz stopień zorganizowania mniejszości), geograficzne (charakter i rozmieszczenie skupisk mniejszości) i historyczne (m.in. geneza powstania skupisk mniejszości i spuścizna historyczna determinująca postrzeganie problematyki mniejszościowej przez większość)⁵⁸.

Do najważniejszych aktów prawnych prawa krajowego, związanych z zagadnieniem ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych (w tym ich bezpieczeństwa kulturowego), należą następujące.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁵⁹ – w jej preambule („my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej”) wskazano wszystkich obywateli kraju jako adresata, niezależnie od pochodzenia etnicznego jednostek. Ponadto w art. 35 zagwarantowana została możliwość zachowania języka ojczystego, obyczajów, tradycji i rozwoju kultury przez przedstawicieli mniejszości narodowych; umożliwiono także stworzenie warunków do powstania instytucji kulturalnych i religijnych oraz edukacyjnych mniejszości. Zagwarantowano również możliwość partycypowania przedstawicieli mniejszości w podejmowaniu ustaleń dotyczących tożsamości kulturowej niepolskich grup narodowościowych.

Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym⁶⁰ – w sposób holistyczny zawiera problematykę mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce, a także konstytuuje relacje państwa wobec wspomnianych grup. Zdefiniowano tu m.in. kategorię mniejszości narodowej i etnicznej, a także enumeratywnie wymieniono uznane prawnie grupy posiadające wskazany status. Wyszczególniono ponadto najważniejsze problemy z zakresu polityki etnicznej państwa, m.in.: swobodę obywateli w de-

⁵⁷ H. Chałupczak, *Paradygmat badawczy polityki etnicznej jako polityki publicznej państwa*, [w:] A. Sakson (red.), *Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce i Europie. Aspekty polityczne i społeczne*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014, s. 17, 18.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 21.

⁵⁹ Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

⁶⁰ T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 823.

klarowaniu własnej przynależności narodowej lub etnicznej; prawo do używania języka ojczystego i prowadzenia w nim edukacji, a także wprowadzono zakaz podejmowania przez władze państwowe działań nastawionych na asymilację mniejszości. Ponadto zabroniono dyskryminacji na tle narodowościowym i zobligowano władze publiczne do ochrony osób narażonych na te prześladowania. Umożliwiono ponadto używanie przez mniejszości języków ojczystych jako pomocniczych w kontaktach z organami gmin oraz sporządzania dodatkowych urzędowych nazw miejscowości, obiektów fizjograficznych i ulic, umieszczonych pod nazwami w języku polskim. Określono jednocześnie, że „organem administracji rządowej w sprawach objętych ustawą jest minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych”⁶¹, natomiast na szczeblu województwa funkcję tę pełni wojewoda.

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁶², która zobowiązuje szkoły i publiczne instytucje edukacyjne do umożliwienia uczniom wywodzącym się ze środowisk mniejszościowych podtrzymywanie własnej tożsamości narodowej, etnicznej, religijnej i językowej. Ponadto zobligowano placówki oświatowe do prowadzenia nauki języka ojczystego, historii i kultury narodowej mniejszości.

Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim⁶³ zawiera uregulowanie, że wydane na jej podstawie przepisy nie są sprzeczne z prawami (m.in. językowymi i kulturowymi) mniejszości narodowych i etnicznych. Opublikowane na jej podstawie dodatkowe rozporządzenia (z 18 marca 2002 r. i 29 września 2011 r.) wskazują, że w miejscowościach zamieszkałych przez mniejszości nazwy i teksty informacyjne w języku polskim mogą dodatkowo być uzupełnione przez ich tłumaczenia na języki mniejszości.

Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji⁶⁴ – zobowiązuje publiczne stacje radiowe i telewizyjne do uwzględnienia potrzeb mniejszości narodowych i etnicznych. Rozwiązanie to jest odzwierciedlone w ofercie programowej Polskiego Radia i Telewizji Polskiej, emitujących audycje adresowane do mniejszości⁶⁵.

⁶¹ Obecnie jest nim Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

⁶² T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2230 ze zm.

⁶³ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 672.

⁶⁴ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1722.

⁶⁵ *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych (Nr 32) z dnia 16. kwietnia 2021 r.*, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/86EA79C1F11C40A8C12586CD002F03A-9/%24File/0117909.pdf> [odczyt: 17.11.2022].

Osobny katalog rozwiązań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa kulturowego w Polsce stanowią dokumenty wyznaczające główne kierunki polityki kulturalnej państwa po 1989 r. Zostały umieszczone na stronie internetowej Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Wśród dziewięciu umieszczonych tam publikacji siedem zawiera m.in. problematykę mniejszości narodowych i etnicznych. Są to następujące opracowania.

Polityka kulturalna państwa – założenia – zawarto tu stwierdzenie, że posiadająca niejednokrotnie lokalny kontekst kultura mniejszości narodowych jest elementem wzbogacającym kulturę ogólnopolską. Państwo powinno wspierać działalność społeczno-kulturalną stowarzyszeń, w szczególności ich czasopiśmiennictwo, ruch wydawniczy, działania na rzecz podtrzymania języka ojczystego, a także tradycyjne imprezy kulturalne mniejszości. Podkreślono ponadto, że „na szczególne poparcie zasługują te przedsięwzięcia kulturalne, które podejmowane są wspólnie przez Polaków oraz przedstawicieli mniejszości narodowych”⁶⁶.

Zadania Ministerstwa Kultury i Sztuki 1995–1997 – za jedno z nich uznano zintensyfikowanie działalności promocyjnej kultury narodowej poza granicami kraju. Podkreślono znaczenie podejmowanej aktywności wśród Polonii, a także „wspieranie aktywności kulturalnej obywateli polskich innych narodowości”⁶⁷.

Prezydencka karta kultury polskiej – w jej deklaracji programowej podkreślono szczególną rolę państwa w pełnieniu funkcji mecenasa kultury, którego opieka „powinna zapewnić ochronę i rozwój kultury mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce”⁶⁸.

Kierunki polityki kulturalnej rządu – wskazano tu potrzebę poznawania się narodów w celu odrzucenia wzajemnych podejrzeń i wrogości. Zadanie to powinno zostać zrealizowane przez rozwinięcie w programach edukacyjnych i w działalności kulturalnej wiedzy o bogactwie kultury narodowej z uwzględnieniem „dzieł tworzonych przez żyjących w Polsce przedstawicieli mniejszości

⁶⁶ *Polityka kulturalna państwa. Założenia*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej 10 sierpnia 1993 r., s. 13, [http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Polityka_Kulturalna_Panstwa_-_Zalozenia_\(sierpien_1993\).pdf](http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Polityka_Kulturalna_Panstwa_-_Zalozenia_(sierpien_1993).pdf) [odczyt: 26. 11.2022].

⁶⁷ *Zadania Ministerstwa Kultury i Sztuki*, Warszawa, listopad 1994 r., s. 8, [http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Zadania_Ministerstwa_Kultury_i_Sztuki_1995ndash1997_\(1994\).pdf](http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Zadania_Ministerstwa_Kultury_i_Sztuki_1995ndash1997_(1994).pdf) [odczyt: 26.11.2022].

⁶⁸ A. Kwaśniewski, *Prezydencka karta kultury polskiej*, „Notatki Płockie” 1997, 42/1-170, [http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Karta_Kultury_Polskiej_\(luty_1997\).pdf](http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Karta_Kultury_Polskiej_(luty_1997).pdf) [odczyt: 26.11.2022].

narodowych i grup etnicznych”⁶⁹. Podkreślono ponadto, że wielkość polskiej tradycji polega na włączeniu niepolских społeczności we wspólne państwo i tworzeniu jego dorobku kulturalnego. Zadeklarowano zintensyfikowanie podejmowanych działań w zakresie stosunku Polaków do mniejszości narodowych i innych narodów. Szczególną wagę przywiązywano do stosunków polsko-ukraińskich, polsko-białoruskich, polsko-litewskich i polsko-żydowskich, a także do relacji polskiej większości z mniejszością romską. Wskazano, że przebiegające bez zakłóceń stosunki etniczne mają trudne do przecenienia znaczenie nie tylko dla samoświadomości Polaków i tworzenia lepszych relacji wewnątrz państwa, lecz także dla tworzenia pozytywnego obrazu Polski za granicą⁷⁰.

Narodowa Strategia Rozwoju Kultury 2004–2013 – podkreśla, że ważnymi aspektami rozwoju kultury w Polsce są m.in. poszanowanie tradycji, działalność kulturalna i dostępność do dóbr kultury mniejszości narodowych⁷¹. Wskazano również, że wszystkie działania ujęte w *Strategii* powinny być dostępne dla mniejszości i ich instytucji, w celu pielęgnowania różnorodności kulturowej i tradycji jako dorobku kultury w Polsce⁷². Jednocześnie organizacje mniejszości – oprócz np. organizacji pozarządowych, państwowych służb celnych i szkół artystycznych – otrzymały status podmiotów uczestniczących (wnioskodawców) w procesie ubiegania się o środki finansowe⁷³.

Uzupełnienie Narodowej Strategii Rozwoju Kultury na lata 2004–2020 – zawiera powtórzenie rozwiązań umieszczonych w poprzednim dokumencie⁷⁴.

Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020 – określono jednoznacznie, że zakazane są wszelkie formy dyskryminacji, w tym związanej z przynależnością do mniejszości narodowych. Wskazano ponadto, że ich organizacje (a także mniejszości etnicznych) pełnią ważną funkcję w tworzeniu warunków rozwoju kapitału społecznego, zwłaszcza w społecznościach lokalnych. Instytucje

⁶⁹ *Informacja rządu na temat polityki kulturalnej państwa z uwzględnieniem aktualnej sytuacji funkcjonowania instytucji kultury*, 3 kadencja, 46 posiedzenie – Minister Kultury i Sztuki Joanna Wnuk-Nazarowa, marzec 1999 r., s. 2, [http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Kierunki_polityki_kulturalnej_rzadu_\(marzec_1999\).pdf](http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Kierunki_polityki_kulturalnej_rzadu_(marzec_1999).pdf) [odczyt: 27.11.2022].

⁷⁰ *Ibidem*, s. 3.

⁷¹ *Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2004–2013*, s. 8, [http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Narodowa_Strategia_Rozwoju_Kultury_2004-2013_\(2004\).pdf](http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Narodowa_Strategia_Rozwoju_Kultury_2004-2013_(2004).pdf) [odczyt: 27.11.2022].

⁷² *Ibidem*, s. 114.

⁷³ *Ibidem*, s. 117.

⁷⁴ *Uzupełnienie Narodowej Strategii Rozwoju Kultury na lata 2004–2020*, s. 72, 76, [http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Narodowa_Strategia_Rozwoju_Kultury_2004-2020_-_uzupelnienie_\(2005\).pdf](http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Narodowa_Strategia_Rozwoju_Kultury_2004-2020_-_uzupelnienie_(2005).pdf) [odczyt: 27.11.2022].

mniejszości mogą również uczestniczyć w konsultacjach *Strategii* i programów jej realizacji, a także w dyskusji na temat jej efektów⁷⁵.

Podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo kulturowe mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce

Zapewnienie bezpieczeństwa kulturowego mniejszości narodowych i etnicznych ma odzwierciedlenie w działalności wyspecjalizowanych podmiotów państwowych. Dalej wymieniono najważniejsze organy i instytucje zajmujące się tym zagadnieniem.

Minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych – obecnie **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji**⁷⁶ (dalej: MSWiA) – zgodnie z przepisami ustawy od 2005 r. w sposób całościowy odpowiada za politykę państwa wobec mniejszości. Wśród jego kompetencji znajdują się m.in.: realizacja zasad równego traktowania obywateli, upowszechnianie wiedzy na temat mniejszości wśród społeczeństwa polskiego, podejmowanie działań z zakresu ochrony tożsamości, języka i kultury mniejszości i współdziałanie z właściwymi instytucjami w celu przeciwdziałania naruszeniu praw osób o niepolskim pochodzeniu etnicznym. Istotne miejsce wśród podejmowanych przez ministra działań zajmują realizowane już od początku XXI w. programy adresowane do społeczności romskiej⁷⁷, chociaż i inne mniejszości były beneficjentami wsparcia finansowego z budżetu państwa, głównie przez „dotacje na realizację zadań mających na celu ochronę, zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych”⁷⁸. Wykaz wybranych inicjatyw został umieszczony w aneksie do niniejszego artykułu.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego⁷⁹ (dalej: MKiDN) – do jego kompetencji należały w latach 1989–2004 sprawy związane z mniejszościami

⁷⁵ Uchwała Nr 61 Rady Ministrów z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020” (M.P. poz. 378), [http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Strategia_Rozwoju_Kapitalu_Spolecznego_2020_\(2013\).pdf](http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Strategia_Rozwoju_Kapitalu_Spolecznego_2020_(2013).pdf) [odczyt: 27.11.2022].

⁷⁶ Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji funkcjonuje od 2015 r. Analogiczną nazwę organ miał także w latach 1997–2011. Od 2011 do 2015 r. funkcjonował Minister Spraw Wewnętrznych, a sprawy mniejszości narodowych i etnicznych znajdowały się wśród prerogatyw Ministra Administracji i Cyfryzacji.

⁷⁷ *Programy integracji społeczności romskiej*, <https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/programy-integracji-spolesznosci-romskiej> [odczyt: 21.11.2022].

⁷⁸ *Dotacje*, <https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/dotacje2> [odczyt: 21.11.2022].

⁷⁹ Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego funkcjonuje od 2005 r. Analogiczną nazwę resort miał także w latach 1999–2001. Od 1945 do 1999 r. był to Minister Kultury i Sztuki, a w latach 2001–2005 – Minister Kultury.

narodowymi i etnicznymi. Współcześnie, mimo że gros kompetencji przejął MSWiA, MKiDN nadal realizuje zadania związane z kulturą niepolских grup narodowościowych. Wynikają one z przytoczonej uprzednio *Narodowej Strategii Rozwoju Kultury*, w której podkreślono, że wszystkie realizowane działania powinny być dostępne dla mniejszości narodowych i etnicznych. Ponadto integralną częścią *Strategii* są narodowe programy kultury, będące głównym obszarem współpracy z instytucjami działającymi na rzecz upowszechnienia, zachowania i promocji kultury mniejszości narodowych i etnicznych⁸⁰. Przykładowe projekty, dotowane przez MKiDN i mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa kulturowego mniejszości narodowych i etnicznych, zostały wymienione w aneksie.

Minister Edukacji i Nauki⁸¹ (dalej: MEiN) – określa warunki i sposoby wykonywania przez przedszkola, szkoły i placówki publiczne zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości. Wymienione instytucje prowadzą naukę języków ojczystych opisywanych grup i ich historii oraz kultury. Ponadto szkoły mogą prowadzić zajęcia z geografii państwa, z którego obszarem kulturowym utożsamia się mniejszość narodowa, natomiast przedszkola, szkoły i placówki publiczne są uprawnione do organizowania zajęć artystycznych dla uczniów należących do mniejszości⁸².

Wojewoda – koordynuje (na obszarze województwa) działalność podmiotów administracji rządowej w zakresie zadań na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych, wykonuje obowiązki mające na celu ochronę mniejszości i respektowanie ich praw, przeciwdziałania dyskryminacji narodowościowej oraz podejmuje działania na rzecz rozwiązywania problemów mniejszości. Ponadto współpracuje z organami samorządu terytorialnego i z instytucjami mniejszości narodowych i etnicznych, a także opiniuje adresowane do nich programy MSWiA. Może ustanowić pełnomocnika do spraw mniejszości narodowych i etnicznych, do kompetencji którego zaliczają się np.: prowadzenie mediacji w sytuacjach

⁸⁰ T. Browarek, *Uwarunkowania polityki etnicznej państwa polskiego po 1989 roku*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2018, s. 501–505.

⁸¹ Minister funkcjonuje pod tą nazwą od 2021 r. oraz uprzednio między listopadem 2005 r. a majem 2006 r. W latach 1987–2001, a także między wrześniem a październikiem 2005 r. oraz od maja 2006 do końca 2021 r. działał Minister Edukacji Narodowej. Pod nazwą Minister Edukacji Narodowej i Sportu organ funkcjonował od 2001 do 2005 r.

⁸² Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 sierpnia 2017 r. w sprawie warunków i sposobu wykonywania przez przedszkola, szkoły i placówki publiczne zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 627).

konfliktowych, monitorowanie stosunków etnicznych w województwie, podejmowanie działań mających na celu zapobieganie sytuacjom kryzysowym, pomaganie w rozwiązywaniu problemów mniejszości, wdrażanie programów na rzecz mniejszości i kreowanie ich pozytywnego wizerunku w mediach⁸³.

Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych (dalej: Komisja Wspólna) – jest to organ opiniotwórczo-doradczy Prezesa Rady Ministrów, utworzony na mocy ustawy z 2005 r. W jego skład wchodzi przedstawiciele organów administracji rządowej, reprezentanci środowisk mniejszości narodowych i etnicznych, a także delegaci społeczności posługującej się językiem regionalnym (kaszubskim). Prezes Rady Ministrów powołuje na wniosek MSWiA członków Komisji, a jej prace podlegają kierownictwu dwóch współprzewodniczących: jednego będącego przedstawicielem rządu i drugiego – reprezentanta mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym. Wśród kompetencji Komisji znajdują się m.in.: podejmowanie działań na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji na tle narodowościowym, wyrażanie opinii w sprawach realizacji praw i potrzeb mniejszości, ocena projektów aktów prawnych dotyczących mniejszości, a także opiniowanie programów na rzecz zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości. Komisja dokonuje również analizy i podziału środków finansowych pochodzących z budżetu państwa, przeznaczonych na wspieranie poszczególnych mniejszości⁸⁴.

Wydział Mniejszości Narodowych i Etnicznych Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – prowadzi sprawy mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym. Do zakresu jego kompetencji należą m.in.: prowadzenie spraw związanych z podziałem i przekazywaniem dotacji na zadania mające na celu zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz zachowanie i rozwój języka regionalnego, przygotowywanie, koordynowanie i monitorowanie programów na rzecz mniejszości, podejmowanie działań w celu respektowania praw osób należących do mniejszości, współdziałanie z organami administracji rządowej i samorządowej w zakresie uwzględnienia lokalnych potrzeb

⁸³ *Kodeks Dobrych Praktyk Pełnomocnika wojewody do spraw mniejszości narodowych i etnicznych*, <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/mniejszosci/podmioty-odpowiedzialn/pelnomocnicy-wojewodow/10203,Kodeks-Dobrych-Praktyk-Pelnomocnika-wojewody-do-spraw-mniejszosci-narodowych-i-e.html> [odczyt: 22.11.2022].

⁸⁴ *O Komisji*, <https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/o-komisji> [odczyt: 17.11.2022].

mniejszości, a także opracowywanie propozycji założeń polityki państwa wobec mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego⁸⁵.

Komisja Mniejszości Narodowych i Etnicznych (dalej: Komisja Sejmowa) – powstała w 1989 r. jako komisja stała Sejmu, której nadrzędnym celem było przygotowanie projektu ustawy o mniejszościach narodowych⁸⁶. Do jej kompetencji należą sprawy związane z utrzymaniem dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych, etnicznych i językowych, a także zapewnienie im ochrony prawnej. Dodatkowo Komisja zajmuje się realizacją zasady równego traktowania osób bez względu na ich pochodzenie etniczne i rasowe oraz narodowość⁸⁷.

Działalność centralnych organów administracji rządowej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa kulturowego mniejszości narodowych i etnicznych

Zadania służące ochronie, zachowaniu i rozwojowi tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz zachowaniu i rozwojowi języka regionalnego podlegają dofinansowywaniu MSWiA, przybierając postać dotacji celowych, podmiotowych lub dofinansowania realizacji kosztów inwestycji. Ubiegający się o otrzymanie wskazanego finansowania składają stosowne wnioski, podlegające następnie procedurze weryfikacyjnej. Udzielane wsparcie może przyjąć następujące formy:

- **dotacji celowych**, przeznaczonych na realizację m.in. takich zadań, jak: działalność instytucji kulturalnych i imprez artystycznych mających istotne znaczenie dla kultury mniejszości lub dla zachowania i rozwoju języka regionalnego; wydawanie książek i czasopism w językach mniejszości, języku regionalnym lub języku polskim; wspieranie programów telewizyjnych lub radiowych realizowanych przez mniejszości; ochrona miejsc związanych z kulturą mniejszości; edukacja dzieci i młodzieży, a także propagowanie wiedzy o mniejszościach lub o języku regionalnym;
- **dotacji podmiotowych** – przyznawanych m.in. organizacjom mniejszości narodowych i etnicznych, społecznościom posługującym się językiem regionalnym i instytucjom kulturalnym istotnym dla zachowania kultury

⁸⁵ Wydział Mniejszości Narodowych i Etnicznych Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/kontakt11> [odczyt: 27.11.2022].

⁸⁶ P.K. Marszałek, *Status prawny mniejszości narodowych w Polsce. Jego geneza i ewolucja w świetle rozwiązań prawnych*, „Wschodnioznawstwo” 2007, nr 11, s. 328–329.

⁸⁷ Komisja Mniejszości Narodowych i Etnicznych (MNE), <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=KOMISJAST&NrKadencji=9&KodKom=MNE> [odczyt: 27.11.2022].

mniejszości. Dotacje mogą być przeznaczone na takie inicjatywy, jak m.in.: działalność instytucji kulturalnych, ruchu artystycznego i twórczości mniejszości narodowych i etnicznych; wydawanie książek i czasopism w językach mniejszości, w języku regionalnym lub w języku polskim; wspieranie programów telewizyjnych lub audycji radiowych prowadzonych przez mniejszości lub w językach mniejszości, a także na prowadzenie edukacji dzieci i młodzieży;

- **dotacji dofinansowania realizacji kosztów inwestycji** – udzielanych na realizację inwestycji służących zachowaniu tożsamości kulturowej mniejszości albo zachowaniu i rozwojowi języka regionalnego⁸⁸.

Mniejszością, która zajmuje szczególną pozycję wśród beneficjentów wsparcia finansowego ze strony MSWiA, są Romowie, będący grupą narażoną na społeczne wykluczenie i marginalizację. Oprócz dotacji przeznaczonych na ochronę, zachowanie i rozwój jej tożsamości kulturowej, już od początku XXI w. adresowane są do niej specjalne programy⁸⁹. Pierwszy z nich, tzw. Pilotażowy, realizowano w województwie małopolskim w latach 2001–2003 i objęto nim grupę o najniższym statusie społecznym – Bergitka Roma. Założono wówczas następujące cele podejmowanych działań: zapewnienie opieki socjalnej członkom mniejszości, walkę z bezrobociem i wykluczeniem społecznym, zintensyfikowanie działań edukacyjnych wśród dzieci i młodzieży, ułatwienie dostępu do świadczeń zdrowotnych oraz upowszechnianie wśród polskiej większości wiedzy o Romach. W kolejnych latach „programami romskimi”⁹⁰ objęto wszystkich członków mniejszości zamieszkałych na terenie całego kraju, niezależnie od ich przynależności grupowej. Rozszerzono również katalog oczekiwanych celów i zapisano wśród nich m.in.: integrację Romów z polską większością, podniesienie poziomu ich wykształcenia i poprawę sytuacji bytowej, upowszechnienie wśród zasad funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, a także zachowanie romskiej kultury i tożsamości etnicznej oraz promocję wiedzy na temat mniejszości.

W latach 1989–2004 sprawy mniejszości należały do prerogatyw Ministerstwa Kultury i Sztuki. Od drugiej połowy lat 90. XX w. polityka wobec mniejszości przybrała głównie formę udzielania im pomocy w zakresie kultywowania tradycji i kultury, wspierania realizacji imprez i partycypacji w wydawaniu prasy

⁸⁸ *Zasady postępowania przy udzielaniu dotacji*, <https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/zasady-postepowania-przy-udzielaniu-dotacji2> [odczyt: 28.11.2022].

⁸⁹ *Programy integracji społeczności romskiej*, <https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/programy-integracji-spolecznosci-romskiej> [odczyt: 21.07.2022].

⁹⁰ Obowiązywały na lata: 2004–2013, 2014–2020 i 2021–2030.

i publikacji. Opracowywano również projekty aktów prawnych, a także współpracowano ze stowarzyszeniami mniejszości i Komisją Sejmową w sprawach istotnych dla rozwoju i utrzymania kultury niepolских grup narodowościowych. Podejmowano również działania we współpracy z kościołami i związkami wyznaniowymi m.in. w zakresie ochrony, upowszechniania i udostępniania zabytków architektonicznych, literatury i sztuki religijnej należącej do mniejszości. Ponadto wspierano inicjatywy podjęte wspólnie z mniejszościami, upowszechniano w społeczeństwie polskim wiedzę o kulturze mniejszości, a także promowano postawy tolerancji⁹¹. Po 2005 r. MKiDN nadal realizuje zadania związane z kulturą mniejszości i języka regionalnego m.in. poprzez programy, w których środki finansowe przyznawane są na zasadach konkursów. Jednocześnie, w ramach działań na rzecz ochrony, zachowania i tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych MKiDN angażuje się w inicjatywy istotne dla wskazanych grup. W aneksie przedstawiono wybrane zadania dofinansowane przez MKiDN.

Podsumowanie

Zdaniem H. Chałupczaka polityka etniczna III RP charakteryzuje się m.in. następującymi cechami: akceptacją idei demokratycznego państwa prawa (w tym wolności i równości wszystkich obywateli, niezależnie od ich pochodzenia etnicznego), aprobatą fragmentaryzacji etnicznej społeczeństwa i uznaniem jej za ważną wartość państwa, wykluczeniem jakiegokolwiek przymusowej asymilacji, przyznaniem grupom etnicznym prawa do własnej, odrębnej tożsamości i więzi oraz do zachowania, prezentowania i rozwijania własnej tożsamości kulturowej⁹². Pryncypia te mają wyraz w systemie legislacyjnym państwa i w działalności wyspecjalizowanych podmiotów odpowiedzialnych za sprawy mniejszości. Trudnym do przecenienia czynnikiem, istotnym zwłaszcza dla zagwarantowania bezpieczeństwa kulturowego wspomnianych grup, jest również system finansowania inicjatyw kulturalnych, wydawniczych i społecznych mniejszości narodowych i etnicznych, istotny w procesie zachowania i rozwoju ich tożsamości kulturowej⁹³ i narodowej.

Wśród podmiotów predestynowanych do stworzenia odpowiednich warunków niezbędnych do zaspokojenia potrzeb kulturowych mniejszości

⁹¹ T. Browarek, *op. cit.*, s. 502.

⁹² H. Chałupczak, *Ethnic policy of the Republic of Poland after 1989. Determinants and specifics*, „Teki Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych” 2013, t. VIII, s. 81–97.

⁹³ *Ibidem*, s. 35.

najistotniejszą rolę odgrywają MSWiA i MKiDN. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli oba organy wykonują swoje obowiązki w sposób prawidłowy, co dokumentują raporty z przeprowadzonych przez Izbę kontroli. Zgodnie z nimi Minister SWiA zapewnił mniejszościom odpowiednie warunki do podtrzymywania ich poczucia tożsamości kulturowej i językowej, a także podejmował właściwe rozwiązania na rzecz realizacji zasady równego traktowania osób, bez względu na pochodzenie etniczne. Ponadto „upowszechniał wiedzę na temat mniejszości, ich historii i kultury”⁹⁴. Również działalność MKiDN i podległych mu służb okazała się prawidłowa, ponieważ „zasób materialnego dziedzictwa kulturowego znajdujący się na terenie Rzeczypospolitej Polskiej – niezależnie od jego pochodzenia – był traktowany jako wspólne dziedzictwo kulturowe i objęty był jednolitą ochroną prawną”⁹⁵. Dodatkowo oprócz wymienionych instytucji NIK zweryfikowała też działalność MEiN⁹⁶ w zakresie popularyzacji wiedzy o historii, kulturze, języku i o tradycjach religijnych mniejszości. Również i w tym przypadku, zdaniem oceniających, prowadzona działalność przebiegała w sposób prawidłowy⁹⁷. Tym samym wydaje się zasadne postawienie tezy, że Rzeczpospolita Polska zapewnia bezpieczeństwo kulturowe obywatelom należącym do mniejszości narodowych i etnicznych.

Bibliografia

Literatura

- Browarek T., *Uwarunkowania polityki etnicznej państwa polskiego po 1989 roku*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2018.
- Bukowska-Floreńska I., *Kultura tradycyjna a tożsamość kulturowa społeczności pogranicza*, „Studia Etnologiczne i Antropologiczne” 1997, nr 1, s. 154–158.

⁹⁴ Informacja o wynikach kontroli „Działalność organów administracji publicznej dotycząca podtrzymywania tożsamości kulturowej i językowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym”, 11.05.2021, s. 29, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24209,vp,26951.pdf> [odczyt: 30.11.2022].

⁹⁵ Informacja o wynikach kontroli „Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych”, 20.01.2021 r., s. 9, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21911,vp,24578.pdf> [odczyt: 31.07.2022].

⁹⁶ W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2018–2020, resortem odpowiedzialnym za edukację mniejszości narodowych i etnicznych było Ministerstwo Edukacji Narodowej, które od 2021 r. zostało włączone w struktury MEiN.

⁹⁷ Informacja o wynikach kontroli „Działalność...

- Campion M., Pabis K., *Bezpieczeństwo kulturowe mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce. Wybrane problemy na przykładzie mniejszości karaimskiej*, [w:] M. Campion (red.), *Changing the world: social, cultural and political pedagogies in civic education*, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej, Kraków 2013, s. 230–241.
- Chałupczak H., *Ethnic policy of the Republic of Poland after 1989. Determinants and specifics*, „Teki Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych” 2013, t. VIII, s. 81–97.
- Chałupczak H., *Paradygmat badawczy polityki etnicznej jako polityki publicznej państwa*, [w:] A. Sakson (red.), *Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce i Europie, Aspekty polityczne i społeczne*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014, s. 11–28.
- Chałupczak H., Browarek T., *Mniejszości narodowe w Polsce 1919–1995*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2000.
- Czaja J., *Bezpieczeństwo kulturowe. Aspekty pojęciowe*, „Państwo i Społeczeństwo” 2004, t. IV, nr 3, s. 5–23.
- Czaja J., *Kulturowy wymiar bezpieczeństwa. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2013.
- Gierszewski J., Drabik K., Pieczywok A., *Bezpieczeństwo kulturowe w trakcie zmian społecznych*, Difin, Warszawa 2020.
- Górecki D., *Sytuacja mniejszości litewskiej w Polsce. Stan prawny i jego realizacja*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 573–587.
- Idzior A., *Białorusini. Organizacje białoruskie w Polsce*, [w:] S. Dudra, B. Nitschke (red.), *Stowarzyszenia mniejszości narodowych, etnicznych i postulowanych w Polsce po II wojnie światowej*, Zakład Wydawniczy NOMOS, Kraków 2013, s. 58–81.
- Kłoskowska A., *Rozumienie kultury w antropologii kulturalnej i socjologii*, „Przegląd Socjologiczny” 1962, t. 16, nr 2, s. 7–34.
- Kopczyński M., *Wstęp*, [w:] *Pod wspólnym niebem. Narody dawnej Rzeczypospolitej*, M. Kopczyński, W. Tygielski (red.), Muzeum Historii Polski, Warszawa 2010.
- Kornacka-Skwara E., *Tożsamość narodowa w świetle przemian kulturowych*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Seria: Pedagogika” 2011, z. XX, s. 113–120.
- Kośmider T., *Kulturowy wymiar bezpieczeństwa państwa polskiego – wyzwania i zagrożenia*, „Rozprawy Społeczne” 2014, t. VIII, nr 1, s. 28–35.
- Kwaśniewski A., *Prezydencka Karta Kultury Polskiej*, „Notatki Płockie” 1997, nr 42/1-170, s. 3–6, [http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Karta_Kultury_Polskiej_\(luty_1997\).pdf](http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Karta_Kultury_Polskiej_(luty_1997).pdf) [odczyt: 26.11.2022].
- Marszałek P.K., *Status prawny mniejszości narodowych w Polsce. Jego geneza i ewolucja w świetle rozwiązań prawnych*, „Wschodnioznawstwo” 2017, nr 11.
- Możdżonek W., *Karaimi – naród zapomniany*, „Forum Politologiczne” 2007, nr 5, s. 267–282.

- Nijakowski L.M., Łodziński S. (red.), *Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.
- Pełczyński G., *Ormianie na ziemiach polskich*, <https://culture.pl/pl/arttykul/ormianie-na-ziemiach-polskich> [odczyt: 20.07.2022].
- Plewko J., *Mniejszości narodowe i etniczne oraz społeczności języka regionalnego a samorząd terytorialny w Polsce*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2009.
- Szczepański A., *Działalność Centrum Dokumentacji Romskiej jako forma zapewnienia bezpieczeństwa społecznego mniejszości romskiej (cygańskiej) w Legnicy*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2019, nr 33(4), s. 13–31.
- Szczepański A., *Ewolucja polityki etnicznej w Polsce w latach 1944–1989*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2020, nr 28, s. 164–174.
- Szczepański A., *Komitet Wyborczy Wyborców Mniejszość Niemiecka w wyborach parlamentarnych w 2015 r.*, [w:] M. Nowina-Konopka, K. Glinka, R. Miernik (red.), *Populizm jako narzędzie marketingu politycznego*, Uniwersytet Jana Kochanowskiego, Kielce 2017.
- Szyszlak E., *Polityka państwa a bezpieczeństwo kulturowe mniejszości narodowych. Przypadek Romów w Republice Czeskiej*, „Studia Romologica” 2015, nr 8, s. 29–42.
- Włodarczyk E., *Kultura*, [w:] J. Pilch (red.), *Encyklopedia pedagogiczna w XXI w.*, t. II, Wydawnictwo Akademickie Żak, Warszawa 2003.
- Zenderowski R., Pieńkowski J., *Kwestie narodowościowe w Europie Środkowo-Wschodniej*, t. 1: *Zagadnienia teoretyczne*, Instytut Politologii UKSW, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2014.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 sierpnia 2017 r. w sprawie warunków i sposobu wykonywania przez przedszkola, szkoły i placówki publiczne zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym, Dz.U. z 2017 r., poz. 1627.
- Uchwała Nr 61 Rady Ministrów z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020” (M.P. poz. 378), [http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Strategia_Rozwoju_Kapitalu_Spolecznego_2020_\(2013\).pdf](http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Strategia_Rozwoju_Kapitalu_Spolecznego_2020_(2013).pdf) [odczyt: 27.11.2022].
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2230 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1722).
- Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 672).
- Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 823).

Dokumenty urzędowe

I Raport dla Sekretarza Generalnego Rady Europy z realizacji przez Rzeczpospolitą Polską postanowień Konwencji Ramowej Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych, 2002, <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/prawo/konwencja-ramowa-rady/raporty-dla-sekretarza/6775,I-Raport-dla-Sekretarza-GeneraInego-Rady-Europy-z-realizacji-przez-Rzeczpospolit.html> [odczyt: 10.11.2022].

Informacja o wynikach kontroli „Działalność organów administracji publicznej dotycząca podtrzymywania tożsamości kulturowej i językowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym”, 11.05.2021, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24209,vp,26951.pdf> [odczyt: 30.11.2022].

Informacja o wynikach kontroli „Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych”, 20,01.2021 r., <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21911,vp,24578.pdf> [odczyt: 30.11.2022].

Informacja rządu na temat polityki kulturalnej państwa z uwzględnieniem aktualnej sytuacji funkcjonowania instytucji kultury, 3 kadencja, 46 posiedzenie – Minister Kultury i Sztuki Joanna Wnuk-Nazarowa, s. 2, [http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Kierunki_polityki_kulturalnej_rzadu_\(marzec_1999\).pdf](http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Kierunki_polityki_kulturalnej_rzadu_(marzec_1999).pdf) [odczyt: 27.11.2022].

Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2004–2013, [http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Narodowa_Strategia_Rozwoju_Kultury_2004-2013_\(2004\).pdf](http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Narodowa_Strategia_Rozwoju_Kultury_2004-2013_(2004).pdf) [odczyt: 27.11.2022].

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych (Nr 32) z dnia 16. kwietnia 2021 r., <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/86EA79C1F-11C40A8C12586CD002F03A9/%24File/0117909.pdf> [odczyt: 17.11.2022].

Polityka kulturalna państwa. Założenia, dokument przyjęty przez Radę Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej 10 sierpnia 1993 r., [http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Polityka_Kulturalna_Panstwa_-_Zalozenia_\(sierpien_1993\).pdf](http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Polityka_Kulturalna_Panstwa_-_Zalozenia_(sierpien_1993).pdf) [odczyt: 26.11.2022].

Uzupełnienie Narodowej Strategii Rozwoju Kultury na lata 2004–2020, Ministerstwo Kultury, [http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Narodowa_Strategia_Rozwoju_Kultury_2004-2020_-_uzupelnienie_\(2005\).pdf](http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Narodowa_Strategia_Rozwoju_Kultury_2004-2020_-_uzupelnienie_(2005).pdf) [odczyt: 27.11.2022].

Zadania Ministerstwa Kultury i Sztuki, Warszawa, listopad 1994 r., [http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Zadania_Ministerstwa_Kultury_i_Sztuki_1995ndash1997_\(1994\).pdf](http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Zadania_Ministerstwa_Kultury_i_Sztuki_1995ndash1997_(1994).pdf) [odczyt: 26.11.2022].

Źródła internetowe

Dotacje, <https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/dotacje2> [odczyt: 21.11.2022].

Działania MKiDN w obszarze stosunków polsko-żydowskich, <http://mkidn.gov.pl/pages/posts/dzialania-mkidn-w-obszarze-stosunkow-polsko-zydowskich-8112.php> [odczyt: 29.07.2022].

- Dziedzictwo kulturowe*, <https://www.unesco.pl/kultura/dziedzictwo-kulturowe/> [odczyt: 15.11.2022].
- Historia*, Spolek Slovákov v Poľsku. Towarzystwo Słowaków w Polsce, <https://tsp.org.pl/historia/> [odczyt: 8.11.2022].
- Kodeks Dobrych Praktyk Pełnomocnika wojewody do spraw mniejszości narodowych i etnicznych*, <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/mniejszosci/podmioty-odpowiedzialn/pełnomocnicy-województw/10203,Kodeks-Dobrych-Praktyk-Pełnomocnika-województw-do-spraw-mniejszosci-narodowych-i-e.html> [odczyt: 22.11.2022].
- Komisja Mniejszości Narodowych i Etnicznych (MNE), <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=KOMISJAST&NrKadencji=9&KodKom=MNE> [odczyt: 27.11.2022].
- Ministerstwo Kultury o wsparciu dla mniejszości narodowych*, <https://dzieje.pl/kultura-i-sztuka/ministerstwo-kultury-o-wsparciu-dla-mniejszosci-narodowych> [odczyt: 31.07.2022].
- Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce oraz ich języki*, <https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/mniejszosci-narodowe-i-etniczne-w-polsce-oraz-ich-jezyki> [odczyt: 16.11.2022].
- Muzeum Kultury Łemkowskiej*, <https://www.zyndranowa.org/> [odczyt: 29.07.2022].
- O Komisji*, <https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/o-komisji> [odczyt: 17.11.2022].
- Opowieść o Żydach Przemyskich*, <https://mnzp.pl/opowiesc-o-zydach-przemyskich-2/> [odczyt: 30.11.2022].
- Programy integracji społeczności romskiej*, <https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/programy-integracji-społeczności-romskiej> [odczyt: 21.11.2022].
- Przyznane dotacje 2018*, <https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/przyznane-dotacje-2018> [odczyt: 30.11.2022].
- Przyznane dotacje 2019*, <https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/przyznane-dotacje-2019> [odczyt: 30.11.2022].
- Wydział Mniejszości Narodowych i Etnicznych Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/kontakt11> [odczyt: 27.11.2022].
- Zadania Ministerstwa Kultury i Sztuki*, Warszawa, listopad 1994 r., [http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Zadania_Ministerstwa_Kultury_i_Sztuki_1995ndash1997_\(1994\).pdf](http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Zadania_Ministerstwa_Kultury_i_Sztuki_1995ndash1997_(1994).pdf) [odczyt: 26.11.2022].
- Zasady postępowania przy udzielaniu dotacji*, <https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/zasady-postepowania-przy-udzielaniu-dotacji2> [odczyt: 28.11.2022].

Zestawienie przyznanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji środków na realizację w 2020 r. zadań mających na celu ochronę, zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz zachowanie i rozwój języka regionalnego – zatwierdzone w dniu 16 grudnia 2019 r., <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/dotacje/2020/11110,Zestawienie-przyznanych-przez-Ministra-Spraw-Wewnetrznych-i-Administracji-srodko.html> [odczyt: 28.11.2022].

Streszczenie: *Celem opracowania jest charakterystyka bezpieczeństwa kulturowego mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem działań prowadzonych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Wśród organów i instytucji zobowiązanych do stworzenia odpowiednich warunków niezbędnych do zaspokojenia potrzeb kulturowych mniejszości najistotniejszą rolę odgrywają Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Odwołując się do wyników kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, można stwierdzić, że oba organy wykonują swoje obowiązki w tym zakresie w sposób prawidłowy. Uznać trzeba, że Rzeczpospolita Polska zapewnia bezpieczeństwo kulturowe obywatelom należącym do mniejszości narodowych i etnicznych.*

Słowa kluczowe: mniejszości narodowe i etniczne, bezpieczeństwo kulturowe, organy administracji publicznej.

Cultural security of national and ethnic minorities in the Third Polish Republic: An outline of the issues

Abstract: *The aim of the chapter is to characterize the cultural security of national and ethnic minorities in Poland, with particular emphasis on the activities carried out by the Ministry of the Interior and Administration and the Ministry of Culture and National Heritage. Among the authorities and institutions obliged to create appropriate conditions necessary to meet the cultural needs of minorities, the most important role is played by the Minister of the Interior and Administration and the Minister of Culture and National Heritage. Referring to the results of the audit carried out by the Supreme Audit Office, it can be stated that both bodies perform their duties in this area in a correct manner. It must be recognized that the Republic of Poland provides cultural security to citizens belonging to national and ethnic minorities.*

Keywords: national and ethnic minorities, cultural security, public administration bodies.

ANEKS

Wybrana działalność MSWiA oraz MKiDN w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa kulturowego mniejszości narodowych i etnicznych

Tabela 1. Wybrane formy wsparcia finansowego udzielanego przez MSWiA

Mniejszość narodowa/ etniczna	Nazwa projektu	Wnioskodawca
Białorusini	„Festiwal Muzyki Młodej Białorusi BASowiszcza 2018”	Białoruskie Zrzeszenie Studentów
	„VI Piknik z Białorusiem”	Stowarzyszenie Nasza Szkoła
	„Wieczorki białoruskie w Białowieży”	Białowiecki Ośrodek Kultury
	„Dotacja celowa na wydanie książki o robotycznym tytule <i>Iwan Kraskowski 1880 – 1955</i> ”	Białoruskie Towarzystwo Historyczne
	„Spowodowanie nadawania audycji radiowych w języku białoruskim dla mniejszości białoruskiej zamieszkującej Białystok i Białostoczczyznę w 2020 roku”	Centrum Edukacji Obywatelskiej Polska – Białoruś
	„Wydanie rocznika literackiego i białorusoznawczego <i>Termopile</i> nr 24 (w języku białoruskim)”	Białoruskie Stowarzyszenie Literackie BIAŁOWIEŻA
Czesi	„Działalność Ośrodka Kultury Czeskiej <i>Klub Czeski</i> w Żelowie na rok 2018”	Stowarzyszenie Czechów w Polsce
	„Warsztaty integracyjno-szkoleniowe <i>Zelowskich Dzwonków</i> zakończone trasą koncertową”	Parafia Ewangelicko-Reformowana w Żelowie
	„IX Przegląd Bajki Czeskiej”	Parafia Ewangelicko-Reformowana w Żelowie
	„Zabawy językiem czeskim”	Parafia Ewangelicko-Reformowana w Żelowie
	„Dotacja podmiotowa na działalność bieżącą Stowarzyszenia Czechów w Polsce”	Stowarzyszenie Czechów w Polsce
	„XVII Festiwal Teatrzyków Przedszkolnych <i>Mali – Większym</i> ”	Parafia Ewangelicko-Reformowana w Żelowie
Karaimi	„Karaimska kapsuła czasu drogą do zachowania języka i kultury karaimskiej”	Związek Karaimów Polskich
	„Publikacja kalendarza karaimskiego na rok 2018”	Związek Karaimów Polskich
	„Publikacja czasopism karaimskich: <i>Awazy-myz</i> oraz <i>Almanach Karaimski</i> ”	Związek Karaimów Polskich
	„Karaimskie warsztaty edukacyjno-integracyjne na Litwie”	Fundacja Karaimskie Dziedzictwo
	„Karaimskie serwisy internetowe i archiwa cyfrowe”	Związek Karaimów Polskich
	„Działalność podstawowa”	Związek Karaimów Polskich

Mniejszość narodowa/ etniczna	Nazwa projektu	Wnioskodawca
Litwini	„Koncert Zaduszkowy <i>VELINES</i> ”	Stowarzyszenie Litwinów w Polsce
	„Uroczysty koncert z okazji święta św. Kazimierza – patrona Litwy w Sejnach w 2018 roku”	Litewskie Towarzystwo św. Kazimierza w Sejnach
	„Zakup elementów stroju narodowego – kufanów dla Zespołu Tanecznego <i>Vycial</i> ”	Dom Kultury Litewskiej
	„Wydanie 24 numerów dwutygodnika <i>Asura</i> ”	Stowarzyszenie Litwinów w Polsce
	„Działalność bieżąca Litewskiego Towarzystwa św. Kazimierza w Sejnach w 2020 roku”	Litewskie Towarzystwo św. Kazimierza w Sejnach
	„VII Przegląd litewskich chórów kościelnych w Żegarach (gm. Sejny) w 2020 r.”	Litewskie Towarzystwo św. Kazimierza w Sejnach
Łemkowie	„Opracowanie i druk publikacji książkowej <i>Zapomniane obrazy. Łemkowszczyzna w fotografiach Iwana Masleja z lat 1923 i 1938</i> ”	Łemkowski Zespół Pieśni i Tańca „KYCZERA”
	„Łemkowska telewizja internetowa – LEMKO TV”	Stowarzyszenie Lemko Tower
	„Muzyka łemkowska – więcej niż folk”	Stowarzyszenie RUSKA BURSA w Gorlicach
	„Działalność artystyczna Łemkowskiego Zespołu Pieśni i Tańca <i>Kyczera</i> ”	Łemkowski Zespół Pieśni i Tańca „KYCZERA”
	„Łemkowskie radio LEM.fm wraz z portalem informacyjnym lem.fm”	Stowarzyszenie RUSKA BURSA w Gorlicach
	„Działalność Łemkowskiego Zespołu Pieśni i Tańca Łastiwoczka i Dziecięcego Zespołu Łastiwczata”	Stowarzyszenie Łemków
Niemcy	„Działalność Zespołu Śpiewaczego <i>Warmia</i> – 2018”	Stowarzyszenie Mniejszości Niemieckiej „Warmia” w Lidzbarku Warmińskim
	„Realizacja niemieckojęzycznej audycji TV <i>Schlesien Journal</i> ”	Związek Niemieckich Stowarzyszeń Społeczno-Kulturalnych w Polsce
	„Szkolenie moderatorów wśród młodych członków Mniejszości Niemieckiej”	Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Niemców na Śląsku Opolskim
	„ <i>Tamte lata, tamci ludzie</i> – wydanie książki”	Olsztyńskie Stowarzyszenie Mniejszości Niemieckiej
	„Realizacja niemieckojęzycznych audycji radiowych”	Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Niemców Województwa Śląskiego w Raciborzu
	„Archiwizacja i dokumentacja historii mniejszości niemieckiej”	Dom Współpracy Polsko-Niemieckiej

Mniejszość narodowa/ etniczna	Nazwa projektu	Wnioskodawca
Ormianie	„Wydanie polskiego przekładu powieści <i>Rany Armenii</i> Chaczatura Abowiana”	Ormiańskie Towarzystwo Kulturalne
	„Edukacja dzieci i młodzieży i prowadzenie biblioteki”	Towarzystwo Ormian Polskich TO
	„Dzień Ormiański”	Fundacja ARMENIAN FOUNDATION
	„Publikacja pt. <i>Archidiecezja lwowska obrządku ormiańskokatolickiego w latach 1902–1938 – I etap</i> ”	Fundacja Kultury i Dziedzictwa Ormian Polskich
	„Prowadzenie sobotniej szkółki języka i kultury ormiańskiej”	Fundacja ARMENIAN FOUNDATION
	„Świat Polskich Ormian”	Fundacja Kultury i Dziedzictwa Polskich Ormian
Romowie	„Integracyjne zajęcia artystyczne”	Królewska Fundacja Romów
	„Adaptacja pomieszczeń przyziemia na Archiwum RIH, dodatkowe sale wystawiennicze oraz pomieszczenia socjalne – kontynuacja zadania”	Stowarzyszenie Romów w Polsce
	„Międzynarodowy Dzień Pamięci o Zagładzie Romów”	Stowarzyszenie Romów w Polsce
	„Działalność romskiego zespołu dziecięcego <i>ROMANI SZATRICA</i> ”	Towarzystwo Krzewienia Kultury i Tradycji Romskiej KAŁE JAKHA
	„Wydawanie kwartalnika społeczno-kulturalnego <i>Dialog Pheniben</i> ”	Stowarzyszenie Romów w Polsce
	„Lekcje tradycji 2020”	Stowarzyszenie „Kultury i Edukacji Romów”
Rosjanie	„Obchody rosyjskiego tradycyjnego ludowego święta Maslenica”	Stowarzyszenie WSPÓLNOTA ROSYJSKA
	„Publikacja książkowa <i>Śladami Rosjan w Polsce</i> (dwujęzyczna) Cz. 7”	Stowarzyszenie RUSSKIJ DOM
	„ <i>Weekendy z Rosyjskim</i> – Klub miłośników języka rosyjskiego i kultury rosyjskiej”	Stowarzyszenie RUSSKIJ DOM
	„ <i>Bal Russkaja zima</i> ”	Stowarzyszenie RUSSKIJ DOM
	„Obsługa finansowo-księgową dotyczącą działalności Stowarzyszenia <i>Wspólnota Rosyjska</i> ”	Stowarzyszenie WSPÓLNOTA ROSYJSKA
	„Działalność zespołu wokalnego RODNIK”	Stowarzyszenie RUSSKIJ DOM
Słowacy	„Działalność Centrum Kultury Słowackiej w Nowej Białej”	Towarzystwo Słowaków w Polsce
	„ <i>Almanach Słowacy w Polsce</i> ”	Towarzystwo Słowaków w Polsce
	„Działalność zespołów i orkiestr dętych Towarzystwa Słowaków w Polsce”	Towarzystwo Słowaków w Polsce
	„Wydawanie czasopisma <i>Život</i> ”	Towarzystwo Słowaków w Polsce
	„Budowa Domu Kultury Słowackiej w Jabłoncu Orawskiej – II etap”	Towarzystwo Słowaków w Polsce
	„XXVII Dni Kultury Słowackiej w Małopolsce”	Towarzystwo Słowaków w Polsce

Mniejszość narodowa/etniczna	Nazwa projektu	Wnioskodawca
Tatarzy	„Wydanie albumu <i>Tatarzy w służbie Polsce 1918–2018</i> ”	Muzułmański Związek Religijny w Rzeczypospolitej Polskiej
	„Rozśpiewajmy Tatarów – kunszt tatarskiej pieśni”	Fundacja Tatarskie Towarzystwo Kulturalne
	„Buńczuk tańczy, śpiewa, gra... i tak już od 20 lat...”	Fundacja Tatarskie Towarzystwo Kulturalne
	„SABANTUJ – Tatarska SZTUKA TURNIEJOWA”	Fundacja Tatarskie Towarzystwo Kulturalne
	„Sfinansowanie działalności bieżącej ZTRP w 2020 r.”	Związek Tatarów Rzeczypospolitej Polskiej
	„Kwartalnik kulturalno – społeczny <i>Przegląd Tatarski</i> ”	Muzułmański Związek Religijny w Rzeczypospolitej Polskiej
Ukraińcy	„Na pomoc nauczycielowi i szkole: Ukraiński portal oświatowy w Polsce”	Fundacja PROSVITA
	„Audycje radiowe w języku ukraińskim <i>Ukraińskie słowo</i> ”	Związek Ukraińców Podlasia
	„XI Festiwal Kultury Ukraińskiej w Górowie Iławieckim <i>EKOŁOMYJA</i> ”	Środkowo-Europejskie Centrum Szkolenia Młodzieży
	„Impreza folklorystyczna <i>XXIII Jarmark Holeński – Hola 2029</i> ”	Towarzystwo Miłośników Skansenu Kultury Materialnej Chełmszczyzny i Podlasia w Holi
	„Docieplenie szybu windowego wraz z montażem dźwigu osobowego i robotami towarzyszącymi w patio”	Związek Ukraińców w Polsce
	„Podlaska ukraińska konferencja naukowa”	Stowarzyszenie: PODLASKI INSTYTUT NAUKOWY
Żydzi	„Cykl koncertów w Klubie Babel”	Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Żydów w Polsce
	„Wydawanie czasopisma <i>Midrasz</i> (dwumiesięcznik) w 2018 roku”	Stowarzyszenie Midrasz
	Opracowanie i wyprodukowanie gry planszowej do nauki języka hebrajskiego i podstaw świąt żydowskich <i>Parpar</i> ”	Fundacja im. prof. Mojżesza Schorra
	„Portal internetowy <i>jewish.org.pl</i> ”	Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich w RP
	„Dofinansowanie przygotowania koncepcji sezonu artystycznego”	Stowarzyszenie Chór Żydowski Clil
	„Cykl spotkań, warsztatów i wykładów poświęconych kulturze jidysz w ramach XVII edycji Festiwalu Kultury Żydowskiej Warszawa Singera”	Fundacja SHALOM

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Programy integracji społeczności romskiej*, <https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/programy-integracji-spoledznosci-romskiej> [odczyt: 21.11.2022].

Tabela 2. Działania na rzecz zapewniania bezpieczeństwa kulturowego mniejszości narodowych i etnicznych, dofinansowane przez MKiDN

Lp.	Dofinansowana działalność
1	„Prowadzenie prac konserwacyjnych i rekonstrukcyjnych w cerkwiach prawosławnych i greckokatolickich”
2	„Konserwacja zbiorów i ich uzupełnianie w Muzeum Ikon w Supraślu”
3	„Budowa bazy danych kolekcji fotografii i archiwaliów dotyczących losów Żydów w czasie Holokautu, pozostających w zbiorach Żydowskiego Instytutu Historycznego”
4	„Wsparcie Fundacji Shalom w utworzeniu serwisu internetowego «Świat kultury i języka Jidysz – historia i współczesność»”
5	„Współorganizacja Festiwalu Kultury Żydowskiej «Warszawa Singera»”
6	„Wsparcie finansowe Łemkowskiego Zespołu Pieśni i Tańca «Kyczerza» w organizacji Międzynarodowego Festiwalu Folklorystycznego Mniejszości Narodowych i Etnicznych «Świat pod Kyczerą»”
7	„Współorganizacja i współprowadzenie Muzeum Historii Żydów Polskich POLIN i Teatru Żydowskiego im. Estery Racheli i Idy Kamińskich w Warszawie”
8	„Organizacja stałej wystawy «Dziedzictwo Kresów» w Muzeum Kresów w Lubaczowie, dokumentującej współistnienie Polaków, Żydów, Ukraińców i Niemców”
9	„Utworzenie stałej ekspozycji dotyczącej historii i kultury Romów w Polsce”
10	„Przygotowanie stałej wystawy w Muzeum Narodowym Ziemi Przemyskiej pt. «Opowieść o Żydach Przemyskich»”
11	„Wsparcie finansowe Muzeum Kultury Łemkowskiej w Zyndranowej”
12	„Współfinansowanie Ośrodka «Pogranicze – sztuk, kultur, narodów» w Sejnach”
13	„Współfinansowanie konserwacji Cmentarza Żydowskiego przy ul. Okopowej 49/51 w Warszawie”
14	„Powołanie Muzeum Getta Warszawskiego”
15	„Współprowadzenie Muzeum Polaków Ratujących Żydów podczas II Wojny Światowej im. Rodziny Ulmów w Markowej”
16	„Udzielanie dotacji podmiotowych i celowych dla instytucji prowadzonych, bądź współprowadzonych przez Ministerstwo, których działalność obejmuje dbanie o pamięć, kulturę i dziedzictwo narodu żydowskiego”

Źródło: opracowanie własne na podstawie: T. Browarek, *op. cit.*, s. 505, 506; Muzeum Kultury Łemkowskiej, <https://www.zyndranowa.org/> [odczyt: 29.07.2022]; Ministerstwo Kultury o wsparciu dla mniejszości narodowych, <https://dzieje.pl/kultura-i-sztuka/ministerstwo-kultury-o-wsparciu-dla-mniejszosci-narodowych>, [odczyt: 31.07.2022]; Działania MKiDN w obszarze stosunków polsko-żydowskich, <http://mkidn.gov.pl/pages/posts/dzialania-mkidn-w-obszarze-stosunkow-polsko-zydowskich-8112.php> [odczyt: 29.07.2022].

Przedawnienie zobowiązania podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości – decyzja ustalająca a decyzja określająca

Wprowadzenie

Zobowiązanie podatkowe w zakresie podatku od nieruchomości powstaje na dwa sposoby, w zależności od podmiotu władającego daną nieruchomością. Zobowiązanie podatkowe w stosunku do osób fizycznych co do zasady powstaje na mocy aktu administracyjnego – konstytucyjnej decyzji ustalającej. W tym przypadku wydanie decyzji jest konieczne do przekształcenia obowiązku podatkowego w zobowiązanie podatkowe. Takie decyzje mają charakter prawotwórczy i wywołują skutek na przyszłość (*ex nunc*), czyli od momentu ich doręczenia. Natomiast w stosunku do osób prawnych, jednostek organizacyjnych oraz spółek niemających osobowości prawnej, jednostek organizacyjnych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, a także jednostek organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe zobowiązanie podatkowe w zakresie podatku od nieruchomości powstaje z mocy prawa (*ex lege*), bez potrzeby wydawania konstytucyjnej decyzji ustalającej przez organy podatkowe. Zobowiązanie *ex lege* powstaje też w stosunku do osób fizycznych będących współwłaścicielami przedmiotu opodatkowania z osobami prawnymi (zob. art. 6 ust. 11 Ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych³, dalej: u.p.o.l.).

¹ Dr, Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu, ORCID: 0000-0002-1278-7950; gkamiński@puas.pl.

² Mgr, Uniwersytet Wrocławski, ORCID: 0000-0002-1620-285X; adrian.borys@uwr.edu.pl; 256744@uwr.edu.pl.

³ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1452.

Powstanie zobowiązania podatkowego z mocy prawa następuje samoistnie z chwilą zaistnienia zdarzenia określonego w ustawie materialnego prawa podatkowego, którym w przypadku podatku od nieruchomości jest samo posiadanie nieruchomości. Zobowiązanie podatkowe w takim przypadku powstaje bez względu na wolę podatnika oraz bez jakiegokolwiek działania organów podatkowych, w tym bez wydawania decyzji podatkowej. Jedynie w sytuacji, gdy w postępowaniu podatkowym organ podatkowy stwierdzi, że podatnik, mimo ciążącego na nim obowiązku, nie zapłacił w całości lub w części podatku, nie złożył deklaracji albo że wysokość zobowiązania podatkowego jest inna niż wykazana w deklaracji, albo powstałego zobowiązania nie wykazano, organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego. Decyzja określająca jest to decyzja deklaratoryjna, która nie tworzy zobowiązania podatkowego, a jedynie stwierdza fakt jego niedopełnienia w należytej wysokości i istnienie wynikających z tego zaległości podatkowej, tym samym wywołuje ona skutki z mocą wsteczną (*ex tunc*), czyli od chwili powstania zobowiązania podatkowego. Przykładowo – w przypadku decyzji określającej odsetki za zwłokę są naliczane od daty, w której powstała pierwotna zaległość podatkowa, a nie od daty doręczenia decyzji.

Celem niniejszej pracy jest określenie różnic w zakresie przedawnienia zobowiązania podatkowego w przypadku decyzji ustalających oraz decyzji określających. Zagadnienie to wymaga analizy, gdyż przysparza problemów organom podatkowym, zwłaszcza w przypadku małych gmin. Brak rozróżnienia decyzji ustalającej i decyzji określającej może prowadzić do wszczynania przez organy podatkowe bezpodstawnych postępowań egzekucyjnych w odniesieniu do przedawnionych zobowiązań podatkowych, co z kolei wiązać się będzie z odpowiedzialnością odszkodowawczą takich organów, a w niektórych przypadkach z odpowiedzialności karną funkcjonariuszy publicznych pracujących w takich organach.

Konstrukcja podatku od nieruchomości

Podatek od nieruchomości został unormowany Ustawą z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, która reguluje także podatek od środków transportowych, opłatę targową, opłatę miejscową, opłatę uzdrowską, opłatę reklamową, opłatę od posiadania psów⁴. Już z samego tylko wyliczenia wynika, że o „lokalności” tych świadczeń decydują jedynie względy formalne, tzn. uregulowane są one w u.p.o.l. Podatki i opłaty lokalne w takim ujęciu są

⁴ Art. 1 u.p.o.l.

konstrukcją niedostosowaną do aktualnego systemu finansów samorządowych, a zwłaszcza systemu dochodów budżetów gmin⁵. W doktrynie prawa podatkowego słusznie wyrażono pogląd, że taka regulacja jest anachronizmem, którego utrzymywanie w systemie finansów samorządowych nie ma uzasadnienia i przyczynia się jedynie do niepotrzebnego, mylącego komplikowania systemu⁶. „Obowiązywanie komentowanej ustawy o podatkach i opłatach lokalnych może błędnie sugerować, że są to jedyne «gminne» źródła dochodów. Wydaje się, że uregulowanie w komentowanej ustawie tylko niektórych świadczeń z grupy podatków i opłat samorządowych niczemu nie służy, a jedynie «gmatwa» niepotrzebnie system”⁷. Zgodzić się należy, że regulację prawną podatków lokalnych powinien zastąpić całościowy akt obejmujący wszystkie podatki komunalne, co pozwoliłoby na stworzenie autentycznego systemu podatków komunalnych.

Podatek od nieruchomości został uregulowany w rozdz. 2 u.p.o.l. Pojęcie „nieruchomości” nie zostało zdefiniowane w przepisach u.p.o.l. Jednakże nie można mieć wątpliwości, że ustawodawca miał na uwadze już istniejącą definicję tego pojęcia, zawartą w części ogólnej Kodeksu cywilnego⁸. Wniosek ten pozostaje w zgodności z zasadą jednolitości systemu prawnego, która zakłada posługiwanie się w przepisach pojęciami o takiej samej treści⁹. Pojęcie „nieruchomości” zostało zdefiniowane w art. 46 k.c., który stanowi, że nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntami związane lub część takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Należy jednak podkreślić, że nieruchomość opisana w art. 46 k.c. nie jest tożsama całkowicie z przedmiotem podatku od nieruchomości. Przedmiot podatku obejmuje również „obiekty budowlane”, które nie muszą być „nieruchomościami” w rozumieniu art. 46 k.c.¹⁰ Pojęcie obiektu budowlanego należy rozumieć zgodnie z jego definicją zawartą w prawie budowlanym¹¹. „Każdy obiekt budowlany (z wyjątkiem obiektów małej architektury) podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nawet wówczas, gdy nie stanowi nieruchomości

⁵ L. Etel, *Podatki od nieruchomości 2009*, C.H.Beck, Warszawa 2009, art. 1, nb. 1.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1740 (dalej jako k.c.).

⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 27.02.1992 r., sygn. SA/Po 1346/91, LEX nr 60677.

¹⁰ R. Dowgier, L. Etel, G. Liszewski, B. Pahl, *Podatki i opłaty lokalne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, art. 2, nb. 1.

¹¹ Art. 3 pkt 1 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2351.

ani też jej części składowej. Stąd też posługiwanie się pojęciem nieruchomości przy określaniu przedmiotu podatku jest mało precyzyjne. W istocie rzeczy przedmiotem podatku są budynki, budowle i grunty, bez względu na to, czy stanowią nieruchomość w rozumieniu art. 46 k.c.”¹².

Określając zakres przedmiotowy podatku od nieruchomości, wskazać należy, że opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają następujące nieruchomości lub obiekty budowlane: 1) grunty; 2) budynki lub ich części; 3) budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej¹³. Bardzo problematyczna jest definicja budowli na gruncie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Mianowicie art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. jako budowlę określa „obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, a także urządzenie budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego związane z obiektem budowlanym, które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem”. Kwestią tej definicji zajmował się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 września 2011 r.¹⁴, gdzie postulował wprowadzenie autonomicznych definicji terminów „budowla” i „urządzenie budowlane” na gruncie u.p.o.l., ponieważ otwarte definicje dopuszczalne w prawie budowlanym nie mogą być stosowane wprost w obszarze prawa daninowego „ze względu na zakaz wykładni *per analogiam* na niekorzyść podatnika”. Natomiast w wystąpieniu sygnalizacyjnym z 15 grudnia 2020 r.¹⁵ Trybunał stwierdził, że niezbędnym jest „odwołanie się do przepisów prawa budowlanego, które również nie pozwalają na precyzyjne ustalenie – dla celów podatkowych – czy dany obiekt podlega opodatkowaniu jako budowla, czy też nie”. Zdaniem Trybunału odwołanie do – szeroko rozumianych – „przepisów prawa budowlanego” nie pozwala na zrekonstruowanie przedmiotu opodatkowania wyłącznie na podstawie u.p.o.l., a wskazany przepis definicyjny budzi istotne wątpliwości z punktu widzenia zasad zaufania obywatela do państwa, bezpieczeństwa prawnego oraz określoności prawa, wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP. Należy przy tym wskazać, że zasada określoności prawa ma szczególne znaczenie w sferze prawa podatkowego. Spółka Zakłady Tłuszczowe „Kruszwica” SA w skardze konstytucyjnej z 25 września 2020 r. zarzuciła niekonstytucyjność kilku przepisów dotyczących opodatkowania podatkiem od nieruchomości obiektów budowlanych kwalifikowanych jako budowle. Wskazała tam m.in. na niezgodność

¹² R. Dowgier, L. Etel, G. Liszewski, B. Pahl, *op. cit.*, art. 2, nb. 1.

¹³ Art. 2 ust. 1 u.p.o.l.

¹⁴ Sygn. P 33/09.

¹⁵ Sygn. S 3/20; OTK ZU A/2020, poz. 73.

analizowanej definicji m.in. z zasadą wyłączności ustawy w prawie podatkowym określoną w art. 84 Konstytucji oraz zasadą szczególnej określoności przepisów podatkowych wywodzoną z art. 217 Konstytucji. Trybunał zdecydował o nadaniu dalszego biegu tej skardze właśnie w odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. z ustawą zasadniczą¹⁶. Można zatem przyjąć, że niezależnie od ostatecznego rozstrzygnięcia we wskazanej sprawie w najbliższym czasie przepisy definicyjne dotyczące konstrukcji podatku od nieruchomości najpewniej ulegną zmianie.

Opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie podlegają użytki rolne lub lasy, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, a także – na zasadzie wzajemności – nieruchomości będące własnością państw obcych lub organizacji międzynarodowych albo przekazane im w użytkowanie wieczyste, przeznaczone na siedziby przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych i innych misji korzystających z przywilejów i immunitetów na mocy ustaw, umów lub zwyczajów międzynarodowych; grunty pod wodami powierzchniowymi płynącymi, z wyjątkiem gruntów pod wodami jezior lub zbiorników sztucznych; grunty pod morskimi wodami wewnętrznymi; nieruchomości lub ich części zajęte na potrzeby organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym urzędów gmin, starostw powiatowych, urzędów związków metropolitalnych i urzędów marszałkowskich; grunty zajęte pod pasy drogowe dróg publicznych w rozumieniu przepisów o drogach publicznych oraz zlokalizowane w nich budowle – z wyjątkiem związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż utrzymanie dróg publicznych lub eksploatacja autostrad płatnych; nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, które wchodzi w skład Zasobu Nieruchomości, o którym mowa w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1961 ze zm.)¹⁷.

Podatnikami podatku od nieruchomości mogą być wszystkie podmioty, niezależnie od ich statusu prawnego, a więc: osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, jeśli mają określony w art. 2 ust. 1–5 u.p.o.l. tytuł prawny do korzystania z nieruchomości albo obiektów budowlanych lub nawet nie posiadają tytułu prawnego. W praktyce osoba podatnika podatku od nieruchomości jest ustalana przez organ podatkowy, którym na mocy art. 1c u.p.o.l. jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta, na podstawie danych zawartych w deklaracjach, do których składania są zobowiązane osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości

¹⁶ Postanowienie TK z 19 stycznia 2021 r., sygn. Ts 138/20. W momencie kierowania niniejszej pracy do druku TK nie wydał jeszcze wyroku w tej sprawie.

¹⁷ Art. 2 ust. 2–4 u.p.o.l.

prawnej lub na podstawie informacji o nieruchomości składanych przez osoby fizyczne, a dopiero w sytuacji, gdy nie ma tych dokumentów, organ podatkowy, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, wymierza podatek na podstawie posiadanych i uzyskanych w wyniku postępowania informacji¹⁸.

Decyzja ustalająca a decyzja określająca wymiar podatku od nieruchomości

Stosownie do treści art. 6 ust. 1 ustawy obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstały okoliczności uzasadniające powstanie tego obowiązku. Okoliczności te zostały określone w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, zarówno w przepisach dotyczących podmiotów, jak i przedmiotów opodatkowania. Mogą być to zdarzenia o charakterze faktycznym (np. objęcie posiadania nieruchomości Skarbu Państwa), jak i prawnym (nabycie prawa własności)¹⁹. Zgodnie z art. 6 ust. 4 u.p.o.l. obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości wygasa z upływem miesiąca, w którym ustały okoliczności uzasadniające ten obowiązek. Ustawodawca wskazuje więc na sytuacje odnoszące się do zdarzeń faktycznych i prawnych przeciwnych do okoliczności uzasadniających powstanie obowiązku podatkowego w danym podatku (np. sprzedaży nieruchomości lub obiektu budowlanego bądź prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, wygaśnięcia dzierżawy gruntu będącego własnością gminy)²⁰. Przykładowo, jeśli osoba fizyczna sprzedaje nieruchomość, obojętnie którego dnia danego miesiąca, to obowiązek podatkowy w stosunku do tej osoby wygasa z końcem ostatniego dnia tegoż miesiąca²¹.

Powstanie lub wygaśnięcie obowiązku podatkowego w omawianym podatku w ciągu roku podatkowego powoduje, iż podatek za ten rok ustala się proporcjonalnie do liczby miesięcy, w których istniał obowiązek podatkowy, na co wskazuje przepis art. 6 ust. 5 u.p.o.l. „Oznacza to, że jeżeli sprzedaż nieruchomości nastąpi 1 sierpnia (lub w innym dniu tego miesiąca) określonego roku, sprzedający będzie musiał zapłacić podatek od nieruchomości za 8 miesięcy (jeśli był właścicielem tej nieruchomości od początku roku), kupujący zaś za 4 miesiące (jeśli będzie właścicielem tej nieruchomości do końca roku)”²².

¹⁸ R. Dowgier, L. Etel, G. Liszewski, B. Pahl, *op. cit.*, art. 3, nb. 1.

¹⁹ L. Etel, *op. cit.*, art. 6, nb. 1.

²⁰ R. Dowgier, L. Etel, G. Liszewski, B. Pahl, *op. cit.*, art. 6, nb. 9.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*.

Ustawodawca wprowadza obowiązek złożenia odpowiednio informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych, który obejmuje osoby fizyczne, lub deklaracji na podatek od nieruchomości, odnoszący się do osób prawnych oraz ułomnych osób prawnych. W przypadku, gdy przedmiot opodatkowania pozostaje we współwłasności lub we współposiadaniu osób fizycznych oraz osób prawnych lub jednostek organizacyjnych bez osobowości prawnej, stosownie do art. 6 ust. 11 u.p.o.l. osoby fizyczne opłacają podatek na zasadach obowiązujących osoby prawne, a więc wykazują podatek w złożonej deklaracji.

W podatku od nieruchomości wprowadzono dwa sposoby powstawania zobowiązań podatkowych, tj. zarówno z mocy decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego, jak i z mocy samego prawa. Sposób powstania zobowiązań podatkowych wiąże ustawodawca z obowiązkami nałożonymi na poszczególne podmioty. Jeżeli podatnikami są osoby fizyczne, zobowiązanie podatkowe powstaje z mocy decyzji ustalającej to zobowiązanie, czyli zgodnie z art. 21 § 1 pkt 2 u.p.o.l., na co wskazuje przepis art. 6 ust. 7 u.p.o.l. Stosownie do tej regulacji podatek od nieruchomości na rok podatkowy od osób fizycznych, z zastrzeżeniem art. 6 ust. 11 u.p.o.l., ustala w drodze decyzji organ podatkowy właściwy ze względu na miejsce położenia przedmiotów opodatkowania. Podatek ten ustala się na każdy rok podatkowy, a więc organ podatkowy wydaje w każdym roku decyzję ustalającą wysokość zobowiązania podatkowego. Podatek jest płatny w ratach proporcjonalnych do czasu trwania obowiązku podatkowego, w terminach do: 15 marca, 15 maja, 15 września i 15 listopada roku podatkowego.

Wyjątek w tym zakresie przewidziano w przepisie art. 6 ust. 11 u.p.o.l., mianowicie w sytuacji, w której osoby fizyczne opłacają podatek na zasadach obowiązujących osoby prawne, to realizacja zobowiązania podatkowego następuje z mocy samego prawa. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, zasadniczo jednak w stosunku do osób fizycznych będących podatnikami zobowiązanie powstaje z dniem doręczenia decyzji ustalającej jego wysokość²³. W podatku od nieruchomości wprowadzono taki sposób zapłaty podatku, w którym określono cztery raty proporcjonalne do czasu trwania obowiązku podatkowego, a każda z czterech rat wyznacza termin wymagalności poszczególnych części – rat świadczenia podatkowego²⁴.

W stosunku do osób prawnych i ułomnych osób prawnych zobowiązanie podatkowe w przedmiocie podatku od nieruchomości powstaje z mocy prawa.

²³ P. Borszowski, K. Stelmaszczyk, *Komentarz do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, art. 6, nb. 9.

²⁴ *Ibidem*.

P. Borszowski wskazuje na konieczność dopełnienia przez te podmioty szeregu obowiązków. „Po pierwsze, złożenie deklaracji, w terminie do 31 stycznia, na podatek od nieruchomości na dany rok podatkowy sporządzonej na formularzu według ustalonego wzoru. Jeżeli obowiązek podatkowy powstał po tym dniu – w terminie 14 dni od dnia zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku. Po drugie, obowiązek skorygowania deklaracji w razie zaistnienia zdarzenia, o którym mowa w art. 6 ust. 3 (np. zmiana sposobu wykorzystywania przedmiotu opodatkowania lub jego części), w terminie 14 dni od dnia zaistnienia tego zdarzenia. Po trzecie, obowiązek wpłacenia podatku bez wezwania – na rachunek właściwej gminy, w ratach proporcjonalnych do czasu trwania obowiązku podatkowego, w terminie do 15 dnia każdego miesiąca, a za styczeń do dnia 31 stycznia”²⁵.

W zakresie podatku od nieruchomości, w odniesieniu do osób fizycznych organ podatkowy wydaje decyzję ustalającą wysokość podatku (decyzja ustalająca). Prawo do wydania takiej decyzji jest objęte terminem przedawnienia, po którego upływie nie może być już wydana. Decyzja ustalająca ma charakter konstytutywny, jej wydanie jest konieczne do przekształcenia obowiązku podatkowego w zobowiązanie podatkowe. Decyzja ustalająca ma charakter prawotwórczy i wywołuje skutek na przyszłość (*ex nunc*), czyli od momentu jej doręczenia.

W przypadku zobowiązań podatkowych, które powstają z mocy ustawy, organ podatkowy może wydać decyzję określającą wysokość zobowiązania podatkowego. Nie jest to decyzja prowadząca do powstania zobowiązania podatkowego i jest ona wydawana m.in. w sytuacji, gdy podatnik niewłaściwie obliczył wysokość podatku od nieruchomości i stanowi ona podstawę do egzekucji należnego podatku w prawidłowej wysokości (decyzja określająca). Ostateczna decyzja musi być w takim przypadku doręczona podatnikowi przed upływem terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego i w tym wypadku nie wystarczy doręczenie decyzji organu podatkowego I instancji²⁶. W odniesieniu do decyzji określającej wskazać należy, że ma ona charakter deklaratoryjny oraz wywołuje skutki z mocą wsteczną (*ex tunc*), czyli od chwili powstania zobowiązania podatkowego. Przykładowo w przypadku decyzji określającej odsetki za zwłokę są naliczane od daty, w której powstała pierwotna zaległość podatkowa, a nie od daty doręczenia decyzji.

Jeśli zobowiązanie podatkowe powstaje w następstwie doręczenia decyzji ustalającej, to organ podatkowy dokonuje obliczenia i wymiaru podatku, i to na organie podatkowym spoczywa obowiązek nie tylko ustalenia stanu faktycznego,

²⁵ *Ibidem*, nb. 13.

²⁶ Uchwała 7 sędziów NSA z 6.10.2003 r., sygn. FPS 8/03, Legalis.

jego subsumcji do określonej normy prawnej, ale także dokonania prawidłowej wykładni przepisów prawa materialnego²⁷. Podatnik nie ponosi zatem ryzyka prawidłowego obliczenia podatku, jak w przypadku samoobliczenia zobowiązania podatkowego powstającego z mocy prawa²⁸. „Zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem doręczenia decyzji, która tworzy nowy, konkretny stosunek prawnopodatkowy i wywołuje skutki prawne dopiero w chwili doręczenia jej podatnikowi. Cechą powstania zobowiązania podatkowego w drodze doręczenia decyzji jest konieczność działania organu podatkowego”²⁹.

Przedawnienie prawa do wydania decyzji ustalającej wymiar podatku od nieruchomości

Przepisy Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (dalej: o.p.)³⁰ – określają dwa typy terminów przedawnienia: przedawnienie prawa do wydania decyzji ustalającej wysokość podatku i przedawnienie zobowiązania podatkowego. Przepis art. 68 § 1 o.p. stanowi, że zobowiązanie podatkowe nie powstaje, jeżeli decyzja ustalająca to zobowiązanie została doręczona po upływie 3 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy. Jeżeli podatnik: 1) nie złożył deklaracji w terminie przewidzianym w przepisach prawa podatkowego, 2) w złożonej deklaracji nie ujawnił wszystkich danych niezbędnych do ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego, to zobowiązanie podatkowe nie powstaje, pod warunkiem że decyzja ustalająca wysokość tego zobowiązania została doręczona po upływie 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy³¹.

Oznacza to, że zobowiązania podatkowe w zakresie podatku od nieruchomości od osób fizycznych (tj. powstające po doręczeniu decyzji ustalającej) mogą powstać, jeżeli decyzja ustalająca została doręczona w okresie 3 lub 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy. Niedoręczenie decyzji we wskazanym terminie skutkuje tym, że zobowiązanie podatkowe nie powstaje, z uwagi na przedawnienie prawa do wydania decyzji ustalającej.

Jak pisze A. Mariański: „Termin przedawnienia prawa do wydania decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego jest ściśle związany ze

²⁷ A. Mariański (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, art. 21, nb. 4.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2651 ze zm.

³¹ Art. 68 § 2 o.p.

sposobem powstania zobowiązania podatkowego polegającego na doręczeniu podatnikowi decyzji organu podatkowego. Dzień doręczenia decyzji jest dniem powstania zobowiązania podatkowego (art. 21 § 1 pkt 2 OrdPU [o.p.]). W takim przypadku zobowiązanie podatkowe nie powstaje, jeżeli decyzja ustalająca to zobowiązanie została doręczona po 3 latach lub – w przypadkach wskazanych w art. 68 § 2 OrdPU – po 5 latach, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy. W praktyce oznacza to, że organ podatkowy ma 3 lata (wyjątkowo 5) od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy, na wydanie i doręczenie decyzji ustalającej. Brak doręczenia decyzji w tym terminie powoduje, że prawo do wydania decyzji wygasa, a zobowiązanie podatkowe w ogóle nie powstaje³².

Warto także przytoczyć wyrok WSA w Lublinie z 24.03.2021 r., gdzie sąd wskazał, że dla ustalenia możliwości zastosowania art. 68 § 2 pkt 2 o.p. istotne jest jedynie ustalenie, czy podatnik poinformował organ podatkowy o wszelkich niezbędnych danych, pozwalających na prawidłowe ustalenie wysokości zobowiązania podatkowego³³. Jeżeli zaś tego nie uczynił, z mocy omawianego przepisu termin do wydania decyzji ustalającej ulega przedłużeniu do 5 lat. Za wadliwą w rozumieniu art. 68 § 2 pkt 2 o.p. należy uznać deklarację (a należy do nich informacja, o której mowa w art. 6 ust. 6 u.p.o.l.), w której pominięto wymagane dane lub zamieszczono dane nierzetelne z zakresu związanego z przedmiotem podatku, podstawą opodatkowania i ulgami. Ogólny 3-letni termin na wydanie decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego, przewidziany w art. 68 § 1 o.p., dotyczy wyłącznie sytuacji, gdy pomiędzy podatnikiem i organem podatkowym nie ma sporu co do okoliczności objętych informacją o nieruchomościach i obiektach budowlanych. Informacja ta powinna zawierać wszystkie te dane o budynkach, gruntach i statusie podatnika, które w całości, bez potrzeby jakichkolwiek dodatkowych ustaleń i wyjaśnień, mogą stanowić podstawę wydania decyzji z art. 21 § 1 pkt 2 o.p. Podatnik powinien zatem wykazać w stosownej informacji te dane, które umożliwią organowi podatkowemu wydanie prawidłowej decyzji ustalającej wysokość podatku od nieruchomości. Nie czyniąc tego, uniemożliwia wydanie prawidłowej decyzji. Okoliczność, iż organ podatkowy może zweryfikować dane wykazane przez podatnika w informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych, nie zwalnia podatnika z obowiązku prawidłowego wypełnienia tej informacji. To właśnie konieczność weryfikacji błędnie wypełnionych deklaracji stanowi argument za przedłużeniem

³² A. Mariański (red.), *op. cit.*, art. 68, nb. 1.

³³ Wyrok WSA w Lublinie z 24.03.2021 r., sygn. I SA/Lu 491/20, Legalis.

terminu przedawnienia do wydania decyzji ustalającej zobowiązanie podatkowe na podstawie art. 68 § 2 pkt 2 o.p.³⁴

Jeżeli organ podatkowy wydał decyzję ustalającą wysokość podatku od nieruchomości dla osoby fizycznej przed upływem terminu przedawnienia prawa do jej wydania, powstałe zobowiązanie podatkowe, jeżeli nie zostanie zaspokojone, tj. podatnik nie uiszcza należnego podatku, może dojść do jego przedawnienia na zasadach przewidzianych w art. 70 o.p.

Przedawnienie zobowiązania podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości

Jeżeli doszło do powstania zobowiązania podatkowego, zarówno na podstawie decyzji ustalającej, jak i z mocy prawa, to ze względu na upływ czasu może dojść do jego wygaśnięcia wskutek przedawnienia. Istotą przedawnienia jest to, że na skutek upływu czasu zobowiązanie podatkowe wygasa z mocy prawa i organ podatkowy nie może skutecznie domagać się od podatnika jego zapłaty, gdyż zobowiązanie podatkowe przestaje istnieć³⁵. Instytucja przedawnienia zobowiązań podatkowych – jak zauważył TK w wyroku z 17.07.2012 r.³⁶ – służy równocześnie realizacji dwóch istotnych wartości konstytucyjnych – konieczności zachowania równowagi budżetowej oraz stabilizacji stosunków społecznych przez wygaszanie zadawnionych zobowiązań podatkowych. Przedawnienie zobowiązań podatkowych, choć nie jest *expressis verbis* uregulowane w ustawie zasadniczej, ma w związku z tym oparcie w wartościach konstytucyjnie chronionych. Zdaniem Trybunału zarówno wprowadzenie przedawnienia w prawie podatkowym, jak i określenie terminu, w jakim ono nastąpi, pozostawione jest uznaniu ustawodawcy i może on wybierać między różnymi konstrukcjami przedawnienia, ustanawiając odrębne terminy przeprowadzenia czynności weryfikujących wywiązywanie się podatników z ich obowiązków oraz odrębne terminy dla procedury egzekucji należności, z tym jednakże zastrzeżeniem, że terminy te nie mogą być zbyt krótkie, ponieważ wyłączałyby zapewnienie realizacji zasady powszechności i sprawiedliwości podatkowej, ani nie mogą być zbyt długie, czyniąc przedawnienie instytucją pozorną³⁷. Ustanowiony mechanizm przedawnienia w prawie podatkowym nie może skłaniać podatników do

³⁴ *Ibidem.*

³⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 26.01.2004 r., sygn. III SA 999/02, LEX nr 149277.

³⁶ Wyrok TK z 17.07.2012 r., sygn. P 30/11, OTK-A 2012, nr 7, poz. 81.

³⁷ *Ibidem.*

uchylania się od opodatkowania i traktowania przedawnienia instrumentalnie, w kategoriach narzędzia pozwalającego uniknąć zapłaty podatku po pewnym czasie³⁸. Zasadą jest bowiem płacenie podatków, a nie oczekiwanie, że nastąpi przedawnienie zobowiązania podatkowego³⁹.

Przedawnienie zobowiązań podatkowych jest jednym ze sposobów ich wygaśnięcia niepowodującym zaspokojenia wierzyciela podatkowego⁴⁰ i ma na celu uregulowanie sytuacji prawnej przeciągającego się w czasie stosunku prawno-podatkowego, nawet kosztem niewykonania zobowiązania.

Wobec braku regulacji dotyczących terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości w u.p.o.l., zastosowanie będą miały reguły ogólne umieszczone w o.p. Regulacja zawarta w art. 70 § 1 o.p. określa, że zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku. Słusznie zauważono w doktrynie prawa podatkowego, że przedawnienie zobowiązań podatkowych dotyczy wszystkich zobowiązań, bez względu na sposób ich powstania, a więc przedawnieniu podlegają na takich samych zasadach zarówno zobowiązania powstałe po doręczeniu decyzji ustalającej, jak i zobowiązania powstające z mocy prawa⁴¹.

W przypadku podatku od nieruchomości będących w posiadaniu osób fizycznych organ podatkowy jest uprawniony do ustalenia wymiaru zobowiązania podatkowego za pomocą wydania decyzji ustalającej, przez okres 3 lub 5 lat (art. 68 o.p.), a następnie organ podatkowy ma 5 lat na pobór podatku ustalonego podatku (art. 70 o.p.). Natomiast w przypadku zobowiązania podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości powstającego z mocy ustawy (tj. gdy podatnikami są osoby prawne lub jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej) obowiązuje jednolity termin na określenia wymiaru podatku i jego pobór, wynoszący 5 lat (art. 70 o.p.). Wskazany dualizm prowadzi do różnic w długości terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych w podatku od nieruchomości.

W odniesieniu do zobowiązania podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości termin przedawnienia wynosi 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku. Przedawnienie to następuje z mocy prawa i musi być z urzędu uwzględnione przez organ podatkowy, termin przedawnienia zaś nie może być odroczony ani przesunięty. Ponadto

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Zob. art. 59 § 1 pkt 9 o.p.

⁴¹ L. Etel (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Tom I. Zobowiązania podatkowe. Art. 1–119zzk*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, art. 70, nb. 3.

zobowiązanie podatkowe przedawnione nie może być skutecznie dochodzone, a wykonanie go powoduje powstanie nadpłaty.

Gdy podatnikiem podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, podatek od nieruchomości co do zasady płatny jest w ratach proporcjonalnych do czasu trwania obowiązku podatkowego, w terminach: do dnia 15 marca, 15 maja, 15 września i 15 listopada roku podatkowego. Jeżeli decyzja ustalająca nie została doręczona co najmniej na 14 dni przed terminem płatności raty podatku określonym w decyzji, to termin jej płatności wynosi 14 dni od dnia doręczenia decyzji ustalającej⁴². Oznacza to, że okres przedawnienia liczony jest od dnia, w którym upłynęło 14 dni od dnia doręczenia decyzji ustalającej. Jeżeli zatem organ podatkowy doręczył decyzję ustalającą wymiar podatku od nieruchomości za 2019 r. w dniu 13 lipca 2022 r., to przedawnienie tego zobowiązania podatkowego nastąpi z upływem 31 grudnia 2027 r., tj. po 8 latach od końca roku kalendarzowego, którego dotyczy obowiązek podatkowy. W skrajnych wypadkach okres ten może wynosić 11 lat, gdyż stosownie do art. 68 § 2 o.p., jeżeli podatnik nie złożył deklaracji lub w złożonej deklaracji nie ujawnił wszystkich danych niezbędnych do ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego, organ podatkowy ma 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy, na wydanie i doręczenie decyzji ustalającej, następnie 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku (tj. 14 dni od doręczenia decyzji – zob. art. 47 § 2 o.p.) na pobór podatku. Zobrazujmy to przykładem. Podatnik w 2016 r. nabył nieruchomość, nie złożył jednak stosownej deklaracji w zakresie podatku od nieruchomości. Organ podatkowy w dniu 22 grudnia 2021 r. wydał decyzję ustalającą wymiar podatku od nieruchomości za 2016 r., która została doręczona w dniu 28 grudnia 2021 r. Doszło zatem do powstania zobowiązania podatkowego, gdyż decyzja ustalająca wysokość tego zobowiązania została doręczona przed upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy (zob. art. 68 § 2 pkt 2 o.p.). Zgodnie z art. 47 § 2 o.p. termin płatności podatku w takim przypadku wynosić będzie 14 dni od dnia doręczenia decyzji ustalającej, zatem upływa on w dniu 11 stycznia 2022 r. Powstałe zobowiązanie podatkowe w zakresie podatku od nieruchomości za 2016 r. przedawni się zatem z upływem 31 grudnia 2027 r., tj. po 5 latach, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku.

Gdy podatnikiem podatku od nieruchomości są osoby prawne lub jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej, ma zastosowanie regulacja zawarta

⁴² Zob. art. 47 § 2 o.p.

w przepisie art. 6 ust. 9 pkt 3 u.p.o.l., zgodnie z którą osoba prawna obowiązana jest wpłacać obliczony w deklaracji podatek od nieruchomości – bez wezwania – na rachunek właściwej gminy, w ratach proporcjonalnych do czasu trwania obowiązku podatkowego, w terminie do dnia 15. każdego miesiąca, a za styczeń do dnia 31 stycznia. Taka konstrukcja podatku od nieruchomości od osób prawnych i jednostek organizacyjnych uzasadnia zatem zastosowanie art. 47 § 3 o.p. przy ustalaniu terminu płatności. Zgodnie z regułą określoną w art. 47 § 3 o.p., jeżeli podatnik jest obowiązany sam obliczyć i wpłacić podatek, za termin płatności uważa się ostatni dzień, w którym, zgodnie z przepisami prawa podatkowego, wpłata powinna nastąpić. Termin płatności podatku odnosi się również do terminów płatności zaliczek na podatek, w myśl bowiem art. 3 pkt 3 o.p., przez pojęcie podatku rozumie się również zaliczki na podatek. Termin płatności zobowiązania podatkowego przypada zatem w zakresie podatku od nieruchomości w zakresie poszczególnych rat podatku odpowiednio na 31 stycznia oraz na każdy 15 dzień kolejnego miesiąca kalendarzowego w danym roku podatkowym. Termin płatności ostatniej raty podatku od nieruchomości za dany rok przypada na dzień 15 grudnia. Dlatego zobowiązanie podatkowe w zakresie podatku od nieruchomości za dany rok przedawnia się z dniem 31 grudnia roku, w którym upłynęło 5 lat od terminu płatności podatku (zob. art. 70 § 1 o.p.).

Wydanie przez organ podatkowy decyzji określającej nie wpływa na termin przedawnienia zobowiązania podatkowego. Niedopuszczalna jest interpretacja stosowana przez niektóre organy podatkowe, zgodnie z którą wydanie decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego na podstawie art. 21 § 3 o.p. powoduje, iż termin płatności podatku zostaje ustalany na nowo, gdyż zastosowanie znajdzie art. 47 § 1 o.p. Wskazać należy, że decyzją organu podatkowego nie może być bowiem modyfikowany określony ustawowo termin płatności podatku, a regulacja zawarta w art. 47 § 1 o.p. dotyczy jedynie decyzji ustalających wysokość zobowiązania podatkowego (decyzji konstytucyjnych), a nie decyzji określających wysokość zobowiązania podatkowego w rozumieniu art. 21 § 3 o.p.⁴³, tj. decyzji deklaratoryjnych.

Zobowiązanie podatkowe w podatku od nieruchomości osób prawnych i jednostek organizacyjnych powstaje w sposób określony w art. 21 § 1 pkt 1 o.p., a więc z chwilą zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa wiąże powstanie takiego zobowiązania. W podatkach, w których wszystkie elementy zobowiązania

⁴³ Przepis ten ma zastosowanie do sytuacji, gdy podatnik „nie zapłacił w całości lub w części podatku, nie złożył deklaracji albo że wysokość zobowiązania podatkowego jest inna niż wykazana w deklaracji, albo powstałego zobowiązania nie wykazano”. Wówczas „organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego”.

podatkowego określone są z mocy prawa, a samo zobowiązanie podatkowe istnieje obiektywnie w wysokości wynikającej z przepisów prawa, decyzja ma charakter deklaratoryjny, tj. nie kreuje zobowiązania podatkowego, a jedynie potwierdza istnienie takiego zobowiązania powstałego już z mocy prawa (*ex lege*), do wykonania którego podatnik był zobowiązany w terminach i w wysokości określonych przepisami prawa. Wydanie decyzji określającej na podstawie art. 21 § 3 o.p. nie przerywa ani nie zawiesza biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego.

Momentu powstania zobowiązania podatkowego w przypadku podatku od nieruchomości osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej, wynikającego wprost z art. 21 § 1 pkt. 1 o.p. nie zmienia także fakt określenia go w prawidłowej wysokości przez organ podatkowy dopiero w wydanej decyzji określającej. Zobowiązanie to powstało już wcześniej i powinno zostać wykonane w terminie przewidzianym w przepisach prawa, tj. art. 6 ust. 9 pkt 3 u.p.o.l. Wydanie decyzji określającej nie zmienia terminu płatności zobowiązania podatkowego w niej określonego⁴⁴.

Okoliczność, że w toku postępowania podatkowego prowadzonego w stosunku do podatnika organ określi, że wysokość zobowiązań podatkowych w podatku od nieruchomości jest inna niż wykazana w deklaracjach podatkowych, co będzie skutkować w ocenie organu koniecznością wydania decyzji określających wysokość zobowiązania podatkowego, nie oznacza, że zobowiązanie to powstało w dacie, w jakiej decyzja ta stała się ostateczna. Przyjęcie takiej koncepcji byłoby sprzeczne z treścią art. 21 § 1 pkt 1 lit. a) w związku z art. 21 § 3 o.p. i deklaratoryjnym (a więc potwierdzającym zaistnienie określonego stanu prawnego) charakterem decyzji wydawanych w trybie tego ostatecznego przepisu⁴⁵.

Powyższe oznacza, iż w przypadku, gdy podatnikiem podatku od nieruchomości jest osoba prawna lub jednostka organizacyjna, zobowiązanie podatkowe zawsze przedawni się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał lub istniał obowiązek podatkowy (tj. podatnik posiadał daną nieruchomość).

Podsumowanie

Przedstawiona analiza wskazuje na zróżnicowany okres przedawnienia zobowiązania podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości, z uwagi na osobę podatnika. W celu usystematyzowania rozważań zawartych w artykule oraz

⁴⁴ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 9.03.2020 r., sygn. III SA/GI 1057/19, Legalis; wyrok WSA w Rzeszowie z 11.04.2017 r., sygn. I SA/Rz 133/17, Legalis.

⁴⁵ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 27.04.2017 r., sygn. III SA/Wa 1112/16, Legalis.

zobrazowania różnic w terminach przedawnienia zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości, w tab. 1 przedstawione zostały możliwe sytuacje.

Tabela 1. Zróznicowanie w terminach przedawnienia zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości

Podatek od nieruchomości od osób fizycznych		Podatek od nieruchomości od osób prawnych, jednostek organizacyjnych oraz spółek niemających osobowości prawnej, jednostek organizacyjnych KOWR oraz jednostek organizacyjnych PGL LP
Nie doręczono decyzji ustalającej w ciągu 3 lub 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy.	Doręczono decyzję ustalającą w ciągu 3 lub 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy.	Przedawnienie zobowiązania podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości następuje z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku (tj. licząc od roku podatkowego, którego dotyczy zobowiązanie podatkowe) – zob. art. 70 § 1 w zw. z art. 47 § 3 o.p.
Zobowiązanie podatkowe nie powstało, nastąpiło przedawnienie prawa do wydania decyzji ustalającej wymiar podatku od nieruchomości – zob. art. 68 § 1 i 2 o.p.	<p>Przedawnienie zobowiązania podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości następuje z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku (tj. od roku podatkowego którego dotyczy zobowiązanie podatkowe lub roku, w którym upłynęło 14 dni od doręczenia decyzji ustalającej) – zob. art. 70 § 1 w zw. z art. 47 § 2 o.p.</p> <p>Przedawnienie zobowiązania podatkowego następuje z upływem 5–11 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy.</p> <p>Przykład: zobowiązanie podatkowe w zakresie podatku od nieruchomości za rok 2017 przedawni się z upływem 31 grudnia 2022 r., jeżeli decyzję ustalającą doręczono do 16 grudnia 2017 r. (tj. po 5 latach od końca roku kalendarzowego, którego dotyczy obowiązek podatkowy).</p> <p>Przykład: decyzję ustalającą wymiar podatku od nieruchomości za 2016 rok doręczono w dniu 28 grudnia 2021 r., zatem zobowiązanie podatkowe w zakresie podatku od nieruchomości za rok 2016 przedawni się z upływem 31 grudnia 2027 r. (tj. po 11 latach od końca roku kalendarzowego, którego dotyczy obowiązek podatkowy).</p>	<p>Przedawnienie zobowiązania podatkowego następuje zawsze z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, którego dotyczy obowiązek podatkowy.</p> <p>Przykład: zobowiązanie podatkowe w zakresie podatku od nieruchomości za rok 2017 przedawni się z upływem 31 grudnia 2022 r.</p>

Źródło: opracowanie własne.

Podkreślić należy, że na gruncie regulacji podatku od nieruchomości nie tylko definicja budowli budzi wątpliwości konstytucyjne. Zróznicowanie terminów przedawnienia zobowiązania podatkowego wywołuje zastrzeżenia w świetle konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Z tego powodu ustawodawca powinien rozważyć, czy jest ono uzasadnione i dopuszczalne.

Bibliografia

Literatura

- Borszowski P., Stelmaszczyk K., *Komentarz do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Dowgier R., Etel L., Liszewski G., Pahl B., *Podatki i opłaty lokalne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Etel L. (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Tom I. Zobowiązania podatkowe. Art. 1-119zzk*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Etel L., *Podatki od nieruchomości 2009*, C.H.Beck, Warszawa 2009.
- Mariański A. (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1740.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1452.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2351.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2651 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1961 ze zm.

Orzecznictwo

- Postanowienie TK z 15.12.2020 r., sygn. S 3/20.
- Postanowienie TK z 19.01.2021 r., sygn. Ts 138/20.
- Uchwała 7 sędziów NSA z 6.10.2003 r., sygn. FPS 8/03, Legalis.
- Wyrok NSA w Poznaniu z 27.02.1992 r., sygn. SA/Po 1346/91, LEX nr 60677.
- Wyrok TK z 13.09.2011 r., sygn. P 33/09, OTK ZU 2011, nr 7/A/2011, poz. 71.
- Wyrok TK z 17.07.2012 r., sygn. P 30/11, OTK-A 2012, nr 7, poz. 81.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 9.03.2020 r., sygn. III SA/Gl 1057/19, Legalis.
- Wyrok WSA w Lublinie z 24.03.2021 r., sygn. I SA/Lu 491/20, Legalis.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z 11.04.2017 r., sygn. I SA/Rz 133/17, Legalis.
- Wyrok WSA w Warszawie z 26.01.2004 r., sygn. III SA 999/02, LEX nr 149277.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27.04.2017 r., sygn. III SA/Wa 1112/16, Legalis.

Streszczenie: Przedawnienie zobowiązania podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości stanowi złożone zagadnienie ze względu na zróżnicowany sposób powstawania tego rodzaju zobowiązania podatkowego. Zobowiązanie podatkowe w zakresie podatku od nieruchomości powstać może zarówno z mocy prawa, jak i w następstwie doręczenia decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego. Przepisy Ordynacji podatkowej określają dwa typy terminów przedawnienia: przedawnienie prawa do wydania decyzji ustalającej wysokość podatku i przedawnienie zobowiązania podatkowego. Upływ terminu przedawnienia co do zasady powoduje, że podatnik nie będzie już zobowiązany do zapłaty podatku. Przedawnienie prawa do wydania decyzji ustalającej wysokość podatku dotyczy sytuacji, w której zobowiązanie podatkowe powstaje w wyniku doręczenia podatnikowi decyzji podatkowej. Od przedawnienia terminu do wydania decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego należy odróżnić termin przedawnienia samego zobowiązania podatkowego. Zróżnicowanie terminów przedawnienia zobowiązania podatkowego wywołuje zastrzeżenia w świetle konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

Słowa kluczowe: ordynacja podatkowa, zobowiązanie podatkowe, decyzja ustalająca, decyzja określająca.

Limitation of tax liability in case of the real estate tax: Determining decision versus specifying decision

Abstract: *The provisions of the Code of Tax Proceedings in Poland define two types of limitation periods: limitation of the right to issue a decision determining the amount of tax and limitation of a tax liability. As a rule, the expiry of the limitation period means that the taxpayer will no longer be required to pay the tax. The statute of limitations for the right to issue a decision determining the amount of tax applies to a situation in which a tax liability arises as a result of delivering a tax decision to the taxpayer. The limitation period for the tax liability itself should be distinguished from the limitation period for issuing a decision specifying the amount of the tax liability. Differentiation of limitation periods for tax liabilities raises objections in the light of the constitutional principle of equality before the law.*

Keywords: Code of Tax Proceedings (Poland), tax liability, determining decision, specifying decision.

Postępowanie kontrolne jako element zarządzania państwem – wybrane aspekty

Wprowadzenie

Kontrola jest jedną z podstawowych funkcji kierowania. Ten ostatni element zarządzania poprzedzony jest takimi czynnościami, jak planowanie, organizowanie oraz motywowanie. W systemie administrowania państwem kontrola zarówno nad czynnościami urzędniczymi, jak i postępowaniem obywateli powinna być wykonana przez profesjonalnie przygotowanych urzędników.

Celem artykułu jest określenie istoty kontroli w administracji publicznej w kontekście rozumienia kontroli na gruncie nauk o zarządzaniu, a także wskazanie podstawowych rodzajów patologii występujących w podczas procesu kontroli. Wynikają one zarówno z nieodpowiedniego przygotowania merytorycznego, jak i ze zwykłej opieszałości czy zaniedbania urzędniczego. Wpływają one niewątpliwie na skuteczność realizacji tej funkcji zarządzania, którą jest kontrola. Kontrola² jest jednym z elementów administrowania państwem, pomaga w regulowaniu funkcjonowania państwa oraz ułatwia osiągnięcie zamierzonych celów publicznych.

¹ Dr, Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu, ORCID 0000-0002-3225-5185; email: torzech@puas.pl.

² W nauce administracji tradycyjnie odróżnia się kontrolę od nadzoru. Nadzór oznacza bowiem „nie tylko kontrolę, ale i prawo wydawania zarządzeń i poleceń mających na celu usunięcie stwierdzonych braków i uchybień”. Ponadto uznaje się w doktrynie prawa administracyjnego, że „pojęcie nadzoru ma rację bytu jedynie tam, gdzie między jednostkami nie występują powiązania organizacyjne, a jeżeli one są, należy zrezygnować z pojęcia nadzoru na rzecz kierownictwa” – A. Gołębiewska, A. Kociołek-Pęksa, *Kontrola i nadzór w prawie administracyjnym – wybrane zagadnienia teoretycznoprawne i dogmatycznoprawne*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2018, nr 67/3/2018, s. 46.

Administracja publiczna pełni istotną funkcję w społeczeństwie. Ta wyjątkowość powoduje, że jest przedmiotem zainteresowania różnych dyscyplin naukowych, w tym zarówno nauk o zarządzaniu i jakości, jak i m.in. nauki administracji, nauk politycznych i historycznych, także nauk prawnych³. Ramy niniejszego opracowania ograniczają opis szerzej zakrojonych badań, dlatego zostały zawężone do wybranych aspektów.

Kontrola w ujęciu nauk o zarządzaniu

Kontrola jest jedną z podstawowych funkcji zarządzania. Jako podstawowy element kierowania została uznana już przez Taylora, który zalecał nadzorowanie pracowników. Czynność tę należało wykonać, aby mieć pewność, że stosują się do zaleceń i prawidłowo wykonują powierzone im zadania⁴.

Kontrola może być przeprowadzona w ujęciu wewnątrzorganizacyjnym lub otoczenia. Kontrola jako proces występuje na wielu etapach zarówno zarządzania, jak i działań wykonawczych. Już podczas planowania kontroluje się zamierzenia organizacji, gdyż ustalenie norm efektywności jest istotne w określeniu celów, zarówno pośrednich, jak i końcowych. Porównanie faktycznych osiągnięć badanego układu z zakładanym celem oraz określenie ewentualnych odchyłeń są ważne na każdym etapie zarządzania. Na etapie planowania dokładnie określa się system pomiarowy. Do podstawowych narzędzi kontrolnych należą: terminowość, kosztochłonność oraz kluczowe etapy projektu lub procesu.

Ogólnikowe określenie priorytetów nie wnosi nic do układu, gdyż tylko precyzyjnie sformułowane cele są możliwe do oceny pod względem zarówno dokładności, jak i przydatności⁵. Monitoring obejmuje również przepływ informacji pomiędzy poszczególnymi elementami systemu. Odpowiedni komunikat dostarczony do właściwej komórki może spowodować podjęcie działań korygujących. Korekty muszą obejmować działania doraźne, ale mogą również doprowadzić do zmiany nie tylko norm, lecz nawet celów.

Dzięki kontroli można regulować działania organizacji. Bez niej żaden lider zespołu nie jest w stanie ocenić efektów działania całego zespołu. Monitoring umożliwia wychwytywanie błędów, zarówno małych, jak i poważnych usterek. Pojedyncze, drobne uchybienia rzadko przynoszą ujemne skutki dla organizacji,

³ K. Małyś-Ptak, *Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 28.

⁴ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, tł. A. Jankowiak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2022, s. 43.

⁵ J.A.F. Stoner, E. Freeman, D.R. Gilbert, *Kierowanie*, tł. A. Ehrlich, PWE, Warszawa 2011, s. 538.

często są też niewykrywane. Jednak kumulacja mikrouchybień może zakłócić proces, a nawet okresowo sparaliżować cały układ, dlatego wczesne ich wykrycie, identyfikacja oraz analiza skutków są niezbędne do zapewnienia ciągłości systemu.

Monitoring może dużo wcześniej wykazać możliwość wystąpienia poważnych problemów. Ocena skali zagrożenia jest istotna w planowaniu dalszego procesu. Wiedza o zagrożeniu, jego właściwa identyfikacja oraz prawidłowa prognoza dotycząca skutków błędów dają możliwość odpowiedniego przygotowania organizacji i podjęcia działań zapobiegawczych. Odpowiednie przygotowanie systemu ma na celu przeciwstawienie się niekorzystnemu rozwojowi skutków błędów.

Brak kontroli daje zespołowi złudne poczucie bezpieczeństwa. Niewykrycie odchyżeń od normy utrudni identyfikację błędów i ich skutków. Kontroli zawsze towarzyszy odpowiednia dokumentacja. Wykorzystane w raportach odpowiednie wskaźniki ułatwiają odczytywanie zawartych w nich informacji. Aby opisy mogły spełnić swoją funkcję, czyli być podstawą konstruktywnych decyzji, muszą być sporządzone według odpowiedniej procedury. Informacje z kontroli powinny być oparte na zasadzie rzetelności, na prawdziwym i wiernym obrazie stanu rzeczywistego. Kolejnym elementem raportu pokontrolnego jest istotność informacji, które są niezbędne do dalszego planowania lub podejmowania decyzji⁶.

Zasada przydatności informacji z kontroli jest oparta na terminowości. W przypadku długiej zwłoki dostarczenia danych z kontroli, zdobyta z monitoringu wiedza może stać się bezużyteczna. Upływ czasu uniemożliwi uznanie informacji za wartościowe w procesie podejmowania racjonalnych decyzji. Raporty dostarczone w odpowiednim momencie będą istotne w obiektywnym planowaniu przyszłości.

Istota kontroli wewnętrznej i zewnętrznej w administracji publicznej

Przedmiotem kontroli w zarządzaniu państwem jest badanie zaistniałego stanu organizacyjno-wykonawczego organów władzy oraz podległych im instytucji. Strukturę organizacyjną urzędów państwowych analizuje się ze względu na ich obszar działania i właściwość. Kryteria kontroli zapisane są w przepisach.

⁶ M. Drożdż, *Skuteczna przedsiębiorczość w zmieniającym się otoczeniu poprzez efektywny pomiar wyników podmiotów gospodarczych*, [w:] A. Puto, P. Nowodziński (red.), *Wyzwania i perspektywy przedsiębiorczej organizacji. Przedsiębiorstwo, rozwój, strategia*, t. I, Politechnika Częstochowska, Częstochowa 2015, s. 45, 46.

W odniesieniu do jednostek państwowych stosuje się kryteria zgodności z prawem, celowości, rzetelności oraz gospodarności⁷. Kontroli podlegają również zasady podziału pracy⁸.

Do najważniejszych zadań kontroli administracji publicznej należy weryfikacja przestrzegania przepisów prawnych. Kryteria te wynikają z zasady praworządności zawartej w Konstytucji RP, która określa, że wszystkie organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa⁹. Oznacza to, że działalność organów władzy publicznej (również jednostek administracji) musi być zgodna z obowiązującym w danym momencie porządkiem prawnym¹⁰. Ze względu na charakter oraz osoby wykonujące kontrolę może ona być wewnętrzna i zewnętrzna.

Kontrola wewnętrzna obejmuje działalność sprawdzającą prawidłowość przebiegu procesu w stosunku do zamierzonego celu, przez co ma bezpośredni kontakt z zarządzaniem¹¹. Monitoring postępowania często jest wykorzystywany w delegowaniu uprawnień na podwładnych. Dzięki odpowiednio rozwiniętemu nadzorowi przełożony ma możliwość oceny postępowania pracowników. Delegacja uprawnień zwiększa kreatywność podwładnych, przez co z narzędzi kontroli może stać się systemem motywacyjno-sterującym niższe szczeble w hierarchii organizacji. W kontroli wewnętrznej ważnym elementem są relacje, które mogą mieć następujące stopnie elastyczności¹²:

- maksymalnie elastyczne,
- silnie elastyczne,
- elastyczne,
- minimalnie elastyczne,
- sztywne.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.), art. 203 ust. 1.

⁸ B. Detyna, M. Potopowicz, *Zachowania patologiczne w administracji publicznej – mechanizmy występowania i przeciwdziałanie*, [w:] B. Detyna, P. Szymaniec (red.), *Administracja publiczna – zagadnienia prawne, instytucjonalne i koncepcje zarządzania*, nr 1, Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium”, Radom 2020, s. 39.

⁹ Konstytucja RP, art. 7.

¹⁰ M. Kmak, *Kontrola administracji publicznej – ujęcie systemowe (wybrane aspekty)*, „Homo Politicus” 2018, vol. 13, s. 90.

¹¹ B. Nadolna, *System kontroli wewnętrznej w przedsiębiorstwie*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania (Uniwersytet Szczeciński)”, 2009, nr 16, s. 272–273.

¹² N. Orzech, *Elastyczność relacji szkół zawodowych jako element przewagi konkurencyjnej na rynku edukacyjnym – badania empiryczne*, [w:] B. Detyna, P. Szymaniec (red.), *Administracja publiczna – zagadnienia prawne, instytucjonalne i koncepcje zarządzania*, nr 1, Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium”, Radom 2020, s. 212.

Wysoki poziom relacji pokontrolnych umożliwia oddziaływania na przyszłość organizacji. Dzięki kontroli wewnętrznej organizacja publiczna:

- minimalizuje liczbę błędów,
- niweluje złożoność organizacyjną,
- poprawia jakość swojej działalności,
- szybciej dostosowuje się do zmienności zarówno własnej, jak i otoczenia.

Instytucje administracji dzięki kontroli wewnętrznej mogą przeciwdziałać różnym negatywnym oddziaływaniom. Dzięki dobrze złożonemu systemowi kontroli wewnętrznej można dokonać analizy ryzyka działalności organizacji. Badanie to obejmuje następujące obszary działalności:

- określenie celów pośrednich jednostki jako punktów kontrolnych,
- ustalenie wykrytych obszarów ryzyka oraz identyfikację jego rodzajów,
- ustalenie zespołów albo osób, które będą odpowiedzialne za poszczególne etapy procesu lub inne formy działalności,
- określenie zarówno wysokości progów samego ryzyka, jak i jego wystąpienia,
- techniki szacowania ryzyka oraz sposoby ich interpretacji.

Kontrola wewnętrzna musi być dopasowana do specyfiki organizacji. Koszty wdrożenia i kontroli nie mogą przewyższać korzyści uzyskanych dzięki niej. Zakres kontroli wewnętrznej powinien obejmować wszystkie szczeble struktury organizacyjnej, żadna komórka nie może zostać pominięta. Monitoring musi być całkowicie udokumentowany, a akta wpisane do odpowiedniego rejestru. Uzyskane informacje powinny zostać zarchiwizowane oraz chronione zarówno przed utratą, jak i przed dostępem osób nieuprawnionych. Wyniki kontroli można wykorzystać do analizy zachodzących zmian, które obejmą wnętrze organizacji oraz jej otoczenie. Sposób wykorzystania informacji uzyskanych z kontroli wewnętrznej zależy od kierownika jednostki administracji publicznej, który jest odpowiedzialny nie tylko za kierowanie organizacją, lecz także za współpracę posiadanych zasobów¹³.

Od początku 2010 r. w systemie finansów publicznych wprowadzono kontrolę zarządczą, która jest rodzajem kontroli wewnętrznej i weszła w miejsce występującej w poprzednich przepisach o finansach publicznych instytucji kontroli finansowej. Celem jej wprowadzenia miało być zapewnienie narzędzi skutecznego zarządzania procesami zachodzącymi w danej jednostce. Kontrolę zarządczą rozumie się jako system wspomagający zarządzanie obejmujący m.in. procedury,

¹³ A. Michalik, *Rola kompetencji menedżera w organizacji*, [w:] R. Kucęba, R. Olejnik, K. Smoląg (red.), *Koncepcje zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2016, s. 303.

instrukcje i zasady postępowania służące określeniu, w jakim stopniu cele jednostki zostały osiągnięte¹⁴. Za jej cel uznaje się zapewnienie skutecznego i efektywnego przepływu informacji¹⁵. Obowiązująca ustawa o finansach publicznych określa kontrolę zarządczą jako: „ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy”, a wśród jej celów wymienia m.in. zarządzanie ryzykiem¹⁶. Ustawa ta wymaga przygotowania na różnych szczeblach funkcjonowania sektora finansów publicznych trzech rodzajów dokumentów: planu działalności na rok następny, sprawozdania z wykonania planu działalności oraz oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za dany rok¹⁷. Uwagi w przedmiocie tego, czy dokumenty te spełniają swoją funkcję w procesie kontroli, poczynione zostaną w dalszej części pracy.

Kontrola zewnętrzna administracji państwowej prowadzona jest przez niezależne organy. Do zewnętrznej kontroli zaliczamy:

- kontrolę parlamentarną wykonaną przez przedstawicieli Sejmu i Senatu RP w podmiotach administracji publicznej; posłowie lub senatorowie mogą bezpośrednio zadawać pytania i składać interpelacje w sprawach bieżących, aby rząd i jego członkowie zwrócili uwagę na nieprawidłowości w podległych im podmiotach¹⁸; do najskuteczniejszych narzędzi należą interpelacje, na które przedstawiciele Rady Ministrów muszą pisemnie odpowiedzieć w ciągu 21 dni¹⁹;
- kontrolę Trybunału Stanu, jednego z najstarszych organów kontroli podmiotów publicznych w Polsce (protoplastą był zatwierdzony 3 maja 1791 r. Sąd Sejmowy)²⁰; Trybunał Stanu²¹ jest obecnie właściwym organem

¹⁴ J. Płoskonka, *Pojęcie kontroli w ujęciu zarządczym*, „Kontrola Państwowa” 2006, r. LI, nr 2 (307), s. 3–28.

¹⁵ P. Dowgiałło, *Kontrola zarządcza a metody zarządzania organizacją*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2011, nr 669: „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 42, s. 49–59.

¹⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.), art. 68, ust. 1 i ust. 2.

¹⁷ *Ibidem*, art. 70.

¹⁸ J. Juchniewicz, *Instrumenty realizacji funkcji kontrolnej Sejmu – próba oceny skuteczności*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 1 (13), s. 23.

¹⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. z 2022 r., poz. 990 ze zm.), art. 193.

²⁰ B. Opaliński, *Trybunał Stanu w polskim porządku ustrojowym. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 2 (6), s. 113.

²¹ Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 762.

- w zakresie egzekwowania od osób piastujących najważniejsze stanowiska państwowe odpowiedzialności konstytucyjnej oraz karnej;
- kontrolę Trybunału Konstytucyjnego, który powołany jest do monitorowania konstytucjonalności prawa²²;
 - kontrolę i interwencję Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka²³; rzecznicy wypełniają lukę w systemie kontrolnym państwa, wynikającą z niechęci organów do publicznej krytyki; instytucje te działają w imieniu parlamentu, ale działania są podejmowane w interesie jednostek; zarówno Rzecznik Praw Obywatelskich, jak i Rzecznik Praw Dziecka ingerują tam, gdzie zawodzą formalne środki kontroli administracji publicznej²⁴;
 - kontrolę Najwyższej Izby Kontroli, która jest konstytucyjnym organem kontroli państwowej; jako instytucja nie jest zakwalifikowana do żadnej władzy RP, ale kontroluje działalność różnych organów władzy bez względu na ich przyporządkowanie organizacyjne²⁵;
 - kontrolę sądową, w tym kontrolę sądów administracyjnych; sądy jako organy państwowe zajmują pozycję specjalną, będąc konstytucyjnymi organami władzy, posiadającymi uprawnienia do wykonywania wymiaru sprawiedliwości; sądy administracyjne dokonują kontroli wydanych aktów prawnych pod względem ich zgodności z prawem²⁶;
 - kontrolę społeczną, która jest oparta na całym systemie zakazów i nakazów skierowanych do urzędników państwowych; celem tego typu kontroli jest wymuszenie wykonania zadań, które są przypisane poszczególnym instytucjom; ze względu na charakter mogą przybrać formę mechanizmu psychospołecznego lub moralno-społecznego²⁷.

²² Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2393.

²³ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 627 ze zm.); Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 141 ze zm.).

²⁴ N. Banaszak, *Skuteczność działania Rzecznika Praw Obywatelskich – podstawowe problemy*, „Studia Lubuskie” 2009, t. V, s. 66–67.

²⁵ M. Berek, *Rola Najwyższej Izby Kontroli w procesie kontroli stosowania i zakresie inspirowania zmian prawa*, [w:] P. Jabłoński, J. Kaczor, M. Pichlak (red.), *Prawo i polityka w sferze publicznej, perspektywa wewnętrzna*, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2017, s. 140.

²⁶ K. Małysa-Ptak, *op. cit.*, s. 226.

²⁷ H. Januszek, J. Sikora, *Podstawy socjologii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2012, s. 60–61.

Zakres oraz tryby kontroli administracji publicznej

Kontrola jako proces składa się z wielu odpowiednio dobranych etapów. Ustalona sekwencja czynności tworzy logiczny ciąg działań. Kontrola jest procesem dynamicznym, rozwijającym się w miarę następowania po sobie czynności składających się na nią²⁸:

- przygotowania kontroli, w skład którego wchodzi ustalenie stanu pożądanego,
- podjęcia kontroli i określenia stanu faktycznego,
- oceny rezultatów, a w przypadku stwierdzenia odchyień wskazania zaleceń w celu usunięcia niedoskonałości,
- monitoringu skutków wprowadzonych zmian.

Administrowanie państwem należy do najbardziej skomplikowanych zespołowych czynności. W Polsce organy państwowe można podzielić na trzy zasadnicze grupy. Do pierwszej zaliczyć należy organy rządowe, w skład których wchodzi premier (prezes Rady Ministrów), poszczególni ministrowie i inne centralne organy administracji publicznej. Elementem administracji rządowej jest wojewoda. Tego delegata Rady Ministrów w działaniach wspiera odpowiedni urząd.

Nie można pominąć zakresu odpowiedzialności drugiej grupy – jednostek samorządu terytorialnego, ich zadań oraz roli, jaką odgrywają w związku z powiązaniem z lokalną społecznością oraz ze znajomością ich potrzeb w zależności od rozwoju sytuacji. Działania jakiegokolwiek samorządu wyższego rzędu nie mogą ograniczać samodzielności podmiotów niższego szczebla. Do jednostek samorządu terytorialnego zalicza się gminy (w tym miasta na prawach powiatu), powiaty i województwa.

Trzecią grupą organów państwowych mającą wpływ na zarządzanie publiczne w Polsce są organy administracji, zarówno zespolonej, jak i niezespolonej, która odpowiada za zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Administracja zespolona pokrywa się z podziałem administracyjnym kraju, a wtedy zasięg władzy organu publicznego odpowiada obszarowi województwa czy powiatu – np. nadzór budowlany czy Państwowa Straż Pożarna. W sytuacjach, gdy umiejscowienie lokalnych szczebli władzy publicznej nie pokrywa się z wyznaczonymi granicami podziału administracyjnego kraju, występuje administracja niezespolona – m.in. organy administracji morskiej (dyrektorzy urzędów morskich) czy organy Straży Granicznej.

²⁸ E. Kubas, *System kontroli administracji publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2014, z. 84/2014: „Prawo” nr 15, s. 64.

Zarządzanie przedmiotowe jednostek administracji publicznej opiera się na formalnie określonych w odpowiednich aktach prawnych celach. Cel kontroli jest ściśle związany z określoną potrzebą i jej konkretyzacją. Zarządzanie państwem może być formułowane w sposób przedmiotowy, czynnościowy lub efektywnościowy. Można je hierarchizować pod względem ważności na poziomie strategicznym, taktycznym oraz operacyjnym.

Przedmiotowość pozwala na osiągnięcie pożądanego stanu rzeczy w określonym przez prawo zakresie. Rezultaty działań muszą spełniać wszystkie żądane funkcje (np. wyposażenie) albo posiadać wymagane własności (np. stan techniczny). Przedmiotowość może mieć charakter dynamiczny (wykonanie określonej czynności) lub statyczny (stan).

Kolejnym elementem obejmującym kontrolę jest jej procedura. Oparta na przepisach prawnych metodyka kontroli oraz ograniczenia dotyczące właściwości kontrolującego organu powodują ograniczenia zakresu kontroli. Bardzo często w odrębnych przepisach określone są specyficzne dla badanego obiektu narzędzia oraz kwalifikacje kontrolującego, niezbędne do przeprowadzenia kontroli. Wymagania te, oprócz ograniczeń prawnych, faktycznie uniemożliwiają niepowołanym podmiotom przeprowadzenie kontroli.

Kontrola administracji publicznej nie może ograniczać się do działania jednej instytucji kontrolującej. Duże zróżnicowanie form oraz podmiotów kontrolujących rodzi problemy zharmonizowania systemu kontroli²⁹. Liczebność tych podmiotów oraz długotrwałość procesu kontroli nie mogą doprowadzić do paraliżu jednostki, która jest poddawana kontroli.

Podstawowe błędy administracji publicznej podczas kontroli

Kontrola administracji publicznej może być rozpoczęta w dwóch trybach³⁰:

- kontroli przeprowadzonej w trybie zwykłym; jest to kontrola planowana, ujęta w programie kontroli, zarówno pod względem zakresu, jak i okresu jej przeprowadzenia;
- kontroli przeprowadzonej w trybie uproszczonym, wykonywanej wskutek doraźnych potrzeb.

²⁹ M. Zirk-Sadowski, *Kontrola administracji publicznej*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017, s. 283.

³⁰ J. Wyporska-Frankiewicz, E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, *Kontrola wykonania zadań i nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 157, 158.

Kontrola powinna zapewnić odpowiednią ilość informacji związanych ze skutkami działań administracji. Długotrwałe tworzenie procedur wykonawczych oraz brak odpowiedniego egzekwowania przepisów w instytucjach publicznych mogą doprowadzić do zmiany zakładanego celu. Dodatkowo liberalne podejście urzędników podczas wykonywania obowiązków służbowych wypaczy sens kontroli. Często takie działanie wywodzi się z pobudek osobistych urzędników, którzy działają na korzyść podmiotów kontrolowanych³¹.

Najczęściej spotykanymi patologiami w sektorze publicznym są: lobbing, kumoterstwo i nepotyzm, korupcja. Patologie pojawiają się wraz z możliwościami arbitralnego rozstrzygnięcia w sprawach administracyjnych³². Dodatkowo do patologii należą różnego rodzaju nadużywanie stanowiska, prowadzenie prac niezgodnie z obowiązkami oraz nieefektywne wykorzystanie zasobów. Każdy urzędnik zajmujący stanowisko związane z kontrolą podległych mu jednostek musi posiadać odpowiednie wzorce etyczne. Fundamenty właściwej postawy muszą być budowane w oparciu o wartości moralne, które są trudne do uchwycenia³³.

Pierwszym z wymienionych źródeł patologii w kontroli jest lobbing, polegający na wywieraniu nacisku na osoby oraz wydawane przez nie decyzje. Lobbing osłabia demokrację przez popieranie silnych i wpływowych grup kosztem słabszych. Rezultatem jest uzależnienie decyzji organów państwa od grup nacisku o dużym potencjalnie ekonomicznym³⁴.

Kolejnymi elementami, które mogą doprowadzić do odchyień podczas wykonywania czynności kontrolnych, są nepotyzm i kumoterstwo. Oba zjawiska w sekwencji działania są do siebie bardzo zbliżone, ale różnią się przyczynami. Nepotyzm polega na wsparciu podczas kontroli przez decydentów osób spokrewnionych. Przedkładanie koneksji rodzinnych nad kompetencje powoduje w dłuższym okresie zaniżenie efektywności całej organizacji oraz utratę wiarygodności państwa. Jedną z pierwszych instytucji walczących z nepotyzmem był Kościół rzymskokatolicki, który w 1123 r. wprowadził celibat. Skutkiem zmian

³¹ J. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, tł. B. Czarny, P. Graca, R. Rapacki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 11, 12.

³² J. Zabłocki, *Przeciwdziałanie patologiom w sektorze publicznym na przykładzie zjawiska whistleblowingu*, [w:] M. Sadowski, P. Szymaniec (red.), *Prace z teorii i historii prawa oraz administracji publicznej*, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2012, s. 111.

³³ J. Piskorski, *Wzorce osobowe etyki policyjnej. Próba rekonstrukcji funkcji społecznych*, [w:] P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Zasady etyki zawodowej w służbach mundurowych. III seminarium z cyklu „Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych”*, Szkoła Policji, Piła 2013, s. 130.

³⁴ A. Kubiak, *Lobbing w polskim prawie i praktyce*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2013, vol. 16, s. 134. Próbę nadania określonych ram instytucjonalnych lobbingowi, ale jedynie w działalności prawotwórczej, zawiera Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 248).

było uniemożliwienie awansowania krewnym w hierarchiach władzy³⁵. Bardzo podobnie do nepotyzmu objawia się zjawisko protekcji, ale zamiast członków rodziny faworyzowani są znajomi decydentów. Najczęściej są to osoby związane z urzędnikiem, a ich wsparcie pomoże mu osiągnąć w krótkim okresie odpowiednią pozycję społeczną czy inne korzyści materialne i osobiste.

Podczas kontroli niekiedy może dojść do sytuacji, w których osoba reprezentująca podmiot kontrolowany wręcza lub obiecuje osobie z nadzoru korzyść materialną lub osobistą. Problemem związanym ze zjawiskiem korupcji jest przyzwolenie społeczne na nią. Skutki tego zjawiska zawsze wpływały negatywnie na całą organizację, gdyż w wyniku nieetycznych zachowań w instytucji może pojawić się nieformalna grupa, która ma na celu utrzymanie i umocnienie władzy, zapewnienie odpowiednich ścieżek kariery swoim członkom, podporządkowanie instytucji, aby realizowała ona partykularne interesy zainteresowanych i długotrwale zagwarantowała korzyści finansowe.

Kolejną patologią kontroli w administracji publicznej jest biurokratyzacja procesu kontroli, zwłaszcza kontroli wewnętrznej. W tym przypadku kontrolę przeprowadza się po to, aby pokazać podmiotom nadzorującym, że wykonało się obowiązek nałożony przez określone przepisy, czy to powszechnie obowiązujące, czy to wewnętrzne, a nie po to, aby uzyskać rzeczywisty obraz kontrolowanej organizacji lub jej części. Produkuje się zatem dokumenty, których rzeczywiste znaczenie dla funkcjonowania organizacji jest minimalne. Zjawisko to widać na przykładzie kontroli zarządczej, która została omówiona wcześniej. Przygotowując dokumenty w ramach kontroli zarządczej, tak dobiera się mierniki osiągnięcia celów, aby nie było trudno je osiągnąć. Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej, które jest obligatoryjnie przygotowywane w jednostkach sektora finansów publicznych, jest dokumentem zestandaryzowanym, co ma niewątpliwe zalety, ale także powoduje, że bywa wypełniany według wypracowanych w organizacji schematów, co skutkuje zmniejszeniem jego wartości informacyjnej. Oświadczenia dają pewien obraz problemów, które występują w organizacji, takich np., jak rotacja kadry utrudniająca skuteczne i terminowe wykonywanie zadań przypisanych danej jednostce. Jednakże pojawia się jednocześnie tendencja, aby w oświadczeniach źródeł tych problemów upatrywać głównie w czynnikach

³⁵ R. Rosicki, *Rzecz o nepotyzmie i kumoterstwie*, „Przegląd Politologiczny” 2012, nr 2, s. 134.

zewnątrznych, takich jak niski poziom płac w danym urzędzie³⁶. Przy takim podejściu kontrola zarządcza nie może osiągnąć swojego celu, którym jest zapewnienie właściwego przepływu informacji.

Ostatnim zjawiskiem związanym z niedoskonałością kontroli jest tzw. buta urzędnicza. W tym przypadku specjalistyczna wiedza będąca w posiadaniu funkcjonariuszy publicznych jest wykorzystywana do protekcyjnego traktowania zarówno podwładnych, jak i podmiotów kontrolowanych. Buta oparta jest na braku bezstronności w procesie decyzyjnym, pomijaniu interesu społecznego oraz zwiększaniu uzależnienia bezpośredniego otoczenia od własnej instytucji. Do częstych objawów należy łamanie zasady praworządności i nawet przeświadczenie o całkowitej bezkarności³⁷.

Podsumowanie

Kontrola jest jedną z funkcji zarządzania. W administrowaniu krajem jej skuteczność jeszcze bardziej nabiera znaczenia. Już podczas określenia celu głównego i zakresu poszczególnych etapów typowane są momenty związane z monitoringiem przebiegu procesu. Punkty krytyczne pozwolą nie tylko ocenić właściwy kierunek oraz wartość zmian, lecz także zmodyfikować plany, aby je dostosować do zmian zachodzących w rzeczywistości.

Często kontrolę robi się, aby stwierdzić dalszą przydatność stworzonego systemu. Zmienność otoczenia powoduje starzenie się każdego układu, co powoduje jego ograniczenia funkcjonalne. Systematyczny monitoring, zwany również planowanym, umożliwi szybkie wykrycie nieprawidłowości zachodzących w układzie. Ujawnienie odchyłeń od normy daje możliwość modernizacji systemu i dostosowania go do potrzeb otoczenia.

³⁶ Przykładem mogą być dwa oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych – z lat 2020 i 2021. W obu wskazano, że w urzędzie „w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza”, a także jednakowo określono przyczyny tego stanu rzeczy, który miał wynikać zwłaszcza z bardzo dużej fluktuacji kadr spowodowanej niskimi zarobkami (w 2019 r. pod względem poziomu wynagrodzeń urząd zajmował 26. miejsce wśród 32 urzędów centralnych, a w 2020 r. – 24. miejsce) i niedostatków systemu informatycznego. W obu dokumentach występują niemal te same zdania. Zob. Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych za rok 2020, <https://bip.urpl.gov.pl/sites/default/files/zalaczniki/o%C5%9Bwiadczenie%20o%20stanie%20kontroli%20zarz%C4%85dczej%20za%20rok%202020.pdf> [odczyt: 15.11.2022]; Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych za rok 2021, <https://bip.urpl.gov.pl/sites/default/files/zalaczniki/o%C5%9Bwiadczenie%20o%20stanie%20kontroli%20zarz%C4%85dczej%20za%20rok%202021.pdf> [odczyt: 15.11.2022].

³⁷ <http://encyklopediaap.uw.edu.pl> [odczyt: 10.05.2022].

Kontrola ze względu na źródło może być wewnętrzna i zewnętrzna. Prawidłowość postępowania podczas przeprowadzenia wszelkich procedur zapewnia jej skuteczność. Jak każdy element związany z zarządzaniem i czynnikiem społecznym jest narażona na ryzyko wystąpienia patologii. Artykuł przedstawia nie tylko rodzaje kontroli, ale również zagrożenia, które mają wpływ na jej efektywność. Zostały scharakteryzowane patologie, które mają podłoże społeczne. Jedną z patologii kontroli, zidentyfikowanych w niniejszej pracy, jest biurokratyzacja procesu kontroli w administracji publicznej, dotycząca zwłaszcza kontroli wewnętrznej.

Bibliografia

Literatura

- Banaszak N., *Skuteczność działania Rzecznika Praw Obywatelskich – podstawowe problemy*, „Studia Lubuskie” 2009, t. V, s. 63–81.
- Berek M., *Rola Najwyższej Izby Kontroli w procesie kontroli stosowania i zakresie inspirowania zmian prawa*, [w:] P. Jabłoński, J. Kaczor, M. Pichlak (red.), *Prawo i polityka w sferze publicznej, perspektywa wewnętrzna*, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2017, s. 139–153.
- Detyna B., Potopowicz M., *Zachowania patologiczne w administracji publicznej – mechanizmy występowania i przeciwdziałanie*, [w:] B. Detyna, P. Szymaniec (red.), *Administracja publiczna – zagadnienia prawne, instytucjonalne i koncepcje zarządzania*, nr 1, Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spantium”, Radom 2020, s. 29–48.
- Dowgiałło P., *Kontrola zarządcza a metody zarządzania organizacją*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2011, nr 669: „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 42, s. 49–59.
- Drożdż M., *Skuteczna przedsiębiorczość w zmieniającym się otoczeniu poprzez efektywny pomiar wyników podmiotów gospodarczych*, [w:] A. Puto, P. Nowodziński (red.), *Wyzwania i perspektywy przedsiębiorczej organizacji. Przedsiębiorstwo, rozwój, strategia*, t. I, Politechnika Częstochowska, Częstochowa 2015, s. 42–55.
- Gołębiewska A., Kociołek-Pęksa A., *Kontrola i nadzór w prawie administracyjnym – wybrane zagadnienia teoretycznoprawne i dogmatycznoprawne*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2018, nr 67/3/2018, s. 39–61.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, tł. A. Jankowiak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2022.
- Januszek H., Sikora J., *Podstawy socjologii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2012.
- Juchniewicz J., *Instrumenty realizacji funkcji kontrolnej Sejmu – próba oceny skuteczności*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 1 (13), s. 15–32.

- Kmak M., *Kontrola administracji publicznej – ujęcie systemowe (wybrane aspekty)*, „Homo Politicus” 2018, vol. 13, s. 89–102.
- Kubas E., *System kontroli administracji publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2014, z. 84/2014: „Prawo” nr 15, s. 63–75.
- Kubiak A., *Lobbing w polskim prawie i praktyce*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2013, vol. 16, s. 131–144.
- Małysa-Ptak K., *Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Michalik A., *Rola kompetencji menedżera w organizacji*, [w:] R. Kucęba, R. Olejnik, K. Smolağ (red.), *Koncepcje zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2016, s. 302–310.
- Nadolna B., *System kontroli wewnętrznej w przedsiębiorstwie*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania (Uniwersytet Szczeciński)”, 2009, nr 16, s. 271–282.
- Opaliński B., *Trybunał Stanu w polskim porządku ustrojowym. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 2 (6), s. 111–130.
- Orzech N., *Elastyczność relacji szkół zawodowych jako element przewagi konkurencyjnej na rynku edukacyjnym – badania empiryczne*, [w:] B. Detyna, P. Szymaniec (red.), *Administracja publiczna – zagadnienia prawne, instytucjonalne i koncepcje zarządzania*, nr 1, Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium”, Radom 2020, s. 203–218.
- Piskorski J., *Wzorce osobowe etyki policyjnej. Próba rekonstrukcji funkcji społecznych*, [w:] P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Zasady etyki zawodowej w służbach mundurowych. III seminarium z cyklu „Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych”*, Szkoła Policji, Piła 2013, s. 128–138.
- Płoskonka J., *Pojęcie kontroli w ujęciu zarządczym*, „Kontrola Państwowa” 2006, r. LI, nr 2 (307), s. 3–28.
- Rosicki R., *Rzecz o nepotyzmie i kumoterstwie*, „Przegląd Politologiczny” 2012, nr 2, s. 131–146.
- Stiglitz J., *Ekonomia sektora publicznego*, tł. B. Czarny, P. Graca, R. Rapacki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Stoner J.A.F., Freeman E., Gilbert D.R., *Kierowanie*, tł. A. Ehrlich, PWE, Warszawa 2011.
- Wyporska-Frankiewicz J., Jarzęcka-Siwik E., Berek M., *Kontrola wykonania zadań i nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Zabłocki J., *Przeciwdziałanie patologiom w sektorze publicznym na przykładzie zjawiska whistleblowingu*, [w:] M. Sadowski, P. Szymaniec (red.), *Prace z teorii i historii prawa oraz administracji publicznej*, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2012, s. 109–120.

Zirk-Sadowski M., *Kontrola administracji publicznej*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017, s. 259–284.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M.P. z 2022 r., poz. 990 ze zm.

Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 762.

Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 627 ze zm.

Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 141 ze zm.

Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 248.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.

Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2393.

Dokumenty urzędowe

Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych za rok 2020, <https://bip.urpl.gov.pl/sites/default/files/zalaczniki/o%C5%9Bwiadczenie%20o%20stanie%20kontroli%20zarz%C4%85dczej%20za%20rok%202020.pdf> [odczyt: 15.11.2022].

Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych za rok 2021, <https://bip.urpl.gov.pl/sites/default/files/zalaczniki/o%C5%9Bwiadczenie%20o%20stanie%20kontroli%20zarz%C4%85dczej%20za%20rok%202021.pdf> [odczyt: 15.11.2022].

Źródła internetowe

<http://encyklopediaap.uw.edu.pl> [odczyt: 15.05.2022].

Streszczenie: *Celem pracy jest przedstawienie roli kontroli w administracji publicznej oraz jej patologii. Ukazanie założeń kontroli ma nie tylko uwiarygodnić transparentność władzy państwowej, lecz także wykazać jej efektywność. Kontrola ze względu na źródło pochodzenia może być wewnętrzna i zewnętrzna. Bez względu na jej rodzaj oraz stopień, każda kontrola jest narażona na nieprawidłowości wynikające z czynnika ludzkiego. Nepotyzm, kumoterstwo, korupcja, a nawet buta urzędnicza od zawsze towarzyszyły administrowaniu nie tylko krajami, ale również międzynarodowymi instytucjami. Kontrola jako jedna z funkcji zarządzania państwem zaczyna*

się na etapie planowania, a kończy się w momencie całkowitego zastarzenia układu. Jedną z patologii kontroli zidentyfikowanych w rozdziale jest biurokratyzacja procesu kontroli w administracji publicznej.

Słowa kluczowe: kontrola, zarządzanie, administracja publiczna, patologie.

Control proceedings as an element of state management: Selected aspects

Abstract: *The aim of the chapter is to present the role of control in public administration and its pathologies. The assumptions of control are not only to make the state authority more credible, but also to demonstrate its effectiveness. Control may be internal and external. Regardless of its type and degree, each type of control is exposed to irregularities resulting from the human factor. Nepotism, cronyism, corruption and even the attitude of officials have always accompanied the administration of not only countries but also international institutions. Control as one of the functions of state management begins at the planning stage and ends when the system is completely out of date. One of the control pathologies identified in the chapter is the bureaucratization of the control process in public administration.*

Keywords: control, management, public administration, pathologies.

Przesłanki odpowiedzialności cywilnoprawnej i karnej pielęgniarki za zarażenie pacjenta koronawirusem

Wprowadzenie

Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego² wprowadzony został stan zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Definicja legalna tego stanu zawarta została w art. 2 pkt 23 Ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi³. Przywołana regulacja określa, że przez to należy rozumieć sytuację prawną wprowadzoną na danym obszarze w związku z ryzykiem wystąpienia epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań zapobiegawczych. Wobec narastającej fali zachorowań na koronawirusa podjęto decyzję o wprowadzeniu stanu epidemii na terenie całego kraju. Nastąpiło to na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii⁴. Art. 2 pkt 22 o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi zawiera definicję stanu epidemii, który oznacza sytuację prawną wprowadzoną na danym obszarze w związku z wystąpieniem epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych dla zminimalizowania skutków epidemii. Wynika z tego, że epidemia jest zjawiskiem biologiczno-społecznym,

¹ Dr, Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu, radca prawny, ORCID: 0000-0002-1278-7950; gkamienski@ans.edu.pl.

² Dz.U. z 2020 r., poz. 433.

³ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1657.

⁴ Dz.U. z 2020 r., poz. 491.

a stan zagrożenia epidemicznego jest kategorią normatywną. Skłania to również do zadania pytania o możliwość pociągnięcia członka personelu medycznego – zwłaszcza pielęgniarki – do odpowiedzialności cywilnej i karnej za zarażenie pacjenta chorobą zakaźną, w tym przypadku koronawirusem. Pytanie jest zasadne ze względu na sytuację, w jakiej od początku pandemii koronawirusa znajdowała się służba zdrowia w Polsce. Skoro bowiem podstawowym zadaniem pielęgniarki jest udzielanie świadczeń zdrowotnych⁵, to oczywiste jest, że w toku takich czynności mogło dojść do zarażenia pacjenta koronawirusem.

Świadczenia zdrowotne wykonywane przez pielęgniarkę zostały określone przez prawodawcę w sposób przykładowy, gdyż w przywołanym przepisie porzeczono na wyliczeniu kilku charakterystycznych typów czynności, które składają się na istotę wykonywania zawodu pielęgniarki. Są to: rozpoznawanie warunków i potrzeb zdrowotnych pacjenta i jego problemów pielęgnacyjnych, planowanie i sprawowanie opieki pielęgnacyjnej nad pacjentem, udzielanie świadczeń zdrowotnych samodzielnie bez zlecenia lekarskiego i realizacja zleceń lekarskich w procesie diagnostyki, leczenia i rehabilitacji, orzekanie o rodzaju i zakresie świadczeń opiekuńczo-pielęgnacyjnych oraz edukacja zdrowotna i promocja zdrowia. Świadczenia zdrowotne wykonywane przez pielęgniarkę są to więc wszelkie działania medyczne o charakterze usług niematerialnych, prawnie dopuszczalne, polegające na oddziaływaniu na organizm ludzki z użyciem technik medycznych zgodnie z posiadanymi kwalifikacjami zawodowymi i w zakresie posiadanych przez pielęgniarkę uprawnień⁶.

Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na szczegółowe rozwinięcie analizowanego zagadnienia (w tym na omówienie odpowiedzialności dyscyplinarnej i pracowniczej pielęgniarki), w związku z czym analizie poddana zostanie wyłącznie możliwość wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym przeciwko pielęgniarce na drodze postępowania cywilnego i jej przesłanki, jak również istnienie przesłanek pozwalających na przypisanie odpowiedzialności karnej w stosunku pielęgniarki.

Jednocześnie wskazać należy, że Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii⁷ został uchylony stan epidemii, wobec czego obowiązywał jedynie stan zagrożenia epidemicznego. Zmiany w powyższym zakresie nie wpływają jednak na możliwość pociągnięcia pielęgniarki do odpowiedzialności cywilnoprawnej

⁵ Zob. art. 4 ust. 1 Ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2702.

⁶ D. Karkowska, *Prawo medyczne dla pielęgniarek*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 85.

⁷ Dz.U. z 2022 r., poz. 1027.

i karnej za zarażenie pacjenta koronawirusem. Poczynione dalej rozważania mają także znaczenie, gdyby w przyszłości pojawiły się kolejne choroby zakaźne o znaczeniu podobnym do COVID-19.

Odpowiedzialność cywilnoprawna

W myśl przepisu art. 415 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁸: „kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia”. Wyrządzenie szkody przez czyn niedozwolony jest samoistnym źródłem stosunku obligacyjnego i skutkuje zaistnieniem odpowiedzialności odszkodowawczej deliktowej. Warto jednak zauważyć, że określenie „odpowiedzialność deliktowa” nie odpowiada faktycznemu jej zakresowi, gdyż przewiduje się tu odpowiedzialność nie za delikt, a za czyn niedozwolony. „Delikt stanowi działanie człowieka o charakterze zawinionym, gdy tymczasem przepisy art. 415 i n. k.c. przewidują odpowiedzialność za czyny niedozwolone, a zatem także za szkodę wyrządzoną bez winy człowieka, a nawet za zdarzenia zaszłe bez zaangażowania woli ludzkiej. Czyn niedozwolony stanowi zatem pewien fakt lub zespół faktów rodzący odpowiedzialność za szkodę, jeśli da się stwierdzić, iż szkoda jest jego zwykłym następstwem, a zatem jeśli między czynem tym a szkodą występuje adekwatny związek przyczynowy”⁹. Przesłankami odpowiedzialności odszkodowawczej są: 1) zaistnienie szkody; 2) wystąpienie czynu niedozwolonego; 3) związek przyczynowy między czynem niedozwolonym a szkodą w tej postaci, iż szkoda jest jego zwykłym następstwem.

Ogólną zasadę odpowiedzialności deliktowej stanowi wina. Sprowadza się to do istnienia czterech przesłanek: 1) bezprawności zachowania, 2) złego zamiaru (świadomości lub chęci wyrządzenia szkody) lub niedbalstwa (niedołożenia należytej staranności, jaka jest w danych okolicznościach wymagana dla właściwego zachowania), 3) poczytalności sprawcy oraz 4) ukończenia przez niego trzynastego roku życia¹⁰. Za rozwiązaniami prawa karnego współczesna cywilistyka rozróżnia dwie postaci winy: winę umyślną i winę nieumyślną. W przypadku winy umyślnej przyjmuje się, że występuje ona jako wina umyślna w zamiarze bezpośrednim (*dolus directus*), co oznacza, że sprawca świadomie działa w celu wyrządzenia drugiemu szkody, oraz jako wina umyślna w zamiarze

⁸ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm.; dalej jako: k.c.

⁹ W. Dubis, *Komentarz do art. 415*, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 10, C.H.Beck, Warszawa 2021, art. 415, nb. 1.

¹⁰ Obszernie na ten temat: B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Wina jako podstawa odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1969, vol. II, s. 87–104.

ewentualnym (*dolus eventualis*), co z kolei należy tłumaczyć jako działanie sprawcy przewidujące możliwość wyrządzenia szkody i jednocześnie wyrażające świadomą na to zgodę. Gdy chodzi o winę nieumyślną, w przeciwieństwie do prawa karnego występuje ona jedynie pod postacią niedbalstwa, co oznacza, że do szkody doszło wskutek niezachowania przez sprawcę należytej staranności wymaganej w stosunkach danego rodzaju¹¹.

W omawianym zagadnieniu wskazać można zarówno świadomość pielęgniarki (np. osoba ma świadomość tego, że jest chora i zaraża), jak i niedołożenie należytej staranności (np. osoba ma świadomość, że może być zakażona). Ponadto należy mieć na uwadze, że każdy, nawet najmniejszy stopień winy, uzasadnia nałożenie na sprawcę szkody obowiązek jej naprawienia.

Nie można jednak zapominać, że zgodnie z art. 6 k.c. ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne. Oznacza to, że w przypadku wystąpienia z roszczeniem przeciwko konkretnej pielęgniarce, pacjent będzie musiał dowieść tenże fakt przed sądem. W orzecznictwie wskazuje się, że regulacja zawarta w art. 6 k.c. koresponduje z etapem, w którym odtwarza się fakty, jej wpływ na subsumcję ma charakter wtórny, zachodzi tylko wówczas, gdy sąd uzna, że określone okoliczności faktyczne powoływane przez stronę nie mają pokrycia w materiale dowodowym¹². „Wynika to stąd, że ciężar udowodnienia (*onus probandi*) pozwala rozstrzygnąć sprawę merytorycznie także wówczas, gdy sąd nie zdołał w ogóle (w pewnej części) wyjaśnić stanu faktycznego sprawy. Wówczas konsekwencje procesowe tego ponosi strona, na której spoczywał dowód. Kwestia rozkładu ciężaru dowodu ma jednak także aspekt procesowy i dotyczy on obowiązków stron procesu cywilnego w zakresie przedstawiania dowodów potrzebnych do rozstrzygnięcia sprawy. Wynika z brzmienia art. 3 ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego¹³ i art. 232 k.p.c. [...] Ustawodawca do minimum ograniczył uprawnienia sądu do działania z urzędu, zatem szczególnego znaczenia nabiera aktywność stron w prezentowaniu dowodów oraz przytaczaniu faktów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Przepisy procedury cywilnej nie ustanawiają przy tym zasady rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść którejkolwiek ze stron procesowych”¹⁴.

Kodeks cywilny zawiera szczególne reguły dotyczące naprawienia szkody na osobie, obejmującej zarówno szkodę majątkową, jak i krzywdę niemajątkową,

¹¹ I. Długoszewska-Kruk, *Komentarz do art. 415*, [w:] M. Załucki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2020, nb. 2.

¹² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2019 r., sygn. I UK 44/18, Legalis nr 1900441.

¹³ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1805 ze zm.; dalej jako: k.p.c.

¹⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2019 r.

przejawiającą się w ujemnych doznaniach psychicznych pokrzywdzonego spowodowanych uszkodzeniem ciała lub rozstrojem zdrowia. W związku z wyrządzeniem szkody na osobie można wyodrębnić trzy kategorie roszczeń¹⁵, które będą mogły być w takim wypadku podniesione dla kompensacji poniesionego uszczerbku:

- 1) roszczenie poszkodowanego o naprawienie szkody majątkowej (art. 444 k.c. – o zwrot poniesionych kosztów, o zasądzenie renty);
- 2) roszczenie pokrzywdzonego z tytułu doznanej krzywdy niemajątkowej (art. 445 k.c. – o zadośćuczynienie pieniężne);
- 3) roszczenia osób pośrednio pokrzywdzonych w wypadku śmierci bezpośrednio pokrzywdzonego (art. 446 k.c. – o zwrot kosztów leczenia i pogrzebu, o rentę i o stosowne odszkodowanie na wypadek pogorszenia się sytuacji życiowej osoby bliskiej).

Choć roszczenia o naprawienie szkody na osobie związane są zasadniczo z odpowiedzialnością deliktową, to nie można jednak tracić z pola widzenia tego, że szkoda na osobie może być również konsekwencją niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, np. w wypadku świadczeń medycznych udzielanych na podstawie umowy cywilnoprawnej z pielęgniarką.

W przypadku bezpośredniego dochodzenia roszczeń przez pacjenta na gruncie odpowiedzialności deliktowej podstawę normatywną będą stanowić przepisy art. 444 i 445 k.c. Przedmiotem kompensacji, o której mowa w art. 444 k.c., jest uszczerbek majątkowy wynikający z uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia. Natomiast cierpienia fizyczne i moralne mogą podlegać kompensacji na podstawie art. 445 k.c., który reguluje zadośćuczynienie pieniężne za krzywdę niemajątkową.

Przepis art. 444 § 1 k.c. określa, że w razie uszkodzenia ciała lub wywołania rozstroju zdrowia naprawienie szkody obejmuje wszelkie wyniki z tego powodu koszty. Natomiast na żądanie poszkodowanego zobowiązany do naprawienia szkody powinien wyłożyć z góry sumę potrzebną na koszty leczenia, a jeżeli poszkodowany stał się inwalidą, także sumę potrzebną na koszty przygotowania do innego zawodu. Z kolei zgodnie z art. 444 § 2 k.c.: „Jeżeli poszkodowany utracił całkowicie lub częściowo zdolność do pracy zarobkowej albo jeżeli zwiększyły się jego potrzeby lub zmniejszyły widoki powodzenia na przyszłość, może on żądać od zobowiązanego do naprawienia szkody odpowiedniej renty”.

¹⁵ M. Safjan, *Komentarz do art. 444*, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz do art. 1–449*¹⁰, wydanie 10, C.H.Beck, Warszawa 2020, nb. 1.

Słusznie wskazuje się w piśmiennictwie¹⁶, że szkoda na osobie może polegać na uszkodzeniu ciała, które jest wynikiem naruszenia integralności cielesnej (naruszenie tkanek organizmu), albo na wywołaniu rozstroju zdrowia, który może, ale nie zawsze jest, spowodowany naruszeniem integralności cielesnej. Rozstrój zdrowia może mieć postać nerwicy, depresji itp. Dla stwierdzenia uszkodzenia ciała nie jest istotne, czy uszkodzenia mają charakter trwały, czy czasowy, permanentny lub czasowy charakter uszczerbku ma natomiast wpływ na wysokość odszkodowania. Celem odszkodowania jest wynagrodzenie szkody, a nie ukaranie sprawcy, dlatego wysokość odszkodowania nie zależy od natężenia winy sprawcy szkody.

Zadośćuczynienie pieniężne, o którym mowa w art. 445 k.c., może być zasądzone na rzecz poszkodowanego oprócz świadczeń odszkodowawczych z art. 444 k.c., a także wtedy, gdy mimo naruszenia dóbr osobistych wymienionych w tym przepisie pokrzywdzony nie mógł wykazać szkody majątkowej¹⁷. Przepis art. 445 k.c. stanowi podstawę zasądzenia zadośćuczynienia tylko w przypadku naruszenia dóbr osobistych wskazanych w art. 444 k.c.: zdrowia (uszkodzenie ciała i wywołanie rozstroju zdrowia), wolności (pozbawienie wolności) oraz integralności seksualnej (skłonienie za pomocą podstępny, gwałtu lub nadużycia stosunku zależności do poddania się czynowi nierządnyemu). W świetle powyższego pacjent będzie mógł krzywdę dochodzić na podstawie przepisu art. 445 k.c. zadośćuczynienia od pielęgniarki za doznaną w postaci naruszenia jego dobra osobistego, a więc zdrowia.

Choć ustawodawca w treści przepisu art. 445 k.c. posłużył się sformułowaniem „sąd może”, co oznacza, że świadczenie to jest fakultatywne i poddane swobodnej ocenie sędziowskiej, to jednak nie oznacza to dowolności jego przyznania. Sąd orzekający w sprawie o zadośćuczynienie powinien kierować się różnymi kryteriami, w tym rodzajem, charakterem, długotrwałością cierpień fizycznych, ich intensywnością i nieodwracalnością skutków, cierpieniami psychicznymi związanymi zarówno z przebiegiem doznanej szkody, jak i z przeżywaniem nieodwracalności lub długotrwałości jej skutków¹⁸. Zgodzić się należy z poglądem, że odmowa zasądzenia jakiegokolwiek zadośćuczynienia przez sąd może nastąpić jedynie w wyjątkowych przypadkach i powinna opierać się

¹⁶ P. Sobolewski, *Komentarz do art. 444*, [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wydanie 28, C.H.Beck, Warszawa 2021, nb. 2.

¹⁷ A. Szipnar, *O zadośćuczynieniu z tytułu uszkodzenia ciała*, „*Studia Iuridica*” 1994, t. XXI, s. 173.

¹⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z 14 października 2015 r., V CSK 730/14, *Legalis* nr 1358760.

na obiektywnych kryteriach¹⁹. Celem zadośćuczynienia za doznaną krzywdę jest konieczność rekompensaty poszkodowanemu uszczerbku w jego dobrach osobistych, na tyle oczywiście, na ile można zadośćuczynić im w postaci zasądzenia odpowiedniej sumy pieniężnej. Przyznanie zadośćuczynienia następuje wyłącznie przez zasądzenie jednorazowego świadczenia, i to nawet w sytuacji wykazania długotrwałego i potencjalnie nieodwracalnego charakteru skutków doznanego uszczerbku w dobrach osobistych.

Ustawodawca uregulował również możliwość dochodzenia roszczeń (np. w przypadku śmierci pacjenta będącej wynikiem zakażenia koronawirusem) przez osoby najbliższe zmarłemu. W razie śmierci poszkodowanego wszelkie dopuszczalne roszczenia kompensacyjne wskazuje ustawodawca w art. 446 k.c., w sposób szczególny określając reguły naprawienia szkody. Mają one charakter odszkodowawczy i można ich dochodzić wyłącznie w ramach odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych.

W doktrynie wskazuje się, że art. 446 k.c. określa podmiotowy i przedmiotowy zakres naprawienia szkody, jeżeli wskutek uszkodzenia ciała lub wywołania rozstroju zdrowia nastąpiła śmierć poszkodowanego²⁰. Zobowiązany do naprawienia szkody jest podmiot, który według reguł określonych dla danego zdarzenia szkodzącego ponosi odpowiedzialność deliktową za uszkodzenie ciała lub wywołanie rozstroju zdrowia, a w konsekwencji śmierć bezpośrednio poszkodowanego. Natomiast do kręgu podmiotów uprawnionych do żądania kompensaty należą osoby pośrednio poszkodowane: 1) osoby, które poniosły koszty leczenia i pogrzebu zmarłego; 2) osoba, względem której ciążył na zmarłym ustawowy obowiązek alimentacyjny; 3) osoby bliskie, którym zmarły dobrowolnie i stale dostarczał środków utrzymania; 4) najbliżsi członkowie rodziny zmarłego. Przesłanki i zakres ich roszczeń są różnicowane, gdyż przepis art. 446 k.c. przewiduje cztery rodzaje roszczeń zmierzające do naprawienia szkód wywołanych śmiercią człowieka: a) zwrot kosztów leczenia i pogrzebu, b) rentę, c) jednorazowe odszkodowanie, d) zadośćuczynienie za krzywdę z powodu śmierci osoby bliskiej, jednocześnie różnicując podmioty, które mogą ich dochodzić.

Warto zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, ustawodawca w art. 446 § 1 k.c. uznał, że roszczenie o zwrot kosztów leczenia i pogrzebu przysługuje każdemu, kto faktycznie je poniósł, bez względu na to, czy należy do kręgu osób bliskich zmarłego, czy też nie.

¹⁹ I. Długoszewska-Kruk, *Komentarz do art. 445*, [w:] M. Załucki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 2, C.H.Beck, Warszawa 2020, nb. 1.

²⁰ A. Olejniczak, *Komentarz do art. 446*, [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, pkt 1.

Po drugie, roszczenia przewidziane w art. 446 § 2 i 3 k.c. mają charakter szczególny, ich swoisty zaś charakter polega na tym, że:

- 1) przysługują z tytułu uszczerbku doznanego wskutek śmierci bezpośrednio poszkodowanego,
- 2) mimo majątkowego charakteru tych roszczeń są one związane ze sferą ściśle osobistych interesów człowieka, będących pochodną więzi rodzinnych lub innych silnych więzi emocjonalnych,
- 3) art. 446 § 3 k.c. przewiduje roszczenie, którego przyznanie jest silnie uzależnione od istnienia przesłanki „znacznego pogorszenia sytuacji życiowej” o subiektywnym zabarwieniu,
- 4) przepisy te przewidują wyjątkową formę odszkodowania – rentę, która jest przedmiotem roszczenia odszkodowawczego jedynie z tytułu szkód doznanych na osobie²¹.

Wyjątkowo tylko w analizowanych sytuacjach będzie miała zastosowanie norma art. 445 § 3 k.c., w myśl której: „Roszczenie o zadośćuczynienie przechodzi na spadkobierców tylko wtedy, gdy zostało uznane na piśmie albo gdy powództwo zostało wytoczone za życia poszkodowanego”. W orzecznictwie przyjmuje się, że uznanie roszczenia przybiera postać jednostronnego oświadczenia woli sprawcy szkody, które do swej skuteczności wymaga zachowania formy pisemnej zastrzeżonej *ad eventum*, tj. do celów wywołania określonych skutków prawnych. W drugim przypadku skuteczne złożenie powództwa w sądzie powszechnym jeszcze za życia poszkodowanego warunkować będzie uprawnienie jego spadkobierców do dochodzenia zadośćuczynienia za doznaną przez poszkodowanego krzywdę, w granicach jednak zgłoszonego przez niego pierwotnie roszczenia²². W sytuacji zarażenia pacjenta koronawirusem przez pielęgniarkę i w konsekwencji śmierci tegoż pacjenta, znaczenie art. 445 § 3 k.c. jako podstawy dochodzenia roszczeń będzie marginalne. Po pierwsze, za niezmiernie rzadką należy uznać sytuację, w której pielęgniarka uzna roszczenie pisemne. Po drugie, wytoczenie powództwa za życia pacjenta, mając na względzie przebieg choroby wywołanej zakażeniem SARS-CoV-2, jest nieprawdopodobne.

Bezsporna jest możliwość dochodzenia przez pacjenta od pielęgniarki odszkodowania lub zadośćuczynienia za zarażenie koronawirusem na gruncie prawa cywilnego. Wymagane jednak będzie wykazanie zaistnienia szkody, zdarzenia, z którym ustawa wiąże odpowiedzialność odszkodowawczą

²¹ B. Lanckoroński, *Orzecznictwo dotyczące odpowiedzialności za tzw. szkody pośrednie*, „Przeгляд Sądowy” 2007, nr 9, s. 35–48.

²² Wyrok Sądu Najwyższego z 14 kwietnia 2005 r., sygn. II CK 603/04, Legalis nr 246048.

w ramach reżimu deliktowego, jak również wystąpienie adekwatnego związku przyczynowo-skutkowego.

Zastrzec jednak należy, że jeżeli pielęgniarka zatrudniona jest na podstawie umowy o pracę, obowiązek wypłaty odszkodowania (zadośćuczynienia) zakażonemu pacjentowi w pierwszej kolejności ciąży na podmiocie leczniczym jako pracodawcy. Dopiero w sytuacji, gdy pacjent otrzyma świadczenie pieniężne, podmiot leczniczy jako pracodawca ma możliwość domagania się zwrotu wypłaconego świadczenia. Jeśli pielęgniarka wyrządziła szkodę nieumyślnie – jest to maksymalnie kwota 3-miesięcznego wynagrodzenia pielęgniarki. Jeżeli jednak pracodawca wykaże, że czyn pielęgniarki ma znamiona działania umyślnego, to może od niej żądać zwrotu całej wypłaconej poszkodowanemu pacjentowi kwoty.

Odpowiedzialność karna

Podstawę prawną hipotetycznej odpowiedzialności pielęgniarki za zarażenie pacjenta koronawirusem stanowią przepisy art. 160, art. 161 oraz art. 165 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny²³. Możliwość przypisania pielęgniarskiej odpowiedzialności karnej za zarażenie pacjenta koronawirusem na podstawie przepisu art. 160 k.k. budzi jednak wątpliwości w piśmiennictwie²⁴.

Przepis art. 160 § 1 k.k. określa, że: „kto naraża człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”. „Jeżeli na sprawcy ciąży obowiązek opieki nad osobą narażoną na niebezpieczeństwo, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5” (art. 160 § 2 k.k.). W przypadku, gdy sprawca czynu działa nieumyślnie, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku (art. 160 § 3 k.k.), ściganie zaś tego przestępstwa następuje na wniosek pokrzywdzonego (art. 160 § 5 k.k.). Przestępstwo może być popełnione zarówno umyślnie (art. 160 § 1 i 2 k.k.), jak i nieumyślnie (art. 160 § 3 k.k.). Czyn zabroniony, opisany uprzednio, polega więc na narażeniu człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu. Przestępstwo ma charakter materialny, skutkiem jest wytworzenie stanu narażenia na niebezpieczeństwo utraty życia lub uszczerbku na zdrowiu

²³ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1138 ze zm.; dalej jako k.k.

²⁴ Więcej na ten temat zob. w: R. Kubiak, M. Serwach, G. Wrona, *COVID-19 – wybrane aspekty prawne. Część 1. Odpowiedzialność za zakażenie SARS-CoV-2*, „Medycyna Praktyczna” 2020, nr 5, s. 153–162; W. Kotowski, *Prawny, szczególnie obowiązek zapobiegnięcia skutkowi*, SIP Legalis, 2020; A. Jacek, *Zmiany dotyczące przepisów kodeksu karnego w tarczy antykryzysowej 4.0. a personel medyczny*, SIP Legalis, 2020.

o rozmiarach określonych w art. 156 § 1 k.k. Nie ulega wątpliwości, że taka sytuacja może odnosić się do relacji pielęgniarka–pacjent. Co więcej, w art. 160 § 2 k.k. ustawodawca określił występki będący przestępstwem indywidualnym niewłaściwym, tzn. że może on być popełniony jedynie przez osobę gwaranta, czyli osobę, na której ciąży szczególny obowiązek (wynikający z art. 2 k.k., innych ustaw szczególnych) opieki nad osobą narażoną na niebezpieczeństwo. Bezsporne jest, że pielęgniarka jest gwarantem w rozumieniu analizowanego przepisu²⁵. W orzecznictwie słusznie przyjęto, że ujawnienie się zachowania podjętego przez pielęgniarkę–gwaranta, które było sprzeczne z wiedzą i praktyką medyczną, nie musi polegać tylko na popełnieniu przez nią błędu diagnostycznego czy medycznego, ale mogą to być różne inne podejmowane albo zaniechane przez nią czynności, narażające pacjenta na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu²⁶. Z kolei w przypadku przestępstwa nieumyślnego chodzi tu o niezamierzone naruszenie reguł ostrożności wynikających z wiedzy i praktyki medycznej²⁷.

Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z 21 czerwca 2017 r.²⁸, zachowanie sprawcy narażenia musi naruszać wynikające z wiedzy i doświadczenia reguły postępowania z takimi dobrami, jak życie i zdrowie, stwarzając – niedając się zaakceptować – prawdopodobieństwo ich naruszenia. Mówiąc inaczej: „Zachowanie podmiotu odpowiadać musi również normatywnym kryteriom prawnokarnego przypisania, których spełnienie otwiera dopiero możliwość nadania mu statusu sprawcy. Sprawcą nie jest bowiem każdy, kto obiektywnie przyczynia się do narażenia, lecz jedynie ten, kto naraża na niebezpieczeństwo swoim nieodpowiednim (nieostrożnym) zachowaniem”. W orzecznictwie twierdzi się: „skutek czynu zabronionego określonego w art. 160 k.k. może urzeczywistnić się także w zwiększeniu stopnia narażenia człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia, które wystąpiło już wcześniej, ale jeśli zarzuconym zachowaniem jest nieumyślne zaniechanie ciężącego na oskarżonym obowiązku zapobiegnięcia skutkowi, to warunkiem pociągnięcia oskarżonego do odpowiedzialności karnej za przestępstwo z art. 160 § 2 i 3 k.k. jest obiektywne przypisanie mu takiego skutku. Będzie on spełniony wtedy, gdy zostanie dowiedzione, że pożądane zachowanie alternatywne, polegające na wykonaniu przez oskarżonego ciężącego

²⁵ Tak np. wyrok Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku z 23 października 2018 r., II K 767/15, Legalis nr 2011141.

²⁶ Por. wyrok Sądu Najwyższego z 3 września 2013 r., sygn. WK 14/13, LEX nr 1375270.

²⁷ Wyrok Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku z 23 października 2018.

²⁸ Sygn. II KK 74/17, Legalis nr 1682073.

na nim obowiązku, zapobiegłoby realnemu i znaczącemu wzrostowi stopnia tego narażenia²⁹.

W świetle przytoczonych tez z orzecznictwa nie sposób się zgodzić z poglądem wyrażonym w piśmiennictwie, że zakładając, że każde zakażenie SARS-CoV-2 można uznać za ciężki uszczerbek na zdrowiu, *prima facie* przepis ten mógłby stanowić podstawę odpowiedzialności pielęgniarki, zwłaszcza zaś można by jej postawić zarzut, gdyby z okoliczności wynikało, że istniały poszlaki wskazujące na możliwość zakażenia (np. gdyby po kontakcie dużego ryzyka z osobą zakażoną SARS-CoV-2 dostrzegła u siebie objawy zakażenia)³⁰. Opowiadając się za niedopuszczalnością zastosowania przywołanej normy prawnej, wskazuje się, że „W praktyce należy jednak odrzucić możliwość powołania się na ten przepis. Gdyby bowiem ustawodawca chciał spenalizować nieumyślne narażenie na zakażenie chorobą zakaźną, to wprowadziłby do Kodeksu takie przestępstwo. Skoro tego nie uczynił, oznacza to, że takie zachowanie nie jest karalne. Powołanie się na art. 160 § 3 k.k. prowadziło by natomiast do obejścia woli ustawodawcy i *de facto* powodowało by, że art. 161 k.k. stałby się zbędny. Taka wykładnia jest zaś zabroniona³¹.

Dostrzec jednak należy, że na podstawie art. 24 Ustawy z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19³², nie popełnia przestępstwa, o którym mowa w art. 160 § 3 k.k., ten, kto w okresie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, udzielając świadczeń zdrowotnych na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej, w ramach rozpoznawania lub leczenia COVID-19 i „działając w szczególnych okolicznościach, dopuścił się czynu zabronionego, chyba że spowodowany skutek był wynikiem rażącego niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach”.

Regulacja art. 161 § 1 k.k. określa, że: „Kto, wiedząc, że jest zarażony wirusem HIV lub dotknięty chorobą weneryczną lub zakaźną, ciężką chorobą nieuleczalną lub realnie zagrażającą życiu, naraża bezpośrednio inną osobę na zarażenie tym wirusem lub taką chorobą, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”. Jeżeli sprawca takiego czynu naraża na zarażenie wiele osób, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10 (art. 161 § 3 k.k.). Mocą art. 12 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach

²⁹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 czerwca 2004 r., sygn. V KK 37/04.

³⁰ R. Kubiak, M. Serwach, G. Wrona, *op. cit.*, s. 155.

³¹ *Ibidem*.

³² Dz.U. z 2020 r., poz. 2112 ze zm.

związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw³³ – zmodyfikowana została konstrukcja znamion oraz sankcje przewidziane w art. 161 k.k. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że zmiana ta nastąpiła ze względu na zaistnienie stanu zagrożenia epidemicznego i epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19, co spowodowało konieczność ponownej weryfikacji stopnia abstrakcyjnej społecznej szkodliwości przestępstw stypizowanych w art. 161 k.k. Jak argumentowano, wprowadzone zmiany miały „na względzie stopień szkodliwości społecznej tych zachowań, mogących prowadzić do bardzo daleko idących negatywnych konsekwencji dotyczących stanu zdrowotnego całego społeczeństwa”³⁴.

Zachowanie sprawcze, o którym mowa w analizowanym przepisie, polega więc na narażeniu bezpośrednio innej osoby na zarażenie chorobą zakaźną, w tym COVID-19. Przestępstwo ma charakter skutkowy, co oznacza, że dla jego dokonania wymagane jest wystąpienie sytuacji grożącej bezpośrednio zarażeniem taką chorobą. Strona podmiotowa przestępstwa ograniczona jest do umyślności, a sprawca może je popełnić w zamiarze zarówno bezpośrednim, jak i ewentualnym³⁵.

Z takiej formuły przepisu wynika, że pielęgniarka musi być świadoma, iż cierpi na chorobę zakaźną i że w wyniku swego zachowania względem pacjenta (działania albo zaniechania) stwarza bezpośredni stan zagrożenia zakażeniem takiej osoby. W piśmiennictwie słusznie zauważono, że kluczowe jest więc ustalenie szczególnej postaci świadomości sprawcy – musi on wiedzieć o podanych okolicznościach (np. o tym, że ma dodatni wynik testu w kierunku SARS-CoV-2) i mimo to decydować się na bliski kontakt z pacjentami³⁶. „Nie wystarczy więc, by się później dowiedział lub tylko domyślał, że cierpi na taką chorobę lub że może być zakażony (np. ze względu na wcześniejszy kontakt dużego ryzyka z chorym na COVID-19). Teza ta wydaje się istotna z punktu widzenia odpowiedzialności za narażenie na zakażenie SARS-CoV-2. Można bowiem założyć, że osoba zakażona tym wirusem dowie się o tym dopiero wówczas, gdy uzyska dodatni wynik odpowiedniego testu. Samo wystąpienie objawów klinicznych nie

³³ Dz.U. z 2020 r., poz. 568.

³⁴ Uzasadnienie autopoprawki do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, „Druk Sejmowy”, nr 299-A, Sejm RP IX kadencja, Warszawa, 27.03.2020 r., s. 13.

³⁵ K. Wiak, *Komentarz do art. 161*, [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 7, C.H.Beck, Warszawa 2021, nb. 1.

³⁶ R. Kubiak, M. Serwach, G. Wrona, *op. cit.*, s. 154.

jest wystarczające do ustalenia omawianej wiedzy, a tym samym do wyczerpania znamienia omawianego przestępstwa³⁷. W świetle powyższego pielęgniarce, która wiedząc, że jest zarażona koronawirusem, podejmuje działania medyczne wobec pacjenta, a przez to naraża bezpośrednio taką osobę na zakażenie (nawet jeśli osoba ta ostatecznie nie zachoruje), może podlegać odpowiedzialności karnej uregulowanej w art. 161 k.k.

Przepis odnoszący się bezpośrednio do zagrożenia epidemicznego znajduje się w art. 165 § 1 pkt 1 k.k. W myśl tej regulacji, kto „sprowadza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia wielu osób albo dla mienia w wielkich rozmiarach”, „powodując zagrożenie epidemiologiczne lub szerzenie się choroby zakaźnej” – „podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8”. „Jeżeli sprawca działa nieumyślnie, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3” (art. 165 § 2 k.k.). Zgodnie z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 14 marca 2005 r., najważniejszymi elementami różnicującymi przewidziane w pkt 1 § 1 art. 165 k.k. postacie sprawcze: „zagrożenia epidemiologicznego” i „szerzenia choroby zakaźnej”, sprowadzające niebezpieczeństwo dla dóbr chronionych tym przepisem, „są: po pierwsze – rodzaj zachorowań grożących ludziom, które w przypadku epidemii dotyczyć mogą także innych chorób niż tylko zakaźnych, ale wywołanych np. skażeniami fizycznymi lub chemicznymi, po drugie – rozległość terytorialna zasięgu potencjalnego zagrożenia chorobami, który w przypadku epidemii jest znacznie większy, i po trzecie – narastanie niebezpieczeństwa w czasie – od fazy zagrożenia rozprzestrzenianiem się choroby epidemicznej, do fazy wywołania choroby zakaźnej, jako zarzewia dalszego szerzenia się tej choroby³⁸. Ustawodawca nie wymaga, aby doszło do wybuchu epidemii (nie musi zachorować żadna osoba). Natomiast w przypadku choroby zakaźnej uzależnia odpowiedzialność karną od faktycznych zachorowań, o czym przesądza słowo „szerzenie się”, gdyż aby doszło do „szerzenia się” choroby, niewątpliwie wystąpić muszą już pewne zachorowania.

Głównym przedmiotem ochrony jest bezpieczeństwo powszechne, a dodatkowym – życie i zdrowie oraz mienie w wielkich rozmiarach. Przestępstwo to może być popełnione zarówno umyślnie (art. 165 § 1 k.k.), jak i nieumyślnie (art. 165 § 2 k.k.). W razie umyślnego popełnienia przestępstwa sprawca musi obejmować zamiarem w postaci zamiaru bezpośredniego (*dolus directus*) lub zamiaru ewentualnego (*dolus eventualus*), a jednym z tych zamiarów muszą być objęte zarówno działanie, jak i skutek w postaci sprowadzenia niebezpieczeństwa

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Sygn. II AKa 51/05, „Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych” 2007, nr 5, poz. 22.

dla życia lub zdrowia wielu osób³⁹. Natomiast nieumyślne zachowanie polega przede wszystkim na nieprzestrzeganiu obowiązujących przepisów, regulujących postępowanie w razie wystąpienia danej choroby⁴⁰. Typami kwalifikowanymi tych przestępstw są następstwa w postaci śmierci człowieka lub uszczerbku na zdrowiu wielu osób (art. 165 § 3 i 4 k.k.).

Czynność sprawcza polega na sprowadzeniu niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia wielu osób albo dla mienia w wielkich rozmiarach, poprzez powodowanie zagrożenia epidemicznego lub szerzenia się choroby zakaźnej. Dla realizacji znamion czynu stypizowanego w przepisie art. 165 k.k. konieczne jest, aby zaistniałe niebezpieczeństwo było realne i konkretnie określone oraz aby miało charakter powszechny – dotyczący większej i nieokreślonej liczby osób⁴¹. Przestępstwo z art. 165 § 1 k.k. jest przestępstwem skutkowym, z tym jednakże zastrzeżeniem, że dla zaistnienia skutku nie jest konieczne naruszenie dobra prawnego, lecz wystarczające jest realne zagrożenie jego naruszenia w najbliższej przyszłości.

Odpowiedzialność za czyn zabroniony z art. 165 § 1 pkt 1 k.k. ponieść może pielęgniarka zakażona wirusem SARS-CoV-2, która swoim zachowaniem sprowadza niebezpieczeństwo zakażenia się nim przez pacjentów, pod warunkiem jednak, iż narażonych osób jest wiele. Sprowadzenie niebezpieczeństwa zarażenia się wirusem SARS-CoV-2 przez pacjentów niewątpliwie sprowadza niebezpieczeństwo dla ich życia oraz zdrowia. W zależności od konkretnego stanu faktycznego zachowanie sprawcy skutkować będzie spowodowaniem zagrożenia epidemiologicznego lub szerzenia się choroby zakaźnej. Pielęgniarka udzielająca świadczeń medycznych, która może przypuszczać, że jest zainfekowana, powoduje zagrożenie epidemiologiczne, choćby nawet wirusem nie zaraziła się żadna inna osoba. Natomiast jeżeli na skutek rozsiewania wirusa przez pielęgniarkę zakażeni zostali pacjenci, to należałoby przyjąć, iż pielęgniarka spowodowała szerzenie się choroby zakaźnej. Zakres art. 165 § 1 pkt 1 k.k. częściowo pokrywa się z art. 161 § 3 k.k., co oznacza, że w sytuacji, gdy sprawca swoim zachowaniem wyczerpie znamiona czynu zabronionego z art. 161 § 3 k.k. i jednocześnie z art. 165 § 1 pkt 1 k.k., konieczne jest przyjęcie kumulatywnej kwalifikacji prawnej. Kwalifikacja czynu wyłącznie z art. 165 § 1 pkt 1 k.k. nastąpiłaby, gdyby sprawca nie miał wiedzy o fakcie bycia zakażonym wirusem

³⁹ R. Stefański, *Komentarz do art. 165*, [w:] R. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 5, C.H.Beck, Warszawa 2020, nb. 25.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 9 maja 1996 r., sygn. II AKa 74/96, „Orzecznictwo Sądów Apelacji Białostockiej” 1996, nr 2, poz. 2.

SARS-CoV-2, a tylko przypuszczenie, a także wtedy, gdy sprawca co prawda miał świadomość bycia zarażonym, lecz też narażenie na zakażenie wielu osób nie było bezpośrednie.

Podsumowanie

Zamieszczona w niniejszym artykule analiza wskazuje, że możliwe jest dochodzenie odszkodowania lub zadośćuczynienia od pielęgniarki za zarażenie pacjenta koronawirusem. Podkreślenia jednak wymaga, że konieczne będzie wykazanie przez stronę powodową ogólnych przesłanek odpowiedzialności, a więc winy, szkody i związku przyczynowego między nimi. W przypadku zatrudnienia pracowniczego pielęgniarki zastosowanie znajdą jednak przepisy art. 114 i n. Kodeksu pracy⁴².

Również na gruncie prawa karnego możliwe jest wydanie przez sąd orzeczenia o obowiązku naprawienia szkody lub zadośćuczynienia na rzecz pacjenta, który został zarażony koronawirusem przez pielęgniarkę. Możliwość wydania takiego orzeczenia została uregulowana w przepisie art. 46 k.k. Ponadto przepisy prawa karnego materialnego zawierają odpowiednie regulacje pozwalające na sankcjonowanie czynów, w których wyniku doszło do zarażenia pacjenta/pacjentów koronawirusem przez pielęgniarkę. Wskazać tutaj należy na przepisy art. 160, 161 i 165 k.k. Trzeba podkreślić, że pielęgniarka może być pociągnięta do odpowiedzialności za ten sam czyn zarówno przed sądem karnym, jak i przed sądem cywilnym, ale może również ponieść odpowiedzialność pracowniczą i dyscyplinarną.

Bibliografia

Literatura

- Długoszewska-Kruk I., *Komentarz do art. 415*, [w:] M. Załucki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 2, C.H.Beck, Warszawa 2020.
- Długoszewska-Kruk I., *Komentarz do art. 445*, [w:] M. Załucki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 2, C.H.Beck, Warszawa 2020.
- Dubis W., *Komentarz do art. 415*, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 10, C.H.Beck, Warszawa 2021.
- Jacek A., *Zmiany dotyczące przepisów kodeksu karnego w tarczy antykryzysowej 4.0. a personel medyczny*, SIP Legalis, 2020.
- Karkowska D., *Prawo medyczne dla pielęgniarek*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

⁴² Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1510 ze zm.

- Kotowski W., *Prawny, szczególnie obowiązek zapobiegnięcia skutkowi*, SIP Legalis, 2020.
- Kubiak R., Serwach M., Wrona G., *COVID-19 – wybrane aspekty prawne Część 1. Odpowiedzialność za zakażenie SARS-CoV-2*, „Medycyna Praktyczna” 2020, nr 5, s. 153–162.
- Lanckoroński B., *Orzecznictwo dotyczące odpowiedzialności za tzw. szkody pośrednie*, „Przełęcz Sądowy” 2007, nr 9, s. 35–48.
- Lewaszkiwicz-Petrykowska B., *Wina jako podstawa odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1969, vol. II, s. 87–104.
- Olejniczak A., *Komentarz do art. 446*, [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Safjan M., *Komentarz do art. 444*, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz do art. 1–449*¹⁰, wyd. 10, C.H.Beck, Warszawa 2020.
- Sobolewski P., *Komentarz do art. 444*, [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 28, C.H.Beck, Warszawa 2021.
- Stefański R., *Komentarz do art. 165*, [w:] R. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 5, C.H.Beck, Warszawa 2020.
- Szpunar A., *O zadośćuczynieniu z tytułu uszkodzenia ciała*, „Studia Iuridica” 1994, t. XXI, s. 169–178.
- Wiak K., *Komentarz do art. 161*, [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 7, C.H.Beck, Warszawa 2021.

Akty prawne

- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz.U. z 2020 r., poz. 433.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. z 2020 r., poz. 491.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. z 2022 r., poz. 1027.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm.
- Ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1805 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1510 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1138 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1657.
- Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarstwa i położnej, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2702.

Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2020 r., poz. 568.

Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19, Dz.U. z 2020 r., poz. 2112 ze zm.

Dokumenty urzędowe

Uzasadnienie autopoprawki do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, „Druk Sejmowy”, nr 299-A, Sejm RP IX kadencja, Warszawa, 27.03.2020 r.

Orzecznictwo

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 czerwca 2004 r., sygn. V KK 37/04.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 9 maja 1996 r., sygn. II AKa 74/96, „Orzecznictwo Sądów Apelacji Białostockiej” 1996, nr 2, poz. 2.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 14 marca 2005 r., sygn. II AKa 51/05, „Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych” 2007, nr 5, poz. 22.

Wyrok Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku z 23 października 2018 r., II K 767/15, Legalis nr 2011141.

Wyrok Sądu Najwyższego z 14 kwietnia 2005 r., sygn. II CK 603/04, Legalis nr 246048.

Wyrok Sądu Najwyższego z 3 września 2013 r., sygn. WK 14/13, LEX nr 1375270.

Wyrok Sądu Najwyższego z 14 października 2015 r., V CSK 730/14, Legalis nr 1358760.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. II KK 74/17, Legalis nr 1682073.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2019 r., sygn. I UK 44/18, Legalis nr 1900441.

Streszczenie: *Pandemia COVID-19 spowodowała wiele pytań, a co za tym idzie, konieczność rozważenia dopuszczalności wystąpienia z powodztwem przeciwko personelowi medycznemu, w tym pielęgniarce, o odszkodowanie lub zadośćuczynienie z tytułu zarażenia pacjenta koronawirusem, czy też o możliwość przypisania pielęgniarce odpowiedzialności z tego tytułu uregulowanej w przepisach prawa karnego. Autor analizuje kwestie związane z odpowiedzialnością cywilnoprawną i karną pielęgniarki za zarażenie pacjenta koronawirusem. Podkreślone zostaje, że możliwe jest dochodzenie odszkodowania lub zadośćuczynienia od pielęgniarki za zarażenie pacjenta koronawirusem, lecz konieczne jest w takim przypadku wykazanie przez stronę powodową ogólnych przesłanek odpowiedzialności: winy, szkody i związku przyczynowego między nimi.*

Słowa kluczowe: odpowiedzialność cywilnoprawna, odpowiedzialność karna, koronawirus, przesłanki odpowiedzialności, personel medyczny, pielęgniarka.

Premises of civil and criminal liability of nurses for the infection of a patient with the coronavirus

Abstract: *The COVID-19 pandemic has raised a number of questions and, consequently, the need to consider the admissibility of filing a lawsuit against medical person members, including nurses, for compensation or satisfaction for a patient's coronavirus infection. The author analyses the issues related to the civil and criminal liability of nurses for infecting a patient with the coronavirus. It is emphasised that under Polish law it is possible to seek compensation from a nurse for infecting a patient with the coronavirus, but in such a case it is necessary for the plaintiff to demonstrate the general premises of liability, i.e. guilt, damage and the causal relationship between them.*

Keywords: civil liability, criminal liability, coronavirus, premises of liability, medical personnel, nurse.

Część III

Organizacja i zarządzanie w administracji publicznej
– wyzwania społeczne, techniczne i środowiskowe

Rola marketingu w zarządzaniu publicznym – wprowadzenie

Wprowadzenie

Celem artykułu jest ukazanie roli marketingu jako czynnika wspomagającego realizację zadań podmiotów sfery publicznej. Powiązaniem celem o charakterze problemowym jest uzasadnienie tezy, że proces adaptacji instrumentów marketingowych jest skorelowany z upowszechnianiem modelu zarządzania publicznego w administracji, zwłaszcza samorządowej. Dwa podstawowe pytania badawcze to: 1) czy i jakie techniki marketingowe stosowane w sektorze prywatnym mają zastosowanie w sektorze publicznym, 2) jakie zmiany w administracji towarzyszą zwiększaniu roli marketingu? Odpowiedzi na te pytania autor szukał w drodze studiowania i analizy literatury fachowej, źródeł internetowych i obserwacji własnych.

Zadania administracji publicznej

Pojęcie administracji publicznej nie doczekało się dotychczas jednoznacznej definicji. W literaturze naukowej wyróżnia się dwa znaczenia tego terminu. W pierwszym administracja to zespół organów i instytucji wyodrębniony w strukturze władz państwowych mający na celu implementację aktów prawnych. W drugim znaczeniu administracja to zespół działań podmiotów krajowych i samorządowych składających się na proces zarządzania sektorem publicznym. Organy administracji publicznej realizują zadania wynikające z funkcji

¹ Prof. dr hab., Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu; ORCID: 0000-0001-6125-2625; ajablonski@ans.edu.pl.

państwa. Obie koncepcje łączą wspólne elementy: działanie w imieniu państwa, nadrzędność interesu publicznego i działanie w granicach prawa.

Administracja rządowa wyznacza ogólne kierunki polityki rozwoju i koordynuje działania na obszarze państwa innych podmiotów, zajmujących się świadczeniem dóbr i usług publicznych. Są to przede wszystkim usługi dotyczące ochrony zdrowia, edukacji, pomocy społecznej, środowiska naturalnego, wypoczynku, bezpieczeństwa wewnętrznego i obronności kraju. Organy i urzędy administracji działają permanentnie, a podejmowane decyzje organów składają się na procesy administrowania w przestrzeni i w czasie. Administracja rządowa realizuje zadania publiczne za pomocą profesjonalnej kadry urzędniczej zatrudnianej na podstawie określonych ustawowo procedur konkursowych. W Polsce na mocy Konstytucji RP i ustaw funkcjonuje korpus służby cywilnej w celu „zawodowego, rzetelnego bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa”². Urzędnicy państwowi i samorządowi w wykonywaniu swoich obowiązków powinni się kierować specjalnymi zasadami. Wśród nich najważniejsze to interes publiczny, legalizm, przejrzystość, odpowiedzialność, respektowanie praw i wolności jednostki³. Pracownicy urzędów samorządowych działają bliżej obywatela, realizując zadania dostarczania dóbr publicznych i zaspokajania potrzeb mieszkańców, powinni dodatkowo kierować się zasadami gospodarności i efektywnego zarządzania. Powinni doskonalić umiejętności dostrzegania i rozwiązywania problemów, monitorowania potrzeb miejscowej ludności, pozyskiwania zewnętrznej pomocy finansowej w szczególności z funduszy europejskich i racjonalnego zarządzania publicznymi finansami. Dobre rządzenie wymaga jasnego określenia celów, fachowej wiedzy, koordynacji, spójności działań i stabilności politycznej⁴. Postulat efektywności nakłada na agendy administracji publicznej zadania z zakresu zarządzania sektorem publicznym⁵. Cele gospodarcze państwa wyznacza polityka zrównoważonego rozwoju rozumiana w polskim prawie jako rozwój „społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej [...] w celu zagwarantowania potrzeb poszczególnych społeczności oraz obywateli zarówno współczesnego pokolenia,

² Art. 153 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.). Zob. Ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1691 ze zm.).

³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 9, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 151.

⁴ W Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego zwrócono uwagę na konieczność rozwijania kompetencji administracji publicznej, w tym umiejętności niezbędnych do prowadzenia skutecznej polityki rozwoju, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 (KSRR 2030), Warszawa, wrzesień 2019 r., <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/krajowa-strategia-rozwoju-regionalnego> [odczyt: 20.12.2022].

⁵ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 154.

jak i przyszłych pokoleń”⁶. Powyższa zasada sformułowana w ustawie o ochronie środowiska wskazuje na potrzebę harmonijnego łączenia polityki gospodarczej, społecznej i ekologicznej⁷.

W Polsce, podobnie jak w innych państwach demokracji parlamentarnej, kształtowanie ogólnej polityki i strategii rozwoju kraju należy do konstytucyjnych zadań rządu, premiera i ministerstw właściwych w sprawach gospodarczych i społecznych. Konstytucja RP przyznaje Radzie Ministrów wszelkie kompetencje w sprawach polityki państwa niezastrzeżonych dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego⁸. Do podstawowych zadań rządu i centralnej administracji należą bieżące kierowanie sprawami państwa i realizacja zadań publicznych. Rada Ministrów uchwała projekt budżetu państwa i kieruje jego wykonaniem. Rząd przekazuje pod obrady Sejmu i Senatu propozycje wydatkowania środków z budżetu, kierując się interesem publicznym, niekiedy racją stanu lub własną polityczną interpretacją hierarchii potrzeb różnych klas i grup społeczeństwa. Paleta potrzeb społecznych stale się powiększa pod wpływem zmian w technologii i przemian cywilizacyjnych. Oprócz tradycyjnych dóbr i usług publicznych świadczonych przez administrację samorządową, takich jak publiczna ochrona zdrowia, edukacja i pomoc społeczna, pojawiają się nowe potrzeby, takie jak bezpieczeństwo ekologiczne i cyfrowe, lepszy dostęp do informacji publicznej, zdrowy styl życia, rekreacja, turystyka, partycypacja w życiu publicznym. W państwach członkowskich Unii Europejskiej narodowe programy rozwoju powinny uwzględniać cele i zasady polityki strukturalnej i regionalnej Unii Europejskiej. Ich celem jest korygowanie dysproporcji strukturalnych i społecznych między regionami w obszarze terytorialnym państw członkowskich i całej Unii⁹. Elementami tej polityki są m.in.: ochrona zasobów naturalnych i kultury regionów, miast i gmin, promowanie osiągnięć i wzmacnianie potencjału rozwojowego.

⁶ Art. 3 pkt 50 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2556 ze zm.).

⁷ Zasada ta znalazła się też w Konstytucji RP w art. 5.

⁸ *Ibidem*, art. 146.

⁹ A. Makarewicz-Marcinkiewicz wskazuje na złożoność i wieloznaczność pojęcia zrównoważonego rozwoju; zob. A. Makarewicz-Marcinkiewicz, *Determinanty społeczne polityki zrównoważonego rozwoju. Syndykalizm, społeczna odpowiedzialność biznesu, ograniczony wzrost gospodarczy*, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Poznań 2014, rozdz. 2.

Koncepcja i rozwój zarządzania publicznego

Termin „zarządzanie publiczne” to pojęcie wciąż dyskusyjne i trudne do jednoznacznego zastosowania w praktyce. Najczęściej służy badaczom do opisu reform administracji publicznej zapoczątkowanych w latach 70. ubiegłego stulecia przez neokonserwatywne rządy w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych, a przeprowadzanych w ostatnich dwóch dekadach ubiegłego stulecia¹⁰. Podmioty zarządzania publicznego w skali krajowej to przede wszystkim rządy państw na czele z premierem i ministrami oraz urzędnicy, na których spoczywają prawne obowiązki efektywnego zarządzania państwem¹¹. Znaczna część zadań gospodarczych zdecentralizowanej administracji znajduje się w gestii władz samorządowych. Inicjowane najczęściej przez egzekutywę, projekty ustaw stają się obowiązującym prawem w instytucjach przedstawicielskich, natomiast ich implementacja spoczywa na aparacie administracji. Podział ten ma charakter modelowy, gdyż zakresy tworzenia prawa (legislacja) i jego wprowadzania w życie (egzekutywa polityczna, administracja) w praktyce się zazębiają¹².

Na ocenę rządu składają się: demokratyczna legitymizacja, konsekwencja i efektywność w realizacji wytyczonych zadań oraz orientacja na satysfakcję obywatela jako klienta usług i dóbr i publicznych¹³. Na ocenę administracji samorządowej składają się: skuteczność egzekwowania prawa, ściągania należnych gminom podatków lokalnych, racjonalnego wydawania publicznych środków finansowych na infrastrukturę, dobra i usługi komunalne. Realny poziom efektywności podmiotów administracyjnych może być różny w różnych miejscach, okresach i sektorach publicznych. Niektóre województwa, gminy, w tym miasta na prawach powiatu, oraz powiaty są dobrze zarządzane, mają duże osiągnięcia w modernizacji infrastruktury i zaspokajania potrzeb mieszkańców, natomiast inne radzą sobie znacznie gorzej. Korygowaniem dysproporcji strukturalnych zajmuje się europejska i krajowa polityka regionalna. Jej zadaniem jest

¹⁰ R. Herbut, *Administracja publiczna – modele, funkcje i struktura*, [w:] A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 29–41.

¹¹ Obszerniej na temat cech zarządzania publicznego pisze J. Nowicka, *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*, Wydawnictwo Państwowej Uczelni Angelusa Silesiusa, Wałbrzych 2021, s. 179–189.

¹² R. Herbut, *op. cit.*

¹³ M. Sikora-Gaca, *Fundusze europejskie w teorii i praktyce. Znaczenie perspektywy finansowej 2007–2013 i 2014–2020 dla Polski*, [w:] M. Sikora-Gaca, U. Kosowska (red.), *Fundusze europejskie w teorii i praktyce. Edukacja, gospodarka, kultura, społeczeństwo*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2014, s. 24–26.

kierowanie środków inwestycyjnych do regionów gospodarczo zapóźnionych, znajdujących się w procesie transformacji strukturalnej¹⁴.

Istotne znaczenie w skutecznym zarządzaniu publicznym w skali krajowej i lokalnej mają dostęp do Internetu i umiejętność korzystania z niego, cyfryzacja urzędów, digitalizacja archiwów, powiększanie katalogu usług administracyjnych świadczonych na odległość, sprawny przepływ informacji między władzą a obywatelami. Jednak komunikacja z interesantami na odległość nie rozwiązuje problemu jakości usług publicznych i sama może stanowić problem, szczególnie dla starszych klientów administracji. Nie ma też skutecznego sposobu ochrony przed dezinformacją na platformach internetowych. Na efektywność działania podmiotów sektora publicznego mają wpływ umiejętności prawne i menedżerskie urzędników, ich uczciwość i rozumienie specyficznych interesów i potrzeb klienta. Efektem dobrej pracy urzędników jest pozytywny wizerunek urzędu w opinii mieszkańców, wzajemne zaufanie, atmosfera współpracy między wszystkimi uczestnikami życia publicznego¹⁵.

Ważne miejsce w systemie rządu i zarządzania miastem lub gminą zajmuje zasada partnerstwa i dialogu społecznego. Oznacza ona traktowanie mieszkańców jako współtwórców społecznych inicjatyw i projektów. W koncepcji zarządzania publicznego urząd to organizacja zintegrowana, otwarta na współpracę z mieszkańcami, ucząca się, reagująca pozytywnie na opinie w otoczeniu¹⁶, wprowadzająca pozytywne zmiany we własnym działaniu, a także inicjująca zmiany w społecznym otoczeniu¹⁷.

Warunkami powodzenia wspomnianych zmian w skali lokalnej są istnienie i poszerzanie podmiotowości w działaniu jednostek administracji samorządowej. Przez podmiotowość należy rozumieć zdolność jednostki lub organizacji do podejmowania samodzielnych decyzji i ponoszenie za nie odpowiedzialności. W odniesieniu do administracji, podmiotowość jest zawsze mniej lub bardziej

¹⁴ J. Wiśniewska, *Rola funduszy strukturalnych w kształtowaniu polityki regionalnej Unii Europejskiej w latach 2007–2013*, [w:] M. Sikora-Gaca, U. Kosowska (red.), *Fundusze europejskie w teorii i praktyce. Edukacja, gospodarka, kultura, społeczeństwo*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2014, s. 43–49.

¹⁵ B. Ociepka, *Komunikacja w administracji publicznej*, [w:] A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 151.

¹⁶ M. Bugdol, *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011, s. 43–45; K. Jastrzębska, *Elektroniczna administracja jako narzędzie wdrażania zmian organizacyjnych*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2018, s. 33–34.

¹⁷ W. Sęczyk, *Działania samorządu gminnego na rzecz zwiększania aktywności obywateli. Przypadek Wałbrzycha*, [w:] B. Detyna, P. Szymaniec (red.), *Administracja publiczna – zagadnienia prawne, instytucjonalne, koncepcje zarządzania*, nr 1, Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium”, Radom 2020, s. 154–158.

ograniczona jej konstytucyjną rolą w demokratycznym państwie prawnym¹⁸. W teorii zarządzania publicznego podmioty administracji pełnią funkcję zbliżoną do funkcji kolektywnego menedżera, dostawcy dóbr i usług publicznych, w oparciu o zasady racjonalnego gospodarowania finansami państwa i jednostek samorządowych. W modelu zarządzania publicznego zakłada się, że jednostki samorządu terytorialnego dysponują dość dużą autonomią w ramach przypisanych im prawem kompetencji. Służą temu zasada decentralizacji administracji, tworzenie odrębnych agend administracyjnych oraz konkurencja w jakości świadczonych usług publicznych¹⁹. Od podmiotów administracji wszystkich szczebli społeczeństwo wymaga twórczego podejścia do rozwiązywania problemów, zapobiegania kryzysom, a jeśli się pojawiają – ograniczania ich negatywnego wpływu na poziom życia, utrzymania miejsc pracy, działalności wytwórczej i świadczeń społecznych. Urząd powinien być postrzegany jako organizacja otwarta, ucząca się, elastyczna, reagująca na zmiany w otoczeniu, ale też sama inicjująca pozytywne zmiany, dbająca o stały rozwój infrastruktury inwestycyjnej i społecznej²⁰. Służą temu zasada decentralizacji administracji publicznej, tworzenie autonomicznych podmiotów komunalnych, prywatyzacja części usług publicznych²¹ oraz coraz szersze wykorzystanie instrumentów marketingu komunalnego i społecznego. Aktywna promocja osiągnięć sprzyja podejmowaniu nowych zadań i pozyskiwaniu nowych środków i zasobów na rozwój.

Pojęcie i ewolucja marketingu

Według klasycznej definicji marketing to „działalność, zespół instytucji i procesów kreujących, komunikujących, dostarczających i wymieniających oferty, które mają wartość dla nabywców, klientów, współników i ogółu społeczeństwa”²². Początki marketingu jako instrumentu zarządzania sięgają lat 30. XX w. Aktywność marketingowa firm nabierała stopniowo znaczenia wraz z rozwojem ilości i różnorodności dóbr i usług konsumpcyjnych oraz rosnącą konkurencją w warunkach ograniczonego popytu, głównie w USA i w Europie Zachodniej.

¹⁸ A. Antoszewski, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, [w:] A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 56–57.

¹⁹ M. Bugdol, *op. cit.*, s. 42.

²⁰ *Ibidem*, s. 45.

²¹ *Ibidem*, s. 41.

²² Cyt. za: E. Michalski, *Marketing. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017, s. 23.

Czynniki te skłaniały producentów i sprzedawców do poszukiwania sposobów przetrwania lub ekspansji na coraz bardziej konkurencyjnych rynkach krajowych i otwierającym się rynku międzynarodowym. Tendencje te przybierały na sile w ostatnich dekadach XX w. wraz z zanikaniem barier w handlu po upadku reżimów socjalistycznych w Europie. We wczesnej fazie marketing ograniczał się do wspomagania sprzedaży towarów wytwarzanych masowo w zakładach przemysłowych i zwiększania rentowności firm. Klasyczne rozumienie marketingu z czasem podlegało poszerzaniu i pogłębianiu. Oprócz marketingu produktów rozwinął się marketing usług, idei, osób, miejsc i stylów życia. Stale powiększa się zakres podmiotów stosujących instrumenty marketingowe. Wśród nich znajdują się instytucje publiczne, takie jak partie polityczne, stowarzyszenia, fundacje, fundusze emerytalne, placówki badawcze, instytucje promocji zdrowia i aktywnego stylu życia. Do coraz większego grona użytkowników marketingu dołączyły jednostki administracji terytorialnej – miasta, regiony, a także państwa i organizacje międzynarodowe²³. W sektorze usług osobne miejsce zajmuje marketing usług nie dla zysku (marketing społeczny), w którym aktywne są instytucje dobroczynne, świeckie i sakralne. W literaturze naukowej marketing jest różnie definiowany²⁴, ale jego istotą jest proces wprowadzania nowego produktu lub usługi na rynek. Kompozycja marketingowa obejmuje cztery elementy (tzw. *marketing mix*): produkt, miejsce, cenę i promocję²⁵. W systemie instrumentów marketingowych oprócz promocji i reklamy rozwinęła się aktywność w ramach *public relations* i lobbingu. Powstał rozległy rynek firm zajmujących się świadczeniem profesjonalnych usług marketingowych dla oferentów towarów i usług konsumpcyjnych i innych. Zakres stosowania marketingu do podmiotów instytucjonalnych działających w sektorze publicznym, w tym urzędów administracji, jest z natury ograniczony, niemniej jednak od dłuższego czasu rozwija się równoległe do zmian w społecznym postrzeganiu zadań tych instytucji. Dotyczy to zwłaszcza jednostek administracji samorządowej.

Dalej przedstawiono w zarysie cztery rodzaje marketingu stosowane w sektorze publicznym.

²³ Prawo UE wymaga obowiązkowego promowania w przestrzeni publicznej osiągnięć projektów inwestycyjnych dofinansowanych z unijnych funduszy strukturalnych.

²⁴ R. Wiszniowski przytacza i omawia kolejne definicje marketingu, wskazując kryteria ich ewolucji. Zob. R. Wiszniowski, *Marketing w administracji publicznej*, [w:] A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 168–170.

²⁵ W. Burgers, *Marketing bez tajemnic*, tł. M. Lany, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2010, s. 14.

Marketing komunalny

Marketing komunalny to zarządzanie gminą (miastem) przez organy administracji samorządowej za pomocą środków promocji, reklamy, *public relations* i innych instrumentów marketingowych. A. Szromnik podaje następującą definicję marketingu komunalnego: „celowa i systematyczna działalność administracji samorządowej zmierzająca poprzez procesy wymiany i oddziaływania, do rozpoznania, kształtowania i zaspokajania potrzeb i pragnień społeczności lokalnej”²⁶. Cele marketingu komunalnego można podzielić na gospodarcze, społeczne i wizerunkowe. W ramach funkcji gospodarczej do podmiotów marketingu komunalnego należy pozyskiwanie inwestorów, podatników, turystów, celebrytów, płatników podatków lokalnych i projektów dofinansowanych z funduszy Unii Europejskiej²⁷. W ramach tej funkcji mieści się tworzenie i promowanie strategii rozwoju miast i gmin²⁸. W działaniach promocyjnych aktywny udział biorą podmioty administracji samorządowej, w tym biura promocji, fundacje, stowarzyszenia, przedsiębiorstwa, profesjonalne agencje marketingowe, gazety i biuletyny miejskie, lokalni liderzy, zwłaszcza wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast. Funkcje promocyjne marketingu komunalnego mają na celu zwiększanie rozpoznawalności miasta lub gminy na mapie kraju, a także (w przypadku dużych miast) poza jego granicami. W realizacji tej funkcji stosuje się instrumenty i techniki integracyjne mające na celu tworzenie lub podtrzymywanie wspólnej tożsamości, dumy i „lokalnego patriotyzmu” wśród mieszkańców.

Kreowanie wizerunku miast

Wizerunek (łac. *imago*, ang. *image*) to obraz, wyobrażenie, percepcja osoby, instytucji, miejsca, w opinii jednostki lub grupy. Wizerunek miasta w opinii mieszkańców i osób odwiedzających jest po części odzwierciedleniem stanu faktycznego, ale zawiera także subiektywne odczucia opinii mieszkańców i osób przyjezdnych, turystów, gości oficjalnych. Wizerunek (osoby, miejsca, instytucji) kształtuje się w sposób naturalny przez codzienne funkcjonowanie instytucji lub lidera. Po części może być wykreowany przez media, lokalnych działaczy

²⁶ Cyt. za: R. Wiszniowski, *op. cit.*, s. 167.

²⁷ M. Domiter, A. Marciszewska, *Zarządzanie projektami europejskimi. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013.

²⁸ Dobrym przykładem jest uchwała nr XXI/189/08 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 29 lutego 2008 r. w sprawie przyjęcia Strategii Promocji Wałbrzycha na lata 2008–2013, <https://um.walbrzych.pl/archbip/index33ce.html?id=6704> [odczyt: 20.12.2022].

kultury, liderów opinii, publicystów i ekspertów od komunikacji społecznej²⁹. Na obiektywny wizerunek urzędu miasta lub gminy składają się m.in. sprawność załatwiania spraw, uprzejmość, życzliwość urzędników, architektura urzędów miejskich, w tym ratusza oraz jego otoczenia, jakim tradycyjnie jest rynek. Wizerunek miasta lub gminy jako wspólnoty samorządowej zależy od stopnia satysfakcji mieszkańców z warunków życia i pracy, zintegrowania miejskiej społeczności, poczucia dumy z osiągnięć. Istotny wpływ na to mają instytucje publiczne, takie jak zakłady pracy, uczelnie, szkoły, szpitale, instytucje kultury, kluby sportowe, parki i tereny zielone, place zabaw i podwórka. Wizerunek osób publicznych – wójta, burmistrza, prezydenta – jest powiązany z wizerunkiem miasta lub gminy. Zadowanie z poziomu życia w mieście (gminie) kojarzone jest w opinii mieszkańców z dobrym zarządzaniem i zaufaniem do liderów samorządowych. Trzeba mieć na uwadze, że pozytywny wizerunek osób publicznych, podobnie jak wizerunek instytucji, nie jest dany raz na zawsze, ale się zmienia pod wpływem zmian w otoczeniu i umiejętności pełnienia funkcji przez prezydenta, burmistrza lub wójta. Ważnym elementem wizerunku miasta jest symbolika wizualna. Obejmuje ona popularyzację marki miasta poprzez eksponowanie symboli i znaków graficznych, a także wizualizację obiektów wyróżniających miasto, łatwo rozpoznawalnych na fotografiach, stronach internetowych, urzędowych pismach, w siedzibach rad miejskich, folderach turystycznych itp. Szczególnie istotną rolę odgrywają herby i znaki graficzne symbolizujące miejscowość, jej historię i wiarę w przyszłość. Znaki graficzne przyjmowane formalnie uchwałą rady gminy (miasta) zawierają zakodowaną tożsamość miasta. Zmiana znaku graficznego wielu polskich miast wyraża wolę zmiany wizerunku, np. miasta przemysłowego lub górniczego na miasto nowoczesnej gospodarki i kultury, różnorodne, ukierunkowane na zrównoważony rozwój, miejsce społecznych inicjatyw, którego mieszkańcy widzą przed sobą obiecującą przyszłość³⁰.

²⁹ A. Krycia-Chomińska, *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*, Wydawnictwo Państwowej Uczelni Angelusa Silesiusa, Wałbrzych 2021, s. 159–175. Autorka podaje, że 75% polskich jednostek samorządowych posiada konto na portalu Facebook, a 7% na portalu X (dawniej Twitter); *ibidem*, s. 160.

³⁰ Interesujące wyniki własnych badań znaków graficznych miast i gmin dolnośląskich przedstawia A. Krycia-Chomińska, *Implikacje heraldycznych i nowoczesnych znaków promocyjnych miast i gmin*, [w:] B. Detyna, P. Szymaniec (red.), *Administracja publiczna – zagadnienia prawne, instytucjonalne, koncepcje zarządzania*, nr 1, Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium”, Radom 2020, s. 165–187.

Marketing społeczny

Marketing społeczny to segment działalności marketingowej w przestrzeni publicznej (kraju, regionu, miasta, gminy) ukierunkowany na nieodpłatne wspomaganie społecznych inicjatyw i ważnych potrzeb społecznych. Można go nazwać promowaniem dobrych pomysłów, idei i uczynków za pomocą profesjonalnych środków promocji i reklamy³¹. Podmioty marketingu społecznego to instytucje zajmujące się systematycznie świadczeniem usług nie dla zysku (*non-profit*)³², jak też podmioty przeznaczające ewentualny zysk na cele statutowe (*not-for-profit*). Można tu wymienić urzędy miejskie, fundacje, stowarzyszenia, kościoły, organizacje pożytku publicznego (Caritas, PCK, WOŚP). Instrumenty marketingowe służą do zarządzania opinią społeczną, propagowania wiedzy o problemach społecznych, komunikowania, kształtowania w społeczeństwie zrozumienia potrzeb osób w ciężkiej sytuacji życiowej. Ich celem jest zachęcanie i motywowanie adresatów oraz interesariuszy do wspomagania finansowego określonych kategorii osób (a także zwierząt) wymagających zewnętrznej pomocy. Do popularnych praktyk marketingowych należą kampanie społeczne nastawione na zwalczanie patologii społecznych, ograniczanie społecznie szkodliwych praktyk, takich jak narkomania, przemoc w rodzinie, złe odżywianie dzieci skutkujące otyłością, zatrucie rzek i innych akwenów. W działania marketingu społecznego angażują się także podmioty sektora prywatnego, dla których głównym celem jest poprawa wizerunku własnej firmy lub osoby (sponsora) w oczach społeczeństwa³³.

Instrumenty marketingu społecznego to m.in. organizowanie i prowadzenie kampanii społecznych, sponsorowanie ogłoszeń społecznych w telewizji i mediach społecznościowych, wspomaganie wizerunkowe organizacji, które swoją działalność w całości lub w głównej mierze poświęcają celom dobroczynnym, kulturalnym, opiekuńczym, humanitarnym, edukacyjnym lub ochronie dziedzictwa kulturowego. Instrumenty marketingu społecznego to promocja, reklama, medialne kampanie społeczne wspierające publiczne zbiórki pieniędzy na cele charytatywne, w tym medialne programy apelujące o pomoc w leczeniu przewlekle chorych dzieci. Od czasu rozpoczęcia rosyjskiej agresji przeciwko Ukrainie szczególnym celem wspomaganiem przez różne formy marketingu

³¹ B. Jacennik, *Perspektywy marketingu społecznego w Polsce*, <https://psychologia.edu.pl/czytelnia/50-artykuly/629-perspektywy-marketingu-spoecznego-w-polsce.html> [odczyt: 20.12.2022].

³² E. Michalski, *op. cit.*, s. 607, 608.

³³ *Marketing społeczny*, 30.08.2010, <https://kampaniespoeczne.pl/marketing-spoeczny/> [odczyt: 20.12.2022].

społecznego w Polsce jest hasło „solidarność z Ukrainą” i promowanie różnych form pomocy uchodźcom przybyłym do naszego kraju³⁴.

Public relations

Public relations to specyficzna forma promocji podmiotów publicznych, w tym urzędów miejskich, poczty, spółek skarbu państwa, banków, wyższych uczelni, ośrodków pomocy społecznej, klubów sportowych, jednostek policji i straży pożarnej, stowarzyszeń i fundacji. W literaturze fachowej istnieje wiele definicji terminu *public relations*. Większość definicji odnosi się do kształtowania dobrych relacji podmiotów publicznych i prywatnych ze społecznym i gospodarczym środowiskiem ich działania. Według definicji różnych autorów, *public relations* to: 1) funkcja zarządzania, która ustanawia i utrzymuje wzajemnie korzystne stosunki między organizacją i różnymi grupami jej otoczenia, od której zależy jej sukces lub niepowodzenie; 2) sztuka i nauka osiągnięcia harmonii z otoczeniem poprzez wzajemnie porozumienie oparte na prawdziwej i pełnej informacji; 3) świadome, planowe i ciągłe wysiłki mające na celu ustanowienie relacji wzajemnego zrozumienia między organizacją a jej otoczeniem; 4) pomaganie organizacji w układaniu dobrych stosunków w środowisku działania³⁵.

Między reklamą a *public relations* są podobieństwa i różnice. Jednej i drugiej formie promocji przyświeca podobny cel, jakim jest kreowanie pozytywnego wizerunku podmiotów, ale różni je sposób oddziaływania i rodzaj interesariuszy³⁶. Reklama jest płatną formą promocji, kierowana jest do anonimowego odbiorcy, działa na odległość, ma charakter informacyjny i nakłaniający, podlega regulacji prawnej. *Public relations* nie jest terminem prawnym, do niczego bezpośrednio nie nakłania, intencja podmiotu jest często trudno rozpoznawalna, działania kierowane są do nielicznych adresatów, mają wpływ ogólny i perspektywiczny, nastawione są na ogólny interes organizacji, a nie na szybkie mierzalne efekty w postaci np. zwiększenia sprzedaży³⁷.

³⁴ Ciekawy przykład stanowi kampania: „Szacunek, wdzięczność, wspólnota”. Zob. P. Falkiewicz, *Ruszyła kampania „Szacunek, wdzięczność, wspólnota”*. *Poznajcie historie kobiet z Ukrainy*, 14.11.2022, <https://www.wroclaw.pl/dla-mieszkanca/kampania-szacunek-wdzieczosc-wspolnota-wroclaw> [odczyt: 20.12.2022].

³⁵ Definicje podają za: K.A. Paszkiewicz, *Public relations w polityce*, [w:] A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 148–170.

³⁶ E. Michalski, *op. cit.*, s. 420.

³⁷ *Ibidem*.

W środowisku *public relations* dominują działania pozytywne. Aktywność *public relations* budzi większe zaufanie, nie jest kojarzona z transakcją biznesową, nie działa natrętnie³⁸ jak reklama, promuje wizerunek organizacji, a nie produktu lub usługi biznesowej. Adresatami *public relations* są m.in. klienci, dziennikarze, kooperanci. Beneficjentami *public relations* mogą być społeczności lokalne, którym podmiot PR oferuje bezpieczeństwo czy pomoc w nagłej potrzebie (policja, jednostka straży pożarnej). W działaniach PR liczą się relacje bezpośrednie między oferentem pomocy (darczyńcą) a interesariuszami oferty, np. sponsorem imprezy kulturalnej czy zawodów sportowych.

E. Michalski wyróżnia trzy podstawowe rodzaje aktywności *public relations*. Pierwszy to sponsorowanie społecznej kampanii charytatywnej, imprezy kulturalnej, edukacyjnej, konferencji naukowej, dni seniora itp. Sponsorowanie rozumiane jest jako finansowe lub materialne wsparcie działalności organizacji formalnie niepowiązanej ze sponsorem lub ofiarodawcą. Rodzaj drugi to produkowanie i rozpowszechnianie informacji w mediach o osiągnięciach (firmy, uczelni, klubu sportowego), planach i zamierzeniach (w gazetach lokalnych, stacjach radiowych i TV), udzielanie wywiadów prasowych specjalnie przygotowanych na określoną okazję. Trzeci rodzaj to organizowanie imprez publicznych przez firmy (korporacje) z udziałem zaproszonych gości, z okazji jubileuszu lub zakończenia ważnych inwestycji (np. rytuał przecięcia wstęgi z udziałem notabli i kamer TV)³⁹.

Oprócz *public relations* skierowanego do społecznego otoczenia organizacji, ważną rolę odgrywa *public relations* wewnętrzny, mający na celu kształtowanie dobrych stosunków w strukturze urzędów i innych organizacji publicznych. Ta forma jest najczęściej inicjowana przez osoby z kręgu kierownictwa organizacji – menedżerów, członków zarządów, władz samorządowych. Celem podejmowanych działań jest kształtowanie harmonijnych stosunków w zespołach pracowniczych, w przedsiębiorstwie, urzędzie, uczelni, podmiocie podległym jednostce samorządu terytorialnego. Celem spotkań lub wspólnych wyjazdów szkoleniowych, oprócz podnoszenia kwalifikacji, jest integrowanie zespołu pracowniczego wokół celów (misji) zakładu pracy, tworzenie atmosfery wzajemnego zrozumienia między pracownikami a dyrekcją oraz kreowanie pozytywnego wizerunku organizacji i jej kierownictwa wśród pracowników. Stosowane w dobrej wierze działania *public relations* powinny być oparte na takich wartościach, jak prawda, jawność, wiarygodność, uczciwość, szczerłość intencji oraz skuteczność.

³⁸ A. Czubała, A. Jonas, T. Smoleń, J.W. Wiktor, *Marketing usług*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2006, s. 235.

³⁹ *Ibidem*, s. 422, 423.

Lobbing jako forma marketingu

Lobbing to działalność grup interesów otwarta lub ukryta, mająca na celu wywieranie wpływu na procesy prawotwórcze (legislacyjne) w interesie swoich zleceniodawców. W rozumieniu polskiej ustawy o działalności lobbingowej „działalnością lobbingową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi, zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa”⁴⁰. Lobbyści to osoby fizyczne – zawodowi rzecznicy interesów grupowych lub tzw. agenci artykulacji interesów⁴¹. Pracują oni dla jednej lub kilku grup interesów prywatnych lub publicznych – branż gospodarki (np. przemysłu tytoniowego, węglowego, farmaceutycznego), korporacji, producentów rolnych, hodowców zwierząt futerkowych, importerów, stowarzyszeń pracodawców, federacji związkowych itp.⁴² Zadaniem lobbystów jest wpływanie na opinie i decyzje ministrów, posłów, senatorów, radnych, polityków i wysokich urzędników samorządowych. Innym instrumentem jest kształtowanie pozytywnej opinii publicznej w mediach o projektach rządowych będących przedmiotem procesu legislacyjnego (np. przez wysłuchanie publiczne). Celem jest zjednanie przychylności organów prawotwórczych i administracyjnych dla regulacji prawnych korzystnych dla takiej czy innej grupy interesu. Głównym narzędziem lobbysty jest posiadanie i przekazanie odpowiednim osobom rzetelnej informacji popartej umiejętnością perswazji. Trudnym wyzwaniem jest dotarcie do źródeł informacji i dostęp w odpowiednim czasie do decydentów lub współdecydentów w określonej materii będącej aktualnym przedmiotem prac legislacyjnych. W literaturze wyróżnia się lobbing bezpośredni i pośredni. Ten drugi działa przez media i włączanie opinii społecznej w proces decyzyjny. Działalność lobbingowa jest regulowana przepisami prawa, ale nie zawsze jest zgodna z interesem publicznym. Jednocześnie pojęcie interesu publicznego jest zawsze kontrowersyjne i może podlegać różnym interpretacjom. Przedmiotem dyskusji w środowisku prawników i politologów jest rola grup interesów i lobbingu w demokratycznym społeczeństwie. Z jednej strony lobbyści wspomagają niektóre grupy społeczne,

⁴⁰ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 248), art. 2 ust. 1.

⁴¹ J. Sroka, *Lobbing jako strategia promocji interesów grupowych*, [w:] A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 210, 211.

⁴² Przykład: przemysł gazowy w USA od wielu lat prowadzi kampanię w obronie pieców gazowych, skierowaną przeciw promowanej przez władze publiczne strategii wymiany kotłów gazowych na elektryczne pompy ciepła. Przedsiębiorstwa gazowe opłacają dziesiątki firm lobbingowych, w celu zniechęcania na różne sposoby mieszkańców do instalowania pomp ciepła w budynkach mieszkalnych. Zdaniem ekspertów działalność lobbystów skutecznie opóźnia proces wprowadzania tych zmian.

ułatwiają im dostęp do instytucji władzy publicznej, co wielu teoretyków demokracji ocenia pozytywnie. Z drugiej strony krytycy wskazują jednak słusznie na nierówność potencjału możliwości różnych grup interesów pod względem sposobów wpływu na decyzje polityczne i administracyjne, co grozi dyskryminacją grup zawodowych ważnych dla społeczeństwa, takich jak nauczyciele, pracownicy kultury, pracownicy socjalni, opiekunowie osób niepełnosprawnych. Przedstawiciele tych grup nie mają dostatecznej „siły przebicia”, czyli odpowiednich środków i zasobów wpływu do skutecznej promocji swoich interesów⁴³.

Marketing a zaufanie do administracji

Rola zaufania społecznego w zarządzaniu sferą publiczną jest przedmiotem wielu badań, dyskusji i kontrowersji. W literaturze socjologicznej wyróżnia się zaufanie interpersonalne i uogólnione (społeczne). Zaufanie interpersonalne oznacza przekonanie osoby, że inna osoba będzie postępować zgodnie z jej oczekiwaniami⁴⁴. Zaufanie tego typu czerpie źródło w bliskich relacjach z rodziną, przyjaciółmi, znajomymi. Zaufanie uogólnione dotyczy dużych grup i instytucji publicznych, takich jak parlament, rząd, agendy administracji, sądy i media masowe. Badania nad zaufaniem wymagają ustalenia, czy jest ono przyczyną innej zmiennej czy jej skutkiem. Wskaźniki poziomu zaufania do instytucji publicznych można uznać w pewnym stopniu za barometr nastrojów społecznych i poziomu legitymizacji organów państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Zaufanie do rządów, zdaniem wielu ekspertów, jest pożądanym lub nawet koniecznym czynnikiem, który wzmacnia efektywność osiągania celów polityk publicznych⁴⁵. Demokratyczna legitymizacja i efektywność rządzenia przyczyniają się łącznie do całościowej oceny sprawowania rządów w danej kadencji władz państwowych. Wskaźniki zaufania zmieniają się wraz ze społeczną oceną osiągnięć lub niepowodzeń administracji rządowej w różnych dziedzinach polityki ekonomicznej i społecznej w skali centralnej oraz poziomu satysfakcji z usług publicznych na poziomie lokalnym⁴⁶.

Zaufanie do urzędników opiera się na społecznym przekonaniu, że cechują ich uczciwość, wiarygodność, szacunek dla prawa, równe traktowanie obywateli

⁴³ A.R. Ball, B.G. Peters, *Modern Politics and Government*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2005, s. 154.

⁴⁴ R. Hardin, *Zaufanie*, tł. A. Gruba, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2009, s. 27.

⁴⁵ Miarą efektywności działania jest osiągnięcie zamierzonych rezultatów przy użyciu przewidzianych w projekcie nakładów finansowych i zasobów.

⁴⁶ Ż. Skrenty, *Zaufanie obywateli do organów władzy publicznej w świetle orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny*, „Studia Lubuskie” 2013, t. IX, s. 97–112.

niezależnie od płci, wieku, rasy, religii i poglądów politycznych. Lekceważenie lub brak zrozumienia słusznych praw i interesów obywateli, a zwłaszcza nagłaśniane w mediach przypadki korupcji i nepotyzmu wśród wysokich urzędników, niszczą zaufanie nie tylko do urzędów, ale także do rządu i administracji jako instytucji reprezentującej państwo⁴⁷.

Zadaniem marketingu w sferze publicznej jest wspomaganie współtworzenie zaufania do urzędów i osób publicznych w bezpośredniej sferze ich działania. Publiczne zaufanie do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta motywuje urzędników do lepszej pracy. Zawód urzędnika publicznego zaliczany jest do zawodów zaufania publicznego. Brak zaufania lub nieufność odbijają się niekorzystnie na respektowaniu przez mieszkańców decyzji lub unormowań organów administracji w odniesieniu do kwestii bezpieczeństwa, zdrowia publicznego czy porządku publicznego. Zaufanie do władz publicznych skłania mieszkańców do podporządkowania się nakazom i zaleceniom administracyjnym. Eksperci z różnych dyscyplin wykazali, że poziom zaufania do administracji w różnych krajach miał istotny wpływ na skuteczność zarządzania pandemią koronawirusa w latach 2020–2022. Jako negatywny przykład zarządzania pandemią badacze amerykańscy wskazują Stany Zjednoczone. Na podstawie analizy każdego przypadku śmierci na skutek zakażenia wirusem w okresie niedawnej pandemii dziennikarze czołowych gazet amerykańskich ustalili, że mała skuteczność prowadzonej kampanii nawołującej do szczepień i brak zaufania do rządu razem należały do najważniejszych przyczyn wysokiej śmiertelności ofiar wirusa COVID-19 w USA. Jak napisano w raporcie: „sceptycy sięgali po wątpliwe środki ochrony, zamiast do zweryfikowanych środków prewencji i terapii. Maskowanie twarzy stało się obiektem społecznej stygmatyzacji wielu osób”⁴⁸.

Zakończenie i wnioski

Celem artykułu było wykazanie, że działania marketingowe stosowane w sektorze gospodarki rynkowej nabierają coraz większego znaczenia dla podmiotów sfery publicznej. Zamiarem autora było wskazanie tendencji i rosnącego znaczenia stosowania marketingu w sferze publicznej, na przykładzie jednostek administracji samorządowej. Innym osiągniętym celem jest objaśnienie pojęć stosowanych w badaniach marketingowych oraz wskazanie problemów do badań empirycznych w poruszanej tematyce.

⁴⁷ P. Pietsch, *Trustworthy. Increasing Civil Servants' Trust at Work*, 16.06.2022, <https://ourpublicservice.org/publications/workforce-trust/> [odczyt: 20.12.2022].

⁴⁸ „Washington Post”, 22.10.2022.

Zawarte w tekście artykułu opis i analiza czterech podstawowych form działania marketingowego, zdaniem autora, pozwalają na potwierdzenie słuszności tezy o realnej adaptacji instrumentów marketingowych do sektora publicznego w Polsce. Dotyczy to w szczególności podmiotów samorządowych w miastach, które swój rozwój wiążą z rozwojem turystyki (marketing komunalny). Przedstawione za pomocą interpretacyjnego opisu informacje i argumenty przemawiają za słusznością tezy, iż zarządzanie publiczne wymaga od jednostek administracji i innych podmiotów publicznych stosowania i urozmaicenia środków promocji. Skłaniają do tego rosnąca konkurencja w skali terytorialnej, powstanie *quasi*-ryнку usług publicznych, rozwój turystyki masowej, a także obowiązek promowania projektów inwestycyjnych przez beneficjentów.

Bibliografia

Literatura

- Antoszewski A., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, [w:] A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 55–65.
- Ball A.R., Peters B.G., *Modern Politics and Government*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2005.
- Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011.
- Burgers W., *Marketing bez tajemnic*, tł. M. Lany, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2010.
- Czubała A., Jonas A., Smoleń T., Wiktor J.W., *Marketing usług*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2006.
- Domiter M., Marciszewska A., *Zarządzanie projektami europejskimi. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013.
- Hardin R., *Zaufanie*, tł. A. Gruba, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2009.
- Herbut R., *Administracja publiczna – modele, funkcje i struktura*, [w:] A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 29–41.
- Jacennik B., *Perspektywy marketingu społecznego w Polsce*, <https://psychologia.edu.pl/czytelnia/50-artykuly/629-perspektywy-marketingu-spoecznego-w-polsce.html> [odczyt: 20.12.2022].
- Jastrzębska K., *Elektroniczna administracja jako narzędzie wdrażania zmian organizacyjnych*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2018.

- Krycia-Chomińska A., *Implikacje heraldycznych i nowoczesnych znaków promocyjnych miast i gmin*, [w:] B. Detyna, P. Szymaniec (red.), *Administracja publiczna – zagadnienia prawne, instytucjonalne, koncepcje zarządzania*, nr 1, Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium”, Radom 2020, s. 165–187.
- Krycia-Chomińska A., *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, Wydawnictwo Państwowej Uczelni Angelusa Silesiusa, Wałbrzych 2021, s. 159–175.
- Makarewicz-Marcinkiewicz A., *Determinanty społeczne polityki zrównoważonego rozwoju. Syndykalizm, społeczna odpowiedzialność biznesu, ograniczony wzrost gospodarczy*, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Poznań 2014.
- Michalski E., *Marketing. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017.
- Nowicka J., *Podejście systemowe w zarządzaniu publicznym*, [w:] B. Detyna, P. Szymaniec (red.), *Administracja publiczna – zagadnienia prawne, instytucjonalne, koncepcje zarządzania*, nr 2/2021: Tom dedykowany Profesorom Ryszardowi Herbutowi i Lechowi Kurowskiemu, Wydawnictwo Państwowej Uczelni Angelusa Silesiusa, Wałbrzych 2021, s. 175–192.
- Ociepka B., *Komunikacja w administracji publicznej*, [w:] A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 147–166.
- Paszkiewicz K.A., *Public relations w polityce*, [w:] A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 148–170.
- Sęczyk W., *Działania samorządu gminnego na rzecz zwiększania aktywności obywateli. Przypadek Wałbrzycha*, [w:] B. Detyna, P. Szymaniec (red.), *Administracja publiczna – zagadnienia prawne, instytucjonalne, koncepcje zarządzania*, nr 1, Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium”, Radom 2020, s. 154–158.
- Sikora-Gaca M., *Fundusze europejskie w teorii i praktyce. Znaczenie perspektywy finansowej 2007–2013 i 2014–2020 dla Polski*, [w:] M. Sikora-Gaca, U. Kosowska (red.), *Fundusze europejskie w teorii i praktyce. Edukacja, gospodarka, kultura, społeczeństwo*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2014, s. 13–30.
- Skrenty Ź., *Zaufanie obywateli do organów władzy publicznej w świetle orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny*, „Studia Lubuskie” 2013, t. IX, s. 97–112.
- Sroka J., *Lobbying jako strategia promocji interesów grupowych*, [w:] A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 193–221.
- Wiszniewski R., *Marketing w administracji publicznej*, [w:] A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 167–188.

Wiśniewska J., *Rola funduszy strukturalnych w kształtowaniu polityki regionalnej Unii Europejskiej w latach 2007–2013*, [w:] M. Sikora-Gaca, U. Kosowska (red.), *Fundusze europejskie w teorii i praktyce. Edukacja, gospodarka, kultura, społeczeństwo*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2014, s. 31–63.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, wyd. 9, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

Uchwała nr XXI/189/08 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 29 lutego 2008 r. w sprawie przyjęcia Strategii Promocji Wałbrzycha na lata 2008–2013, <https://um.walbrzych.pl/archbip/index33ce.html?id=6704> [odczyt: 20.12.2022].

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2556 ze zm.

Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 248.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1691 ze zm.

Dokumenty urzędowe

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 (KSRR 2030), Warszawa, wrzesień 2019 r., <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/krajowa-strategia-rozwoju-regionalnego> [odczyt: 20.12.2022].

Czasopisma

„Washington Post”, 22.10.2022 r.

Streszczenie: *Praca przedstawia w zarysie rolę marketingu w sektorze publicznym na tle równoległej tendencji wprowadzania elementów zarządzania do administracji państwowej i samorządowej. W kolejnych częściach scharakteryzowano cztery rodzaje marketingu w sektorze publicznym: marketing społeczny, marketing komunalny, public relations i lobbying. Autor ukazuje pozytywne funkcje promocji i reklamy w przestrzeni publicznej miast i gmin. Polegają one na popularyzacji inicjatyw, projektów i osiągnięć władz samorządowych i lokalnych społeczności. Działania te przyczyniają się do budowania wizerunku miast i gmin. Rola public relations polega na kształtowaniu dobrych relacji urzędu z otoczeniem, a także stosunków wewnątrz organizacji. Lobbying jest mało eksponowaną formą marketingu sfery publicznej, jego rola może być różnie oceniana w zależności od rodzaju grupy interesów, jakie reprezentuje podmiot działania lobbingsowego.*

Słowa kluczowe: marketing, marketing komunalny, marketing społeczny, public relations, lobbying, zarządzanie publiczne, promocja, reklama.

The role of marketing in public management: An introduction

Abstract: *The chapter outlines the role of marketing in the public sector against the background of the parallel tendency to introduce elements of management into state and local government administration. In the following sections, four types of marketing in the public sector are characterized: social marketing, municipal marketing, public relations and lobbying. The author shows the positive functions of promotion and advertising in the public space of cities and municipalities. They consist in popularizing initiatives, projects and achievements of local authorities and local communities. These activities contribute to building the image of cities and municipalities. The role of public relations consists of shaping good relations between the office and the environment, as well as relations within the organization. Lobbying is a rarely exposed form of marketing in the public sphere, its role may be assessed differently depending on the type of interest group represented by the subject of the lobbying activity.*

Keywords: marketing, municipal marketing, social marketing, public relations, lobbying, public management, promotion, advertising.

Korzyści uwzględnienia koncepcji *sharing economy* w zarządzaniu publicznym

Wprowadzenie

Koncepcja ekonomii współdzielenia (ang. *sharing economy*) nawiązuje do znanej od wieków zasady wzajemności, solidarności i dzielenia się w środowisku lokalnym zasobami, które nie są używane lub występują w nadmiarze (pomaganie rodzinie, sąsiadom). Nowością w ekonomii współdzielenia jest wykorzystanie światowej skali Internetu i mechanizmu cyfrowego zaufania do zwiększenia zasięgu i skali dzielenia się czasem, mieszkaniem, samochodem, umiejętnościami, wymiany barterowej, a nawet obdarowywania się. W czasach kultu własności prywatnej i nadkonsumpcji indywidualnej – wysoki poziom akceptacji ogólnej dla inicjatyw ekonomii współdzielenia wydaje się fenomenem naszych czasów.

Jak pokazują dane statystyczne, w wymiarze krajowym ekonomia współdzielenia przenika coraz więcej branż – turystykę, transport, gastronomię, naukę, pracę, sektor *non-profit* i inne. Dla przykładu, analizując wyniki badań IPSOS na zlecenie Ubera w 2021 r., należy zauważyć, że ponad 60% mieszkańców polskich miast, w których działa Uber, przynajmniej raz skorzystało z aplikacji, a w ciągu ostatnich 5 lat z usług platformy skorzystało prawie 4,5 mln pasażerów². Przedsiębiorstwa o ugruntowanej pozycji, rozpoznawalnych markach i prowadzące działalność w sposób tradycyjny – świadome nowego trendu – wprowadzają

¹ Dr inż., Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu; ORCID: 0000-0002-2826-6244, jnowicka@ans.edu.pl.

² *Ilu Polaków jeździ Uberem?*, <https://auto.wprost.pl/rankingi/10457025/statystyki-ubera-w-polsce.html> [odczyt: 12.07.2022].

w swojej ofercie także rozwiązania z zakresu ekonomii współdzielenia, np. H&M przyjmuje stare ubrania do recyklingu w zamian za kupon³.

Powstają krajowe start-upy działające w sektorze ekonomii współdzielenia, np. Plenti, będąca mobilną platformą do wypożyczania sprzętu elektronicznego (dronów, konsol PlayStation, odkurzaczy, robotów czyszczących)⁴. Zwiększa się liczba osób pracujących jako freelancerzy w Polsce – w 2021 r. w Polsce według raportu *Freelancing w Polsce i na świecie 2021* przygotowanego przez USEME jako freelancerzy pracowało ponad 270 tys. profesjonalistów, przy czym ich liczba stale rośnie, a rynek w 2021 r. został oszacowany na wartość 15,4 mln zł⁵. W ramach finansowania społecznościowego w 2021 r. po 10 latach według danych raportu Związku Przedsiębiorstw Finansowych *Crowdfunding udziałowy 3.0* istnieje 16 platform crowdfundingowych aktywnych na rynku krajowym, a spółki w Polsce pozyskały blisko 292 mln zł, przy czym najwyższa zebrana kwota wynosiła 4,5 mln zł⁶. Tendencje wzrostowe w zakresie ekonomii współdzielenia są na tyle trwałe, że pandemia COVID-19, która wstrząsnęła światowymi rynkami i była zagrożeniem gospodarczym dla niemal całej gospodarki, nie zmieniła zasadniczo stanu ekonomii współdzielenia. Ponadto, jak wskazała A. Padalska, pandemia była przyczyną powstania nowych form tego sektora – dla przykładu *Open Talent Economy* i działalność w zakresie *sharing talent*⁷.

Krajowe organizacje publiczne, podobnie jak sektor rynkowy i *non-profit*, stanęły wobec rosnącej popularności ekonomii współdzielenia. Wprawdzie w 2016 r. zarówno Komisja Europejska, jak i rząd polski zdefiniowały zjawisko ekonomii współdzielenia, ale nadal brak rozwiązań systemowych w tym zakresie.

W kontekście wcześniej przywołanych okoliczności autorka stawia pytania badawcze: jakie są korzyści wynikające z ekonomii współdzielenia w nowoczesnym zarządzaniu publicznym i jakiego rodzaju benefity dla organizacji publicznych stwarza ekonomia współdzielenia? Celem artykułu jest analiza *sharing*

³ *Jedynie trendy, za którymi warto podążać? Recykling i naprawy*, https://www2.hm.com/pl_pl/sustainability-at-hm/our-work/close-the-loop.html [odczyt: 12.07.2022].

⁴ A. Bełcik, *Sharing economy wdarło się do elektroniki*, <https://www.pb.pl/sharing-economy-wdarlo-sie-do-elektroniki-1113271> [odczyt: 12.07.2022].

⁵ *Freelancing w Polsce i na świecie 2021*, <https://brief.pl/freelancing-w-polsce-i-na-swiecie-2021-raport/> [odczyt: 13.07.2022].

⁶ *Rok 2021 rekordowy pod względem liczby kampanii crowdfundingowych w Polsce – wyniki najnowszego raportu ZPF „Crowdfunding udziałowy 3.0”*, <https://zpf.pl/rok-2021-rekordowy-pod-wzgle-dem-liczby-kampanii-crowdfundingowych-w-polsce/> [odczyt: 13.07.2022].

⁷ A. Padalska, *Ekonomia współdzielenia w biznesie*, <https://www.jcommerce.pl/jpro/artykuly/ekonomia-wspoldzielenia-w-biznesie-2021> [odczyt: 13.07.2022].

economy z perspektywy organizacji publicznych i jej wpływu na zarządzanie publiczne. Problem badawczy dotyczy konieczności zajęcia stanowiska ze strony krajowych organizacji publicznych wobec modeli biznesowych *sharing economy*, uwzględnienia jej wpływu na lokalny biznes, rynek lokalny i kapitał społeczny. Artykuł ma charakter teoretyczny, stanowiąc próbę systematyzacji makroekonomicznego wymiaru ekonomii współdzielenia. Zawiera rekomendację rozwiązań i próbę syntetycznej analizy badanego zagadnienia. Składa się z trzech części: pierwsza to charakterystyka ekonomii współdzielenia jako zjawiska społeczno-gospodarczego, druga dotyczy nowoczesnego zarządzania publicznego i jego uwarunkowań, a w trzeciej części autorka analizuje i prognozuje reakcje organizacji publicznych na *sharing economy* – w kontekście korzyści i mankamentów.

Ekonomia współdzielenia – zjawisko społeczno-gospodarcze

Za moment powstania pojęcia ekonomii współdzielenia (z ang. *sharing economy*) uznaje się powszechnie 2010 r., kiedy R. Botsman i R. Rogers opublikowali *What's Mine Is Yours: The Rise of Collaborative Consumption*. Autorzy wyjaśniali, w jaki sposób dynamiczny rozwój technologii, powszechność Internetu i rewolucja informacyjna spowodują zwiększenie się intensywności dzielenia się, handlu wymiennego, pożyczania, użyczania, wynajmu, współfinansowania, robienia prezentów i powszechności wymiany umiejętności. R. Botsman definiuje ekonomię współdzielenia jako „system, który aktywuje niewykorzystane aktywa przez uruchomienie ich w ramach modeli i rynków umożliwiających zarówno dostęp do tych zasobów, jak i wzrost ich wydajności”⁸.

Według Komisji Europejskiej *sharing economy* to „modele prowadzenia działalności, w których działalność odbywa się dzięki pośrednictwu platform współpracy, tworzących ogólnie dostępny rynek czasowego korzystania z dóbr lub usług, często dostarczonych przez osoby prywatne”⁹. A. Koźlak wskazuje dwa znaczenia *sharing economy*:

- wąskie – jest to użyczenie wolnych lub częściowo wykorzystanych zasobów w ramach wspólnej konsumpcji, której cechami charakterystycznymi są nacisk na zaufanie i współpraca w społeczności;

⁸ A. Feelländer, C. Ingram, R. Teigland, *The Sharing Economy – Embracing Change with Caution*, *Näringspolitiskt Forum Rapport*, # 11, „Entreprenörskapsforum” 2015, s. 13–15, cyt. za: M. Poniatowska-Jaksch, R. Sobiecki, *Ekonomia współdzielenia w dobie pandemii. Powrót do korzeni*, <https://gazeta.sgh.waw.pl/meritum/ekonomia-wspoldzielenia-w-dobie-pandemii-powrot-do-korzeni> [odczyt: 12.07.2022].

⁹ *Gospodarka współdzielenia*, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/gospodarka-wspoldzielenia> [odczyt: 12.07.2022].

- szerokie – jest to użyczenie zasobów nie tylko na zasadzie wspólnej konsumpcji, gdzie podmioty transakcji to nie tylko osoby prywatne, lecz także podmioty biznesowe, a cechami charakterystycznymi dla tego typu transakcji są oszczędność i wygoda klienta¹⁰.

Według Forum Obywatelskiego Rozwoju ekonomia współdzielenia łączy trzy elementy: „istnienie niewykorzystanej nadwyżki jakiegoś dobra lub czasu, działanie dużej cyfrowej sieci, zbudowanie zaufania pomiędzy obcymi osobami”¹¹. W raporcie *Ekonomia współpracy w Polsce 2016* przygotowanym przez ABR Sesta, Deloitte i Sieć Sensownego Biznesu ekonomia współdzielenia została zdefiniowana jako gospodarka zbudowana na rozproszonych sieciach połączonych ze sobą jednostek, a społeczności w swoim działaniu zdecydowanie różnią się od scentralizowanych instytucji. Ekonomia współpracy transformuje to, jak produkujemy, konsumujemy, finansujemy i uczymy się¹².

Ekonomia współdzielenia jest niejednolita, gdyż w swoim zakresie łączy wiele różnych modeli biznesowych i trendów, np. gospodarkę podarunkową, na żądanie, zadaniową czy też konsumpcję współdzieloną. Nie zaprzecza podstawowym zasadom ekonomii klasycznej, takim jak racjonalność, rzadkość, wymiana rynkowa, wybór alternatywny i wybory krańcowe, ani też ich nie podważa – uzupełnia je jedynie o wymiar społeczny.

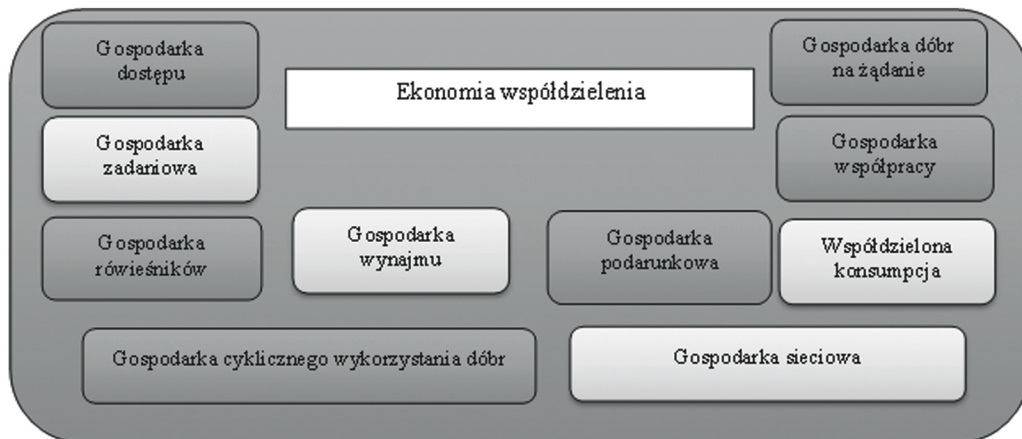
Analiza literatury przedmiotu i dostępnych materiałów pozwala wyraźnie zauważyć gęszczanie definicji i trendów w ramach ekonomii współdzielenia, nawzajem się przenikających i uzupełniających. Potwierdza to m.in. L. Richardson, wskazując, że „gospodarka współdzielenia nie jest spójnym zestawem praktyk ekonomicznych, a serią działań”¹³. Do najczęściej wskazywanych i najpopularniejszych form ekonomii współdzielenia należy zaliczyć prezentowane na rys. 1.

¹⁰ A. Koźlak, *Sharing economy jako nowy trend społeczno-gospodarczy*, „Ekonomia. Prace Naukowe UE we Wrocławiu” 2017, nr 489, s. 171–178.

¹¹ M. Tatała, *Komunikat FOR 120/2018: Popularność ekonomii współdzielenia – wnioski z Sharing Economy Index*, s. 2, https://for.org.pl/pliki/artykuly/5375_komunikat-202018popularnosc-ekonomii-wspoldzielenia-wnioski-z-sharing-economy-index.pdf [odczyt: 12.07.2022].

¹² D. Sokołowski, S. Starzyński, B. Rok, Ł. Zgiep, *Ekonomia współpracy w Polsce 2016*, 2 grudnia 2016, s. 10, <https://www.slideshare.net/lukaszzgiep/raport-ekonomia-wspopracy-w-polsce-2016> [odczyt: 12.07.2022].

¹³ L. Richardson, *Performing the sharing economy*, „Geoforum” 2015, vol. 67, s. 121–129. <http://dx.doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.11.004>.



Rysunek 1. Ekonomia współdzielenia i jej pokrewne trendy

Źródło: opracowanie własne.

Gospodarka dostępu (ang. *access economy*) obejmuje systemy lub rozwiązania techniczne, których zadaniem jest ułatwieniem dostępności użytkownikom, np. realizacja transakcji w wygodny i prosty sposób. **Gospodarka rówieśników** (ang. *peer economy*) oznacza, że komunikacja internetowa za pomocą elektronicznych mediów – np. platformy czy aplikacji – pozwala na bezpośrednią transakcję bez konieczności koordynacji zewnętrznych agencji czy instytucji; może to być wymiana dóbr, ale także usług – np. opieka nad psem w zamian za naukę hiszpańskiego. **Ekonomia cyklicznego wykorzystania dóbr** (ang. *circular economy*) pozwala na efektywne i maksymalne wykorzystanie istniejących zasobów i produktów, przedłużając ich cykl życia lub stwarzając okazję do powtórnego cyklu życia poprzez ponowne wykorzystanie rzeczy w tym samym celu, co pierwotnie. **Gospodarka podarunkowa** (ang. *gift economy*) – w ekonomii współdzielenia powszechne są modele biznesowe – platformy cyfrowe, pozwalające skojarzyć osoby, które oferują dobra lub usługi bez opłaty lub na wymianę, i takie, które chętnie je przyjmą bez opłaty. **Gospodarka dóbr na żądanie** (ang. *on-demand economy*) oznacza natychmiastową realizację transakcji i dostosowanie w czasie rzeczywistym decyzji kupujących i reakcji sprzedających. **Gospodarka współpracy** (ang. *collaborative economy*) jest zbudowana na bazie rozproszonych terytorialnie jednostek i społeczności funkcjonujących w sieci relacji. Jest to część ekonomii współdzielenia, która obejmuje procesy realnej produkcji, konsumpcji, gospodarki finansowej, ale także inwestowania, dostarczenia środka wymiany. Cele tego rodzaju gospodarki to m.in. maksymalne skrócenie łańcucha dostaw – korzystanie z lokalnych producentów i dostawców bez pośredników, budowanie bliskich relacji geograficznych i społecznych, wymiana sieciowa w zakresie

wymiany wiedzy i informacji. **Współdzielona konsumpcja** (ang. *collaborative consumption*) jest to konsumpcja w ramach gospodarki współpracy, obejmująca procesy rynkowe bez przenoszenia praw własności, oparte na wymianie, wypożyczaniu, dzieleniu się – umożliwiające prawo do używania zamiast prawa własności, a podstawą czasowej konsumpcji jest prawo dostępu. **Gospodarka zadaniowa** (ang. *gig economy*) – jest oparta na realizacji pojedynczych zadań, projektów, jednorazowych transakcji wykonywanych w określonym miejscu i czasie przez niezależnych pracowników, tzw. freelancerów, którzy dzielą się wybranymi umiejętnościami – osoby, które decydują o własnej pracy i nie są podporządkowane organizacji. **Gospodarka sieciowa** (ang. *mesh economy*) ma na celu tworzenie sieci osób wymieniających się usługami, produktami. Tworzenie społeczeństwa sieciowego daje nieograniczony transfer wiedzy i informacji.

Gospodarka wynajmu (ang. *rental economy*) – najbardziej tradycyjne systemy dające możliwość korzystania z dóbr trwałych właściciela za opłatą lub w ramach wymiany. Potwierdzają to wyniki badań przeprowadzonych w 2019 r. przez ILL na temat przyszłości handlu detalicznego w USA, według których prawie 60% wszystkich konsumentów jest skłonnych raczej wynajmować niż kupować produkty „dobrze wykonane i modne”¹⁴. Dostępne badania pokazują jednak, że Polacy nie są skłonni do wynajmu mieszkania, ze względu na przyzwyczajenie do własności. Tylko ok. 4% Polaków mieszka w wynajętych mieszkaniach, a ok. 800 tys. osób i firm wynajmuje innym mieszkania. Rynek najmu działa przede wszystkim w miastach i jest to najmniej rozwinięty rynek w UE¹⁵.

Różnorodność wyżej omówionych modeli ekonomii współdzielenia potwierdza nie tylko ich wysoki poziom innowacyjności i kreatywności, ale także otwiera wiele możliwości w zakresie¹⁶:

- podnoszenia efektywności rentowności posiadanego majątku, co pozwala na pełniejsze wykorzystanie zasobów i inwestycji;
- tworzenia sieci opartej na społecznościach platformowych – bez ingerencji instytucji, producentów i przedsiębiorców tworzy się rynek bezpośrednich relacji, a rozproszone społeczności dokonują samoistnie wymiany;

¹⁴ J. Verdon, *The Rental Economy Takes Flight*, <https://www.uschamber.com/co/good-company/launch-pad/rental-economy-trend-grows> [odczyt: 12.07.2022].

¹⁵ <https://www.otodom.pl/wiadomosci/raporty/kwartalnik-mieszkaniowy-iv-polityka-insight-otodom> [odczyt: 12.07.2022].

¹⁶ A. Sundararajan, *Peer-to-peer Businesses and the Sharing (Collaborative) Economy: Overview, Economic Effects and Regulatory Issue*, 2014, http://smallbusiness.house.gov/uploadedfiles/1-15-2014_revised_sundararajan_testimony.pdf [odczyt: 12.07.2022].

- wzrostu kapitału i zaufania społecznego – przy czym zaufanie uczestników platformy wspomagane jest przez rozwiązania techniczne, ponieważ to platforma internetowa lub aplikacja weryfikuje status uczestników, potwierdzając ich wiarygodność. Wymiana, udostępnianie dóbr, obdarowywanie się budują więzi społeczne, a następnie trwałe relacje ekonomiczne;
- zacierania życia osobistego i zawodowego – oznacza to udostępnianie czasu wolnego, umiejętności związanych z czasem prywatnym, użyczenie prywatnych dóbr w celach komercyjnych;
- zacierania granicy między pracą dorywczą a pełnoetatową – zajęcia wykonywane w ramach *sharing economy* mają podobne cechy do pracy kontraktowej lub pracy etatowej, takie jak zaangażowanie, zależność ekonomiczna, przedsiębiorczość¹⁷.

Przegląd kategorii związanych z ekonomią współdzielenia pozwala zauważyć, że jej różnorodność weryfikuje całość relacji społeczno-gospodarczych w każdym z trzech sektorów gospodarki. W sektorze prywatnym poddaje ekonomicznemu sprawdzianowi tradycyjny biznes, w sektorze *non-profit* inspirowane nowe pomysły biznesowe i prywatne. Testuje też dotychczasowe ramy formalnoprawne pracy i działalności gospodarczej, a nade wszystko zmienia mechanizm rynkowy po stronie popytu i podaży bez wyraźnej kategoryzacji na konsumenta, producenta czy też dostawcę.

Zarządzanie publiczne w czasach *sharing economy*

Zarządzanie publiczne obejmuje zbiór operacji i procesów ukierunkowanych na zarządzanie zasobami organizacji lub podmiotów publicznych¹⁸. Sektor publiczny zaś tworzą wszystkie instytucje państwa, a zatem administracja centralna, terenowa administracja rządowa i administracja samorządowa oraz wszelkie instytucje publiczne. Podstawowymi cechami jednostek zaliczonych do sektora publicznego są finansowanie ze środków publicznych i wykonywanie zadań publicznych. Jak wskazuje B. Bobińska, „działalność państwa winna się koncentrować na zapewnieniu efektywności gospodarowania środkami publicznymi oraz realizacji zamierzeń wynikających z działalności finansowej i źródeł jej finansowania”¹⁹.

¹⁷ J. Valant, *A European Agenda for the Collaborative Economy*, 2016, s. 2, 6, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/593510/EPRS_BRI\(2016\)593510_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/593510/EPRS_BRI(2016)593510_EN.pdf) [odczyt: 12.07.2022].

¹⁸ *Zarządzanie publiczne – co to jest, definicja i pojęcie*, <https://pl.economy-pedia.com/11034049-public-management> [odczyt: 12.07.2022].

¹⁹ B. Bobińska, *Funkcjonowanie sektora publicznego jako organizacji „otwartych na klienta”*, „Zeszyty Naukowe Zachodniopomorskiej Szkoły Biznesu. Firma i Rynek” 2012, nr 1, s. 62.

Współcześnie krajowe zarządzanie publiczne wpisuje się w model zarządzania menedżerskiego, przy czym organizacje publiczne na tle pozostałych sektorów gospodarki wyróżnia to, że mają obowiązek świadczenia powszechnie dostępnych usług publicznych. Publiczny charakter zaś usług powstaje, gdy organizacje publiczne finansują konkretne usługi publiczne i biorą za nie odpowiedzialność przed obywatelami. Odpowiedzialność organizacji publicznych jest wielopłaszczyznowa, uwzględnia prawo, wartości obowiązujące w danym społeczeństwie, normy polityczne, standardy zawodowe i interesy publiczne²⁰. W tabeli 1 ukazano najważniejsze cechy zarządzania menedżerskiego publicznego.

Tabela 1. Cechy zarządzania publicznego

Cecha	Znaczenie
Otwartość	Dostępność do instytucji publicznych i procesów podejmowania decyzji
Uczestnictwo	Wzrost zaufania publicznego wobec instytucji, wzrost udziału społeczeństwa w procesach politycznych
Przejrzystość	Przejrzystość ról i powiązań instytucji w procesach legislacyjnych i wykonawczych
Efektywność	Efektywne osiąganie celów na podstawie oceny dotychczasowych doświadczeń i prognozy przyszłych wydarzeń
Zgodność	Zgodność polityki i podejmowanych działań, zaangażowanie przywództwa politycznego, zapewnienie spójności i racjonalności

Źródło: *Commission of the European Communities European Governance – A White Paper*, Brussels, 25.07.2001 r.; cyt. za: A. Koźuch, B. Koźuch, Ł. Sułkowski, E. Bogacz-Wojtanowska, M. Lewandowski, K. Sienkiewicz-Małyjurek, A. Szczudlińska-Kanoś, S. Jung-Konstanty, *Obszary zarządzania publicznego*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016, s. 7, 16; K. Marchewka-Bartkowiak, *Nowe zarządzanie publiczne*, „Infos. Biuro Analiz Sejmowych” 2014, nr 18 (178).

Jak można zauważyć, analizując treść tab. 1, we wskazanym modelu zarządzanie publiczne jest otwarte i elastyczne. Organizacje publiczne wykazują dbałość o jakość usług publicznych, są zorientowane na klienta i otoczenie, a także wdrażają nowoczesne zarządzanie – mają na celu osiągnięcie wyznaczonych wymiarów efektywności i wydajności w realizacji zadań i usług publicznych. To, że nowe zarządzanie publiczne nie jest tylko listą postulatów, potwierdza K. Marchewka-Bartkowiak, podając przykłady faktycznych działań²¹:

²⁰ A. Koźuch, B. Koźuch, Ł. Sułkowski, E. Bogacz-Wojtanowska, M. Lewandowski, K. Sienkiewicz-Małyjurek, A. Szczudlińska-Kanoś, S. Jung-Konstanty, *Obszary zarządzania publicznego*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016, s. 7, 16, <https://wzks.uj.edu.pl/documents/2103800/7252370/Obszary+zarz%C4%85dzania+publicznego/be686ebf-762d-46c6-815e-8e3ed0c122cf> [odczyt: 15.07.2022].

²¹ K. Marchewka-Bartkowiak, *Nowe zarządzanie publiczne*, „Infos. Biuro Analiz Sejmowych” 2014, nr 18 (178), s. 4.

- planowania i zarządzania strategicznego – jednostki centralne, samorządowe i inne jednostki sektora finansów publicznych opracowują strategie oraz plany w odrębnych obszarach zadaniowych, np. strategia rozwoju gminy,
- zorientowania na rezultaty, zmiany zasad finansowych – np. opracowywanie budżetu zadaniowego, stosowanie kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem, opracowywanie wieloletnich planów finansowych,
- poprawy jakości świadczonych usług publicznych, np. stosowanie systemów zarządzania jakością – zgodnie z normami serii ISO,
- opracowania budżetu obywatelskiego – projekty inwestycyjne zgłaszane są bezpośrednio przez społeczność lokalną, np. wrocławski budżet obywatelski.

Zatem na podstawie wcześniejszych rozważań i przywołanych przykładów należy stwierdzić, że krajowe zarządzanie publiczne ma charakter menedżerski – nawiązuje do rozwiązań stosowanych przez sektor prywatny i je implementuje, zdefiniowane są misja i cele, interesanci traktowani są podmiotowo jak klienci, ważne są efektywność, wydajność, a także zapobieganie problemom społecznym.

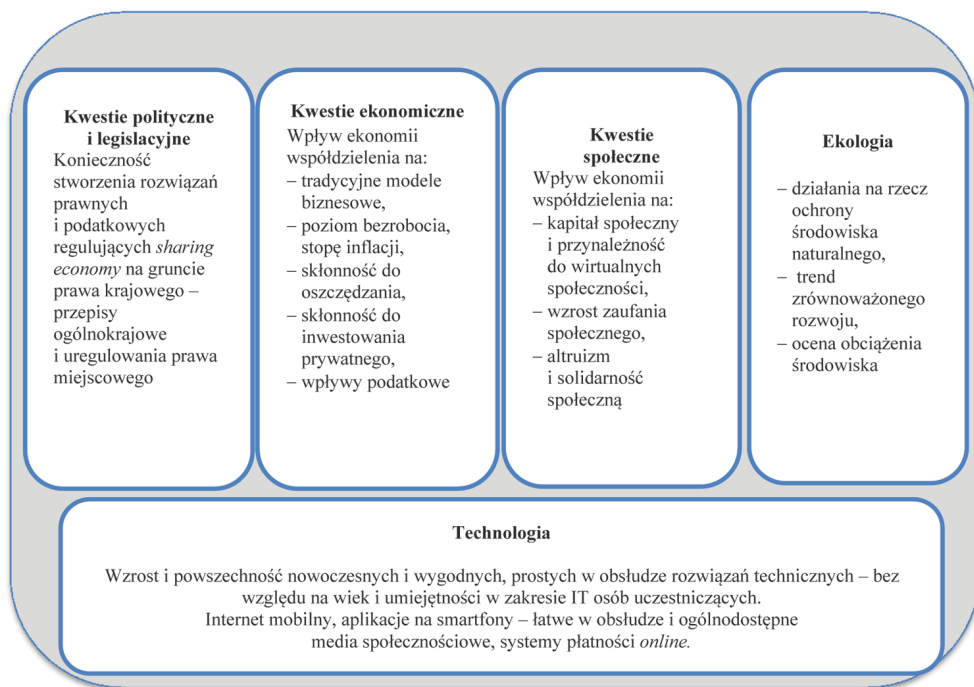
Każda organizacja publiczna musi uwzględniać zmiany zachodzące w jej otoczeniu. Jak wskazuje M. Giełda – „administracja publiczna czerpie ze swojego otoczenia, ale także je od siebie uzależnia”, a najważniejszym elementem otoczenia organizacji publicznych jest prawo, podczas gdy przedmiot administracji publicznej jest uzależniony od otoczenia technicznego, ekonomicznego, demograficznego²².

Ekonomia współdzielenia to zjawisko wielowątkowe. Rysunek 2 prezentuje przykłady zagadnień, na które w zarządzaniu publicznym ekonomia współdzielenia oddziałuje. Jak można zauważyć – kreuje nowy styl pracy, narzuca nowe sposoby działania – wprowadzając zarządzanie publiczne w nową *sharing* rzeczywistość.

Ekonomia współdzielenia to zjawisko technologiczne – główną rolę w upowszechnianiu jej rozwiązań odgrywają platformy internetowe z prostym interfejsem, a także smartfony wraz z prostymi, wygodnymi i przyjaznymi dla użytkownika aplikacjami. Potwierdzają to stwierdzenia raportu z 2016 r.: „ważną rolę odgrywają platformy *online*, które tworzą społeczności osób niebędących właścicielami aktywów, zadaniem platformy jest zmniejszenie barier wejścia

²² M. Giełda, *Otoczenie administracji publicznej – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. CXX, część 1, s. 426–427.

i kosztów transakcji”²³. Według raportu *Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w jednostkach administracji publicznej w 2019 r.* usługi publiczne udostępniała od 2019 r. w Polsce większość jednostek administracji publicznej (prawie 90%), w tym wszystkie urzędy marszałkowskie²⁴.



Rysunek 2. Wpływ ekonomii współdzielenia na zarządzanie publiczne

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Koźlak, *op. cit.*, s. 179.

Ekonomia współdzielenia uzupełnia ekonomię neoklasyczną. Podtrzymuje konieczność wyborów ludzkich i nie zaprzecza rzadkości dóbr, ale wykorzystując Internet, smartfony i osiągnięcia rewolucji informacyjnej i wypełniając przestrzeń pomiędzy uczestnikami rynku – powoduje, że zasoby są bliżej osób, które ich potrzebują. Zwiększa dostępność zasobów, umożliwia dzielenie się zasobami, które występują w nadmiarze lub nie są efektywnie wykorzystywane – daje

²³ PwC Polska, *(Współ)dziel i rządź! Twój nowy model biznesowy jeszcze nie istnieje*, 2016, s. 8, <https://www.pwc.pl/pl/pdf/ekonomia-wspoldzielenia-1-raport-pwc.pdf> [odczyt: 10.07.2022].

²⁴ Główny Urząd Statystyczny, *Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w jednostkach administracji publicznej w 2019 r.*, https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A-%2F%2Fstat.gov.pl%2Ffiles%2Fgfx%2Fportalinformacyjny%2Fpl%2Fdefaultaktualnosci%2F5497%2F7%2F2%2F1%2Fwykorzystanie_tehnologii_informacyjno-komunikacyjnych_w_jednostkach_administracji_publicznej_w_2019.docx&wdOrigin=BROWSELINK [odczyt: 12.07.2022].

wiele możliwości nie tylko ekonomicznych (np. ponownego wykorzystywania zasobów już wcześniej użytych). Z ekonomicznego punktu widzenia właściciel rzeczy nie odnotowuje żadnej straty, gdyż zasoby, które posiada, w części są niezagospodarowane, a zatem pożyczając je lub udostępniając, zyskuje się dodatkową korzyść z rzeczy, która już była wcześniej zakupiona. Ekonomia współdzielenia jest więc źródłem dodatkowych korzyści dla każdego właściciela rzeczy, a korzyści te mają najczęściej wymiar długoterminowy (poznanie nowej osoby, możliwość korzystania z dóbr innych osób w ramach wymiany, a także satysfakcja i wdzięczność osoby potrzebującej). Ekonomia współdzielenia pokazuje, że aby używać rzeczy, nie trzeba być jej właścicielem, a także zwiększa możliwość wyboru – dostarcza nowe alternatywy, wpływa na ryzyko, niepewność, zakres informacji i czas dokonywania wyboru. W działania z zakresu *sharing economy* angażują się nie tylko osoby prywatne, freelancerzy, ale także przedsiębiorstwa z tradycjami (np. H&M – odzież używana i odzież z drugiej ręki, Ikea – Rabbittask – usługi w zakresie montażu mebli). Ekonomia współdzielenia nie tylko ma potencjał optymalizacji wykorzystania istniejącego kapitału, lecz także jest źródłem przedsiębiorczości, motywuje i inspiruje do uruchamiania podmiotów gospodarczych nowatorskich i o wysokim stopniu innowacyjności w ramach start-upów²⁵. W kwestii wpływu na finanse publiczne – pojawia się pytanie o zasady opodatkowania tej działalności podatkiem od towarów lub usług czy też opodatkowania dochodów freelancerów oraz start-upów.

Wiele problemów prawnych wynika z braku uregulowań m.in. w zakresie praw konsumenckich i obowiązków podatkowych. Jak wskazują A. Nadolska i W. Nadolski, usługi wykonywane z wykorzystaniem Internetu w ekonomii współdzielenia stanowią wyzwanie prawne, aby wymienić tylko problemy związane z działalnością platform elektronicznych, dotyczące swobody działalności gospodarczej i partycypacji użytkowników platformy, a także wolności zawierania umów²⁶. A. Sundararajan wskazuje, że modele biznesowe ekonomii współdzielenia zweryfikowały obecnie funkcjonujące rozwiązania prawne, stwierdzając dodatkowo, że „zacierające się granice między dostawcami, konsumentem a producentem powodują, że trudno także o konkretne uregulowania, które obecnie okazują się niewystarczające, niejednoznaczne lub nie ma po prostu

²⁵ Start-up to nowo utworzony podmiot w branży high-tech, cechujący się wysokim poziomem innowacyjności, wykorzystujący technologie ITC, obarczony wysokim poziomem ryzyka powodzenia, kapitałochłonne przedsięwzięcie gospodarcze, ale w przypadku powodzenia daje możliwość uzyskania ponadprzeciętnego zysku.

²⁶ A. Nadolska, W. Nadolski, *Ramy prawne aspektów sharing economy w Polsce*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2019, nr 2 (62), s. 9–26.

uregulowań ich dotyczących”. Można znaleźć również głosy, że ekonomia współdzielenia nie potrzebuje regulacji, ponieważ ma siłę samoregulującą²⁷.

Wśród społecznych czynników warunkiem budowania ekonomii współdzielenia jest zaufanie, będące podstawowym parametrem kapitału społecznego. F. Hawlitschek, T. Teubner i C. Weinhardt zdefiniowali model trójstronnego zaufania: do platformy, do użytkowników i do produktu²⁸. J. Riffkin podkreśla, że w gospodarce współdzielenia „kapitał społeczny jest równie ważny jak kapitał finansowy”. Zrównoważenie to wypiera konsumpcjonizm, a jedną z najbardziej istotnych kwestii w ekonomii współdzielenia „jest wartość emocjonalna związana nie tylko z poczuciem własnej wartości, ocenianej zarówno w kategoriach finansowych, jak i świadomością uczestnictwa w ważnych procesach zmian”²⁹. Warto w tym miejscu dodać, że według raportu PWC (*Współ)dziel i rządz! Twój nowy model biznesowy jeszcze nie istnieje* znaczący wpływ na rozwój ekonomii współdzielenia ma pokolenie Y³⁰. Generacja osób wychowywanych w powszechnej dostępności Internetu poszukuje satysfakcji w życiu i jest otwarta na nowe wyzwania, nie wierzy przekazom medialnym i instytucjom – korzysta przede wszystkim z wolności, jaką dają Internet i globalizacja.

W kontekście biznesowym sharing ekonomia jest zbieżna z ideą przedsiębiorczości społecznej, a nawet biznesu społecznościowego. Osadzając narzędzia społecznościowe w modelach biznesowych, łącząc ludzi w wielu procesach biznesowych – biznes przesunął się z *zarządzania relacjami z klientami* w kierunku *angażowania klientów* z myślą nie tylko o pogłębianiu relacji, ale także o oferowaniu innowacyjnych pomysłów. Konsumenci często w mediach społecznościowych poszukują inspiracji w podejmowaniu decyzji zakupowych.

Podsumowując, należy zaznaczyć, że krajowe organizacje publiczne mają na celu osiągnięcie wyznaczonych wymiarów efektywności i wydajności w realizacji zadań i usług publicznych w świadomym procesie zarządzania integracją nowych modeli biznesowych z gospodarką. Ekonomia współdzielenia zweryfikowała dotychczasowe modele biznesowe, dotychczasowe rozwiązania prawne, wymiary konkurencji, działanie mechanizmu rynkowego – po stronie zarówno popytu, jak i podaży, a także role dostawców i konsumentów. Wykorzystując

²⁷ A. Sundararajan, *op. cit.*

²⁸ F. Hawlitschek, T. Teubner, C. Weinhardt, *Trust in the Sharing Economy*, „Die Unternehmung – Swiss Journal of Business Research and Practice” 2016, no. 70 (1), s. 26–44.

²⁹ Zob. J. Riffkin, *Spoleczeństwo zerowych kosztów*, tł. A.D. Kamińska, Wydawnictwo Studio EMKA, Warszawa 2016.

³⁰ (*Współ)dziel i rządz!...*, s. 9.

rewolucję technologiczną, zaproponowała nowe rozwiązania na styku relacji społecznych, prywatnych, biznesowych i publicznych.

Zarządzanie publiczne w kontekście *sharing economy* – bilans korzyści i mankamentów

Wielowątkowość ekonomii współdzielenia nie ułatwia wypracowania modelu działania dla organizacji publicznych. Chociaż, jak wskazują S. Hong i S. Lee, samorządy mają „instrumenty polityki ekonomicznej, prawnej i informacyjnej, aby zrównoważyć interesy i instrumenty społeczne”³¹. Zaproponowanie optymalnego modelu zarządzania publicznego nie jest łatwe, gdy spotykają się rozbieżne cele – z jednej strony tradycyjne normy biznesowe, reguły opłacania podatków, a z drugiej – wspieranie społecznego wymiaru ekonomii współdzielenia i pielęgnowanie innowacyjnego i specyficznego biznesu, np. start-upów, promowanie organizacji za pomocą kanałów medialnych. Analizując mapę doświadczeń światowych, widać, że samorządy³² różnie odpowiedziały na fenomen gospodarki współdzielenia. Dla przykładu, jedni zakazują ich działalności, np. Uber w 2014 r. w Korei Południowej został oskarżony o łamanie przepisów regulujących transport publiczny³³, podczas gdy inne opracowują rozwiązania ułatwiające działalność ekonomii współdzielenia (choćby w USA, Finlandii, Szwecji czy Singapurze). Niewątpliwie tradycyjne hotele i taksówkarze tracą na tym, że rozwijają się AirBNB czy Uber; dla samorządów oznacza to mniejsze wpływy z podatków od hoteli czy taksówkarzy³⁴. Jak wskazują S. Vith, A. Oberg, M. A. Höllerer, R. E. Meyer i A. Stanek-Kowalczyk, badania dotyczące *sharing city* w 16 wiodących miastach pokazały istotną rolę etyki w procesie współdzielenia i w decyzjach władz. Różne ramy administracyjne ekonomii współdzielenia wynikają z wielu kwestii, m.in. z odmiennych kultur czy tradycji³⁵. Na rysunku 3 autorka zasugerowała korzyści wynikające z idei ekonomii współdzielenia dla organizacji publicznych w zarządzaniu publicznym.

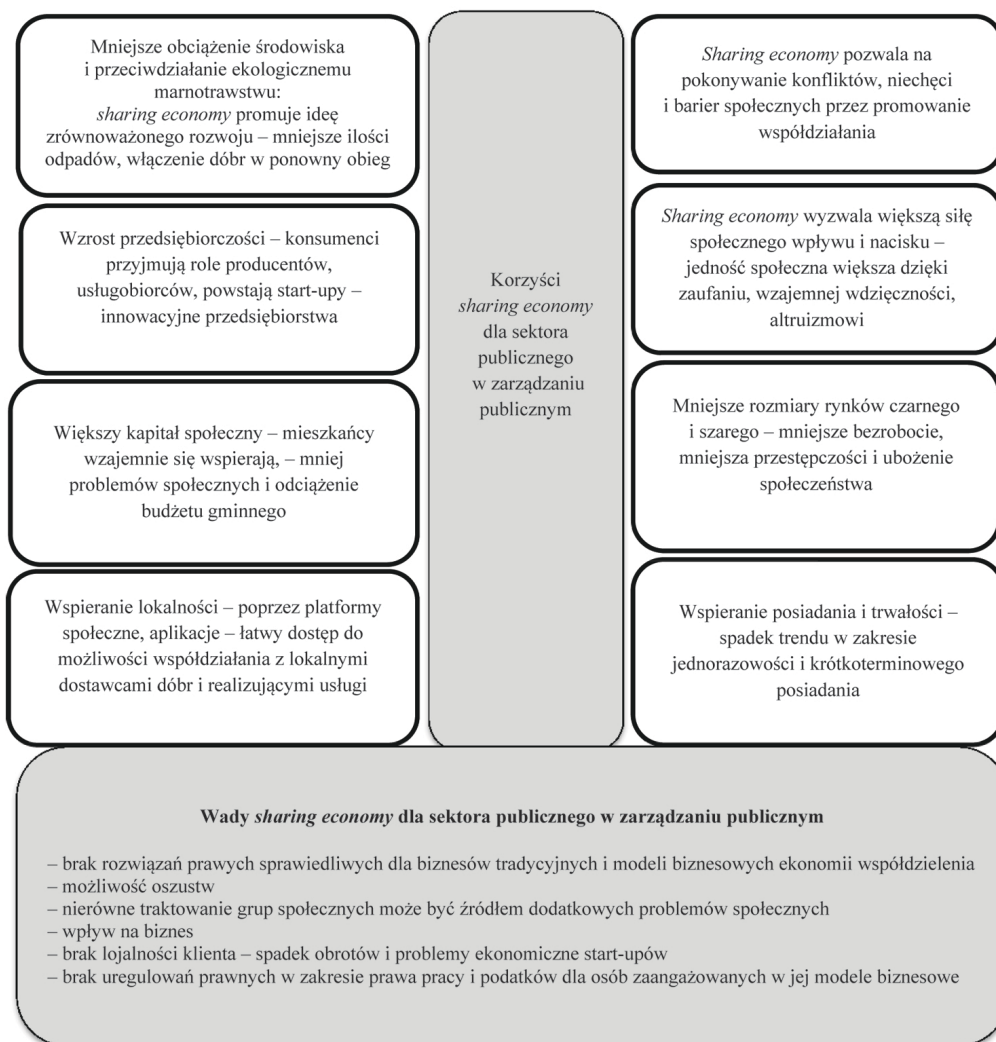
³¹ S. Hong, S. Lee, *Sharing Economy and Government*, „Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity” 2020, vol. 6, no. 4, artykuł nr 177.

³² Autorka przyjmuje, że samorząd to instytucja publiczna, w której jest również realizowane zarządzanie publiczne.

³³ *Korea Południowa: Uber oskarżony o łamanie prawa*, 2014, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Korea-Poludniowa-Uber-oskarzony-o-lamanie-prawa-3260667.html> [odczyt: 17.07.2022].

³⁴ *4 Ways the Sharing Economy Is Impacting Local Governments*, <https://www.hrg-inc.com/4-ways-the-sharing-economy-is-impacting-local-governments/> [odczyt: 12.07.2022].

³⁵ S. Vith, A. Oberg, M.A. Höllerer, R.E. Meyer, *Envisioning the “Sharing City”: Governance Strategies for the Sharing Economy*, „Journal of Business Ethics” 2019, no. 159, s. 1023–1046.



Rysunek 3. Wpływ *sharing economy* na zarządzanie publiczne

Źródło: opracowanie własne.

W ekonomii współdzielenia funkcjonuje wiele modeli współpracy opartej na zaufaniu, np. P2P (ang. *peer-to-peer*) – charakteryzujące współpracę między osobami prywatnymi, kiedy strony transakcji to osoby prywatne; B2P (ang. *business to person*) – odnoszące się do współpracy przedsiębiorcy z osobami prywatnymi. Taką wiedzę może organizacja publiczna wykorzystać, wybierając popularne platformy jako kanały komunikacyjne i to nie tylko w sytuacjach kryzysowych, lecz także w celu zarządzania relacjami z obywatelami. Spadek ubóstwa, wzrost altruizmu i samopomoc wśród obywateli mogą się wiązać

z rozwojem ekonomii współdzielenia. Praca platformowa daje możliwości dodatkowych zleceń, tańszej i bardziej skutecznej promocji wśród uczestników platformy lub aplikacji oraz uzyskania dodatkowych korzyści finansowych (odpłatne udostępnianie niewykorzystanych dóbr, wymiana, praca platformowa i in.) lub niefinansowych (budowanie kapitału społecznego, np. przez obdarowywanie się). Aktywność społeczeństwa w zakresie działań i inicjatyw oddolnych ogranicza w konsekwencji wsparcie socjalne. Ekonomia współdzielenia może być źródłem korzyści finansowych dla organizacji publicznych i racjonalnych decyzji w zakresie zarządzania finansami publicznymi, w tym dodatkowych zysków, np. za wypożyczanie nieużywanego w danym momencie sprzętu mieszkańcom, podmiotom gospodarczym lub innym organizacjom publicznym.

Ekonomia współdzielenia powoduje wzrost oszczędności, dostępności i możliwości dużego wyboru rzeczy i miejsc do tej pory niedostępnych. Ponadto daje możliwość zarabiania na aktywach publicznych w sytuacjach, gdy pozostają one bezużyteczne, powoduje mniejsze obciążenie dla środowiska naturalnego – przez włączenie dóbr po raz kolejny do obiegu, wobec czego nie jest potrzebna produkcja nowych rzeczy, a także mniejsze jest zużycie materiałów i surowców do wytworzenia określonych dóbr. Wreszcie ekonomia współdzielenia jest źródłem postaw przedsiębiorczych i innowacyjnych, czego przykładem może być wykorzystanie osobistych umiejętności (np. bank czasu). Ekonomia współdzielenia daje możliwość zwykłym konsumentom stania się producentami, którzy określani są jako prosumenci.

Najczęściej słowa krytyki wobec ekonomii współdzielenia kierowane są ze strony tych grup społecznych, które dzięki jej rozwiązaniom tracą, np. właściciele hoteli czy taksówkarzy. Rozwój ekonomii współdzielenia powoduje bowiem wzrost podaży i obniżkę ceny rynkowej. Wskazuje się na zaburzenie relacji rynkowych z najsilniejszym akcentem na podaż, a także zaburzenie konkurencji. Zwraca się też uwagę na brak gwarancji jakości usług i towarów, ponieważ większość platform występuje w roli pośrednika. Ekonomia współdzielenia zmienia wyobrażenie o produkcie i potrzeby konsumentów – konsumenci poszukują produktów trwałych i łatwych w naprawie oraz korzystnych dla środowiska zamiast dóbr jednorazowych. Zasadniczą wadą ekonomii współdzielenia jest brak klarowności w zakresie odpowiedzialności – krajowe normy prawne są nieskuteczne, szczególnie w zakresie ochrony danych, prywatności i bezpieczeństwa, praw konsumentkich czy też pracowniczych. Ekonomia współdzielenia ma charakter zadaniowy – mocno rzutuje na rynek pracy wskutek braku stałego zatrudnienia dla osób wykonujących zadania w ramach ekonomii współdzielenia, braku ciągłości zleceń, a także zagwarantowanych praw pracowniczych.

Wymiana społeczna – bez ponoszenia kosztów – nie zawsze jest trwała: wiele platform – wraz ze wzrostem popularności – przekształca swoje usługi w płatne serwisy.

W obliczu ekonomii współdzielenia mocniej niż do tej pory należy podkreślić cechy zarządzania publicznego, które są niezbędne do jej właściwego funkcjonowania, takie jak:

- otwartość w kontekście dostępności do instytucji publicznych, a także różnych modeli współpracy z interesantami, innymi organizacjami publicznymi i biznesem,
- przejrzystość – w zakresie zdefiniowania ról i odpowiedzialności poszczególnych stron w modelach biznesowych i uregulowań prawnych obowiązujących w tym zakresie,
- uczestnictwo – pogłębienie udziału społeczeństwa w procesach politycznych, a także udział obywateli w decyzjach podejmowanych przez organizacje publiczne,
- efektywność i zgodność – wypracowanie sprawiedliwego działania wobec różnych grup społecznych.

W kontekście niniejszej analizy w obszarze ekonomii współdzielenia warto przypomnieć, że organizacje publiczne nie tylko dostarczają dobra, realizują usługi i zadania publiczne – zarządzanie publiczne ma na celu korektę efektów zewnętrznych i podejmowanie działań na rzecz stabilizacji gospodarki, w tym ekonomii współdziałania.

Podsumowanie

Przeprowadzona dyskusja pokazała, że ekonomia współdzielenia również organizacjom publicznym może przynieść korzyści o charakterze społecznym i ekonomicznym. Niewyjaśnione kwestie formalne wyraźnie wymagają konkretnych i dedykowanych rozwiązań prawnych. Krajowe organizacje publiczne są przygotowane do wdrażania nowych rozwiązań, dbają o jakość usług publicznych, są zorientowane na klienta i otoczenie, a także nieustannie wdrażają nowoczesne zarządzanie – mają na celu osiągnięcie wyznaczonych wymiarów efektywności i wydajności w realizacji zadań i usług publicznych.

Obecnie efekty ekonomii współdzielenia są rozłożone nierównomiernie – wydaje się, że najwięcej na tym zyskali konsumenci, wobec czego można zaobserwować nadwyżkę konsumenta wynikającą z niższych cen. Pojawiło się wiele ciekawych opcji dla konsumentów, którzy wchodzą na nowe rynki jako właściciele aktywów, wpływając na zwiększoną podaż. Dynamiczny rozwój ekonomii

współdzielenia wskutek rosnącej świadomości konsumentów dotyczącej zrównoważonego stylu życia to perspektywa długoterminowych korzyści ekonomicznych ze zrównoważonego rozwoju dla organizacji publicznych, a także wzrostu solidarności i kapitału społecznego.

Warto przywołać raport powstały pod kierunkiem R. Cooper i V. Timmer, gdzie autorzy wskazali na kwestie istotne z punktu widzenia zarządzania organizacją publiczną w kontekście działań samorządu³⁶:

- ekonomia współdzielenia nie jest z natury zrównoważona, ale lokalny samorząd może jej pomóc stać się zrównoważoną,
- współdzielenie to obiecujący obszar działania, na którym samorządy mogą odegrać proaktywne i wspierające role.

Aby osiągnąć wskazane cele, można stosować nie tylko znane metody i techniki zarządzania, takie jak: zarządzanie partycypacyjne, procesowe, przez innowacje, przez cele, przez jakość, ale także nowoczesne metody, np. zarządzanie przez alternatywę (celem tej techniki jest określenie alternatywnego sposobu rozwiązania problemu i ocena jego użyteczności) lub przez zadania (dbałość o zadania na każdym etapie planowania, przydziału zasobów, realizacji i oceny efektywności).

Wobec zdefiniowanego problemu badawczego, a także celu artykułu – autorka odpowiedziała na postawione pytanie, wskazując korzyści, ale także ograniczenia, jakie stwarza ekonomia współdzielenia z perspektywy zarządzania publicznego. W praktyce to po stronie organizacji publicznych, jak wskazują R. Cooper i V. Timmer, stoi zasadnicze zadanie – „sztuka zarządzania publicznego w zakresie ekonomii współdzielenia polega na tym, że należy opracować politykę i rozwiązania lokalne, które pozwolą na to, żeby zminimalizować negatywne skutki ekonomii współdzielenia, jednocześnie maksymalizując jej korzyści”³⁷.

Warto zauważyć, że epidemia COVID-19 pozwoliła przyzwycząić się do rozwiązań proponowanych przez gospodarkę współdzielenia. Jak wskazują M. Batool i inni autorzy pracy *How COVID-19 Has Shaken the Sharing Economy...*: „mieszkać i pracować gdziekolwiek” to nowe nawyki wykształcone podczas pandemii. Są takie branże ekonomii współdzielenia, które w czasach ograniczonego kontaktu i wprowadzonych obostrzeń zostały zablokowane, np. *couchsurfing* – zakwaterowanie, *carsharing* – transport. Podczas gdy sektory: praca na

³⁶ R. Cooper, V. Timmer, L. Ardis, D. Appleby, C. Hallsworth, *Local Governments and the Sharing Economy*, One Earth 2015, http://www.localgovsharingecon.com/uploads/2/1/3/3/21333498/localgovsharingecon_report_summary_oct2015.pdf [odczyt: 12.07.2022].

³⁷ *Ibidem*, s. 10.

zlecenie (*freelancing*), dostawy *online* (np. catering), wypożyczanie *online* (np. rozrywka) – przeżywały rozkwit³⁸.

W przyszłości kolejne kierunki badań powinny dotyczyć modeli biznesowych C2G i G2B. Warto sprawdzić, czy ekonomia współdzielenia dla organizacji publicznych nie zmienia podstawowych zasad zarządzania publicznego, które mają na celu zaspokojenie potrzeb obywateli, poprawę ich warunków życia i obronę ich interesów.

Bibliografia

Literatura

- Batool M., Ghulam H., Hayat M.A., Naeem M.Z., Ejaz A., Imran Z.A., Spulbar C., Birau R., Gorun T.H., *How COVID-19 has shaken the sharing economy? An analysis using Google trends data*, „Economic Research–Ekonomiska Istraživanja” 2021, vol. 34, no. 1, s. 2374–2386, <https://doi.org/10.1080/1331677X.2020.1863830>.
- Bełcik A., *Sharing economy wdarło się do elektroniki*, <https://www.pb.pl/sharing-economy-wdarlo-sie-do-elektroniki-1113271> [odczyt: 12.07.2022].
- Bobińska B., *Funkcjonowanie sektora publicznego jako organizacji „otwartych na klienta”*, „Zeszyty Naukowe Zachodniopomorskiej Szkoły Biznesu. Firma i Rynek” 2012, nr 1, s. 59–71.
- Cooper R., Timmer V., Ardis L., Appleby D., Hallsworth C., *Local governments and the sharing economy*, http://www.localgovsharingecon.com/uploads/2/1/3/3/21333498/localgovsharingecon_report_summary_oct2015.pdf [odczyt: 12.07.2022].
- Giełda M., *Otoczenie administracji publicznej – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. CXX, część 1, s. 413–429.
- Hawlitschek F., Teubner T., Weinhardt C., *Trust in the Sharing Economy*, „Die Unternehmung – Swiss Journal of Business Research and Practice” 2016, no. 70 (1), s. 26–44, doi: 10.5771/0042-059X-2016-1-26.
- Hong S., Lee S., *Sharing Economy and Government*, „Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity” 2020, vol. 6, no. 4, artykuł nr 177.
- Koźlak A., *Sharing economy jako nowy trend społeczno-gospodarczy*, „Ekonomia. Prace Naukowe UE we Wrocławiu” 2017, nr 489, s. 171–182.

³⁸ M. Batool, H. Ghulam, M.A. Hayat, M.Z. Naeem, A. Ejaz, Z.A. Imran, C. Spulbar, R. Birau, T.H. Gorun, *How COVID-19 Has Shaken the Sharing Economy? An Analysis Using Google Trends Data*, „Economic Research–Ekonomiska Istraživanja” 2021, vol. 34, no. 1, s. 2374–2386.

- Kożuch A., Kożuch B., Sułkowski Ł., Bogacz-Wojtanowska E., Lewandowski M., Sienkiewicz-Małyjurek K., Szczudlińska-Kanoś A., Jung-Konstanty S., *Obszary zarządzania publicznego*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016, <https://wzks.uj.edu.pl/documents/2103800/7252370/Obszary+zarrz%C4%85dzania+publicznego/be686ebf-762d-46c6-815e-8e3ed0c122cf> [odczyt: 15.07.2022].
- Marchewka-Bartkowiak K., *Nowe zarządzanie publiczne*, „Infos. Biuro Analiz Sejmowych” 2014, nr 18 (178), s. 1–4.
- Nadolska A., Nadolski W., *Ramy prawne aspektów sharing economy w Polsce*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2019, nr 2 (62), s. 9–26.
- Padalska A., *Ekonomia współdzielenia w biznesie*, <https://www.jcommerce.pl/jpro/artykuly/ekonomia-wspoldzielenia-w-biznesie-2021> [odczyt: 13.07.2022].
- Poniatowska-Jaksch M., Sobiecki R., *Ekonomia współdzielenia w dobie pandemii. Powrót do korzeni*, <https://gazeta.sgh.waw.pl/meritum/ekonomia-wspoldzielenia-w-dobie-pandemii-powrot-do-korzeni> [odczyt: 12.07.2022].
- PwC Polska, *(Współ)dziel i rządź! Twój nowy model biznesowy jeszcze nie istnieje*, 2016, <https://www.pwc.pl/pl/pdf/ekonomia-wspoldzielenia-1-raport-pwc.pdf> [odczyt: 10.07.2022].
- Richardson L., *Performing the sharing economy*, „Geoforum” 2015, vol. 67, s. 121–129. <http://dx.doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.11.004>.
- Riffkin J., *Społeczeństwo zerowych kosztów*, tł. A.D. Kamińska, Wydawnictwo Studio EMKA, Warszawa 2016.
- Sokołowski D., Starzyński S., Rok B., Zgiep Ł., *Ekonomia współpracy w Polsce 2016*, 2 grudnia 2016, <https://www.slideshare.net/lukaszZgiep/raport-ekonomia-wspolpracy-w-polsce-2016> [odczyt: 12.07.2022].
- Sundararajan A., *Peer-to-peer Businesses and the Sharing (Collaborative) Economy: Overview, Economic Effects and Regulatory Issue*, 2014, 14 stycznia, http://smallbusiness.house.gov/uploadedfiles/1-15-2014_revised_sundararajan_testimony.pdf [odczyt: 12.07.2022].
- Valant A., *A European Agenda for the Collaborative Economy*, 2016, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/593510/EPRS_BRI\(2016\)593510_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/593510/EPRS_BRI(2016)593510_EN.pdf) [odczyt: 12.07.2022].
- Verdon J., *The Rental Economy Takes Flight*, <https://www.uschamber.com/co/good-company/launch-pad/rental-economy-trend-grows> [odczyt: 12.07.2022].
- Vith S., Oberg A., Höllerer M., Meyer R.E., *Envisioning the “Sharing City”: Governance Strategies for the Sharing Economy*, „Journal of Business Ethics” 2019, no. 159, s. 1023–1046.

Źródła internetowe

- 4 *Ways the Sharing Economy Is Impacting Local Governments*, <https://www.hrg-inc.com/4-ways-the-sharing-economy-is-impacting-local-governments/> [odczyt: 12.07.2022].
- Freelancing w Polsce i na świecie 2021*, <https://brief.pl/freelancing-w-polsce-i-na-swiecie-2021-raport/> [odczyt: 13.07.2022].
- Główny Urząd Statystyczny, *Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w jednostkach administracji publicznej w 2019 r.*, https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fstat.gov.pl%2Ffiles%2Fgfx%2Fportalinformacyjny%2Fpl%2Fdefaultaktualnosc%2F5497%2F7%2F1%2Fwykorzystanie_tehnologii_informacyjno-komunikacyjnych_w_jednostkach_administracji_publicznej_w_2019.docx&wdOrigin=BROWSELINK [odczyt: 12.07.2022].
- Gospodarka współdzielenia*, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/gospodarka-wspoldzielenia> [odczyt: 12.07.2022].
- <https://www.otodom.pl/wiadomosci/raporty/kwartalnik-mieszkaniowy-iv-polityka-insight-otodom> [odczyt: 12.07.2022].
- Ilu Polaków jeździ Uberem?*, <https://auto.wprost.pl/rankingi/10457025/statystyki-ubera-w-polsce.html> [odczyt: 12.07.2022].
- Jedynie trendy, za którymi warto podążać? Recykling i naprawy*, https://www2.hm.com/pl_pl/sustainability-at-hm/our-work/close-the-loop.html [odczyt: 12.07.2022].
- Korea Południowa: Uber oskarżony o łamanie prawa*, 2014, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Korea-Poludniowa-Uber-oskarzony-o-lamanie-prawa-3260667.html> [odczyt: 17.07.2022].
- Rok 2021 rekordowy pod względem liczby kampanii crowdfundingowych w Polsce – wyniki najnowszego raportu ZPF „Crowdfunding udziałowy 3.0”*, <https://zpf.pl/rok-2021-rekordowy-pod-wzgle-dem-liczby-kampanii-crowdfundingowych-w-polsce/> [odczyt: 13.07.2022].
- Tatała M., *Komunikat FOR 120/2018: Popularność ekonomii współdzielenia – wnioski z Sharing Economy Index*, https://for.org.pl/pliki/artykuly/5375_komunikat-202018popularnosc-ekonomii-wspoldzielenia-wnioski-z-sharing-economy-index.pdf [odczyt: 12.07.2022].
- Zarządzanie publiczne – co to jest, definicja i pojęcie*, <https://pl.economy-pedia.com/11034049-public-management> [odczyt: 12.07.2022].

Streszczenie: Popularność modeli biznesowych ekonomii współdzielenia, takich jak Uber, blablacar czy couchsurfing w ostatnich latach potwierdza ich akceptację społeczną i niewątpliwy sukces ekonomiczny. Analizując ideę ekonomii współdzielenia w konfrontacji z założeniami współczesnego zarządzania publicznego, autorka stawia pytanie badawcze: jakie korzyści wynikają z uwzględnienia ekonomii współdzielenia w zarządzaniu publicznym? Aby odpowiedzieć na to pytanie, autorka w pierwszej części charakteryzuje koncepcję ekonomii współdzielenia i jej główne nurty, w drugiej części identyfikuje obszary wpływu ekonomii współdzielenia na zarządzanie publiczne, a w części trzeciej podejmuje próbę oceny wpływu ekonomii współdzielenia na organizację publiczną w kontekście jej korzyści i wad. Praca ma charakter teoretyczny, zawiera rekomendację rozwiązań i próbę syntetycznego opisu badanego zagadnienia. Metody badawcze zastosowane w artykule to analiza i synteza.

Słowa kluczowe: ekonomia, zaufanie, współdzielenie, zarządzanie publiczne.

Benefits of including the sharing economy concept in public management

Abstract: The popularity of sharing economy business models such as Uber, blablacar, couchsurfing in recent years confirms their social acceptance and undoubted economic success. Analysing the idea of the sharing economy in confrontation with the assumptions of modern public management, the author puts forward the research question: What benefits result from the sharing economy for public management? In order to answer the question, the author describes in the first part the concept of the sharing economy and its main trends. The areas of impact of the sharing economy on public management are identified in the second part. Moreover, in the third part the author tries to assess the impact of the sharing economy on public organizations in the context of its advantages and disadvantages. The paper is of theoretical nature and includes a recommendation of solutions and an attempt at a synthetic analysis of the issue under study. The research methods used here are analysis and synthesis.

Keywords: economy, trust, sharing, public management.

Wybrane zasady, formy i narzędzia etyczne stosowane w jednostce samorządu terytorialnego na przykładzie Starostwa Powiatowego w Wałbrzychu

Wprowadzenie

Każdego dnia sprawami obywateli zajmuje się w Polsce ponad 300 tys. urzędników. Rezultatami ich pracy są tysiące decyzji, które oddziałują wprost lub pośrednio na interesy państwa i poszczególnych przedstawicieli naszego społeczeństwa. Niestety, wciąż zdarza się, że urzędnicze werdykty nie tylko naruszają przepisy prawa, ale także wyrządzają dotkliwe szkody zarówno obywatelom, jak i instytucjom zatrudniającym autorów błędnych decyzji.

W literaturze wskazuje się: „Samorząd lokalny jest jednostką administracyjną dla małego obszaru geograficznego, takiego jak miasto czy miasteczko. Samorząd lokalny zazwyczaj ma kontrolę tylko nad określonym regionem geograficznym i nie może uchylać ani egzekwować praw, które będą miały wpływ na większy obszar”². Historia samorządu terytorialnego w Polsce odzwierciedla dynamikę przemian ustrojowych Polski podczas ostatnich 100 lat. Przed 1918 r. ziemie polskie były podzielone pomiędzy trzy sąsiednie państwa, które miały różne systemy administracyjne, przy czym rozwinięty samorząd terytorialny. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości: „Konstytucyjne podstawy samorządu lokalnego i regionalnego zostały ustanowione w Konstytucji z 1921 r., ale

¹ Starostwo Powiatowe w Wałbrzychu.

² I. Thapa, *Local Government: Concept, Roles and Importance for Contemporary Society*, 2020, s. 10, https://www.researchgate.net/publication/342876251_Local_Government_Concept_Roles_and_Importance_for_Contemporary_Society [odczyt: 20.12.2022].

struktury samorządu terytorialnego rozwinęły się dopiero później. Gmina była główną postacią terytorialną w tym procesie i miała pojawić się w całym kraju”³.

Celem artykułu jest identyfikacja i ocena wybranych zasad, form i narzędzi etycznych stosowanych w jednostce samorządu terytorialnego. Główne pytanie badawcze sformułowano następująco: jakie można zidentyfikować zasady, formy i narzędzia etyczne stosowane w jednostce samorządu terytorialnego na przykładzie Starostwa Powiatowego w Wałbrzychu? W części teoretycznej dokonano krytycznego przeglądu literatury przedmiotu, natomiast w części empirycznej przedstawiono wyniki badań przeprowadzonych za pośrednictwem kwestionariusza ankiety wśród pracowników Starostwa Powiatowego w Wałbrzychu. Badanie pozwoliło określić najczęściej stosowane przez pracowników samorządu powiatowego w Wałbrzychu zasady i formuły etyczne, które mogą się stać narzędziem wspomagającym proces doskonalenia jakości pracy. Zebrany metodą sondażu diagnostycznego materiał empiryczny pozwolił także na ujawnienie wiedzy pracowników administracyjnych na temat postaw etycznych pracowników samorządowych. Rozdział stanowi przyczynek do dyskusji na temat znaczenia etyki w administracji publicznej, co jest coraz częściej podnoszone przez badaczy i praktyków⁴.

Teoretyczne aspekty etyki oraz zasady i narzędzia etyczne stosowane w jednostkach samorządu terytorialnego

Definicja etyki zawodowej

Pojęcie „etyka” w literaturze przedmiotu jest definiowane na wiele sposobów. Na potrzeby niniejszej pracy można przyjąć definicję Wincentego Okonia, według której etyka (z gr. *ēthicos*, czyli moralność) może być rozumiana jako dyscyplina filozoficzna, „której przedmiotem jest teoria dobra, a więc ustalenie, co jest dobre, a co złe z moralnego punktu widzenia”, a także jako „ogół ocen i norm moralnych przyjętych w danej zbiorowości w określonej epoce historycznej”⁵. Z terminu „etyka” wywodzi się następnie „etyka zawodowa”, która „jak każda etyka, jest zbiorem postulatów – zakazów i nakazów określających sposób wykonywania zawodu i cele, którym on służy. Nakłada przez to na tych, którzy

³ M. Kulesza, D. Sześciło, *Local Government in Poland*, [w:] A.M. Moreno (red.), *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*, INAP, Madrid 2012, s. 485.

⁴ K.A. Emina, *A Review of Ethics of Public Administration*, „Pinisi Discretion Review” 2020, vol. 3, no. 2, s. 196.

⁵ W. Okoń, *Nowy słownik pedagogiczny*, Wydawnictwo Akademickie Żak, Warszawa 2018, s. 242.

go wykonują, wyraźne obowiązki społeczne, zarówno wobec grupy zawodowej, jak i wobec społeczeństwa”⁶. Zgodnie z innym ujęciem etyka to dział filozofii, którego przedmiotem jest moralność. Przy tym wyróżnia się etykę opisową oraz etykę normatywną. Jako dyscyplina filozoficzna etyka zajmuje się normami, ocenami i wzorcami, które wyznaczają relacje pomiędzy ludźmi, ich czyny, intencje, motywacje tych czynów oraz ich efekty⁷.

Etyka zawodowa jest dyscypliną filozoficzną dotyczącą moralności człowieka, która jest niezbędna do wykonania pracy zawodowej. Mówiąc inaczej, etyka zawodowa jest teorią odpowiedzialnej, a więc moralnie dobrze realizowanej pracy, wykonywanej dzięki sprawności warunkującym efektywną pracę. Sam zespół tych sprawności kształtuje się proporcjonalnie do tego, jak pojmuje się pracę⁸.

Jak wskazuje się w literaturze, etyka w administracji publicznej jest „podstawą dobrych rządów, gdyż etycznie umotywowani funkcjonariusze z reguły podejmują decyzje, kierując się kryteriami merytorycznymi, dzięki temu działania administracji są bardziej efektywne. Etyka legitymizuje również działania administracji publicznej i tym samym warunkuje zaufanie do instytucji państwa, zapobiega patologiom organizacyjnym, przede wszystkim korupcji. Kształtuje także pozytywne wartości w życiu publicznym oraz ułatwia podejmowanie przez urzędników decyzji trudnych, rozstrzygających różne sytuacje”⁹.

Etyka ma istotne znaczenie dla poprawy administracji publicznej. Jednak urzędnicy państwowi mogą stawać się nieetyczni w wyniku nieznamomości etyki i irytacji nią w zarządzaniu publicznym. Sprawna administracja publiczna jest uwarunkowana zaufaniem obywateli. Nieetyczne postępowanie i działanie urzędników państwowych generują cynizm publiczny i szkodzą reputacji przywódców i urzędników państwowych. Infrastruktura etyczna opiera się na zasadach, na które składają się systemy komunikacji, nadzoru i sankcji pomagające zapobiegać nieetycznym zachowaniom. Praca porusza kwestie i wyzwania etyczne w administracji publicznej. Analizuje mechanizmy, które zostały ustanowione w celu przeciwdziałania nieetycznym zachowaniom, takim jak nieuczciwość, oszustwo, przekupstwo, nepotyzm, konflikt interesów i sprzeniewierzenie

⁶ A. Zwoliński, *Po co etyka zawodowa*, [w:] J. Jarco, Z. Kalita, M. Semp, *Etyka. Świat wartości etycznych*, PWN, Warszawa 1993, s. 178.

⁷ A. Sarapata, *Etyka zawodowa*, Książka i Wiedza, Warszawa 1973, s. 11.

⁸ Z. Wiatrowski, *Etyka zawodowa – ważny wyznacznik jakości działalności pedagogicznej*, [w:] W. Sawczuk (red.), *Po co etyka pedagogom?*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 80, 81.

⁹ B. Kudrycka, *Dylematy etyczne pracowników administracji. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 1995, s. 142.

funduszy publicznych. Niniejsza praca sugeruje możliwe sposoby poprawy etyki w służbie publicznej¹⁰.

Wartości etyczne

W literaturze przedmiotu występuje wiele definicji pojęcia wartości. W wydawnictwach encyklopedycznych definiuje się „wartość” jako: „wszystko to, co cenne i godne pożądania, co stanowi cel dążeń ludzkich”¹¹. Z kolei w ujęciu słownikowym wartość to: „cecha stanowiąca o nieprzeciętnych walorach kogoś lub czegoś; ważność, znaczenie”¹².

Autorzy wydanego w czerwcu 2000 r. raportu o problemach etyki w administracji kanadyjskiej¹³ uznają, że takim dobrem najwyższym jest dla urzędników administracji publicznej interes publiczny. Jednocześnie na podstawie tego założenia sformułowali kluczowe wartości, które są bardzo ważnym elementem w administracji publicznej, a co za tym idzie – także pracowników jednostek samorządu terytorialnego. Wartości te podzielono na cztery grupy.

- 1) Wartości demokratyczne będące podstawą dla pozostałych grup. Zalicza się do nich przede wszystkim wspomaganie wybranych w demokratycznym procesie organów w wypełnianiu misji i umacnianiu publicznego zaufania. Wspomagając funkcjonariuszy politycznych, urzędnicy służby cywilnej muszą być lojalni wobec interesu publicznego interpretowanego przez demokratycznie wybrane władze i zawartego w konstytucji i ustawach. W związku z tym urzędnicy powinni respektować m.in. odpowiedzialność ministrów, prawa człowieka, zasady państwa prawa i prymatu prawa¹⁴.
- 2) Wartości zawodowe zawierające takie elementy, jak: kompetencja, zawodowa doskonałość, doskonalenie się, efektywność, bezstronność, mówienie władzy prawdy, a także jakość, innowacyjność, działanie na rzecz klienta, partnerstwo oraz praca zespołowa. W sferze wartości zawodowych dokonuje się obecnie zmiana poprzez zmniejszony nacisk

¹⁰ R. Buye, *Ethical Issues and Challenges in Public Administration*, 2021, s. 1, https://www.researchgate.net/publication/352895838_Ethical_issues_and_challenges_in_public_administration [odczyt: 20.12.2022].

¹¹ *Leksykon PWN*, PWN, Warszawa 1972, s. 1256.

¹² B. Dunaj (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, Przegląd Reader's Digest, Warszawa 1998, t. 2, s. 499.

¹³ J.C. Trait (ed.), *A Strong Foundation. Report of the Task Force on Public Service Values and Ethics*, Canadian Centre for Management Development, Ottawa 2000, s. 53–58.

¹⁴ B. Kudrycka, *op. cit.*, s. 142.

na procedury, a zwiększony na rezultaty. Jednocześnie autorzy raportu ostrzegają przed ryzykiem partykularyzmu podejścia klienckiego. Rolą administracji państwowej jest przede wszystkim osiąganie celów ogólnonarodowych, a także równoważenie w demokratyczny sposób sprzecznych społecznych interesów, satysfakcja bowiem pojedynczego klienta (np. grupy społecznej) może być sprzeczna z interesem społeczeństwa jako całości. Pomimo nacisku na efektywność należy pamiętać, że reguły państwa prawa uosobione w procedurach chronią przed arbitralnością funkcjonariuszy publicznych.

- 3) Wartości etyczne, które są wspólne dla całego społeczeństwa (a więc i pracowników administracji), obejmując zwłaszcza prawość, uczciwość, bezstronność, odpowiedzialność za swe czyny, roztropność, sprawiedliwość, obiektywizm, bezinteresowność i poszanowanie prawa.
- 4) Wartości ludzkie, które są bliskie etycznym i są egzystencjalne, tzn. istotne dla stosunków międzyludzkich; należą do nich m.in.: szacunek, tolerancja, dobre zachowanie, poszanowanie godności człowieka. Mogą odnosić się do procesu zarządzania i dotyczyć uczestnictwa, zaangażowania, komunikowania się i konsultacji.

Opracowany w Polsce w latach 90. ubiegłego wieku, na zlecenie Szefa Służby Cywilnej, projekt kodeksu etycznego, oparty na twórczym wykorzystaniu do warunków polskich podobnych dokumentów przyjętych w innych krajach, odwołuje się do 11 wartości etycznych w pracy pracownika jednostki samorządu terytorialnego¹⁵.

Najważniejsza wartość to służebność władzy państwowej w stosunku do praw obywateli i prawa w ogóle (tzw. zasada służby publicznej) oraz dobra Rzeczypospolitej, a także praworządność i dbałość o wizerunek państwa. Ważne miejsce zajmuje też poszanowanie godności człowieka, praw obywatela i konsumenta usług publicznych. Na porządku dziennym powinny być legalność, rzetelność, sumiennność, racjonalność i efektywność w wypełnianiu obowiązków służbowych, zwłaszcza w odniesieniu do mienia publicznego. Urzędnik powinien być lojalny wobec urzędu i zwierzchników – z zachowaniem prawa do odmowy wykonania poleceń tylko wtedy, gdy prowadzi to do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia. Ma także zawiadamiać zwierzchników o przypadkach poleceń służbowych niezgodnych z prawem lub noszących znamiona omyłki. Urzędnik państwowy powinien znać zasadę powściągliwości w publicznym wypowiedzianiu

¹⁵ B. Kudrycka, *op. cit.*, s. 143.

poglądów oraz rozwoju umiejętności profesjonalnych¹⁶. Powinien także efektywnie współdziałać z innymi ludźmi i urzędnikami, a współpraca ta powinna się opierać na ogólnych zasadach etyki i dobrego wychowania. Urzędnik powinien przestrzegać bezstronności i unikać konfliktu między interesem publicznym a interesem prywatnym i interesami osób bliskich, a także w przypadku uzasadnionego podejrzenia o konflikt interesów przestrzegać zasady równego traktowania wszystkich osób wchodzących w stosunki z administracją rządową. Działania urzędnicze muszą cechować się jawnością działania władz publicznych, neutralnością polityczną i lojalnością wobec legalnie działających władz państwa.

Zasady etyczne

Zasady etyczne w ogólnym ujęciu dotyczą sposobu osiągnięcia czegoś i stanowią o tym sposobie. Uzupełniają je reguły moralne, które nakazują określone działania. Można zatem użyć stwierdzenia, że zasady etyczne (moralne) orzekają, a reguły nakazują określone postępowanie i zachowanie. Przy tym definicja zasad moralnych odnosi się do kryteriów, które określają, co jest dobre, a co jest złe w zachowaniu człowieka¹⁷.

Cechą pracy urzędników samorządowych powinna być neutralność polityczna. Żaden urzędnik nie może podejmować decyzji, opierając się na swoich poglądach politycznych czy przynależności do partii politycznej. Na temat relacji między urzędnikami a władzą publiczną toczą się liczne debaty i dyskusje. Można je podsumować tak, iż z jednej strony politycy powinni sprawnie zarządzać podległą im administracją, a z drugiej urzędnicy powinni bezstronnie i profesjonalnie wykonywać swoją służbę. Służba ta wymaga, aby być wiernym zasadom etycznym i mieć dystans do polityki. Polityzacja administracji publicznej może przyczynić się do umocnienia wpływów partyjnych, jednak dzieje się to kosztem profesjonalizmu. Natomiast gdy administracja zbyt odśnie się od polityki, może to osłabić przywództwo. Podział na sferę polityczną i urzędniczą wprowadziła Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów¹⁸. Na potrzeby niniejszej pracy wymieniamy się następujące zasady etyczne, wymagane od urzędników jednostek

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Zasady moralne*, https://www.kontrowersje.net/zasady_moralne [odczyt: 20.12.2022].

¹⁸ Obecny tytuł: Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1188 ze zm.).

samorządu terytorialnego zgodnie z Kodeksem etyki pracowników samorządowych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku z 2012 r.¹⁹:

- praworządność,
- bezstronność i bezinteresowność,
- uczciwość i rzetelność,
- odpowiedzialność,
- obiektywność,
- jawność postępowania,
- dbałość o dobre imię urzędu i pracowników samorządowych,
- godne zachowanie się w miejscu pracy i poza nim,
- uprzejmość i życzliwość w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, radnymi, podwładnymi i współpracownikami.

Powyższe zasady etyczne zostały poddane ocenie urzędniczej według kryterium ich ważności. W niniejszej pracy oparto się na następujących formułach postępowania w celu właściwego załatwienia sprawy klienta:

- szybko i bez zbędnej zwłoki,
- poprawnie, zgodnie z prawem lub innymi przepisami regulującymi uprawnienia klientów,
- z wrażliwością i uwzględnieniem wieku, zdolności rozumienia często skomplikowanych przepisów, ewentualnej niepełnosprawności oraz uczuć, prywatności i wygody klienta,
- w sposób pomocny, przy uproszczeniu procedur, formularzy i informacji na temat uprawnień i usług oraz udzielaniu jasnych i precyzyjnych informacji dotyczących ograniczeń czasowych lub warunków, które mogą skutkować decyzją negatywną,
- odpowiedzialnie, bez przyjmowania automatycznie wrogiej postawy, kiedy istnieje obawa zaistnienia sporu.

Bardzo ważne miejsce w etyce zajmuje pracowniczy etos urzędu. Jest to styl, w jakim jednostka samorządu terytorialnego wiąże ze sobą wykonywanie pracy z zaspokojeniem potrzeby uwzględnienia własnej wartości pracowników. Jest to rezultat rozłożonego w czasie działania według określonej strategii. Strategia ta sprzyja eliminowaniu anomii pracowniczej i kształtowaniu się etosu urzędu. Etos urzędniczy jest trwałą własnością konkretnego urzędu i tworzy wewnątrz

¹⁹ Kodeks etyki pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku. Zarządzenie nr 10/2012 Marszałka Województwa Podlaskiego z dnia 22 marca 2012 roku, https://bip.wrotapodlasia.pl/wojewodztwo/urzed_mar/organizacja/urzedu/kodeks_etyki/ [odczyt: 20.12.2022].

niego specyficzny klimat organizacyjny. Sprzyja to rozwojowi samokontroli, dyscypliny i jakości pracy. Pozwala oprzeć renomę organizacji i jej wizerunek zewnętrzny na stabilnej podstawie, daje szansę na stawienie czoła oczekiwaniom demokratycznego społeczeństwa i decyduje o jakości pracy urzędników. Etos pracowniczy to powiązanie w świadomości pracowników wykonywanej pracy z wartościami powszechnie cenionymi. Jest on potrzebny każdemu urzędowi z kilku głównych powodów. Oprócz tradycyjnej wiedzy o sterowaniu motywacją do pracy za pomocą kar i nagród materialnych oraz systemów kontroli, współczesne zarządzanie opiera się na sterowaniu motywacją godnościową pracowników, decydującą o jakości wykonywanej pracy (przede wszystkim potrzebny jest kadrze zarządzającej do sprawnego kierowania organizacją). Etos stanowi warunek dobrego wizerunku urzędu w rozwiniętej demokracji. Etos urzędu potrzebny jest urzędnikom, aby mogli normalnie funkcjonować²⁰.

Najskuteczniejszym sposobem umacniania etycznych zachowań jest uwrażliwienie sumień pracowników administracji publicznej. Istotną rolę w relacjach urzędnik–obywatel oraz relacjach interpersonalnych w zespole pracowniczym odgrywają pewne pożądane postawy o charakterze sprawności moralnych urzędnika. Do takich postaw należą wymienione dalej.

Postawa sumienności – należy do wartości uniwersalnych wykonywania pracy zawodowej. Dlatego nie negując znaczenia postawy sumienności w wykonywaniu różnych innych zawodów, nie można jednocześnie nie podkreślać jej wagi w przypadku wykonywania służby publicznej. Trudno sobie wyobrazić dobrego urzędnika, który nie dba o sumienne wykonywanie powierzonych mu zadań i obowiązków. Według słownika języka polskiego człowiek sumienny to ktoś skrupulatnie wywiązujący się z podjętych obowiązków i zobowiązań; wykonujący coś dokładnie, rzetelnie i solidnie²¹.

Postawa odpowiedzialności – termin „odpowiedzialność” ma tę samą etymologię co termin „odpowiedź” (łac. *respondere*, odpowiadać)²². Jego podstawowe znaczenie zakłada więc, że podmiot odpowiedzialności powinien zdać sprawę, usprawiedliwić, uzasadnić własne postępowanie; będąc pytany, należy dać odpowiedź komuś, kto pyta. Słownik języka polskiego określa odpowiedzialność jako obowiązek moralny lub prawny odpowiadania za swoje czyny i ponoszenia za nie konsekwencji; człowiek odpowiedzialny to ktoś mający poczucie obowiązku, gotowy do ponoszenia konsekwencji za swoje działania, postępowanie,

²⁰ B. Kudrycka, *op. cit.*, s. 142.

²¹ J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 292, 293.

²² M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. III, PWN, Warszawa 1981, s. 470.

taki, na którym można polegać, odpowiadający za wykonania czegoś; człowiek rzetelny, solidny²³.

Postawa uprzejmości i życzliwości – uprzejmość i życzliwość to postawy, które ceni się w życiu społecznym i szczególnie podkreśla ich znaczenie w służbie publicznej. Zgodnie m.in. z art. 24 ust. 2 pkt 5 Ustawy o pracownikach samorządowych, „zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami” jest obowiązkiem ustawowym²⁴. Jednak przede wszystkim są to postawy naturalne człowieka należące do obszaru moralności. Trudno zresztą wyobrazić sobie jakiś rodzaj „ustawowej uprzejmości”.

Narzędzia etyczne

Etyka zawodowa stanowi zespół zasad i norm określających, jak z moralnego punktu widzenia powinni zachowywać się przedstawiciele danego zawodu²⁵. Bardzo ważnym elementem etyki zawodowej pracownika jednostki samorządu terytorialnego są narzędzia etyczne, takie jak m.in. system selekcji i rekrutacji oparty na zasadach etycznych, tzw. szkolenia etyczne pracowników, przyjęcie strategii działania w zakresie etyki, przywództwo etyczne, budowanie i umacnianie kultury etycznej, kodeksy etyczne, instytucja doradcy do spraw etyki, komitety etyczne, techniki działań indywidualnych. Niewątpliwie największe znaczenie ma tutaj kodeks etyczny.

Kodeks etyczny to katalog standardów zachowań etycznych, określających sposób postępowania i zachowania pracowników; jest zbiorem zasad i wartości etycznych wyznaczających standardy postępowania urzędników publicznych na rzecz realizacji interesu publicznego²⁶. Stanowi on uporządkowany logicznie zbiór zasad etycznych, jego celem nie jest tworzenie nowych norm, tłumaczenie odstępstw od etyki ogólnej czy zastępowanie własnych etycznych odczuć, lecz konkretyzowanie, uszczegóławianie norm etyki ogólnej do specyfiki danego zawodu. Kodeks etyczny dotyczy zwykle następujących zagadnień²⁷:

- określenia grupy docelowej,
- obowiązków urzędników wobec społeczeństwa,

²³ *Ibidem*.

²⁴ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 530).

²⁵ B. Nogalski, J. Śniadecki, *Etyka zarządzania przedsiębiorstwem*, Oficyna Wydawnicza Ośrodka Postępu Organizacyjnego, Bydgoszcz 2001, s. 207.

²⁶ J. Filek (red.), *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego. Poradnik dla samorządów*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej, Kraków 2004, s. 85.

²⁷ *Ibidem*.

- ujawniania majątku przez urzędników,
- zachowania w sytuacji powstania konfliktu interesów,
- nadużywania władzy wynikającej z zajmowanej pozycji, wykorzystania zasobów publicznych dla korzyści prywatnych,
- postępowania po zakończeniu pracy w sektorze publicznym i restrykcji związanych z podejmowaniem określonych zajęć,
- definiowania zachowań i sposobów, sytuacji lub postępowań naruszających kodeks,
- stosowania sankcji w przypadku naruszenia postanowień kodeksu.

Metodyka badań

Na potrzeby niniejszej pracy przeprowadzono badania w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu. Badaniami zostało objętych 110 urzędników, w tym 17 naczelników i pracowników stanowisk samodzielnych i 39 inspektorów. Pozostałe 54 osoby to inni pracownicy administracyjni. Pracownikom rozdano 110 anonimowych ankiet, wypełnionych wróciło jednak tylko 90 ankiet, od 49 kobiet i 41 mężczyzn. Nieznana jest przyczyna niezwrócenia wszystkich rozdanych ankiet. Celem przeprowadzonych badań jest identyfikacja i ocena wybranych zasad, form i narzędzi etycznych stosowanych w jednostce samorządu terytorialnego. Główne pytanie badawcze brzmi następująco: jakie można zidentyfikować wybrane zasady, formy i narzędzia etyczne stosowane w jednostce samorządu terytorialnego na przykładzie Starostwa Powiatowego w Wałbrzychu?

Jak już wspomniano, zastosowana została metoda sondażu diagnostycznego, obejmująca stany świadomości społecznej, opinie i poglądy określonej grupy społecznej, nasilenie badanego zjawiska i jego zmiany. Metoda sondażu opiera się na badaniu prób reprezentacyjnych odpowiednio dobranych ze względu na interesujące badacza zjawisko²⁸. Techniką zastosowaną w niniejszych badaniach jest ankiet, a narzędziem badawczym – kwestionariusz ankiety. Pytania w ankiecie są to pytania zamknięte i zaopatrzone w tak zwaną kafeterię, czyli „zestaw wszelkich możliwych odpowiedzi”²⁹. Pytania zawarte w ankiecie dotyczyły ważności zasad etycznych, oceny zasad etycznych i stopnia stosowania ich w miejscu pracy, sposobów działania podczas załatwiania spraw urzędniczych, najskuteczniejszych narzędzi etycznych, opinii na temat kodeksu etyki, wpływu

²⁸ T. Pilch, T. Bauman, *Zasady badań pedagogicznych. Strategie ilościowe i jakościowe*, Wydawnictwo Akademickie Żak, Warszawa 2010, s. 86, 87.

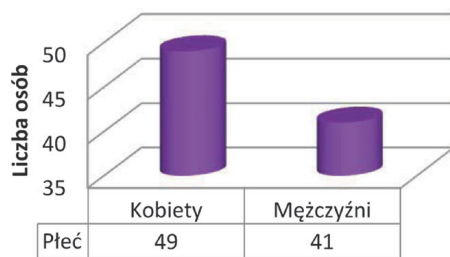
²⁹ *Ibidem*.

postawy etycznej urzędnika na jakość świadczonych usług, postawy urzędników wobec etyki.

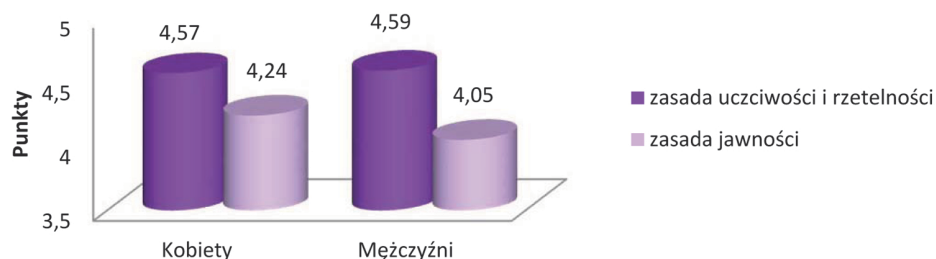
Ankieta składa się z 7 pytań i metryczki. Metryczka zawiera staż pracy badanych, ich wiek, płeć, wykształcenie oraz zajmowane stanowisko z podziałem na naczelników i pracowników administracyjnych.

Wyniki przeprowadzonych badań

W tej części artykułu przedstawiono wyniki przeprowadzonych badań ankietowych. Badania były punktem wyjścia do dalszych rozważań autora o odpowiedzialności społecznej pracowników jednostek samorządu terytorialnego. Otrzymane wyniki posłużą do dalszych badań. Wypełnione ankiety oddało 49 kobiet oraz 41 mężczyzn.



W Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu pracuje więcej kobiet niż mężczyzn. W pierwszym pytaniu ankiety badanych zapytano, jakie zasady etyczne są dla nich najważniejsze (przy skali ocen Likerta od 1 do 5). Wyniki przedstawiono na rys. 1.



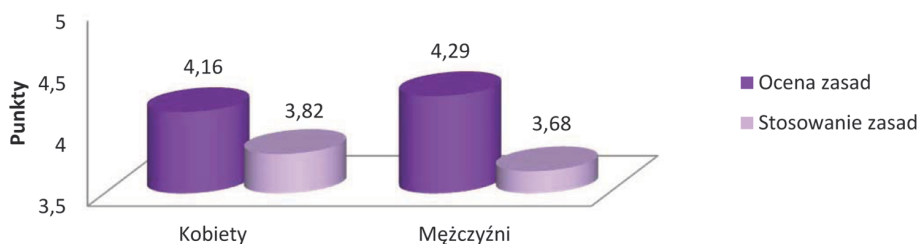
Rysunek 1. Najważniejsze zasady etyczne

Źródło: opracowanie własne.

Największą średnią liczbę punktów (4,57) wśród kobiet uzyskała zasada uczciwości i rzetelności. Z kolei najmniejszą liczbę punktów w tym pytaniu

uzyskała zasada jawności – 4,24. Podobne wyniki uzyskano wśród badanych mężczyzn. Wskazali oni, że najważniejszą dla nich zasadą jest również zasada uczciwości i rzetelności, ze średnią liczbą punktów 4,59. Zasada jawności uzyskała najmniejszą liczbę punktów – 4,05. Wynika z tego, że zarówno dla badanych kobiet, jak i dla badanych mężczyzn tak samo ważne są te same zasady etyczne.

W pytaniu nr 2 badanych zapytano, jak oceniają wszystkie te zasady i w jakim stopniu są stosowane w ich miejscu pracy. Wyniki przedstawia rys. 2.



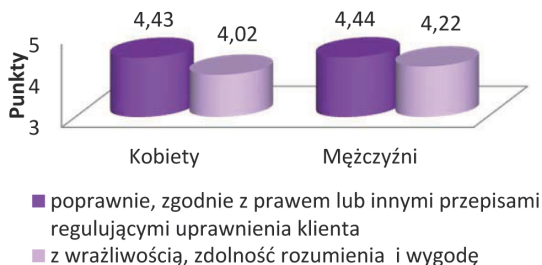
Rysunek 2. Ocena zasad etycznych i stopień ich stosowania w miejscu pracy

Źródło: opracowanie własne.

Ankietowane kobiety wskazały, że oceniają zasady etyczne na poziomie 4,16 pkt, a z kolei ich stosowanie – 3,82. Wyżej zasady ocenili mężczyźni, na 4,29, a stosowanie tych zasad na 3,68 pkt. W odpowiedziach na pierwsze pytanie można zauważyć, że najważniejszą zasadą wśród wszystkich pracowników starostwa jest zasada uczciwości i rzetelności. Najmniej istotną zaś zasadą jest zasada jawności. Oceniając wszystkie zaproponowane zasady, mężczyźni ocenili je wyżej o 0,13 pkt niż kobiety, natomiast ich stopień stosowania w miejscu pracy obie grupy oceniły poniżej 4 pkt (kobiety – 3,82, mężczyźni – 3,68).

Według ankietowanych najważniejszą formułą stosowaną w celu właściwego załatwienia sprawy klienta jest rozstrzygnięcie poprawne, zgodne z prawem lub innymi przepisami regulującymi uprawnienia klienta. Kobiety oceniły je na 4,43 pkt, mężczyźni – 4,44.

Najrzadziej wybieraną formułą wśród wszystkich pytanych była formuła: „z wrażliwością, z uwzględnieniem wieku, zdolności rozumienia często skomplikowanych przepisów, ewentualnej niepełnosprawności oraz uczuć, prywatności i wygody”. Kobiety przypisały tej formule 4,02 pkt, mężczyźni zaś – 4,22. Wyniki przedstawiono na rys. 3.

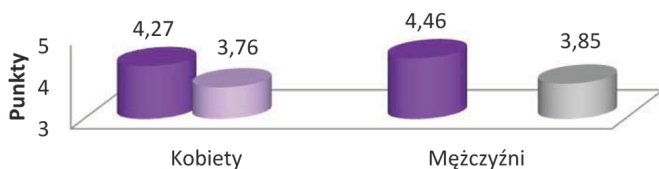


Rysunek 3. Najważniejsza formuła stosowana w celu właściwego załatwienia sprawy klienta

Źródło: opracowanie własne.

Również i w tym pytaniu wszyscy pracownicy starostwa byli zgodni co do wyboru najważniejszej formuły postępowania z klientem. Można z tych odpowiedzi wywnioskować, iż mniej istotne dla urzędników starostwa są szeroko rozumiana empatia i uczucia niż profesjonalizm, poprawność i rozpatrywanie sprawy zgodnie z przepisami.

W kolejnym pytaniu wszyscy odpowiadający uznali, że zdecydowanie zgadzają się z traktowaniem klientów w podobnych okolicznościach w taki sam sposób: kobiety oceniły tę odpowiedź na 4,27 pkt, mężczyźni – na 4,46. Różnice natomiast zaobserwowano przy punktowaniu pozostałych sposobów działania podczas realizacji spraw urzędowych. Najmniejszą liczbę punktów w grupie kobiet otrzymało unikanie kar, które są nieproporcjonalne do tego, co konieczne, aby zapewnić przestrzeganie przepisów – 3,76 pkt. W grupie mężczyzn najmniejszą liczbę punktów otrzymał sposób nr 2 (zrozumienie, że zasady i przepisy, chociaż są ważnym sposobem zapewniania sprawiedliwości, nie powinny być stosowane tak rygorystycznie lub nieelastycznie, aby prowadziły do nierówności) – 3,85 pkt. Wyniki przedstawia rys. 4.



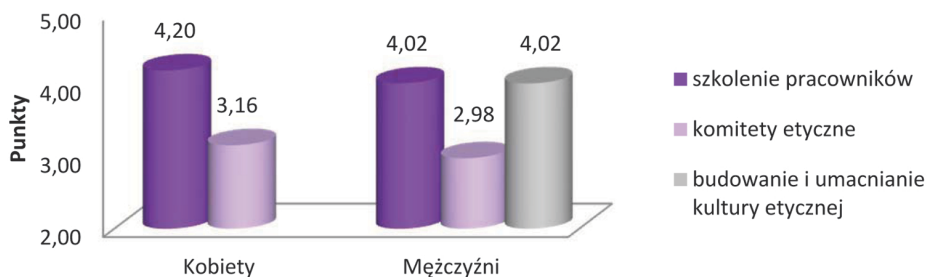
- traktowanie klientów w podobnych okolicznościach w taki sam sposób
- unikanie kar, które są nieproporcjonalne do tego, co konieczne, aby zapewnić przestrzeganie przepisów
- zrozumienie, że zasady i przepisy, chociaż są ważnym sposobem zapewniania sprawiedliwości, nie powinny być stosowane tak rygorystycznie lub nieelastycznie, aby prowadziły do nierówności

Rysunek 4. Preferowane sposoby działania podczas realizacji spraw urzędowych

Źródło: opracowanie własne.

Kolejny raz wszyscy pracownicy starostwa zgodnie określili ich zdaniem najważniejszy sposób działania podczas realizacji spraw urzędowych. Jest nim równe traktowanie klientów w podobnych okolicznościach postępowania. Rozbieżności powstały w sposobie, z którym najmniej się identyfikują. Wybór kobiet padł na sposób trzeci, mówiący m.in. o karach i nieproporcjonalności ich do zapewnienia przestrzegania przepisów. Natomiast ankietowani mężczyźni najmniejszą liczbą punktów opatrzyli nieelastyczność i rygorystyczność zasad oraz sposób realizacji spraw urzędowych.

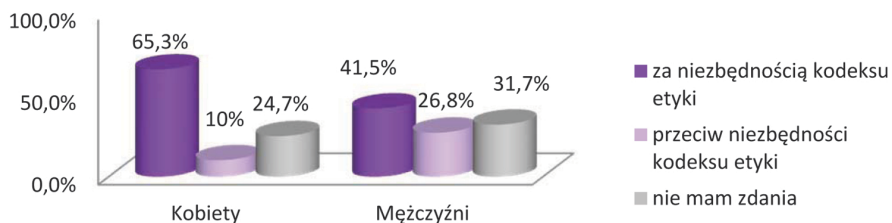
Odpowiadając na kolejne pytanie, badane kobiety wskazały, że najskuteczniejszym narzędziem etycznym w pracy urzędnika starostwa powiatowego jest szkolenie pracowników – 4,20 pkt, natomiast najmniej skutecznym komitety etyczne (3,16 pkt). Mężczyźni zaś uznali *ex aequo* za najskuteczniejsze narzędzia etyczne: szkolenie pracowników (4,02 pkt) oraz budowanie i umacnianie kultury etycznej (również 4,02 pkt), a za najmniej skuteczne narzędzie – również komitety etyczne (2,98 pkt). Omówione wyniki badań przedstawiono na rys. 5.



Rysunek 5. Najskuteczniejsze narzędzia etyczne w pracy urzędnika starostwa powiatowego

Źródło: opracowanie własne.

W odpowiedziach na pytanie o niezbędność kodeksu etyki pracownika samorządowego kobiety zdecydowanie opowiedziały się za niezbędnością takiego kodeksu – 65,3%, tylko nieco ponad 10% badanych miało przeciwne zdanie, a 25% nie miało zdania. Mężczyźni również w większości, choć nie tak zdecydowanej jak badane kobiety, opowiedzieli się za niezbędnością kodeksu etyki – 41,5%. Duża ich część (31,7%) nie miała na ten temat zdania, a przeciwnych konieczności kodeksu etyki w miejscu pracy było 26,83% ankietowanych. Wyniki udzielonych odpowiedzi na to pytanie przedstawia rys. 6.

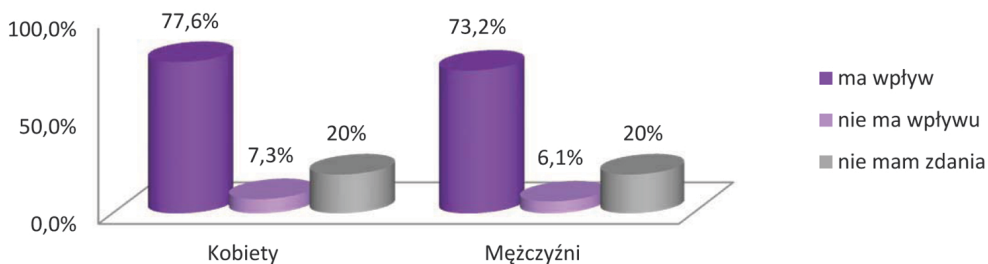


Rysunek 6. Niezbędność kodeksu etyki pracownika samorządowego

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki tego badania pokazują różnicę w ocenie konieczności stosowania kodeksów etyki w miejscu pracy. O ile za stosowaniem takiego kodeksu jest zdecydowana większość pracowników, o tyle przeciwników jest dużo więcej wśród badanych mężczyzn niż kobiet.

Na pytanie dotyczące postawy etycznej pracownika samorządowego oraz jakości świadczonych usług publicznych obie badane grupy zgodnie odpowiedziały, że taka postawa ma zdecydowany wpływ na jakość pracy urzędnika (kobiety – 77,6%, mężczyźni – 73,2%). Tylko 7,3% mężczyzn i 6,1% kobiet było zdania przeciwnego, a niespełna 20% w obu grupach respondentów nie miało zdania. Wyniki przedstawia rys. 7.

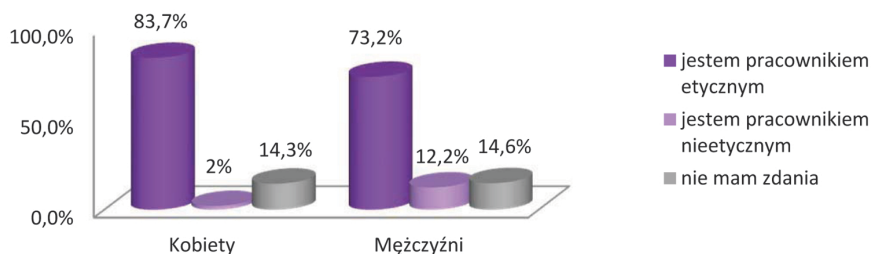


Rysunek 7. Wpływ postawy etycznej pracownika samorządowego na jakość świadczonych usług publicznych

Źródło: opracowanie własne.

Tu również z przesłanych odpowiedzi widzimy, że postawa etyczna pracownika samorządowego ma bezpośredni wpływ na jakość świadczonych usług publicznych. Obie grupy badanych w tym punkcie są niemal jednomyślne. Odpowiadając na pytanie ósme, określające własną postawę wśród ankietowanych, większość określiła się jako pracownika etycznego (kobiety – 83,7%, mężczyźni – 73,2%). Natomiast 12,2% mężczyzn i tylko 2% kobiet krytycznie określiło siebie jako pracowników nieetycznych. Bez zdania pozostało 14,3% kobiet i 14,6%

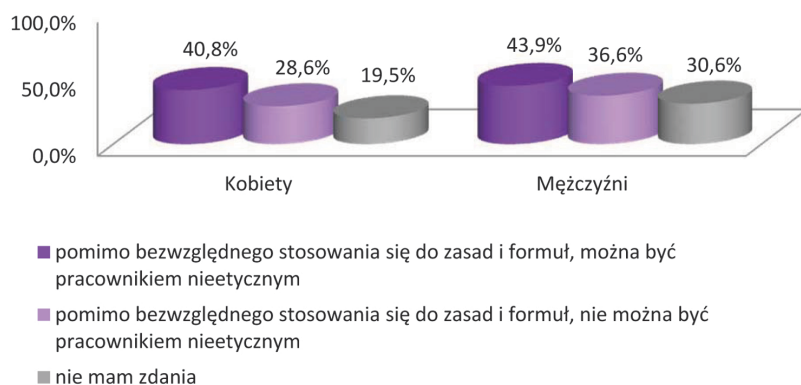
mężczyzn. Bardziej krytyczni w tym badaniu byli mężczyźni. Jedynie niewielka grupa pytaných kobiet uważa marginalnie, że są nieetycznymi pracownikami. Podobny odsetek obu grup nie ma na ten temat zdania. Wyniki przedstawia rys. 8.



Rysunek 8. Postawa pracowników wobec etyki

Źródło: opracowanie własne.

Ostatnie pytanie dotyczyło związku między rygorystycznym stosowaniem zasad, formuł i narzędzi etycznych w pracy urzędnika samorządowego a pracowniczą postawą nieetyczną. 40,8% kobiet odpowiedziało, że pomimo bezwzględного stosowania się do zasad i formuł, można być pracownikiem nieetycznym. Podobny odsetek badanych mężczyzn również udzielił takiej odpowiedzi (43,9%). Przeciwnego zdania było 28,6% kobiet i 36,6% mężczyzn. Wyrobionego poglądu w tej kwestii nie miało 19,5% mężczyzn i 30,6% kobiet. Wyniki odpowiedzi na to pytanie zaprezentowano na rys. 9.



Rysunek 9. Rygorystyczne stosowanie zasad, formuł i narzędzi etycznych w pracy urzędnika samorządowego a pracownicza postawa nieetyczna

Źródło: opracowanie własne.

Odpowiedzi sugerują, że mimo stosowania się bezwzględnie do zasad, formuł i narzędzi etycznych można w dalszym ciągu być pracownikiem nieetycznym. Twierdzi tak ponad 40% badanych pracowników, natomiast ok. 30% uważa, że stosując te zasady i formuły, nie można być pracownikiem nieetycznym.

Powyższe wyniki badań wskazują, iż pracownicy Starostwa Powiatowego w Wałbrzychu wiedzą, czym jest etyka pracownicza. Znają również wymagania w tym zakresie i starają się im sprostać. Zdecydowana większość ankietowanych uważa się za pracowników przestrzegających kodeksu etycznego. Tylko nieliczni uznali, że nie są urzędnikami nieetycznymi. Ankietowani stwierdzili, że ważne są dla nich szkolenia pracownicze z etyki zawodowej. Badani urzędnicy wiedzą, jak istotny wpływ na jakość świadczonych usług publicznych ma postawa etyczna pracownika samorządowego. Wysoko oceniono traktowanie klientów w podobnych okolicznościach w taki sam sposób. Większość ankietowanych opowiada się za obowiązywaniem kodeksu etycznego. Niepokojące może być to, że ok. 25% ankietowanych pracowników Starostwa Powiatowego w Wałbrzychu jest przeciwnikami tego kodeksu. Aby zmienić podejście do etyki w administracji publicznej, niewątpliwie niezbędna jest większa liczba szkoleń pracowniczych.

Podsumowanie

Przeprowadzone w jednostce samorządu terytorialnego badania empiryczne przyniosły odpowiedzi na ważne pytania dotyczące zachowań etycznych podczas wykonywanej przez urzędników pracy. Pracownicy urzędu chętnie wzięli udział w prowadzonych badaniach. Wyniki dostarczyły autorowi artykułu ważnych informacji o istniejącej sytuacji w tej instytucji. Analizując wyniki przeprowadzonych badań ankietowych, można zauważyć, że pracownicy Starostwa Powiatowego w Wałbrzychu są świadomi, jak ważna jest etyka urzędnicza w ich pracy. Jak pokazują wyniki, większość badanych respondentów uważa się za pracowników etycznych. Jak już wspomniano, rozdano 110 formularzy ankiet, z których wypełnionych wróciło 90. Zatem niecałe 20% grupy urzędników, która miała zostać zbadana, nie wypowiedziało się na temat etyki urzędniczej. Autorowi badań nie są znane przyczyny nieoddania wypełnionych formularzy. Taka sytuacja może wynikać niewątpliwie z absencji pracowników w pracy czy też z niechęci do zajmowania stanowiska w badanej sprawie. Pracownicy Starostwa Powiatowego w Wałbrzychu uważają, że mimo stosowania zasad etycznych w pewnych sytuacjach można przejawiać zachowania nieetyczne. Zaskakujące są wyniki dotyczące pytania o konieczność obowiązywania kodeksu etycznego. Za obowiązywaniem kodeksu opowiada się tylko nieco ponad połowa respondentów. Trudno określić przyczyny takiego stanowiska. Jednakże kodeks narzuca

sposób działania urzędników, a co za tym idzie – ogranicza swobodę. Ponadto część urzędników może uznawać, że kodeks taki jest po prostu niepotrzebny, aby urzędnicy zachowywali się etycznie.

Celem niniejszego artykułu była identyfikacja i ocena wybranych zasad, form i narzędzi etycznych stosowanych w jednostce samorządu terytorialnego. Przedstawiono w nim zagadnienia dotyczące etyki zawodowej w aspekcie teoretycznym, które były wprowadzeniem do analizy wyników badań empirycznych. Niniejsza praca stanowi wstęp do dalszych badań empirycznych nad etyką zawodową i społeczną odpowiedzialnością pracowników Starostwa Powiatowego w Wałbrzychu. Autor ma świadomość niewyczerpania tematu. W kolejnych badaniach autor będzie dążył do uzyskania odpowiedzi na pytanie, dlaczego pracownicy badanego urzędu nie chcą, aby kodeks etyczny obowiązywał. Analizując odpowiedzi badań ankietowych, można zauważyć, że pewna część respondentów odpowiadała na pytania: „nie mam zdania”. Etyka pracowników jednostek samorządu terytorialnego może być zagrożona przez różnego rodzaju patologiczne zachowania, które mogą się pojawić, takie jak nepotyzm, kumoterstwo czy korupcja. Patologie w administracji publicznej niewątpliwie mają negatywny wpływ na funkcjonowanie urzędu oraz na negatywne postrzeganie pracy urzędu przez petentów. Warto zatem przeprowadzić kolejne badania, których przedmiotem byłyby zachowania patologiczne w jednostkach samorządu terytorialnego. Warto również poznać opinię klientów administracji publicznej na temat etyki pracowników urzędu.

Bibliografia

Literatura

- Boć J. (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2004.
- Buye R., *Ethical Issues and Challenges in Public Administration*, 2021, https://www.researchgate.net/publication/352895838_Ethical_issues_and_challenges_in_public_administration [odczyt: 20.12.2022].
- Dunaj B. (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, Przegląd Reader's Digest, Warszawa 1998, t. 2.
- Emina K.A., *A Review of Ethics of Public Administration*, „Pinisi Discretion Review” 2020, vol. 3, no. 2, s. 195–206.
- Filek J. (red.), *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego. Poradnik dla samorządów*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej, Kraków 2004.
- Kudrycka B., *Dylematy etyczne pracowników administracji. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 1995.

- Kulesza M., Sześciło D., *Local government in Poland*, [w:] A.M. Moreno (red.), *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*, INAP, Madrid 2012, s. 485–504.
- Leksykon PWN, PWN, Warszawa 1972.
- Nogalski B., Śniadecki J., *Etyka zarządzania przedsiębiorstwem*, Oficyna Wydawnicza Ośrodka Postępu Organizacyjnego, Bydgoszcz 2001.
- Okoń W., *Nowy słownik pedagogiczny*, Wydawnictwo Akademickie Żak, Warszawa 2018.
- Pilch T., Bauman T., *Zasady badań pedagogicznych. Strategie ilościowe i jakościowe*, Wydawnictwo Akademickie Żak, Warszawa 2010.
- Sarapata A., *Etyka zawodowa*, Książka i Wiedza, Warszawa 1973.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. III, PWN, Warszawa 1981.
- Thapa I., *Local Government: Concept, Roles and Importance for Contemporary Society*, 2020, https://www.researchgate.net/publication/342876251_Local_Government_Concept_Roles_and_Importance_for_Contemporary_Society [odczyt: 20.12.2022].
- Trait J.C. (ed.), *A Strong Foundation. Report of the Task Force on Public Service Values and Ethics*, Canadian Centre for Management Development, Ottawa 2000.
- Wiatrowski Z., *Etyka zawodowa – ważny wyznacznik jakości działalności pedagogicznej*, [w:] W. Sawczuk (red.), *Po co etyka pedagogom?*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 80–90.
- Zwoliński A., *Po co etyka zawodowa*, [w:] J. Jarco, Z. Kalita, M. Semp, *Etyka. Świat wartości etycznych*, PWN, Warszawa 1993, s. 178.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 530.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1188 ze zm.

Dokumenty urzędowe

- Kodeks etyki pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku. Zarządzenie nr 10/2012 Marszałka Województwa Podlaskiego z dnia 22 marca 2012 roku, https://bip.wrotapodlasia.pl/wojewodztwo/urzed_mar/organizacja/urzedu/kodeks_etyki/ [odczyt: 20.12.2022].

Źródła internetowe

- Zasady moralne*, https://www.kontrowersje.net/zasady_moralne [odczyt: 20.12.2022].

Streszczenie: Niniejsze opracowanie jest poświęcone zagadnieniom etyki zawodowej, a zwłaszcza zasadom, formom i narzędziom etycznym na przykładzie jednostki samorządu terytorialnego. Składa się z części teoretycznej oraz empirycznej. W części teoretycznej zdefiniowano pojęcie etyki, a co za tym idzie – etyki zawodowej. Następnie zdefiniowano i przedstawiono zasady etyczne oraz normy etyczne. Końcowym elementem części teoretycznej są rozważania nad kodeksem etycznym jako nad jednym z najważniejszych narzędzi etycznych. Następnie zaprezentowano metodykę badań oraz przedstawiono wyniki badań empirycznych przeprowadzonych wśród pracowników Starostwa Powiatowego w Wałbrzychu metodą sondażu diagnostycznego. Celami badań były identyfikacja i ocena wybranych zasad, form i narzędzi etycznych stosowanych w jednostce samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: etyka, zasady etyczne, samorząd terytorialny, powiat.

Selected rules, ethical forms and tools used in the local government unit on the example of the District Authoritary Office in Wałbrzych

Abstract: *The paper is devoted to the issues of professional ethics, in particular ethical principles, forms and tools on the example of a local government unit. It consists of a theoretical and an empirical part. The first part defines the concept of ethics and thus professional ethics. Then, ethical principles and ethical standards are defined and presented. The final element of the theoretical part is a reflection on the code of ethics as one of the most important ethical tools. In the second part the research methodology and the results of empirical research conducted among the employees of the District Office in Wałbrzych using the diagnostic survey method are presented. The aim of the research was to identify and evaluate selected ethical principles, forms and tools used in a local government unit.*

Keywords: ethics, ethical principles, local government, powiat (district).

Współpraca miast partnerskich – założenia teoretyczne a praktyka na przykładzie Wałbrzycha i Hradca Králové

Wprowadzenie

Idea miast partnerskich jest inicjatywą oddolną, która powstała w następstwie drugiej wojny światowej. Na początku jej zadaniem była pomoc w „gojeniu ran” przez zjednoczenie związane z odbudową kontynentu. Obecnie funkcjonuje ponad 15 000 połączeń bliźniaczych między miastami w Europie, co z kolei tworzy bardzo silną i rozbudowaną sieć obywateli. Na arenie międzynarodowej współpracują ze sobą nie tylko miasta, lecz także wsie, regiony, województwa, państwa, a nawet grupy państw z różnych części świata. Ma to duży wpływ przede wszystkim na wizerunek danego obszaru – na to, jak jest postrzegany przez mieszkańców, turystów, a także inwestorów. Taka współpraca pomiędzy różnymi podmiotami na świecie tworzy stosunki międzynarodowe, ma w nich też swoje miejsce współpraca między miastami partnerskimi. Mając to na uwadze, stosunki międzynarodowe można rozpatrywać w skali makrospołecznej – będą to wtedy relacje między państwami w zakresie np. polityki zagranicznej, bezpieczeństwa czy ochrony środowiska. Jednocześnie w skali mikrospołecznej będzie to kooperacja miast, gmin, powiatów czy województw niezależnie od polityki państwa³.

Miasta partnerskie kształtują procesy integracyjne i nawiązują układy partnerskie o współpracy i przyjaźni. Taka współpraca na szczeblach lokalnych

¹ Dr hab., profesor uczelni, Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa, ORCID: 0000-0002-4854-8433.

² Dr, Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa, ORCID: 0000-0001-9760-7260.

³ E. Kalitta, *Rola miast partnerskich w budowaniu przyjaźni między narodami. Przykład Chojnic*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 12, s. 52.

stanowi tzw. małą dyplomację, która może być przykładem realizacji umów międzynarodowych. Taka kooperacja miast jest wynikiem samodzielności samorządów wynikającej z Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴. Samorzady są najbliższe mieszkańcom, dzięki czemu mają oni możliwość współpracy z wójtami, burmistrzami i prezydentami miast. Sprzyja to większej aktywności na rzecz wspólnoty samorządowej, a także zbliżaniu do siebie różnych narodowości. Aktywna kooperacja między miastami partnerskimi nie ogranicza się zatem jedynie do wyjazdów władz samorządowych, ale skupia się także na kształtowaniu relacji między mieszkańcami miast bliźniaczych. Rozwój takiej kooperacji opiera się na zapewnieniu bezpieczeństwa, tolerancji i szacunku mieszkańców i władz obu miast partnerskich. Oprócz wzajemnego poznania, istotnym czynnikiem budowania bezpośrednich kontaktów między miastami jest także rozwiązywanie konkretnych problemów, tj. realizacja wspólnych projektów. Projekty te służą rozwojowi szeroko pojętej sfery kultury, sportu i turystyki, promocji miast, intensyfikacji współpracy pomiędzy instytucjami, a także inwestycjom infrastrukturalnym. Wartością dodaną takich działań jest nawiązywanie znajomości i wzajemne poznanie, co daje rzeczywisty wymiar integracji europejskiej.

Władze miasta Wałbrzycha pierwsze umowy partnerskie podpisały w 1991 r., we wrześniu z władzami miasta Tuła w Rosji, natomiast w listopadzie z władzami Hradca Králové w Czechach. Do dziś najintensywniejsza współpraca zarówno mieszkańców, jak i władz dotyczy tego czeskiego miasta. Kilkanaście wspólnych projektów realizowanych dzięki funduszom strukturalnym zaowocowało wypracowaniem trwałych relacji między jednostkami. Ta idea współpracy jest niemal naturalnym elementem życia Wałbrzycha i ma dość zróżnicowany charakter. Są to zarówno spotkania kulturalne, sportowe czy wymiany międzyszkolne, jak i projekty inwestycyjne wspierające rozwój turystyki obu miast.

W tym kontekście celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie wyników analizy dotyczącej współpracy partnerskiej Wałbrzycha z Hradcem Králové. Współpraca ta opiera się w dużej mierze na realizacji wspólnych działań w ramach funduszy europejskich, ale także na oddolnych inicjatywach wzmacniających integrację regionów przygranicznych. Autorki przedstawiły najważniejsze działania miast partnerskich w latach 2007–2020. Badania oparto na danych wtórnych udostępnionych na oficjalnych stronach miasta Wałbrzycha, a także Euroregionu Glacensis.

⁴ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 559 ze zm. Do 1998 r. w tytule ustawy pojawiał się samorząd terytorialny.

Uregulowania prawne współpracy międzynarodowej

Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego jest związana z ciągłym ich rozwojem w sferze zarówno gospodarczej, jak i społecznej. Pierwszą próbą uregulowania tego typu działań była Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r.⁵, która należy do systemu prawnego Rady Europy. W preambule tego dokumentu wskazano wprost na cel współdziałania wspólnot i władz terytorialnych, tj. stworzenie ściślejszych powiązań między członkami Rady Europy oraz wspieranie współpracy między nimi. W myśl art. 2 tej umowy międzynarodowej współpraca transgraniczna to każde działanie, które umacnia rozwój sąsiedzkich kontaktów między jednostkami, urzędami i organami realizującymi zadania regionalne i lokalne co najmniej dwóch umawiających się stron z jednoczesnym zdefiniowaniem porozumień i uzgodnień koniecznych do realizacji wspólnych działań. Podstawą prawną tego typu działań są normy prawa wewnętrznego każdego z państw.

Innym ważnym z punktu widzenia tworzenia współpracy partnerskiej aktem jest Europejska karta regionów przygranicznych z 1981 r. (w 1995 r. podczas powtórnego uchwalenia dokumentu w Szczecinie jego tytuł został zmieniony na: Europejska karta regionów granicznych i transgranicznych). Karta nie ma charakteru aktu prawnego, lecz jest dokumentem deklaratywnym. Celami zdefiniowanymi w dokumencie, a dotyczącymi współpracy transgranicznej, są⁶:

- 1) nowa jakość granic: obszary spotkań – oznacza rozwój struktur kooperacji, a także procedur oraz narzędzi, które mogą niwelować przeszkody oraz kwestie dzielące regiony przygraniczne, czego konsekwencją będzie przewyciężanie granic lub sprowadzenie ich do znaczenia jedynie administracyjnego;
- 2) „wygładzenie szwów” europejskiej polityki zagospodarowania przestrzennego – ma to na celu świadome kształtowanie stosunku człowieka do środowiska; ważne jest tu współdziałanie na rzecz polityki zagospodarowania przestrzennego państw członkowskich Rady Europy i Unii Europejskiej, co nadaje tej współpracy znaczącą rangę; elementem tego działania powinno być włączenie spójności terytorialnej do polityki unijnej;

⁵ Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 287.

⁶ Europejska karta regionów granicznych i transgranicznych, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/re/1981.html> [odczyt: 25.10.2022].

- 3) pokonywanie deficytów położenia przygranicznego i zmiana ich w szanse, w tym poprawa infrastruktury (szczególnie rozbudowa sieci dróg i połączeń kolejowych, lotnisk oraz szlaków żeglugowych i portów) oraz wspieranie atrakcyjności regionów i wspólnego rozwoju gospodarczego;
- 4) doskonalenie transgranicznej ochrony środowiska i przyrody przez rozwiązywanie wspólnych problemów transgranicznych, takich jak: zanieczyszczanie powietrza i wody, ograniczanie ilości odpadów, recykling i utylizacja, walka z hałasem lub zabezpieczenie terenów nadrzecznych zagrożonych powodzią;
- 5) wspieranie transgranicznej współpracy kulturalnej, wynikające z działań ukierunkowanych na przezwyciężanie nieufności i budowanie wzajemnego zaufania oraz bliskich kontaktów międzyludzkich;
- 6) realizowanie współpracy transgranicznej w oparciu o zasady partnerstwa i subsydiarności, polegające na tworzeniu transgranicznych sieci rozwiązań na szczeblu zarówno regionalnym, jak i lokalnym, umożliwiających współpracę na poziomie gospodarczym i infrastrukturalnym, intensyfikujących działania w sferze społeczno-kulturowej dzięki budowaniu obojnego zaufania.

Głównym celem Europejskiej karty regionów granicznych i transgranicznych było doprecyzowanie, że współpraca o charakterze transgranicznym to cel Unii Europejskiej, który realizowany jest niejako oddolnie, tj. na poziomie lokalnym i regionalnym we współpracy z instytucjami państwowymi.

Istotnym aktem prawa międzynarodowego mającym wpływ na kształtowanie się partnerstw i jednocześnie określającym formy tej współpracy jest Europejska karta samorządu terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.⁷, przygotowana – tak jak konwencja z 1980 r. – w ramach Rady Europy. W Polsce ten akt prawny wszedł w życie w 1994 r. Artykuł 10 Karty określa wzajemną współpracę społeczności lokalnych oraz ich zrzeszanie w granicach określonych prawem. Jako cel określono zadania będące przedmiotem wspólnego zainteresowania.

Nie ulega wątpliwości, że najważniejszą rolę w budowaniu współpracy o charakterze międzynarodowym odgrywa samorząd gminy. Realizując swoje zadania w obszarze współpracy transgranicznej, bardzo często staje się członkiem międzynarodowych organizacji, które zrzeszają samorządy lokalne. Współpraca ta przybiera różne formy i jest uzależniona od wielu czynników. Najczęściej opiera się na umowach, np. „partnerskich” czy „o współpracy”, czasem

⁷ Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607.

(np. w przypadku starania się o środki europejskie) staje się partnerstwem transgranicznym⁸.

Zdaniem H. Baldersheima i K. Stahlberga współpracę między samorządami należy rozpatrywać również pod kątem przestrzennym i ekonomicznym, określając poziom tej współpracy. Autorzy ci wyróżniają⁹:

- 1) „piękne siostry” (*beautiful sisters*) – jest to współpraca bogatych regionów, która opiera się przede wszystkim na działaniach w zakresie kultury i programów regionalnych;
- 2) „grube banany” (*fat bananas*) – określenie to odnosi się do współpracy bogatych regionów, która opiera się przede wszystkim na działaniach promocyjnych i rozwoju gospodarczym;
- 3) „trzęsąca się galareta” (*shaky umbrellas*) – jest to słaba współpraca pomiędzy gminami, najczęściej wynikająca z odgórnych ustaleń;
- 4) „brzydkie kaczątko” (*ugly ducklings*) – jest to współpraca słabych ekonomicznie gmin tworzona w celu wymiany doświadczeń oraz wspólnych działań promocyjnych.

W 2006 r. Unia Europejska przyjęła rozporządzenie, które reguluje prace europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej. Jest to instrument, który pozwala na „ułatwianie i upowszechnianie współpracy transgranicznej, transnarodowej lub międzyregionalnej”¹⁰. Główną ideą jest tworzenie na terytorium Unii Europejskiej ugrupowań, które zajmują się współpracą i mają osobowość prawną, aby mogły podejmować działania w zakresie realizowania programów lub projektów współpracy, które finansowane są ze środków Unii Europejskiej.

W kontekście współpracy terytorialnej należy odnieść się również do Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej¹¹. Celem działania EUWT jest ułatwianie, a także promowanie współpracy o charakterze terytorialnym. Współpraca ta powinna być nawiązywana pomiędzy członkami (co najmniej

⁸ M. Szewczak, M. Ganczar, P. Jaszczuk, *Raport badawczy na temat „Współpraca międzynarodowa miast polskich”, „Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego. Badania i Raporty” 2016, nr 3, s. 4.*

⁹ H. Dumala, *Rodzaje i formy struktur współpracy międzyterytorialnej w Europie*, [w:] S. Dołzbłasz, A. Raczyk (red.), *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych. Europa bez granic – nowa jakość przestrzeni*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008, s. 167–174.

¹⁰ Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), Dz.U. UE OJ L 210, 31.07.2006 r., s. 19–24, ze zm.

¹¹ Rozporządzenie zostało zmienione rozporządzeniem (UE) nr 1302/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie EUWT w odniesieniu do wyjaśniania, upraszczania i usprawniania tworzenia i funkcjonowania tego rodzaju ugrupowań, Dz.U. UE L 347, 20.12.2013 r., s. 303–319; sprostowanie błędu: Dz.U. UE L 330, 3.12.2016 r., s. 5.

dwoma), którymi mogą być: państwa UE, samorząd terytorialny lub podmioty prawa publicznego z uwzględnieniem aspektu współpracy transgranicznej, transnarodowej oraz międzyregionalnej. Działania te mają wzmocnić spójność gospodarczą, społeczną oraz terytorialną obszaru Unii Europejskiej. Członkowie ugrupowania muszą mieć siedzibę na terenie co najmniej dwóch państw członkowskich Unii Europejskiej. W przeciwieństwie do zawierania umów partnerskich czy umów o współpracę, EUWT tworzą podmioty, które wspólnie mają nową osobowość prawną oraz podlegają konwencji. Dokument ten musi zostać przyjęty jednogłośnie przez wszystkich członków. Podmioty te działają na podstawie statutu¹².

Obecnie w Polsce (z udziałem polskich podmiotów) istnieją cztery EUWT, założone w latach 2013–2015¹³:

- 1) EUWT Tritia z o.o. – powstało 25.02.2013 r., tworzą je jednostki samorządu szczebla regionalnego: Województwa Śląskie i Opolskie, czeski Kraj Morawsko-Śląski (Moravskoslezský kraj) oraz słowacki Kraj Żyliński (Žilinský kraj); siedzibą jest Cieszyn;
- 2) EUWT Tatry z o.o. – powstało 20.09.2013 r., tworzą je Związek Euroregionu Tatry (Polska) i Zdużenie Región „Tatry” (Słowacja), czyli obie strony Euroregionu Tatry; siedzibą jest Nowy Targ;
- 3) EUWT Środkowoeuropejski Korytarz Transportowy z o.o. powstało 24.03.2014 r., jego członkami są: województwa zachodniopomorskie i lubuskie, węgierskie Komitaty Vas i Zala oraz szwedzki Region Skania, a członkami stowarzyszonymi – województwa dolnośląskie i opolskie, chorwackie żupanie (regiony) Karlovačka, Primorsko-Goranska i Varaždinska (regiony chorwackie starają się o status pełnoprawnych członków); siedzibą jest Szczecin;
- 4) EUWT Novum z o.o. – powstało 16.12.2015 r., tworzą je: województwo dolnośląskie, czeskie Kraje Liberecki, Kralowohradecki, Pardubicki i Ołomuniecki, a także polskie i czeskie strony Euroregionów Nysa i Glacensis (Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Nysa, Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Glacensis, Stowarzyszenie Regionalne „Euroregion Nysa”, Euroregion Pogranicza Czech, Moraw i Ziemi Kłodzkiej – Euroregion Glacensis); siedzibą jest Jelenia Góra.

¹² *Europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/94/europejskie-ugrupowania-wspolpracy-terytorialnej-euwt-> [odczyt: 25.10.2022].

¹³ *Wykaz europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej (EUWT) mających siedzibę na terytorium RP*, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/wykaz-europejskich-ugrupowan-wspolpracy-terytorialnej> [odczyt: 25.10.2022].

Szczególną formę współpracy transgranicznej stanowi euroregion. Taka kooperacja realizowana jest w ramach europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej. Ta forma współdziałania i jej rozwój są zależne od położenia geograficznego samorządów. Najczęściej członkami euroregionów są gminy leżące na obszarach przygranicznych (po obu stronach granicy). Euroregion jest sformalizowaną, typową strukturą organizacyjną, która skupia przedstawicieli szczebli regionalnych, gospodarczych i społecznych w ramach współpracy międzynarodowej. Złożona jest z rady, zarządu oraz tematycznych grup roboczych. Tworzenie, funkcjonowanie oraz działalność euroregionów regulowane są umowami międzynarodowymi, porozumieniami rządowymi, umowami lokalnymi. Jako struktura o charakterze prywatno-publicznym tworzona jest w celu współpracy gospodarczej, promocji kultury regionalnej, wspierania turystyki przygranicznej, ochrony środowiska, a także działalności o charakterze kulturalno-edukacyjnej oraz podtrzymania kontaktów pomiędzy gminami. Euroregiony powstają najczęściej z inicjatywy samorządów, ale możliwe jest powołanie ich na szczeblu wojewódzkim. Nieformalną współpracę euroregiony mogą zawierać jedynie z organizacjami pozarządowymi, dążącymi do zintensyfikowania działań w regionach przygranicznych¹⁴.

W prawie polskim tematyka współpracy pomiędzy samorządami wskazywana jest w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁵ W artykule 172 ust. 2 wskazano: „jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”. Zapis ten zatem pozwala na podejmowanie współpracy międzynarodowej już na poziomie lokalnym. Zasady tej współpracy określa obszerniej Ustawa z 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, zawierająca przepisy umożliwiające samorządom przystępowanie do zrzeszeń, a także uczestniczyć w nich w granicach swoich kompetencji i zadań. Wszystkie te działania powinny być realizowane zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami¹⁶. W Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wskazano, że jednym z zadań rady gminy jest „podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze

¹⁴ B. Detyna, A. Mroczek-Czetwertyńska, *Logistyka w Aglomeracji Wałbrzyskiej – analiza i ocena współczesnych trendów rozwojowych*, Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium”, Radom 2019, s. 118.

¹⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

¹⁶ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, Dz.U. z 2000 r., nr 91, poz. 1009 ze zm., art. 2 ust. 1.

społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych”.

Euroregion Glacensis – rys historyczny

W granicach Polski funkcjonuje 16 euroregionów, z czego 6 na pograniczu polsko-czeskim. Euroregion Glacensis stanowi jeden z nich. Historycznie współpraca w regionie Sudetów Środkowych i Wschodnich ma długą tradycję, a ugruntowała się na przełomie lat 80. i 90. XX w. Ten impuls do współpracy wynikał z przemian demokratycznych, które w tym okresie dokonywały się zarówno w Polsce, jak i w Czechosłowacji.

Pierwsza konferencja, która zainicjowała dążenie do sformalizowania współpracy transgranicznej, odbyła się w maju 1991 roku w miejscowości Náchod w Czechach. Spotkało się tam wówczas ok. 150 przedstawicieli przygranicznych społeczności czeskich i polskich. Nieco ponad rok później we wrześniu 1992 r. w Wałbrzychu przedstawiciele 21 społeczności lokalnych z obszaru województw wałbrzyskiego i opolskiego, a także z północno-wschodnich Czech podpisało umowę nazwaną „Porozumienie o ponadgranicznej współpracy wzajemnej oraz o utworzeniu Ponadgranicznego Związku Miast i Gmin Czechy-Polska”. Do głównych celów zawartych w dokumencie zaliczono koordynację wysiłków na rzecz rozwoju gospodarczego, kulturalnego i społecznego. Ponadto podkreślono wspólne rozwiązywanie problemów ekologicznych pasa przygranicznego. Podobna inicjatywa pojawiła się w latach 1993 i 1994 na pograniczu Ziemi Kłodzkiej, gdzie w marcu 1994 r. powołano „Stały Region Współpracy Polsko-Czeskiej”¹⁷.

Te dwa podobne do siebie działania stały się przyczynkiem do zmian formy współpracy z porozumień na utworzenie euroregionu o nazwie Glacensis (jest to łacińskie określenie Kotliny Kłodzkiej). W 1994 r. powstało Stowarzyszenie Ziemi Kłodzkiej, popierające współpracę przygraniczną oraz eksponujące zbieżne problemy regionów Czech i Polski, a pół roku później rozpoczęto procedurę tworzenia euroregionu. Zbliżone działania realizowane były również w Czechach, doprowadzając w 1996 r. do powstania Regionalnego Stowarzyszenia do spraw Współpracy Pogranicza Czech, Moraw i Ziemi Kłodzkiej (od 1998 r. stowarzyszenie miast i gmin „Euroregion Pogranicza Czech, Moraw i Ziemi Kłodzkiej – Euroregion Glacensis”)¹⁸.

¹⁷ O stowarzyszeniu, <http://archiwum3.euroregion-glacensis.ng.pl/index.php/pl/o-stowarzyszeniu> [odczyt: 25.10.2022].

¹⁸ *Ibidem*.

Podpisanie umowy ramowej między Stowarzyszeniem Gmin Ziemi Kłodzkiej oraz Regionalnym Stowarzyszeniem do spraw Współpracy Pogranicza Czech, Moraw i Ziemi Kłodzkiej nastąpiło 5 grudnia 1996 r. Od tego czasu funkcjonuje oficjalnie „Euroregion Glacensis”. Była to ósma tego typu inicjatywa w Polsce¹⁹.

Ze względu na konieczność dostosowania struktur euroregionalnych po obu stronach granicy w 2000 r. powołano Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Glacensis, które stało się nowym partnerem w euroregionie. Takie działanie umożliwiło także otwarcie euroregionu dla innych gmin deklarujących chęć współpracy przygranicznej²⁰. Obecnie w działanie Euroregionu zaangażowanych jest 39 gmin polskich i 109 miast i regionów czeskich (tab. 1).

Tabela 1. Regiony członkowskie Euroregionu Glacensis

Polska			
Gmina Bielawa	Gmina Miejska Kłodzko	Gmina Nowa Ruda	Gmina Wałbrzych
Gmina Bielawa	Gmina Kłodzko	Gmina Pieszyce	Gmina Ziębice
Gmina Borów	Gmina Kondratowice	Gmina Polanica-Zdrój	Gmina Ząbkowice Śląskie
Gmina Bystrzyca Kłodzka	Gmina Kudowa Zdrój	Gmina Przeworno	Gmina Złoty Stok
Gmina Ciepłowody	Gmina Łądek-Zdrój	Gmina Radków	Powiat Kłodzki
Gmina Miejska Duszniki Zdrój	Gmina Lewin Kłodzki	Gmina Stoszowice	Powiat Świdnicki
Gmina Dzierżoniów	Gmina Mieroszów	Gmina Stronie Śląskie	Powiat Ząbkowicki
Gmina Głuszycza	Gmina Międzyzlesie	Gmina Strzegom	Powiat Dzierżoniowski
Gmina Jedlina Zdrój	Gmina Miejska Nowa Ruda	Gmina Strzelin	
Gmina Kamieniec Ząbkowicki	Gmina Niemcza	Gmina Szczytna	
Czechy			
Adršpach Region – náchodsko	Bohdašín Region – rychnovsko	Broumov Region – náchodsko	Česká Skalice Region – náchodsko
Bačetín Region – rychnovsko	Bohuslavice nad Metují Region – náchodsko	Bystré Region – rychnovsko	České Meziříčí Region – rychnovsko
Bartošovice v Orlických horách Region – rychnovsko	Borohrádek Region – rychnovsko	Častolovice Region – rychnovsko	Chlístov Region – rychnovsko
Batňovice Region – trutnovsko	Borová Region – náchodsko	Černý Důl Region – trutnovsko	Chotěvice Region – trutnovsko
Bělá nad Svitavou Region – svitavsko	Borovnice Region – rychnovsko	Červený Kostelec Region – náchodsko	Chvaleč Region – trutnovsko
Bernartice Region – trutnovsko	Božanov Region – náchodsko	Česká Čermná Region – náchodsko	Deštné v Orlických horách Region – rychnovsko

¹⁹ Ł. Lewkowicz, *Uwarunkowania i formy instytucjonalnej polsko-czeskiej współpracy transgranicznej*, „Przegląd Geograficzny” 2019, t. 91, z. 4, s. 511–530, <https://doi.org/10.7163/PrzG.2019.4.4>, s. 523.

²⁰ *Ibidem*.

Czechy			
Bílá Voda u Javorníka Region – jesenicko	Dobré Region – rychnovsko	Dolní Čermná Region – ústecko	Horní Čermná Region – orlickoústecko
Dobřany Region – rychnovsko	Dobruška Region – rychnovsko	Hejtmánkovice Region – broumovsko	Horní Radechová Region – náchodsko
Hostinné Region – trutnovsko	Jaroměř Region – náchodsko	Křinice Region – náchodsko	Lanškroun Region – orlickoústecko
Hronov Region – náchodsko	Javornice Region – rychnovsko	Kuks Region – trutnovsko	Letohrad Region – orlickoústecko
Jablonné nad Orlicí Region – ústecko	Kounov Region – rychnovsko	Kvasiny Region – rychnovsko	Libchavy Region – orlickoústecko
Janov Region – rychnovsko	Králíky Region – ústecko	Lampertice Region – trutnovsko	Libel Region – rychnovsko
Janské Lázně Region – trutnovsko	Královec Region – trutnovsko	Lánov Region – trutnovsko	Liberk Region – rychnovsko
Lično Region – rychnovsko	Moravská Třebová Region – svitavsko	Orlické Záhoří Region – rychnovsko	Police nad Metují Region – náchodsko
Lukavice Region – rychnovsko	Náchod Region – náchodsko	Osečnice Region – rychnovsko	Potštejn Region – rychnovsko
Machov Region – náchodsko	Nahořany Region – náchodsko	Otovice Region – náchodsko	Říčky v Orlických horách Region – rychnovsko
Malá Úpa Region – trutnovsko	Nové Město nad Metují Region – náchodsko	Pěčín Region – rychnovsko	Rokytnice v Orlických horách Region – rychnovsko
Malé Svatoňovice Region – trutnovsko	Nový Hrádek Region – náchodsko	Pilníkov Region – trutnovsko	Rychnov nad Kněžnou Region – rychnovsko
Mezíměstí Region – náchodsko	Ohnišov Region – rychnovsko	Podbřeží Region – rychnovsko	Sedloňov Region – rychnovsko
Mladé Buky Region – trutnovsko	Olešnice v Orlických horách Region – rychnovsko	Pohoří Region – rychnovsko	Skuhrov nad Bělou Region – rychnovsko
Slatina nad Zdobnicí Region – rychnovsko	Sopotnice Region – orlickoústecko	Suchý Důl Region – náchodsko	Teplice nad Metují Region – broumovsko
Sněžné Region – rychnovsko	Špindlerův Mlýn Region – trutnovsko	Svoboda nad Úpou Region – trutnovsko	Třebechovice pod Orebem Region – Hradec Králové
Solnice Region – rychnovsko	Staré Město Region – šumpersko	Synkov Slemeno Region – rychnovsko	Trutnov Region – trutnovsko
Ústí nad Orlicí Region – ústecko	Val Region – rychnovsko	Velichovky Region – rychnovsko	Velké Poříčí Region – náchodsko
Vítězná Region – trutnovsko	Vrbice Region – rychnovsko	Vrchlabí Region – trutnovsko	Vysoká Srbská Region – náchodsko
Žacléř Region – trutnovsko	Žamberk Region – orlickoústecko	Žďár nad Metují Region – náchodsko	Zdobnice Region – rychnovsko
Žernov Region – náchodsko	Zlatá Olešnice Region – trutnovsko	Královéhradecký kraj	Pardubický kraj
Olomoucký kraj			

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://euroregion-glacensis.ng.pl/37>; <https://www.euro-glacensis.cz/ceska-cast.html> [odczyt: 25.10.2022].

Wałbrzych i Hradec Králové w kontekście współpracy międzynarodowej

Zgodnie z informacją podaną na stronie internetowej Wałbrzycha od 1991 r. miasto przyjęło deklaracje o współpracy z dziewięcioma miastami. O dwóch kolejnych porozumieniach poinformowano notatkami na stronie internetowej (tab. 2).

Współpraca regulowana jest najczęściej umowami, zawierającymi szczegóły podjętych działań. Zakres tych umów dotyczy przede wszystkim takich obszarów, jak:

- nauka, kultura, sztuka,
- oświata, sport, rekreacja i turystyka,
- gospodarka komunalna, handel, przemysł,
- wzajemna wymiana doświadczeń, promocji i dorobku we wszystkich wskazanych dziedzinach.

Tabela 2. Miasta partnerskie Wałbrzycha

Miasto	Data podpisania deklaracji
Freiberg – Niemcy	26 czerwca 1999
Gzira – Malta	12 listopada 2000
Vannes – Francja	2 października 2001
Foggia – Włochy	14 stycznia 1998
Hradec Králové – Czechy	6 listopada 1991
Jastarnia – Polska	9 maja 1997
Tuła – Rosja	30 września 1991
Dniepropietrowsk – Ukraina	4 czerwca 2001
Borysław – Ukraina	27 lutego 2009
Cape Breton Municipal Region – Kanada	styczeń 2019
Pszczyna – Polska	23 maja 2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.um.walbrzych.pl/> [odczyt: 25.10.2022].

Znaczna część działań, które realizowane są wspólnie przez miasta partnerskie, to przede wszystkim spotkania władz miast, organizacja wydarzeń sportowych, wymiana młodzieży szkolnej, udział w targach oraz w innych wydarzeniach. Na uwagę zasługuje jednak duża aktywność miasta Wałbrzycha w projektach transgranicznych. Współpraca ta opiera się na realizacji projektów

Unii Europejskiej w ramach Euroregionu Glacensis. Od 1996 r. realizowane były takie programy pomocowe, jak²¹:

- Program PHARE CREDO,
- Program Współpracy Przygranicznej PHARE CBC 1999–2003,
- PIW INTERREG IIIA 2004–2006,
- Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej Republika Czeska – Rzeczpospolita Polska 2007–2013,
- Interreg V-A Republika Czeska – Polska 2014–2020 (aktualny).

Aktywna współpraca między Wałbrzychem a miastem Hradec Králové nie jest tak intensywna jak w latach 2007–2013, kiedy większość działań skupiała się na wymianie międzynarodowej dzieci i młodzieży, poznawaniu kultur partnerów projektu i organizacji imprez sportowych. Obecnie realizowany jest projekt inwestycyjny, którego celem jest podniesienie atrakcyjności turystycznej regionów (tab. 3.). Działania obu miast nie skupiają się jednak tylko na realizacji projektów. Ważne dla podniesienia atrakcyjności turystycznej obszaru przygranicznego i zacieśnienia współpracy są np. wyjazdy promocyjne m.in. na targi turystyczne, konferencje czy festiwale, uczestnictwo władz miasta w ważnych dla regionu partnerskiego uroczystościach, a także wydawanie wspólnych przewodników czy map zarówno po polsku, jak i po czesku. Intensyfikacja tego rodzaju działań pozytywnie wpływa na wizerunek obu regionów – wałbrzyskiego i kralowohradeckiego.

²¹ Programy pomocowe, <http://archiwum3.euroregion-glacensis.ng.pl/index.php/pl/programy-pomocowe> [odczyt: 25.10.2022].

Tabela 3. Transgraniczne projekty realizowane przez Gminę Wałbrzych i podmioty podległe Gminie Wałbrzych w latach 2007–2020

Tytuł	Dane projektu	Partner	Celi działania
Wałbrzych – Hradec Králové: „Miasta Kultury”	Termin realizacji: czerwiec 2009 – grudzień 2010 Dofinansowanie z EFRR: EUR 212 594,90 w tym: partner wiodący: Gmina Wałbrzych – EUR 124 360,10 partner projektu: Statutární město Hradec Králové (Miasto Hradec Králové) – EUR 88 234,80	Gmina Wałbrzych Hradec Králové	Cel: zintensyfikowanie turystyki kulturalnej na pograniczu polsko-czeskim, poprawa znajomości oferty kulturalnej Wałbrzycha i Hradca Králové oraz nawiązanie bezpośrednich kontaktów mieszkańców obu miast partnerskich Działania: – wydanie przewodnika kulturalnego „Wałbrzych, Hradec Králové – kulturalne fascynacje” – „Weekend miast partnerskich” – „Warsztaty: Polska i Czechy widziane przez obiektyw” – „Opracowanie szlaku turystyczno-kulturalnego w Wałbrzychu i Hradec Králové” – „Konferencja Kultura Wałbrzycha i Hradec Králové – wczoraj, dzisiaj, jutro”
„Poznaj swojego sąsiada”	Termin realizacji: kwiecień 2009 – luty 2010 Całkowity koszt projektu: EUR 99 673 w tym dofinansowanie z EFRR: EUR 84 722	Hradec Králové	Cel: wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego obszaru pogranicza polsko-czeskiego przez wzmacnianie konkurencyjności i spójności oraz promowanie współpracy mieszkańców Działania: – zorganizowanie dwóch konferencji prasowych – wymiana młodzieży (trzydniowe wizyty dzieci w miastach partnerskich)
Przedsiębiorczość bez granic polsko-czeski internetowy portal gospodarczy	Termin realizacji: styczeń 2009 – grudzień 2010 Całkowity koszt projektu: EUR 29 332,00 w tym dofinansowanie z EFRR: EUR 24 932,20	Regionalna Izba Gospodarcza w Nachodzie	Cel: – polepszenie warunków rozwoju wspólnych polsko-czeskich przedsiębiorzeń gospodarczych – wspieranie rozwoju potencjału gospodarczego regionów przygranicznych – podnoszenie konkurencyjności polskich i czeskich podmiotów – aktywizacja gospodarki po obu stronach granicy Działania: – utworzenie bezpłatnego portalu skierowanego do polskich i czeskich przedsiębiorców: www.plcz.eu ; www.czpl.eu . Portal nie funkcjonuje (stan na 10.08.2020)

<p>Międzynarodowy turniej mini żużla. Polsko-Czeskie Speed Way Party</p>	<p>Termin realizacji: czerwiec 2010</p>	<p>Brak danych</p>	<p>Działania: turniej dla dzieci w wieku 5–10 lat na motocyklach 50 cm³ oraz dla dzieci w wieku 10–14 lat na motocyklach 80–125 cm³</p>
<p>Polsko-czeskie mistrzostwa w duathlonie</p>	<p>Termin realizacji: 2010 r. Wartość pozyskanego dofinansowania ze środków unijnych i budżetu państwa: EUR 5080,85</p>	<p>Klub sportowy SK OMT Pardubice</p>	<p>Cele: – rozwój atrakcyjnych dla mieszkańców regionu wałbrzyskiego i pardubickiego form turystyki aktywnej (biegania i jazdy na rowerze) – budowanie ponadnarodowych więzi pomiędzy uczestnikami wydarzeń</p> <p>Działania: – duathlon w Wałbrzychu – duathlon w Pardubicach – triathlon</p>
<p>Poznanie nie zna granic (kontynuacja projektu „Poznaj swojego sąsiada”)</p>	<p>Termin realizacji: maj 2010 – wrzesień 2012 Wartość całkowita projektu: EUR 137 173,00 Wkład własny: EUR 21 948,00 Dofinansowanie ze środków EFRR: EUR 115 225,00</p>	<p>Hradec Králové</p>	<p>Cele: – wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego obszaru pogranicza polsko-czeskiego przez wzmacnianie jego konkurencyjności i spójności oraz promowanie współpracy jego mieszkańców – pogłębienie współpracy instytucjonalnej czeskich i polskich szkół gimnazjalnych z udziałem uczniów</p> <p>Działania: – zorganizowanie dwóch konferencji prasowych – wymiana młodzieży (16 wyjazdów)</p>
<p>Kultura łączy narody – polsko-czeska wymiana szkół</p>	<p>Termin realizacji: luty 2013 – październik 2013 Całkowita wartość projektu: EUR 28 036,40 w tym dofinansowanie ze środków EFRR i budżetu państwa w ramach POWT Republika Czeska – Rzeczpospolita Polska 2007–2013: EUR 26 634,58</p>	<p>Hradec Králové</p>	<p>Cel: wspieranie polsko-czeskich kontaktów transgranicznych oraz popularyzacja walorów kultury i historii terenów przygranicznych, przez wzajemną współpracę i wymianę uczestników z Wałbrzyska i Hradca Králové w sferze edukacji, kultury i sztuki</p> <p>Działania: – warsztaty robocze dla nauczycieli – trzy wymiany szkolne uczniów z Wałbrzyska i Hradca Králové</p>

<p>Dolny Śląsk i Královéhradecký Kraj – obchody 10-lecia wzajemnych kontaktów</p>	<p>Termin realizacji: sierpień 2013 – listopad 2013</p> <p>Całkowita wartość projektu: EUR 7 089,03 w tym dofinansowanie ze środków EFRR i budżetu państwa w ramach POWT Republika Czeska – Rzeczpospolita Polska 2007–2013: EUR 6 734,58</p>	<p>Hradec Králové</p>	<p>Cel: zorganizowanie uroczystych obchodów 10-lecia współpracy polsko-czeskiej</p> <p>Działania:</p> <ul style="list-style-type: none"> – organizacja polsko-czeskiej konferencji podsumowującej 10 lat wzajemnych kontaktów i współpracy – prezentacje filmowe w Zamku Książ – wystawa prezentująca dokonania w ramach współpracy polsko-czeskiej
<p>„Sport bez granic”</p>	<p>Termin realizacji: czerwiec 2014 – grudzień 2014</p> <p>Całkowita wartość projektu: EUR 26 985,24</p>	<p>Hradec Králové</p>	<p>Działania:</p> <ul style="list-style-type: none"> – turniej floorballa uczniów 3 polskich i 3 czeskich szkół – zawody lekkoatletyczne uczniów 3 polskich i 3 czeskich szkół – zaplanowane zajęcia integracyjne dotyczące uczniów polskich i czeskich szkół
<p>„Z tropiku do tropiku na czesko-polskim pograniczu”</p>	<p>Termin realizacji: styczeń 2017 r. – lipiec 2020 r.</p> <p>Całkowita wartość projektu: EUR 1 683 584,32</p> <p>Dofinansowanie ze środków EFRR: EUR 991 278,45</p> <p>w tym: dofinansowanie dla Gminy Wałbrzych: EUR 575 789,41 dofinansowanie dla Zoo w Dvůr Králové nad Labem: EUR 415 489,04</p>	<p>Zoo w Dvůr Králové nad Labem</p>	<p>Cel: zwiększenie atrakcyjności turystycznej regionów wałbrzyskiego i královohradeckiego przez lepsze wykorzystanie zasobów przyrodniczych</p> <p>Działania:</p> <ul style="list-style-type: none"> – modernizacja obiektów Palmiarni – opieki nad zwierzętami – modernizacja obiektów Zoo Dvůr Králové – wspólna kampania marketingowa
		Wałbrzyski Ośrodek Kultury	
<p>„Poznajemy wzajemnie swoją kulturę”</p>	<p>Termin realizacji: maj 2011 – styczeń 2012</p> <p>Wartość całkowita projektu: EUR 15 691,48</p> <p>Dofinansowanie ze środków EFRR w ramach POWT Republika Czeska – Rzeczpospolita Polska 2007–2013: EUR 13 337,76</p> <p>Dofinansowanie z budżetu państwa: EUR 1 569,15</p>	<p>Hradecká kulturní a vzdělávací společnost (Albertinum)</p>	<p>Działania:</p> <ul style="list-style-type: none"> – polsko-czeskie prezentacje taneczne – „Zlot Harleyowców” – czeskie prezentacje muzyczne podczas Dni Wałbrzyska – jarmark świąteczny

<p>Kultura łączy Hradec Králové i Wałbrzych”</p>	<p>Termin realizacji: maj 2012 –grudzień 2012</p> <p>Wartość całkowita projektu: EUR 27 856,17</p> <p>Dofinansowanie ze środków EFRR w ramach POWT Republika Czeska – Rzeczpospolita Polska 2007 –2013: EUR 23 677,75</p> <p>Dofinansowanie z budżetu państwa: EUR 2 785,63</p>	<p>Hradecká kulturní a vzdělávací společnost (Albertinum)</p>	<p>Działania:</p> <ul style="list-style-type: none"> - „Polsko-Czeski Wehikuł Czasu”, m.in. turniej rycerski - międzynarodowy plener malarski - gra miejska: nowa forma rozrywki edukacyjnej - „Szachy Pogranicza”
<p>„Wałbrzych i Hradec Králové – dobrzy sąsiedzi”</p>	<p>Termin realizacji: marzec–wrzesień 2013</p> <p>Wartość całkowita projektu: EUR 20 356,60</p> <p>Dofinansowanie ze środków EFRR w ramach POWT Republika Czeska – Rzeczpospolita Polska 2007 –2013: EUR 17 303,11</p> <p>Dofinansowanie z budżetu państwa: EUR 2 035,66</p>	<p>Hradecká kulturní a vzdělávací společnost (Albertinum)</p>	<p>Działania:</p> <ul style="list-style-type: none"> - warsztaty średniowieczne połączone z turniejem rycerskim, - „Sąsiedzi – jak to jest przy granicy?": konkurs na amatorską produkcję filmu oraz ich prezentacja publiczności.
<p>„Multimedialna kultura: Wałbrzych i Hradec Králové”</p>	<p>Termin realizacji: wrzesień 2014 – marzec 2015</p> <p>Wartość całkowita projektu: EUR 16 988,08</p> <p>dofinansowanie ze środków EFRR w ramach POWT Republika Czeska – Rzeczpospolita Polska 2007 –2013: EUR 14 439,86</p> <p>Dofinansowanie z budżetu państwa: EUR 2 548,22</p>	<p>Hradecká kulturní a vzdělávací společnost (Albertinum)</p>	<p>Działania:</p> <ul style="list-style-type: none"> - organizacja dwóch plenerów fotograficznych w Wałbrzychu i regionie wałbrzyskim - organizacja trzech wystaw, które będą zwieńczeniem przygotowanych przez polskich i czeskich uczestników prac fotograficznych

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionów; POWT – Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie strony www Urzędu Miasta Wałbrzycha: https://www.um.walbrzych.pl/projekty_ue/stroony/fundusze_02.htm
[odczyt: 25.10.2022].

Zakończenie

Współpraca transgraniczna ma wielowątkowy charakter. Z jednej strony istotne są uwarunkowania instytucjonalne, oprócz obowiązujących przepisów prawa są to m.in. zasady wdrażania i programowania współpracy transgranicznej opartej na funduszach strukturalnych, z drugiej strony są to pozasystemowe czynniki społeczno-kulturowe czy historyczne. Wielowymiarowość tego zagadnienia powoduje, że każda współpraca transgraniczna ma inny charakter. Jej rozwój jest jednak uzależniony od inicjatyw, które są podejmowane przez instytucje po obu stronach granicy, zatem w wymiarze praktycznym od zaangażowania władz i społeczności lokalnych²².

Współpraca pomiędzy miastami, regionami czy województwami jest podstawą integracji europejskiej, a w rezultacie tworzenia europejskiego społeczeństwa obywatelskiego. Działania te sprzyjają promocji, kooperacji, rozwojowi, a także budowaniu pozycji konkurencyjnej w regionie²³. Podjęcie współpracy przez władze Wałbrzycha i Hradca Králové zaowocowało wieloma projektami w zakresie edukacji, kultury czy sportu. Położenie obu miast w pasie przygranicznym umożliwiło realizację działań, które przyczyniły się do nawiązania współpracy nie tylko władz, ale także innych instytucji zaangażowanych w realizację projektów, takich jak np. ośrodki kultury, szkoły czy kluby sportowe, oraz mieszkańców, którzy aktywnie uczestniczyli w tych działaniach. Zakres, a także jakość tej współpracy oraz jej efekty zależą przede wszystkim od woli działania władz samorządowych, ich merytorycznego przygotowania oraz zaangażowania obywateli w realizację tych działań. Dzięki umocnieniu współpracy pomiędzy miastami szczególnie w okresie 2007–2013, mimo zakończenia projektów, nawiązana współpraca trwa do dziś.

W 2021 r. minęło 30 lat współpracy między Wałbrzychem i Hradcem Králové. Jest to doskonała okazja, aby zastanowić się nad kolejnymi wspólnymi działaniami, które przyczynią się do rozwoju pogranicza polsko-czeskiego, w szczególności dzięki nowej perspektywie finansowania Interreg Czechy-Polska 2021. Współpracę partnerską znacznie wzmacniają inicjatywy oddolne, które służą rozwojowi społeczno-kulturalnemu. Jest to istotny element procesu integracyjnego regionu. Zadania te budują relacje pomiędzy poszczególnymi społecznościami zamieszkującymi region pogranicza, pozwalają na wzajemne poznanie,

²² S. Dolzbiasz, *Sieci współpracy transgranicznej na pograniczach Polski*, Wydawnictwo I-Bis, Wrocław 2017, s. 95–97.

²³ J. Kurowska-Pysz, K. Szczepańska-Woszczyzna, H. Štverková, J. Kašík, *The Catalysts of Cross-border Cooperation Development in Euroregions*, „Polish Journal of Management Studies” 2018, vol. 18, no. 1, s. 181.

przełamywanie barier oraz pokonywanie uprzedzeń. Warto przy tym pamiętać, cytując S. Sitka, że w rozwoju obszarów przygranicznych kluczowe jest „budowanie nowej jakości na odmiennościach, a zróżnicowanie należy traktować jako specyficzny kapitał”²⁴.

Biorąc pod uwagę przeprowadzoną analizę, można wyciągnąć następujące wnioski na przyszłość dla dalszego rozwoju partnerstwa Wałbrzych – Hradec Králové²⁵.

- 1) Położenie obu miast jest ważnym ogniwem integracyjnym regionu, warto zatem kontynuować współpracę w sferze zarówno samorządowej, jak i społeczno-kulturowej.
- 2) Należy zadbać o stabilny system finansowania euroregionów, w ramach funduszy Unii Europejskiej, w celu polepszenia jakości i efektywności współpracy transgranicznej, w tym m.in. działań o charakterze społecznym, środowiskowym i instytucjonalnym.
- 3) Ważna jest popularyzacja idei euroregionalizmu we współpracy z lokalnymi liderami w celu mobilizowania społeczności lokalnych do kooperacji międzynarodowej.

Bibliografia

Literatura

- Detyna B., Mroczek-Czetwertyńska A., *Logistyka w Aglomeracji Wałbrzyskiej – analiza i ocena współczesnych trendów rozwojowych*, Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium”, Radom 2019.
- Dołzbiasz S., *Sieci współpracy transgranicznej na pograniczach Polski*, Wydawnictwo I-Bis, Wrocław 2017.
- Dumała H., *Rodzaje i formy struktur współpracy międzyterytorialnej w Europie*, [w:] S. Dołzbiasz, A. Raczyk (red.), *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych. Europa bez granic – nowa jakość przestrzeni*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008.
- Kalitta E., *Rola miast partnerskich w budowaniu przyjaźni między narodami. Przykład Chojnic*, „Samorząd Terytorialny”, nr 12, 2008.

²⁴ S. Sitek, *Uwarunkowania rozwoju lokalnego na obszarach przygranicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2016, s. 2.

²⁵ R. Radek, *Wpływ euroregionalnej współpracy Polski z sąsiadami na początku XXI wieku na rozwój obszarów transgranicznych*, [w:] M. Stolarczyk (red.), *Stosunki Polski z sąsiadami w pierwszej dekadzie XXI wieku*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach”, nr 2848, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2011, s. 340–342, <http://hdl.handle.net/20.500.12128/3070>, [odczyt: 10.10.2023].

- Kurowska-Pysz J., Szczepańska-Woszczyzna K., Štverková H., Kašík J., *The Catalysts of Cross-border Cooperation Development in Euroregions*, „Polish Journal of Management Studies” 2018, vol. 18, no. 1, s. 180–193, <https://doi.org/10.17512/pjms.2018.18.1.14>
- Lewkowicz Ł., *Uwarunkowania i formy instytucjonalnej polsko-czeskiej współpracy transgranicznej*, „Przegląd Geograficzny”, t. 91, z. 4, 2009, <https://doi.org/10.7163/PrzG.2019.4.4>
- Radek R., *Wpływ euroregionalnej współpracy Polski z sąsiadami na początku XXI wieku na rozwój obszarów transgranicznych*, [w:] M. Stolarczyk (red.), *Stosunki Polski z sąsiadami w pierwszej dekadzie XXI wieku*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach”, nr 2848, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2011, s. 329–343, <http://hdl.handle.net/20.500.12128/3070> [odczyt: 10.10.2023].
- Sitek S., *Uwarunkowania rozwoju lokalnego na obszarach przygranicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2016.
- Szewczak M., Ganczar M., Jaszczuk P., *Raport badawczy na temat „Współpraca międzynarodowa miast polskich”*, „Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego. Badania i Raporty”, nr 3, 2016.

Akty prawne

- Europejska karta samorządu terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607.
- Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r., Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 287.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.
- Rozporządzenie (UE) nr 1302/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie EUWT w odniesieniu do wyjaśniania, upraszczania i usprawniania tworzenia i funkcjonowania tego rodzaju ugrupowań, Dz.U. UE L 347, 20.12.2013 r., s. 303–319; sprostowanie błędu: Dz.U. UE L 330, 3.12.2016 r., s. 5.
- Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), Dz.U. UE OJ L 210, 31.07.2006 r., s. 19–24, ze zm.; wersja skonsolidowana: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02006R1082-20140622> [odczyt: 25.10.2022].
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, Dz.U. z 2000 r., nr 91, poz. 1009 ze zm.

Dokumenty urzędowe

Europejska karta regionów granicznych i transgranicznych, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/re/1981.html> [odczyt: 25.10.2022].

Źródła internetowe

Europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/94/europejskie-ugrupowania-wspolpracy-terytorialnej-euwt-> [odczyt: 25.10.2022].

<http://euroregion-glacensis.ng.pl/37> [odczyt: 25.10.2022].

<https://www.euro-glacensis.cz/ceska-cast.html> [odczyt: 25.10.2022].

<https://www.um.walbrzych.pl/> [odczyt: 25.10.2022].

O stowarzyszeniu, <http://archiwum3.euroregion-glacensis.ng.pl/index.php/pl/o-stowarzyszeniu> [odczyt: 25.10.2022].

Programy pomocowe, <http://archiwum3.euroregion-glacensis.ng.pl/index.php/pl/programy-pomocowe> [odczyt: 25.10.2022].

Wykaz europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej (EUWT) mających siedzibę na terytorium RP, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/wykaz-europejskich-ugrupowan-wspolpracy-terytorialnej> [odczyt: 25.10.2022].

Streszczenie: *Celem publikacji jest przedstawienie wyników analizy dotyczącej współpracy partnerskiej Wałbrzycha z czeskim miastem Hradcem Králové. Współpraca ta opiera się w dużej mierze na realizacji wspólnych działań w ramach funduszy europejskich, ale także na oddolnych inicjatywach wzmacniających integrację regionów przygranicznych. Autorki przedstawiły najważniejsze działania miast partnerskich w latach 2007–2020.*

Słowa kluczowe: miasta partnerskie, euroregion, współpraca.

Wałbrzych and Hradec Králové: The partnership of sister cities

Abstract: *The aim of the paper is to present the results of the analysis considering the partnership cooperation between Wałbrzych and the Czech city of Hradec Králové. This cooperation is based to a large extent on the implementation of joint actions as a part of the European funds, but also on bottom-up initiatives strengthening the integration of border regions. The authors presented the most important activities of partner cities in the period 2007–2020.*

Keywords: sister cities, Euroregion, partnership.



e-ISBN 978-83-63839-75-8