

PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA
IM. PREZYDENTA STANISŁAWA WOJCIECHOWSKIEGO W KALISZU
WYDZIAŁ ZARZĄDZANIA

STUDIA KALISKIE

STUDIA CALISIENSIA

ZARZĄDZANIE

Tom 4



KALISZ 2016
KALISKIE TOWARZYSTWO PRZYJACIÓŁ NAUK

KOMITET REDAKCYJNY

Ewa Andrysiak (Uniwersytet Łódzki), Jan Frąszczak (PWSZ Kalisz),
Radosław Katarzyniak (Politechnika Wrocławska), Dorota Kudelska (Katolicki Uniwersytet Lubelski),
Piotr Łuszczkiewicz (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu),
Tadeusz Poklewski-Koziół (Polska, Akademia Nauk Oddział w Łodzi)
Ewa Rudnicka (Uniwersytet Warszawski), Lech Suchomłynow (Uniwersytet w Berdiańsku Ukraina),
Elżbieta Steczek Czerniawska (PWSZ Kalisz), Anna Szurczak (KTPN Kalisz),
João Sobrinho Teixeira (Instituto Politécnico de Bragança Portugalia),
Krzysztof Walczak (Uniwersytet Wrocławski)

REDAKTOR NACZELNY

Elżbieta Steczek Czerniawska

SEKRETARZ REDAKCJI

Bogumiła Celer

RECENZENCI TOMU

Prof. dr hab. Leopold Ciborowski Akademia Marynarki Wojennej
Dr hab. Dariusz Nowak Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

REDAKTOR TOMU

Jan Frąszczak

ADRES REDAKCJI

Kaliskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk
ul. Bankowa 9
62-800 Kalisz
e-mail ktpn.kalisz@wp.pl
Wydawnictwo Uczelniane PWSZ
ul. Nowy Świat 4A
62-800 Kalisz

PROJEKT OKŁADKI

Lidia Łyszczak

Wersja papierowa jest pierwotną (referencyjną) wersją niniejszego czasopisma

*Sto osiemdziesiąte trzecie wydawnictwo
Kaliskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk*

© by Kaliskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk
ISSN 2083-9243

Kalisz 2016

Kaliskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa
im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu
Druk ZUP Dangraf s.c. Kalisz

Spis treści

OD REDAKCJI	5
ROZPRAWY, STUDIA, ARTYKUŁY	7
Andrzej Kwiatkowski, Polska administracja publiczna – uwarunkowania rozwojowe	7
Izabela Rącka, Beata Wenerska, Teoretyczne aspekty rewitalizacji śródmieść.....	27
Józef Kolański, Źródła i zasady finansowania sądowej działalności egzekucyjnej w Polsce	39
Olga Czekalska – Kubisiak, Zmiany demograficzne w Polsce i konieczność efektywnego wykorzystania zasobów w zakresie ochrony zdrowia	65
Ryszard Orliński, Małgorzata Macuda, Budżetowanie działalności szpitala	79
Damiana Łada, Ochotnicza Straż Pożarna w systemie gminnego zarządzania kryzysowego	103
Paweł Kamiński, Straż gimnna i miejska	117
Wiesław Jaszczur, Edukacja młodzieży gimnazjalnej na rzecz bezpieczeństwa (sprawozdanie z badań).....	135
Aneta Pisarska, Edyta Kulawiecka, Realizacja procesu zarządzania ryzykiem w organizacjach publicznych w Kaliszu	167
Janusz Przybył, Budżet Kalisza - miasta na prawach powiatu	185
Izabela Rącka, Beata Wenerska, Ocena jakości otoczenia miejskiego w rejonie śródmieścia w Kaliszu	203
Edyta Kulawiecka, Bezrobocie w Kaliszu w latach 2006-2015 - syntetyczna analiza.....	229
Piotr Pagórski, Katarzyna Łuszczek, Fundusze unijne wykorzystywane w Gminie Czajków	247
INFORMACJE I WYNIKI BADAŃ.....	261
Katarzyna Mikurenda, Małgorzata Spychalska, Wybrane aspekty życia mieszkańców Kalisza w świetle badań ankietowych (relacja z realizacji badań ankietowych w ramach działalności Koła Naukowego SONDAŻ)	261
Izabela Rącka, Nieruchomość w przestrzeni	265
Anna Matuszewska, Kreatywność w rachunkowości a wiarygodność sprawozdań finansowych.....	269
Aneta Pisarska, Międzynarodowa konferencja „Prakseologia w zarządzaniu i dowodzeniu 2016” 2-3.06.2016 r.	273
Zespół autorów, Seminaria i konferencje naukowe znaczącym czynnikiem w popularyzowaniu wiedzy specjalistycznej wśród studentów – sprawozdanie za rok akademicki 2015/2016.....	275
NOTY O AUTORACH.....	289

OD REDAKCJI

Czwarty tom „Studiów Kaliskich”, poświęcony został szeroko rozumianej sferze usług publicznych. Funkcjonowanie podmiotów, świadczących usługi publiczne, badanie i analiza tych elementów życia społeczno – gospodarczego, które mają wpływ na poziom życia, na zaspokojenie często podstawowych, elementarnych potrzeb, nabierają dzisiaj szczególnego znaczenia.

Wydawać by się mogło, że w takiej gospodarce rynkowej jak nasza, jesteśmy uczestnikami transakcji rynkowych. Nabywamy na zasadach ekwiwalentności dobra i usługi, które służą zaspokajaniu naszych potrzeb. Taki rodzaj nabywania dóbr i usług nie wypełnia jednak całości dystrybucji - tego, co w gospodarce zostało wyprodukowane, co zostało wytworzone.

Okazuje się, że około połowa rocznego Produktu Krajowego Brutto przekazywana jest społeczeństwu na nierynkowych zasadach, to znaczy nieodpłatnie lub na zasadach częściowej odpłatności. Oznacza to, że poziom naszego życia, stopień zaspokojenia naszych potrzeb, w znacznej części zależy od tego, jakie dobra i usługi zakupi sektor publiczny, po to, aby następnie przekazać je społeczeństwu.

Świadczenia sfery publicznej na nierynkowych zasadach zaspokajają wiele naszych potrzeb, szczególnie ze sfery potrzeb wyższego rzędu. Dotyczą one bowiem nie tylko szeroko rozumianego bezpieczeństwa, ale także między innymi kultury, oświaty, sportu, turystyki, rekreacji, itp.

Nie ma więc wątpliwości, że to właśnie sfera publiczna w znaczny sposób decyduje o poziomie naszego życia. W tej sytuacji katalog dóbr i usług przekazywanych przez Państwo społeczeństwu na nierynkowych zasadach powinien być przedmiotem szczególnego zainteresowania nie tylko w zakresie ilości i rodzaju tych świadczeń, ale także w zakresie ich „ekonomiczności”, ich racjonalności finansowej i efektywności społecznej, ale także w zakresie skuteczności zarządzania tą sferą funkcjonowania Państwa.

Wychodząc naprzeciw zapotrzebowaniu na wiedzę z zakresu funkcjonowania sfery publicznej z uwzględnieniem procesu zarządzania elementami tej sfery, przygotowany został czwarty tom „Studiów Kaliskich”. Zawiera on 14 artykułów w części zatytułowanej: „Rozprawy, Studia, Artykuły” oraz sprawozdania z prowadzonych badań i z konferencji naukowych w części pt.: „Sprawozdania, Recenzje, Omówienia”.

Monografię otwiera artykuł pt. *Polska administracja publiczna – uwarunkowania rozwojowe*, w którym autor zakłada, że administracja budowana jest przede wszystkim na potrzeby partii politycznych zwyciężających w kolejnych wyborach parlamentarnych. Jeżeli więc nie jest poddana kontroli, w tym również kontroli społecznej, staje się siłą poddaną dyktatowi rządzącej partii politycznej. Autor włącza się w debatę publiczną na temat zależności i związków między prawem a polityką, a jego rozważania dotyczą aktualnych uwarunkowań decydujących o przyszłości i rozwoju.

Kolejny artykuł pt. *Teoretyczne aspekty rewitalizacji śródmieść* podejmuje problematykę rewitalizacji, traktując ją jako wieloaspektowy proces ukierunkowany nie

tylko na odnowę przestrzeni fizycznej, ale także na rozwiązywanie problemów o charakterze społecznym. Autorki zwracają między innymi uwagę na konieczność wspólnego zaangażowania władz lokalnych, mieszkańców, przedsiębiorców i specjalistów w realizację przedsięwzięć rewitalizacyjnych, posiadających dużą siłę oddziaływania na konkurencyjność miast i ich atrakcyjność inwestycyjną.

W artykule zatytułowanym *Źródła i zasady finansowania sądowej działalności egzekucyjnej w Polsce* autor zwraca uwagę na specyfikę działalności komornika sądowego, który jest funkcjonariuszem publicznym oraz organem władzy publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, ale jednocześnie prowadzi działalność o charakterze zarobkowym. Takie umiejscowienie działalności komorniczej zmusza do szczególnej analizy kosztów prowadzonych postępowań.

Autorka kolejnego artykułu pt. *Zmiany demograficzne w Polsce i konieczność efektywnego wykorzystania zasobów w zakresie ochrony zdrowia* zwraca uwagę na problem demograficzny związany ze starzeniem się społeczeństwa. Problem ten stawia nowe wyzwanie przed całym systemem ochrony zdrowia, którym trzeba będzie podołać w warunkach chronicznego niedoboru środków finansowych, a więc niedofinansowania i niewydolności systemu.

Artykuł zatytułowany *Budżetowanie działalności szpitala* poświęcony został problematyce gospodarowania ograniczonymi zasobami w jednostkach opieki zdrowotnej. Autorzy wskazują między innymi, że budżetowanie przynosi wiele efektów organizacyjnych i ekonomicznych. Prezentowane rozważania zobrazowane są specyficznym studium przypadku.

Problematyce bezpieczeństwa poświęcony został artykuł pt. *Ochotnicza Straż Pożarna* w systemie gminnego zarządzania kryzysowego. Autorka prezentuje specyfikę funkcjonowania tej służby, jej znaczenie w krajowym systemie ratowniczo – gaśniczym podkreśla jej charakterystyczne cechy w kontekście działalności społecznej, ratowniczej i humanitarnej, ale również krytycznie ocenia potencjał tych formacji i sposób jego wykorzystania.

Zbliżonej problematyce poświęcony jest artykuł zatytułowany *Straż gminna i miejska*. Przedstawiono w nim kompetencje tych jednostek oraz możliwości rozwoju. Autor wskazuje, że działania straży mogą przynosić wymierne korzyści, nawet bez angażowania dodatkowych środków finansowych. W tym kontekście szczególnie istotna jest część, w której wskazano na możliwości i kierunki rozwoju straży.

Autor artykułu pt. *Edukacja młodzieży gimnazjalnej na rzecz bezpieczeństwa* podjął próbę odpowiedzi na pytanie: Jakim aktualnym wyzwaniem i zagrożeniem musi sprostać szkoła w procesie ograniczania udziału młodzieży gimnazjalnej w przestępczości kryminalnej i komunikacyjnej? Badania pozwoliły na wyselekcjonowanie zagrożeń bezpieczeństwa w szkole oraz na ocenę poziomu edukacji na rzecz bezpieczeństwa. Kompleksowe i wielopłaszczyznowe badania przeprowadzone zostały przy wykorzystaniu sondażu diagnostycznego.

W artykule pt. *Realizacja procesu zarządzania ryzykiem w organizacjach publicznych w Kaliszu* autorki wskazały sposoby identyfikacji ryzyka na przykładzie przedszkola oraz zaprezentowały mechanizmy kontroli w tym zakresie, nie ograniczając się do prostej analizy ogólnego problemu badawczego, ale poddały analizie

sposoby realizacji celów częściowych. Z treści referatu wynika między innymi, że prezentowane organizacje potrafią dostosować się do wymagającego otoczenia i uwarunkowań prawnych.

Przedmiotem kolejnego artykułu pt. *Budżet Kalisza – miasta na prawach powiatu* jest analiza ogólnej sytuacji gospodarczej miasta ze szczególnym uwzględnieniem dochodów i wydatków budżetowych. Treść referatu pozwala na analizę zmian poszczególnych wielkości w czasie, a także na analizę zmian o charakterze strukturalnym. Podjęta problematyka dotyczy zagadnienia samodzielności finansowej samorządu terytorialnego.

Autorki artykułu zatytułowanego *Ocena jakości otoczenia miejskiego w rejonie Śródmieścia w Kaliszu* uzasadniają konieczność rewitalizacji śródmieścia miejskiego, podkreślając, że proces ten powinien opierać się na partycypacji społecznej oraz na połączeniu „działań miękkich” z przebudową infrastruktury materialnej. Przedstawiona więc została charakterystyka przeprowadzonego wielokierunkowego badania, w której zaprezentowano podstawowe problemy rewitalizacji miasta.

Artykuł pt. *Bezrobocie w Kaliszu w latach 2006 – 2015 – syntetyczna analiza* poświęcono analizie zjawiska bezrobocia, która pozwoliła na wskazanie problemu długookresowego pozostawania bez pracy oraz problemu skuteczności pasywnych form walki z bezrobociem. Podjęta problematyka jest istotna w kontekście strukturalnego bezrobocia, dużej migracji pracowników oraz aktywizacji zawodowej osób wykluczonych.

W artykule zatytułowanym *Fundusze unijne wykorzystywane w gminie Czajków* zaprezentowano poziom zasilania w środki europejskie i kierunki ich wykorzystania na przykładzie gminy powiatu ostrzeszowskiego. Jest to przykład skutecznego pozyskiwania środków pomimo pewnych kłopotów, głównie o charakterze formalnym.

Wspólnym mianownikiem prezentowanych artykułów, w dużej mierze o charakterze interdyscyplinarnym, są szeroko rozumiane usługi publiczne, sfera funkcjonowania Państwa, działalność, polegająca na świadczeniu usług na nierynkowych zasadach, ale o dużym społecznym znaczeniu. Szczególne znaczenie, jak się wydaje, mają elementy empiryczne, prezentujące pewne aspekty zarządzania w szeroko rozumianych instytucjach publicznych. W tym znaczeniu warto zwrócić uwagę na elementy metodyczne i aplikacyjne, które mogą być wykorzystane w praktyce.

Wiele opracowań prezentuje ciekawe, autorskie spojrzenie i nowe ujęcie znanych i często dyskutowanych problemów. Wspólnie stanowią one swoistą całość z przeplatającymi się wspólnymi wątkami. Można je potraktować jako często polemiczny głos, ale pobudzający do refleksji i formułowania wniosków, skłaniający do dalszych przemyśleń, do formułowania polemicznych uwag.

doc. dr Jan Frąszczak

ROZPRAWY, STUDIA, ARTYKUŁY

dr ANDRZEJ KWIATKOWSKI
PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA
W KALISZU
an_kwiat@wp.pl

POLSKA ADMINISTRACJA PUBLICZNA – UWARUNKOWANIA ROZWOJOWE

STRESZCZENIE:

Polska administracja publiczna musi obecnie działać na jasnych przesłankach, określonych w Konstytucji RP. Zawarte w niej zasady i wartości określają realizowane przez nią czynności, gdyż w ostateczności ma ona służyć jednostce, realizować jej prawa i wolności. Nie ulega także wątpliwości, że jest ona organizacją, a więc obejmują ją kryteria sprawności, ekonomiczności i inne, związane z racjonalnością. Z chwilą jednak, gdy administracja publiczna nie jest poddana kontroli, w tym społecznej, gdy zawodzą inne mechanizmy skutecznego nadzoru, staje się ona siłą, poddaną dyktatowi rządzącej partii politycznej. Uwarunkowania o charakterze politycznym w rozwoju administracji dominują nad innymi.

SUMMARY

Poland the civil service contemporary must act on clear premises, determined in the Polish constitution. principles Included in it and values determine activities carried out by her, because as a last resort she is supposed to serve the individual, to carry laws and freedoms out for her. There is also no doubt that she is an organization, so criteria of the efficiency are embracing her, cost-effectivenesses and other, associated with the rationality. With the moment however, when the civil service isn't inspected, in it social, when they are disappointing other mechanisms of the efficient supervision, she is becoming power, surrendered to the diktat of a ruling political party. Conditioning about political character in the development of administration is dominating above other.

1. Wstęp

Badania administracji publicznej mają już dość ugruntowaną pozycję w rozważaniach naukowych. Zwraca się uwagę na szereg jej cech, omawia się jej konteksty podmiotowe, przedmiotowe i funkcjonalnie, wywodzone z trójpodziału władz publicznych, na płaszczyźnie współdziałania z otoczeniem zewnętrznym czy też w związku z procesami globalizacyjnymi i informatyzacyjnymi, zachodzącymi

dzącymi we współczesnym świecie. W bliższym otoczeniu jednoczącej się Europy mówi się o europeizacji administracji polskiej. Aksjologiczne podstawy, znajdujące swoje miejsce w nurtach liberalnych, konserwatywnych czy socjaldemokratycznych kierują uwagę na stosunki ustrojowo – prawne, związane z urynkowaniem zadań publicznych czy też maksymalizację lub minimalizację interwencji administracji publicznej. Pochodną tego są procesy prywatyzacyjne, zmieniające w istotnym stopniu kompetencje organów administrujących i status prawny administrowanego.

Rodzą się nowe problemy, nowe teorie, perspektywy badawcze, dotyczące wykorzystania wzorców organizacji i funkcjonowania administracji w innych państwach. Nie ulega wątpliwości, iż najważniejsze są te nurty poszukiwań istoty, miejsca, filozofii działania podmiotów administrujących, które mieszczą się w obszarze nauk prawnych, o polityce, prakseologicznych, ekonomicznych.

Działając na rzecz interesu publicznego administracja publiczna realizuje szereg funkcji, które najogólniej można podzielić na funkcje policyjne, reglamentacyjne i z zakresu administracji świadczącej.¹ W każdej z nich formułuje się następujące po sobie sekwencje funkcji i czynności zarządzania (kierowania) i jest to przedmiotem rozważań nauk o zarządzaniu. Nauki o administracji, ale także nauka o prawie administracyjnym, przejmują багаż definicyjny powyższych nauk, a nauki o polityce, o socjologii czy ekonomii dokładają nowe perspektywy badawcze. Administracja publiczna jest przecież skomplikowaną organizacją, zbudowaną na wielu poziomach państwa i w wielu różnych układach, rządowym, samorządowym i innych. W analizie danego podmiotu administracyjnego, na przykład gminy czy resortu, ważne jest uwzględnienie celów działania, określenie środków i metod, umożliwiających ich osiągnięcie, zgromadzenie tych środków, wykonanie działań, ich kontrolę.²

Punkt wyjściowy prowadzonych rozważań w niniejszym szkicu jest następujący: w polskim modelu demokracji parlamentarno-gabinetowej, powstałym po 1989 r., administracja publiczna, mimo kształtowania jej przez powszechne już dzisiaj w Unii Europejskiej, związane z prawem procesy europeizacyjne, jest przede wszystkim budowana w oparciu o potrzeby zwyciężających w kolejnych wyborach parlamentarnych partii politycznych.³ Na początek przedstawione zostaną podstawowe dane, (a) obejmujące przedstawienie ogólnych uwarunkowań działania polskiej administracji publicznej, głównie w kontekstach prawnych i politycznych potem (b) jej aktualne możliwości rozwojowe, i (c) uwagi odnoś-

¹ Adam Błaś, Jan Boć, Jerzy Jeżewski, *Administracja publiczna*, red.: Jan Boć, (Wrocław: Kolonia Limited, 2002), 241-246.

² Hubert Izdebski, Marian Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne* (Warszawa: Liber, 2000), 85.

³ Niniejszy artykuł jest kontynuacją rozważań, prowadzonych w: Andrzej Kwiatkowski, *Polska administracja publiczna – tendencje przeobrażeń*, w: *Modernizacja zarządzania publicznego i administracji publicznej – zagadnienia wybrane, w kontekście strategii Sprawne Państwo 2020*, red.: O. Lissowski, „Zeszyt Naukowy” 29, (Kalisz: Wydawnictwo Uczelniane Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego, 2013), 53-81.

nie jej organizacji i funkcjonowania w perspektywie pełnienia misji społecznej, a w ostatniej części (d) zawarte będą wnioski.

2. Ogólne uwarunkowania działań polskiej administracji publicznej

Dotychczasowy rozwój administracji, najpierw państwowej, a potem już publicznej, wyznaczały takie główne przesłanki, jak trójpodział władzy państwowej, doktryny państwa prawa, rewolucje i wojny, doktryny praw człowieka i obywatela. Dzisiaj ustroj podmiotów administrujących mieści się nadal w sferze oddziaływania trójpodziału władz, ale władza wykonawcza nie ma już tego klarownego charakteru i miejsca, oddzielonego granicami od władzy ustawodawczej i sądowniczej. Jest niezwykle rozbudowana i ma złożony charakter, a przy tym mieści się także w obrębie władzy ustawodawczej i sądowniczej.

Podstawowe uwarunkowania działalności podmiotów administrujących mają charakter ekonomiczny, polityczny, socjologiczny, techniczny. Organy i urzędy polskiej administracji publicznej podlegają w stopniu o wiele wyższym, aniżeli inne podmioty publiczne, ciągłym zmianom⁴ o charakterze centralizacyjnym i decentralizacyjnym, a także koncentracyjnym i dekoncentracyjnym, zmieniają się płaszczyzny oddziaływań kontrolnych i nadzorczych. Ważny jest kontekst oddziaływań procesów globalizacyjnych, a od kilku lat – związanych z europeizacją administracji publicznej, czemu sprzyja polityka i prawo Unii Europejskiej.

Nie ulega wątpliwości, iż w miarę ściśle określony jest kontekst prawny. Zapisy konstytucyjne wyznaczają standardy, wartości, zasady działania, kształtują zakresy zadaniowo-kompetencyjne podmiotów administrujących, ich miejsce na różnych szczeblach funkcjonowania, wzajemne zależności, wynikające z więzi ustrojowych. Realizują one zadania publiczne o charakterze administracyjnym, które wyznacza prawo powszechnie obowiązujące. Mogą one być podejmowane tylko wtedy, gdy konkretne normy prawne zawierają upoważnienie do podjęcia działania, a przy tym określone są formy i warunki wykonania, na przykład wydanie aktu indywidualnego i to o określonej nazwie czy aktu generalnego.⁵

Administracja publiczna ma pełnić funkcję służebną wobec społeczeństwa, zarządzać powierzonymi dobrami, wykonywać szereg funkcji usługowych, doradczych, informujących, koordynacyjnych i innych. Rząd ma być dla obywateli, a nie dla partii politycznej. Gmina powołana jest do realizacji interesów jej mieszkańców, a nie tylko czy przede wszystkim jej organów. Szereg innych podmiotów administrujących, na przykład fundacja czy stowarzyszenie, mają służyć tym osobom, które uważają, że zbiorowym wysiłkiem, nie poddanych niczyjej władzy zwierzchniej, centrystycznej, lepiej można rozwiązywać określone problemy. Na szczeblu centralnym po to wyznacza się stanowiska „czysto” polityczne, jak na przykład ministra czy podsekretarza stanu, aby oderwać je od nieprzerwa-

⁴ Andrzej Kwiatkowski, *Bezdroża rozwoju polskich wspólnot samorządowych*, w: *Zarządzanie publiczne i partnerstwo publiczno – prywatne*, red.: O. Lissowskiego, „Zeszyt Naukowy” Nr 23, (Kalisz: , s. 65 – Wydawnictwo Uczelniane Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Kaliszu, 2011), 66.

⁵ Błaś, Boć, Jeżewski, *Administracja*, s. 225.

nej, stałej, systematycznej pracy urzędów administracyjnych, realizujących bieżące działania. Po to funkcjonuje urząd gminy czy starostwo, aby trwała bieżąca praca na rzecz społeczności lokalnych. Nie może ich przerwać zmiana rządu czy ekipy na poziomie gminy lub powiatu. To one, te zadania publiczne o charakterze administracyjnym, wyznaczają w sposób bezpośredni standard praw i wolności jednostek.

W tak określonym procesie ustawowego przydzielania zadań egzekutywie, czyli szeregu różnym podmiotom publicznym i prywatnym, ich swoboda w czasie ich wykonywania jest mocno ograniczona. Ustawodawca określa luzy w tej mierze, jak również procedury wykonawcze w ramach kompetencji danego organu, w związku z zasadami ustrojowymi. Głównie chodzi tutaj o wskazane wyżej stosunki ustrojowo – prawne, jak również partycypację społeczną w trakcie wykonywania zadań administracyjnych. Państwo prawa określa następnie, iż wykonywanie omawianych zadań podlega różnym formom kontroli, w tym sądowej, jak również nadzorowi, występującemu we wszystkich segmentach administracji publicznej.

Polska administracja publiczna przejmując aksjologię i zasady, określone głównie w rozdziale II Konstytucji RP,⁶ ma służyć społeczeństwu, nieprzerwanie realizując zadania publiczne o charakterze administracyjnym. Punktem ich odniesienia, kamieniem węgielnym, probierzem jej organizacji i funkcjonowania, jest człowiek. Administracja publiczna realizuje konstytucyjnie określone i chronione prawa jednostki i ma zapewnić powszechność usług i równy dostęp do efektów jej działalności.⁷

Status prawny jednostki wyznacza jednocześnie granicę działania administracji, skalę, częstotliwość, intensyfikację realizacji poszczególnych procesów, w obrębie których wykonywane są dane zadania. Mają one, jak wykazano wyżej, podstawy prawne, tym niemniej ważne są także uwarunkowania polityczne, ekonomiczne i kulturowe. Normy materialne prawa administracyjnego i odpowiadające im kompetencje stosownych osób fizycznych lub/i prawnych, pozwalając zidentyfikować określony zasięg, strukturę i dynamikę realizacji danych funkcji w określonym przedziale czasowym. Zauważyć można ich intensyfikowanie, przemienność, a charakter związanych z tym procesów jest związany z aktywnością administracji, jak i obywateli/administrowanych. Zasięg ów wyznacza wspólnie konstytucja, rozwijają ustawy, a zawarte w nich delegacje umożliwiają decydom administracyjnym przyjmowanie i realizowanie w stosownym czasie określonych zadań o charakterze administracyjnym.

Nie dziwi więc, iż przed wyborami parlamentarnymi czy do jednostek samorządu terytorialnego większa jest „łaskawość” rządzących, obdarzanie wyborców zwalnianiem z pewnych świadczeń, przyznawaniem określonych dóbr, na przykład 500 zł na jedno dziecko. Po wyborach działania decydentów mają już inny charakter. Następuje zaspokajanie potrzeb swoich swojego zaplecza administracyjnego, jak w przypadku byłego komendanta głównego Policji, którego gabinety

⁶ Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja RP, Dz. U, Nr 78, poz. 482 ze zm.

⁷ Błaś, Boć, Jeżewski, *Administracja*, 257.

wyremontowano za około 3 mln. zł., wyposażając je w kosztowne meble, sprzęty, luksusową łazienkę czy kuchnię.⁸ Wszystko to odbywało się w sytuacji, gdy w wielu komisariatach brakuje pieniędzy na papier, opał, paliwo. Wynagradza się też te grupy społeczne, które mogą zagrozić rządzącemu establishmentowi, na przykład górników, w specjalne przywileje, czternaste pensje itd.

Tradycyjnie rzecz ujmując, ingerencja administracji ma charakter policyjny, działań w obrębie pieczy i zarządu majątkiem publicznym. Popularne jest też określenie czterech sfer: policja administracyjna, reglamentacja, realizacja świadczeń materialnych i niematerialnych.⁹ W każdej z wymienionych obszarów działalności podmiotów administrujących występują określone środki o charakterze restrykcyjnym, prohibicyjnym, kontrolnym, nadzorczym i koordynacyjnym, przy czym w sferze policyjnej na pewno będą miały inny charakter, tryb, sposób podejmowania interwencji, użytych środków, niż w innych. Odpowiadają im prawne formy działania, mające legitymację ustawową.

Współczesne podmioty administrujące dążą do pewnej samodzielności w kształtowaniu kompetencji, odnośnie wykonywanych czynności, a brak rygoru postępowania administracyjnego w niektórych sprawach umożliwia większą niezależność. Rodzi to obawy, iż kompetentny organ administracji publicznej czy innego podmiotu publicznoprawnego, może zakładać i realizować cele inne, aniżeli związane z interesem publicznym. Nadzór hierarchiczny czy nadzór nad podmiotami zdecentralizowanymi nie jest w tych sytuacjach wystarczający, biorąc pod uwagę choćby proveniencję partyjną zainteresowanych piastunów danego urzędu.

Dość duże problemy towarzyszą określeniu relacji między polityką a administracją. Nie poddają się one jasnej, klarownej analizie naukowej, jak na przykład organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej, ujmowana z punktu widzenia podstaw prawnych, co znakomicie obrazują metody dogmatyczne. Rzecz nie wymaga głębszych uzasadnień. Poniższy przykład daje klarowne wyobrażenie. Otóż badanie podejmowanych przez gminę działań oświatowych jest proste z punktu widzenia przepisów prawnych. Trudności pojawiają się wówczas, gdy podda się analizie prowadzone w niej procesy prywatyzacyjne szkół czy przedszkoli. Wydaje się, że jest tak dlatego, iż szereg faktów o określonej doniosłości społecznej i prawnej nie dostaje się do opinii publicznej. Zauważalne są konkretne skutki w postaci uchwalenia lub wydania aktu generalnego czy indywidualnego (na przykład akt powołania danej osoby na określone stanowisko), ale prowadzące doń drogi ukrywane są zazwyczaj w zaciszu gabinetów elit partyjnych.

Zwycięstwo w wyborach parlamentarnych oznacza wprowadzanie zmian w organizacji i funkcjonowaniu administracji publicznej, zapowiadanych w kampanii wyborczej do parlamentu, ale także gminy czy powiatu, gdy chodzi o wybory do jednostek samorządu terytorialnego. Jest oczywiste, że w państwie prawa zmiany takie odbywają się za pośrednictwem ustaw, jak również sze-

⁸ Cezary Zawadka, Iwona Kacprzak, „Bizancjum” w KG Policji. Gabinet za 3 mln zł., <http://rp.pl/Sluzby-mundurowe/160119560-Bizancjum> [dostęp: 2016-01-16]

⁹ *Prawo administracyjne*, red.: J. Boć, (Wrocław: Kolonia Limited 2002), 355-361.

regu innych aktów normatywnych i indywidualnych (obsada kadrowa). Jednak poza oficjalnym nurtem stanowionego prawa ważne jest także to, co kształtuje ową szarą strefę cienia, niedookreśloną, niezdefiniowaną, pozostającą między polityką, a administracją, jak również między nimi a biznesem. Najczęściej jest ona widoczna, gdy w strukturach administracji publicznej zostanie objęty dany urząd albo członek klasy politycznej zajmuje pozycję w tzw. „sektorze publicznym” (na przykład zarządy funduszy, rady nadzorcze w skomercjonalizowanych firmach, agencje). Podobnie zauważalne są ruchy kadrowe z sektora politycznego i administracyjnego do biznesu. W różnych prywatnych podmiotach gospodarczych, jak w „łódówkach” przechowywani są byli pracownicy służb specjalnych, podsekretarze stanu, dyrektorzy ministerstw.

Administracja publiczna III RP występowała i występuje nadal w różnych rolach i nie chodzi tutaj tylko o wyróżnione w naukach administracyjnych konteksty przedmiotowe, podmiotowe i funkcjonalne. Pozostając między legislacją a wymiarem sprawiedliwości jest potężną strukturą, która wykonuje przydzielone prawem zadania publiczne, a normy prawa administracyjnego organizują także porządek pracy Sejmu i Senatu, kancelarii Prezydenta RP, sądownictwa. Organizuje ona wybory i spełnia szereg innych, istotnych funkcji społecznych, jak również politycznych. Można ją także ująć jako określoną, specyficzną grupę społeczną, która wraz z pełnoprawnymi członkami rodziny danego urzędnika, uczestniczy w wyborach i oddaje głos na tego kandydata, który gwarantuje pracę, stabilizację społeczną, zawodową. Jest więc zależna od politycznego mocodawcy, uwikłana w szereg sporów, konfliktów, uzależnień, pozostających często poza prawem. Biorąc to pod uwagę, jest więc instytucjonalną grupą nacisku.

W świetle nauk politycznych samorząd terytorialny jawi się jako instrument sprawowania władzy politycznej i jej umacniania. Jest nim także administracja rządowa, w której w sposób niejako sztuczny wydzielono funkcje polityczne i o charakterze czysto administracyjnym. I te ostatnie stają się łupem politycznym po wyborach, jak wykazało to osiem lat rządów PO i PSL, a uwydatniły działania PIS na przełomie lat 2015 i 2016. Stopień ich petryfikacji jest zależny pewnie tylko od liczby posłów na poziomie centralnym i radnych na poziomie danej jednostki samorządu terytorialnego. W koalicji mogą być możliwe kompromisy, łagodzenie polityki odnośnie zatrudniania „swoich” ludzi. W sytuacji przewagi jednej partii, jak dzieje się to obecnie w Polsce, sprawo siły dominuje nad siłą prawa w polityce kadrowej. Nie trzeba już z nikim uzgadniać polityki kadrowej, dzielić się agencjami rządowymi, szukać poparcia dla proponowanego kandydata na lukratywnym stanowisku.

Po każdej wymianie ekip rządzących obserwuje się natychmiastową wymianę kadr, zawłaszczanie wielu instytucji administracyjnych (nie chodzi tylko o agencje rządowe) poprzez delegowanie tam osób, kojarzonych ze zwycięską partią polityczną, prowadzenie arbitralnej polityki kadrowej w ogóle. Każdy, kto systematycznie obserwuje działanie administracji w III RP, niezależnie od poziomu jej działania, gminnego czy centralnego, widzi określony „upolityczniony” ład organizacji i funkcjonowania organów i urzędów. Grupa, która dochodzi do władzy, traktuje administrację publiczną jako swoją własność i poprzez nią,

jako swego rodzaju instytucjonalną siłę nacisku, poszerza obszary swojego działania. Zauważa się strach urzędników i wówczas widzi się naocznie, do kogo „należy” administracja publiczna. Od zauważenia tego faktu prowadzi prosta droga do wysnucia wniosku, że nie wiadomo, w jakiej mierze należy ona do społeczeństwa, czyj interes realizuje rząd, polski czy może kapitału zagranicznego, komu służy gmina, elitom czy mieszkańcom gminy, szermierzem jakich praw jest dane stowarzyszenie, fundacja czy organizacja społeczna.

Upartyjnienie państwa przez każdą z kolejnych ekip po 1989 r. obejmowało instytucje rządowe, gospodarcze, wymiaru sprawiedliwości. Cały ten system nazywa się często „kapitalizmem państwowym”. Podstawowe jego składniki to woluntaryzm podejmowania decyzji politycznych, które skutkują następnie określonym aktem prawnym, wzmacniającym władzę rządzącej elity, mnożenie kadr w administracji państwowej i rządowej, odpłacających się głosami w wyborach parlamentarnych czy do jednostki samorządu terytorialnego, nagradzanie „swoich” sowitymi nagrodami czy/ i premiami. W urzędach państwowych (kancelarie Sejmu, Senatu, prezydenta i inne) rosną kadry urzędnicze i zwiększają się ich pensje. agencje rządowe stają się przybudówką partii politycznych, do których wyznacza się tych, którzy się jej zasłużyli. Powstawaniu sieci zależności i wzmacnianiu ich służy istniejące dalej organiczne powiązanie trzech funkcji: politycznej, administracyjnej i gospodarczej, mimo wydzielenia stanowisk ściśle politycznych administracyjnych.

Przykład idzie „z góry”, polityzacja administrowania na centralnych szczeblach władzy kształtuje praktykę polskich jednostek samorządu terytorialnego. Postępuje tutaj stopniowa elitaryzacja i oligarchizacja przedstawicieli organów samorządowych i pracowników urzędów. Założenia „misji” w „służbie publicznej” brzmią co najmniej dziwnie, niemoralnie, gdy zderzy się je z możliwością uzyskiwania wysokich zarobków, dorabiania z racji zasiadania wóldarzy wsi i miast w radach nadzorczych spółek, należących do gmin itd.

W III RP polem sprawowania władzy politycznej, jej poszerzania i umacniania stają się i inne podmioty administrujące, głównie samorządy zawodowe. Z określoną siłą, zmiennością i intensyfikacją, moderowane są przez administrację publiczną korporacje zawodowe. Przedstawiciele służby zdrowia mogli przez wiele lat po transformacji ustrojowej wykorzystywać sale i sprzęt dla realizacji przede wszystkim własnych interesów a prawnicy czy przedstawiciele zawodów technicznych – zarabiać ogromne pieniądze tylko dlatego, że ograniczono do nich dostęp. Zgiełk, który towarzyszył „otwieraniu” tzw. „wolnych zawodów”, negacja działań rządowych poprzez wykorzystywanie argumentu ochrony interesu publicznego tak naprawdę był zorientowany na swój własny interes. W USA czy Niemczech pracę prawnika weryfikuje rynek, a pracę lekarza – nadzór państwowy, a nie reżim wewnątrz korporacyjny. Trudno mówić o upadku tych zawodów w powyższych państwach, o braku ich rozwoju, o umniejszonej randze w sferze realizacji interesu publicznego.

Rządzący za pomocą administracji publicznej poszerzają swoje oddziaływanie na szereg podmiotów, w tym także prywatnych. Sieć kontroli i nadzoru nad nimi, oddziaływanie za pomocą polityki kredytowej czy podatkowej, profilowa-

nie administracji świadczącej, to wszystko w istotny sposób uzależnia otoczenie zewnętrzne wobec administracji publicznej. Biznes kieruje się inną logiką, orientacją wolnego rynku. Jednak i on, ukształtowany w warunkach „społecznej gospodarki rynkowej”, pozostaje w spoiwach polityki, w systemie nakazów, zakazów, regulacji i reglamentacji. Nieprzypadkowo wielu biznesmenów zatrudniało u siebie byłych prominentnych działaczy szczebla centralnego, wykonujących tzw. funkcje polityczne.

W III RP następuje także silne oddziaływanie rządzących na środki masowego przekazu. Na różnych szczeblach funkcjonowania administracji publicznej zamawiane są reklamy i inne ogłoszenia, ogłaszane akcje, propagowane działania. Minister czy wójt są na tyle są dobrymi kontrahentami, że warto o nich zabiegać, a utrata ich „łaski” kosztuje konkretne pieniądze.

Środki prowadzące do wykorzystywania administracji publicznej w działaniach politycznych, mogą być różne. Mogą się przejawiać w kształtowaniu struktur scentralizowanych czy zdekoncentrowanych, „oswajaniu” przychylnych sobie grup społecznych czy wreszcie w kształtowaniu odpowiedniej polityki kadrowej. Może to być swoboda wykonywania pewnych działań o charakterze dyskrecyjnym, nieograniczone kompetencje do przyznawania kompetencji innym organom władzy wykonawczej. Przełom grudnia 2015 r. i stycznia 2016 r. jest przykładem tego, jak nowe zadania publiczne, związane z obietnicami wyborczymi, mogą nabrać cech prymatu polityki nad prawem. Chodzi m.in. o zadania związane z administracją zawiadowczą (500+ oraz jej innymi typami (media, kultura służby specjalne, służba cywilna). Ta cecha nabrała szczególnego znaczenia z chwilą wyeliminowania z efektywnego orzekania o zgodności ustaw z konstytucją Trybunału Konstytucyjnego, co nastąpiło z nowelizacją ustawy z 22 grudnia 2015 r.¹⁰

Nadal więc Polska jest pod konstytucyjnymi rządami prawa i ono legitymizuje także poczynania silnej po ostatnich wyborach parlamentarnych ekipy politycznej PIS-u. Jednak coraz częściej za jej działaniami jest coraz mniej złudzeń, że dalej jest to państwo, a nie państwo establishmentu, w którym administracja publiczna jest przedłużeniem woli politycznej. Złudzenia te powstały jednak dużo wcześniej, za ośmioletnich rządów PO. To wówczas na przykład, jak informowały środki masowego przekazu, Platforma Obywatelska za pośrednictwem warszawskiego ratusza kierowała apele do urzędników, iż poparcie PIS i referendum w sprawie odwołania prezydent H. Gronkiewicz-Waltz to sprzeciwianie się polityce rządowej.¹¹

3. Aktualne możliwości rozwojowe polski administracji

Ich granice wyznaczają, jak wskazano powyżej, aksjologia i zasady państwa prawnego, a ponadto treści aktualnej i aktualizowanej polityki rządzących partii politycznych. Obecnie obserwowana w działaniach PIS marginalizacji

¹⁰ Ustawa nowelizująca ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. 2015 r., poz. 2 217.

¹¹ Joanna Lichoćka, *Rząd Tuska totalnie skompromitowany*, <http://sondaz.wp.pl/kat> [wydruk:2015-12-29]

polskiej Konstytucji z 1997 r., zauważalna choćby w odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego, pozwala uwypuklić nowe standardy organizacji i funkcjonowania podmiotów administrujących, a w tym głównie administracji rządowej. W istotny sposób określają one kształt administracji centralnej, miejsce agencji rządowych (silny wpływ rządzących na obsadę kadrową), administracji zespolonej i niezespolonej (na przykład podporządkowanie Państwowej Inspekcji Sanitarnej), a wreszcie status prawny urzędnika i rozwoju kadr urzędniczych.

Standardy te to przede wszystkim „nowe”, zgodne z interesem rządzących, rozumienie kategorii „interesu publicznego” i związanych z nimi pojęć („dobro publiczne”, „dobro wspólne”, „interes gminy” itd.), które w nauce prawa administracyjnego traktowane są jako wyraźny wyznacznik działania administracji publicznej, wyróżniające ją od administracji prywatnej. W III RP, podobnie jak i w czasach PRL-u, zacierają się i rozmywają granice pojęć: „interes państwa”, „interes społeczny”, „interes indywidualny”. Poczynając od 1989 r. w okresie poszczególnych cykli wyborczych do parlamentu, powstaje i dominuje nowy interes – „partyjny”, który niweczy sens powyższych. Jest wspierany przez funkcjonariuszy coraz bardziej upartyjnionego państwa.¹² Prawo jest do niego dostosowane, służy interesom grup, które mają pomóc reprodukcji władzy.

Dobra i inne świadczenia wcale nie muszą trafić tam, gdzie są najbardziej potrzebne, ale do tych grup/jednostek, które są bardziej uprzywilejowane. W relatywizmie innych wartości, których nośnikiem jest m.in. prawo, interes danego zwycięskiego ugrupowania, które dąży do utrzymania władzy w następnej kadencji, prowadzi do ekspansji, centralizacji samego państwa, jak i innych podmiotów, funkcjonujących w sferze wykonywania administracji publicznej. Patologiczna partyjność wpływa na organizację i funkcjonowanie danego podmiotu administrującego, uzależnia go od interesów establishmentu. Na to kryterium polityczne nakłada się inne, równie silne, intensywne, dynamiczne – o charakterze ekonomicznym. Administracja uwikłana jest w grę interesów między tym, co publiczne i prywatne, dobrem wspólnym i jednostkowym, między tym, co globalne i lokalne. Ekonomia wyznacza strategię postępowania, określa treść polityki, przydaje jej nowych jakości. W starciu z wielkim kapitałem zachodniego świata, który oplótl pajęczyną gospodarkę polską, ubezwłasnowolniając ją niemalże na wiele dziesięcioleci, administracja siłą rzeczy musi realizować interesy tych, którzy reprezentują kapitał innej proveniencji. Ewentualne pożytki z globalizacji i europeizacji administrowania w Polsce trzeba widzieć i w tym kontekście, nie wolnym od wad i strat.

Administracyjne normy prawne o charakterze zadaniowym i kompetencyjnym nie powstają w próżni. Na szczeblu centralnym tworzy je pewna wąska grupa ludzi (elita) danej zwycięskiej partii, która wygrała wybory. W formie projektów ustaw poddane są debacie publicznej, gdy na przykład projekty obywatelskie, mimo ogromnej liczby popierających ich ludzi, żądających przeprowadzenia referendum ogólnopolskiego, są odrzucane przez posłów. Na szczeblu tereno-

¹² Jadwiga Staniszkis, *Arogancja władzy*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,36474>, [dostęp: 2013-10-16]

wym wójt(burmistrz, prezydent miasta) tworzy źródła prawa lokalnego, które nie oddają tylko klimatu interesu publicznego. Wójt chce rządzić w następnej kadencji, ma szersze plany, na przykład związane z kandydowaniem na posła i senatora, a podobne aspiracje towarzyszą radnym. Klimat ten roztopia się w morzu partykularnych wpływów różnych innych osób spoza aparatu władzy gminy, niszcząc demokrację lokalną. Można być prezydentem RP przez dwie tylko kadencje; piaszunem urzędu, który mimo mocy przyznanych uprawnień wyborami powszechnymi ma tak mało kompetencji władczych. Organem i radnym jednostki samorządu terytorialnego można natomiast być nieskończoną ilość czasu, gdy funkcje te są wiele znacześniejsze, aniżeli funkcja „strażnika żyrandola”, czego chciał uniknąć ekipa D. Tuska przed poprzednimi wyborami prezydenckimi.

Ów prymat interesu prywatnego, zazwyczaj identyfikowanego z interesem rządzącej partii politycznej nad publicznym, jest widoczny w różnych okresach III RP i w działalności różnych ekip politycznych sprawujących władzę. Było to szczególnie groźne w czynnościach służb policyjnych ostatnich lat.¹³ Jak pisze W. Modzelewski, projekty ważniejszych przepisów podatkowych tworzone są poza strukturami rządowymi, na zlecenie zainteresowanych grup biznesowych lub nawet pojedynczych firm. Pośrednicy”, czyli firmy lobbystyczne, jednocześnie doradzają rządowi i biznesowi prywatnemu. Istnieją ścisłe związki między administracją centralną a tym biznesem, gdyż rekrutowani są tutaj fachowcy z resortu finansów. W wyniku takiego procederu z budżetu państwa wycieka około 35 mld. zł.¹⁴

Kreowanie interesu partyjnego w kształtowaniu struktur, organizacji i w funkcjonowaniu administracji centralnej i terenowej, kształtu podmiotów III sektora i innych podmiotów administrujących, determinuje, jak się wydaje, co najmniej dwie ważne konsekwencje. Po pierwsze, interes ów w III RP jest artykułowany przez wąskie elity partii politycznej, która przejęła czy też zdobyła parlament. Za pośrednictwem prawa i za przy pomocy różnych pozaustrojowych, nieformalnych związków z wybranymi elitami grup społecznych, reprezentuje interesy tychże grup społecznych kosztem innych, na przykład górników czy lekarzy kosztem kierowców lub pielęgniarek. Efektywna realizacja tych interesów nie zależy wcale „od partycypacji pośredniej lub bezpośredniej w strukturze władzy”,¹⁵ czyli od jakiegoś katalogu środków demokratycznych, ale od potencjalnej groźby użycia siły – strajku, manifestacji, bojkotu działania legalnych organów władzy. III RP konserwuje prawo siły, a nie siłę prawa. Po drugie gdy dystrybucja cenionych zasobów, mających charakter materialnych, jak i niematerialnych (prestż czy uznanie) nie jest zdeterminowana przez konstytucyjny system wartości, w ramach którego dochodzi do artykulacji, powstaje korupcyjny dla zaistnie-

¹³ Piszę o tym: Andrzej Kwiatkowski, *Walka z przestępczością a zarządzanie kadrami policyjnymi*, „Studia kaliskie”, Studia Calisiensia, tom 2 (2014), 156.

¹⁴ Witold Modzelewski, *Czy trzeba powołać komisję śledczą w sprawie wyłudzeń VAT-u?*, <http://money.pl/podatki/wiadomosci/artykulczy> [dostęp: 2016-01-03]

¹⁵ Lidia Godek, *Interesy polityczne. Struktura i definicje*, w: *Demokracja-samorządność-prawo*, red.: Tadeusz Buksiński, Krzysztof Bondyra, Jarema Jakubowski (Poznań: Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii, 2007), 59.

nia i rozwoju obszar niebezpiecznego zjawiska tzw. letaprywacji.¹⁶ Oznacza ono traktowanie państwa, jego majątku i możliwości organizacyjnych, jako obszaru, który został zdobyty, który może być poddany eksploatacji.

Odbywa się to w następujący sposób. Rządzące partie polityczne tworzą prawo, korzystne dla ich funkcjonariuszy, dla wybranych grup społecznych. Na podstawie tego prawa ludzie „z układów nieformalnych (nierzadko przestępczych) posługując się określonymi w prawie sposobami doprowadzają do niesprawiedliwego zawłaszczania majątku”¹⁷ publicznego. Czy i w jakiej mierze uczestniczyła w tym procederze ekipa, związana z L. Wałęsą, szantażowana na przykład aktami operacyjnymi SB współpracy z TW „Bolek”? Jest to pytanie o przeszłość, tym niemniej nie można go nie zadać w kontekście obecnie prowadzonych rozważań.

Uzależnienie administracji publicznej od partii politycznych czy innych grup społecznych lub elit, sprawujących władzę w jednostkach samorządu terytorialnego, w dalszym ciągu będzie rzutowało na stan, organizację i funkcjonowanie oraz rozwój władzy wykonawczej w Polsce. Korupcja, lobbing, niekompetencja, a wreszcie strach urzędnika będzie tak długo trwało, jak długo jedynym wyznacznikiem jego pracy nie będzie podległość prawu. Urzędnik nie będzie dotąd odpowiadał za efekty swojej pracy, dopóki będzie miał rozpostarty parasol ochronny decydenta partyjnego. Gdy zostanie tego pozbawiony, wówczas zacznie ponosić odpowiedzialność za swoje działania. Uzyska wolność, jak chłop pańszczyźniany, który z chwilą uzyskania kawałka chociaż ziemi, mógł się poczuć gospodarzem.

Z tą chwilą zaczną się rozwijać innego rodzaju związki między administracją publiczną a administrowanymi. To nie partia polityczna, nie elita danej grupy społecznej będą decydowały ale człowiek – obywatel – mieszkaniec. Oni będą odbiorcami usług i świadczeń, ich sytuacja prawna, albo sytuacja administracyjnoprawna powinny wyznaczać przemiany organizacyjne, funkcjonalne, skalę i zasięg interwencji władzy administracyjnej. Działania policyjne nie mogą służyć rozgrywaniu bieżących interesów politycznych. Dopóki jednak będą zatrzymania nawet jeszcze nie podejrzewanych w warunkach nocnych i w warunkach nagłaśniania sprawy zatrzymania w mediach dopóty ważna funkcja policyjna administracji będzie sprzyjać nie prawu, ale temu decydentowi, który dba o interes swojej klienteli, a nie interes publiczny.

Czy dalszy rozwój administracji w tej mierze będzie uzależniony od prawa czy siły partyjnego dyktatu – oto istotne pytanie w tym nurcie rozważań. Innymi słowy – czy i kto postawi veto temu, aby urzędujący Prezydent niezgodnie z prawem nie ułaskawiał niewinnego, wyręczając sądy, a minister sprawiedliwości nie ferował wyroków przed ich wydaniem? Tego typu gesty czy fakty o dużej doniosłości społecznej wpływają na proces administrowania, budują uniżoność urzędników, rodzą strach, że „władza” może wszystko, podobnie jak w administracji państwa policyjnego.

Rozwój polskiej administracji publicznej będzie niewątpliwie zależny od uwarunkowań ekonomicznych. Możliwości państwa, gminy czy regionu, będą głów-

¹⁶ Błaś, Boć, Jeżewski, *Administracja*, 286.

¹⁷ Tamże

nie kształtowały politykę społeczno-gospodarczą, a poprzez to zasięg, skalę, intensyfikację danej ingerencji administracyjnej. Może ona służyć rozwojowi, realizacji interesu publicznego lub przede wszystkim grupie sprawującej władzę. Może mieć wymiar czasowy i przestrzenny, odarty z przynależności partyjnej lub tylko kadencyjny, służebny wobec pewnych mocodawców. Organy administracji publicznej powinny przede wszystkim znać preferencje mieszkańców. Powinny być w bezpośrednim kontakcie z nimi, brać pod uwagę ich opinie, sugestie, skargi. Głos decydentów partyjnych czy innych elit, kreujących politykę na przykład danej gminy, jest również ważny w tej mierze, gdyż w ostateczności umożliwia pozyskiwanie inwestorów, dostęp do środków finansowych, utrzymanie istniejącego kapitału czy dostęp do rynków zbytu.

Na rozwój polskiej administracji publicznej będą dalej wpływały uwarunkowania polityczne i w tej mierze należy skontestować, co następuje. To, co wyżej napisano o styku administracji i polityki, jest na tyle obciążające jej organizację i funkcjonowanie, a także status prawny urzędnika, iż utrzymywanie się tego stanu grozi paraliżem działania podmiotów administrujących, ich oddaleniem od społeczeństwa. Dobre prawo i jego skuteczne egzekwowanie eliminuje wszelką dalszą politykę w tej mierze. Pozwoli uwydatnić pełnienie przez podmioty administrujące misji publicznej, która dzisiaj roztopiona jest w morzu partykularnych interesów na różnych szczeblach funkcjonowania administracji publicznej.

Jej możliwości rozwojowe wyznacza następny ważny czynnik: uwarunkowania techniczne. Osiągnięcia techniczne, technologiczne, w zakresie informatyki, a także innych nauk, na przykład medycznych w sposób istotny zmieniają status prawny podmiotów administrujących, miejsce urzędnika, możliwości organizacji indywidualnego stanowiska pracy i koordynacji, współpracy międzynarodowej. Urządzenia elektroniczne zmieniają prawne formy działań, sposoby podejmowania i ewidencjonowania czynności materialno-technicznych, zapewnią szybszy dostęp do informacji, ułatwią ochronę informacji. Wpłyną także na sposoby wydawania aktów indywidualnych, w którym to procesie mogą zastąpić urzędnika (na przykład decyzje podatkowe, wystawianie recept lekarskich na odległość).

Możliwości rozwojowe polskiej administracji publicznej wyznaczają dokonania nauk organizacji i zarządzania. Dominuje w nich kryterium sprawności organizacyjnej, znacznie lepiej ocenianie w przypadku działalności podmiotu prywatnego aniżeli publicznego. Z problemem przejścia przez administrację publiczną kryteriów sprawnościowych wiąże się szereg problemów. Podmioty prywatne, realizujące zadania publiczne o charakterze administracyjnym, kierują się oczywiście logiką gospodarki rynkowej, a więc zasadami rentowności i zysku.¹⁸ Adresat danych świadczeń nie znajduje się w sferze oddziaływania stosunku administracyjnoprawnego, ale cywilnoprawnego. Ta zmiana sytuacji prawnej ma ogromne konsekwencje; może naruszać konstytucyjną zasadę równości i sprawiedliwości, czyniąc głównymi beneficjentami państwa ludzi bardziej majątnych i wykluczać szersze rzesze społeczeństwa.

¹⁸ Tamże, s. 152.

Na zasięg omawianej ingerencji, głównie zauważalnej w sferze tzw. „administracji świadczącej”, mają wpływ modne dzisiaj procesy urynkowania zadań publicznych. Ich prywatyzacja została na pewno zainspirowana poglądami pochodzenia anglosaskiego, ale jej pogłębienie w ostatnich latach jest pewnie także wynikiem głębokiej infiltracji interesu publicznego przez interes prywatny – różnego zresztą pochodzenia, polskiego i obcego. Prywatyzacją obejmuje się szereg zadań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego, zdrowia, oświaty, transportu i innych.

Polska administracja publiczna musi się otworzyć na osiągnięcia nauk organizacji i zarządzania. Kryterium sprawnościowe nie może być obce w sferze wykonywania zadań publicznych, choćby z tego powodu, że zasoby rzeczowe i finansowe, którymi dysponują organy administrujące, nie są niewyczerpane. Zarządzanie dobrami publicznymi, kontrola układów regulacyjnych wielu dóbr (na przykład leków), administrowanie majątkiem publicznym, rozwiązywanie problemów, które tworzy rynek (monopole, bezrobocie, kryzysy gospodarcze), wymagają szeregu przedsięwzięć o charakterze organizacyjnym. Administracja publiczna musi więc przejąć „dorobek organizacji i zarządzania w takich dziedzinach, : przewidywanie, planowanie, zarządzanie strategiczne, podejmowanie decyzji, kontrolowanie, organizacja stanowisk pracy i jednostek organizacyjnych, struktury organizacyjne.”¹⁹

Już dzisiaj w polskiej administracji publicznej wprowadza się nowe programy, adaptuje modne myśli i koncepcje, a przy tym przestrzega się reguł sprawnego działania. Jaki jednak sens mają działania policyjne, w których podstawową rzeczą jest dbałość o wskaźniki, procentowe ujęcie pewnych zdarzeń, ilość nałożonych mandatów karnych, formalizację struktur urzędniczych? Nie uwzględnia się jako głównych kryteriów oceny jednostki np. czasu dotarcia do pokrzywdzonego, zakresu skuteczności podjętych działań, zebrania efektywnych źródeł i środków dowodowych. Jaką wartość mają działania w ramach gestii, np. urzędów do zwalczania bezrobocia, gdy urzędnik nie jest nagradzany za zdobycie miejsca pracy dla bezrobotnego, ale głównie za innego typu aktywność, np. sumienne ewidencjonowanie danych? Jaką treścią wypełnić kategorię „misji” urzędu, działającego w administracji zarządzającej dobrami publicznymi, w której agencje rządowe są miejscem pracy dla zaufanych ludzi z partii politycznej? Wyniki, osiągnięte w takich działaniach, cele realizowane dla potrzeb kampanii partyjnych, nie mają wiele wspólnego z walorami organizacji i zarządzania.

4. Administracja służebna wobec społeczeństwa – między teorią a praktyką

Administracja jest zjawiskiem prawnym, społecznym, politycznym. Działa ona i w pewnej przewidywalnej przyszłości będzie działała w dwóch głównych segmentach: administracji rządowej i samorządowej. Względy ekonomiczne wpływają i nadal będą wpływać na redefinicję funkcji państwa i samorządu terytorial-

¹⁹ Tamże, s. 127.

nego. W związku z tym zadania pierwszej będą się kurczyły, a drugiej poszerzały. Nową przestrzeń realizacji egzekutywy o profilu publiczno-prawnym mogą zajmować podmioty prywatne. Przyszłe administrowanie publiczne poddane będzie ogromnym naciskom prywatyzacyjnym, gdyż po prostu od ekonomii nie będzie można uciec. Proces prywatyzacyjny już obejmuje (i proces ten będzie się pogłębiał) nie tylko administrację zdrowia, dróg publicznych, prowadzenie domów opieki społecznej, budownictwo komunalne, ale także administrację na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jest to proces nieuchronny i ważne jest, aby zbudować granice między tym, co publiczne i prywatne, a także wyznaczyć status prawny jednostki. Z procesem prywatyzacyjnym związane jest uszczuplanie majątku publicznego, którego część w sposób nieodwracalny może przejść w ręce prywatne. Niebezpieczeństwa, jakie jemu towarzyszą, to zastąpienie stosunku administracyjnoprawnego stosunkiem prywatnoprawnym, konsekwencją czego są inne obszary kontrolne wykonywania zadań publicznych. Innym problemem jest to, iż gdy administracja publiczna podejmuje działania w interesie publicznym, natomiast przedsiębiorca jest nastawiony na zysk.

W obrębie zadań administracji publicznej na pewno pozostaną ochrona prawa własności, ochrona przed przestępstwami i wymierzanie im sprawiedliwości, zapewnienie obrony narodowej, oświaty, stabilizowanie gospodarki, kontrola wykorzystania środowiska naturalnego i szereg innych.

Inny ważny segment realizacji zadań o charakterze administracyjnym stanowią te podmioty III sektora. Jak na razie nie ma w Polsce przesłanek, wskazujących na to, aby to działalność samorządów specjalnych, zakładów publicznych, organizacji społecznych, wolontariatu, miałyby ulec marginalizacji. Można przewidywać, iż będzie ona poszerzała swoje wpływy, gdyż w państwie prawa jednostka wie lepiej, co jej się należy i jak zaspokoić swoją potrzebę, aniżeli wójt czy minister. Dlatego przekształcenia systemu prawnego muszą sprzyjać tym aspiracjom poprzez przydawanie zadań, zmiany ich finansowania, pomoc ze strony instytucji publicznych na etapie ich wykonywania.

Jedną z cech działania administracji jest działanie zgodne z interesem publicznym, społecznym, w imię „dobra wspólnego”²⁰ Interesy należy rozpatrywać zgodnie z określoną potrzebą, na przykład o charakterze oświatowym, kulturalnym, związaną z bezpieczeństwem. I interesy i potrzeby pobudzają administrację do działania – w związku z podanymi przykładami będzie to powołanie szkoły, organizacja działań kulturalnych w ośrodku gminnym, organizacja straży gminnej. Samo pojęcie interesu ma charakter nieostry, tym niemniej niesie określone konsekwencje. Na interes publiczny powołuje się prawodawca gminny, tworzący uchwałę, on również umożliwia podjęcie szeregu działań urzędnikom publicznym.

Sam ustrój administracji w Polsce, jego budowa, układ zależności, jest i będzie wynikiem traktowania tego interesu. Dwie kadencje rządów Platformy Obywatelskiej są wynikiem tego, jak elita tej partii w sposób najzupełniej wyra-

²⁰ *Prawo administracyjne*, red: Małgorzata Stahl, (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 2002), 14.

chowany, cyniczny, traktowała interes publiczny. Miał on wówczas właściwą treść, strukturę, jakość, gdy gwarantował jej interes. Administracja publiczna traktowana była jako przedłużenie woli politycznej rządzącej klasy, co znakomicie uwydatniła tzw. afera podsłuchowa. To tutaj były minister spraw wewnętrznych określił, iż Polska to „ch...j, dupa i kamieni kupa”, ale czym tam, gdzie umożliwiało drenowanie pieniędzy publicznych, zaspokajała apetyty na lukratywne stanowiska, już nie miała konotacji z czymś tak obrzydliwym.

Aktualnie działania rządzącego PIS-u idą tą samą drogą. Nocne procedowanie ustaw, przedstawianie ich jako wyniku zgłoszenia poselskiego, co uniemożliwia standaryzację szerszych zachowań partycypacyjnych innych podmiotów, uzgodnień, ocen i opinii ekspertów, pozwalają wysnuć jak najgorsze, pesymistyczne wnioski co do miejsca, roli i znaczenia podmiotów administrujących. Mają one bezgranicznie służyć zwycięskiej partii politycznej, a nie prawu. Najważniejsze zmiany, jakie niesie projektowana ustawa o służbie cywilnej, to likwidacja Rady Służby Cywilnej, powoływanie szefa służby cywilnej przez premiera i to bez żadnych ograniczeń, eliminacja trybu otwartego i naboru na szereg kierowniczych stanowisk. Rozwiązania te są sprzeczne m.in. z art. 60 i 153 Konstytucji RP.

W podobny sposób procedowano ustawę Trybunału Konstytucyjnym, o mediach i – jak pozostałe w okresie listopada-grudnia 2015 r. Ubezwłasnowolnienie Trybunału Konstytucyjnego uniemożliwiło – jak na razie – kontrolę zgodności tych ustaw z Konstytucją. W konsekwencji administracja publiczna staje się zakładnikiem rządzącej partii. W jaki sposób pełnić będzie służbę w interesie publicznym i kto go będzie definiował? W jaki sposób mają działać podmioty administrujące w najbliższych latach, poddane reżimowi jednej partii politycznej, jej woli, jej interesom? Jakie mają być możliwości rozwojowe urzędnika, poddanego nie prawu, ale woluntarystycznej, nieokiełznanej woli decydenta? Jakie będzie miał motywacje, aby się rozwijać, gdy stanowiska kierownicze w administracji (nie tylko w służbie cywilnej) będą mogły zajmować osoby bez doświadczenia w administracji? Można przypuszczać, iż w takim modelu służby cywilnej, a szerzej – w całej administracji rządowej – nastąpi upadek idei apolityczności administracji, marnotrawstwa jej zasobów.

Niezbędnym warunkiem rozwoju polskiej administracji publicznej jest współdziałanie z otoczeniem zewnętrznym. To silna tkanka instytucjonalna o podłożu demokratycznym, która w roztopieniu się interesu publicznego w morzu różnej treści partykularyzmów, globalizacji, pozwala rozwijać się i służyć w jak najpełniejszym stopniu administrowanemu. Wymaga ona silnego wsparcia ze strony doradców, ekspertów i społeczeństwa, uczestniczącego np. w konsultacjach społecznych. Rozszerzenie praw jednostkowych, żądanie coraz szerszych świadczeń będzie rodziło różnego typu konflikty. Będą one widoczne w sytuacji niedoborów finansowych czy innych składników majątkowych, różnicowania beneficjentów opieki społecznej czy grup społecznych, np. górników kosztem innych zawodów. Gdy w gminie brakuje pieniędzy na rzecz bezrobotnych, biednych, niepełnosprawnych, powinno ich także brakować na nagrody i premie dla urzędników. Gdy powiększa się przepaść między najbogatszymi, a najbiedniejszymi, administracja centralna nie może pławić się we luksusach. Samoloty nie mogą

służyć uprzywilejowanym w wozach turystycznych i innych, jak dotąd wykonywali je prezydenci czy premierzy III RP, najczęściej między Warszawą a miejscem zamieszkania. Ministrowie, posłowie czy/i senatorowie powinni płacić za takie usługi, które nie wiążą się bezpośrednio z wykonywaną funkcją czy mandatem. Niedopuszczalne jest, aby funkcja organu w jednostce samorządu terytorialnego była źródłem wysokiego statusu majątkowego dzięki m.in. możliwościom zasiadania w radach nadzorczych.

Człowiek ma prawo do dobrej administracji,²¹ t. j. takiej, która przestrzega standardów prawnych i etycznych, której funkcjonariusz realizuje cele państwowe publiczne, społeczne, a nie tylko rządowe czy tylko administracji gminnej. Ma ona wykonywać nakładane prawem zadania „w sposób nieprzerwany, powszechny, uwzględniając zasadę równego dostępu wszystkich obywateli do efektów jej aktywności.”²² Ma stabilizować sytuację prawną jednostki, której j dobro jest nadrzędnym celem działania organów i urzędów. Prywatyzacja zadań publicznych, która będzie znamięm działania administracji rządowej i samorządu terytorialnego, musi uwzględniać standardy konstytucyjne

Trudno mówić o klimacie, korzystnym dla rozwoju tak nazwanej dobrej administracji, biorąc pod uwagę działania rządu PIS-u. Obserwuje się przecież to, bez czego administracja nie potrafi nie tylko się rozwijać, ale po prostu „żyć”: fasadowość demokratycznych gwarancji i wykluczenie społeczne współczesnego obywatela. Same demokratyczne instytucje, sam sztafaż organów ochrony prawnej bez ich konkretyzacji w praktyce, to tylko element demokracji, kamuflujący podporządkowanie sobie prawa, obojętnego z punktu widzenia innych zasad i wartości społecznych. Gdy procedowanie w żywotnych przecież dla każdego w sprawach z zakresu administracji publicznej następuje w zaciszu gabinetów, w ścisłych związkach z polityką i biznesem, a przy tym marginalizuje się kontrolę społeczną, upadają podstawowe wartości życia społecznego. Do życia publicznego wchodzi autorytaryzm. Wywołuje tendencje, które powodują wycofanie obywateli z wszelkiej aktywności społecznej, przyczynia się do powstania niewiary w sens działania zbiorowego, wywołą „groźne poczucie alienacji, izolacji, bezsensu i bliżej nieokreślonego „samowyobcowania”. W warunkach niskiego kapitału politycznego, a taki ma miejsce w Polsce, nie są to procesy pozytywne.

Najlepiej pozycję polskiej administracji publicznej pod rządami PIS-u, jej autorytarne zapędy, nie liczenie się z opiniami i sądami ekspertów, partii opozycyjnych, głosów z zewnątrz Polski, oddaje sprawa Trybunału konstytucyjnego, a w tym głównie naciski, jakie czyni minister właściwy m. in. w sprawach sprawiedliwości. Jego list do TK z dnia 5 kwietnia 2016 r. jest wyrazem bezprzykładnego łamania trójpodziału władzy, podstaw ładu demokratycznego, zasad i wartości systemu prawnego. Słusznie więc jeden z ekspertów, konstytucjonalista,

²¹ Błaś, Boć, Jeżewski, 253 i n.

²² Tamże, s. 257.

zaznacza, że takiej sytuacji nigdy w Polsce nie było, a Minister Ziobro powinien chociaż „przekartkować” Konstytucję RP²³.

5. Zakończenie

Administracja publiczna zajmuje ważne miejsce we współczesnym państwie. Wydawało się, że nurty liberalne czy konserwatywne, wolny rynek, wzrastająca ranga podmiotów międzynarodowych, doprowadzą do zmniejszania rangi administracji rządowej i samorządowej przy jednoczesnym poszerzeniu rangi, roli znaczenia prywatnych podmiotów administrujących. Nic takiego się nie stało i nie zanosz się, aby w pewnej przewidywalnej przyszłości miał nastąpić taki proces. Administracja publiczna poszerza obszary swojego działania, gdyż rośnie presja na wzrost zadań przez nią realizowanych.

Podstawy prawne jej organizacji i funkcjonowania zostały zapisane w Konstytucji i rozwinięte w ustawach. Zawarte w tych aktach prawnych zasady ustroju społeczno – politycznego i gospodarczego oraz aksjologia przesądzają o tym, że administracja publiczna nie jest już monolitem, nie jest strukturą, której organizację i funkcjonowanie wyznaczają te same porządki prawne. Część zadań publicznych o charakterze administracyjnym otrzymały wiele innych podmiotów. Przydane im atrybuty samodzielności umożliwiają realizację interesu obywateli czy/i mieszkańców, jako innego od interesów ogólnopaństwowych czy/i innych zdecentralizowanych podmiotów.

Rozwój polskiej administracji publicznej, jej struktura, dynamika zmian między tym, co jest realizowane przez struktury rządowe i samorządowe, a inne podmioty publiczne i prywatne, zależne będą od wielu przyczyn. Trzeba określić, co znaczy „publiczne” w realizowaniu zadań i kompetencji organu i urzędu, jak będą reprezentowane interesy, kto ma nimi administrować i określać priorytety?

Bibliografia:

1. Błaś, Adam, Boć, Jan, Jezierski, Jerzy, *Administracja publiczna*, red.: Boć, Jan, Wrocław: Kolonia Limited, 2002.
2. Izdebski, Hubert, Kulesza, Marian, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa: Liber, 2002.
3. Godek, Lidia, *Interesy polityczne. Struktura i definicje*, w: *Demokracja-samorządowość-prawo*, red.: Tadeusz Buksiński, Krzysztof Bondyra, Poznań, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, 2007.
4. *Prawo administracyjne*, red.: Jan Boć. Wrocław: Kolonia Limited, 2002.

²³ Jacek Gądek, *Konstytucjonalista: w 30-letniej historii TK nie było takiej sytuacji*, w: <http://wiadomosci.wp.pl/kat,36474,title> [wydruk: 2016-04-06]

dr IZABELA RĄCKA
PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA
IM. PREZYDENTA STANISŁAWA WOJCIECHOWSKIEGO
W KALISZU
i.racka@pwsz.kalisz.pl

dr BEATA WENERSKA
PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA
IM. PREZYDENTA STANISŁAWA WOJCIECHOWSKIEGO
W KALISZU
b.wenerska@pwsz-kalisz.edu.pl

TEORETYCZNE ASPEKTY REWITALIZACJI ŚRÓDMIEŚĆ

STRESZCZENIE

Rewitalizacja to wielokierunkowy, wieloetapowy proces, którego zadaniem jest ożywienie zdegradowanego organizmu miejskiego. Paradoksalnie wykluczeniem ekonomicznym i społecznym zagrożone są szczególnie śródmieścia, będące ważnym elementem miasta. Wielofunkcyjne, często bogate historycznie, artystycznie, przeżywają problemy, których skutki odczuwają wszyscy mieszkańcy miasta. Rozwój tej niekorzystnej sytuacji można zatrzymać. Potrzebne jest zaangażowanie wszystkich podmiotów, działających w określonej przestrzeni oraz inwestycje i tzw. działania miękkie. Potrzebny jest także właściwy plan tych działań, którego założenia powinny opierać się na rzetelnej analizie potrzeb użytkowników przestrzeni.

SUMMARY

Revitalization is an omnidirectional, multi-step process the main goal of which is to revive a degraded urban organism. Paradoxically, the economic and social exclusion concerns particularly downtown areas, which are an important part of cities. Multifunctional, often historically and artistically rich, the downtown areas are experiencing problems the effects of which are felt by all of the inhabitants of the city. However, the downtown deterioration process can be prevented. There is a need to involve all actors who are connected to the given space and to conduct investment and so called 'soft actions'. Additionally, an appropriate needs-based plan of action involving the area users is required. It should be based on the needs-analysis of the area users.

1. Wstęp

Walory historyczno-kulturowe oraz bogata oferta usługowo-handlowa powodują, że śródmieścia są najcenniejszymi elementami miast¹. Charakterystyczna dla nich intensywna, zwarta i wielofunkcyjna zabudowa pełni przede wszystkim funkcję mieszkaniową oraz usługowo-handlową. W świadomości społecznej śródmieścia funkcjonują jako przestrzeń o cennych walorach artystycznych, historycznych, zabytkowych, rozrywkowych i rekreacyjnych². Niestety coraz częściej postrzegane są one także jako skupisko wielu sprzeczności, generujących rozmaite konflikty (funkcjonalne, społeczne i kulturowe) oraz problemy rozwojowe³. Tak jak zmieniają się miasta, tak też zmieniać powinny się ich śródmieścia, bowiem zaspokajanie społecznych potrzeb w otoczeniu, zrujnowanym i zdegradowanym staje się coraz trudniejsze. Skutecznym lekiem może okazać się w tym przypadku włączanie się miast w szeroko rozumiane procesy rewitalizacyjne. Znane są już pozytywne przykłady takich działań, także w Polsce. Potrzebę ich uruchomienia powinna jednak poprzedzić rzetelna ocena jakości śródmiejskiego otoczenia oraz oszacowania faktycznych potrzeb jego mieszkańców.

2. Rola śródmieścia w życiu miasta

W całym procesie życia miasta zmianie ulega właśnie rola jego centrum. Rozwój miast należy traktować jako proces ciągły, w którym dają się wyodrębnić cztery, cyklicznie pojawiające się po sobie fazy (rys. 1):

- urbanizacja, która charakteryzuje się wzrostem liczby ludności miejskiej oraz roli centrum, kosztem okolicznych terenów wiejskich;
- suburbanizacja, w której mamy do czynienia z szybszym przyrostem liczby ludności na obszarach zewnętrznych i słabnącą rolą centrum⁴ (w fazie suburbanizacyjnej znajdują się obecnie miasta w Polsce: wskazują na to dane dotyczące salda migracji w miastach, które od 1998 roku jest ujemne, dla porównania od 2000 roku saldo migracji na wsi jest dodatnie)⁵;
- dezurbanizacja – cechą charakterystyczną tej fazy jest spadek liczby ludności zarówno na obszarach centralnych, jak również na obszarach zewnętrznych (przykładem mogą być miasta europejskie i amerykańskie

¹ Bartosz Kaźmierczak, Marek Nowak, Sławomir Palicki, Dominika Pazder, *Oceny rewitalizacji. Studium zmian na poznańskiej Śródcie* (Poznań: Wydawnictwo Wydziału Nauk Społecznych UAM, 2011), 27.

² Aleksander Wallis, *Socjologia przestrzeni* (Warszawa: Niezależna Oficyna Wydawnicza NOWA, 1990).

³ Jan Maciej Chmielewski, *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast* (Warszawa: Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, 2001).

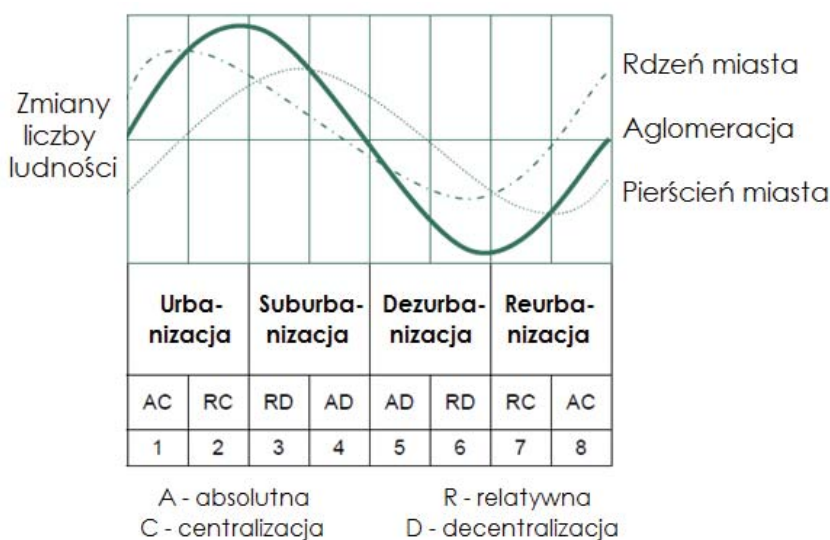
⁴ Kostas Rontos, Christos Mavroudis, Theodore Georgiadis, "Suburbanisation: A post World War II phenomenon into the Athens Metropolitan Area, Greece", w: *Proceedings of the 2007 ERSA Conference* 26 (2007): 2012.

⁵ Izabela Rącka, „Czynniki atrakcyjności nieruchomości mieszkaniowych na obszarach podmiejskich Kalisza”, *Problemy Rynku Nieruchomości. Biuletyn SRMWW* 2 (2015): 30.

skie, np. Detroit, Liverpool, Manchester, Iwanowo, Lipsk, Halle, Buffalo, Cleveland, Pittsburgh⁶);

- reurbanizacja – to etap nazywany także odradzaniem się miasta, charakteryzuje się wzrostem liczby mieszkańców obszaru centralnego w stosunku do ogólnej liczby ludności miasta. Powrót ludności do miast może wynikać z cyklu życia rodziny i wieku mieszkańców przedmieść. Osoby starsze korzystają z usług (np. rozrywka, kultura, ochrona zdrowia) oferowanych przez miasta, które są nieobecne lub trudno dostępne (np. pod względem komunikacyjnym) na przedmieściach.

Rysunek 1. Zmiana liczby ludności w aglomeracji miejskiej w poszczególnych etapach cyklu przestrzennego



Źródło: Opracowanie własne

Od kondycji i sukcesu śródmieścia zależy powodzenie i żywotność całego miasta. Na problemy spadku atrakcyjności śródmieścia wskazuje W. M. Gaczek⁷. Mogą wynikać one z: ograniczonej dostępności komunikacyjnej, za małej w stosunku do potrzeb chłonności parkingów, niskiego standardu zabudowy, braku zieleni, a także ogólnego wrażenia chaosu przestrzennego.

Trudności napotymane podczas działań mających na celu poprawę sytuacji dzielnic śródmiejskich wynikają głównie ze stanu zagospodarowania, układu

⁶ Paweł Trębacz, „Kurczenie się miasta na przykładzie Detroit”, *Teka Komisji Architektury i Studiów Krajobrazowych Oddziału PAN w Lublinie*, IX/3 (2013): 85.

⁷ Wanda Maria Gaczek, „Kształtowanie ładu przestrzennego obszarów metropolitalnych”, w: *Prace z zakresu gospodarki przestrzennej. Zeszyty Naukowe nr 40* (Poznań: Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, 2004): 7-34.

architektoniczno-urbanistycznego, słabo rozwiniętej infrastruktury technicznej, czy braku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na tych terenach⁸.

3. Istota i cechy rewitalizacji

Koncepcja rewitalizacji sięga lat 60. XX wieku, chociaż sama idea zrodziła się dużo wcześniej, bo w połowie XIX wieku w Stanach Zjednoczonych. W Polsce koncepcje rewitalizacji ewoluowały od początku lat 90. XX wieku. Warto jednakże podkreślić, że pierwsza organizacja działająca w tej dziedzinie – Stowarzyszenie Forum Rewitalizacji – powstała dopiero w 1998 roku.

Pierwotnie rewitalizację postrzegano w Polsce jako renowację substancji mieszkaniowej, obiektów zabytkowych, przestrzeni publicznej⁹. Rewitalizację terenów zdegradowanych w miastach określano jako: „przekształcenia gospodarcze, zmiany własnościowe, likwidację degradacji środowiska, wyburzenia i czyszczenie terenu, planowanie nowych inwestycji, wprowadzanie nowych funkcji lokalnych, programowanie zintegrowanych działań na rzecz wzrostu bazy podatkowej, liczby miejsc pracy i kapitału urbanistycznego miasta, marketing miasta”¹⁰.

A. Grudziński zdefiniował rewitalizację jako działania władz sprzyjające poprawie wyglądu budynków i stanu zagospodarowania zdegradowanych terenów miejskich¹¹. Oznacza to podejmowanie działań techniczno-remontowych, modernizacyjnych, dokonywanie wyburzeń i uzupełnień zabudowy, zagospodarowanie terenu. A. Grudziński wskazywał także na problemy socjalne (interesy i los mieszkańców).

K. Skalski odniósł rewitalizację „do trzech typów obszarów. Pierwszy to taki, który programu rewitalizacji i funduszy publicznych nie potrzebuje, ponieważ ma w sobie potencjał, np. lokalizacyjny i rynek sam go odnowi. Drugi dotyczy dzielnic tak zaniedbanych, że teraz nic nie jest w stanie im pomóc, są poza rynkiem. I w końcu – trzeci obejmuje kwartały miejskie, które potrzebują impulsu, aby dźwignąć się z upadku”¹².

Rewitalizację długo traktowano wyłącznie jako działania władz lokalnych. I choć ustawa o rewitalizacji¹³ z 2015 roku nadal czyni gminę głównym inicjatorem i decydem w zakresie rewitalizacji, to jednak po wielu latach dyskusji uznano, iż działania rewitalizacyjne nie mogą być przeprowadzane wyłącznie w oparciu

⁸ Sławomir Kozłowski, „Miasto a działania na rzecz rewitalizacji Kazimierza – bariery i trudności”, *Świat Nieruchomości* 29 (2000): 21-22.

⁹ Sławomir Palicki, „Rewitalizacja a rynek nieruchomości mieszkaniowych. Przypadek poznańskiej Śródki”, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, Rok LXXV, Zeszyt Nr 3 (2013): 209-228.

¹⁰ Małgorzata Dehmel, „Strefa rozwoju centrum miasta: Warunki realizacji wizji”, *Biuletyn Polskiej Akademii Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* 186 (1999): 329-340.

¹¹ Andrzej Grudziński, „Procesy rewitalizacji zabudowy w miastach polskich”, *Sprawy Mieszkaniowe* 3-4 (2000): 83-92.

¹² Krzysztof Skalski, *Rewitalizacja, czyli jak ożywić miasto*, (Kraków, 2006) <http://www.poznan.pl/mim/s8a/artykuly,p,1025,6187,6226.html>, [dostęp 15.12.2015].

¹³ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. 2015 poz. 1777).

o decyzje władz lokalnych. Dostrzeżono rolę społeczności lokalnej w podejmowaniu decyzji. Zgodnie z ustaleniami I Kongresu Rewitalizacji Miast Polskich „rewitalizacja to skoordynowany proces, prowadzony wspólnie przez władzę samorządową, społeczność lokalną i innych uczestników, będący elementem polityki rozwoju i mający na celu przeciwdziałanie degradacji przestrzeni zurbanizowanej i zjawiskom kryzysowym, pobudzanie rozwoju i zmian jakościowych poprzez wzrost aktywności społecznej i gospodarczej, poprawę środowiska zamieszkania oraz ochronę dziedzictwa narodowego, przy zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju”¹⁴. Wspomniana wyżej ustawa o rewitalizacji traktuje rewitalizację, jako „proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji”¹⁵.

Społeczeństwo powinno być jednocześnie podmiotem i uczestnikiem procesu rewitalizacji. Dlatego też słusznie założono w ustawie, że rewitalizacja ma opierać się na partycypacji społecznej. Oznacza to realne włączenie się społeczeństwa w poszczególne jej etapy, tj. planowanie, realizację oraz ocenę działań¹⁶. Aktywizacja mieszkańców i angażowanie ich w działania rewitalizacyjne jest niezbędne¹⁷. To dla mieszkańców i użytkowników rewitalizowanej przestrzeni tworzone są lepsze warunki mieszkania, korzystania z usług, z wypoczynku. To dla nich kształtuje się interesującą przestrzeń publiczną.

Przykładem pierwszej udanej w Europie, opartej na partycypacji mieszkańców rewitalizacji, jest Berlin. Po upadku Muru Berlińskiego rewitalizacji poddano należącą do sektora amerykańskiego dzielnicę Kreuzberg. Był to obszar gęsto zaludniony, bogaty w małą architekturę. Ideą rewitalizacji było zaangażowanie mieszkańców i traktowanie każdego z budynków indywidualnie, zastosowanie nowoczesnych rozwiązań technologicznych, wprowadzanie zieleni, dbałość o przestrzeń publiczną. W toku działań rewitalizacyjnych wspierano ponadto lokalną przedsiębiorczość, korzystając z usług lokalnych firm¹⁸.

Partycypacja społeczna daje mieszkańcom obszarów rewitalizowanych poczucie, że zmiany kształtowane są z myślą o nich. Z tego powodu istotnym elementem procesu jest prowadzenie konsultacji społecznych (ankiety, debaty, warsztaty, wywiady) ze wszystkimi osobami, których zmiany bezpośrednio dotyczą. Wyniki konsultacji społecznych muszą być podawane do wiadomości publicznej.

¹⁴ Zygmunt Ziobrowski, *Rewitalizacja miast polskich – podsumowanie projektu* (Kraków: I Kongres Rewitalizacji Miast Polskich, 2010), http://www.sgh.waw.pl/katedry/kin/wydarzenia/poznan/projekt_irm.pdf, [dostęp 15.06.2012].

¹⁵ Ustawa z dnia 9 października 2015 r., art.2.

¹⁶ Tamże, art.5.

¹⁷ Dominika Muszyńska-Jeleszyńska, „Znaczenie konsultacji społecznych w procesach rewitalizacji obszarów miejskich”, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, Rok LXXXVII, Zeszyt 1 (2015): 257-271.

¹⁸ Małgorzata Wilczkiewicz, Magdalena Wilkosz-Mamcarczyk, „Revitalization – Definition, Genesis, Examples”, *Geomatrics, Landmanagement and Landscape2* (2015): 71-79.

Specjaliści twierdzą, że projekty inwestycyjne powinny być realizowane równolegle z projektami miękkimi (społecznymi, ekonomicznymi, kulturalnymi)¹⁹. Zalicza się do nich: dyskusje problemowe, fora dyskusyjne, dialog, wymianę myśli, warsztaty, spotkania otwarte, informacyjne, konsultacje obejmujące badanie opinii publicznej i społecznej, spotkania. W dialog zaangażowani powinni być mieszkańcy, ale także przedstawiciele lokalnych instytucji i podmiotów gospodarczych oraz specjaliści (architekci, planiści, urbaniści i inni)²⁰, np. na krakowskim Kazimierzu rewitalizację oparto na współpracy urzędników miejskich i przedsiębiorców działających na tym obszarze²¹.

Projektując proces rewitalizacji nie można jednak popadać w skrajność. Popularne w ostatnich latach działania miękkie są konieczne, ale niewystarczające. Przykładem może być poznańska Śródka, będąca częścią Śródmieścia. Poza działaniami inwestycyjnymi przeprowadzonymi w latach 2006-2008 (remont nawierzchni boiska i bieżni stadionu, remont dachu i elewacji zabytkowego budynku ośrodka szkolno-wychowawczego, odbudowa mostu, budowa systemu monitoringu wizyjnego, odnowienie elewacji kilku budynków mieszkalnych), zastosowano różnorodne działania miękkie: szerokie konsultacje społeczne, działania promocyjne i integracyjne: wystawy artystyczne, otwarcie mostu biskupa Jordana, letnie wycieczki po dzielnicy z przewodnikiem, koncerty muzyki dawnej, plenerowe przedstawienia multimedialne, festiwale muzyczne, seminaria i konferencje, warsztaty edukacji architektonicznej, gry strategiczne, konkursy architektoniczne²². Niestety specjaliści ocenili rezultaty tych działań negatywnie²³. Prawdą jest, że działania miękkie mogą zaangażować mieszkańców, wpłynąć na styl życia

¹⁹ Dagmara Mliczyńska-Hajda, „Metoda badania i oceny rezultatów rewitalizacji na przykładzie programu rewitalizacji starówki Dzierżoniowa”, w: *Przykłady rewitalizacji miast*, red. Alina Muzioł-Węclawowicz (Kraków: Instytut Rozwoju Miast, 2010): 273.

²⁰ Jerzy Parysek, „Gospodarka przestrzenna i rola partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego”, w: *Gospodarka przestrzenna społeczeństwa*, t. 1, red. Waldemar Ratajczak, Krzysztof Stachowiak (Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe, 2010): 79-99.

²¹ Łukasz Gawęł, „Zarządzanie przestrzenią miast historycznych jako sposób ochrony i kształtowania dziedzictwa kulturowego (na przykładzie Krakowa)”, w: *Zarządzanie w kulturze*, Tom 11, red. Ewa Kocój, (Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2000): 47.

²² Lech Podbrez, Natalia Szwarc-Gosiewska, „Rewitalizacja obszarów kryzysowych w Poznaniu”, w: *Przykłady rewitalizacji miast* (Kraków: Instytut Rozwoju Miast, 2010): 185-190.

²³ Kaźmierczak, Nowak, Palicki, Pazder, Oceny rewitalizacji. Studium zmian na poznańskiej Śródcie, 157-161; Palicki, Rewitalizacja a rynek nieruchomości mieszkaniowych. Przypadek poznańskiej Śródk, 209-228; Dorota Dolata, „Przemiany poznańskiej Śródk: rewitalizacja czy gentryfikacja?”, w: *Deklinacja odnowy miast. Z dyskusji nad rewitalizacją w Polsce*, red. Krzysztof Derejski, Jacek Kubera, Stanisław Lisiecki, Roman Macyra (Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Społecznych UAM, 2012): 255-268; Marek Nowak, Śródka po siedmiu latach rewitalizacji. Metateoretyczny wtór i interpretacja socjologii procesu ożywiania miasta”, w: *Nowe życie w mieście? Dylematy rewitalizacji*, red. Krzysztof Derejski, Jacek Kubera, Stanisław Lisiecki, Roman Macyra (Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Społecznych UAM, 2012): 49-70.

czy sposób myślenia. Jednak wprowadzenie wyłącznie oferty kulturalnej i edukacyjnej nie rozwiązuje automatycznie problemów społecznych, takich jak bezrobocie, ubóstwo, patologie.

Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że przebudowa infrastruktury materialnej jest zdecydowanie łatwiejsza, niż zmiana mentalności i organizacji życia społecznego. Znane są przypadki nieudanych działań rewitalizacyjnych, będące jak się wydaje efektem niewłaściwego podejścia do tematu. Działania rewitalizacyjne, podejmowane wyłącznie w zakresie infrastruktury technicznej, przyniosły skutki odwrotne do oczekiwanych, nasilając proces gettoizacji polskich miast, zagrażając ich spójności społecznej²⁴.

Ustawodawca określił, że rewitalizacyjne działania gminy powinny zostać poprzedzone wyznaczeniem obszaru zdegradowanego i/lub obszaru rewitalizacji. Obszarem zdegradowanym jest „teren znajdujący się w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk społecznych (bezrobocie, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym)”²⁵. Do uznania danego obszaru za zdegradowany wystarczy występowanie czynników z jednej z poniższych grup:

- „gospodarczych – w szczególności niskiego stopnia przedsiębiorczości, słabej kondycji lokalnych przedsiębiorstw,
- środowiskowych – w szczególności przekroczenia standardów jakości środowiska, obecności odpadów stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi lub stanu środowiska,
- przestrzenno-funkcjonalnych – w szczególności niewystarczającego wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną lub jej złego stanu technicznego, braku dostępu do podstawowych usług lub ich niskiej jakości, niedostosowania rozwiązań urbanistycznych do zmieniających się funkcji obszaru, niskiego poziomu obsługi komunikacyjnej, niedoboru lub niskiej jakości terenów publicznych,
- technicznych – w szczególności degradacji stanu technicznego obiektów budowlanych, w tym o przeznaczeniu mieszkaniowym, oraz niesfunkcjonowaniu rozwiązań technicznych umożliwiających efektywne korzystanie z obiektów budowlanych, w szczególności w zakresie energooszczędności i ochrony środowiska”²⁶.

Obszarem rewitalizacji jest natomiast „obszar obejmujący całość lub część obszaru zdegradowanego, cechujący się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk, na którym z uwagi na istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego gmina zamie-

²⁴ *Rewitalizacja społeczna: od aktywizacji do rozwoju lokalnego*, red. Wojciech Łukowski, (Katowice, Radom: Wydawnictwo Naukowe Instytutu Technologii Eksploatacji – Państwowy Instytut Badawczy, 2011):6.

²⁵ Ustawa z dnia 9 października 2015 r., art.9.

²⁶ Tamże, art.9.

rza prowadzić rewitalizację”, który „nie może być większy niż 20% powierzchni gminy oraz zamieszkały przez więcej niż 30% liczby jej mieszkańców”²⁷.

Podstawą wszelkich działań rewitalizacyjnych jest przyjęty uchwałą rady gminy gminny program rewitalizacji. Zgodnie z wolą ustawodawcy powinien on zawierać kilkanaście elementów, w tym między innymi: szczegółową diagnozę obszaru rewitalizacji, cele rewitalizacji, opis wizji obszaru po zakończeniu procesu, opis przedsięwzięć rewitalizacyjnych, w szczególności tych o charakterze społecznym, gospodarczym, środowiskowym, przestrzenno-funkcjonalnym lub technicznym, źródła finansowe, z których będą pochodzić środki finansowe niezbędne do realizacji programu, opis systemu monitorowania i oceny gminnego programu rewitalizacji²⁸.

4. Przesłanki działań rewitalizacyjnych w Śródmieściu Kalisza

Konieczność działań rewitalizacyjnych w Kaliszu dostrzeżono już wiele lat temu. Opracowano szereg dokumentów, które potwierdziły potrzebę takich działań. Są to w szczególności:

- Zintegrowany Plan Rozwoju Obszarów Miejskich i Poprzemysłowych dla Miasta Kalisza do roku 2020.
- Strategia rozwoju Miasta Kalisza na lata 2014-2024,
- Strategia Rozwoju Transportu w Kaliszu na lata 2008 – 2020 wraz z Programem Rozwoju Transportu w Kaliszu na lata 2008 – 2013.

Ważnym dla skutecznego przeprowadzenia procesów odnowy społecznej, gospodarczej i przestrzennej dokumentem jest przyjęty w 2012 roku uchwałą Rady Miejskiej i zaktualizowany rok później Zintegrowany Plan Rozwoju Obszarów Miejskich i Poprzemysłowych dla Miasta Kalisza do roku 2020. Uchwalony w 2012 roku Plan zakłada rewitalizację miasta, która ma być szeregiem działań „zorientowanych na poprawę warunków życia mieszkańców, umocnienie tożsamości lokalnej, ograniczenie negatywnych zjawisk społecznych, ożywienie gospodarcze i przeciwdziałanie bezrobociu, przywrócenie ładu przestrzennego wraz z ponownym włączeniem obszarów zdegradowanych, w tym poprzemysłowych w strukturę funkcjonalno-przestrzenną i krajobraz miasta”²⁹. W dokumencie wyodrębniono cztery obszary mające podlegać rewitalizacji:

- ulice Stawiszyńska-Warszawska – obszar zamieszkały wówczas przez 0,05% mieszkańców miasta, wchodzący w skład Śródmieścia,
- ulica Fabryczna (1,54% ogólnej liczby ludności Kalisza), wchodząca w skład Śródmieścia,
- ulica Jabłkowskiego (0,4% ogólnej liczby ludności Kalisza), częściowo wchodząca w skład Śródmieścia,

²⁷ Tamże, art.10, ust.1, 2.

²⁸ Tamże, art.15, ust.1.

²⁹ Uchwała Rady Miejskiej Kalisza NR XXVII/355/2012 z dnia 27 września 2012 r. w sprawie uchwalenia Zintegrowanego Planu Rozwoju Obszarów Miejskich i Poprzemysłowych dla Miasta Kalisza do roku 2020.

- ulica Żytnia – 0,08% ogólnej liczby ludności Kalisza, tereny leżące poza Śródmieściem.

Tereny te wyznaczono identyfikując obszary dysfunkcyjne: zdegradowane fizycznie i dotknięte wykluczeniem społecznym. Zaplanowano zarówno inwestycje polegające na remoncie czy odtworzeniu starej zabudowy mieszkaniowej, jak i działania miękkie na rzecz społeczności lokalnej. Nie było jednak mowy o rewitalizacji ścisłego centrum miasta – starówki.

W 2013 roku uchwalony Plan został zaktualizowany³⁰. Wyznaczono w nim kolejne obszary, które miałyby być włączone w proces rewitalizacji. W Planie 2013 uwzględniono potrzebę rewitalizacji Śródmieścia, a także innych obszarów, po- i przemysłowych (Majkowska-Złota, Wrocławska), przyłączonych do terenu miasta dawnych terenów wiejskich (Suliśławice, Szczypiorno). Planując ponownie rewitalizację Kalisza określono dwa główne obszary działań – przywrócenie funkcji integracyjnej, turystycznej oraz handlowo-usługowej na terenie Śródmieścia oraz zagospodarowanie terenów poprzemysłowych i posiadających potencjał inwestycyjny. Plan jest dokumentem elastycznym. Wskazuje on zadania inwestycyjne i pozainwestycyjne, jednak nie zobowiązuje do ich realizacji. Większość działań przewidzianych w Planie zaplanowano do realizacji w całym planowanym okresie. W zakresie prac w Śródmieściu uznano za istotne:

- kompleksową przebudowę płyty placu Głównego Rynku, najstarszego placu w mieście, oraz zagospodarowanie jej powierzchni,
- aktywizację artystycznych przedsięwzięć na terenie Starówki,
- stworzenie Funduszu Rewitalizacji, udzielającego niskooprocentowanych pożyczek właścicielom zabytkowych kamienic w mieście,
- inwestycje infrastrukturalne – chodniki, deptaki, parkingi buforowe, naprawa nawierzchni jezdni, ograniczenie ruchu samochodowego,
- utworzenie kompleksu hotelowego i handlowo-usługowego (zabytkowy „Dom pod Aniołami” – inwestor prywatny),
- zagospodarowanie bulwarów wzdłuż rzeki Prosnicy, przygotowanie rzeki do przepływów łodzi oraz spływów kajakowych,
- wyeksponowanie walorów kulturowo-turystycznych dawnej Dzielnicy Żydowskiej (w tym zagospodarowanie skweru na Rozmarke),
- adaptację obiektów w Śródmieściu do pełnienia funkcji usługowo-handlowych (zabytkowe „Koszary Godebskiego”, obiekty poprzemysłowe ul. Chopina 23, remont kamienicy przy ul. Franciszkańskiej 2, zagospodarowanie zabudowań po fabryce Calisia),
- zagospodarowanie pozostałej przestrzeni publicznej (wyeksponowanie relikwów zamku Kazimierzowskiego, powrót do pierwotnej funkcji Nowego Rynku, przebudowa placu Św. Stanisława)³¹.

³⁰ Uchwała Nr XLII/583/2013 Rady Miejskiej Kalisza z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia Aktualizacji Zintegrowanego Planu Rozwoju Obszarów Miejskich i Poprzemysłowych Miasta Kalisza do roku 2020.

³¹ Tamże.

Należy jednak podkreślić, że brakuje ciągle kluczowego z punktu widzenia działań rewitalizacyjnych dokumentu, a mianowicie programu rewitalizacji. Dokument ten jest ponadto warunkiem niezbędnym otwierającym samorządom możliwość ubiegania się o wsparcie finansowe projektów rewitalizacyjnych w programach operacyjnych na lata 2014-2020.

Dotychczas zrealizowano głównie działania miękkie. Niewiele było natomiast projektów inwestycyjnych. W tym zakresie wybudowano dwupoziomowy parking przy ul. Łaziennej, ścieżkę rowerową wzdłuż części rzeki Prosny, oddano do użytku publicznego Skwer Historyczny Rozmarek, a spalone i zdewastowane „Koszary Godebskiego” zostały zbyte przez Miasto Kalisz w drodze przetargu i odbudowane przez prywatnego inwestora, obecnie pełnią funkcję komercyjną.

5. Zakończenie

Wydarzenia historyczne oraz wieloletnie zaniedbania stały się przyczyną powolnego umierania śródmieść. Zbyt często są one przestrzenią zdegradowaną nie tylko technicznie, funkcjonalnie ale i społecznie. Działania rewitalizacyjne wydają się być konieczne z uwagi na szczególne cechy tych części miast. W procesie rewitalizacji powinni jednak uczestniczyć wszyscy zainteresowani przestrzenią, której działania te miałyby dotyczyć. Widoczna powinna być aktywność nie tylko władzy lokalnej, ale mieszkańców, przedsiębiorców, specjalistów i innych. Ich wspólne zaangażowanie może pobudzić rozwój, zmienić warunki życia mieszkańców oraz wesprzeć ochronę dziedzictwa narodowego.

Rewitalizacja jest procesem ukierunkowanym nie tylko na odnowę przestrzeni fizycznej, ale także sposobem na rozwiązywanie problemów społecznych tej części miasta, która uległa degradacji. Polega nie tylko na ingerowaniu w architekturę, przestrzeń, sposób jej zagospodarowania. Ważne są także inne aspekty życia miasta, które wymagają rozwiązania: problemy społeczne mieszkańców, wynikająca z niskiego poziomu czynszów mała opłacalność inwestycji na terenach zdegradowanych, zły stan techniczny budynków, negatywne postrzegane obszaru przez otoczenie. Pamiętać jednak należy o tym, iż nie można poprzestać na zadowoleniu użytkowników przestrzeni, oferując im jedynie ucztę kulturalną. Przeprowadzenie rewitalizacji polega na podejmowaniu działań w zakresie wszystkich kwestii wymagających poprawy³².

Bibliografia

1. Chmielewski, Jan Maciej, *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, 2001.
2. Dehmel, Małgorzata, „Strefa rozwoju centrum miasta: Warunki realizacji wizji”, *Biuletyn Polskiej Akademii Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* 186 (1999): 329-340.

³² Jacek Kubera, Krzysztof Derejski, „Miasto jako przedmiot badań wykraczających poza dyscyplinarne podziały”, w: *Deklinacja odnowy miast. Z dyskusji nad rewitalizacją w Polsce*, red. Krzysztof Derejski, Jacek Kubera, Stanisław Lisiecki, Roman Macyra (Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Społecznych UAM, 2012): 10.

3. Dolata, Dorota, „Przemiany poznańskiej Śródk: rewitalizacja czy gentryfikacja?”, W: *Deklinacja odnowy miast. Z dyskusji nad rewitalizacją w Polsce*, red. Krzysztof Derejski, Jacek Kubera, Stanisław Lisiecki, Roman Macyra 255-268. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Społecznych UAM, 2012.
4. Gaczek, Wanda Maria, „Kształtowanie ładu przestrzennego obszarów metropolitalnych”, W: *Prace z zakresu gospodarki przestrzennej. Zeszyty Naukowe nr 40*, 7-34. Poznań: Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, 2004.
5. Gawęł, Łukasz, „Zarządzanie przestrzenią miast historycznych jako sposób ochrony i kształtowania dziedzictwa kulturowego (na przykładzie Krakowa)”, W: *Zarządzanie w kulturze*, Tom 11, red. Ewa Kocój, 45-53. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2000.
6. Grudziński, Andrzej, „Procesy rewitalizacji zabudowy w miastach polskich”, *Sprawy Mieszkaniowe* 3-4 (2000): 83-92.
7. Kaźmierczak, Bartosz, Marek Nowak, Sławomir Palicki, Dominika Pazder, *Oceny rewitalizacji. Studium zmian na poznańskiej Śródce*. Poznań: Wydawnictwo Wydziału Nauk Społecznych UAM, 2011.
8. Kozłowski, Sławomir, „Miasto a działania na rzecz rewitalizacji Kazimierza – bariery i trudności”, *Świat Nieruchomości* 29 (2000): 21-22.
9. Kubera, Jacek, Krzysztof Derejski, „Miasto jako przedmiot badań wykraczających poza dyscyplinarne podziały”, W: *Deklinacja odnowy miast. Z dyskusji nad rewitalizacją w Polsce*, red. Krzysztof Derejski, Jacek Kubera, Stanisław Lisiecki, Roman Macyra 9-17. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Społecznych UAM, 2012.
10. Łukowski, Wojciech, red., *Rewitalizacja społeczna: od aktywizacji do rozwoju lokalnego*. Katowice, Radom: Wydawnictwo Naukowe Instytutu Technologii Eksploatacji – Państwowy Instytut Badawczy, 2011.
11. Mliczyńska-Hajda, Dagmara, „Metoda badania i oceny rezultatów rewitalizacji na przykładzie programu rewitalizacji starówki Dzierżoniowa”, W: *Przykłady rewitalizacji miast*, red. Alina Muzioł-Węclawowicz, 267-304. Kraków: Instytut Rozwoju Miast, 2010.
12. Muszyńska-Jeleszyńska, Dominika, „Znaczenie konsultacji społecznych w procesach rewitalizacji obszarów miejskich”, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, Rok LXXVII, Zeszyt 1 (2015): 257-271.
13. Nowak, Marek, „Śródka po siedmiu latach rewitalizacji. Metateoretyczny wtór i interpretacja socjologii procesu ożywiania miasta”, W: *Nowe życie w mieście? Dylematy rewitalizacji*, red. Krzysztof Derejski, Jacek Kubera, Stanisław Lisiecki, Roman Macyra 49-70. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Społecznych UAM, 2012.
14. Palicki, Sławomir, „Rewitalizacja a rynek nieruchomości mieszkaniowych. Przypadek poznańskiej Śródk”, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, Rok LXXV, Zeszyt Nr 3 (2013): 209-228.
15. Parysek, Jerzy, „Gospodarka przestrzenna i rola partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego”, W: *Gospodarka przestrzenna społeczeństwu*, t. 1, red. Waldemar Ratajczak, Krzysztof Stachowiak, 79-99. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe, 2010.

16. Podbrez, Lech, Natalia Szwarc-Gosiewska, „Rewitalizacja obszarów kryzysowych w Poznaniu”, W: *Przykłady rewitalizacji miast*, 185-190. Kraków: Instytut Rozwoju Miast, 2010.
17. Rącka, Izabela, „Czynniki atrakcyjności nieruchomości mieszkaniowych na obszarach podmiejskich Kalisza”, *Problemy Rynku Nieruchomości. Biuletyn SRMWW* 2 (2015): 29-37.
18. Rontos, Kostas, Christos Mavroudis, Theodore Georgiadis, “Suburbanisation: A Post World War II Phenomenon into the Athens Metropolitan Area, Greece”, W: *Proceedings of the 2007 ERSA Conference* 26, 2007.
19. Trębacz, Paweł, „Kurczenie się miasta na przykładzie Detroit”, *Teka Komisji Architektury i Studiów Krajobrazowych Oddziału PAN w Lublinie*, IX/3 (2013): 84-96.
20. Wallis, Aleksander, *Socjologia przestrzeni*. Warszawa: Niezależna Oficyna Wydawnicza NOWA, 1990.
21. Wilczkiewicz, Małgorzata, Magdalena Wilkosz-Mamcarczyk, “Revitalization – Definition, Genesis, Examples”, *Geomatics, Landmanagement and Landscape* 2 (2015): 71-79.

Źródła internetowe

1. Skalski, Krzysztof, *Rewitalizacja, czyli jak ożywić miasto*, (Kraków, 2006) <http://www.poznan.pl/mim/s8a/artykuly,p,1025,6187,6226.html>, [dostęp 15.12.2015].
2. Ziobrowski, Zygmunt, *Rewitalizacja miast polskich – podsumowanie projektu* (Kraków: I Kongres Rewitalizacji Miast Polskich, 2010), http://www.sgh.waw.pl/katedry/kin/wydarzenia/poznan/projekt_irm.pdf, [dostęp 15.06.2012].

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. 2015 poz. 1777).
2. Uchwała Rady Miejskiej Kalisza NR XXVII/355/2012 z dnia 27 września 2012 r. w sprawie uchwalenia Zintegrowanego Planu Rozwoju Obszarów Miejskich i Przemysłowych dla Miasta Kalisza do roku 2020.
3. Uchwała Nr XLII/583/2013 Rady Miejskiej Kalisza z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia Aktualizacji Zintegrowanego Planu Rozwoju Obszarów Miejskich i Przemysłowych Miasta Kalisza do roku 2020.

dr JÓZEF KOLAŃSKI
PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA
IM. PREZYDENTA STANISŁAWA WOJCIECHOWSKIEGO
W KALISZU
kolanscy@gmail.com

ŹRÓDŁA I ZASADY FINANSOWANIA SĄDOWEJ DZIAŁALNOŚCI EGZEKUCYJNEJ W POLSCE

STRESZCZENIE

Artykuł „Źródła i zasady finansowania sądowej działalności egzekucyjnej w Polsce” jest omówieniem całości problematyki związanej z dochodami i wydatkami kancelarii komornika sądowego.

W artykule dokonano charakterystyki przychodów kancelarii nie tylko z opłat egzekucyjnych, ale również z innych źródeł.

Autor artykułu przedstawił i scharakteryzował koszty osobowe i rzeczowe związane z prowadzeniem kancelarii komorniczej.

W artykule poruszono również problematykę zasad, jakimi powinien kierować się komornik przy prowadzeniu kancelarii, ze szczególnym położeniem nacisku na zasadę praworządności i samofinansowania.

Celem artykułu jest znalezienie odpowiedzi na pytanie: czy katalog dochodów i wydatków, określony przez ustawodawcę, jest wystarczający i daje podstawę do samofinansowania.

SUMMARY

The article “Financing Sources and Rules of Court Enforcement Activities in Poland” covers all issues related to income and expenses of the Judicial Debt Collector Bureau.

The article gives the characteristics of the revenues gained not only from the enforcement fees, but also from other sources.

The author presents and characterises personal and material expenses relating to running the Bureau.

Moreover, the article also deals with rules to be observed by bailiffs running the Bureau, especially the principle of the rule of law and self-financing.

The aim of the article is to find an answer: whether the catalogue of income and expenses offered by legislators is sufficient and gives a basis for self-financing.

1. Wstęp

Niniejszy artykuł jest próbą ukazania skomplikowanej problematyki dotyczącej statusu, zadań i sposobu finansowania sądowej działalności egzekucyjnej.

Celem artykułu jest próba znalezienia odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy rozwiązania prawne zawarte w ustawie dają obecnie podstawy do precyzyjnego określenia statusu komornika oraz jego samofinansowania?

2. Czy katalog źródeł dochodów i wydatków jest wystarczający?

Stworzenie optymalnych warunków dla działania organów egzekucyjnych jest jednym z podstawowych obowiązków państwa, w tych też kategoriach ujmować trzeba zagadnienia związane z finansowaniem działalności egzekucyjnej.

Problem kosztów działalności egzekucyjnej komorników w naszym systemie prawnym od lat rozwiązany był w ten sposób, że działalność ta podlegała finansowaniu bezpośrednio ze środków uzyskanych od stron postępowania, a budżet państwa w jej finansowaniu bezpośrednio nie uczestniczył. Ta zasada została przyjęta w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 10 marca 1981r. w sprawie taksy za czynności komorników (Dz. U. 1981, nr 7, poz. 31, ze zm.). Zgodnie z Ustawą o Komornikach Sądowych i Egzekucji, za prowadzenie egzekucji komornik pobiera opłaty egzekucyjne (art. 43 u.k.s.e.), a środki uzyskane z opłat winny być przeznaczone na sfinansowanie kosztów działalności egzekucyjnych, czyli wszelkich kosztów prowadzenia kancelarii i postępowań egzekucyjnych w konkretnych sprawach (art. 34 u.k.s.e.).

Koszty niezbędne dla sfinansowania niektórych czynności w sprawach egzekucyjnych pochodzić mają z innej puli środków niż opłaty egzekucyjne. Ta kategoria kosztów obejmuje wydatki, o jakich mowa w art. 39 cytowanej ustawy.

2. Charakterystyka kosztów działalności egzekucyjnej

Ustawodawca w treści art. 34 u.k.s.e. określa koszty działalności egzekucyjnej, których interpretacja poza pojęciem kosztów rzeczowych nie nastrocza większych problemów. Określone wymienionym przepisem koszty są pokrywane, zgodnie z art. 35 u.k.s.e., z uzyskiwanych opłat egzekucyjnych. Wskazanie katalogu kosztów może nastąpić tylko na gruncie postanowień artykułu 22 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Ustawodawca w treści art. 34 u.k.s.e. celowo użył określenia „działalność”, bowiem wśród różnych rodzajów działalności, a w tym gospodarczej, działalność egzekucyjna jest jednym z przejawów życia gospodarczego i społecznego, w związku z czym na działalność egzekucyjną składają się nie tylko czynności egzekucyjne, określone odpowiednimi przepisami części drugiej kodeksu postępowania egzekucyjnego, ale i wszelkie inne czynności komornika sądowego, wiążące się z prowadzoną egzekucją w szerokim tego słowa znaczeniu. Odpowiada to treści art. 34 pkt 5 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji¹.

O katalogu kosztów, a zwłaszcza kosztów rzeczowych, ponoszonych przez komorników każdorazowo, powinna decydować:

- celowość wydatków,
- bezpośredniość kosztów związanych z działalnością,
- związek przyczynowy,
- indywidualna ocena każdego wydatku,
- związek wydatków z prowadzoną działalnością egzekucyjną,
- obowiązkowość dokumentowania wydatków.

¹ Kazimierz Lubiński, *Analiza i ocena Ustawy o Komornikach Sądowych i Egzekucji* (Sopot: Currenda sp. z o.o., 2000), 16.

Przykładowy katalog kosztów rzeczowych winien obejmować w szczególności:

- najem lokali i dzierżawę obiektów kancelarii komorniczych oraz innych, związanych z działalnością egzekucyjną, jak np. magazyny, hale itp., przeznaczone na przechowanie zajętych ruchomości,
- wydatki na utrzymanie kancelarii i obiektów, a w tym opłaty za wodę, energię elektryczną i inne nośniki energii, opłaty za telefony, itp.,
- zakup artykułów biurowych i materiałów piśmiennych, papieru kserograficznego i do drukarek,
- leasing pojazdów lub urządzeń biurowych,
- zakup i konserwację sprzętu przeciwpożarowego, instalacji przeciwwłamaniowych itp.,
- zakup rzeczy niezbędnych na wyposażenie kancelarii komorniczych, z zastrzeżeniem konieczności stosowania obowiązujących przepisów Ministra Finansów w sprawie amortyzacji środków trwałych,
- inne koszty rzeczowe, jak np. zakup fachowych książek, wydawnictw,
- najem lub dzierżawa rzeczy.

Wydatki te stanowią koszty prowadzonej działalności i powinny być pokrywane z pobieranych opłat egzekucyjnych, a ich uznanie za koszty podlega ocenie zgodnie z obowiązującym systemem norm prawa podatkowego.

Wydaje się celowym i słusznym korzystanie z dokonywania odpisów amortyzacyjnych od środków trwałych, zakupionych przez komorników sądowych. Większość z nich posiada na wyposażeniu swych kancelarii nowoczesny sprzęt komputerowy, samochody i inne mienie niezbędne do funkcjonowania kancelarii.

W Rzeczypospolitej Polskiej, jako demokratycznym państwie prawnym, obowiązuje zasada powszechności opodatkowania, bez wyróżniania jakichkolwiek kategorii zawodowych lub politycznych obywateli. Niezbędnym więc staje się przyjęcie jednolitych wykładni norm prawa podatkowego dla całej korporacji zawodowej komorników, zgodnie z zasadą racjonalnego ustawodawcy. Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym i jako taka znajduje pełne zastosowanie do zdarzeń prawnych o charakterze podatkowym zachodzących w toku działalności egzekucyjnej komorników sądowych.

Organy podatkowe powinny posługiwać się jednolitą wykładnią postanowień ustawy o komornikach sądowych i egzekucji w związku z unormowaniami w zakresie prawa podatkowego tak, aby usunąć rozbieżności interpretacyjne.

Na podstawie art. 6 ust. 2 w zw. z art. 9 ustawy z dnia 18 września 2011r. o zmianie Ustawy o Komornikach Sądowych i Egzekucji oraz o zmianie niektórych i innych ustaw (Dz. U. Nr 130, poz. 1452), z dniem 1 stycznia 2002r. nastąpiło rozwiązanie stosunku pracy z komornikiem. Nie został zamieniony art. 1 ustawy, według którego komornik sądowy jest funkcjonariuszem publicznym działającym przy sądzie rejonowym.

Artykuł 3a, dodany przez ustawę nowelizującą, postanawia, że komornik na własny rachunek wykonuje czynności, o których mowa w art. 2, i nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 19 listopada 1999r. Prawo dzia-

łałości gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178, z 2000 r., Nr 86 poz. 958 i Nr 114, poz. 1193 oraz z 2001 r. Nr 49, poz. 509, Nr 67, poz. 679 i Nr 102, poz. 1115).

Rozwiązanie stosunku pracy wg przepisu art. 3a nie oznacza zmiany statusu prawnego komornika.²

Zgodnie z art. 5 u.k.s.e.: „Komornik prowadzi kancelarię komorniczą zwaną dalej (kancelarią) w rewirze sądu rejonowego, przy którym został powołany”. Jak wskazuje się w piśmiennictwie: „Komornik prowadzi kancelarię komorniczą, która jest jego biurem, a zarazem obsługującym jego czynności urzędem”. Komornik prowadzi dla potrzeb sprawowanego urzędu kancelarię komorniczą w rewirze sądu rejonowego, przy którym został powołany (art. 5 u.k.s.e.). Kancelaria jest przy tym aparatem pomocniczym komornika i pełni w stosunku do niego, jako funkcjonariusza publicznego, funkcję usługową. Kancelaria nie jest podmiotem jakichkolwiek praw i obowiązków, te bowiem związane są jedynie z komornikiem sądowym. Kancelaria komornika, w rozumieniu art. 551 k.c., pełni rolę zbliżoną do przedsiębiorstwa służącego wykonywaniu działalności gospodarczej.³ W jej skład wchodzi wszelkie środki rzeczowe i składniki majątku służące wykonywaniu działalności danego komornika i podejmowaniu przezeń czynności egzekucyjnych. Działalność komornika nie jest wprowadzie działalności gospodarczą, jednak z uwagi na to, że komornik działa na własny rachunek (art. 3a u.k.s.e.), a jego działalność wypełnia znamiona funkcjonalne i przedmiotowe działalności gospodarczej w rozumieniu art. 2 u.s.d.g., kancelaria jest małym przedsiębiorstwem, a dla wielu komorników średnim przedsiębiorstwem, biorąc pod uwagę ilość osób zatrudnionych przez komorników.⁴

Wszelkie prawa majątkowe związane z kancelarią przysługują komornikowi sądowemu. Ponadto kancelaria to także zatrudnieni w niej pracownicy wykonujący swe czynności w imieniu komornika, w związku z czym może ona być traktowana jako zakład pracy w nomenklaturze używanej do niedawna powszechnie na tle prawa pracy.⁵ Wskazuje na to już treść art. 36 ust. 1 i 2 u.k.s.e., zgodnie z którymi komornik zatrudnia na podstawie umów: o pracę, o dzieło lub zlecenia osoby niezbędne do obsługi kancelarii, ochrony i pomocy w czynnościach w terenie, w tym aplikantów komorniczych (zob. art. 29 ust. 3-6 u.k.s.e.) i asesorów komorniczych (zob. art. 32 ust. 6 i 7 u.k.s.e.).⁶

Siedziba kancelarii powinna znajdować się w tej samej miejscowości, w której znajduje się siedziba sądu rejonowego, przy którym komornik działa. Jednakże

² Zenon Knypl, Jan Treder, *Finansowanie egzekucji* (Sopot: Currenda sp. z o.o., 2003), 9-10.

³ Anna Surówka, „Pozycja ustrojowa komornika jako funkcjonariusza publicznego”, w: *Status prawny Komornika Sądowego w Rzeczypospolitej Polskiej, Wybrane zagadnienia* (Sopot: Currenda sp. z o.o., 2013), 12.

⁴ Mariusz Biezuński, Paweł Biezuński, *Ustawa o Komornikach Sądowych i Egzekucji. Komentarz* (Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business, 2008), 107

⁵ Jakub Stelnia, „Aplikanci i asesory komorniczy”, w: *Ustawa o Komornikach Sądowych i Egzekucji. Komentarz* LEX, red. Jarosław Świeczkowski (Warszawa: LEX a Wolters Kluwer business, 2012), 153

⁶ Andrzej Herbet, „Prawne formy działalności egzekucyjnej komornika i zasady prowadzenia kancelarii komorniczej”, w: *Założenia projektu nowej ustawy o komornikach sądowych*, red. Andrzej Maciniak (Sopot: Currenda sp. z o.o., 2013), 42-43

w sytuacji, w której w obszarze właściwości nowo utworzonego sądu rejonowego nie ma siedziby kancelarii komorniczej, to do czasu powołania komornika w tym rewirze, czynności egzekucyjne wykonują komornicy dotychczas właściwi (art. 7 ust. 2 i 2a oraz art. 17 u.k.s.e.).

Kancelaria stanowi wyodrębniony i zorganizowany przez komornika zespół ludzi wyposażony w urządzenia i środki rzeczowe. Spełnia dla komornika w realizacji powierzonych zadań funkcje pomocnicze i techniczne. Jest miejscem urzędowania komornika, w którym też przyjmuje interesantów. Komornik tworzy kancelarię i pokrywa wszelkie koszty związane z jej urządzeniem, a w szczególności podejmuje starania o lokal, nabywa go na własność lub wynajmuje. Podpisuje umowy o dostawę mediów, np. energii elektrycznej, ciepłej oraz wody itp. Jest zobowiązany w terminie miesiąca od dnia zawiadomienia o powołaniu utworzyć i objąć kancelarię oraz zgłosić o tym Ministrowi Sprawiedliwości, podać jednocześnie jej adres. W razie niedokonania tego obowiązku powołanie traci moc, którą to okoliczność stwierdza Minister Sprawiedliwości (art. 13 ust. 3 u.k.s.e.). Dopuszczalne jest utworzenie tylko jednej kancelarii. Komornik zatrudnia pracowników, określa ich obowiązki i wynagrodzenie. Personel ten podlega wyłącznie komornikowi, jako pracodawcy. Komornik ponosi koszty utrzymania kancelarii, w tym wynagrodzenia pracowników i innych osób niezbędnych do obsługi kancelarii oraz ochrony i pomocy przy czynnościach w terenie. Odnosi się to również do ubezpieczenia mienia kancelarii komorniczej w razie tego dokonania na zasadach ogólnych. Wszelkie wydatki z tym związane (osobowe i rzeczowe) składają się na koszty działalności egzekucyjnej.

Prezes sądu rejonowego, w zakresie sprawowanego nadzoru administracyjnego, sprawdza, czy komornik utrzymuje kancelarię komorniczą na poziomie odpowiednim do godności urzędu i posiadanych środków (art. 3 ust. 3 u.k.s.e.). Ruchomości składające się na wyposażenie kancelarii stanowią własność komornika, a jeżeli zostały nabyte przez komornika pozostającego we współwłasności majątkowej małżeńskiej majątek wspólny małżonków.

Działalność komornika jest powiązana z pracą zatrudnionych przez niego pracowników, wykonujących obsługę biurową bądź spełniających inne polecenia związane z podejmowanymi przez niego czynnościami. Komornik powinien zapewnić właściwą obsadę kadrową kancelarii, co do ilości i kwalifikacji pracowników. Zobowiązany jest też do wprowadzenia takiej organizacji pracy zatrudnionych osób, aby czas, przeznaczony na wykonanie obowiązków przez każdego z pracowników (podstawowa norma czasu pracy, wykonywanie pracy po godzinach, praca w tzw. wolne soboty oraz w niedzielę i święta), był zgodny z regulacjami kodeksu pracy w tym zakresie.⁷

Zachodzi pewna dwoistość w ustroju organizacyjnoprawnym komornika, ponieważ z jednej strony wykonuje czynności urzędowe poza sferą działalności gospodarczej, więc nie można uznać komornika za przedsiębiorcę, a z drugiej organizuje warunki w zakresie niezbędnym do realizacji powierzonych zadań

⁷ Wojciech Tomalak, *Status ustrojowy i procesowy Komornika Sądowego* (Warszawa: LEX a Wolters Kluwer business, 2014), 164.

w postaci kancelarii komorniczej i pokrywa koszty jej utrzymania ze środków uzyskanych z prowadzonej działalności egzekucyjnej, głównie z opłat egzekucyjnych. Współzależność tych sfer funkcjonowania komornika wyłącza możliwość dokonania jakiegokolwiek ich rozdzielania. Komornik realizuje określone zadania państwa w formie i w sposób przewidziany w przepisach prawa, a przy tym urzęduje w kancelarii, która nie ma samodzielnego bytu prawnego.

Podkreślić należy jednak to, że komornik na własny rachunek wykonuje czynności egzekucyjne, o których mowa w art. 2 u.k.s.e. (art. 3a u.k.s.e.). Samodzielność ekonomiczną działalności komornika potwierdza przepis art. 43 u.k.s.e., stosownie do którego komornik za prowadzenie egzekucji i inne czynności wymienione w ustawie pobiera opłaty egzekucyjne. Artykuł 35 u.k.s.e. nakazuje pokrywanie z uzyskanych opłat egzekucyjnych kosztów działalności egzekucyjnej, o których mowa w art. 34 u.k.s.e. oraz art. 36 ust. 4 u.k.s.e., zgodnie z którym Skarb Państwa nie odpowiada za zobowiązania komornika wynikające z zatrudnienia personelu pomocniczego kancelarii i innych kosztów jego działalności. Odpowiedź na pytania: czy działalność zawodowa komornika jest działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 2 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, i czy komornik jest przedsiębiorcą w znaczeniu nadanym przez art. 4 u.s.d.g., brzmi zazwyczaj przecząco. Poprzednio obowiązujący zapis art. 3a u.k.s.e. wskazywał zresztą na to wyraźnie. Tym niemniej, powody, dla których odmawia się komornikowi statusu przedsiębiorcy, są już zróżnicowane (i w większości dyskusyjne): poczynając od niemożliwości pogodzenia takiej kwalifikacji ze statusem organu władzy publicznej, przez podleganie przepisom ograniczającym możliwość dążenia do maksymalizacji zysku, a skończywszy na braku cechy działania we własnym imieniu. Wydaje się zresztą, że odpowiedź na pytanie, czy komornik nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 431 k.c., posługującego się przy definiowaniu tego terminu szeroką formułą „prowadzącego działalność gospodarczą lub zawodową”, czy też w rozumieniu art. 49 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, nie jest już wcale tak jednoznaczna.⁸

Ponadto, zgodnie z art. 28 u.k.s.e., do komornika stosuje się przepis o podatku dochodowym od osób fizycznych, o ubezpieczeniach społecznych oraz o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, dotyczących osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą.

Katalog kosztów działalności egzekucyjnej jest bardzo szeroki. Zgodnie z art. 34 u.k.s.e., koszty działalności egzekucyjnej obejmują:

- a) koszty osobowe i rzeczowe ponoszone w związku z prowadzoną działalnością egzekucyjną. Jest to główna pozycja kosztów działalności egzekucyjnej komornika.

Tworząc kancelarię, komornik musi zapewnić lokal (wynajęty lub własny), wyposażyć go w sprzęt, tj. komputery, kserokopiarki, telefony, oprogramowanie, materiały biurowe, pieczątki i szereg innych drobnych urządzeń i materiałów biurowych niezbędnych do sprawnego funkcjonowania kan-

⁸ Zenon Knypl, Zbigniew Merchel, *Finansowanie egzekucji sądowej prowadzonej przez komornika sądowego* (Sopot: Currenda sp. z o.o., 2015), 16.

celarii. Musi zawrzeć umowę o dostawę mediów, tj. energii elektrycznej, ciepłej, wody. Wszystkie ww. koszty, związane zarówno z kupnem lokalu, jak i jego wyposażeniem w środki trwałe, wartości niematerialne i prawne, ponosi na własny koszt.

Kosztem kancelarii jest również amortyzacja, której podlegają środki trwałe, wartości niematerialne i prawne.

Koszty osobowe to koszty związane z zatrudnieniem pracowników, w tym aplikantów i asesorów komorniczych oraz innych osób niezbędnych do obsługi kancelarii. Za działania ww. osób, związanych z postępowaniem egzekucyjnym, komornik odpowiada jak za działania własne. Skarb Państwa nie odpowiada za zobowiązania komornika wynikające z zatrudniania tych osób oraz kosztów z tym związanych. Jak z powyższego wynika, komornik zatrudnia osoby niezbędne do obsługi kancelarii, a także do ochrony i pomocy w czynnościach w terenie. Zatrudnienie może powstać na podstawie umów o pracę, regulowanych przepisami prawa (reżim prawno-pracowniczy) oraz umów zlecenia i umów o dzieło, które podlegają prawu cywilnemu (reżim cywilno-prawny). Trudno sobie wyobrazić funkcjonowanie kancelarii komorniczej z udziałem wyłącznie samego komornika, który musiałby, obok swych podstawowych funkcji, wykonywać obowiązki sekretarza, protokolanta, pracownika biurowego itp. Wskazać należy, że wśród obowiązków komornika jest kształcenie nowych kadr. Komornik jest zobowiązany do zatrudnienia aplikantów i asesorów komorniczych. Z przepisów wynika, że każdy komornik ma obowiązek zatrudniać co najmniej jednego aplikanta w okresie 3 lat oraz asesora w okresie 2 lat. Nie wynika z tego, w jakim systemie prawnym ma nastąpić zatrudnienie aplikantów i asesorów komorniczych, ale trudno sobie wyobrazić, by była to inna forma niż stosunek pracy. W obu przypadkach wymagania stawiane wobec osób zatrudnianych są określone rodzajowo, a nie za pomocą parametru określonych czynności. W przypadku aplikanta ustawa nakłada na niego obowiązek zapoznania się z całokształtem pracy komornika. Po upływie roku może on być upoważniony przez komornika do samodzielnego wykonywania określonych czynności egzekucyjnych, do których upoważniony jest asesor komorniczy. Jeszcze większa zależność organizacyjna występuje między komornikiem a asesorem komorniczym. Komornik może zlecić asesorowi prowadzenie egzekucji, w sprawach o świadczenie pieniężne oraz w sprawach o zabezpieczenie świadczenia pieniężnego o wartości nieprzekraczającej kwoty stanowiącej równowartość stukrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim. Jak wynika z komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, wyniosło ono w roku 2015 kwotę: 3.899,78 zł. Asesor może także pełnić, oprócz czynności zleconych za zgodą Prezesa Sądu Apelacyjnego, funkcję zastępcy. Za działania ww. osób, wykonywane w toku postępowania egzekucyjnego, komornik odpowiada jak za działania własne. Oznacza to, że czynności te są zarchiwowane na rzecz działań samego komornika. Reguła powyższa dotyczy wyłącznie działań związanych z postępowaniem egzekucyjnym. Czynności,

podejmowane przy okazji i bez bezpośredniego związku z tym postępowaniem, obciążają osoby, które je wykonują. Osoby, posiadające status pracownicy, odpowiadają wobec komornika za wyrządzone mu szkody. Stawiane w ustawie komornikowi wymagania nakazujące mu zatrudnienie aplikanta jednego na okres 3 lat i asesora na okres 2 lat, są wymaganiami rygorystycznymi wobec komornika. Ustawodawca narzuca obowiązek zatrudnienia, jednakże nie zapewnia środków na jego utrzymanie. Jest to duże obciążenie w szczególności dla małych, nowo powstałych kancelarii, które częstokroć mają problem z pokryciem kosztów związanych z utrzymaniem kancelarii. Wymóg ten można by było złagodzić, zatrudniając aplikanta lub asesora raz na 5 lat.

b) koszty ochrony zajętego mienia i niezbędnej ochrony osobistej oraz ubezpieczenia mienia kancelarii i własnego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej.

Określenie kosztów ochrony zajętego mienia może nasuwać wiele trudności. Należy rozważyć, czy są to koszty, które należy zaliczyć jako koszty działalności kancelarii, czy jako wydatki z art. 39 u.k.s.e., które są pokrywane w ramach kosztów egzekucyjnych. Jeżeli są rozliczane na podstawie art. 39, komornik może żądać zaliczki na wydatki od wierzyciela. Do kosztów ochrony zajętego mienia należy zaliczyć również wynagrodzenie zarządcy ustanowionego w toku egzekucji. W sytuacji, gdy komornik utrzymuje własny magazyn lub wynajmuje pomieszczenie na składowanie zajętego mienia, będą to koszty z art. 34.2 ustawy związane z działalnością kancelarii zorganizowanej przez komornika. Do kosztów tych, związanych z ochroną zajętego mienia, zaliczyć należy również koszty związane z wyposażeniem magazynu, w szczególności np. regały, podnośniki i inne niezbędne w zależności od rodzaju przechowywanych ruchomości. Do kosztów z tym związanych zaliczyć należy wtedy również koszty związane z zatrudnieniem osób do ochrony przechowywanego mienia. Kosztem będzie także amortyzacja urządzeń magazynowych. Co się zaś tyczy kosztów niezbędnej ochrony komornika, zaliczyć należy do nich niewątpliwie koszty wynagrodzenia zatrudnionych na podstawie umowy o pracę czy też umowy o dzieło lub zlecenia osób niezbędnych do ochrony komornika. Do kosztów tych nie zalicza się natomiast kosztów poniesionych przez komornika w związku z udzieleniem mu pomocy lub asystowania przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych przez Policję lub Straż Graniczną, Żandarmerię Wojskową, wojskowe organy porządkowe, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu lub Centralne Biuro Antykorupcyjne. Koszty z tego tytułu należą do wydatków egzekucyjnych, o których mowa w art. 39 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Ubezpieczenie mienia kancelarii jest dobrowolne. To komornik sam podejmuje decyzje, do jakiej wysokości ubezpieczyć wyposażenie kancelarii, co objąć ubezpieczeniem. Komornik musi sam przewidzieć, do jakiej wysokości ubezpieczyć środki pieniężne przechowywane w kancelarii. Koszty,

związane z ubezpieczeniem mienia, są kosztami zaliczanymi do kosztów kancelarii.

Inaczej należy spojrzeć natomiast na koszty własnego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej. W tej kwestii komornik nie może już podejmować decyzji, czy ubezpieczyć się czy, też zrezygnować z zawarcia umowy. Art. 24.1 ustawy obciąża komornika obowiązkiem zawarcia ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z wykonywaniem czynności.

Ubezpieczenie odpowiedzialności odszkodowawczej komornika ma charakter gwarancyjny, zapewniający faktyczne naprawienie przez niego szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie lub jej zaniechanie. Komornik, zatrudniając pracowników, ma również obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone działaniem pracownika. Niezawarcie umowy ubezpieczenia bądź utrata ubezpieczenia z przyczyn zawinionych przez komornika stanowią przesłankę odwołania komornika z zajmowanego stanowiska. Ustawodawca, ponadto, nałożył obowiązek na prezesa sądu rejonowego, który sprawuje zwierzchni nadzór nad jego działalnością, do kontrolowania obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia. Potwierdzeniem spełnienia obowiązku zawarcia ubezpieczenia jest dokument, wydany przez zakład ubezpieczeń, a także polisa ubezpieczeniowa. W sytuacji, gdy komornik nie zawarł umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej lub utracił to ubezpieczenie z zawinionych przez siebie przyczyn, Minister Sprawiedliwości odwołuje go z zajmowanego stanowiska (art. 15a ust.1 pkt 9 u.k.s.e.).⁹

Ubezpieczenie obowiązkowe od odpowiedzialności cywilnej jest gwarancją realizacji roszczeń odszkodowawczych oraz podstawowym instrumentem zapewniania skutecznego prawa odszkodowawczego. Zasadniczym celem tych ubezpieczeń jest ochrona interesów osób poszkodowanych i to tylko wtedy, gdy działalność osoby, obciążonej obowiązkiem ubezpieczenia, stwarza szczególnie wysokie ryzyko szkody dla innych jednostek, realnie wpływając na ich sytuację prawną. W związku ze skomplikowaną działalnością komornika większość z nich rozszerza zakres ubezpieczenia także na ubezpieczenie w zakresie odpowiedzialności podatkowej w związku z wykonywanymi czynnościami egzekucyjnymi. Komornik w zakresie wykonywanych czynności jest płatnikiem podatku od towaru i usług. Podmiotowy zakres opodatkowania podatkiem od towarów i usług wyznaczają przepisy ustawy o podatku VAT. Unormowania te, zawarte w ww. ustawie wywołują szereg wątpliwości i problemów o zróżnicowanym charakterze, przede wszystkim budzi on wątpliwości, co do zgodności z prawem Unii Europejskiej. Przepisy Kodeksu postępowania cywilnego nie regulują kwestii pobierania podatku od towaru i usług z sumy uzyskanej z egzekucji. Brak takiego unormowania powoduje, że komornicy nie są w stanie terminowo wykonywać powinności

⁹ Andrzej Marciniak, *Ustawa o Komornikach Sądowych i Egzekucji Komentarz*, (Warszawa: LexisNexis, 2014), s. 252-258.

płatników. Z tego też względu, że przepis art. 18 ustawy o podatku o towaru i usług budzi poważne, wątpliwości wskazane jest minimalizowanie tego ryzyka przez ubezpieczenie się od odpowiedzialności z tytułu powinności płatnika podatku VAT i innych podatków.

Czynności komorników sądowych, wykonywane na własny rachunek w sposób zorganizowany w formie kancelarii komorniczej, stanowią zarobkową działalność uregulowaną, prowadzoną w sposób zorganizowany i ciągły, spełniając wszystkie cechy działalności gospodarczej, o której mowa w art. 1a ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tj. Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz.844 ze zm., - u.p.o.l.), zdefiniowanej na potrzeby ww. ustawy podatkowej w art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r., o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.).

Komornik sądowy nie jest wprawdzie przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 u.s.d.g., ale prowadzona przez niego działalność spełnia wszystkie konstytutywne cechy działalności gospodarczej określone w art.2 u.s.d.g. Komornik jest wprawdzie funkcjonariuszem publicznym, a także organem władzy publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, jednak takie jego usytuowanie nie stoi w sprzeczności z ustaleniem, że wykonywana przez niego działalność ma charakter zarobkowy. Powyższy wniosek organy podatkowe wywiodły przede wszystkim z zawartego w art. 3a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. u.k.s.e. stwierdzenia, że komornik wykonuje czynności na własny rachunek. Na potwierdzenie poglądu, że realizowanie zadań Państwa nie wyklucza działania na własny rachunek, powołano szereg orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (wyroki: z dnia 20 stycznia 2004 r., sygn., akt SK 26/03, OTK-A 2004/1/3; z dnia 3 grudnia 2003 r., sygn. akt K 5/02; z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02; z dnia 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/3). Odnosząc się do argumentacji podatnika, odwołującego się do treści przepisów u.k.s.e., organ odwoławczy zwrócił uwagę na ewolucję rozwiązań przyjętych w art. 3a i art. 28 ustawy. Ostatnia ze zmian, polegająca na wykreśleniu z treści art. 3a słów „...i nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej (...)”, stanowi wyraźnie potwierdzenie tezy, że działalność wykonywana przez komornika jest działalnością gospodarczą.

c) Koszty przejazdów w miejscowości będącej siedzibą komornika, korespondencji, obrotu pieniężnego, przewozu drobnych ruchomości niewymagających transportu specjalistycznego.

Koszty przejazdów w miejscowości będącej siedzibą komornika w celu prowadzenia czynności egzekucyjnych nie podlegają zwrotowi, na podstawie art. 39 ust. 2 pkt 3 ustawy są zaliczane w całości do kosztów kancelarii. Kosztem z tym związanym będą koszty zakupu paliwa, wszystkie koszty związane z eksploatacją pojazdów, jeżeli takie zostały wpisane w stan środków trwałych kancelarii lub będą użytkowane w ramach umowy leasingowej lub umowy najmu pojazdów. Kosztem kancelarii będą również koszty związane z ubezpieczeniem pojazdów. Do kosztów zaliczymy też raty lea-

singowe oraz opłatę wstępną przy zawieraniu umowy leasingowej, jeżeli samochód był użytkowany na podstawie umowy leasingowej. W sytuacji, gdy pojazd był własnością komornika i wpisany został do środków trwałych, kosztem będzie amortyzacja.

Koszty obrotu pieniężnego to nie tylko koszty doręczenia środków pieniężnych przelewem bankowym czy przez pocztę, które w myśl art. 39 stanowią wydatki, na pokrycie, których można żądać zaliczki od wierzyciela bądź są też pokrywane przez dłużnika. Kosztem kancelarii są również opłaty za prowadzenie rachunku bankowego, koszty dokonywania wpłat poprzez wyrzutnię czy też inne koszty w zależności od umowy zawartej z bankiem lub pocztą w zakresie dokonywania przekazów pieniężnych. Wiele kancelarii całość kosztów związanych z obsługą środków pieniężnych traktuje, jako koszty kancelarii ujmowane w książce podatkowej, jako koszty działalności. Natomiast zwrot wydatków, pobrany od dłużników lub wierzycieli, zaksięgowany w pozycji rubryka nr 9-12, traktowany jest jako przychód wpisywany do księgi podatkowej. Różnica jest dochodem, od którego komornik płaci podatek dochodowy lub stratą, która pomniejsza dochód.

Na koszty korespondencji składają się nie tylko opłaty za przesyłki pocztowe i kurierskie, ale także opłaty telefoniczne i za utrzymanie łączy, w tym również koszty związane z utrzymaniem urządzeń i oprogramowaniem do przysyłania korespondencji elektronicznej. Nie dotyczy to kosztów korespondencji, o których mowa w art. 39 ust 2 pkt 8, należących do wydatków gotówkowych ponoszących w toku egzekucji. Podobnie jak z kosztami obrotu pieniężnego, całość wydatków poniesionych na korespondencje można traktować jako koszty uzyskania przychodu ujęty w księdze przychodów i rozchodów. Natomiast zwrot wszystkich wydatków ujętych w księdze pieniężnej traktować wtedy jako przychód ujawniany w podatkowej księdze przychodów i rozchodów.

Transport specjalistyczny nie został zdefiniowany w ustawie. Należy wnioskować, że drobne ruchomości nie wymagają takiego transportu. Jednakże mogą się zdarzyć sytuacje, że może być niezbędny transport (np. złota czy dzieła sztuki) w samochodach opancerzonych wraz z ochroną przy przewozie. Kontrowersję budzi czy zaliczać ten wydatek do kosztów kancelarii, czy obciążyć nim strony z mocy art. 39 u.k.s.e.

d) Obowiązkowe opłaty na samorząd komorniczy ponoszone zgodnie z przepisami ustawy.

Opłaty na samorząd komorniczy są obowiązkową składką nałożoną na wszystkich komorników. Obowiązek ten wynika z art. 25 ustawy, a wysokość składki ustala corocznie Krajowa Rada Komornicza. Zgodnie z uchwałą Krajowej Rady Komorniczej z dnia 16 grudnia 2014 r. nr 3151/V/2014 Krajowa Rada ustaliła wysokość miesięcznej składki, na kwotę odpowiadającą 1% miesięcznego przychodu z opłat egzekucyjnych, nie mniej niż 400,00 zł, płatnej w terminie do 15 dnia następnego miesiąca.

Izbę Komorniczą tworzą komornicy prowadzący kancelarię w okręgu sądu apelacyjnego. Członkostwo w izbie komorniczej powstaje z dniem uzy-

skania przez komornika prawa wykonywania czynności, o których mowa w art. 2 u.k.s.e. i ustaje z dniem odwołania komornika, (art. 86 u.k.s.e.). Z kolei, zgodnie z treścią art. 11 ust. 1 komentowanej ustawy, komornika powołuje Minister Sprawiedliwości na wniosek zainteresowanego. Komornik jest obowiązany, w terminie miesiąca od dnia zawiadomienia o powołaniu, utworzyć lub objąć kancelarię i zgłosić o tym Ministrowi Sprawiedliwości. W przypadku niedokonania tego obowiązku powołanie traci moc. Następnie o zgłoszeniu przez komornika utworzenia lub objęcia kancelarii Minister Sprawiedliwości zawiadamia prezesa właściwego sądu apelacyjnego. W terminie 14 dni od otrzymania tego zawiadomienia prezes sądu apelacyjnego odbiera od komornika ślubowanie.

Ponieważ składki mają charakter cywilnoprawny, do ich spełniania na rzecz samorządu mają zastosowanie reguły prawa cywilnego (np. co do przedawniania, wykonania i skutków niewykonywania zobowiązań, możliwości ubiegania się rozłożenia na raty).

Organem uprawnionym do dochodzenia nieopłaconych przez komornika składek jest rada izby komorniczej właściwa ze względu na siedzibę komornika.

Niewywiązywanie się przez komornika z obowiązku opłacenia składek może powodować jego odpowiedzialność dyscyplinarną.

e) Inne koszty niezbędne do wykonywania czynności egzekucyjnych oraz czynności przewidziane przepisami ustawy, jeżeli są pokrywane w trybie określonym w art. 39.

W ww. punkcie należy ująć koszty działalności egzekucyjnej komornika, nieokreślone bliżej do wykonywania czynności egzekucyjnych, oraz czynności przewidziane przepisami ustawy, jeżeli nie da się ich zaliczyć do wydatków w toku egzekucji (art. 39 u.k.s.e.), które są pokrywane zaliczkowo przez stronę wnoszącą o dokonanie czynności. Do innych kosztów, niezbędnych do wykonywania czynności egzekucyjnych, należy np. opłata od wniosku o dokonanie w księdze wieczystej wpisu o wszczęcie egzekucji (art. 924 k.p.c.) oraz kosztów związanych z wykreślaniem wzmianki o prowadzonej egzekucji z różnych przyczyn w zależności od tego, jak zakończy się postępowanie egzekucyjne. Opłata za wpis do księgi zgodnie z ustawą o kosztach sądowych w sprawach cywilnych wynosi: za wpisanie wzmianki 60 zł, za wykreślenie 30 zł. Ujęcie ww. kosztów jest zagadnieniem dość problematycznym. Wielu komorników kwalifikuje koszty, związane z wpisem do księgi, jako wydatki z art. 39 u.k.s.e., zaliczając je do punktu 4 art. 39.2 u.k.s.e. jako należność osób powołanych na podstawie odrębnych przepisów do udziału w czynnościach. Zgodnie z artykułem 770 kpc jest to koszt niezbędny, celowy do prowadzenia egzekucji i powinien być precyzyjnie zapisany w art. 39 u.k.s.e. Zasada kosztów celowych, wnosi że dłużnik ponosi koszty egzekucji, które są niezbędne i celowe, a zatem wprost zmierzają do wyegzekwowania konkretnego świadczenia. Wpisanie wzmianki jest pierwszą i najważniejszą czynnością w całym postępowaniu egzekucyjnym z nieruchomości. Brak wzmianki pozbawia wierzyciela skutecznego

dochodzenia należności na drodze egzekucji z nieruchomości. W tym stanie rzeczy dłużnik nie może kwestionować obciążenia kosztami z tym związanymi, twierdząc, że koszty te były niezbędne dla celowego prowadzenia egzekucji, skoro taki wniosek złożył wierzyciel, chcąc zaspokoić należności określone do wyegzekwowania na mocy tytułu wykonawczego.

Praktyka od dawna boryka się z tym problemem, czy kwalifikować wydatki związane z wpisem do wydatków związanych z tokiem egzekucji, czy kosztów działalności egzekucyjnych komornika na podstawie art. 34.5 u.k.s.e.

Do innych kosztów, niezbędnych w celu wykonywania czynności egzekucyjnych, należy zaliczyć również koszty związane z przechowywaniem akt oraz koszty z archiwizacją akt. Wysokość tych kosztów uzależniona jest od kategorii akt, które komornik musi przechowywać przez różne okresy.

Oprócz kosztów, związanych z przechowywaniem akt, każdy komornik - jak inny pracodawca - ponosi koszty związane z przechowywaniem i archiwizowaniem akt pracowniczych oraz koszty związane z przechowywaniem dokumentacji finansowo-podatkowej kancelarii, w której jest właścicielem.

Komornik zobowiązany jest opłacać składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne za siebie, zgodnie z ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych z dnia 13 października 1998 r. tekst jednolity Dz. U. 2013 r. poz. 1442.

Ustawodawca w art. 37.1 przewidział wyłączenie spod egzekucji nieruchomości stanowiące wyposażenie kancelarii i będących własnością komornika. Wyłączenie ma charakter przedmiotowy podobnie jak inne, zawarte w art. 829 - 839 k.p.c. Dotyczy to okoliczności, kiedy doszłoby do egzekucji świadczeń pieniężnych prowadzonych przeciwko komornikowi na podstawie sądowego tytułu wykonawczego lub administracyjnego tytułu wykonawczego. Wyłączenie dotyczy jedynie egzekucji prowadzonych z majątku ruchomego. Egzekucja jednakże może być prowadzona z pozostałych składników majątku komornika.

Do innych kosztów zaliczyć należałoby również koszty, jakie może ponieść komornik z tytułu wyrządzonej szkody przy wykonywaniu czynności bezpośrednio przez niego lub przez zatrudnionych pracowników. Może to być koszt tymczasowy, jeżeli zostanie on zwrócony w późniejszym okresie przez ubezpieczyciela lub może być wyłącznym kosztem komornika, jeżeli będzie to szkoda spowodowana z winy komornika albo jego pracownika.

Katalog kosztów wymienionych w art. 34 pkt 5, nie jest katalogiem zamkniętym i bieżąca działalność komornika może wywoływać okoliczności, że powstaną koszty związane z prowadzeniem kancelarii, które nie mają unormowania w art. 34a, jednak są związane z wykonywaniem czynności, wtedy możemy je zaliczyć do ww. kategorii.

3. Źródła przychodów kancelarii komorniczej

Głównym i najważniejszym źródłem finansowania działalności komornika są opłaty egzekucyjne, które w myśl art. 43 u.k.s.e. komornik pobiera za prowadzenie egzekucji i inne czynności wymienione w ustawie.

Główne źródła przychodów w kancelarii komorniczej:

1. Opłata w wysokości 2% wartości roszczenia, która podlega zabezpieczeniu. Opłatę wnoszą uprawniony (art. 45.1 u.k.s.e.);
2. Opłata 15% wartości wyegzekwowanego roszczenia w przypadku wyegzekwowanego świadczenia, wskutek skierowania egzekucji do majątku ruchomego, wierzytelności, nieruchomości. Opłatę ponosi dłużnik (art. 49.1 u.k.s.e.);
3. Opłata 8% wartości wyegzekwowanego roszczenia w przypadku wyegzekwowania świadczenia z wynagrodzenia za pracę, z rachunku bankowego, ze świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Opłata pobierana jest od dłużnika (art. 49.1 u.k.s.e.);
4. Opłata w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania w razie umorzenia na wniosek wierzyciela lub z mocy prawa art. 823 k.p.c. Opłatę ponosi dłużnik (art. 49.2 u.k.s.e.);
5. Opłata w wysokości 15% lub 8% wyegzekwowanego świadczenia w zależności od sposobu egzekucji uiszczana przez wierzyciela w przypadku niecelowego wszczęcia postępowania egzekucyjnego (art. 49.4 u.k.s.e.);
6. Opłata stała za odebranie rzeczy pobierana w wysokości 50% przeciętnego wynagrodzenia pobierana od wniosku wierzyciela (art. 50. u.k.s.e.);
7. Opłata stała w wysokości 40% przeciętnego wynagrodzenia za wprowadzanie w posiadanie nieruchomości, wprowadzanie w rządy, opróżnienie lokalu z osób rzeczy, pobierana za opróżnienie każdej izby (art. 51.1 u.k.s.e.);
8. Opłata stała 10% przeciętnego wynagrodzenia za każdą rozpoczętą godzinę czynności dokonania spisu inwentarza lub innego spisu majątkowego (art. 53 u.k.s.e.);
9. Opłata stała w wysokości 2%, pobierana od wierzyciela za zlecenie poszukiwania majątku dłużnika (art. 53a.1 u.k.s.e.);
10. Opłata stała w wysokości 5% szacunkowej wartości odnalezionego majątku, nie więcej niż 100% przeciętnego wynagrodzenia. Pobierana od dłużnika. (art. 53a.2 u.k.s.e.);
11. Opłata stała w wysokości 25% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego za wprowadzenie wierzyciela w posiadanie (art. 54 u.k.s.e.);
12. Opłata w wysokości 4 % przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego za opieczętowanie lub zdjęcie pieczęci, bez dokonywania równoczesnego spisu, opłatę pobiera się od każdej opieczętowanej izby lub innego pomieszczenia (art. 55 u.k.s.e.);
13. Opłata 10% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego za czynności inne niż art. 44-55. Opłatę pobiera się za każdą rozpoczętą godzinę czynności egzekucyjnych (art. 56 u.k.s.e.);
14. Opłata 25% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego za czynności z udziałem Policji, Żandarmerii Wojskowej, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Pobierana od dłużnika. (art. 57 u.k.s.e.);
15. Opłata 25% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego za wykonanie

- nakazu osadzenia dłużnika w zakładzie karnym. Opłata pobierana od wierzyciela. (art. 58 u.k.s.e.);
16. Opłata 25% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego za usunięcie oporu dłużnika. Opłata pobierana od dłużnika (art. 58 u.k.s.e.);
 17. Opłaty za czynności niebędące czynnościami egzekucyjnymi ustalone w oparciu o delegację wynikającą z art. 60 u.k.s.e.:
 - a) 3% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego za każdą rozpoczętą godzinę czynności
 - licytacji na zlecenie zastawnika przedmiotu zastawu rejestrowego,
 - sprawowania, na wniosek organizatora licytacji, urzędowego nadzoru nad dobrowolnymi publicznymi licytacjami, z przybyciem najniższej lub najwyższej oferty,
 - b) 25% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego za wprowadzenie syndyka masy upadłości lub zarządcy w posiadanie majątku upadłego;
 - c) 1% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego za dokonanie doręczeń, o których mowa w art. 2 ust. 4 pkt 1 u.k.s.e.,
 - d) 3% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego za każdą rozpoczętą godzinę czynności sporządzania protokołu stanu faktycznego, o którym mowa w art. 2 ust. 3 pkt 3 u.k.s.e.,
 - e) 3% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego za każdą rozpoczętą godzinę czynności egzekucyjnych niebędących czynnościami egzekucyjnymi, przewidzianych przez obowiązujące przepisy prawa i niewymienione w niniejszym w rozporządzeniu.

Drugim źródłem finansowania działalności komornika jest zwrot wydatków pobieranych w przypadkach wskazanych w art. 39 ust. 1 u.k.s.e. Możliwość ich pobierania jest ograniczona wyłącznie do przypadków wskazanych w u.k.s.e. Zaliczki, podobnie jak opłaty uzyskiwane przez komornika stanowią element dochodu, który podlega ochronie na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Również Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 14 maja 2009 r., K 21/08 OTK-A 209, nr 5, poz. 67, uznał za niezgodne z Konstytucją zwolnienie (w przeciwieństwie do innych wierzycieli) Skarbu Państwa z obowiązku wnoszenia zaliczek na wydatki gotówkowe ponoszone przez komornika w toku egzekucji (art. 40 ust. 2 u.k.s.e.) bądź opłat egzekucyjnych (art. 45 ust. 2 i art. 49a ust. 3 u.k.s.e.) w sprawach niezwiązanych z poprowadzeniem działalności gospodarczej.

Wydatkami, które podlegają zwrotowi są:

- a. należności biegłych;
- b. koszty ogłoszeń w prasie;
- c. koszty transportu specjalistycznego, przejazdu poza miejscowość, która jest siedzibą komornika, przechowania i ubezpieczenia zajętych ruchomości należności osób, powołanych na podstawie odrębnych przepisów, do udziału w czynnościach;
- d. koszty działania komornika poza terenem rewiru komorniczego

- w postaci diet przysługujących osobom zatrudnionym w kancelarii i noclegów komornika i tych osób (art. 8 ust. 11 u.k.s.e.);
- e. koszty doręczenia środków pieniężnych przez pocztę lub przelew bankowy;
 - f. koszty uzyskania informacji niezbędnych do prowadzenia postępowania egzekucyjnego lub dokonania zabezpieczenia;
 - g. koszty doręczenia korespondencji, z wyjątkiem kosztów doręczenia stronom zawiadomienia o wszczęciu egzekucji bądź postępowania zabezpieczającego.

Na pokrycie wymienionych w art. 39 wydatków komornik może żądać zaliczki od strony lub innego uczestnika postępowania, który wniósł o dokonanie czynności, uzależniając czynność od ich uiszczenia. Zgodnie z art. 40 pkt 1 komornik nie musi najpierw pokryć kosztów z własnych środków, a następnie dochodzić ich zwrotu. Może żądać uiszczenia zaliczki na pokrycie wydatków. Jest to uprawnienie komornika, a nie jego obowiązek. Może on sam ponieść wydatki związane z dokonaną czynnością, a następnie ściągnąć od dłużnika lub wierzyciela. W razie bezskutecznej egzekucji, zgodnie z orzeczeniem SN III CZP 39/1 OSNC nr 4/2002 poz. 45 wydatki ponosi wierzyciel. Komornik w toku postępowania może wielokrotnie wzywać o zaliczkę, jeżeli zajdzie taka potrzeba. Jeśli zaliczka okaże się niewystarczająca na pokrycie wydatków, komornik może żądać jej uzupełniania. W przypadku, gdy zobowiązany do uiszczenia zaliczki na dokonanie czynności jej nie uiszcza po upływie roku od dokonania przez komornika wezwania, komornik umorzy postępowanie egzekucyjne z mocy prawa (art. 823 k.p.c.). Komornik, wzywając stronę lub innego uczestnika postępowania, który wniósł o dokonanie czynności związanej z wydatkami do wpłaty zaliczki, powinien określić termin do jej uiszczenia. Obowiązkiem komornika jest pouczenie wzywanego podmiotu o skutkach nieuiszczenia zaliczki. Strona postępowania powinna być świadoma, że brak wpłaty zaliczki skutkować będzie niewykonaniem przez komornika zawioskowanej czynności.

Od zasady wyrażonej w art. 40 ustawodawca poczynił dwa wyjątki. Pierwszy dotyczy Skarbu Państwa, w tym Sądu i Prokuratury od ponoszenia w toku postępowania egzekucyjnego i postępowania o dokonanie zabezpieczenia wydatków wskazanych w art. 39 u.k.s.e.

Drugi wyjątek to zwolnienie osób do uiszczania zaliczki na wydatki przez Sąd. Dotyczy to osób zwolnionych od kosztów sądowych. Zwolnienie to dotyczy osób zwolnionych z mocy ustawy, jak i osób zwolnionych na mocy postanowienia Sądu. Sumy potrzebne na pokrycie takich wydatków przekazuje komornikowi sąd, przy którym komornik ten działa. Wniosek komornika o przyznanie stosowanych środków powinien zawierać podstawę zwolnienia, wysokość zaliczki oraz opis czynności, na którą zaliczka jest niezbędna. Nieprzekazanie przez Sąd, przy którym działa komornik, sum na pokrycie wydatków osób zwolnionych w tym zakresie powoduje skutki takie same jak w przypadku nieuiszczenia zaliczki przez stronę lub uczestnika postępowania.

Sumy przekazane przez Sąd komornik ma obowiązek zwrócić po ich wyegzekwowaniu z pierwszeństwem przed wszystkimi innymi należnościami, czyli zgodnie z art. 1025 §1 pkt 1 k.p.c. oraz z art. 42.1 i 42.2 u.k.s.e.

W sytuacji, gdy komornik zostanie powołany przez Ministra Sprawiedliwości zgodnie z art. 11.1 u.k.s.e., na jego wniosek musi się liczyć z konsekwencjami art. 13.1 u.k.s.e., który mówi, że komornik ma obowiązek utworzenia kancelarii bądź jej objęcia i poinformować o powyższym Ministra Sprawiedliwości. Utworzenie nowej kancelarii oznacza zorganizowanie i wyposażenie jej w środki niezbędne do prawidłowego funkcjonowania oraz ubezpieczenie się na podstawie art. 24.1 u.k.s.e. od odpowiedzialności za szkody, które mogą zostać wyrządzone.

Wiadomym jest, że utrzymanie systemu egzekucji wymaga pieniędzy. Sądowe postępowanie egzekucyjne jest finansowane w całości przez wierzycieli i dłużników. Komornik nie otrzymuje z budżetu państwa żadnych środków, jak to jest w przypadku egzekucji administracyjnej. Od 1 stycznia 2002 komornik nie otrzymuje żadnego uposażenia od Skarbu Państwa. Cały system egzekucji utrzymywany jest, jak wyżej opisano, z opłat zwrotu wydatków oraz środków własnych komornika zaangażowanych w wyposażenie kancelarii i zatrudnienie osób niezbędnych do ich funkcjonowania.

Z finansowaniem działalności egzekucyjnej, opisanej jak wyżej, mamy odczytanie w przypadku tworzenia nowej kancelarii. W przypadku przejmowania kancelarii nowo powołany komornik może odkupić majątek komornika lub może zorganizować kancelarię od nowa. Ustępujący komornik musi przekazać jedynie akta egzekucyjne, repetytoria, księgi oraz pieczęcie.

Wzorcowy protokół przekazania kancelarii zawarty został w uchwale Krajowej Rady Komorniczej z dnia 10 grudnia 2013 r. nr 1192/IV.

4. Zasady prowadzenia kancelarii komorniczej oraz archiwizacja akt

Zasada praworządności

Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym (art. 1 Konstytucji). Przestrzeganie praw Rzeczypospolitej Polskiej jest podstawowym obowiązkiem każdego organu państwowego. Wszystkie organy władzy i administracji państwowej działają na podstawie prawa (art. 3 Konstytucji). Zasada praworządności zwana także zasadą legalności, wskazuje, że organy, różnego typu podmioty i instytucje oraz obywatele w demokratycznym państwie muszą działać na podstawie obowiązującego prawa i zgodnie z nim.

Formalna koncepcja praworządności zakłada, że praworządność występuje wówczas, kiedy organy i instytucje postępują zgodnie z wyznaczonym prawem i jest to jedyny warunek uznania ich władzy, działań za legalne. Zasada legalizmu, zawarta w art. 7 Konstytucji, stanowi, że „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa” oznacz to, iż organy władzy publicznej nie mogą podejmować działań bez podania podstawy prawnej. Mogą czynić tylko to, co prawo nakazuje lub pozwala.

Przestrzeganie zasady praworządności w postępowaniu egzekucyjnym zobowiązuje komornika do przestrzegania przepisów wynikających z ustaw i roz-

porządzeń dotyczących zasad rozliczania kosztów egzekucji, terminów przekazywania stronom należności (art. 22 u.k.s.e), prawidłowości ewidencji operacji finansowych w księgach rachunkowych.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie określenia szczegółowych przepisów o biurowości i ewidencji operacji finansowych kancelarii komorniczych (tekst jednolity Dz.U. 2014 poz. 1625) komornik obowiązany jest do prowadzenia ewidencji finansowych w sposób prawidłowy i przejrzysty. Musi posiadać rachunek bankowy, na którym gromadzi środki i nim dysponuje. Wszystkie rozliczenia z uczestnikami postępowania powinny być dokonywane w zakresie rozrachunków za pośrednictwem banków oraz zleceń realizowanych przez pocztę w postaci przekazu pocztowego. Tylko w wyjątkowych sytuacjach gotówką.

Wszystkie operacje finansowe między stronami postępowania powinny być uwidocznione w księdze pieniężnej według wzoru określonego w załączniku nr 13 do ww. rozporządzenia.

Do ewidencji wpłat gotówkowych służy kwitariusz przychodowy, który jest drukiem ścisłego zarachowania i powinien odpowiadać wymogom ww. rozporządzenia określonym w załączniku nr 14. Oryginał pokwitowania winien zawierać: imię i nazwisko wpłacającego, numer sprawy, kwotę ujętą cyfrą i słownie oraz datę, pieczęć i podpis. Wydawane pokwitowania muszą zawierać oprócz numerów wewnętrznych kwitariusza także numerację ciągłą pokwitowań od początku każdego roku kalendarzowego. Numerację ciągłą prowadzi się dla każdego rodzaju kwitariusza oddzielnie.

Zgodnie z art. §30 ww. rozporządzenia komornik prowadzi następujące kwitariusze:

1. oznaczony literą „K” do wpłat przyjmowanych w kancelarii;
2. oznaczony literą „T” do wpłat przyjmowanych w terenie;
3. oznaczony literą „A” do wpłat przyjmowanych przez asesora lub aplikanta.

Dowody wpłat dołącza się do wyciągu bankowego i pozostawia się w chronologicznie uporządkowanym zbiorze dla danego rocznika lub załącza się do akt sprawy. Jeżeli dowód wpłaty dotyczy kilku spraw egzekucyjnych, dla każdej z nich komornik sporządza zawiadomienie o wpłacie i dołącza do właściwych akt, zachowując dowód z adnotacją o sporządzeniu zawiadomienia.

Po zakończeniu każdego miesiąca sumuje zapisy rubryk 7 do 17. W rubryce 20 wskazuje różnicę wynikającą z posumowania rubryk 18 i 19 księgi pieniężnej. Po upływie miesiąca komornik porównuje stan kasowy ze stanem rachunkowym i dokonuje rozliczenia.

Po upływie każdego miesiąca komornik oblicza opłaty egzekucyjne zaksięgowane w danym miesiącu w księdze pieniężnej; odejmuje od sumy wykazanej w rubryce 8 księgi pieniężnej w dniu dokonywania obliczenia sumę z tejże rubryki z ostatniego dnia miesiąca poprzedzającego; uzyskany wynik jest sumą opłat wyegzekwowanych w danym miesiącu.

Po upływie każdego miesiąca komornik oblicza wydatki zaksięgowane w danym miesiącu w księdze pieniężnej w rubrykach 9-12, stosując odpowiednio przepis pkt 1.

Komornik zobowiązany jest wraz z końcem roku kalendarzowego zamknąć księgę pieniężną, a saldo zaliczek z rubryki 20 przenieść do nowej księgi pieniężnej, wpisując te sumy odpowiednio do rubryk 6 i 18.

Oprócz księgi pieniężnej, która jest głównym dokumentem potwierdzającym wszystkie operacje finansowe związane z przyjmowaniem wpłat i wypłat środków pieniężnych wierzyciela, komornik zobowiązany jest prowadzić podatkową księgę przychodów i rozchodów.

Księga rozchodów i przychodów, w której zasady prowadzenia zostały uregulowane w rozporządzeniu MF z dnia 26 sierpnia 2003 r., jest dokumentem służącym do ewidencji operacji gospodarczych w formie uproszczonej. Księguje się w niej wszelkiego rodzaju przychody (przychody ze sprzedaży, przychody, z comiesięcznych opłat wynikających z księgi pieniężnej, przychody ze zwrotu wydatków, odsetki od rachunków i pozostałe przychody). Księgujemy w niej również wydatki, przez które należy rozumieć wynagrodzenia, składki ZUS, podatki, a także wszystkie inne wydatki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Podatkową księgę przychodów prowadzą osoby fizyczne, które osiągają przychód z pozarolniczej działalności gospodarczej i jako formę opodatkowania przychodu zasady ogólne lub podatek liniowy, spółki jawne osób fizycznych, spółki cywilne osób fizycznych, spółki partnerskie, których przychody netto ze sprzedaży towarów, produktów oraz operacji finansowych za poprzedni rok obrotowy nie przekroczyły równowartości w walucie polskiej 1.200.000 euro.

Księga powinna być założona na dzień 1-ego stycznia roku podatkowego lub na dzień rozpoczęcia działalności gospodarczej. Gdy istnieje obowiązek prowadzenia ewidencji sprzedaży, również powinna być ona założona na dzień 1-ego stycznia roku podatkowego lub na dzień rozpoczęcia działalności gospodarczej. Podatnik, w ciągu 20 dni od momentu jej założenia, ma obowiązek zgłoszenia tego faktu naczelnikowi urzędu skarbowego według miejsca swojego zamieszkania.

Podatnicy, którzy rozpoczynają prowadzenie działalności gospodarczej albo w poprzednim roku podatkowym korzystali ze zryczałtowanego opodatkowania podatkiem dochodowym lub prowadzili księgi rachunkowe, są zobowiązani zawiadomić w formie pisemnej naczelnika urzędu skarbowego, właściwego według miejsca zamieszkania podatnika, o prowadzeniu księgi w terminie 20 dni od dnia jej założenia.

Zapisów w księdze przychodów i rozchodów należy dokonywać na bieżąco, raz dziennie po zakończeniu dnia, nie później niż przed rozpoczęciem działalności w następnym dniu. Istnieje możliwość dokonywania przez podatnika zapisów w porządku chronologicznym w terminie do 20-tego dnia każdego miesiąca za miesiąc poprzedni, jeśli księga jest prowadzona przez biuro rachunkowe. Przychody należy ujmować w dacie, która jest uznawana za moment powstania przychodu. Przez moment powstania przychodu należy rozumieć dzień wydania towaru, wykonania usługi, jednak nie później niż dzień:

- wystawienia faktury,
- uregulowania należności.

Koszty uzyskania przychodów należy ewidencjonować w księdze w różnych datach, w zależności od rodzaju kosztu:

- zakup towarów handlowych oraz materiałów podstawowych - należy ujmować w księdze pod datą ich otrzymania, jednak nie później niż termin przekazania ich do magazynu, przerobu czy sprzedaży,
- koszty wynagrodzeń, ubezpieczeń społecznych pokrywanych przez pracodawcę - należy ujmować pod datą faktycznego poniesienia wydatku, czyli wypłaty lub postawienia do dyspozycji,
- koszty zaliczane do pozostałych wydatków - są uzależnione od wyboru metody księgowania kosztów:
- metoda kasowa polega na uwzględnianiu kosztów w dacie wystawienia dowodu księgowego,
- metoda memoriałowa wymaga rozróżniania kosztów bezpośrednio i pośrednio związanych z osiąganym przychodem; podatnik, stosujący tę metodę, powinien ujmować koszty bezpośrednie w okresie, w którym powstają odpowiadające im przychody, natomiast koszty pośrednie w dacie ich poniesienia, tj. w dacie wystawiania dokumentu księgowego stanowiącego podstawy zapisu w księdze, przy czym koszty pośrednie, które przypadają na okres przekraczający dany rok podatkowy, podlegają proporcjonalnemu podziałowi na lata podatkowe, których dotyczą.

Księga przychodów i rozchodów powinna być przechowywana w miejscu wykonywania działalności lub miejscu wskazanym przez podatnika jako siedziba.

W razie zastępstwa lub objęcia kancelarii przez nowego komornika, przekazuje się zastępcy lub nowemu komornikowi zaliczki na wydatki, opłaty oraz wszelkie pobrane i nierozchodowane sumy według zestawienia, w którym podaje się, których spraw dotyczą. Uchwała Krajowej Rady z dnia 10 grudnia 2013 nr 1192/IV ustaliła wzór protokołu przekazania kancelarii zastępcy.

Komornik jest obowiązany do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym. Oświadczenie o stanie majątkowym dotyczy majątku odrębnego oraz objętego małżeńską wspólnością majątkową.

Oświadczenie składa się przed objęciem stanowiska, a następnie, co roku do dnia 31 marca, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego, a także w dniu opuszczenia stanowiska komornika (art. 16 ust. 5 ustawy).

Informacje, zawarte w oświadczeniu o stanie majątkowym, stanowią tajemnicę służbową, ale prezes sądu apelacyjnego lub kolegium sądu apelacyjnego „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” może je ujawnić pomimo braku zgody komornika składającego oświadczenie.

Zasada samofinansowania

Komornik prowadzi swoją działalność finansową na własny rachunek (art. 3a u.k.s.e.). Specyfika wykonywanego zawodu wyklucza uznanie komornika za przedsiębiorcę oraz stosowania do jego aktywności w pełnym zakresie przepisów o działalności gospodarczej i przedsiębiorcach.

W świetle art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna nie będąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną - wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Komornikowi nie można przypisać cech dla typowych przedsiębiorców. W szczególności komornik działa jako organ (władzy publicznej) o określonych kompetencjach. Mimo takiego sformułowania zobowiązany jest prowadzić kancelarię w ten sposób, aby z uzyskanych środków pokryć wszystkie wydatki. Samo finansowanie dotyczy zarówno działalności bieżącej, jak i musi przewidywać przyszłościowe wydatki niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania i rozwoju kancelarii. Funkcjonowanie kancelarii jest istotnym elementem rachunku ekonomicznego prowadzonego przez komornika. Nie może on liczyć na pokrycie strat przez inne osoby czy podmioty. Proces finansowania musi następować z uzyskanych opłat, zwrotu wydatków lub ze sprzedaży majątku kancelarii, jeżeli takowy posiada.

Komornik podobnie jak podmioty prowadzące działalność gospodarczą, może stosować zewnętrzne źródła finansowania kancelarii takie jak leasing czy kredyty, np. w przypadku organizacji kancelarii. Głównym źródłem jednak bieżącego finansowania powinny być opłaty i zwrot wydatków ponoszonych przez stronę.¹⁰

Płynne finansowane jest również podstawą sprawnego działania oraz spełniania funkcji publicznej. Mimo że niektóre czynności komornika z ekonomicznego punktu widzenia są nieopłacalne, komornik nie może odmówić przyjęcia sprawy, jeżeli jest ona z obrębu działania jego rewiru, wiedząc z góry, że nie przyniesie ona mu pożądaných korzyści w postaci dochodu.

Komornik, prowadząc działalność na własny rachunek, głównie z uzyskiwanych opłat niezależnie od poniesionego nakładu pracy, nie może, powołując się na ochronę praw majątkowych zagwarantowaną osobom fizycznym i innym podmiotom prawa prywatnego, aby ustawodawca zagwarantował mu otrzymanie świadczenia z każdej prowadzonej sprawy.

Zasada pełnej odpowiedzialności za zobowiązania podatkowe

Komornik w zakresie wykonywanych czynności jest płatnikiem podatku od towaru i usług. Podmiotowy zakres opodatkowania podatkiem od towarów i usług wyznaczają przepisy ustawy o podatku VAT. Unormowania zawarte w tej ustawie wywołują szereg wątpliwości i problemów o zróżnicowanym charakterze, przede wszystkim budzą wątpliwości, co do zgodności z prawem Unii Europejskiej. Przepisy Kodeksu postępowania cywilnego nie regulują kwestii pobierania podatku od towaru i usług z sumy uzyskanej z egzekucji. Brak takiego unormowania powoduje, że komornicy nie są w stanie terminowo wykonywać powinności płatników. Z tego też względu, że przepis art. 18 ustawy o podatku od towaru i usług budzi poważne wątpliwości, wskazane jest minimalizowanie tego ryzyka przez ubezpieczenie się od odpowiedzialności z tytułu powinności płatnika podatku VAT i innych podatków.

¹⁰ Zbigniew Szczurek, „Koszty postępowania”, w: *Egzekucja sądowa w prawie polskim*, red. Zbigniew Szczurek (Sopot, Currenda sp. z o.o., 2015), 275

Organy administracji finansowej państwa, odnosząc się bezpośrednio do brzmienia art. 15 ust. 6 u.p.t.u., nie mają wątpliwości, iż komornicy sądowi, w zakresie w jakim stosują środki przymusu zastrzeżone dla władzy publicznej, wykonują władztwo publiczne wynikające z funkcji organów władzy publicznej i tym samym są objęci regulacją ustawy VAT, co pozostaje w zgodzie z obowiązującym orzecznictwem (Pismo MF z dnia 30 lipca 2004 r., sygn. PP10-812/04MR/1556PP1).

Status podatkowo-prawny komornika, jako podatnika podatku dochodowego od osób fizycznych, nie budzi zasadniczych wątpliwości.

Od 2002 r. komornicy sądowi są opodatkowani podatkiem dochodowym na zasadach właściwych dla osób prowadzących działalność gospodarczą. Taki status podatkowy komorników wynikał z art. 28 u.k.s.e. w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z dnia 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Stanowił on, że komornik jest osobą prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów: o podatku dochodowym od osób fizycznych, o ubezpieczeniach społecznych oraz o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym.

Natomiast po nowelizacji tego przepisu ustawą z dnia 24 września 2004 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego, stanowi on, że do komornika stosuje się przepisy o podatku dochodowym od osób fizycznych, o ubezpieczeniach społecznych oraz o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, dotyczące osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą.

W świetle przepisów ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, przychody z działalności gospodarczej zasadniczo podlegają opodatkowaniu na zasadach ogólnych. Jednakże od 2004 r. ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych wprowadziła również możliwość z wyboru opodatkowania ryczałtowego. Do tego roku podatnicy mogli skorzystać wyrobu dwóch form opodatkowania ryczałtowego, tj. ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych oraz karty podatkowej. Znowelizowana w 2003 r. ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych przewidywała możliwość wyboru kolejnej formy opodatkowania, tj. opodatkowania liniowego według stawki 19% lub według skali podatkowej obowiązującej od 2009 r. zgodnie z art. 27 ust. 1 o podatku dochodowym od osób fizycznych wg skali podatkowej 18% do kwoty 85.528 zł oraz 32% od nadwyżki ponad 85.528 zł. z uwzględnieniem kosztów uzyskania przychodów wynikających z ustawy.

Ustawa z dnia 18 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie innych ustaw znowelizowała przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Jedną z wprowadzonych przez nią zmian polegała na dodaniu art. 42e. Przepis ten nakłada na komorników obowiązki związane z poborem podatku dochodowego od osób fizycznych od niektórych rodzajów egzekwowanych wierzytelności. Został on jednak tak skonstruowany, że w szeregu wypadków powstaną poważne problemy z jego wykonaniem.

Z dalszej analizy przepisów art., 42e. u.p.d.f. można wyprowadzić wnioski, że na komorniku ciążyą następujące obowiązki:

- obowiązek obliczenia zaliczki na podatek (art. 42e ust. 21 u.p.d.f.),
- obowiązek pobrania z przekazywanej wierzycielowi kwoty należnej zaliczki (art. 42e ust. 1 u.p.d.f.),
- obowiązek wpłaty pobranej kwoty na rachunek właściwego organu podatkowego (art. 42e ust. 4 w zw. z art. 38 ust. 1 u.p.d.f.),
- obowiązek sporządzenia stosowanej deklaracji i przekazania jej w momencie wpłaty pobranej zaliczki organowi podatkowemu (art. 42e ust. 4 w zw. z art. 38 ust. 1 u.p.d.f.),
- obowiązek sporządzenia i przesłania podatnikowi i organowi podatkowemu informacji o wypłaconych kwotach i pobranych zaliczkach (art. 42e ust. 4 w zw. z art. 38 ust. 1 u.p.d.f.).

Zestawienie tych obowiązków wskazuje, że przepis ten ustanawia komornika płatnikiem podatku dochodowego od osób fizycznych.

Zgodnie z art. 42e ust. 4 w zw. z art. 38 ust. 1 u.p.d.f., komornicy, działający jako płatnicy obowiązani są do przekazywania kwoty pobranych zaliczek na podatek na rachunek urzędu skarbowego właściwego według miejsca swego zamieszkania. Przekazanie pobranej zaliczki powinno nastąpić do dnia 20 miesiąca następującego po miesiącu, w którym pobrano zaliczki. W tym samym terminie należy również sporządzić i przesłać organowi podatkowemu deklarację podatkową.

W świetle orzeczenia Naczelnego Sąd Administracyjny z dnia 27 sierpnia z 2010 r., sygn. II FSK 623/09 czynności komorników sądowych, wykonywanych na własny rachunek w sposób zorganizowany w formie kancelarii komorniczej, stanowią zarobkową działalność, uregulowaną, prowadzoną w sposób zorganizowany i ciągły, spełniając wszystkie cechy działalności gospodarczej, o której mowa w art. 1a ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz.844 ze zm., - u.p.o.l.), zdefiniowaną na potrzeby ww. ustawy podatkowej w art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r., o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz.1095 ze zm.).

Komornik sądowy nie jest wprawdzie przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 u.s.d.g., ale prowadzona przez niego działalność spełnia wszystkie konstytutywne cechy działalności gospodarczej określone w art.2 u.s.d.g. Komornik jest wprawdzie funkcjonariuszem publicznym, a także organem władzy publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, jednak takie jego usytuowanie nie stoi w sprzeczności z ustaleniem, że wykonywana przez niego działalność ma charakter zarobkowy. Powyższy wniosek organy podatkowe wywiodły przede wszystkim z zawartego w art. 3a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. u.k.s.e. stwierdzenia, że komornik wykonuje czynności na własny rachunek. Na potwierdzenie poglądu, że realizowanie zadań Państwa nie wyklucza działania na własny rachunek, powołano szereg orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (wyroki: z dnia 20 stycznia 2004 r., sygn., akt SK 26/03, OTK-A 2004/1/3; z dnia 3 grudnia 2003 r., sygn. akt K 5/02; z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02; z dnia 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/3). Odnosząc się do argumentacji podatnika, odwołującego się do treści przepisów u.k.s.e., organ odwoławczy zwrócił uwagę na ewolucję rozwiązań przyjętych w art. 3a i art. 28 ustawy. Ostatnia ze zmian, polegająca na wykreśleniu

z treści art. 3a słów „... i nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej(...)”, stanowi wyrażenie potwierdzenie tezy, że działalność wykonywana przez komornika jest działalnością gospodarczą.

Odnosząc się do pozostałych warunków zakwalifikowania działalności komornika jako działalności gospodarczej, komornik spełnia warunki zorganizowania działalności. Zostało to zdeterminowane samą ustawą o komornikach sądowych i egzekucji, która narzuca sposób prowadzenia działalności komornika w formie kancelarii komorniczej (rozdział 5 oraz art. 2 i art. 3 u.k.s.e.) Nie nasuwało też (zdanie NSA) wątpliwości ustalenie, że komornik wykonuje działalność w sposób ciągły, tj. w formie powtarzających się, regularnie występujących i trwających czynności.

W wyżej przytoczonym orzeczeniu (sygn. FSK 623/09 z dnia 26.08.2010 r.) Naczelny Sad Administracyjny zajął się kwestią podatków lokalnych od pomieszczeń wykorzystywanych na kancelarię komorniczą.

Zgodnie z art. 5 u.k.s.e. komornik prowadzi kancelarię komorniczą. Jeżeli na potrzeby poprowadzonej przez siebie kancelarii komornik wykorzystuje nieruchomości będące jego własnością, wówczas może znaleźć zastosowanie art. 3 ust. 1 pkt 1-3 u.p.o.l., stanowiący, że podatnikiem podatku od nieruchomości są m.in. osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące: właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych lub użytkownikami wieczystymi gruntów. Jeśli zaś posiadanie substancji lokalowej wykorzystywanej dla potrzeb prowadzonej kancelarii komorniczej ma charakter zależny, wówczas zastosowanie może znaleźć art. 3 ust. 4 u.p.o.l., zgodnie z którym podatnikami podatku od nieruchomości są m.in. osoby fizyczne będące posiadaczami nieruchomości lub ich części.

Potwierdza to, że czynności komorników, podobnie jak usługi świadczone w zakresie wolnych zawodów prawniczych, należy zaliczyć do działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (art. 2 u.s.d.g.). Tym samym grunty i nieruchomości związane z prowadzeniem w ramach kancelarii komorniczej - działalności gospodarczej (art. 1a ust. 1 pkt 4 u.p.o.l.), jako „będące w posiadaniu (...) innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą” (art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l.) – należało opodatkować podatkiem od nieruchomości według stawek właściwych dla gruntów i budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Z powyższych rozważań wynika, że, przyjmując nawet za prawidłowe stanowisko, że komornik nie jest przedsiębiorcą (w rozumieniu art. 4 u.s.d.g. w zw. z art. 3a u.k.s.e.), to, wykonując na własny rachunek określone w ustawie czynności komornicze (art. 2 u.k.s.e.), prowadzi w sposób zorganizowany i ciągły zarobkową działalność usługową, posiadającą wszystkie cechy działalności gospodarczej, zdefiniowanej w art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.). W pełni zasadny jest więc pogląd, że na gruncie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, nieruchomość (grunt i budynek) w zakresie, w jakim przeznaczona jest na prowadzenie kancelarii komorniczej, jako znajdująca się w posiadaniu (...) „innego podmiotu prowa-

dążącego działalność gospodarczą” - powinna podlegać opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości według stawek określonych w art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a) i pkt 2 lit. b ustawy z dnia 12 stycznia, 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tj. Dz.U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 ze zm.).

Od dnia 1 stycznia 2008 r. – tj. w odniesieniu do stanu faktycznego spornej sprawy, zastosowanie ma Polska Klasyfikacja Działalności (PKD) przyjęta rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. (Dz. U. 251, poz. 1885). Według przyjętej w niej systematyki, działalność komorników (oraz notariuszy, sędziów polubownych, rzeczników patentowych, radców prawnych i mediatorów sądowych) została zaliczona do Działu 69 – Działalność prawnicza, rachunkowo-księgowa i doradztwo podatkowe, podklasa 69.10.Z - Działalność prawnicza.

Takie zaklasyfikowanie działalności komornika sądowego sytuuje go jako podmiot świadczący usługi prawnicze.

5. Zakończenie

Komornik nie jest jednak przedsiębiorcą i nie działa w ramach wolnego zawodu. Komornik nie może odmówić przyjęcia wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego, do którego przeprowadzenia jest właściwy, chociaż egzekucja nie rokowałaby szans powodzenia. Status prawny komornika, jego uprawnienia i obowiązki są ściśle określone przez ustawę. Komornik może prowadzić egzekucję i wykonywać inne powierzone mu zadania tylko na podstawie i w granicach prawa. Komornik podlega wszechstronnemu nadzorowi judykacyjnemu i administracyjnemu.

Co do swej zasady, rozwiązania przyjęte w ustawie o komornikach sądowych i egzekucji, odnoszące się do problematyki kosztów działalności egzekucyjnej, zostały pozytywnie ocenione, tak przez doktrynę, jak i praktykę. Uregulowania przyjęte w tej ustawie wpłynęły na uproszczenie zasad rządzących pobieraniem kosztów egzekucji.

Wysokość kosztów postępowania egzekucyjnego powiązana została ze skutecznością egzekucji.

Utrzymanie systemu egzekucji sądowej wymaga pieniędzy. Nigdy egzekucja sądowa nie była utrzymywana wyłącznie z budżetu państwa. Od 1 stycznia 2002 r. komornicy nie otrzymują żadnego uposażenia od państwa i cały system egzekucji sądowej utrzymywany jest z opłat i zwrotu wydatków otrzymywanych od stanu postępowania.

Obecne zasady finansowania egzekucji odpowiadają obecnemu ustrojowi państwa i gospodarki rynkowej.

Zakres źródeł dochodów finansowania działalności komornika wynika z Ustawy o Komornikach Sądowych i Egzekucji i zostały określony szczegółowo przez ustawodawcę.

Ustawodawca w treści artykułu 34 ustawy określił koszty działalności egzekucyjnej.

Działalność egzekucyjna jest jednym z przejawów życia gospodarczego i społecznego.

Sprawność systemu egzekucji ma duże znaczenie dla życia gospodarczego, zachowania płynności obrotu gospodarczego.

Komornik sądowy jest zobowiązany przestrzegać zasad praworządności.

W prowadzeniu kancelarii musi się kierować zasadą samofinansowania.

Ponosi pełną odpowiedzialność za zobowiązania podatkowe jak każdy przedsiębiorca, mimo że jest funkcjonariuszem publicznym.

Bibliografia

1. Kazimierz Lubiński. *Analiza i ocena Ustawy o Komornikach Sądowych i Egzekucji* (Sopot: Currenda sp. z o.o., 2000).
2. Zenon Knypl, Jan Treder. *Finansowanie egzekucji* (Sopot: Currenda sp. z o.o., 2003).
3. Anna Surówka, „Pozycja ustrojowa komornika jako funkcjonariusza publicznego”, w: *Status prawny Komornika Sądowego w Rzeczypospolitej Polskiej, Wybrane zagadnienia* (Sopot: Currenda sp. z o.o., 2013).
4. Mariusz Biezuński, Paweł Biezuński. *Ustawa o Komornikach Sądowych i Egzekucji. Komentarz* (Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business, 2008).
5. Jakub Stelnia. „Aplikanci i asesory komorniczy”, w: *Ustawa o Komornikach Sądowych i Egzekucji. Komentarz LEX*, red. Jarosław Świeczkowski (Warszawa: LEX a Wolters Kluwer business, 2012).
6. Andrzej Herbet. „Prawne formy działalności egzekucyjnej komornika i zasady prowadzenia kancelarii komorniczej”, w: *Założenia projektu nowej ustawy o komornikach sądowych*, red. Andrzej Maciniak (Sopot: Currenda sp. z o.o., 2013).
7. Wojciech Tomalak, *Status ustrojowy i procesowy Komornika Sądowego* (Warszawa: LEX a Wolters Kluwer business, 2014).
8. Zenon Knypl, Zbigniew Merchel, *Finansowanie egzekucji sądowej prowadzonej przez komornika sądowego* (Sopot: Currenda sp. z o.o., 2015).
9. Andrzej Marciniak. *Ustawa o Komornikach Sądowych i Egzekucji Komentarz*, (Warszawa: LexisNexis, 2014).
10. Zbigniew Szczurek. „Koszty postępowania”, w: *Egzekucja sądowa w prawie polskim*, red. Zbigniew Szczurek (Sopot, Currenda sp. z o.o., 2015).

mgr OLGA CZEKAŁSKA – KUBISIAK
PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA
IM. PREZYDENTA STANISŁAWA WOJCIECHOWSKIEGO
W KALISZU
olgaczekalska@wp.pl

ZMIANY DEMOGRAFICZNE W POLSCE I KONIECZNOŚĆ EFEKTYWNEGO WYKORZYSTANIA ZASOBÓW W ZAKRESIE OCHRONY ZDROWIA

STRESZCZENIE

Artykuł składa się z rozdziałów poprzedzonych wstępem i zakończonych podsumowaniem. W rozdziałach przedstawiono problem demograficzny, związany ze starzejącym się społeczeństwem i wyzwania, jakie w związku z tym ciążą na systemie ochrony zdrowia. Polski system opieki zdrowotnej nie posiada wystarczających zasobów finansowych, dlatego wciąż poszukujemy nowych rozwiązań. Jest to dylemat, który dotyczy nie tylko naszego kraju, ale również innych państw na świecie. Mimo oporu ze strony społeczeństwa odnoszącego się do współfinansowania świadczeń medycznych, wydaje się, że może okazać się to konieczne. Każdy sposób pozwalający na zwiększenie efektywności funkcjonowania podmiotów leczniczych wydaje się godny uwagi.

SUMMARY

The article consists of chapters preceded by an introduction, with a short summary at the end. The chapters investigate a demographic issue of aging society and therefrom resulting challenges for the healthcare system. The Polish healthcare system has no sufficient financial assets, therefore we continuously search for new solutions. Not only our country faces this dilemma. It concerns many other countries in the world. Despite the society's resistance towards co-financing the health services, it may turn out to be necessary. Any way to increase the efficiency of healthcare units seems worth attention.

1. Wstęp

Opieka zdrowotna w Polsce zagwarantowana została już w Konstytucji RP z 1997 roku. Zgodnie z art. 68 każdy ma prawo do ochrony zdrowia, obywatelom niezależnie od ich sytuacji materialnej władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku, do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. W związku z tym obywatele oczekują, że każde świadczenie medyczne zostanie im zapewnione nieodpłatnie, a koszty zostaną pokryte z budżetu państwa, czyli przez nas wszystkich. Każdego roku w budżecie państwa zagwarantowana jest określona suma przeznaczona jest

na finansowanie funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej. To jednak przestaje wystarczać. Dotyczy to wszystkich państw UE. Polska jest jednym z krajów, gdzie system opieki zdrowotnej jest głęboko niedofinansowany. Oczekiwania społeczeństwa są natomiast coraz większe. Dzięki osiągnięciom nauki żyjemy coraz dłużej i oczekujemy, że będzie to życie w dobrym zdrowiu. Aby do tego doszło system opieki zdrowotnej musi być bardziej efektywny, dlatego dzisiaj każde państwo na świecie szuka sposobów na podniesienie wydajności w zakresie usług medycznych. Celem niniejszego opracowania jest zaprezentowanie, na ile demograficzne zmiany związane z wydłużającym się życiem ludzi stanowią wyzwanie dla opieki zdrowotnej i czy konieczne jest poszukiwanie dodatkowych źródeł finansowania poprzez bardziej efektywne działanie.

2. Starzejące się społeczeństwo

Medycyna jest jedną z dziedzin, gdzie postęp technologiczny jest bardzo zauważalny. Powstają nowe technologie zarówno w zakresie sprzętu, technik działania czy farmakologii. To powoduje, że żyjemy coraz dłużej. Tabela nr 1 przedstawia zmiany przeciętnego trwania życia w ciągu ostatnich kilku lat w krajach UE.

Tab. 1. Przeciętne trwanie życia

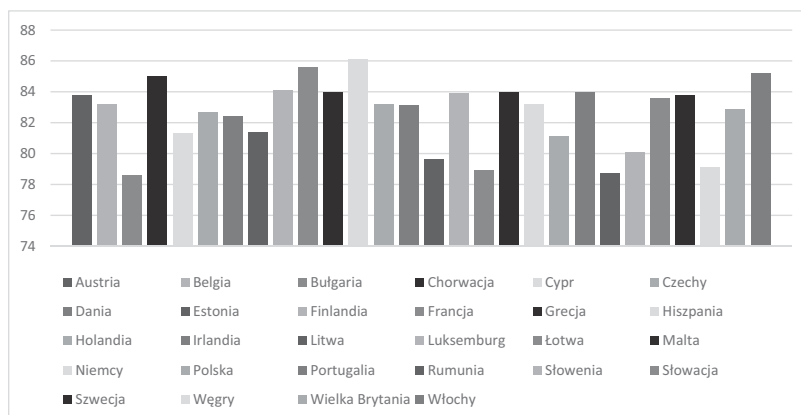
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Austria	79,5	80,1	80,3	80,6	80,5	80,7	81,1	81,1	81,1
Belgia	79,1	79,5	79,9	79,8	80,1	80,3	80,7	80,5	80,7
Bułgaria	72,5	72,5	73	73,3	73,7	73,8	74,2	74,4	74,9
Chorwacja	75,3	75,9	75,8	76,0	76,3	76,7	77,2	77,3	77,8
Cypr	78,7	80,1	79,8	80,6	81,0	81,0	81,5	81,2	82,5
Czechy	76,1	76,7	77,0	77,3	77,4	77,7	78,0	78,1	78,3
Dania	78,4	78,4	78,8	79,0	79,3	79,3	79,9	80,2	80,4
Estonia	73,0	73,2	73,2	74,4	75,3	76,0	76,6	76,7	77,5
Finlandia	79,1	79,5	79,6	79,9	80,1	80,2	80,6	80,7	81,1
Francja	80,3	80,9	81,3	81,4	81,5	81,8	81,3	82,1	82,4
Grecja	79,5	79,8	79,7	80,2	80,4	80,6	80,8	80,7	81,4
Hiszpania	80,3	81,1	81,1	81,5	81,9	82,4	82,6	82,5	83,2
Holandia	79,6	80,0	80,4	80,5	80,9	81,0	81,3	81,2	81,4
Irlandia	79,0	79,3	79,7	80,2	80,2	80,8	80,9	80,9	81,1
Litwa	72,2	71,0	70,7	71,7	72,9	73,3	73,7	74,1	74,1
Luksemburg	79,6	79,4	79,5	80,7	80,8	80,8	81,1	81,5	81,9
Łotwa	70,6	70,6	70,8	72,1	72,8	73,1	73,9	74,1	74,3
Malta	79,4	79,5	79,9	79,7	80,4	81,5	80,9	80,9	81,9
Niemcy	79,4	79,9	80,1	80,2	80,3	80,5	80,8	81,0	80,9
Polska	75,0	75,1	75,2	75,5	75,7	75,2	76,5	76,7	77,0

Portugalia	78,2	79,0	79,3	79,5	79,7	80,1	80,7	80,6	80,9
Rumunia	71,9	72,5	73,1	73,5	73,7	73,7	74,4	74,4	75,2
Słowacja	74,1	74,5	74,6	74,9	75,3	75,6	76,1	76,3	76,6
Słowenia	77,5	78,3	78,4	79,1	79,4	79,8	80,1	80,3	80,5
Szwecja	80,7	81,0	81,1	81,3	81,5	81,6	81,9	81,8	82,0
Węgry	73,3	73,5	73,6	74,2	74,4	74,7	75,1	75,3	75,8
Wielka Brytania	79,2	79,5	79,7	79,8	80,4	80,6	81,0	81,0	81,1
Włochy	80,9	81,4	81,6	81,7	81,8	82,2	82,4	82,4	82,9

Źródło: dane GUS

Jak widać z powyższych danych w ciągu ostatnich lat długość życia we wszystkich krajach uległa wydłużeniu. W Polsce w latach 2005-2013 były to 2 lata. Najdłużej żyją obywatele Hiszpanii, gdzie przeciętna długość życia wynosi 83,2 lata i jest o 6,2 lata dłuższa niż w Polsce. Natomiast najkrócej żyją obywatele Litwy – 74,1 lat, tj. o 2,9 roku krócej niż obywatele polscy. Jeżeli spojrzymy na płeć, to najdłużej żyją kobiety w Hiszpanii, ze średnią 86,1 i Francji – 85,6, natomiast najkrócej w Rumunii – 78,7. Przeciętna długość życia Polki to 81,1 lat.

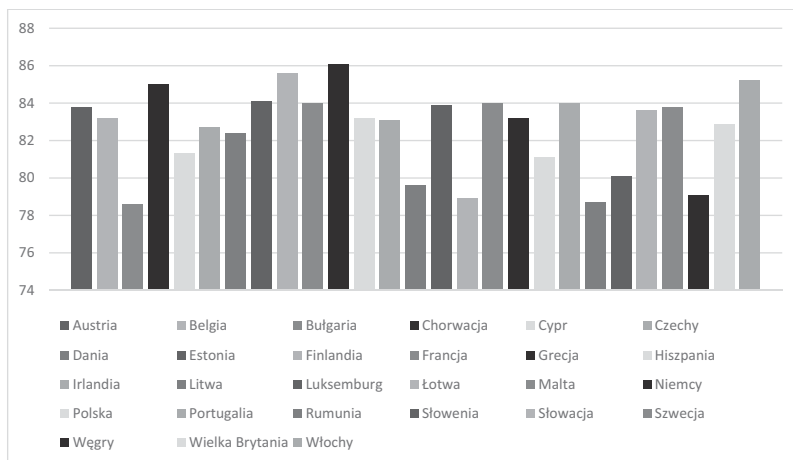
Rys. 1. Przeciętna długość życia kobiet w krajach UE



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

W przypadku mężczyzn najdłużej żyją Włosi – 80,3 lata, następnie Szwedzi i Hiszpanie – 80,2 lata. Najkrócej natomiast żyją Litwini – 68,5 lat. W przypadku mężczyzn w Polsce to 73,1 lat.

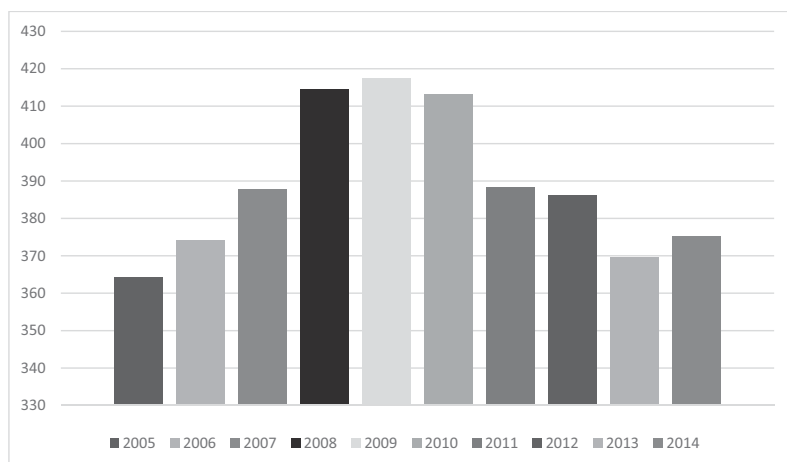
Rys. 2. Przeciętna długość życia mężczyzn w krajach UE



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Europa boryka się również z niskim przyrostem naturalnym. Spada dzietność kobiet. W Polsce w roku 2014 wynosiła ona 1,29. Przyjmuje się natomiast, że współczynnik dzietności zapewniający zastępowalność pokoleń wynosi 2,1. Według danych CIA (Central Intelligence Agency) w 2015 roku współczynnik dzietności w Polsce wynosił 1,33 dziecka na jedną kobietę w wieku rozrodczym. Na 224 badane państwa zajęliśmy 216 miejsce.¹ Mimo, że w Polsce zauważalny jest wzrost urodzeń, to jednak nie jest to poziom zadowalający.

Rys. nr 3. Urodzenia w Polsce (w tys.)

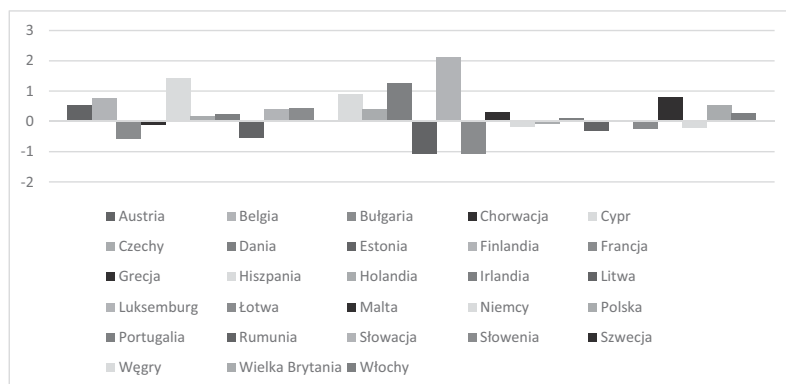


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

¹ Najnowsze dane. Poziom dzietności w Polsce dramatycznie niski, [online], [dostęp: 14.04.2016]. Dostępny: <https://www.wprost.pl/523361/Najnowsze-dane-Poziom-dzietnosci-w-Polsce-dramatycznie-niski>

W Polsce według danych GUS z 2014 roku liczba urodzin 375,2 tys., co daje 9,7 na 1000 osób. W roku 2015 wskaźnik ten nieznacznie spadł i ułożył się na poziomie 9,6 urodzeń na 1000 osób. Powoduje to ujemny przyrost naturalny. W roku 2014 wynosił on -1,3 tys. W roku 2015 można przyjąć podobne wartości. Analizując dane dotyczące narodzin, zgonów oraz migracji można ustalić wskaźnik wzrostu populacji.

Rys. nr 4. Wskaźnik wzrostu populacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CIA, www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2002rank.html [dostęp: 15.04.2016].

Jak wynika z powyższych danych najlepsza sytuacja jest w Luksemburgu, gdzie współczynnik wzrostu populacji wynosi 2,13, a najtrudniejsza na Litwie i Łotwie ze współczynnikami -1,06. W Polsce wynosi -0,09. Prognozy wskazują na stały spadek ludności.

Pozytywna tendencja wzrostu długości życia wiąże się z postępującym starzeniem społeczeństwa, czyli ze wzrostem liczby osób starszych i sędziwych, w tym cierpiących na liczne dolegliwości i często poważne choroby terminalne.² Mimo poprawy subiektywnej oceny stanu zdrowia, u co drugiego mieszkańca Polski (52%) występowały długotrwałe problemy zdrowotne lub choroby przewlekłe, trwające co najmniej 6 miesięcy. Częstotliwość występowania takich problemów rośnie wraz z wiekiem. O ile wśród ludzi młodych do 30 roku życia długotrwałe problemy zdrowotne występują niezbyt często (u co 4. osoby), o tyle wśród ludzi starszych, zwłaszcza po ukończeniu 60 roku życia – bardzo często.

² Wróblewska Wiktoria, „Demograficzne i zdrowotne aspekty ochrony zdrowia w Polsce”, W: *System ochrony zdrowia. Problemy i możliwości ich rozwiązania*, pod red. Nojszewska Ewelina (Warszawa: Wydawnictwo Lex, 2011), 404.

Ponad 70% osób w wieku 50-59 lat sygnalizowało wystąpienie takich problemów, wśród osób w wieku 60-69 lat już 85% oraz ponad 90% wśród ludzi najstarszych.³

Tabela nr 2. Najczęstsze choroby lub dolegliwości wg płci (2014 rok)

Mężczyźni	w %	Kobiety	w %
Wysokie ciśnienie krwi	47,2	Wysokie ciśnienie krwi	56,3
Bóle dolnej partii pleców	36,2	Choroba zwyrodnieniowa stawów	47,3
Choroba zwyrodnieniowa stawów	29,0	Bóle dolnej partii pleców	45,5
Choroba wieńcowa, dusznica bolesna	24,8	Bóle szyi (karku) lub inne przewlekłe dolegliwości szyi (karku)	33,9
Bóle środkowej partii pleców	24,0	Bóle środkowej partii pleców	32,4
Bóle szyi (karku) lub inne przewlekłe dolegliwości szyi (karku)	23,7	Choroba wieńcowa, dusznica bolesna	28,0
Choroby prostaty (przerost gruczołu krokowego)	22,5	Cukrzyca	17,6
Cukrzyca	17,7	Choroby tarczycy	17,2
Zawał serca i jego konsekwencje	13,0	Nietrzymanie moczu, problemy z kontrolowaniem pęcherza moczowego	15,4

Źródło: dane GUS

Najczęstszą przyczyną śmierci osób w wieku poprodukcyjnym (65 lat i więcej) stanowią choroby układu krążenia i nowotwory złośliwe. Umieralność z powodu nowotworów jest w Polsce wyższa niż w innych krajach UE – 20% w przypadku mężczyzn i 10% w przypadku kobiet.⁴

Wszystko to powoduje duże wyzwania dla systemu ochrony zdrowia. Nie tylko związane jest to z koniecznością zapewnienia opieki geriatrycznej, leczenia oraz stosowania odpowiedniej profilaktyki, ale również z zapewnieniem odpowiedniego jej finansowania. Ponadto osoby starsze często uważane są za gorsze, bo nie przynoszą korzyści ekonomicznych. Prognozy na dalsze lata nie są zbyt optymistyczne. Polska, ale i inne kraje UE, będą borykały się ze starzejącym się społeczeństwem i muszą znaleźć rozwiązanie tego problemu.

³ GUS, *Zdrowia i zachowania zdrowotne mieszkańców Polski w świetle Europejskiego Ankietowego Badania Zdrowia 2014r.* (Warszawa: Wydawnictwo GUS, 2015), 4.

⁴ Didkowska Joanna, Wojciechowska Urszula. *Zachorowania i zgony na nowotwory złośliwe w Polsce.* Krajowy Rejestr Nowotworów, Centrum Onkologii - Instytut im. Marii Skłodowskiej - Curie. Dostępne na stronie <http://onkologia.org.pl/k/epidemiologia/> dostęp z dnia 01/05/2016.

3. Efektywność w ochronie zdrowia

Cały system opieki zdrowotnej w Polsce jest niedofinansowany, a działanie jego jest nieefektywne. Kolejne rządy próbują podejmować działania zmierzające do poprawy tej sytuacji, ale do tej pory tak naprawdę nikomu nie udało się odnieść sukcesu. Obecnie podmioty świadczące usługi medyczne znalazły się w sytuacji, która z ekonomicznego punktu widzenia oznacza, że żeby przetrwać muszą przyswoić sobie dotychczas obce mechanizmy gry rynkowej i w taki sposób stworzyć swój wizerunek, by okazać się konkurencyjnym podmiotem na rynku usług medycznych.⁵ Większa efektywność działania stała się koniecznością, a nie problemem wyboru. Dlatego trzeba szukać sposobów obniżenia kosztów, likwidacji źródeł marnotrawstwa i zwiększenia rentowności.⁶ Dzisiaj szpital postrzegany jest coraz częściej jako przedsiębiorstwo. A współczesne „przedsiębiorstwa funkcjonują w warunkach nasilającej się zmienności otoczenia, musi je cechować elastyczność przystosowania się do zmian, przejawiająca się zdolnością do uczenia się i szybkiej adaptacji nowych warunków, kreatywności i zdolności do innowacji”.⁷ W Polsce szpitalom na razie nie do końca się to udaje, gdyż nie są w wystarczającym zakresie autonomiczne. Powstanie Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej dało im pewien zakres samodzielności, ale nie spowodowało to zmiany w całym systemie ochrony zdrowia. Dało jedynie szpitalom namiastkę działania jako przedsiębiorca. Zgodnie z art. 52 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej pokrywa z posiadanych środków i uzyskanych przychodów koszty działalności i reguluje zobowiązania. Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej gospodaruje samodzielnie przekazanymi w nieodpłatne użytkowanie nieruchomościami i majątkiem Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego oraz majątkiem własnym. Natomiast już zbycie nieruchomości wymaga zgody podmiotu tworzącego. Zaletą tej formy organizacyjno-prawnej szpitala jest to, że może uzyskiwać środki finansowe z:

- odpłatnej działalności leczniczej, chyba, że przepisy odrębne stanowią inaczej,
- wydzielonej działalności innej niż wymieniona w pkt 1, jeżeli statut przewiduje prowadzenie takiej działalności,
- odsetek od lokat,
- darowizn, zapisów, spadków oraz ofiarności publicznej, także pochodzenia zagranicznego.

Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej pokrywa we własnym zakresie ujemny wynik finansowy. Podmiot tworzący Samodzielny Publiczny

⁵ Frączkiewicz – Wronka Aldona, Austen Agata, „Problemy efektywności i jakości w ochronie zdrowia” w: *Ochrona zdrowia i gospodarka. Mechanizmy rynkowe, a regulacje publiczne*, pod red. Ryc Kazimierz, Skrzypczak Zofia (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, 2008), 162.

⁶ Skrzypek Elżbieta, *Jakość i efektywność* (Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie – Skłodowskiej, 2002), 188.

⁷ Tamże, s. 187.

Zakład Opieki Zdrowotnej może, w terminie 3 miesięcy od upływu terminu zatwierdzenia sprawozdania finansowego, pokryć ujemny wynik finansowy za rok obrotowy tego zakładu, jeżeli wynik ten, po dodaniu kosztów amortyzacji, ma wartość ujemną – do wysokości tej wartości⁸. Jeżeli nie nastąpi to w ciągu 12 miesięcy musi dojść do zmiany organizacyjno – prawnej szpitala lub do jego likwidacji. W przypadku Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej dyrektor szpitala nie ponosi odpowiedzialności osobistej za zobowiązania szpitala. Długi szpitala przechodzą na własność podmiotu tworzącego, a ostatecznie Skarb Państwa.

Kolejnym krokiem mającym na celu zwiększenie efektywności działania szpitali w Polsce miała być możliwość ich komercjalizacji. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej dała możliwość, a w określonych sytuacjach zmusza szpitale do przekształcenia się w spółki kapitałowe (spółki akcyjne lub z o.o.). Większość szpitali, która zdecydowała się, bądź została zmuszona do podjęcia tego kroku wybrała formę spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Zgodnie z art. 75 ww. ustawy organem dokonującym przekształcenia samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej w spółkę kapitałową, jest:

- minister właściwy do spraw Skarbu Państwa – w przypadku samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym jest minister, centralny organ administracji rządowej albo wojewoda,
- organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego – w przypadku samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym jest jednostka samorządu terytorialnego,
- rektor – w przypadku samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym jest publiczna uczelnia medyczna albo publiczna uczelnia prowadząca działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie nauk medycznych,
- dyrektor Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego – w przypadku samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym jest centrum.

Wydawało się, że szpital działający w formie spółki kapitałowej będzie posiadał większą autonomię i jego działanie będzie bardziej efektywne. W rzeczywistości szpitale, które dobrze radziły sobie przed przekształceniem, nadal są w dobrej kondycji, natomiast te, które przekształciły się z powodów finansowych, zwykle po pierwszym okresie stabilizacji, związanym z umorzeniem zobowiązań finansowych, znów nie radzą sobie na rynku usług medycznych. Potwierdza to raport NIK z marca 2015 roku, dotyczący szpitali samorządowych przekształconych w spółki.⁹ Oczywiście są również wyjątki. Szpitale przekształcone w spółki zostają wpisane do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze

⁸ Art. 59 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. 2011 Nr 112, poz. 654 z późn. zm.).

⁹ Raport NIK, *Działalność szpitali samorządowych przekształconych w spółki kapitałowe*, (Warszawa 2015), 8.

Sądowym. Dało to możliwość uzyskiwania dodatkowych środków finansowych, poprzez działalność prowadzoną odpłatnie. Często szpitale państwowe nie mogą wykorzystać całego swojego potencjału, gdyż ograniczają je kontrakty zawarte z Narodowym Funduszem Zdrowia. Szpital, który został skomercjalizowany nadal wykonuje świadczenia, które przysługują pacjentom w ramach powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, ale jednocześnie może zarabiać jak przedsiębiorca. Długie kolejki na określone świadczenia medyczne powodują, że część osób nie chce czekać, a ich sytuacja materialna pozwala na pokrycie kosztów np. zabiegu. Korzystają wtedy z placówek stricte prywatnych. W przypadku przekształcenia szpitala w spółkę kapitałową dochodzi do uproszczenia procesu decyzyjnego. Pojawia się możliwość kredytowania. Poza tym Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej nie jest nastawiony na cel zarobkowy. Dodatkowo w przypadku skomercjalizowanego szpitala zmienia się odpowiedzialność osób zarządzających. W przypadku Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej dyrektor nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania placówki. Wygenerowany dług przechodzi na organ założycielski, którym jest zazwyczaj jednostka samorządu terytorialnego. Na końcu dług jest przejmowany przez Skarb Państwa. W wyniku przekształcenia szpitala zaczyna on działać na podstawie Kodeksu Spółek Handlowych i Kodeksu Cywilnego co powoduje, że prezes spółki ponosi odpowiedzialność całym swoim majątkiem, jak również podlega odpowiedzialności karnej.¹⁰ Można zatem przypuszczać, że osoba decydująca się pracować na takim stanowisku będzie menadżerem, który wie jak dobrze kierować przedsiębiorstwem, a decyzje przez nią podejmowane będą rozsądne i odpowiedzialne. W Polsce dla większości społeczeństwa komercjalizacja to działanie równoważne z prywatyzacją, a tym samym odpłatnością wszystkich świadczeń.

Na prywatyzację szpitali w Polsce nie ma jednak zgody społecznej. Poza tym sytuacja finansowa szpitala jest uzależniona od liczby zrealizowanych świadczeń, ich ceny i kosztów. Płatnik ustala cenę usług i zawiera kontrakt na określone świadczenia. Istnieje zatem obawa, że szpitale będą realizowały dobrze płatne usługi, a tym samym znacznemu wydłużeniu ulegną kolejki wśród pacjentów oczekujących na świadczenia niskopłatne. Zmiany w opiece zdrowotnej były i są ściśle związane z życiem politycznym. Partie polityczne mają wpływ na ostateczny kształt reform i zmian w funkcjonowaniu opieki zdrowotnej. Obecnie zauważamy spowolnienie procesu komercjalizacji szpitali. Planuje się odejście od tego, a nawet powrót szpitali, działających obecnie w formie spółek, do poprzedniej formy organizacyjno-prawnej. Z danych NIK wynika, że przekształceniom organizacyjno-prawnym podlegały 174 szpitale, przy czym 125 pod rządami ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, a 49 na podstawie ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej.

W obecnych czasach wszystkie kraje, nie tylko Polska, starają się znaleźć sposób na sprawniejsze funkcjonowanie systemu opieki zdrowotnej. Wiele krajów euro-

¹⁰ Czekalska – Kubisiak Olga, „Uwarunkowania przekształceń szpitali w spółki w południowej Wielkopolsce”, w: *Zarządzanie zdrowiem, a problemy społeczeństwa obywatelskiego*, red. Depta Adam (Łódź: Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, 2014), 112.

pejskich postawiło na nową formę organizacyjno – prawną, tzw. modele pół-autonomiczne, które dzięki uzyskanej swobodzie mają możliwość działania bardziej efektywnego, umożliwiającego lepiej wykorzystać posiadane zasoby i potencjał. Pomimo różnych trudności, większość tych szpitali ma więcej swobody w podejmowaniu decyzji, aniżeli szpitale typowo publiczne. Może nie każdy przekształcony szpital jest innowacyjny we wszystkim, ale przede wszystkim w takich dziedzinach jak zatrudnianie, zwalnianie, premie i zachęty finansowe, satysfakcja pacjentów, ustalanie celów strategicznych. Nowe modele cieszą się popularnością zarówno po stronie pacjentów, jak i polityków.¹¹ Pełna autonomia szpitala wydaje się niemożliwa do osiągnięcia. Przede wszystkim wynika to z tego, że system ochrony zdrowia w każdym kraju to kosztowna, ale i konieczna instytucja, w większym lub mniejszym zakresie uzależniona od finansowania publicznego. Dużym ograniczeniem bywają również regulacje prawne poszczególnych państw. Szpitale i cały sektor ochrony zdrowia postrzegane są jako część sektora publicznego, a zatem wychodzi się z założenia, że powinny być pod stałą kontrolą państwa. Tym bardziej, że zwykle rząd (Minister Zdrowia) jest odpowiedzialny za zapewnienie społeczeństwu tych usług. Nawet w Holandii, gdzie szpitale są prywatne i nie podlegają bezpośrednio Ministrowi Zdrowia, zdarzyło się, że szpital zwrócił się do ministra, by pomógł w przeciwdziałaniu upadłości szpitala. Ministerstwo przekazało środki finansowe, ale jednocześnie wyznaczyło swojego przedstawiciela w Radzie Nadzorczej szpitala, z prawem weta w ważnych decyzjach.¹² Zatem wszystkie kraje upatrują wzrostu efektywności systemu ochrony zdrowia w ograniczeniu wpływów politycznych na jego działalność, przede wszystkim na rozdzieleniu sfery polityki od sfery finansowania działalności placówek świadczących usługi medyczne, ale nie do końca się to udaje. Również w Polsce okazuje się, że instytucje finansujące oraz organy założycielskie są ściśle upolitycznione, co utrudnia realizację polityki zdrowotnej.¹³

Wydaje się, że nie jest możliwe efektywniejsze wykorzystanie istniejących zasobów. Dlatego też konieczne wydaje się sięgnięcie do innych niż publiczne form finansowania opieki zdrowotnej. Najczęściej mówi się o:

- współpłatności pacjenta,
- dodatkowych ubezpieczeniach.

W Polsce jakiegokolwiek rozmowy o dodatkowym (poza publicznym) finansowaniu świadczeń medycznych napotykają na duży opór. Istnieje obawa, że oznaczałoby to ograniczony dostęp do drogich świadczeń i technologii przez osoby uboższe. A zdrowie jest traktowane jako dobro przysługujące każdemu człowiekowi bez jakiegokolwiek dyskryminacji, również finansowej. Z drugiej strony brak jakiegokolwiek odpłatności za usługi medyczne może doprowadzić do tego,

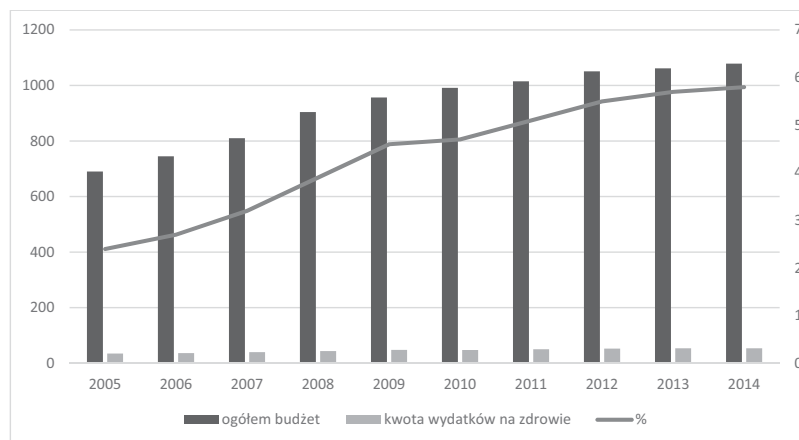
¹¹ Saltman Richard, Duran Antonio., Dubois Hans, *Governing Public Hospitals. Reform strategies and the movement towards institutional autonomy*, (Copenhagen: European Observatory on Health Systems and Policies, 2011), 71.

¹² Tamże, s. 70.

¹³ Dobska Monika, Rogoziński Kazimierz, *Podstawy zarządzania zakładem opieki zdrowotnej* (Warszawa: Wydawnictwo PWN, 2008), 23.

że pacjenci nadużywają korzystania ze świadczeń. Nadużycia mogą znajdować się również po stronie podmiotu świadczącego usługi medyczne, bo zależy mu na zysku i dlatego będzie zlecał dodatkowe badania, które są wysokopłatne. Poza tym dziś już i tak doszło do sytuacji, że gospodarstwa domowe ponoszą bezpośrednie koszty związane ze zdrowiem.

Rys. nr 5. Przeciętne miesięczne wydatki na jedną osobę w gospodarstwie domowym na zdrowie w latach 2005-2014. (PLN)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Poza opłatami bezpośrednimi, które pacjenci ponoszą korzystając ze świadczeń prywatnych, mogą funkcjonować inne dopłaty, które chętnie wprowadziło wiele państw na świecie. Są to przede wszystkim:

- współpłatność – określona wysokość opłaty uiszczana w momencie otrzymania każdego świadczenia (zazwyczaj są to opłaty niewielkie mieszczące się w granicach kilku Euro),
- współubezpieczenie – wskazuje udział ubezpieczonego w kosztach leczenia (procentowo określony udział pacjenta i firmy ubezpieczeniowej),
- udział własny – kwota, którą w pierwszej kolejności musi wpłacić ubezpieczony, by pozostałą część pokrył ubezpieczyciel.¹⁴

Kraje, które przewidują takie formy udziału pacjentów w finansowaniu świadczeń opieki zdrowotnej zwykle określają kwotowy lub procentowy udział pacjenta. Zawierają również katalog podmiotów, które zostały wyłączone z ponoszenia dodatkowych kosztów. Zazwyczaj dotyczy to dzieci, kobiet w ciąży, eme-

¹⁴ Tyszką Anna, „Współuczestniczenie pacjentów w kosztach usług medycznych w systemach ochrony zdrowia na świecie”, w: *System ochrony zdrowia. Problemy i możliwości ich rozwiązań*, red. Nojszewska Ewelina (Warszawa: Wydawnictwo LEX, 2011), 175.

rytów, osób przewlekłe chorych czy bezdomnych. Państwa ustalają również limit roczny dopłat, po osiągnięciu którego pacjent nie ponosi dodatkowych kosztów.

4. Zakończenie

Starzenie się społeczeństwa oraz niewystarczające zasoby stanowią i zapewne będą stanowiły w najbliższych latach wyzwania dla systemu ochrony zdrowia. Państwa, w tym również Polska, odczuwają problemy związane z niżem demograficznym. Dzisiaj już mamy problem z finansowaniem wszystkich świadczeń medycznych, a może być jeszcze gorzej. Budżet państwa nie zapewni wystarczającej puli pieniędzy, aby system ten działał sprawnie. Fakt, że mamy coraz mniej ludzi w wieku produkcyjnym powoduje również, że wpływy do budżetu państwa będą coraz mniejsze. Zgodnie z założeniami opracowanej przez Główny Urząd Statystyczny prognozy demograficznej, obejmującej okres do 2050 r., w przyjętej perspektywie wystąpi znaczne zmniejszenie liczby dzieci i osób dorosłych, zaś zwiększy się liczba i udział osób starszych. Wiadomo również, że leczenie ludzi w starszym wieku jest najbardziej kosztochłonne, gdyż w największym zakresie korzystają ze świadczeń medycznych.

Każde społeczeństwo musi znaleźć swój model zarządzania szpitalem, aby zmierzyć się z wyzwaniami. Nie należy kopiować innych, ale trzeba uczyć się od siebie nawzajem. Jasno określone role i obowiązki ułatwiają skuteczne działanie. Dobrze podejmowane decyzje pomogą dostosować usługi do zamierzonych celów.¹⁵

Bibliografia:

1. Czekalska – Kubisiak Olga, „Uwarunkowania przekształceń szpitali w spółki w południowej Wielkopolsce”. w: *Zarządzanie zdrowiem, a problemy społeczeństwa obywatelskiego*, red. Depta Adam, 104-115. Łódź: Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, 2014.
2. Dobska Monika, Rogoziński Kazimierz. *Podstawy zarządzania zakładem opieki zdrowotnej*. Warszawa: Wydawnictwo PWN, 2008.
3. Frączkiewicz – Wronka Aldona, Austen Agata. „Problemy efektywności i jakości w ochronie zdrowia”. w: *Ochrona zdrowia i gospodarka. Mechanizmy rynkowe, a regulacje publiczne*, pod red. Ryć Kazimierz, Skrzypczak Zofia, 160-172, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, 2008.
4. Saltman Richard, Duran Antonio, Dubois Hans. *Governing Public Hospitals. Reform strategies and the movement towards institutional autonomy*. Copenhagen: Wydawnictwo European Observatory on Health Systems and Policies, 2011.
5. Skrzypek Elżbieta. *Jakość i efektywność*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie – Skłodowskiej, 2002.
6. Tyszka Anna, „Współuczestniczenie pacjentów w kosztach usług medycznych w systemach ochrony zdrowia na świecie”. w: *System ochrony zdrowia*.

¹⁵ 15. Saltman Richard, Duran Antonio, Dubois Hans, *Governing Public Hospitals. Reform strategies and the movement towards institutional autonomy*, 82.

- Problemy i możliwości ich rozwiązań*, red. Nojszewska Ewelina, 174-193. Warszawa: Wydawnictwo LEX, 2011.
7. Wróblewska Wiktoria. „Demograficzne i zdrowotne aspekty ochrony zdrowia w Polsce”. w: *System ochrony zdrowia. Problemy i możliwości ich rozwiązania*, pod red. Nojszewska Ewelina, 389-406. Warszawa: Wydawnictwo Lex, 2011.
8. Akty prawne:
9. Konstytucja RP, ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78 poz. 483 z późn. zm.)
10. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. 2011 Nr 112 poz. 654 z późn. zm.).

Źródła internetowe:

1. Didkowska Joanna, Wojciechowska Urszula. *Zachorowania i zgony na nowotwory złośliwe w Polsce*. Krajowy Rejestr Nowotworów, Centrum Onkologii - Instytut im. Marii Skłodowskiej - Curie. [online], [dostęp: 01.05.2016] Dostępny:<http://onkologia.org.pl/k/epidemiologia/>
2. <http://stat.gov.pl>
3. *Najnowsze dane. Poziom diety w Polsce dramatycznie niski*, [online], [dostęp: 14.04.2016]. Dostępny: <https://www.wprost.pl/523361/Najnowsze-dane-Poziom-dietnosci-w-Polsce-dramatycznie-niski>
4. Raport NIK, *Działalność szpitali samorządowych przekształconych w spółki kapitałowe*, Warszawa 2015, [online], [dostęp 02.05.2016]. Dostępny: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,8411,vp,10488.pdf>
5. Wskaźnik Wzrostu populacji, [online], [dostęp: 14.04.2016], Dostępny: www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2002rank.html

dr RYSZARD ORLIŃSKI
PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA IM. PREZYDENTA
STANISŁAWA WOJCIECHOWSKIEGO W KALISZU
ryszard_orlinski@poczta.onet.pl

dr MAŁGORZATA MACUDA
UNIwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
malgorzata.macuda@ue.poznan.pl

BUDŻETOWANIE DZIAŁALNOŚCI SZPITALA

STRESZCZENIE

Budżetowanie to efektywna metoda zarządzania współczesnym przedsiębiorstwem. Celem artykułu jest przedstawienie możliwości zastosowania budżetowania w zarządzaniu działalnością szpitala. W artykule wykorzystano studium przypadku jako metodę badawczą, a za przypadek przyjęto jednostkę gospodarującą jaką jest szpital z jego specyfiką działalności leczniczej. Przedstawiono procedurę budżetowania z przykładowymi budżetami oraz możliwości analizy danych zawartych w budżetach planowanych oraz rzeczywiście zrealizowanych. Wskazano również korzyści wprowadzenia budżetowania w szpitalu oraz możliwości podejmowania decyzji w oparciu o informacje pochodzące z analizy wielkości budżetowanych.

SUMMARY

Budgeting is an effective management method of the modern enterprise. The aim of this article is to present the possibilities of the application of budgeting to manage the hospital activity. In the article, the case study is used as a research method, and the case constitutes the hospital (economic entity) with its specific medical activity. The budgeting procedure with examples of budgets and the possibilities to analyze the data contained in the planned and realized budgets were presented. The authors pointed benefits of introducing the budgeting at the hospital and the possibilities of making decisions based on the information received from the analysis of the budgets.

1. Wstęp

Realizowana od początku XXI wieku reforma opieki zdrowotnej w Polsce ma na celu zwiększenie efektywności wykorzystywania ograniczonych środków finansowych poprzez stworzenie odpowiednich warunków funkcjonowania rynku usług medycznych. Szpitale, zawierając z Narodowym Funduszem Zdrowia (NFZ) umowy na realizację świadczeń zdrowotnych, oczekują określonych przychodów niezbędnych do pokrycia kosztów prowadzonej działalności. Potrzeba planowania przychodów i kosztów związana jest z funkcjonowaniem szpitala na konkurencyjnym rynku usług medycznych, zaś możliwości planowania związane są z posiadaniem określonych informacji gromadzonych i przetwarzanych w rachunkowości.

Mało który problem jest obecnie w polskiej opiece zdrowotnej przedmiotem takiego zainteresowania, intensywnych dyskusji i dociekań, jak kontraktowanie świadczeń zdrowotnych. Z kontraktowaniem świadczeń wiąże się bowiem przyszłość szpitali. Planowanie działalności leczniczej szpitali możliwe jest w oparciu o realne warunki ich funkcjonowania. Przemiany na rynku usług medycznych realizowane od wielu lat wymusiły na szpitalach zmiany w systemie zarządzania. Pozyskiwanie środków finansowych z NFZ i innych źródeł na pokrycie potrzeb funkcjonowania szpitali zostało usankcjonowane prawnie¹. Rynek usług medycznych stał się rynkiem konkurencyjnym, którym rządzą mechanizmy rynkowe. Mimo urynkowienia opieki zdrowotnej, szpitale nie stały się jednak pełnoprawnymi przedsiębiorstwami w rozumieniu rynku gospodarczego². Specyfika świadczonych usług medycznych oraz system finansowania opieki zdrowotnej powoduje, że nie wszystkie zasady i mechanizmy rynkowe mogą być przeniesione na grunt szpitali. Niemniej jednak efektywność ekonomiczna szpitali wymuszana jest przez system finansowania opieki zdrowotnej.

Teoria zarządzania mówi o czterech podstawowych funkcjach zarządzania jakimi są planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrola³. Wspomagając zarządzanie wprowadza się w wielu jednostkach gospodarujących budżetowanie jako system planowania, kontroli i oceny wykorzystania środków finansowych dla potrzeb efektywnego i racjonalnego gospodarowania. Szpitale chcąc funkcjonować racjonalnie i efektywnie próbują wprowadzać budżetowanie jako lekarstwo na zły stan finansowy i organizacyjny zakładów.

Celem artykułu jest przedstawienie możliwości zastosowania budżetowania do zarządzania działalnością szpitala. Budżetowanie w ujęciu encyklopedycznym jest jednym z instrumentów rachunkowości zarządczej. Zastosowanie budżetowania ułatwia osiąganie celów przez przedsiębiorstwo. Na budżetowanie składa się więc projektowanie, opracowanie i zatwierdzanie budżetu oraz kontrolowanie realizacji budżetów. W artykule wykorzystano studium przypadku jako metody badań złożonego zjawiska. Jako przypadek przyjęto jednostkę gospodarującą jaką jest szpital z jego specyfiką działalności leczniczej. Głównym celem tej metody jest jak najlepsze zobrazowanie pewnego przypadku. Obecnie coraz częściej kładzie się nacisk na zjawiska masowe a nie przypadki indywidualne. Jednakże na przykładzie szpitala można pokazać zasady i procedury realizowane w ramach budżetowania, które można przenieść na grunt wszystkich szpitali, bez względu na ich formę prawną czy właścicielską.

Bogata literatura ekonomiczna, z zakresu rachunkowości i finansów dostarcza wiedzy teoretycznej do opracowywania i realizowania budżetów. Potrzebna jest jednak jeszcze wiedza menedżerska i doświadczenie w zarządzaniu, aby podjąć decyzję dotyczącą budżetowania szpitala, które może być lekarstwem na jego bolączki i problemy finansowe.

¹ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz.U. 2011 Nr 112 poz. 654.

² Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej Dz. U. 2004 Nr 173 poz. 1807.

³ Kazimierz Zimniewicz, *Podstawy zarządzania*, (Poznań, Wyd. Zimniewicz, 1993), 19.

2. Teoretyczne podstawy budżetowania

Skuteczność zarządzania jednostką gospodarującą oznacza realizację przyjętych przez zarządzających planów krótko- i długookresowych z wykorzystaniem odpowiednio dobranych metod i narzędzi⁴. Proces decyzyjny dotyczy różnych obszarów życia gospodarczego i decyzje podejmowane przez menadżerów często mają charakter subiektywny, które ich zdaniem są najkorzystniejsze dla zarządzanego podmiotu. Może się jednak okazać, że decyzje te nie przynoszą zamierzonego efektu gospodarczego, a nawet szkodzą sytuacji majątkowej i finansowej jednostki gospodarującej. Aby uniknąć podobnych błędów menadżerowie powinni koordynować różnorodne typy działalności w taki sposób, by proces decyzyjny uczynić bardziej skutecznym i racjonalnym w odniesieniu do całej jednostki. Lekarstwem na to może być budżetowanie jako narzędzie systematycznego i sformalizowanego zarządzania, które z jednej strony uwzględnia interesy poszczególnych menadżerów skorelowane z wizją i misją, z drugiej zaś pozwala skonfrontować zasoby jakie znajdują się w dyspozycji jednostki gospodarującej z rzeczywistością i zamierzeniami określonymi w planach krótko- i długookresowych. R. Kotapski pisze, że budżetowanie to „zespół czynności, wykonywanych zgodnie z zasadami i metodami właściwymi temu procesowi, które prowadzi do sporządzenia budżetu i wykorzystania go w zarządzaniu”⁵. Natomiast J. Komorowski pisze, że budżetowanie jest „metodą wewnętrznego, oddolnego planowania w przedsiębiorstwie, podporządkowanego realizacji strategicznych celów i efektywnemu wykorzystaniu zasobów”⁶. Efektem budżetowania jest budżet czyli plan działania ujęty wartościowo, a często i ilościowo, odniesiony do określonego zakresu działalności i przyporządkowany do konkretnego okresu obrachunkowego.

Najczęściej budżet sporządzany jest na okres jednego roku, co nie jest wyborem przypadkowym. Wiąże się to z faktem, iż okres planistyczny musi pokrywać się z okresem podatkowym, a w Polsce rok ten pokrywa się z rokiem kalendarzowym. Ponadto, okres roku jest okresem optymalnym, gdyż jest na tyle długi, aby można było zrealizować wszystkie zaplanowane przedsięwzięcia, a jednocześnie na tyle krótki, aby plany te mogły być wiarygodne.

Proces budżetowania to zespół działań związanych z przygotowaniem założeń, opracowaniem, zatwierdzeniem i kontrolą budżetu całej jednostki gospodarującej oraz budżetów szczegółowych, traktowany w sposób indywidualny w każdej komórce organizacyjnej wyodrębnionej jako ośrodek odpowiedzialności⁷. Złożoność procedur konstruowania budżetów zależy od rodzaju, wielkości i struktury organizacyjnej jednostki, celów i środków ich realizacji i wielu innych

⁴ Marek Dylewski., Beata Filipiak, Piotr Szczypa, *Budżetowanie w przedsiębiorstwie. Aspekty rachunkowe, finansowe i zarządcze*. (Warszawa: Wydawnictwa Fachowe CeDeWu.PL, 2007), 86-90.

⁵ Roman Kotapski, *Budżetowanie w przedsiębiorstwie*, (Wrocław: Wydawnictwo Marina, 2006), 16.

⁶ Jan Komorowski, *Budżetowanie jako metoda zarządzania przedsiębiorstwem*, (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1997), 13.

⁷ Edward Nowak, (red.) *Budżetowanie kosztów*, (Gdańsk: ODDK, 1999), 44-52.

czynników. Przygotowaniem budżetów zajmują się menedżerowie poszczególnych szczebli zarządzania lub też utworzona przez zarząd komisja budżetowa. W szpitalu⁸ najczęściej powołuje się komisję, ponieważ kształtowane przez ostatnie lata struktury organizacyjne nie przewidują zbyt dużej grupy osób zarządzających. Ordynatorzy oddziałów i kierownicy innych komórek organizacyjnych stają się w tym momencie menedżerami opieki zdrowotnej (średni personel zarządzający).

Budżetowanie jest procesem planowania przyszłych przychodów i kosztów z możliwością bieżącego kontrolowania i korygowania. Przyszłe przychody i koszty ujmowane są w postaci różnych budżetów tworząc jeden spójny budżet szpitala. Opracowując budżety, zarządzający muszą posiadać pewien zestaw metod i narzędzi umożliwiających im planowanie, a następnie rozliczanie ustalonych budżetów⁹. E. Nowak pisze, że na proces budżetowania składają się trzy fazy tj.: faza tworzenia, realizacji i kontroli budżetu¹⁰, z których każda jest istotna z punktu widzenia zarządzania jednostką gospodarczą.

Budżetowanie ma charakter wielofunkcyjny, stąd też zainteresowanie budżetowaniem jako instrumentem wspomagającym proces zarządzania. Będąc częścią długookresowego planowania, budżet daje gwarancję, że osoby odpowiedzialne za ich sporządzanie będą świadomie planować przyszłą działalność ograniczając do minimum ryzyko prowadzonej działalności. Kolejna zaleta wynika z pełnienia przez budżet funkcji przewodnika, która umożliwia skuteczniejsze rozpoznawanie i rozwiązywanie konfliktów dzięki zespoleniu i skoordynowaniu działań oraz sprawowaniu przez zarząd stałej kontroli wzajemnych powiązań między podległymi komórkami. Jest to możliwe, gdyż budżety cząstkowe łączone są w całość tworząc jeden wspólny budżet, spójny z celami przedsiębiorstwa i możliwy do realizacji przez wszystkie komórki. Proces budżetowania zapewnia ponadto kierownictwu firmy właściwe komunikowanie się z podległymi szczeblami zarządzania w celu wykonania i koordynacji działań zmierzających do osiągnięcia określonych założeń. Stanowi swoisty sposób motywowania i sterowania zachowaniami menadżerów, zwłaszcza w sytuacji, kiedy partycypują oni w sporządzaniu budżetu traktując go jako pewien standard. Daje również możliwość oceny działań kadry kierowniczej na podstawie zdolności realizacji celów, które wcześniej zostały przez nich określone w budżecie.

Efektem budżetowania jest budżet ogólny na który składają się budżety cząstkowe. Wiodącym budżetem, jak pisze K. Sawicki, jest budżet sprzedaży¹¹. To właśnie budżet sprzedaży staje się podstawą dalszych czynności budżetowa-

⁸ Ryszard Orliński, *Budżetowanie kosztów na przykładzie oddziału chorób wewnętrznych badanego szpitala* [w:] *Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości* nr 63 (119), (Warszawa: SKWP, 2011) 141-154.

⁹ Ksenia Czubakowska, Wiktor Gabrusewicz, Edward Nowak E., *Podstawy rachunkowości zarządczej*, (Warszawa: PWE, 2006), 296.

¹⁰ Edward Nowak, (red.) *Budżetowanie kosztów przedsiębiorstwa*, (Gdańsk: ODDK, 2002), 13.

¹¹ Kazimierz Sawicki, *Budżet sprzedaży i kontrola jego wykonania*. [w:] Nowak E., (red.) *Systemy zarządzania kosztami i wynikami*. (Wrocław: Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 58, 2009), 426.

nia, ponieważ znając przyszłe przychody jesteśmy w stanie przygotować m.in. budżety kosztów umożliwiające realizację planów sprzedażowych. W szpitalach, podpisane z NFZ kontrakty, dają możliwość opracowania budżetu sprzedaży, a pod ten budżet budować można budżety wydatków, kosztów i inwestycji. Znając główne czynniki wpływające na koszt¹², szpitale kształtować mogą swoje przyszłe koszty biorąc pod uwagę warunki istnienia i nie zadłużania szpitala. Dobrze opracowane budżety stają się narzędziem kontrolnym i motywacyjnym w procesie zarządzania szpitalem.

Komisja budżetowa ponosi odpowiedzialność za przygotowanie budżetu. W skład komisji wchodzi kierownicy komórek organizacyjnych czyli ośrodków odpowiedzialności dostarczających szacunkowe dane z poszczególnych działów, dzięki czemu możliwe jest prawidłowe określenie celów działania i późniejsza kontrola ich realizacji. Na podstawie przygotowanych danych sporządza się budżety operacyjne i finansowe, traktowane jako budżety częściowe, tworzące budżet zasadniczy. Budżety operacyjne, sporządzane są dla wybranych segmentów działalności przedsiębiorstwa, zawierają dane dotyczące działalności operacyjnej, które pozwalają na ustalenie spodziewanego wyniku na działalności operacyjnej. Natomiast budżety finansowe sporządzane są dla całego przedsiębiorstwa. Podział na budżety operacyjne i finansowe wynika z przyjętej struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa. Na każdym szczeblu organizacyjnym w przedsiębiorstwie określają one zadania, które powinny być realizowane przez niższe szczeble zarządzania i stają się instrumentem osiągania celów ustalonych przez szczeble wyższe. Zadaniem budżetów operacyjnych i finansowych jest przedstawienie całościowej sytuacji finansowej przedsiębiorstwa.

Proces budżetowania obejmuje więc sporządzenie i zatwierdzenie budżetów, realizację oraz kontrolę realizacji budżetów. Przystępując do budżetowania ustala się etapy budżetowania, do których należą:

- wyznaczenie celów budżetowania,
- przekazanie niezbędnych informacji kierownikom ośrodków odpowiedzialności,
- sporządzenie budżetów częściowych,
- weryfikacja budżetów częściowych oraz sporządzenie budżetu zbiorczego,
- zatwierdzenie budżetów,
- realizacja budżetów,
- kontrola i analiza budżetów¹³.

Zatwierdzenie budżetu zasadniczego stanowi dla menadżerów konkretnych ośrodków odpowiedzialności podstawę do realizacji planów zawartych w poszczególnych budżetach. Proces budżetowania nie kończy się jednak

¹² Hentze J., Kehers E., *Rachunek kosztów i świadczeń w szpitalach*. (Zielona Góra: Zachodnie Centrum Organizacji, 2001) 263.

¹³ Robert Kowalak, *Budżetowanie w ośrodkach odpowiedzialności, w: Rachunkowość w zarządzaniu zdecentralizowanym przedsiębiorstwem*, pod red. Edwarda Nowaka, (Warszawa: Wyd. PWE, 2001) 76.

w momencie uzgodnienia i zatwierdzenia poszczególnych budżetów, ale jest kontynuowany, a okresowa analiza wykonalności budżetów powinna dostarczać informacji, w celu podejmowania ewentualnych środków zaradczych dla prawidłowego zapewnienia realizacji założeń budżetowych.

Budżetowanie nie jest obowiązkowe, a w związku z tym dobrowolność stosowania budżetowania powoduje, że zakres jego wykorzystania oraz stosowane metody mogą być różne i dostosowane do indywidualnych potrzeb jednostki gospodarczej. Należy jednak pamiętać, iż w aktualnych warunkach rynkowych, stale rosnącej konkurencji i komplikacji procesów ekonomicznych budżety stanowią podstawę racjonalnego zarządzania przedsiębiorstwem dzięki wykorzystaniu koncepcji i metod rachunkowości zarządczej. Zastosowanie nowoczesnych metod zarządzania opartych w coraz większym stopniu na decentralizacji, zaufaniu, inicjatywie, wiedzy, współdziałaniu pracowników oraz krocącym prognozowaniu pozwoli na osiągnięcie zadawalających wyników finansowych bez względu na przyjęte metody.

Metody budżetowania określają reguły i zasady postępowania przy budowaniu budżetów. Niemniej jednak każda metoda obejmuje zespół czynności obliczeniowych, które należy wykonać przy ustalaniu poszczególnych budżetów i budżetu całościowego. Ze względu na rodzaj czynności oraz realizowane procedury wyróżnia się budżetowanie:

- odgórne,
- partycypacyjne,
- przyrostowe,
- „od zera”,
- kroczące¹⁴.

W budżetowaniu odgórnym menedżerowie średniego szczebla zarządzania uczestniczą w niewielkim stopniu. Ustalający budżety odgórne wykorzystuje swoją wiedzę i doświadczenie biorąc pod uwagę cele strategiczne przedsiębiorstwa. Z kolei budżet partycypacyjny charakteryzuje się dużym udziałem średniego personelu zarządzającego, a w niektórych przypadkach i całej załogi przedsiębiorstwa. Ma to na celu wykorzystanie wiedzy i umiejętności całej załogi, która obeznana jest ze szczegółami, potrzebami i uwarunkowaniami przedsiębiorstwa. W budżetowaniu przyrostowym podstawą planowania są budżety poprzednich okresów obrachunkowych. Wielkości przyjęte na nowy okres korygowane są o zmiany np. stóp procentowych, kursów walut, cen materiałów, podatków itp. Natomiast w budżetowaniu od zera szacuje się budżety tak, jakby przedsiębiorstwo rozpoczynało swoją działalność i nie bierze się pod uwagę wyników lat minionych. Budżetowanie kroczące oznacza opracowywanie budżetów krótszych np. miesięcznych i korygowanie ich w kolejnych miesiącach z wykorzystaniem nowych informacji pojawiających się w związku z prowadzoną działalnością. Jednak bez względu na zastosowaną metodę budżetowania, procedury

¹⁴ Andrzej Szczerbiński, *Metody budżetowania kosztów, w: Budżetowanie kosztów przedsiębiorstwa, pod red. Edwarda Nowaka*, (Gdańsk: Wyd. ODDK, 2002) 54-57.

obliczeniowe nie zmieniają się a rodzaje budżetów operacyjnych i finansowych dostosowuje się do specyfiki prowadzonej działalności gospodarczej.

3. Szpital jako jednostka rynkowa

Przekształcenia jakie miały miejsce w ostatnich latach na rynku usług medycznych spowodowały, że szpitale są dziś postrzegane jako jednostki rynkowe. Ustawa o działalności leczniczej definiuje szpital jako „przedsiębiorstwo podmiotu leczniczego, w którym podmiot ten wykonuje działalność leczniczą w rodzaju świadczenia szpitalne”¹⁵. Jednocześnie przedsiębiorstwo, w myśl cytowanej ustawy rozumiane jest jako zespół składników majątkowych, za pomocą którego podmiot leczniczy wykonuje określony rodzaj działalności leczniczej¹⁶. W ramach usług medycznych w szpitalu wykonywane są na rzecz pacjentów świadczenia zdrowotne polegające na diagnozowaniu, leczeniu, pielęgnacji i rehabilitacji, które nie mogą być realizowane w ramach innych stacjonarnych i całodobowych świadczeń zdrowotnych lub ambulatoryjnych świadczeń zdrowotnych. Usługi realizowane są kompleksowo w systemie całodobowym, jak również są świadczenia udzielane z zamiarem zakończenia ich udzielania w okresie nieprzekraczającym 24 godzin¹⁷.

Działalność szpitala ma charakter ciągły, planowy i zorganizowany co charakteryzuje rynkową działalność gospodarczą. M. Macuda pisze, że „szpital należy traktować jako przedsiębiorstwo i nie można zapominać o ekonomicznym charakterze tego podmiotu. Jednakże szczególny charakter szpitala przejawia się w tym, że jego nadrzędnym celem nie jest, jak to ma miejsce w przypadku większości jednostek gospodarczych, osiąganie zysku, a tym bardziej jego maksymalizowanie, lecz realizowanie misji społecznej, którą jest udzielanie wysokiej jakości świadczeń zdrowotnych”¹⁸.

Szpital podobnie jak i inne jednostki rynkowe jest wyodrębniony pod względem:

- organizacyjnym – posiada odrębność organizacyjną, określoną strukturę organizacyjną, zarząd, który pełni funkcje kierownicze,
- terytorialnym – sprzęt medyczny i urządzenia, budynki i budowle szpitala zajmują się na określonym terenie,
- ekonomicznym – posiada odrębność majątkową, zużywa we własnym zakresie zasoby majątkowe dla potrzeb świadczonych usług, koszty i przychody z działalności leczniczej wpływają na wynik finansowy szpitala, ponosi ryzyko ekonomiczne,

¹⁵ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej Dz. U. 2011 Nr 112 poz. 654;

¹⁶ tamże

¹⁷ tamże

¹⁸ Małgorzata Macuda, „Społeczna odpowiedzialność biznesu na przykładzie szpitala”, [w:] *Rachunkowość odpowiedzialności społecznej – teoria i praktyka*, (Poznań: IX Ogólnopolska Konferencja Naukowo –Zawodowa, UEP, 2013), 88.

- prawnym – posiada prawny akt rejestracyjny, zdolność do działań prawnych, możliwość zawierania umów, zaciągania kredytów bankowych, występowania jako odrębny podmiot w obrocie towarowym¹⁹,

Jednocześnie wielu autorów wskazuje, że szpital posiada dodatkowe cech różniące go od innych jednostek rynkowych np.:

- ukierunkowany jest na wykonywanie określonego zestawu świadczeń zdrowotnych ustalonych w statucie szpitala,
- funkcjonuje w określonej strukturze organizacyjnej, która zapewnia realizację zadań statutowych,
- realizując cele medyczne realizuje również cele społeczne a także i ekonomiczne, przy czym uniezależnia działalność medyczną od korzyści ekonomicznych,
- posiada stałą gotowość organizacyjną i medyczną do przyjmowania pacjentów oraz zapewnia im wszechstronną opiekę medyczną, z wykorzystaniem posiadanych sił i środków,
- gromadzi odpowiednie siły i środki do realizacji celów określonych w statucie,
- udziela świadczeń zdrowotnych wyłącznie przy wykorzystaniu osób posiadających odpowiednie kwalifikacje i specjalizacje określone w odpowiednich przepisach umożliwiających realizowanie tych zadań,
- charakteryzuje się wysoką specjalizacją pracy personelu medycznego stosownie do wymogów organizacyjnych odpowiednich komórek organizacyjnych szpitala²⁰.

Na funkcjonowanie szpitala ma wpływ wiele czynników politycznych, prawnych i ekonomicznych, w tym zmieniające się przepisy prawne dotyczące m.in. metod i zasad finansowania jego działalności, jak również koncepcji zarządzania całą opieką. Rok 1997 przyniósł poważną zmianę w finansowaniu opieki zdrowotnej. Weszła w życie, uchylona już na dzień dzisiejszy, ustawa o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym²¹, która umożliwiła od 1999 r. wprowadzenie zmian w zasadach finansowania działalności leczniczej²². W ramach nowego systemu finansowania opieki zdrowotnej pojawił się świadczeniobiorca (pacjent), świadczeniodawca (szpital) oraz płatnik instytucjonalny (początkowo Kasa Chorych a obecnie Narodowy Fundusz Zdrowia). Zasady finansowania polegają na tym, że opłacający ubezpieczenie zdrowotne pacjent, przekazuje swoje środki pieniężne (obowiązkową składkę ubezpieczenia zdrowotnego) do NFZ poprzez ZUS i uzyskuje możliwość otrzymywania świadczeń zdrowotnych od świadczeniodawcy jakim jest np. szpital, za co płaci płatnik instytucjonalny jakim jest NFZ. Rok 2008 przyniósł kolejne zmiany w opiece zdrowotnej dotyczące ogół-

¹⁹ Maria Hass-Symotiuk, *System pomiaru i oceny dokonań szpitala*, (Warszawa: ABC Wolters Kluwer Business, 2011) 15.

²⁰ Rój, Zarządzanie, 57; Getzen, *Ekonomia*, 213–214; Shortell, *Podstawy*, 26.

²¹ Ustawa (1997) z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym. Dz. U. 1997 nr 28 poz. 153 z późn. zm.

²² Kautsch, *Zarządzanie*, 33.

nych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej²³. Narodowy Fundusz Zdrowia przyjął nową formę kontraktowania i finansowania świadczeń zdrowotnych, które odbywają się w oparciu o Jednorodne Grupy Pacjentów (JGP). U podstawy koncepcji JGP leży przekonanie, iż mimo że każdy pacjent stanowi odrębny przypadek kliniczny, to jednak sposób jego leczenia może mieć wiele cech wspólnych z przypadkami innych pacjentów. NFZ dokonał wyceny grup na podstawie danych sprawozdawczych z monitorowanych szpitali za okres 2002 – 2007. Kolejne lata były okresem korygowania wyceny stosowanie do wyników badań realizowanych w szpitalach. Nie oznacza to jednak, że aktualna na dzień dzisiejszy wycena odpowiada rzeczywistym kosztom realizowanych świadczeń zdrowotnych.

Jest to mankament systemu, który powoduje, że szpitale muszą liczyć koszty swoich świadczeń i porównywać z osiąganymi przychodami z podstawowej działalności operacyjnej. Chcąc zachować zadawalający wynik na sprzedaży szpitale próbują weryfikować (czytaj minimalizować) koszty podstawowej działalności operacyjnej. Można powiedzieć, że na rynku gospodarczym rządzą podobne mechanizmy rynkowe i sprzedający musi dostosować się do cen rynkowych, bowiem w przeciwnym razie konkurencja usunie go z rynku. W przypadku szpitali, też można mówić o konkurencji lecz na innych zasadach. Konstytucja RP [Konstytucja, 1997, art.68 ust.2] nakłada na szpitale obowiązek udzielania pomocy medycznej bez względu na to czy szpital ma na to pieniądze czy też nie. I w tym momencie szpital przestaje być jednostką rynkową a staje się jednostką publiczną obowiązkowo realizującą świadczenia na rzecz pacjentów. W takich właśnie sytuacjach powstają nadwykonania, o których sfinansowanie szpitale walczą z NFZ.

Dzisiaj, na szczeblach władzy najwyższej, mówi się o koncepcji odejścia od składki zdrowotnej, opiece zdrowotnej bezpłatnej dla wszystkich oraz likwidacji NFZ. Eksperci są podzieleni co do nowych koncepcji zarządzania opieką zdrowotną²⁴. Szykowana jest reforma organizacyjna systemu ubezpieczenia zdrowotnego, polegająca na likwidacji NFZ i przygotowaniu nowych struktur niezbędnych do zapewnienia efektywnego finansowania świadczeń opieki zdrowotnej. Najbardziej rewolucyjnym dla pacjentów pomysłem jest wprowadzenia bezpłatnej służby zdrowia dla wszystkich. Oznaczałoby to, że każdy bez względu na to, czy płaci składki na ubezpieczenie zdrowotne, czy też nie, miałby prawo do podstawowej opieki zdrowotnej. W ślad za bezpłatnym, powszechnym dostępem do lekarza mają iść zmiany organizacyjne dotyczące systemu finansowania opieki zdrowotnej. Ministerstwo rozważa likwidację NFZ i wprowadzenie jednego z dwóch wariantów: finansowania budżetowego lub systemu mieszanego. Docelowy model ma zostać dopiero opracowany w resorcie. Przyniesie to wielkie zmiany w ekonomicznym funkcjonowaniu szpitali postrzeganym przez pryzmat aktualnie funkcjonującej ustawy o działalności leczniczej. Jednocześnie można

²³ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 maja 2008 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej Dz.U. 2008 nr 81 poz. 484

²⁴ Agnieszka Pachciarz, „Zmieniamy prawo do świadczeń zdrowotnych, *Menedżer zdrowia*, 2 (2016): 39-41.

powiedzieć, że prawie 20 lat pracy nad doskonaleniem systemu finansowania opieki zdrowotnej pójdzie na marne i wrócimy do finansowania budżetowego i marnowania państwowych pieniędzy.

4. Projektowanie budżetów w szpitalu

Rozpoczęcie procesu budżetowania w szpitalu zaczyna się od ustalenia koncepcji i metody budżetowania oraz ustalenia szczegółowo etapów budżetowania, na które powinno się składać:

- określenie celów szpitala,
- poinformowanie pracowników,
- ustalenie harmonogramu prac,
- przeszkolenie pracowników,
- podział szpitala na ośrodki odpowiedzialności,
- powołanie odpowiedzialnych za budżety,
- wskazanie metody budżetowanie,
- instrukcje budżetowania,
- zasady rozliczania wewnętrznego,
- ustalenie planów ogólnych,
- ustalenie planów cząstkowych,
- zatwierdzenie budżetów,
- realizacja budżetu,
- reakcja na odchylenia,
- analiza wykonanych budżetów.

W ramach przygotowania do budżetowania w szpitalu następuje zgromadzenie niezbędnych informacji dotyczących analizowanego minionego roku (lub lat minionych) oraz celów do realizacji na budżetowany rok. Zadaniem do wykonania są także np. sprawdzenie poprawności wydzielenia ośrodków odpowiedzialności i wskazania osób odpowiedzialnych (tabela 1), przygotowanie analizy kosztów i przychodów w układzie miesięcznym za rok miniony, sprawdzenie poprawności ewidencyjnej układ kosztów rodzajowych oraz sprawdzenie poprawność kwalifikowania kosztów w układzie kosztów funkcjonalnych, przygotowanie instrukcji do budżetowania, sprawdzenie możliwości zwiększenia przychodów z różnych tytułów (np. SOR, jednodniówka, udary, ratownictwo przedszpitalne, rehabilitacja w trybie komercyjnym itp.). Należy również przygotować dane do budżetowania osobowego np. przygotować zapotrzebowanie na obsadę etatową szpitala, zapotrzebowanie na dodatkowe godziny (dyżury, opieka nad pacjentem itp.), rozliczenie lekarzy prowadzących (rozliczenie wg ilości pacjentów, uzyskanych punktów itp.).

Po zrealizowaniu pierwszych ośmiu etapów, które mają charakter organizacyjny i informacyjny muszą zostać podjęte decyzje dotyczące zasad rozliczenia wewnętrznego. Część ośrodków odpowiedzialności to centra przychodów i kosztów np. oddziały szpitalne, przychodnie i pracownie specjalistyczne, które w ramach swoich możliwości realizują świadczenia zdrowotne na rzecz pacjentów, a które rozliczane są w ramach kontraktów z NFZ. Jeżeli szpital może realizo-

wać świadczenia zdrowotne w trybie komercyjnym to należy to również uwzględnić w budżetowanych przychodach. Druga grupa ośrodków odpowiedzialności to centra kosztów czyli komórki realizujące świadczenia na rzecz innych komórek organizacyjnych szpitala np. laboratorium, rtg, kuchnia, pralnia, sterylizatornia itp. Komórki te realizując świadczenia na rzecz innych ośrodków odpowiedzialności, posiadając wolne moce produkcyjne, mogą również prowadzić sprzedaż zewnętrzną w trybie komercyjnym, np. kuchnia organizuje sprzedaż posiłków przez bufety i stołówkę przyszpitalną, co należy uwzględnić w przygotowywanych budżetach.

Tabela 1 Przykładowe ośrodki odpowiedzialności w szpitalu

Ośrodki odpowie- dzialności		
Symbol OPK	Nazwa ośrodka	Osoby odpowiedzialne
500-01-01	Oddział wewnętrzny z nadzorem kardiologicznym	
500-01-02	Oddział chirurgii ogólnej	
500-01-03	Oddział położniczo-ginekologiczny i blok porodowy	
500-01-04	Oddział pediatryczny	
500-01-05	Oddział neonatologiczny z pododdziałem patologii noworodka	
500-01-07	Oddział anestezjologii i intensywnej terapii	
500-01-08	Izba Przyjęć	
500-01-09	Oddział hospicyjno-paliatywny	
500-01-10	Oddział rehabilitacji dziennej	
500-01-11	Oddział rehabilitacji ogólnoustrojowej i neurologicznej	
500-01-12	Oddział ortopedii i traumatologii narządu ruchu	
500-01-13	Oddział neurologiczny i udarowy	
503-01-01	Domowa Opieka Hospicyjna	
503-01-02	Długoterminowa Opieka Domowa	
505-01-01	Poradnia Lekarza Rodzinnego	
506-01-01	Ambulatoryjna, wyjazdowa opieka lekarska i transport sanitarny	
507-01-02	Poradnia Neonatologiczna	
507-01-04	Poradnia Reumatologiczna	
507-01-06	Poradnia Logopedyczna	
507-01-09	Poradnia Onkologii	
520-01-01	Pracownia Rehabilitacji I Fizykoterapii	
521-01-01	Biuro Przyjęć	
522-01-01	Pracownia Serologiczna	
523-01-01	Pracownia EKG	
523-01-02	Pracownia EEG	
524-01-01	Blok operacyjny	

525-01-01	Pracownia USG	
526-01-01	Laboratorium	
526-01-02	Laboratorium bakteriologia	
527-01-01	Pracownia Tomografii Komputerowej	
528-01-01	Pracownia Endoskopii	
530-01-01	Apteka szpitalna	
530-01-02	Sterylizatornia	
530-01-03	Prosektorium	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badanych szpitali

Po wyodrębnieniu ośrodków odpowiedzialności, należy przygotować wzory budżetów dla ośrodków odpowiedzialności uzyskujących przychody zewnętrzne z tytułu sprzedaży świadczeń zdrowotnych (tabela 2) oraz dla ośrodków kosztowych realizujących usługi na rzecz pozostałych komórek organizacyjnych szpitala (tabela 3).

Tabela 2 Przykładowy budżet dla ośrodków przychodowo - kosztowych

	Przychody	Kwoty
	Przychody z NFZ	
	w tym nadwykonania	
	Pozostałe przychody	
	Razem przychody	
Kod	Koszty szczegółowe	Koszty bezpośrednie –decyzyjne
010300	Pozostałe przedmioty (meble, sprzęt)	
010700	Materiały do utrzymania czystości	
010800	Materiały biurowe, druki	
010900	Pieczątki, sprzęt gospodarczy prenumerata czasopism	
011100	Środki żywnościowe	
011200	Leki	
011300	Materiały do badań diagnostycznych	
011400	Zużycie krwi i preparaty krwiopochodne	
011500	Spi rytus	
011600	Sprzęt medyczny jednorazowego użytku	
011700	Sprzęt medyczny wielokrotnego użytku	
011800	Zużycie endoprotez	
011900	Tlen medyczny	
012300	Zużycie gazu	
012500	Zakup pomocy naukowych, dydaktycznych	

012600	Materiały informatyczne	
012700	Zużycie implantów ortopedycznych	
012900	Zużycie materiałów opatrunkowych	
020200	Konserwacja, naprawa sprzętu, dozór techniczny	
020300	Usługi transportowe	
020500	Usługi łączności, telefoniczne	
020600	Usługi pralnicze	
020800	Zakup procedur medycznych, badań histopatologicznych	
021200	Żywnienie chorych	
021400	Zakup świadczeń zdrowotnych lekarskich	
021700	Utylizacja odpadów	
022200	Zakup świadczeń diagnostycznych RTG	
022800	Zakup świadczeń pielęgniarek	
040100	Wynagrodzenia z tytułu umów o pracę	
040300	Wynagrodzenia z tytułu umów zleceń	
040400	Wynagrodzenia z tytułu umów o dzieło	
Suma		
	Koszty pośrednie – decyzyjne	
	Diagnostyka, pomocnicze medyczne	
	Pracownia Rehabilitacji i Fizykoterapii	
	Pracownia Serologii	
	Pracownia EKG	
	Pracownia EEG	
	Blok Operacyjny z anestezjologią	
	Pracownia USG	
	Laboratorium	
	Laboratorium bakteriologia	
	Pracownia tomografii komputerowej	
	Pracownia endoskopii	
	Sterylizatornia	
	Tlenownia	
	Razem koszty decyzyjne	
	Wynik finansowy - decyzyjny	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badanych szpitali

Tabela 3 Przykładowy budżet dla ośrodków kosztowych

Kod	Koszty szczegółowe	Koszty bezpośrednie -decyzyjne
010300	Pozostałe przedmioty (meble, sprzęt)	
010600	Materiały do konserwacji, remontu sprzęt	
010700	Materiały do utrzymania czystości	
010800	Materiały biurowe, druki	
010900	Pieczątki, sprzęt gospodarczy, prenumerata czasopism	
012500	Zakup pomocy naukowych, dydaktycznych	
012600	Materiały informatyczne	
020500	Usługi łączności, telefoniczne	
021900	Usługi informatyczne	
022500	Usługa wdrożenia i kontynuacji normy ISO	
040100	Wynagrodzenia z tytułu umów o pracę	
040300	Wynagrodzenia z tytułu umów zleceń	
040400	Wynagrodzenia z tytułu umów o dzieło	
Suma		
	Razem koszty decyzyjne	
	Wynik finansowy - decyzyjny	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badanych szpitali

Określenie zasad rozliczeń wewnętrznych w szpitalu oznacza podjęcie decyzji o przyporządkowaniu kosztów pośrednich (według określonych kluczy podziałowych) do komórek przychodotwórczych jakimi są oddziały szpitalne, przychodnie i poradnie (patrz tabela 2). Ma to na celu rozliczenie budżetów kosztów i przychodów na wszystkie ośrodki odpowiedzialności i zbudowanie budżetu całościowego dla szpitala. Po opracowaniu budżetów częściowych – operacyjnych na poziomie ośrodków odpowiedzialności budowane są budżety całościowe dla szpitala. Pierwszym i najważniejszym budżetem jest budżet przychodów obejmujący przychody ze sprzedaży świadczeń zdrowotnych oraz inne przychody (tabela 4).

Tabela 4 Budżet przychodów ze sprzedaży

Wyszczególnienie	styczeń	luty		grudzień
Oddział				
Przychody z NFZ				
w tym z nadwykonań				
Przychody z działalności medycznej komercyjnej				
Przychody z pozostałej działalności komercyjnej				
Pozostałe przychody				

Oddział				
Przychody z NFZ				
w tym z nadwykonań				
Przychody z działalności medycznej komercyjnej				
Przychody z pozostałej działalności komercyjnej				
Pozostałe przychody				
Poradnia				

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badanych szpitali

Budżet przychodów szpitala zestawiany jest całościowo za wszystkie ośrodki odpowiedzialności z podziałem na rodzaje przychodów oraz z podziałem na poszczególne miesiące, co daje możliwość ustalenia budżetu rocznego szpitala. Konsekwencją sporządzenia budżetu ogólnego szpitala jest opracowanie budżetów szczegółowych operacyjnych dotyczących poszczególnych obszarów przychodowych i kosztowych. Ważny dla płynności finansowej szpitala jest budżet wpływu środków pieniężnych (tabela 5).

Tabela 5 Budżet wpływów środków pieniężnych z tytułu przychodów

Wyszczególnienie	styczeń	luty		grudzień
Wpływ należności w miesiącu bieżącym (np. 20%)				
Wpływ należności po 1 miesiącu (np. 40%)				
Wpływ należności po 2 miesiącach (np. 30%)				
Wpływ należności po 3 miesiącach (np. 10%)				
Razem wpływy				

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badanych szpitali

Kolejne budżety operacyjne dotyczą wydatków oraz kosztów działalności i mogą to być budżet zakupu leków i materiałów medycznych (tabela 6), budżet spłaty należności, budżet wynagrodzeń (tabela 7) oraz inne stosownie do potrzeb i specyfiki szpitala.

Tabela 6 Budżet zakupu leków i materiałów medycznych

Wyszczególnienie	Styczeń	Luty	Marzec		Grudzień
Zapás początkowy					
Zużycie w miesiącu					
Zapás końcowy					
Zakup leków i materiałów medycznych					

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badanych szpitali

Tabela 7 Budżet wynagrodzeń

Wyszczególnienie	Styczeń	Luty	Marzec		Grudzień
Wynagrodzenia z tytułu umów o pracę					
Wynagrodzenia z tytułu umów zleceń					
Wynagrodzenia z tytułu umów o dzieło					
Wynagrodzenia z tytułu kontraktów					
Razem wynagrodzenia					

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badanych szpitali

Oprócz budżetów operacyjnych opracowywane są także budżety finansowe szpitala do których należą budżet środków pieniężnych nazywany budżetem przepływów pieniężnych (tabela 8) oraz budżet zysków i strat (tabela 9). W budżecie przepływów pieniężnych chodzi o przedstawienie wpływów i wydatków z uwzględnieniem terminów realizacyjnych oraz stan środków pieniężnych w szpitalu. Ma to szczególne znaczenie przy badaniu kondycji finansowej szpitala i ocenie płynności finansowej. Dobrze opracowany budżet przepływów pieniężnych może być gwarancją wypłacalności szpitala. Warunkiem jest późniejsza kontrola realizacji zaplanowanych budżetów.

Tabela 8 Budżet środków pieniężnych

Wyszczególnienie	Styczeń	Luty		Grudzień
I. Stan początkowy środków pieniężnych				
II. Wpływy				
1. Ze sprzedaży świadczeń zdrowotnych				
a) wpływy miesiąca				
b) na kredyt, wpływ należności po 1mc.				
c) na kredyt, wpływ należności po 2mc.				
d) na kredyt, wpływ należności po 3mc.				
2. wpływy ze sprzedaży komercyjnej				
3. Inne np. odsetki od lokat i inne				
III. Wydatki				
1. Wynagrodzenia				
2. ZUS				
3. Leki i materiały medyczne				
4. Raty i odsetki od kredytów				

5. Prowizje bankowe				
6. Paliwo				
7. Zakup usług medycznych				
8. Energia elektryczna				
9. CO				
10. Usługi telekomunikacyjne				
11. Podatki i opłaty				
12. inne				
13. inne				
14. inne				
IV. Stan końcowy środków pieniężnych				

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badanych szpitali

Budżet zysków i strat (tabela 9) jest próbą oceny wyników działalności szpitala, biorąc pod uwagę możliwe do uzyskania przychody oraz ewentualne koszty realizowanych świadczeń zdrowotnych. Mimo, że szpitale publiczne mają charakter jednostek non profit to nie oznacza, że nie powinny wypracowywać nadwyżki przychodów nad kosztami. Wypracowana nadwyżka jest przeznaczona na rozwój szpitala i w interesie menedżerów opieki zdrowotnej jest aby zadbać o możliwości rozwoju szpitala, a tym bardziej nabywania coraz nowocześniejszego sprzętu i urządzeń medycznych dla ratowania zdrowia i życia pacjentów. W szpitalach zobowiązanych do płacenia podatku dochodowego uwzględnia się go w budżecie zysków i strat. Kontrola realizacji budżetu zysków i strat ma na celu monitorowanie zyskowności prowadzonej działalności leczniczej.

Tabela 9 Budżet zysków i strat (zł)

Treść	styczeń	luty		grudzień
I. Przychody				
1. Ze sprzedaży świadczeń zdrowotnych				
a) sprzedaż dla NFZ				
b) sprzedaż komercyjna				
2. Z wynajmu powierzchni				
3. Przychody finansowe – odsetki				
4. Przychody operacyjne pozostałe				
II. Koszty				

1. Zużycie materiałów i energii				
a) leki i materiały medyczne				
b) sprzęt medyczny jednorazowy				
c) inne				
2. Wynagrodzenia				
3. Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia				
4. Usługi obce				
5. Amortyzacja				
a) sprzęt medyczny				
b) samochody - karetki				
c) budynki szpitala				
d) inne				
6. Usługi obce – dzierżawa				
7. Koszty finansowe – odsetki				
8. Usługi obce				
9. Żywnienie pacjentów				
10. Inne				
III. Wynik brutto				
IV. Podatek dochodowy (jeżeli występuje)				
V. Wynik netto				

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badanych szpitali

W zależności od potrzeb informacyjnych zarządzających szpitalem, a także w celu wyjaśnienia niektórych budżetowanych pozycji istnieje możliwość wprowadzania dodatkowych budżetów, np. szczegółowy budżet przychodów (tabela 10). Tworzenie ich ma także na celu rozbudowę struktury informacyjnej budżetowania.

Tabela 10 Szczegółowy budżet przychodów

Lp.	Wyszczególnienie	Kwoty
1	Wielkopolski Oddział NFZ w Poznaniu w tym: Leczenie szpitalne	
2	Opieka długoterminowa	
3	Ratownictwo i transport medyczny	
4	Rehabilitacja lecznicza	
5	Świadczenia diagnostyczne współfinansowane	
6	Opieka paliatywna/hospicyjna	
7	Ambulatoryjne świadczenia specjalistyczne	
8	Profilaktyczne programy zdrowotne	
9	Psychiatria	
10	Podstawowa opieka zdrowotna	
11	Pozostałe w tym: Sprzedaż usług zdrowotnych (dla zakładów pracy, osób fizycznych, NZOZ, gabinetów prywatnych)	
12	Najem pomieszczeń	
13	Dzierżawa sprzętu	
14	Pozostałe przychody (usługi ksero, sterylizacja, kuchnia i bufety, utylizacja, rozmowy telefoniczne, itp.)	
15	Refundacja kosztów utrzymania magazynu TR	
16	Zwrot kosztów – rezydentura lekarzy	
17	Zwrot kosztów – staże pielęgniarские	
18	Darowizna rzeczowa (podanie pacjentowi leku)	
	Ogółem	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badanych szpitali

Końcowe etapy procesu budżetowania to realizacja budżetu, kontrola budżetów i reakcja na odchylenia oraz analiza wykonanych budżetów. Kontrola realizacji budżetów w poszczególnych ośrodkach odpowiedzialności ma na celu bieżący monitoring, a w przypadku drastycznych odchyień podejmowanie czynności naprawczych. Brak reakcji na odchylenia może doprowadzić do pogorszenia płynności finansowej, a także sytuacji finansowej, majątkowej i kapitałowej w szpitalach. Przeprowadzając analizę można zestawiać różne dane za okres analizowany, w celu poprawy sytuacji gospodarczej szpitala. W przypadku zauważenia odchyień od budżetów np. kosztów zużycia leków i materiałów medycznych, wynagrodzeń czy też przychodów, analiza powinna iść w kierunku określenia wielkości odchyień, rodzaju odchyień a także przyczyny odchyień. Odchylenia

w przypadku kosztów zużycia leków i materiałów medycznych mogą dotyczyć odchylenia od cen lub odchylenia od planowanej wielkości zużycia (tabela 11).

Tabela 11 Analiza zużycia materiałów bezpośrednich

Wpływ zmiany ceny	Wielkość odchylenia	Rodzaj odchylenia
Faktyczne zużycie materiałów (kg) Faktyczna cena 1 kg (zł) Planowana cena 1 kg (zł) Odchylenie ceny Odchylenie z tytułu zmiany ceny		
Wpływ zmiany ilości zużycia	Wielkość odchylenia	Rodzaj odchylenia
Planowana cena 1 kg (zł) Faktyczne zużycie materiałów (kg) Planowane zużycie materiałów (kg) Odchylenie zużycia Odchylenie z tytułu zużycia		
Odchylenie łączne		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badanych szpitali

Analiza kosztów wynagrodzeń ma na celu ustalenie odchylen wielkości planowanych od wielkości rzeczywistych. W analizie można użyć jako danych do analizowania kwot kosztów wynagrodzeń, kosztów ubezpieczeń społecznych i innych świadczeń na rzecz pracowników, wartości przelicznikowych jak np. liczby pacjentów, liczby osobodni hospitalizowanych, ilości przepracowanych godzin wraz z dyżurami, a także kosztów zakupu świadczeń zdrowotnych lekarskich i pielęgniarских (tabela 12). Daje to ogółem koszt utrzymania pracowników z możliwością przeliczenia na pacjenta lub osobodzień. Analizę można przeprowadzić oddzielnie dla ośrodków działalności podstawowej, działalności pomocniczej, karetek pogotowia itp.

Tabela 12 Analiza kosztów wynagrodzeń bezpośrednich w ośrodkach działalności podstawowej

Wyszczególnienia
Liczba pacjentów objętych opieką (wyleczeni)
Liczba osobodni hospitalizacji
Ilość przepracowanych godzin wraz z dyżurami
Koszty wynagrodzeń ogółem (404)
Koszty ubezpieczeń społecznych i inne świadczenia (405)

Zakup świadczeń zdrowotnych lekarskich (402-28-14)
Zakup świadczeń pielęgnarskich (402-28-28)
Ogółem koszty utrzymania pracowników
Średni koszt wynagrodzeń na jednego pacjenta
Średni koszt wynagrodzeń na osobodzień
Średnio dzienne wynagrodzenie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badanych szpitali

J. Komorowski pisze, że „analiza ekonomiczna powiązana z metodą budżetowania obejmuje prace skoncentrowane na przedmiocie budżetowania i odnoszące się do przebiegu procesu realizacji zadania produkcyjnego oraz ocenę jego efektywności ekonomicznej”²⁵. Dla szpitala oznacza to realizację świadczeń zdrowotnych oraz ocenę ekonomiczną prowadzonej działalności leczniczej. Tak jak wcześniej wspomniano, mimo że szpital działa jako jednostka non profit to jednak przychody muszą pokryć poniesione koszty działalności. Dobrze jest jeżeli wypracowywana jest nadwyżka przychodów nad kosztami, bo to wskazuje na efektywność ekonomiczną prowadzonej działalności leczniczej. J. Komorowski pisze też, że „analiza budżetowania może być pomocna przy określaniu poziomu ryzyka i niepewności”²⁶, co w przypadku szpitala jest bardzo istotne. Szpital nie świadczy usług na zasadzie zamówień przez klienta, lecz obsługuje przypadki pacjentów, gdzie ich liczba z góry nie jest określona, chyba że dotyczy zabiegów planowanych. Ryzyko i niepewność dotyczy możliwości zrealizowanych kontraktów z punktu widzenia pojawiających się pacjentów ale jednocześnie ryzyko nadwykonania w przypadku jeżeli pacjentów jest zbyt dużo, a szpital nie może odmówić przyjęcia pacjenta i udzielenie mu pomocy medycznej. W przypadku przedsiębiorstwa produkcyjnego, podejmując decyzję o realizacji zadania produkcyjnego przedsiębiorstwo musi mieć pewność co do celowości tej decyzji z punktu widzenia założonych efektów ekonomicznych, natomiast w szpitalu decyzje dotyczą pewności skuteczności leczenia a nie efektów ekonomicznych decyzji. Dlatego zdarza się, że koszty leczenia trudnych przypadków przewyższają możliwy do uzyskania z NFZ przychód. Celem nadrzędnym jest bowiem zdrowie i życie pacjenta. I dlatego wprowadzenie budżetowania w szpitalu powinno dać efekt racjonalnego gospodarowania.

5. Zakończenie

Szpital realizując świadczenia zdrowotne uzyskuje przychody i ponosi koszty działalności leczniczej. Priorytetem jest zdrowie i życie pacjentów, ale wykonywanie tych świadczeń odbywa się w twardych realiach rynkowych. Szpital nie może dokładać do prowadzonej działalności bo nie ma z czego. Na ten cel nie ma

²⁵ Komorowski, *Budżetowanie*, 174.

²⁶ Tamże, 174.

również środków organ założycielski. Prowadzona więc przez szpital działalność lecznicza musi odbywać się zgodnie z rachunkiem ekonomicznym. Racjonalne gospodarowanie wymaga poszukiwania rozwiązań organizacyjnych i ekonomicznych możliwych do zastosowania w szpitalu. Budżetowanie jako efektywna metoda zarządzania współczesnym przedsiębiorstwem została już wypróbowana w wielu jednostkach rynkowych. Wprawdzie wykorzystanie budżetowania do racjonalnego gospodarowania szpitalem wymaga wielu czynności przygotowawczych i organizacyjnych, ale przynosi efekt w postaci dobrze planowanego działania i efektów ekonomicznych realizowanych świadczeń zdrowotnych. Jednocześnie prowadzony na bieżąco monitoring realizacji budżetów pozwala podejmować decyzje korygujące – naprawcze, mające na celu utrzymanie płynności finansowej szpitala oraz zyskowności prowadzonej działalności.

Bibliografia

1. Ksenia Czubakowska, Wiktor Gabrusewicz, Edward Nowak E., *Podstawy rachunkowości zarządczej*, (Warszawa: PWE, 2006), 296.
2. Dylewski Marek, Filipiak Beata, Szczypa Piotr, *Budżetowanie w przedsiębiorstwie. Aspekty rachunkowe, finansowe i zarządcze*. Warszawa: Wydawnictwa Fachowe CeDeWu.PL, 2007, 86-90.
3. Getzen Thomas, *Ekonomia zdrowia. Teoria i praktyka*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2000.
4. Hass-Symotiuk Maria, *System pomiaru i oceny dokonań szpitala*, Warszawa: ABC Wolters Kluwer Business, 2011.
5. Kautsch Marcin, Klich Jacek, Whitfeld Malcolm, *Zarządzanie w opiece zdrowotnej*, Kraków: Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2001.
6. Konstytucja (1997) Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
7. Komorowski Jan, *Budżetowanie jako metoda zarządzania przedsiębiorstwem*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1997.
8. Kotapski Roman, *Budżetowanie w przedsiębiorstwie*, Wrocław: Wydawnictwo Marina, 2006.
9. Kowalak Robert, *Budżetowanie w ośrodkach odpowiedzialności, w: Rachunkowość w zarządzaniu zdecentralizowanym przedsiębiorstwem, pod red. Edwarda Nowaka*, Warszawa: Wyd. PWE, 2001.
10. Macuda Małgorzata, *Spółeczna odpowiedzialność biznesu na przykładzie szpitala, [w:] Rachunkowość odpowiedzialności społecznej – teoria i praktyka*, Poznań: IX Ogólnopolska Konferencja Naukowo –Zawodowa, UEP, 2013.
11. Nowak Edward, (red.) *Budżetowanie kosztów*, Gdańsk: ODDK, 1999.
12. Nowak Edward, (red.) *Budżetowanie kosztów przedsiębiorstwa*, Gdańsk: ODDK, 2002.

13. Orliński Ryszard, *Budżetowanie kosztów na przykładzie oddziału chorób wewnętrznych badanego szpitala*. W: *Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości* nr 63 (119), Warszawa: SKwP, 2011.
14. Pachciarz Agnieszka, „Zmieniamy prawo do świadczeń zdrowotnych”, *Menedżer zdrowia*, 2 (2016).
15. Rozporządzenie (2008) Ministra Zdrowia z dnia 6 maja 2008 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej Dz.U. 2008 nr 81 poz. 484.
16. Rój Justyna., Sobiech Jan, (2006), *Zarządzanie finansami szpitala*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2006.
17. Sawicki Kazimierz, „Budżet sprzedaży i kontrola jego wykonania”. W: Nowak E., (red.) *Systemy zarządzania kosztami i wynikami*. Wrocław: Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 58, 2009
18. Shortell Stephen, Kałużny Arnold, *Podstawy zarządzania opieką zdrowotną*, Kraków: Wyd. Vesallius, 2001
19. Szczerbiński Andrzej, „Metody budżetowania kosztów”, W: *Budżetowanie kosztów przedsiębiorstwa*, pod red. Edwarda Nowaka, Gdańsk: Wyd. ODDK, 2002.
20. Ustawa(1997) z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym. Dz. U. 1997 nr 28 poz. 153 z późn. zm.
21. Ustawa (2004) z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej Dz. U. 2004 Nr 173 poz. 1807.
22. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz.U. 2011 Nr 112 poz. 654.
23. Zimniewicz Kazimierz, *Podstawy zarządzania*, Poznań: Wyd. Zimniewicz, 1993 r.

OCHOTNICZA STRAŻ POŻARNA W SYSTEMIE GMINNEGO ZARZĄDZANIA KRYZSOWEGO

STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono działalność Ochotniczych Straży Pożarnych, jako organizacji charakterze pozarządowym. W materiale scharakteryzowano specyfikę związku, przejawiającą się w różnych aspektach działalności. Ukazano miejsce OSP w systemie bezpieczeństwa poprzez włączenie jednostek do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego oraz ich funkcjonowanie w systemie zarządzania kryzysowego.

SUMMARY

The article presents the activity of volunteer fire fighters as a non- government organisation. The material gives the characteristics of the brigades in different aspects of their activity. The place of OSP units in the national security-fire fighting system as well as their functioning in the crisis management system have been shown.

1. Wstęp

Ochotnicze Straże Pożarne należą do jednych z najstarszych, a jednocześnie najbardziej zasłużonych dla społeczeństwa organizacji w Polsce. Początkowo zorganizowane zostały do walki z pożarami. Z czasem wachlarz ich działań został rozszerzony także do prowadzenia walki z powodziami, zapobiegania różnym nieszczęściom czy pełnienia służby porządkowej podczas zebrań publicznych¹. OSP zajmują się typową działalnością operacyjno-techniczną związaną z udziałem ratowniczym w:

- akcjach pożarniczych,
- akcjach przeciwpożarowych,
- akcjach odśnieżania,
- zdarzeniach katastrof i zagrożeń technicznych i chemicznych, szczególnie wypadkach drogowych,
- eliminacji innych zdarzeń losowych zagrażających życiu i mieniu.

Posiadają w swoich szeregach specjalistów, po fachowym przeszkoleniu z zakresu:

¹ Lechosław Berliński, *Zarządzanie i dowodzenie Ochotniczą Strażą Pożarną* (Warszawa: Wydawnictwo Difin, 2012), 11.

- ratownictwa pożarowego,
- ratownictwa medycznego,
- kierowania i mechaniki pojazdowej oraz sprzętu ratowniczego,
- usuwania zatorów drzewostanu,
- ratownictwa i poszukiwań wodnych,
- ratownictwa chemicznego i ekologicznego².

OSP znajdują się najbliżej miejsca, w którym może wystąpić zagrożenie, posiadają swój potencjał sprzętowy i ludzki. Za tym potencjałem idą konkretne kwalifikacje, jak nabycie i posiadanie specjalistycznej wiedzy i umiejętności w realizacji zadań ratowniczych. Są to organizacje wysoce profesjonalne w swoim zakresie działania „stanowiący najważniejszy element komplementarności w stosunku do Państwowej Straży Pożarnej”³.

2. Podstawy prawne funkcjonowania OSP

Ważnym wyróżnikiem działania OSP jest ich sytuacja prawna. Ochotnicze Straże Pożarne funkcjonują w ramach prawa o stowarzyszeniach, ochrony przeciwpożarowej, posiadają osobowość prawną i odrębność organizacyjną.

Według przepisów ustawy o stowarzyszeniach⁴ OSP jest dobrowolnym stowarzyszeniem społecznym tworzoną przez jej członków. Ponadto jest organizacją samodzielną pod każdym względem, szczególnie samodzielną organizacyjnie i decyzyjnie, gwarantując przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵.

Poprzez wpis do Krajowego Rejestru Sądowego, posiada osobowość prawną, czyli może wchodzić w stosunki prawne z innymi osobami prawnymi i fizycznymi. Kolejnym aktem prawnym w oparciu, o który funkcjonują OSP jest ustawa o ochronie przeciwpożarowej⁶. Według zapisów ustawy OSP jest jednostką ochrony przeciwpożarowej, która polega na realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia, środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem. Z ustawy wynikają zadania ochotniczych straży pożarnych, które realizowane są na rzecz ochrony ludności, ochrony przeciwpożarowej oraz ratownictwa. Ponadto OSP prowadzi działania profilaktyczne skierowane głównie do młodzieży.

Zasadniczym dokumentem prawnym sankcjonującym legalność działania organizacji jest Statut Ochotniczych Straży Pożarnych⁷. Wyznacza on cele i spo-

² Tamże, 12.

³ Tamże, 12.

⁴ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o stowarzyszeniach, Dz. U. 1989, Nr 20 poz. 104, tekst jednolity.

⁵ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. 2003 Nr 96 poz. 873, tekst jednolity.

⁶ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, art. 15, Dz. U. 1991 Nr 81 poz. 351, tekst jednolity.

⁷ Statut Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej, zgodny z wpisem do Rejestru Stowarzyszeń, dostęp 09.12. 2015. www.zosrp.pl

soby realizacji zadań, zasady nabywania i utraty członkostwa, prawa i obowiązki członków, tryb dokonywania wyboru władz, sposoby reprezentowania stowarzyszenia, zaciągania zobowiązań majątkowych, a także warunki ważności jego uchwał, czy metody uzyskiwania środków finansowych. Ze statutu wynikają zadania ochotniczych straży pożarnych, które polegają na prowadzeniu działalności mającej na celu:

- zapobieganie pożarom,
- udział w akcjach ratowniczych przeprowadzanych w czasie,
 - pożarów,
 - zdarzeń niebezpiecznych i klęsk,
- informowanie ludności i istniejących zagrożeniach⁸.

Istotnym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie Ochotniczych Straży Pożarnych jest również ustawa o *samorządzie gminnym*⁹ określająca pomoc gminy w zakresie realizacji zadań własnych oraz finansowania, poprzez dotacje, utrzymania zdolności w działalności techniczno-operacyjnej, np. poprzez zakup sprzętu, paliwa, energii czy umundurowania.

Kolejnym aktem prawnym, w którym znajdują się regulacje dotyczące Ochotniczych Straży Pożarnych należy przytoczyć ustawę o *zarządzaniu kryzysowym*¹⁰. Według jej zapisów OSP, jako jednostki ochrony przeciwpożarowej współuczestniczą w procesie zarządzania kryzysowego. Dotyczy to szczególnie udziału w pokazach, szkoleniach, ćwiczeniach treningach. Ponadto przedstawiciele OSP wchodzi w skład zespołu gminnego zarządzania kryzysowego. Jako „jednostki ochrony przeciwpożarowej jednostki OSP stanowią element systemu ochrony przeciwpożarowej i realizują przedsięwzięcia mające na celu ochronę życia, zdrowia i mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem”¹¹ poprzez prowadzenie działań w celu zapobiegania ich powstawaniu, eliminacji oraz poprzez prowadzenie działań ratowniczych.

3. Jednostki Ochotniczych Straży Pożarnych

Ochotnicze Straże Pożarne zrzeszone są w Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie ze Statutem „związek wykonuje zadania o charakterze użyteczności publicznej w zakresie ochrony przeciwpożarowej, wspiera różnorodne formy pracy kulturalno-oświatowej, popularyzuje dorobek historyczny ruchu strażackiego, rozwija działalność artystyczną i sportową w Ochotniczych Strażach Pożarnych¹². Celami Związku są w głównej mierze:

⁸ Statut ZOSP RP, Rozdział II.

⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1995 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95, tekst jednolity.

¹⁰ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. 2007 Nr 89 poz. 590, tekst jednolity.

¹¹ Berliński, Zarządzanie, 35.

¹² Statut ZOSP RP, Rozdz. I, &1, ust.4.

- działania na rzecz ochrony życia, zdrowia i mienia przed pożarami, klęskami żywiołowymi i zagrożeniami ekologicznymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami,
- wykonywanie zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej zleconych przez organy administracji publicznej,
- współtworzenie i opiniowanie aktów normatywnych dotyczących ochrony przeciwpożarowej,
- działanie na rzecz ochrony środowiska,
- informowanie o występujących zagrożeniach pożarowych i innych zagrożeniach miejscowych oraz sposobach im zapobiegania,
- rozwijanie i upowszechnianie działalności kulturalnej,
- rozwijanie i krzewienie kultury fizycznej i sportu,
- organizowanie pożarniczego i obronnego wychowania dzieci i młodzieży,
- przedstawianie organom administracji publicznej wniosków dotyczących doskonalenia stanu ochrony przeciwpożarowej¹³.

Powyższe cele realizowane są poprzez:

- „współdziałanie z Państwową Strażą Pożarną, organami administracji publicznej oraz innymi podmiotami,
- udzielanie pomocy OSP w wyposażeniu w sprzęt, zaopatrywanie w mundury, odznaki i dystynkcje oraz organizowanie szkoleń,
- gromadzenie środków finansowych,
- zapewnienie doradztwa prawnego w zakresie funkcjonowania OSP,
- mobilizowanie społeczeństwa do udziału w realizacji zadań ochrony przeciwpożarowej,
- inicjowanie i organizowanie imprez sportowych oraz przeglądów dorobku amatorskiego ruchu artystycznego OSP, prowadzenie działalności wydawniczej, organizowanie wystaw, udzielanie pomocy w gromadzeniu eksponatów muzealnych,
- przedstawianie organom administracji publicznej wniosków dotyczących doskonalenia stanu ochrony przeciwpożarowej”¹⁴.

Podstawą skutecznej działalności każdej OSP jest odpowiedni zasób osobowy, ale warunkiem uczestnictwa w działaniach ratowniczych jest „czynne członkostwo, aktualne przeszkolenie w zakresie bhp, wyszkolenie pożarnicze, wiek w przedziale od 18 do 65 lat, a także badania lekarskie i ubezpieczenie”¹⁵. Określone zostały standardy wyszkolenia jednostek OSP w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym. Kryteria odnoszą się do wymaganego stanu 12 osób, w którym, według standardów, strażacy-ratownicy OSP powinni spełniać następujące wymogi w zakresie przeszkolenia pożarniczego:

- szkolenie podstawowe - 12 osób (pełny minimalny stan),

¹³ Małgorzata Biniak-Pieróg, Zenon Zamiar, *Organizacja Systemów Ratownictwa*, (Wrocław: Uniwersytet Przyrodniczy, 2013), 167.

¹⁴ Statut ZOŚP RP Rozdz. I, & 9.

¹⁵ Oddział Wojewódzki Związku OSP Województwa Wielkopolskiego, Program rozwoju OSP w Wielkopolsce w latach 2012-2020, Poznań 2014, pkt. 5.

- szkolenie dowódców - 3 osoby,
- szkolenie naczelników - 2 osoby,
- szkolenie kierowców konserwatorów sprzętu - 3 osoby,
- szkolenie z zakresu ratownictwa technicznego - 4 osoby,
- szkolenie z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy - 4 osoby,
- szkolenie zakresu kierowania ruchem drogowym - 4 osoby,
- szkolenie z zakresu zabezpieczenia lądowania LPR - 4 osoby¹⁶.

Działalność ochotniczych straży pożarnych jest istotna i ważna z uwagi na to, że są to organizacje które działają w środowiskach lokalnych. Potrafią działać i reagować w sposób zorganizowany a członkowie znają specyfikę terenu, w której nie tylko działają ale przede wszystkim żyją i funkcjonują. To oni zwykle pierwsi są na miejscu zdarzenia i pomagają poszkodowanym. Z roku na rok rosną wymagania dotyczące Ochotniczych Straży Pożarnych, wymagania dotyczące szkolenia, sprzętu i egzaminów. To powoduje, że jednostki OSP zaczynają mieć problemy z utrzymaniem odpowiedniej liczby ochotników. Mimo, że na terenie kraju działa ponad 697 000 strażaków ochotników, to należałoby zaznaczyć, że liczba ta może być wskaźnikiem „wirtualnym”. Najczęściej dzieje się bowiem tak, że tylko część zrzeszonych osób faktycznie angażuje się w życie OSP, pozostali natomiast figurują tylko w statystykach. Ponadto coraz częściej zdarza się, że brakuje młodych osób, które bezinteresownie zaangażowałyby się w działalność czy też następuje tzw. „znużenie” i „wypalenie” liderów organizacji i osób zaangażowanych w jej prace. Problemy dotyczące zasobów ludzkich nie są jedynymi z jakimi borykają się jednostki OSP. Strażacy, którzy pracują zawodowo, miewają problemy z uzyskaniem zgody swoich pracodawców na uczestnictwo w akcjach ratowniczych i szkoleniach. W efekcie ich udział w działalności OSP często bywa utrudniony lub wręcz niemożliwy. Problemy pojawiają się szczególnie w przypadku akcji ratowniczych, których czasu zaplanować się nie da.

Poważne problemy jakimi są braki kadrowe, braki w wyszkoleniu czy niewystarczające wyposażenie w sprzęt mogą spowodować, że niektóre jednostki OSP nie są w stanie brać udziału w bezpośrednich akcjach ratunkowych.

4. Ochotnicze Straże Pożarne w systemie bezpieczeństwa

Ochotnicze Straże Pożarne, jako organizacje pozarządowe, stanowią ważny element systemu bezpieczeństwa państwa, której integralną część stanowi Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy. Ich rola w systemie, poprzez zapewnienie bezpieczeństwa lokalnych społeczności, jest niezmiernie istotna. Zasady włączania ochotniczych straży pożarnych do Krajowego Systemu Ratowniczo-

¹⁶ Komenda Główna PSP, *Analiza potencjału ratowniczego Ochotniczych Straży Pożarnych włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*, Warszawa 2011, 56. Dostęp 09.12.2015, www.kppsp-belchatow.pl

Gaśniczego są uregulowane prawnie¹⁷. Jednostki OSP mogą być włączane do KSRRG, wówczas, gdy posiadają:

- co najmniej dwa średnie lub ciężkie samochody pożarnicze,
- co najmniej 12 wyszkolonych ratowników,
- skuteczny system łączności powiadamiania i alarmowania,
- urządzenia łączności w sieci radiowej systemu na potrzeby działań ratowniczych,
- oraz pozostają w stałej gotowości do podejmowania działań ratowniczych¹⁸.

Współpraca w ramach systemu ratowniczo-gaśniczego to przede wszystkim współdziałanie podczas akcji ratowniczych z udziałem specjalistów, grup ratowniczych, zastosowania sprzętu, przygotowania wspólnych programów szkoleniowych dotyczących zasad udzielania pierwszej pomocy, stosowania podstawowych technik ratowniczych, tworzenia programów informujących o zagrożeniach katastrofami, klęskami żywiołowymi, pożarami i innymi zagrożeniami spowodowanymi siłami przyrody lub działalnością człowieka, a także udostępnienie pozostających w dyspozycji zasobów, na potrzeby akcji ratunkowych i szkoleń. Zgodnie z przyjętymi przez Komendę Główną PSP założeniami jednostki OSP funkcjonujące w KSRRG mogą „realizować samodzielnie działania ratownicze z zakresu:

- gaszenia pożarów, w tym pożarów wewnętrznych,
- ratownictwa technicznego, w szczególności ratownictwa w komunikacji drogowej,
- udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy,
- minimalizowania zagrożeń związanych z klęskami żywiołowymi,
- ewakuacji poszkodowanych lub zagrożonych ludzi i zwierząt oraz zagrożonego mienia,
- udziału w grupach poszukiwawczo-ratowniczych, zwłaszcza w zakresie wykorzystywania psów,
- ratownictwa wodnego,
- oznakowania i zabezpieczenia miejsc prowadzenia działań ratowniczych,
- prowadzenia działań ratowniczych na obszarach wodnych, w tym podczas powodzi,
- usuwania skutków zdarzeń w szczególności po przejściu anomalii pogodowych udzielanie pomocy socjalnej poszkodowanym”¹⁹.

Z danych Komendy Głównej PSP wynika, iż do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego włączonych jest ponad 4 190 ochotniczych straży pożarnych.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 września 2014 r. w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz. U. Poz. 1317.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 września 2014 r., & 2.

¹⁹ Analiza potencjału ratowniczego OSP, 10.

Daje to siłę około 139 500 strażaków ratowników oraz około 9500 samochodów pożarniczych²⁰.

Celem powołania systemu było przede wszystkim ujednolicenie i skoordynowanie działań o charakterze ratowniczym, podejmowanych przez instytucje, które wykonują te działania w sposób zawodowy, np. Państwowa Straż Pożarna, jak i podmioty, których działalność oparto na pracy i zaangażowaniu wolontariuszy.

Włączenie jednostek OSP do systemu ratownictwa spowodowało zmianę w zakresie zadań strażaków – ochotników. Przestała dominować dotychczasowa tradycyjna działalność na rzecz innych zdarzeń, a więc i innych rodzajów ratownictwa. Zmiana proporcji zdarzeń spowodowała, że ulegało też zmianie wyposażenie OSP, gdzie oprócz sprzętu do działań gaśniczych został wprowadzony sprzęt z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy czy ratownictwa technicznego. Wiązało się to również podniesieniem poziomu wyszkolenia w różnych zakresach oraz z doposażeniem w sprzęt, urządzenia techniczne czy umundurowanie.

Stałe podnoszenie poziomu przygotowania jednostek OSP do działań ratowniczych powodowało wzrost skuteczności działań, a w niektórych przypadkach uwidoczniała się specjalizacja poszczególnych jednostek. Nie zawsze następuje jednak pełne wykorzystanie potencjału osobowego jednostek OSP. Wpływ na taką sytuację może mieć duża fluktuacja w szeregach OSP oraz mniejsze zainteresowanie młodych ludzi pracą społeczną, brak z różnych przyczyn dyspozycyjności członków. Ponadto na pełne wykorzystanie jednostek OSP z pewnością będą miały występujące dysproporcje wynikające z zasobności samorządów.

5. Zarządzanie kryzysowe na poziomie gminy

W sytuacjach kryzysowych główną jednostką rozpoczynającą proces reagowania na wszystkie zdarzenia o znamionach kryzysu jest gmina, a organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego jest wójt. Do niego należy podejmowanie decyzji i kierowanie w systemie zarządzania kryzysowego na tym poziomie władzy samorządowej²¹. Zadania wójta obejmują między innymi kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy, realizację zadań z zakresu planowania cywilnego, wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gminy czy realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej²². W sferze zarządzania kryzysowego wójt odpowiada za realizację zadań, którymi są:

- całodobowe alarmowanie członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, a w sytuacjach kryzysowych zapewnienie całodobowego dyżuru,

²⁰ KG PSP, Struktura organizacyjna KSRRG, stan na 31.12.2015 r., dostęp 08.05.2016, www.straz.gov.pl

²¹ art. 8 Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. 2002, Nr 62, poz. 558, tekst jednolity.

²² art. 19 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

- współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej,
- nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności,
- współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska,
- współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawczei humanitarne²³.

Ponadto dla zapewnienia wykonywania zadań zarządzania kryzysowego, jako organ pomocniczy powoływany jest Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego realizujący następujące zadania;

- dokonywanie oceny występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne,
- przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie Wójtowi Gminy wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań określonych w Gminnym Planie Zarządzania Kryzysowego,
- przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami,
- opiniowanie Gminnego Planu Zarządzania Kryzysowego oraz dokumentów dotyczących ochrony infrastruktury krytycznej²⁴.

Rola Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego polega „na kierowaniu działaniem zespołów i organizacji spoza militarnych ogniw obronnych”²⁵, działaniem innych jednostek organizacyjnych obrony cywilnej, zarządzania kryzysowego oraz Ochotniczych Straży Pożarnych a także ludności zamieszkującej na terenie gminy w czasie zagrożeń, klęsk żywiołowych, kryzysu i zagrożenia bezpieczeństwa. Pracami Gminnego Zespołu kieruje Wójt Gminy, a w jego skład wchodzi osoby powołane spośród osób, zatrudnionych są w urzędzie gminy, w gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych, pracowników innych służb, inspekcji i straży, skierowanych do wykonywania zadań oraz przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych²⁶.

Podstawowym celem Gminnych Zespołów jest realizacja głównych funkcji zarządzania przede wszystkim planowania, przygotowania, organizowania, koordynowania i przeprowadzania działań ratowniczych i innych zdarzeń związanych z kryzysem. W celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub innym niebezpiecznym zdarzeniom oraz w celu ich usunięcia Zespół pracuje w fazach zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy²⁷.

W fazie zapobiegania Zespół podejmuje działania, które redukuje lub eliminują prawdopodobieństwo wystąpienia klęski żywiołowej lub innego niebezpiecznego zdarzenia, albo w znacznym stopniu ograniczają ich skutki. Są to przedsięwzięcia minimalizujące straty, realizujące prace legislacyjne, dokonujące analizy zagro-

²³ Tamże, art. 20.

²⁴ art. 14, art. 19 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

²⁵ Berliński, 172.

²⁶ art. 19, Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

²⁷ Berliński, 167.

zeń czy realizacji budowli i systemów zabezpieczających. W fazie przygotowania realizowane są działania planistyczne dotyczące sposobów reagowania na czas wystąpienia klęski żywiołowej czy innych niebezpiecznych zdarzeń, a także działania mające na celu powiększenie zasobów sił i środków niezbędnych do efektywnego reagowania. Obejmują one między innymi monitorowanie występujących zagrożeń i prognozowanie rozwoju sytuacji, ostrzeganie i alarmowanie ludności o możliwości wystąpienia zagrożeń, przygotowanie systemu łączności na potrzeby reagowania, utrzymywanie stałej współpracy z instytucjami realizującymi monitoring środowiska, przygotowanie warunków umożliwiających koordynację pomocy humanitarnej dla poszkodowanej ludności oraz planowanie i udział w realizacji szkolenia służb ratowniczych ludności. W fazie reagowania Zespół przystępuje do działań polegających na dostarczeniu pomocy poszkodowanym, zahamowaniu rozwoju występujących zagrożeń oraz ograniczeniu strat i zniszczeń, a w szczególności koordynuje działania ratownicze i porządkowo – ochronne, utrzymuje całodobową łączność w relacjach: Wójt – Starosta Powiatu, Wójt – gminy sąsiednie, Wójt - służby ratownicze oraz prowadzi stałą wymianę informacji dotyczącej zagrożeń i podejmowanych działań, analizując powstałe zagrożenia oraz koordynując realizację zadań ratowniczych. W fazie odbudowy prowadzone są działania mające na celu przywrócenie zdolności reagowania, odbudowę zapasów służb ratowniczych oraz odtworzenie kluczowej dla funkcjonowania gminy infrastruktury telekomunikacyjnej, energetycznej, paliwowej, transportowej i dostarczania wody, a także szacowanie strat, koordynowanie pomocy psychologicznej, pomocy humanitarnej oraz działań związanych z odtwarzaniem infrastruktury technicznej²⁸.

Istotnym celem działania Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego jest podejmowanie przedsięwzięć zmierzających do zapobiegania powstawania oraz minimalizacji zagrożenia życia i zdrowia oraz mienia i środowiska, kierowania akcją ratowniczą i odbudową na obszarze gminy. Na bieżąco prowadzona jest współpraca ludnością zamieszkałą na terenie gminy w zakresie wykrywania zagrożeń i wczesnego ostrzegania. Polega ona na natychmiastowym podjęciu zgłoszeń i uruchomieniu niezbędnych działań celem ograniczenia skutków zagrożeń, a w niektórych przypadkach również na eliminowaniu ich przyczyn. W czasie lokalnych zagrożeń, klęsk żywiołowych czy katastrof kluczowym zadaniem Gminnego Zespołu jest natomiast koordynowanie funkcjonowania KSRG, w tym działalności jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych.

Na terenie gminy strażacy z jednostek OSP są jedyną siłą pozostającą w dyspozycji organu samorządowego w sytuacji zaistnienia zagrożeń oraz niejednokrotnie jedynymi podmiotami ratowniczymi. Wykonują czynności w ramach posiadanych możliwości na rzecz ochrony ludności. Zakres ich działań jest różny, np. realizują zadania z zakresu ratownictwa powodziowego. Wykonują wówczas wiele zadań logistycznych i zabezpieczających, np. zapewnienie wody do celów spożywczych, dostawy żywności czy tworzenie warunków dla przetrwania osobom

²⁸ Na podstawie *Regulaminu działania Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Grabowcu*. Dostęp 27.04. 2016, www.grabowiec.pl/bip

ewakuowanym z terenów dotkniętych skutkami negatywnych zdarzeń. Ponadto często likwidują zagrożenia związane z nietypowym zachowaniem się zwierząt czy też podejmują działania związane ochroną ludności poprzez wykonywanie zadań w sytuacjach zagrożeń dla ludności podczas np.: śnieżyc, suszy, itp. To strażacy ochotnicy, ze względu na swoje przygotowanie przeprowadzają ewakuacje ludzi i mienia podczas dużych pożarów, powodzi i katastrof będących wynikiem anomalii pogodowych.

6. Potencjał straży i jego wykorzystanie

Na potrzeby zarządzania kryzysowego na szczeblu gminnym opracowywane są plany²⁹, które formułują zadania i zakresy odpowiedzialności osób funkcyjnych podczas działań związanych z przeciwdziałaniem i likwidacją skutków zdarzeń powodujących sytuacje kryzysowe z uwzględnieniem faz zarządzania kryzysowego. Plany zawierają m. innymi charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego oraz zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych³⁰. Uwzględniają również zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, a w tym zadania z zakresu monitorowania zagrożeń, trybu uruchamiania niezbędnych sił i środków. Określają ponadto udział w sytuacjach kryzysowych wielu podmiotów realizujących zadania na rzecz ochrony ludności. W zakres ten wpisane są zadania dla jednostek OSP, jako zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego. W zależności od kategorii zagrożenia jednostki OSP realizują zadania wynikające z procedur zarządzania i reagowania kryzysowego, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

W systemie gminnym jednostki OSP realizują zadania jako podmioty wiodące lub wspomagające w zależności od zaistniałego zagrożenia, którymi mogą stać się powodzie, huragany, pożary, burze śnieżne, susze, poważne awarie, zagrożenia epidemiologiczne czy zdarzenia komunikacyjne. Działania ratownicze prowadzą jako jednostki ochrony przeciwpożarowej włączone do KSRG. W celu realizacji zadań mają one między innymi uprawnienia do:

- zarządzania ewakuacji osób z rejonu objętego działaniem,
- wprowadzenia zakazu przebywania w rejonie dla osób postronnych,
- zarządzenia przeprowadzenia prac wyburzeniowych w sytuacjach zagrożenia lub konieczności dotarcia do źródeł zagrożenia oraz zapewnienia dróg dotarcia i ewakuacji,
- wstrzymania komunikacji w ruchu lądowym w celu między innymi zapewnienia dróg komunikacji na potrzeby działań czy eliminacji zagrożeń powodowanym przez środki komunikacji³¹.

²⁹ Zgodnie z zapisami art. 5 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, który określa opracowywanie planów zarządzania kryzysowego.

³⁰ Tamże, art. 5, ust.2.

³¹ Komenda Główna PSP, *Zasady organizowania działań ratowniczych*, Warszawa 2013. Dostęp 03.05. 2016, www.straz.gov.pl

Prowadzone przez OSP działania dotyczą koordynacji przedsięwzięć ratowniczych, którymi są czynności podejmowane w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska, a także likwidacja przyczyn powstania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia³². W Polsce najczęściej występujące sytuacje to zdarzenia typu budowlanego, drogowego oraz kolejowego oraz klęski żywiołowe na skutek oddziaływań sił natury i w te działania wpisują się strażacy ratownicy jednostek OSP.

W przypadku zaistniałych katastrof budowlanych prowadzona jest koordynacja zadań ratowniczo-gaśniczych polegająca na organizowaniu i kierowaniu akcją ratowniczą na miejscu zdarzenia. Działania jednostek OSP w zakresie ratownictwa technicznego sprowadzają się do planowania, organizowania oraz realizacji działań ratowniczych niezbędnych do poszukiwania i dotarcia do zagrożonych lub poszkodowanych osób oraz zwierząt a także zmniejszenia lub likwidacji zagrożenia dla życia, zdrowia, mienia lub środowiska³³. Procedury w zakresie postępowania w przypadku wystąpienia katastrof budowlanych określone są jako wykonywanie czynności polegających na:

- likwidacji, ograniczenie lub zmniejszenie strefy zagrożenia,
- wykonanie dostępu do osób uwięzionych,
- przygotowanie dróg ewakuacji zagrożonych lub poszkodowanych osób,
- dotarcie i wykonanie dostępu do zagrożonych lub poszkodowanych osób, wraz z udzieleniem im kwalifikowanej pierwszej pomocy i ewakuację poza strefę zagrożenia.

W zaistniałych zdarzeniach realizowane są często działania w zakresie ratownictwa medycznego. Dotyczą organizowania i realizacji działań ratowniczych z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy w zakresie:

- rozpoznania u osób poszkodowanych stanu nagłego zagrożenia zdrowotnego oraz prowadzenie segregacji pierwotnej i udział w segregacji wtórnej;
- zastosowania technik i sprzętu niezbędnego do ratowania życia i zdrowiu zależności od rodzaju, skali i miejsca zdarzenia oraz liczby osób poszkodowanych;
- zapewnienia ciągłości przebiegu ratowania osób znajdujących się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego na miejscu zdarzenia;
- określenie sposobu postępowania ze sprzętem medycznym³⁴.

Głównym celem jednostek ochotniczych straży pożarnych jest prowadzenie działalności mającej na celu zapobieganie pożarom oraz branie udziału w akcjach ratowniczych przeprowadzanych w czasie ich trwania. Czynności w tym zakresie obejmują organizowanie i realizację działań niezbędnych do ugaszenia pożaru. Dla jednostek OSP zadania wpisane są w procedury określone w planie. Ich celami

³² Art. 2 Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r o ochronie przeciwpożarowej .

³³ Na podstawie § 15. Rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

³⁴ Rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, § 17.

jest wskazanie trybu postępowania oraz określenie użycia sił i środków. W przypadku wystąpienia pożarów wykonywane są czynności ratownicze polegające przede wszystkim na:

- likwidacji, ograniczeniu lub zmniejszeniu strefy zagrożenia,
- wykonaniu dostępu do osób uwięzionych,
- przygotowaniu dróg ewakuacji zagrożonych lub poszkodowanych osób,
- dotarciu i wykonaniu dostępu do zagrożonych lub poszkodowanych osób, wraz z udzieleniem im kwalifikowanej pierwszej pomocy i ewakuację poza strefę zagrożenia,
- dostosowaniu sprzętu oraz technik i środków gaśniczych i innych środków ratowniczych do rodzaju, skali i miejsca pożaru lub wybuchu.

W sytuacji wystąpienia katastrof komunikacyjnych uczestnikami procedur określonych w planie zarządzania kryzysowego są jednostki ochotniczych straży pożarnych włączonych do krajowego systemu, jak również spoza niego. Realizowane przedsięwzięcia dotyczą oceny zagrożenia oraz liczby osób poszkodowanych. Wykonywane są następujące czynności ratownicze:

- likwidacja, ograniczenie lub zmniejszenie strefy zagrożenia,
- wykonanie dostępu do osób uwięzionych,
- przygotowanie dróg ewakuacji dla osób poszkodowanych,
- dotarcie i wykonanie dostępu do poszkodowanych osób oraz udzielenie kwalifikowanej pierwszej pomocy i ewakuację poza strefę zagrożenia.

7. Zakończenie

Podsumowując, warto zauważyć, że Ochotnicze Straże Pożarne realizują swoje zadania głównie na terenach gmin i są często jedynymi podmiotami ratowniczymi możliwymi do wykorzystania przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Pozwala to administracji samorządowej na prowadzenie samodzielnych działań zmierzających do likwidacji zaistniałych zagrożeń bądź minimalizowania ich skutków.

Z roku na rok rośnie ilość interwencji jednostek przeznaczonych do ochrony przeciwpożarowej, w tym OSP. W 2015 roku, strażacy ochotnicy przeprowadzili ponad 500 tys. akcji na terenie całego kraju, gdzie 135 tys. interwencji było wyjazdami do pożarów, a ponad 350 tysięcy to działania neutralizujące skutki innych zagrożeń, takich jak klęski żywiołowe, wypadki: drogowe, kolejowe, lotnicze oraz awarie i katastrofy³⁵.

Podane wielkości realizowało 16 000 jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych, z czego w samych strukturach Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego 4194 jednostek wraz z ok. 140 tys. strażaków³⁶.

Prezentowany przez OSP profesjonalizm, specjalistyczne wykształcenie oraz wyposażenie w wysokiej klasy sprzęt techniczny sprawiają, że jednostki te na stałe

³⁵ Związek OSP RP, *OSP w liczbach*. Dostęp 12.12. 2015, www.zosprp.pl

³⁶ KG PSP, Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, dane na dzień 31.12.2015 r. Dostęp 04.05. 2016, www.straz.gov.pl

zostały wpisane się w procedury zarządzania kryzysowego, jako podmioty wiodące i pomocnicze.

Także w prowadzonych badaniach opinii publicznej OSP uzyskuje wysokie wskaźniki zaufania społecznego.

Bibliografia

1. Berliński, Lechosław. *Zarządzanie i dowodzenie Ochotniczą Strażą Pożarną* Warszawa: Wydawnictwo Difin, 2012.
2. Biniak-Pieróg, Małgorzata, Zenon Zamiar. *Organizacja Systemów Ratownictwa*, Wrocław: Uniwersytet Przyrodniczy, 2013.
3. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. 2007 Nr 89 poz. 590, tekst jednolity.
4. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
5. Dz. U. 2003 Nr 96 poz. 873, tekst jednolity.
6. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiołowej, Dz. U. 2002, Nr 62, poz. 558, tekst jednolity.
7. Ustawa z dnia 8 marca 1995 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95, tekst jednolity.
8. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, art. 15, Dz. U. 1991 Nr 81 poz. 351, tekst jednolity.
9. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o stowarzyszeniach, Dz. U. 1989, Nr 20 poz. 104, tekst jednolity.
10. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 września 2014 r. w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz. U. Poz. 1317.
11. Statut Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej, www.zosprp.pl
12. Komenda Główna PSP, *Analiza potencjału ratowniczego Ochotniczych Straży Pożarnych włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*, Warszawa 2011, www.kppsp-belchatow.pl
13. Komenda Główna PSP, *Zasady organizowania działań ratowniczych*, Warszawa 2013, www.straz.gov.pl
14. Komenda Główna PSP, *Struktura organizacyjna KSRG*, www.straz.gov.pl
15. Komenda Główna PSP, *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy*, www.straz.gov.pl
16. Związek OSP RP, *OSP w liczbach*, www.zosprp.pl
17. Oddział Wojewódzki Związku OSP Województwa Wielkopolskiego, *Program rozwoju OSP w Wielkopolsce w latach 2012-2020*, Poznań 2014.
18. Regulamin działania Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Grabowcu, Urząd Gminy Grabowiec 2009, www.grabowiec.pl/bip

dr PAWEŁ KAMIŃSKI

PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA

IM. PREZYDENTA STANISŁAWA WOJCIECHOWSKIEGO

W KALISZU

Starszy wykładowca, autor ponad 30 publikacji z zakresu bezpieczeństwa

paa@poczta.fm

STRAŻ GMINNA I MIEJSKA

STRESZCZENIE

W artykule, w sposób syntetyczny przedstawiono kompetencje straży gminnych i miejskich w działaniach na rzecz spokoju i porządku publicznego oraz możliwości rozwoju ich funkcjonowania po wprowadzonych zmianach ustawowych w 2016 roku.

SUMMARY

In article competences of communal and municipal guards in operations for public order and their capacity of development were synthetic presented after introducing statutory provisions in 2016.

1. Wstęp

Jednym z podstawowych zadań administracji samorządowej jest zapewnienie obywatelom szeroko pojmowanego spokoju i bezpieczeństwa. Siły i środki przeznaczone do realizacji tej powinności na najniższych szczeblach samorządowych (gmina, miasto) są niezwykle skromne zwłaszcza, że pojawiają się nowe, często trudne do przewidzenia, mające różnorodne podłoże zagrożenia. Przeciwno tym zagrożeniom niezbędny jest sprawny aparat samorządowy zdolny do zapobiegania im, przejmowania nad nimi kontroli, reagowania w sytuacji ich powstania oraz usuwania skutków takich zdarzeń.

Samorządy gminne chcące inwestować w bezpieczeństwo lokalne i porządek publiczny, powołują na swoim terenie straże gminne (miejskie). Często w praktyce jest to jedyna dla gminy bądź miasta możliwość realizowania swoich ustawowych obowiązków i wynikających z nich zadań.

Pomimo tego, straże gminne i miejskie w ostatnim okresie nie cieszą się szczególnie pochlebnymi opiniami, szczególnie lokalnych społeczności. A przecież zapis w artykule pierwszym ustawy o strażach gminnych wyraźnie precyzuje, że „straż spełnia służebną rolę wobec społeczności lokalnej”, co zobowiązuje strażę do służenia tej społeczności w zakresie ochrony porządku publicznego¹.

Pojawiają się jednak coraz liczniejsze głosy o rozważeniu możliwości ich likwidacji, jako podmiotu mało przydatnego, a wręcz zbędnego w lokalnym systemie bezpieczeństwa, gdyż do tej pory znaczącą działalnością straży było ujawnianie wykroczeń drogowych przy pomocy pomiarowych urządzeń rejestrujących:

¹ Bolesław Kurzępa, Elżbieta Kurzępa-Czopek, *Ustawa o strażach gminnych z komentarzem*, (Toruń: Dom Organizatora, 2011), 17.

przekroczenie prędkości przez kierowców, bądź przejazd przez skrzyżowanie na czerwonym świetle.

W 2014 roku, straże gminne i miejskie wykorzystywały 391 sztuk takich urządzeń. W praktyce, często okazywało się, że kilku- czy kilkunastoosobowe straże wykonywały tylko i wyłącznie zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku na drogach. Jak wskazują dane statystyczne podane przez MSWiA w 2015 roku - 66,7% wszystkich ujawnionych wykroczeń przez straże odnosiło się do tej właśnie sfery ich działalności².

1 stycznia 2016 roku nastąpiła istotna zmiana rozwiązań legislacyjnych dotyczących uprawnień straży w obszarze porządku ruchu drogowego.

W ustawie z 24 lipca 2015 roku, *o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o strażach gminnych*³ wprowadzono zapis odbierający strażom gminnym i miejskim kompetencje w zakresie ujawniania naruszeń przepisów w ruchu drogowym za pomocą technicznych urządzeń rejestrujących:

- przekraczanie dopuszczalnej prędkości,
- niestosowanie się do sygnałów świetlnych.

Konsekwencją takiego stanu rzeczy stała się znacząca na skalę krajową likwidacja straży (przede wszystkim gminnych), które do tej pory wykonywały zadania związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego oraz ograniczenie liczby zatrudnionych strażników w strażach, gdzie zadania z wykorzystaniem urządzeń rejestrujących przekroczenie prędkości były realizowane równolegle z innymi zadaniami z zakresu porządku publicznego⁴.

W celu zapobieżenia takiemu stanowi rzeczy, zasadne byłoby wskazanie strażom nowych, bądź do tej pory nierealizowanych płaszczyzn działania z zakresu porządku publicznego. Możliwe, że pozwoliłoby to zachować dotychczasowy stan liczebny straży gminnych i miejskich, a także poprawiłoby sprawność realizacji przedsięwzięć na rzecz bezpieczeństwa obywateli prowadzonych przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast bez ponoszenia dodatkowych kosztów.

Materiał przedstawiony w niniejszym artykule został przygotowany w oparciu o wyniki zrealizowanego przy wsparciu Wydziału Zarządzania kaliskiej PWSZ projektu badawczego dotyczącego możliwości rozszerzenia obszaru funk-

² *Informacja o działalności straży gminnych (miejskich) oraz współpracy straży z Policją*, (Warszawa: Departament Porządku Publicznego MSW, 2015)

³ Dz. U. z dnia 09.09.2015 r., poz. 1335.

⁴ Miejscowości, w których straże gminne i miejskie zostały rozwiązane lub są w trakcie procedury likwidacyjnej (stan na dzień 20.02.2016): Będzino, Białogard, Brzeg, Chociwle, Chojna, Chrzanów, Czersk, Człuchów, Dygowo, Dzików, Garwolin, Gniew, Gościno, Grajewo, Grzmiąca, Gubin, Jabłonowo Pomorskie, Jarocin, Jastków, Jaworzno, Kamień Pomorski, Kazimierza Wlkp., Kęsowo, Kłobuck, Krasnobród, Lewin Kłodzki, Libiąż, Lubasz, Łagów, Łaziska Górne, Łazy, Łeba, Łęczna, Miłosław, Mykanów, Myślibórz, Oleśnica, Pelplin, Pińczów, Pionki, Przedbórz, Radomsko, Recz, Reda, Resko, Rzeczenica, Skarżysko-Kamienna, Sochaczew, Stalowa Wola, Stara Kiszewa, Stare Pole, Starogard Szczeciński, Strzegom, Szczyrk, Szprotawa, Szydłowiec, Świeradów, Świnoujście, Terespol, Trzebiatów, Trzebinia, Tychów, Wągrowiec, Wałcz, Wołomin, Zakroczym, Zielona Góra, Zielonka, Żory.

cjonowania straży gminnych i miejskich po zmianach przepisów prawnych obowiązujących od 1 stycznia 2016 roku.

2. Straż w ujęciu historycznym

Pierwsze, naukowo potwierdzone zapiski o strażach miejskich pochodzą z okresu średniowiecza. Wówczas to strażnicy dbali o bezpieczeństwo miast i jego obywateli. Istotną rolę odgrywali w egzekwowaniu przepisów porządkowych i sanitarnych. Sprawdzali przebieg handlu na targach i jarmarkach, a także czystość przy budynkach i kamienicach. Osoby zakłócające porządek publiczny strażnicy zatrzymywali i prowadzili do aresztów lub więzień, a osądzonych doprowadzali do miejsca wykonania kary. W przypadku zagrożenia np. pożaru, ataku z zewnątrz, ostrzegali mieszkańców przed niebezpieczeństwem sygnałem wykonywanym przez trębacz z ratuszowej wieży⁵.

Nad strażą miejską, a także więzieniem i bramami miejskimi, w zależności od miasta nadzór sprawował urzędnik burmistrza zwany hutmanem, hetmanem bądź kapitanem.

Zapisy w statutach miejskich szczegółowo regulowały organizację straży, ochronę prawną strażników oraz broń i wyposażenie. Umundurowanie strażników było jednolite, charakteryzujące się barwami miasta z widocznym herbem⁶.

Taka sytuacja utrzymywała się do XVIII wieku. Trwające w tym czasie wojny oraz podział Polski przez zaborców przyczyniły się do degradacji społeczno-gospodarczej polskich miast, a tym samym znacznego ograniczenia roli straży miejskich. Nie poprawiły sytuacji próby nadania straży znaczącego charakteru w czasie trwania Insurekcji Kościuszkowskiej, ani też w trakcie organizowania Księstwa Warszawskiego. Warto odnotować rolę straży miejskich w trakcie trwania Powstań - Styczniowego i Listopadowego, gdzie nowo tworzone straże czynnie wspomagały działania powstańców poprzez dostarczanie informacji, ochronę transportów z zaopatrzeniem czy pełnienie wart⁷.

W czasie trwania I wojny światowej, tworzone z inicjatyw obywatelskich straże miejskie prowadziły akcje ratownicze i pomocy społecznej w warunkach wojennych oraz zapewniały bezpieczeństwo mieszkańcom⁸.

Natomiast w okresie 20-lecia międzywojennego, z inicjatyw samorządowych lub ugrupowań politycznych pojawiło się wiele formacji zajmujących się bezpieczeństwem i porządkiem publicznym mieszkańców miast i wsi. Były to straże: miejskie, powiatowe, gminne i wiejskie oraz straże bezpieczeństwa. Wszystkie te straże zostały 24 lipca 1919 roku przekształcone w Policję Państwową.

⁵ Jarosław Suproniuk, *Policja miejska i przepisy policyjne w Polsce XIII-XVI w.*, W: *Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych*, tom 66, (Poznań – Warszawa: 2006), 65.

⁶ Jarosław Suproniuk, *Miejskie służby porządkowe a społeczeństwo w Polsce XIV-XVI w.*, W: *Przegląd Historyczny*, Tom 90, Zeszyt 2, (Warszawa: PAN, 1999), 117-129.

⁷ Andrzej Abramski, Jerzy Konieczny, *Justycjariusze, hutmani, policjanci: z dziejów służby ochrony porządku w Polsce*, (Katowice: Śląsk, 1988), 131-132.

⁸ Paweł Kamiński, *Straże gminne (miejskie)*, (Kalisz: Wydawnictwo Uczelniane PWSZ, 2103), 75.

Taki stan obowiązywał z niewielkimi wyjątkami do lat 80 ubiegłego wieku, kiedy to pojawili się urzędnicy miejscy wyposażeni w uprawnienia do nakładania mandatów karnych lub kierowania wniosków o ukaranie do Kolegiów ds. Wykroczeń za wykroczenia sanitarno-porządkowe⁹.

Zmiany ustrojowe następujące po 1989 roku, umożliwiły przyznanie burmistrzom i prezydentom miast prawa do tworzenia straży miejskich¹⁰, a w 1995 roku, rozszerzono to uprawnienie również na wójtów, dając im kompetencje do tworzenia straży gminnych¹¹. Kompleksowe rozwiązanie dotyczące funkcjonowania straży gminnych i miejskich wprowadzono poprzez uchwalenie 29 sierpnia 1997 roku, ustawy o strażach gminnych.

3. Organizacja i funkcjonowanie straży

Straże gminne i miejskie to samorządowe, umundurowane formacje przeznaczone do ochrony porządku publicznego. Do powoływania straży gminnych instytucjami kompetentnymi są rady gmin, a w stosunku do straży miejskich - rady miejskie. Koszty funkcjonowania straży gminnej (miejskiej) pokrywane są z budżetu gminy (miasta).

Strażą kieruje komendant, którego przełożonym jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta, jednocześnie spełniający nadzór nad działalnością straży. Natomiast nad zakresem merytorycznym działań straży, ewidencją etatów i wyposażeniem oraz wynikami nadzór sprawuje wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji.

Straż może występować, jako samodzielna jednostka budżetowa gminy lub miasta, bądź też może być usytuowana bezpośrednio w strukturze urzędu (tabela 1).

Tab. 1. Przykładowa organizacja straży gminnej (miejskiej)

Straż gminna (miejska) jako:	Organizacja (stanowiska, komórki)
Jednostka budżetowa gminy (miasta)	▪ Komendant straży ▪ Zastępca komendanta straży ▪ Główny księgowy ▪ Kadry, administracja, finanse ▪ Wydziały straży ▪ Referaty ▪ Samodzielne stanowiska ▪ Strażnicy

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1987 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania urzędów terenowych organów administracji państwowej.

¹⁰ Ustawa o policji z dnia 6 kwietnia 1990 roku, rozdz. 4, art. 23 i 24.

¹¹ Marek Bojarski, Wojciech Radecki, *Kompendium dla strażników gminnych (miejskich). Wykroczenia*, (Wrocław: Uniwersytet Wrocławski, 1997), 21.

Wydział urzędu gminy (miasta)	▪ Urząd gminy (miasta) ▪ Wydział urzędu – straż gminna (miejska) ▪ Komendant straży w randze naczelnika wydziału ▪ Referaty ▪ Samodzielne stanowiska ▪ Strażnicy
--------------------------------------	---

Źródło: opracowanie własne

Na działalność straży gminnych i miejskich składa się wiele zadań z zakresu ochrony spokoju i porządku w miejscach publicznych, w tym: kontrola ruchu drogowego¹² oraz publicznego transportu zbiorowego, współdziałanie z organizatorami imprez masowych i zgromadzeń, konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy. W wielu ośrodkach w Polsce, straże mają również w swojej dyspozycji monitoring wizyjny.

Nie mniej istotnym elementem w działalności straży jest informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym.

Zgodnie z ustawą straże wykonują zadania związane między innymi z ratowaniem życia i zdrowia obywateli, pomocą w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń, zabezpieczeniem miejsc katastrof, ochroną obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej oraz informowaniem społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń.

Straże gminne i miejskie sygnalizują służbom komunalnym stwierdzone w toku lustracji gminy lub miasta zagrożenia wymagające niezwłocznej interwencji, a w szczególności awarie sieci energetycznej, gazowej, wodno-kanalizacyjnej i ciepłowniczej. Przeważająca część zadań wiąże się z monitorowaniem środowiska, wcześniejszym wykrywaniem nieprawidłowości i możliwych zagrożeń, co służy zapobieganiu powstawania sytuacji kryzysowych.

Powyższe zadania straże wykonują poprzez codzienne planowe patrolowanie gminy lub miasta, w czasie których zespoły kontrolne dokonują systematycznych sprawdzeń ulic, placów, parków, budynków mieszkalnych, otoczenia zakładów pracy, obiektów użyteczności publicznej w zakresie bezpiecznego z nich korzystania oraz przestrzegania prawa lokalnego¹³.

4. Możliwości rozwoju straży

¹² W ograniczonym zakresie.

¹³ W zakresie ochrony bezpieczeństwa obywateli i utrzymania porządku straże podejmują systematyczną współpracę z Policją i innymi podmiotami.

Szersze włączenie strażników w działania na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego na poziomie lokalnym oraz wykonywanie nowych zadań, nie musi wcale oznaczać zwiększania uprawnień i kompetencji czy wprowadzania znaczących zmian legislacyjnych¹⁴.

Straże mogą realizować nowe zadania w ramach swojego statutu czy ustawowego zakresu działań po ewentualnym przysposobieniu (bądź specjalnym, merytorycznym przygotowaniu) związanym z realizacją konkretnych czynności w określonych okolicznościach. Za inny czynnik podnoszący fachowość straży należy uznać uczestniczenie strażników w ćwiczeniach i treningach oraz aktywny udział w wymianie informacji pomiędzy innymi, działającymi na terenie gminy/miasta służbami i podmiotami związanymi z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym.

W celu osiągnięcia profesjonalnego przygotowania strażników do wykonywania powierzonych zadań konieczne będzie zwiększenie wymogów edukacyjnych w zakresie szkoleń podstawowych i specjalistycznych. W zakresie programu szkolenia podstawowego dla strażników gminnych (miejskich) należałoby wprowadzić zmiany mające na celu rozszerzenie tematyki zajęć, jak i ilości godzin nauczania. Jeśli zaś chodzi o dodatkowe, uzupełniające szkolenia specjalistyczne, to gmina (miasto) powinna zabezpieczyć odpowiednie środki finansowe w swoim budżecie.

Problemem może być uboga oferta środków szkoleniowych specjalizujących się w kursach i szkoleniach przeznaczonych dla strażników gminnych (miejskich) oraz niedostateczna jakość kształcenia.

Natomiast bezwzględnemu podwyższeniu winien ulec poziom kwalifikacji kadr kierowniczych w strażach. Dotychczasowy system, który nakłada na komendanta straży obowiązek ukończenia wyłącznie szkolenia podstawowego dla strażników straży gminnych lub miejskich powoduje, że w praktyce przełożony posiada takie same kwalifikacje zawodowe jak strażnicy, którymi kieruje.

Bez wątpienia pomocnym elementem w funkcjonowaniu straży, a jednocześnie usprawniającym ich działania byłyby opracowywane (np. przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji) jednolite, obowiązujące wszystkie jednostki straży w kraju wzory dokumentów oraz procedur. Miałoby to niebagatelny wpływ na poziom jakości i fachowości realizowanych zadań przez samych strażników.

4.1. Potencjał straży i jego wykorzystanie

Trudno zgodzić się z częstym argumentem przedstawianym przez reprezentantów środowisk związanych ze strażami gminnymi i miejskimi, że dotychcza-

¹⁴ Ustawodawca nie przewidział np. sytuacji nagłej konieczności użycia wszelkich dostępnych sił i środków celem zapobieżenia i likwidacji sytuacji zagrożenia np. na terenie powiatu, gdzie konieczne jest zgromadzenie w określonym miejscu możliwie dużej ilości funkcjonariuszy służb porządkowych. I jeśli nawet w obrębie powiatu działałaby odpowiednio przygotowana straż gminna (miejska), to jej wykorzystanie możliwe jest tylko w granicach administracyjnych danej gminy (miasta).

sowe uprawnienia tychże straży do skutecznego i efektywnego działania są niewystarczające. Co jakiś czas pojawiają się koncepcje zmierzające do przekształcenia straży w rodzaj samorządowej policji lokalnej¹⁵.

Koncepcje te jednak nie znajdują poparcia ani w społeczeństwie, ani w sferach rządowych. Tego typu zmiany wiązałyby się bowiem z koniecznością implementacji kosztownych procedur związanych choćby z:

- doborem kandydatów na strażników,
- systemem szkolenia,
- nadzorem nad działalnością straży,
- tworzeniem zaplecza logistycznego,
- uzyskaniem uprawnień do szerszych przywilejów emerytalnych.

Nieporozumieniem wydaje się być też inna koncepcja, dotycząca włączenia straży gminnych i miejskich w struktury organizacyjne Policji wraz ze środkami budżetowymi gmin (miast) przeznaczanymi do tej pory na ich funkcjonowanie¹⁶.

Analiza obowiązujących rozwiązań prawnych, dostępnej literatury oraz opinii ekspertów jednoznacznie daje podstawy do stwierdzenia, że wprowadzanie takich zmian byłoby nieuzasadnione.

Niekorzystnym rozwiązaniem dla społeczności lokalnych są również coraz częściej podejmowane przez samorządy decyzje o likwidacji poszczególnych straży. Choć uzasadnienia tych decyzji są różne, to najczęściej odnoszą się do kwestii oszczędności finansowych. Sama procedura rozwiązania straży nie jest zbyt skomplikowana i możliwa do przeprowadzenia w krótkim czasie.

Zgodnie z obowiązującymi rozwiązaniami prawnymi przy likwidacji straży uwzględnić się następujące elementy:

- wywołanie stosownej uchwały rady gminy (miasta),
- zasięgnięcie opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego Policji,
- zawiadomienie właściwego terytorialnie wojewody.

Kolejnym krokiem samorządu w tym zakresie najczęściej jest powołanie likwidatora jednostki (odwołanie komendanta straży, wypowiedzenie umów strażnikom i pracownikom) oraz przekazanie (odpłatne bądź nieodpłatne) środków: transportu, łączności, przymusu bezpośredniego i wyposażenia wykorzystywanego przez straż innym służbom lub podmiotom.

Aby straże mogły uniknąć tak radykalnych rozwiązań, powinny w jak najkrótszym czasie zadbać o pozytywną zmianę postrzegania tej formacji przez społeczeństwo oraz udowodnienie poprzez aktywne działanie swojej przydatności w podnoszeniu poziomu szeroko rozumianej ochrony spokoju i porządku publicznego.

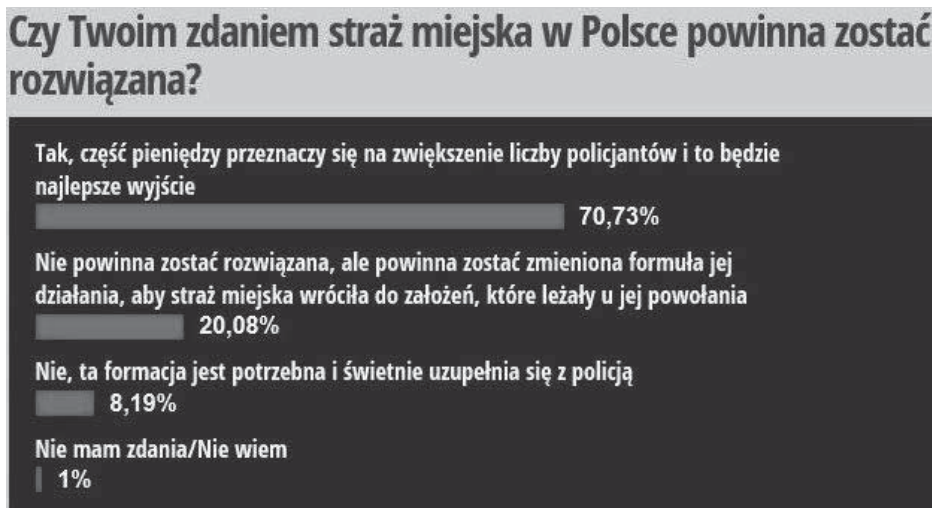
Badania opinii publicznej prowadzonej od 2012 roku do chwili obecnej przez Newsweek Polska, jednoznacznie wskazują, że ponad 20% respondentów uważa

¹⁵ Przykładem może być projekt ustawy o strażach municypalnych przygotowany przez Krajową Radę Komendantów Straży Miejskich i Gminnych.

¹⁶ *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP* (Warszawa: BBN, 2013), 218.

za konieczną zmianę formuły działania straży, a realizowane przez nie zadania winny wynikać z założeń, które leżały u podstaw jej powołania (tabela 2).

Tab. 3. Wynik internetowego badania opinii publicznej prowadzonego przez Newsweek Polska



Źródło: Newsweek Polska

Wydaje się, że jest to najlepsze rozwiązanie dla straży, gdyż pozwoli w możliwie krótkim czasie przekonać społeczność lokalną, iż możliwa jest akceptowalna działalność z pożytkiem dla mieszkańców.

Na podstawie wyników przeprowadzonych badań naukowych oraz po analizie obowiązujących aktów prawnych należy stwierdzić, iż kompetencje straży w zakresie egzekwowania należytego stanu dotyczącego czystości, spokoju i porządku publicznego na terenie gminy (miasta) pokrywają się z oczekiwanymi przez społeczność lokalną działaniami.

Ten swoisty „powrót do podstaw” w funkcjonowaniu straży to przede wszystkim zintensyfikowanie działań na rzecz czystości i porządku w gminie (mieście) i eliminowanie takich zjawisk jak:

- brudne i niesprzątane posesje,
- zaśmiecanie,
- brak oświetlenia miejsc dostępnych dla publiczności,
- niszczone urządzenia użyteczności publicznej np. zieleni,
- zaśmiecone drogi, ulice, place, trawniki i zieleńce,
- niszczone lub uszkodzane drogi lub ich nawierzchnie,
- nieoczyszczane drogi z błota, kurzu, śniegu lub lodu,
- braki umów na wywóz śmieci i nieczystości płynnych,
- nieusuwane wraki pojazdów,
- niszczenie znaków drogowych,

- braki oznakowania i oświetlenia przeszkód na drodze lub robót drogowych,
- brak zabezpieczenia miejsca niebezpiecznego dla życia lub zdrowia człowieka lub niszczenie lub usuwanie napisów ostrzegających o niebezpieczeństwie,
- braki tabliczek z nr posesji, nazwami ulicy, miejscowości,
- nienależycie utrzymywane stany zjazdów z dróg
- umieszczanie ogłoszeń i plakatów w miejscu do tego nieprzeznaczonym.

Jednocześnie strażę z całą stanowczością powinny podejmować interwencje w stosunku do osób popełniających wykroczenia związane ze spokojem i porządkiem publicznym, a dotyczące w szczególności:

- zakłócania spokoju,
- spożywania alkoholu w miejscu zabronionym,
- sprzedaży alkoholu i tytoniu osobom niepełnoletnim,
- nieobyczajnych wybryków,
- pozostawienia osoby małoletniej do lat 7 bez opieki,
- powodowania zgorszeń w miejscach publicznych,
- żebractwa,
- działalności telekomunikacyjnej i gospodarczej bez wymaganego zezwolenia,
- handlu w miejscach niedozwolonych.

Najwięcej kontrowersji i to już od momentu powstania straży budziły podejmowane przez nie działania w zakresie czuwania nad porządkiem w ruchu drogowym. Jednak trudno wyobrazić sobie sytuację, w której władze samorządowe nie miałyby możliwości oddziaływania restrykcyjnego na kierowców popełniających wykroczenia poprzez nieprawidłowe parkowanie czy tarasowanie i tamowanie ruchu pojazdów lub pieszych. Są to wykroczenia popełniane przez kierowców świadomie, w myśl zasady „a nuż się uda”.

Kolejnym elementem do realizacji w ramach zadań stałych strażników powinny być czynności mające na celu neutralizację niepożądanych zachowań związanych z posiadaniem i opieką nad zwierzętami lub przebywaniem w ich pobliżu. Do tej grupy należy zaliczyć:

- brak zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia,
- niesprzątanie po psie,
- puszczanie psa luzem w lesie,
- szczucie człowieka psem,
- płoszenie i drażnienie zwierzyny, aż staje się ona niebezpieczna,
- pozostawienie zwierzęcia na drodze.

Szczególnie ważny aspekt działalności straży, zwłaszcza na terenach podmiejsko-wiejskich to dbałość o środowisko naturalne i eliminowanie zagrożeń związanych z:

- zanieczyszczaniem wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi lub do pojenia zwierząt,
- niszczeniem gruntów leśnych,

- niszczeniem w lasach: drzew, mchu i ściółki,
- wydobywaniem w lasach: piasku, żwiru i torfu,
- zaśmiecaniem lasów i pól,
- niszczeniem wałów przeciwpowodziowych,
- niszczenie urządzeń służących do ochrony brzegów,
- paleniem ognia na terenie lasów, łąk, torfowisk, wrzosowisk,
- wypalania traw i pozostałości roślinnych bez stałego nadzoru.

4.2. Zarządzanie kryzysowe

Chociaż możliwości wykorzystania straży gminnych (miejskich) w zarządzaniu kryzysowym w obecnym stanie organizacyjnym i prawnym nie są rozwiązaniami systemowymi, a jedynie doraźnymi, to w przypadku realizacji zadań z tego zakresu, przygotowanie i praktyka strażników wydaje się być na wystarczającym poziomie (tabela 2).

Tab. 2. Przykładowe zadania straży gminnych i miejskich w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego

Fazy zarządzania	Zadania do realizacji
Zapobiegania	▪ Edukacja i uświadamianie społeczeństwa o zagrożeniach ▪ Monitorowanie i analiza zagrożeń ▪ Uczestniczenie w pracach zespołów i centrów zarządzania kryzysowego ▪ Oddziaływanie prewencyjne
Przygotowania	▪ Współuczestniczenie w tworzeniu i uzgadnianiu planów zarządzania kryzysowego ▪ Utrzymywanie sprawności użytkowanych systemów łączności i transportu
Reagowania	▪ Monitorowanie występujących zagrożeń ▪ Pomoc ludności cywilnej w ewakuacji ▪ Zabezpieczenia mienia osób poszkodowanych ▪ Udostępnianie posiadanych sił i środków do prowadzenia wspólnych działań z innymi podmiotami ▪ Pomoc w ewakuacji zabytków kultury i historii zagrożonych zniszczeniem ▪ Dozorowanie pracy ochotników i innych osób
Odbudowy	▪ Monitorowanie sytuacji i realizowanych przedsięwzięć ▪ Działania zabezpieczające ▪ Wykonywanie zadań zleconych przez podmioty odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe w gminie (mieście)

Źródło: opracowanie własne

Wymagane byłoby tylko przyswojenie: przez strażników dodatkowej wiedzy specjalistycznej oraz wyćwiczenie określonych technik postępowania, a przez kierownictwo straży umiejętności korzystania z istniejącego potencjału znajdującego

się w ich dyspozycji. Praktycznie każda straż dysponuje samochodami oraz środkami łączności bezprzewodowej.

Należy wprowadzić bieżące aktualizowanie bazy danych o posiadanych siłach i środkach możliwych do wykorzystania w realizowanych działaniach oraz utrzymywać zdadne do natychmiastowego użycia stany zasobów transportowych i sprzętowych w niezbędnych ilościach.

Innym obszarem zarządzania kryzysowego, w który zaangażowana mogłaby być straż to ochrona infrastruktury krytycznej. W obecnym stanie prawnym kompetencje strażników w zakresie realizowania obowiązku ochrony odnoszą się do obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej. Problemem jest jednak brak precyzyjnego określenia wspomnianych pojęć, a działania straży prowadzone w tym zakresie są sporadyczne i najczęściej polegają na fizycznej ochronie siedzib lokalnych władz lub budynków należących do samych straży.

Rozwiązaniem takiej sytuacji mogłyby być wprowadzone do ustawy o strażach gminnych zapisy o udziale tychże straży w ochronie obiektów infrastruktury krytycznej znajdujących się w kompetencji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

Przy obecnym potencjale oraz po doposażeniu straży w techniczny sprzęt ratowniczy gmina (miasto) pozyskałaby profesjonalnego wykonawcę z własnym zapleczem logistycznym.

Zadania zawarte w ustawach o strażach gminnych i o zarządzaniu kryzysowym nie wykluczają się wzajemnie, a nawet z punktu widzenia reagowania w sytuacjach kryzysowych uzupełniają się, to mogą pojawić się problemy związane z wchodzeniem straży w kompetencje innych służb przy sprzyjających temu brakach odpowiednich uregowań prawnych.

5. Koncepcja stanowiska kierowania w straży gminnej (miejskiej)

Jednym z istotniejszych, a zarazem koniecznym elementem do wprowadzenia w strażach gminnych i miejskich jest obligatoryjna, całodobowa służba dyżurna. Taki dyżur prowadzi obecnie tylko około 1/4 wszystkich straży i są one najczęściej zlokalizowane w większych ośrodkach miejskich.

Służba dyżurna realizowana przez całą dobę pozwala na telefoniczne, bądź osobiste przyjmowanie zgłoszeń interwencyjnych od mieszkańców, podmiotów i instytucji zewnętrznych oraz zapewnia natychmiastową reakcję. Dyżurny może na bieżąco zlecać interwencje do realizacji patrolom w terenie, koordynować i nadzorować pracę strażników, zmieniając dyslokację sił i środków w związku z występującymi zdarzeniami.

Jednocześnie w przypadku wystąpienia zagrożeń dyżurny współpracuje i wymienia informacje z podmiotami zewnętrznymi oraz dokumentuje działania podejmowane w takich sytuacjach przez straż.

W trakcie realizacji projektu i analizy otrzymanych wyników badań pojawiła się koncepcja zespolenia służby dyżurnej straży z całodobowym centrum obsługi monitoringu wizyjnego, całodobowym dyżurem centrum zarządzania kryzysowego (gminnego ośrodka alarmowania) oraz coraz częściej funkcjonującym

w miastach całodobowym centrum nadzoru ruchu w zintegrowanym systemie zarządzania ruchem drogowym.

Taka sytuacja wymaga wprowadzenia szeregu zmian organizacyjnych. W przypadku straży gminnej (miejskiej) działającej, jako samodzielna jednostka budżetowa konieczne będzie wywołanie uchwały rady gminy (miasta) dotyczącej rozwiązania straży, zniesienia jej statutu i regulaminu organizacyjnego oraz wprowadzenia zmian w regulaminie organizacyjnym samego urzędu gminnego bądź miejskiego. Niezbędne w tej sprawie będzie zasięgnięcie opinii właściwego komendanta wojewódzkiego Policji oraz zawiadomienie wojewody.

Kolejnym krokiem winno być włączenie straży w struktury organizacyjne urzędu poprzez połączenie jej z wydziałem zarządzania kryzysowego, czego efektem będzie utworzenie wydziału bezpieczeństwa gminy (miasta). W takim przypadku obowiązki komendanta straży gminnej (miejskiej) należałoby powierzyć naczelnikowi nowopowstałego wydziału, gdyż zgodnie z zapisami ustawy o strażach gminnych, przełożonym komendanta straży może być tylko wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Po odpowiednim przygotowaniu zasobów lokalowych i sprzętowych oraz specjalistycznym przeszkoleniu strażników, całodobowy dyżur w postaci stanowiska kierowania (SK) mógłby rozpocząć funkcjonowanie.

Władze gmin i miast, podejmując decyzję o likwidacji straży, często argumentują to wysokimi kosztami utrzymania i brakami na ten cel środków finansowych w budżecie. Przedstawione rozwiązanie zapewniałoby znaczne oszczędności finansowe przy jednoczesnym zachowaniu dbałości o bezpieczeństwo mieszkańców, gdyż strażnicy, oprócz nowych zadań, będą nadal wykonywali czynności z zakresu porządku publicznego. Nie występują także żadne przeszkody prawne czy formalne, które uniemożliwiałyby wykonywanie przez straże gminne (miejskie) zadań dyżuru w zakresie całodobowej obsługi monitoringu wizyjnego, ośrodka alarmowania oraz nadzoru nad ruchem drogowym.

4.1. Funkcje stanowiska kierowania realizowane przez straż gminną (miejską)

4.1.1. Funkcja alarmowania i informowania

W obszarze zarządzania kryzysowego działania całodobowego dyżuru będą miały na celu zapewnienie uzyskiwania informacji o zagrożeniach oraz ostrzegania i alarmowania ludności w sytuacji ich wystąpienia.

Obowiązkiem dyżurnego będzie przede wszystkim:

- utrzymanie łączności z podmiotami współpracującymi w zakresie zarządzania kryzysowego, szefami obrony cywilnej sąsiednich powiatów oraz z wojewódzkim centrum zarządzania kryzysowego,
- ostrzeganie i alarmowanie zagrożonej ludności za pomocą scentralizowanych systemów alarmowych i lokalnych rozgłośni radiowych oraz telewizji kablowych,
- przyjmowanie sygnałów ostrzegania o zagrożeniu i przekazywanie danych o zagrożeniach występujących na terenie gminy (miasta) miasta do podmiotów współpracujących oraz do powiatowych centrów zarządzania kryzysowego sąsiednich powiatów,

- korzystanie z bazy sił i środków możliwych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych, a także z aplikacji do sterowania syrenami alarmowymi wchodzącymi w skład systemu alarmowego gminy (miasta),
- powiadamianie telefonicznie lub kurierem osób o konieczności niezwłocznego stawienia się w określonym miejscu (nadzór nad obecnością kurierów i stanu dyżurnych środków transportowych).

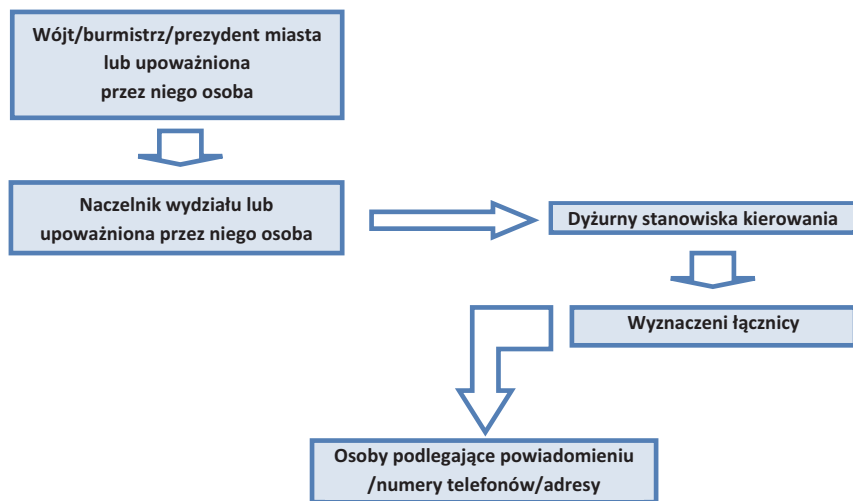
Do obowiązków funkcjonariusza pełniącego dyżur będzie należało także przekazanie otrzymywanych zadań, poleceń lub wiadomości ze szczebla nadrzędnego wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta. Dlatego też dyżurny zawsze posiadać informacje o miejscu jego przebywania.

Dyżurny musi posiadać pełną wiedzę o bieżącej sytuacji na terenie miasta, a szczególnie o sytuacji obronnej i ekonomicznej oraz o sytuacji wymagającej niezwłocznego podjęcia decyzji w zakresie organizacji akcji ratunkowej w rejonach powstałych zniszczeń, katastrof i klęsk żywiołowych.

Do zadań dyżurnego będzie także należało wzywanie (na polecenie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta) za pomocą technicznych środków łączności lub poprzez kurierów niezbędnych członków zespołu zarządzania kryzysowego, pracowników urzędu gminnego (miejskiego) lub jednostek organizacyjnych gminy (miasta).

Dlatego też, na potrzeby funkcjonowania SK powinna zostać wprowadzona i na bieżąco aktualizowana procedura dotycząca powiadamiania alarmowego, zawierająca rodzaje alarmów oraz wskazująca osoby podlegające powiadomieniu alarmowemu (rys. 1).

Rys. 1. Schemat organizacji powiadamiania alarmowego



Źródło: opracowanie własne

Zarządzone powiadomienie alarmowe, z podaniem czasu i miejsca zbiórki powinno być ogłoszone przez dyżurnego SK za pomocą technicznych środków łączności lub poprzez łączników i w zależności od przyjętego wariantu działania skutkować niezwłocznym stawieniem się osób powiadomionych w wyznaczonym miejscu.

W przypadku braku łączności telefonicznej przewodowej i bezprzewodowej, dyżurny SK powiadamia łączników, wykorzystując w tym celu obecnych na terenie centrum strażników lub innych pracowników. Natomiast łącznicy po przybyciu na miejsce, zgłaszają się do dyżurnego i po przydzieleniu pojazdu służbowego oraz wykazu adresów osób podlegających powiadomieniu alarmowemu, przystępują niezwłocznie do wykonania polecenia.

5.2.2. Funkcja obsługi monitoringu wizyjnego

W przypadku ochrony porządku publicznego systemu monitoringu wizyjnego są wykorzystywane przez strażę gminne (miejskie) w zapobieganiu popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz w ujawnianiu sprawców tych zdarzeń, a zarejestrowane nagrania często służą, jako materiał dowodowy. Stosowane urządzenia umożliwiają przekazywanie obrazu zdarzeń na odległość oraz prowadzenie przez operatora obserwacji i rejestracji obrazu w miejscu zdarzenia wraz ze sporządzeniem stosownej dokumentacji zawierającej czas, miejsce i opis zdarzenia wraz z wynikiem obserwacji.

Prawidłowe wykonywanie zadań oraz obsługa monitoringu należy oprzeć na schematach działania, które pozwolą właściwie i szybko zareagować, jednocześnie wskazując szczegółowe kroki, które w zależności od zaistniałej sytuacji należy podjąć. Procedury te powinny określać, jakie zadania są do wykonania, w jakiej logicznej kolejności będą wykonywane poszczególne czynności oraz kto będzie ich wykonawcą. Przy sporządzaniu procedur postępowania należy wziąć pod uwagę sposób dokumentowania działań, jak również przyjętą metodę kontroli wykonania. Dzięki takiemu rozwiązaniu dyżurny-operator będzie precyzyjnie potrafił zastosować przyjęte zasady działania.

Najczęściej obserwowany obraz przesyłany jest z kamer w trybie rzeczywistym. Na podstawie informacji przekazywanych przez system operator może podjąć odpowiednie kroki oraz na nie zareagować. Przy realizacji powyższych zadań strażę mają prawo korzystania z dostępu do baz danych takich jak Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców CEPIK czy zbiór ewidencyjny ludności PESEL.

Uzyskanie oczekiwanego poziomu funkcjonalności i skuteczności działania będzie wymagało wprowadzenia określonych rozwiązań organizacyjnych. Jednym z istotniejszych jest możliwość natychmiastowej reakcji operatora na zauważone zdarzenie. Do jego dyspozycji musi być przygotowany zmotoryzowany patrol straży gminnej (miejskiej), który niezwłocznie podejmie interwencję lub bezpośredni, stały system łączności z Policją w celu przekazywania informacji o zaobserwowanych i zarejestrowanych zdarzeniach.

Współpraca straży gminnej (miejskiej) z Policją ma charakter obligatoryjny i opiera się na przede wszystkim na stałej wymianie informacji o stanie bezpie-

czeństwa i porządku publicznego oraz o zagrożeniach występujących na terenie gminy (miasta).

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta mogą podpisać stosowne porozumienie z właściwym komendantem Policji o współpracy straży i Policji także w obszarze dotyczącym wykorzystania monitoringu wizyjnego (np. koordynacja służb i patroli w rejonie objętym monitoringiem, organizowanie wspólnych służb, ćwiczeń lub szkoleń).

Monitoring nie może jednak stanowić jedynej reakcji na problemy związane ze spokojem i porządkiem publicznym na terenie gminy czy miasta, dlatego należy go wykorzystywać w połączeniu z innymi elementami już funkcjonujących systemów bezpieczeństwa¹⁷.

5.3.3. Funkcja nadzoru nad ruchem drogowym

Od kilku lat z powodzeniem realizowana jest w wielu polskich miejscowościach idea poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego oraz ochrona środowiska naturalnego (zmniejszenie zanieczyszczeń emitowanych do atmosfery, drgań i hałasu) poprzez budowę zintegrowanych systemów zarządzania ruchem drogowym (ZSZRD). Zadaniem wtórnym tych przedsięwzięć jest zwiększenie przepustowości istniejącej infrastruktury drogowej. W skład takich systemów najczęściej wchodziły moduły:

- monitorowania i zarządzania sygnalizacją świetlną,
- optymalizacji ruchu dla arterii miejskich lub gminnych,
- monitorowania wideo skrzyżowań,
- tablic znakowych zmiennej treści,
- wykrywania i rejestracji pojazdów przekraczających dopuszczalny nacisk osi,
- dystrybucji danych ruchowych,
- rejestracji pojazdów przekraczających dozwoloną średnią prędkość przejazdu na odcinku drogi,
- rejestracji pojazdów przejeżdżających na czerwonym sygnale przez sygnalizację świetlną, automatycznego zliczania pojazdów z podziałem na kategorie,
- wykrywania pojazdów poszukiwanych.

W przypadku zintegrowania ZSZRD ze stanowiskiem kierowania, nadzór nad jego prawidłowym funkcjonowaniem będzie sprawował strażnik - dyżurny SK.

Przy realizacji wyznaczonych zadań będzie on mógł korzystać ze stanowisk komputerowych realizujących algorytmy zarządzania, z baz danych, wiedzy i procedur oraz wizualizacji na ekranowych monitorach wizyjnych (w szczególności odnosi się to do graficznej wizualizacji planu danej gminy/miasta z naniesionymi obiektami systemu ukazującymi stan ich pracy). Do najważniejszych zadań dyżurnego SK należeć będzie:

¹⁷ Paweł Kamiński, *Straże gminne (miejskie) w zarządzaniu kryzysowym*, (Kalisz: Wydawnictwo Uczelniane PWSZ, 2013), 97.

- bieżące śledzenie obrazu z kamer w dowolnie konfigurowalnym sposobie podziału obrazu z możliwością: przeglądania archiwum i nagrywania fragmentów zapisanego obrazu,
- bieżący nadzór nad systemem monitorowania i zarządzania pracą sygnalizacji świetlnej z uwzględnieniem średniej prędkości przejazdu oraz zmian wszelkich parametrów algorytmu optymalizacji arterii,
- generowanie raportów z natężeń ruchu zmierzonych na poszczególnych skrzyżowaniach oraz średnich prędkości występujących pomiędzy nimi,
- wprowadzanie komunikatów do wyświetlenia przez tablice zmiennej treści,
- awaryjnej zmiany stanu parametrów programów,
- przeglądanie, wyszukiwanie i archiwizowanie zdjęć wraz z danymi o masie całkowitej i poszczególnych osi, numerem rejestracyjnym oraz marką pojazdu wykonanych przez system automatycznego wykrywania i identyfikacji pojazdów,
- przechowywanie i udostępnianie uprawnionym podmiotom dane (w formie obrazu) z podsystemu automatycznego wykrywania, identyfikacji i rejestracji pojazdów przejeżdżających przez skrzyżowanie z sygnalizacją świetlną na czerwonym świetle,
- kontrolowanie, aby zarówno zdjęcia, jak i filmy zawierały tekst z datą i godziną oraz numerem rejestracyjnym pojazdu,
- zajmowanie się dystrybucją uzyskanych danych ruchowych ZSZR wszystkim zainteresowanym i uczestnikom ruchu drogowego za pośrednictwem sygnału RDS lokalnej stacji radiowej, telefonów komórkowych z wykorzystaniem protokołu WAP, strony internetowej, z wykorzystaniem graficznych map gminy (miasta),
- generowanie zdjęć z kamer systemu monitorowania wideo na portalu internetowym gminy (miasta),
- realizacja procedur związanych z ujawnionymi wykroczeniami, w tym odbioru z punktów pomiarowych cyfrowej dokumentacji zdarzeń, preselekcja materiału wizyjnego, ujawniania zdarzeń, przygotowania i wysyłki dokumentacji dowodowej (w tym również mandatów karnych), wprowadzania dokumentów do systemu, tworzenia i wysyłki korespondencji,
- udostępnianie informacji uprawnionym podmiotom i służbom,
- monitorowanie infrastruktury technicznej centrum.

W przypadku, kiedy zainteresowane gminy nie są w stanie podolać organizacyjnie, bądź finansowo wprowadzenia powyższych rozwiązań, sąsiadujące (na obszarze jednego województwa) ze sobą gminy mogą utworzyć wspólną straż zawierając w tym zakresie stosowne porozumienie.

W porozumieniu zawarty powinien być między innymi zasięg terytorialny działania wspólnie utworzonej straży, szczegóły dotyczące jej funkcjonowania oraz finansowania, a także wskazana osoba, której straż będzie podlegała.

6. Zakończenie

Podstawową czynnikami inspirującym powoływanie straży w gminach i miastach jest troska władz samorządowych o stan bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie, za który są odpowiedzialni. Nie bez przyczyny uznano, że dla prawidłowego funkcjonowania gminy (miasta) konieczne jest przestrzeganie przez jej mieszkańców zasad, norm i przepisów prawnych tworzących ład społeczny. Jednocześnie sami mieszkańcy oczekują od wójta, burmistrza czy prezydenta miasta skutecznych działań zmierzających do neutralizacji wszelkich uciążliwości i zagrożeń pojawiających się w życiu społeczności lokalnej.

Straże gminne i miejskie posiadając tak bogatą historię, winny z niej umiejętnie skorzystać i stworzyć taką formację, która nie tylko będzie posiadała upoważnienie społeczne do działania, ale także będzie postrzegana za niezbędną w utrzymywaniu oczekiwanego przez mieszkańców poziomu porządku publicznego. Poprzez stulecia, trwając w różnych formach organizacyjnych, straże potrafiły służyć społecznościom lokalnym, charakteryzując się przy tym szacunkiem dla obywateli oraz poszanowaniem prawa.

Przedstawione w artykule możliwości rozszerzenia funkcjonowania straży gminnych i miejskich winny być potraktowane, jako przykłady świadczące o tym, iż działania straży na rzecz poprawy stanu porządku publicznego w gminach (miastach) nadal mogą przynosić wymierne korzyści i pożytek społecznościom lokalnym i to bez angażowania dodatkowych środków finansowych czy zmian legislacyjnych.

Gminy i miasta przy realizacji zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego, wykorzystywania zintegrowanych systemów zarządzania ruchem drogowym, czy aktywnego korzystania z systemów monitoringu wizyjnego winny szerzej angażować istniejące straże gminne i miejskie. Z kolei straże powinny realizować z większym zaangażowaniem zadania zawarte w ustawie o strażach gminnych, rozporządzeniach, przepisać prawa lokalnego oraz innych przepisach określających kompetencje straży.

Działanie fakultatywne polegające na funkcjonowaniu tylko i wyłącznie w określonym zakresie wykonywania zadań powodują często niechęć mieszkańców i pojawianie się opinii o nieprzydatności straży.

Bibliografia

1. Abramski, Andrzej, Jerzy Konieczny. *Justycjariusze, hutmani, policjanci: z dziejów służb ochrony porządku w Polsce*, Katowice: Śląsk, 1988.
2. *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP*, Warszawa: BBN, 2013.
3. Bojarski, Marek, Wojciech Radecki, *Kompendium dla strażników gminnych (miejskich)*. Wykroczenia, Wrocław: Uniwersytet Wrocławski, 1997.
4. *Informacja o działalności straży gminnych (miejskich) oraz współpracy straży z Policją*, Warszawa: Departament Porządku Publicznego MSW, 2015.
5. Kamiński, Paweł. *Straże gminne (miejskie) w zarządzaniu kryzysowym*, Kalisz: Wydawnictwo Uczelniane PWSZ, 2013.
6. Kurzępa, Bolesław. Elżbieta Kurzępa-Czopek. *Ustawa o strażach gminnych z komentarzem*, Toruń: Dom Organizatora, 2011.

7. Suproniuk, Jarosław. „Miejskie służby porządkowe a społeczeństwo w Polsce XIV-XVI w.”, *Przegląd Historyczny*, Tom 90, Zeszyt 2, Warszawa: PAN, 1999.
8. Suproniuk, Jarosław. *Policja miejska i przepisy policyjne w Polsce XIII-XVI w.*, W: *Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych*, tom 66, Poznań – Warszawa: 2006.
9. Ustawa o policji z dnia 6 kwietnia 1990 roku;
10. Ustawa o straży gminnej z dnia 27 kwietnia 2007 roku;
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1987 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania urzędów terenowych organów administracji państwowej;

mgr WIESŁAW JASZCZUR
PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA
IM. PREZYDENTA STANISŁAWA WOJCIECHOWSKIEGO
W KALISZU
w.jaszczur@wp.pl

EDUKACJA MŁODZIEŻY GIMNAZJALNEJ NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA (sprawozdanie z badań)

STRESZCZENIE

Artykuł podsumowuje badania empiryczne przeprowadzone w obszarze edukacji młodzieży gimnazjalnej na rzecz bezpieczeństwa. Szczegółowy problem badawczy sformułowany został w postaci pytania:

Jakim aktualnym wyzwaniem i zagrożeniem musi sprostać szkoła w procesie ograniczania udziału młodzieży gimnazjalnej w przestępczości kryminalnej i komunikacyjnej w warunkach zmian środowiska szkolnego i pozaszkolnego?

Odpowiedzi uzyskane w kwestionariuszach ankiet pozwoliły na wyodrębnienie, według znamion i cech niepożądanych zachowań i czynów, dominujących grup zagrożeń bezpieczeństwa w szkole.

W przeprowadzonych badaniach metodą sondażu diagnostycznego respondenci odnieśli się także do zagadnienia przygotowania szkoły w ograniczaniu zjawisk z obszaru patologii społecznych, demoralizacji, przestępczości z udziałem młodzieży na terenie szkoły i poza nią.

W recenzji do badań prof. dr hab. Tomasz Ambroziak z Politechniki Warszawskiej proponuje aby edukacja młodzieży na rzecz bezpieczeństwa była rzeczywiście realizowana na wszystkich etapach edukacji ogólnej, a więc także w szkołach podstawowych i ponadgimnazjalnych.

SUMMARY

This article is a summary of empirical research carried out in the area of educating junior high school students about safety. The detailed research problem was captured by a question: What current challenges and threats must be faced by the school in the process of reducing junior high school students' participation in criminal activities?

Answers gathered using questioner research allowed to determine dominants threats against safety in school.

In the research respondents also referred to the ability of limiting of those activities by the school.

In his review to the research prof. dr hab. Tomasz Ambroziak from Warsaw University of Technology suggest to include education of youth towards safety in all stages of general education, including primary and high schools.

1. Wstęp

Od kilku lat znajdujemy się w fazie dużego zainteresowania obszarem wiedzy o bezpieczeństwie, a także co jest naturalne i zrozumiałe, w zakresie edukacji

dla bezpieczeństwa. Rozważania prowadzi się zatem zarówno w sferze teorii jak i praktyki społecznej.

Zdaniem T. Jemioły teoria bezpieczeństwa – jest to system idei i rekomendacji przeznaczony dla poznania pełnego spektrum zagrożeń dla człowieka wynikających z jego kontaktu z otaczającym go środowiskiem i pokazania wszystkich sposobów zapewnienia mu bezpieczeństwa¹. Pojęcie bezpieczeństwa jest kategorią najczęściej wymienianą zarówno w życiu codziennym jak i w różnych dyscyplinach naukowych (psychologii, psychiatrii, pedagogice, socjologii). Bezpieczeństwo jako potrzeba jednostki ludzkiej znajduje się bowiem na jej czołowym miejscu listy priorytetów, wartości chronionych i pożądaných².

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że współczesny kształt edukacji dla bezpieczeństwa sprowadza się do respektowania takich wartości jak: wolność, sprawiedliwość, prawo, piękno, dobro, podmiotowość i tożsamość człowieka. Edukacja dzieci i młodzieży na rzecz bezpieczeństwa ściśle natomiast nawiązuje do potrzeby edukacyjnego przygotowania jednostki ludzkiej do radzenia sobie z różnymi zagrożeniami bezpośrednio wpływającymi na jej poziom i jakość życia. Kluczowym czynnikiem kształtującym kategorię pojęciową „bezpieczeństwo” jest zagrożenie. Wśród rozległych znaczeniowo desygnatów³ tej kategorii pojęciowej, najczęściej w literaturze przedmiotu pojawiają się takie odniesienia jak: proces, stan, poczucie, potrzeba. Ponadto w analizach o charakterze ontologiczno⁴-epistemologicznym⁵ odnoszących się do bezpieczeństwa obok definicji zagrożenia często się pojawiają także takie pojęcia jak: wyzwanie, ryzyko czy szansa.

Zasadnym jest zatem podkreślić, iż edukacja dla bezpieczeństwa pojmowana jako system edukacyjno-wychowawczy jest ukierunkowana zarówno na przekazywanie wiedzy, jak i kształtowanie umiejętności ważnych dla zapewnienia bezpieczeństwa indywidualnego (personalnego). Umysławiana jest jako istotny komponent i efekt działalności: pierwotnego środowiska (rodziny), szkoły, kościoła, wojska, policji, stowarzyszeń, organizacji, instytucji samorządowych i państwowych.

2. Sytuacja problemowa

Powszechność występowania zagrożenia bezpieczeństwa wśród młodzieży gimnazjalnej skłania do refleksji, że dopóki nie zostaną zdefiniowane wyzwania i zagrożenia w środowisku szkolnym (pozaszkolnym) gimnazjalistów, dopóty ich potrzeby bezpieczeństwa zostaną zaspokojone prawdopodobnie tylko w ogra-

¹ Tomasz Jemioły, *Wprowadzenie do metodologii badań bezpieczeństwa* (Warszawa: AON, 2008), 43.

² Zob. Alfred Maslow, *Motywacja i osobowość* (Warszawa: PWN, 2006), 62.

³ Desygnat – (jęz.) przedmiot myśli odpowiadający wyrazowi; (log.) jednostkowy przedmiot materialny odpowiadający nazwie.

⁴ Ontologia – teoria bytu, dział filozofii zajmujący się badaniem charakteru i struktury rzeczywistości.

⁵ Epistemologia – teoria poznania, dział filozofii traktujący o przedmiocie, treści, procesach i kryteriach ludzkiego poznania.

niczonym zakresie. Z pewnością tę wiedzę o zagrożeniach, wyzwaniach, o ich identyfikowaniu i prognozowaniu oraz przeciwdziałaniu im, należy przekazywać młodzieży przez cały okres edukacji szkolnej, w spójnym procesie dydaktyczno – wychowawczym. Wiedza ta przekształcona w umiejętności pozwoli młodzieży gimnazjalnej na kształtowanie zdolności radzenia sobie z zagrożeniami. Niewątpliwie dominująca rola w procesie przekazywania wiedzy i kształtowania właściwych postaw młodzieży w warunkach licznych wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa indywidualnego, słuszenie przypisana zostaje rodzinie, szkole i środowisku rówieśniczemu. Wydaje się jednak, że w tym aspekcie udział placówek oświatowych na wszystkich etapach edukacji ogólnej będzie miał wpływ decydujący. Ważnym zatem problemem społecznym pozostaje zmierzenie się z takimi zjawiskami jak patologia i przestępczość nieletnich oraz udział młodzieży w zdarzeniach komunikacyjnej. Istotne pozostaje wyjaśnienie czynników ich kształtujących jak również przyczyn społecznego nieprzystosowania się nieletnich (gimnazjalistów). Ważność i aktualność zagadnienia przestępczości nieletnich i jej udziału w przestępczości kryminalnej i w zdarzeniach drogowych potwierdzają zarówno literatura przedmiotu (R. Stępień, Wł. Fehler) jak również raporty policyjne. Wprawdzie analiza przestępczości nieletnich, na podstawie danych tabel 1, 2 pokazuje w 2013 r. korzystną, pozytywną tendencję malejącego udziału nieletnich w czynach karalnych⁶, to jednak na ten stan istotny wpływ miała zmiana procedur sądowych oraz nowy sposób prowadzenia statystyki przez policję.

Tabela 1. Przestępczość nieletnich w latach 2009 – 2013

Rok	Przestępstwa stwierdzone			Podejrzani		
	ogółem	w tym czyny karalne nieletnich	% udział nieletnich	ogółem	w tym podejrzani nieletni	% udział nieletnich
2013	1 065 401	71 642	6,7	430 374	25 100	5,8
2012	1 119 803	94 186	8,4	500 539	43 847	8,8
2011	1 159 554	101 026	8,7	504 403	49 654	9,8
2010	1 138 523	99 187	8,7	516 152	51 162	9,9
2009	1 129 577	85 020	7,5	521 699	50 872	9,7

Źródło: Opracowano własne na podstawie danych KGP.

Przedstawione dane, dotyczące czynów karalnych nieletnich w ujęciu rocznym, w liczbach bezwzględnych pokazują skalę stwierdzonej przestępczości. Za tymi

⁶ Zob. Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich, definiuje: czyn karalny jako przestępstwo albo wykroczenie, osoba „nieletnia”- osoba w wieku 13 – 17 lat.(Dz.U. 1982 nr 35 poz. 228).

danymi wśród nieletnich kryją się przecież zjawiska agresji, przemocy, demoralizacji oraz wykluczenia społecznego. Zauważyć należy, że zdefiniowany w przepisach prawa wiek nieletniego (13-17 lat) odpowiada wiekowi uczniów szkół gimnazjalnych.

Prezentacja w tabeli 2 czynów karalnych popełnianych przez nieletnich, których stopień społecznej dotkliwości (rozboje, zgwałcenia, kradzieże rozbójnicze, pobicia) jest znaczny, świadczy, iż nieletni przestępcy wypełniają cały niechlubny katalog przestępczości, pozornie z udziałem tylko dorosłych. Potrzeba rozpoznawania, przewidywania i zapobiegania zjawiskom niekorzystnym w środowisku młodzieży szkolnej jest niezwykle pożądana nie tylko ze względu na aspekt społeczny. W literaturze odnoszącej się do zagadnienia edukacji dla bezpieczeństwa wskazuje się, że pierwotnym źródłem zjawisk przestępczych nieletnich w szkole i poza szkołą staje się przemoc, agresja czy demoralizacja.

Tabela 2. Czyny karalne nieletnich w latach 2004 – 2013

Rok	Zabójstwo	Uszczerbek na zdrowiu	Udział w bójce lub pobiciu	Zgwałcenie	Kradzież rozbójnicza, rozbój, wymuszenie	Kradzież z włamaniem
2013	4	2 624	2 217	106	9 071	6 201
2012	4	4 109	3 289	181	12 237	7 796
2011	6	5 496	3 580	126	12 438	9 329
2010	7	5 591	3 158	311	11 547	9 813
2009	14	4 636	3 039	137	9 121	8 546

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KGP.

W tabeli 3 wykazano istnienie innych, niż o charakterze kryminalnym, zagrożeń wśród nieletnich. Należą do nich zagrożenia komunikacyjne. Niestety osoby nieletnie należą do grupy zarówno ofiar jak i sprawców, w tym tych najtragiczniejszych, wypadków drogowych.

Tabela 3. Udział młodzieży w wypadkach w latach 2009 – 2013

Rok	Sprawca wypadku			Ofiary śmiertelne			Ofiary ranne		
	kierujący	pasażer	pieszy	kierujący	pasażer	pieszy	kierujący	pasażer	pieszy
2013	754	917	548	24	42	16	733	967	546
2012	790	923	541	28	37	21	765	1 024	554
2011	907	1090	585	35	57	14	877	1 160	594
2010	854	1212	666	47	58	17	812	1 230	672
2009	918	1440	844	30	61	28	892	1 508	860

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KGP.

Rozpatrując bezpieczeństwo jako problem edukacyjny, zasadnym staje identyfikowanie, prognozowanie i przeciwdziałanie niepożądanym zjawiskom w środowisku młodzieży szkolnej.

W PWSZ w Kaliszu zrealizowano projekt badawczy pt. „Edukacja młodzieży gimnazjalnej na rzecz bezpieczeństwa”. Przeprowadzone badania własne w obszarze edukacji młodzieży gimnazjalnej ukierunkowane były na cele poznawcze teoretyczne i praktyczne. W badaniach teoretycznych dokonano analizy literatury przedmiotu i aktów prawnych natomiast w badaniach empirycznych przeprowadzono badanie diagnostyczne metodą ankietowania z wykorzystaniem narzędzi badawczych tj. kwestionariusza ankiety (załącznik nr 1).

W dniu 26 listopada 2015 r. w PWSZ w Kaliszu odbyła się wydziałowa konferencja naukowa poświęcona tematyce edukacji młodzieży szkolnej na rzecz bezpieczeństwa. Temat konferencji „Współczesne wyzwania dla edukacji na rzecz bezpieczeństwa” nie ograniczył się tylko do edukacji szkolnej. Konferencja skierowana została głównie do nauczycieli szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych, realizujących szkolną edukację młodzieży z przedmiotów: wychowanie komunikacyjne i edukacja dla bezpieczeństwa.

Fot. 1, 2. Konferencja naukowa



Źródło: Wykonanie własne

W czasie trwania konferencji przeprowadzono wśród uczestników (nauczycieli) badania empiryczne w formie badania opinii metodą sondażu diagnostycznego. Metoda sondażu diagnostycznego, której narzędziem badawczym jest kwestionariusz ankiety polega na poznaniu określonych zjawisk i stanów rzeczywistości, a bezpośrednio wynikających z głównego problemu badawczego. W konferencji uczestniczyli przedstawiciele z ponad 70 szkół: podstawowych, gimnazjalnych, ponadgimnazjalnych, zawodowych, specjalnych, ośrodków szkolno-wychowawczych. Zaznaczyć należy, że wydanych zostało 60 kwestionariuszy ankiety a zwrócono 29 wypełnionych ankiet. Z grupy ankiet zwróconych przez nauczycieli, 11 dotyczyło przedstawicieli szkół gimnazjalnych.

Dla zapewnienie spójności i logiczności rozważań w obszarze badawczym dokonano analizy literatury przedmiotu i aktów prawnych oraz identyfikacji kluczowych terminów zawartych w temacie projektu.

Bezpieczeństwo⁷ stanowi dobro pożądane i chronione przez obywatela i podmioty prawne. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że w hierarchii potrzeb ludzkich, zaspokojenie bezpieczeństwa zalicza się do potrzeb podstawowych a ich zaspokojenie pozwala na pełny, nieskrępowany rozwój człowieka.. Z kolei niezaspokojone potrzeby w zakresie bezpieczeństwa dezorganizują funkcjonowanie jednostki lub grupy ludzkiej, implikują też dążenie do zmiany przywracającej im poczucie stabilności, pewności, oparcia, opieki, wolności od strachu, lęku i chaosu⁸.

Bezpieczeństwo jest stanem i/lub procesem, systematycznym działaniem na rzecz jego tworzenia i utrzymania. Bezpieczeństwo, jako najwyższa wartość i potrzeba jednostek, grup społecznych, państw i wspólnot wielopaństwowych jest wytworem, swego rodzaju produktem, wszystkich podmiotów bezpieczeństwa, które muszą być do tego przygotowane i zdolne⁹.

Edukacja – wychowanie, głównie pod względem umysłowym; wykształcenie, nauka¹⁰

Edukacja dla bezpieczeństwa w środowisku szkolnym to określony system działalności dydaktyczno - wychowawczej szkoły, organizacji młodzieżowych, stowarzyszeń działających w szkole i jej otoczeniu, którego celem jest wyposażenie młodego pokolenia w wiedzę, umiejętności oraz kompetencje pozwalające na działanie w przypadkach kryzysowych zagrożeń życia i zdrowia, jak również innych nadzwyczajnych zagrożeń¹¹.

3. Przedmiot i cel badań

Przedmiot badań: projekt realizowano w obszarze edukacji młodzieży na rzecz bezpieczeństwa. Badaniami objęto m. innymi szkoły gimnazjalne powiatów województwa wielkopolskiego. Dobór próby badawczej (losowość doboru) wynikał z charakteru skierowanych zaproszeń do uczestnictwa w konferencji naukowej organizowanej przez Wydział Zarządzania PWSZ w Kaliszu. Dobór ten polegał więc na stworzeniu miniatury szerszej populacji nauczycieli szkół gimnazjalnych. Każdej jednostce ze zbiorowości (uczestników konferencji) zapewniona była szansa udziału w reprezentacji.

⁷ Zob. Włodzimierz Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski* (Biała Podlaska: Arte, 2012), 7-8.

⁸ Maslow, *Motywacja*, 63.

⁹ Eugeniusz Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacji zagrożeń niemilitarnych* (Warszawa: AON, 2007), 11.

¹⁰ *Słownik języka polskiego* (Warszawa: PWN, 1982), t. I, 515.

¹¹ Ryszard Stępień, „Edukacja dla bezpieczeństwa w systemie oświaty”, w: *Kształcenie i wychowanie młodzieży na rzecz bezpieczeństwa*, red. Tadeusz Siuda (Warszawa: Oficyna Wydawniczo-Poligraficzna „Adam”, 2008), 33.

Cel badań: poznanie istoty uwarunkowań edukacyjnych młodzieży szkół gimnazjalnych na rzecz bezpieczeństwa oraz wykrycie zależności pomiędzy treścią kształcenia a udziałem młodzieży w przestępczości i w zdarzeniach komunikacyjnych.

Rozpatrując proces edukacji młodzieży gimnazjalnej na rzecz bezpieczeństwa za główny problem badawczy, natomiast za problemy współzrzedne uznano zarówno edukację w polskim systemie na poziomie szkół podstawowych jak i w szkołach ponadgimnazjalnych. Dokonano analizy celów i treści kształcenia na etapach II – IV edukacji ogólnej.

W polskim systemie oświaty, edukacja dla bezpieczeństwa odbywa się w czterech etapach edukacji ogólnej. Zagadnienie edukacji dla bezpieczeństwa w ruchu drogowym dzieci i młodzieży w polskim systemie oświaty wyróżnia następujące etapy:

I etap edukacji – Szkoła Podstawowa – kształcenie zintegrowane, elementy bezpieczeństwa i ratownictwa, klasy I – III,

II etap edukacji – Szkoła podstawowa – elementy bezpieczeństwa i ratownictwa, klasy IV – VI,

III etap edukacji - Gimnazjum – ścieżka edukacyjna „edukacja obronna”, klasy I – II.

Przedmiot edukacja dla bezpieczeństwa.

W celach kształcenia - wymagania ogólne, wskazuje się, że uczeń zna zasady prawidłowego działania w przypadku zagrożenia życia i zdrowia oraz uczeń umie udzielać pomocy w nagłych wypadkach.

W treści nauczania – wymagania szczegółowe, uczeń wyjaśnia, jak należy udzielić pomocy w wypadku drogowym, omawia zasady zabezpieczenia miejsca wypadku,

Przedmiot technika.

W celach kształcenia - wymagania ogólne, wskazuje się, że uczeń rozpoznaje urządzenia techniczne i rozumie zasady ich działania.

W treści nauczania – wymagania szczegółowe, przedstawia się przykładowe zajęcia: Zajęcia modelarskie.

IV etap edukacyjny – Szkoły Ponadgimnazjalne, klasy I – III.

Przedmiot edukacja dla bezpieczeństwa.

W celach kształcenia - wymagania ogólne, wskazuje się, że uczeń umie udzielać pierwszej pomocy w różnych stanach zagrażających życiu i zdrowiu.

W treści nauczania – wymagania szczegółowe, uczeń wyjaśnia, ocenia sytuację w miejscu wypadku, zabezpiecza miejsce wypadku, omawia zasady zapewnienia bezpieczeństwa ratownikowi, uczestnikom i świadkom zdarzenia.

Podstawa programowa edukacji dla bezpieczeństwa powinna uwzględniać w swych treściach między innymi działy kształcenia (nauczania):

- bezpieczeństwo w ruchu drogowym (komunikacyjne).

Problematyka związana z bezpieczeństwem znalazła też miejsce w podstawie programowej innych przedmiotów np. chemii, fizyki czy matematyki.

Podstawą prawną treści kształcenia ogólnego jest Rozporządzenie MEN z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół¹².

4. Problem badawczy, hipoteza, metody

Problem badawczy

Treści zawarte w uzasadnieniu tematu badań oraz zdefiniowany cel badań uzasadniały sformułowanie głównego problemu badawczego w realizowanym projekcie badawczym w postaci pytania:

Jak realizować edukację młodzieży na rzecz bezpieczeństwa, aby wypełnić społeczną rolę przygotowania jej do funkcjonowania w warunkach występujących zagrożeń w środowisku szkolnym i pozaszkolnym?

Rozwiązanie powyższego problemu wiązało się z realizacją szeregu problemów szczegółowych:

1. Jakim aktualnym wyzwaniem i zagrożeniem musi sprostać szkoła w procesie ograniczania udziału młodzieży gimnazjalnej w przestępczości kryminalnej i komunikacyjnej w warunkach zmian środowiska szkolnego i pozaszkolnego?
2. W jakim stopniu szkoła przygotowana jest do ograniczania zjawisk z obszaru patologii społecznych, demoralizacji, przestępczości z udziałem młodzieży na terenie szkoły i poza nią?

W przeprowadzonych badaniach proces badawczy zmierzał do zweryfikowania hipotezy, która została sformułowana w sposób następującej hipotezy.

Hipoteza badawcza

Ograniczenie udziału młodzieży szkół gimnazjalnych w przestępczości kryminalnej i komunikacyjnej nastąpi w przypadku dostosowania i wprowadzenia adekwatnie do wyzwań i zagrożeń spójnego programu na cały okres nauczania szkolnego, zmodyfikowania celu i zakresu treści kształcenia (podstawy programowej przedmiotu edukacja dla bezpieczeństwa), akceptowania przez nauczycieli ich misji edukacyjnej, uwzględniającej w pracy różnorodne cele, środki, formy i metody oddziaływania wychowawczego. Za uzasadnioną należy uznać potrzebę współdziałania szkoły z różnymi partnerami, aby szkoła nie była osamotniona w walce z demoralizacją i przestępczością nieletnich.

¹² Rozporządzenie MEN z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. 2012 poz.977).

Metody badawcze

W toku prowadzonych badań, aby osiągnąć założony cel rozprawy a także rozwiązać problemy badawcze, stosowane były teoretyczne i empiryczne metody badawcze. Metodami tymi są:

1. Metoda analizy. Jest główną metodą w badaniu literatury przedmiotu oraz aktów prawnych. Ta podstawowa metoda badań teoretycznych posłużyła do poznania uwarunkowań edukacyjnych na poziomie szczególnie III etapu edukacji ogólnej oraz umożliwiła poszukiwanie determinantów skutecznego organizowania i realizacji edukacji na rzecz bezpieczeństwa.
2. Metoda syntezy. Będzie ona wykorzystana do formułowania wniosków częściowych i końcowych uzyskanych z analizy literatury przedmiotu oraz oceny aktów prawnych.
3. Metoda analogii. Metoda analogii była stosowana do „rozumowania przez analogię” oraz do „wnioskowania przez analogię”.
4. Metoda sondażu diagnostycznego. W badaniach wykorzystano metodę sondażu diagnostycznego a za narzędzie badawcze wykorzystano kwestionariusz ankiety. W badaniach grupę badawczą stanowili nauczyciele szkół gimnazjalnych.

Metoda ankietowania polega na poznaniu określonych zjawisk i stanów rzeczywistości drogą ustalania poglądów, opinii sądów odpowiednio dobranej grupy osób¹³

Uzyskany w ten sposób zbiór informacji pozwolił na weryfikację przyjętej hipotezy badawczej oraz określenie obszarów dalszych badań.

5. Analiza obowiązujących aktów prawnych

W obszarze badawczym wyodrębniono następujące akty prawne:

- Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴ z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 78 poz. 483),

Artykuł. 5, 38. *Rzeczypospolita Polska zapewnia bezpieczeństwo obywateli oraz prawną ochronę życia.*

- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1967 Nr 44poz. 220) w rozdziale 3 „Edukacja dla bezpieczeństwa”, w art.167 wprowadza obowiązek edukacji dla bezpieczeństwa m. innymi dla uczniów gimnazjów w wymiarze 1 godziny tygodniowo w cyklu kształcenia, przewidując możliwość organizowania obozów specjalistycznych.

¹³ Mieczysław Pelc, *Elementy metodologii badań naukowych* (Warszawa: AON, 2012), 59.

¹⁴ Konstytucja - akt prawny określany jako ustawa zasadnicza ma najwyższą moc prawną w systemie źródeł prawa w państwie, stanowi zatem podstawę prawną dla innych aktów niższego rzędu (ustaw).

- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy, Dz.U. 1974 Nr 24, art. 237² stanowi, że Minister Edukacji Narodowej jest obowiązany zapewnić uwzględnianie problematyki bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ergonomii w programach nauczania w szkołach, po uzgodnieniu zakresu tej problematyki z Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r., Karta Nauczyciela (Dz.U. 1982 Nr 3 poz.19).
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 2015 r. poz. 2156).
- Rozporządzenie MEN z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz.U. Nr 4 poz.17), wprowadziło od 1 września 2009 r. nowy przedmiot „edukację dla bezpieczeństwa”, który zastąpił przedmiot przysposobienie obronne. Nowy przedmiot EdB realizowany jest w III i IV etapie edukacji ogólnej. Podstawa programowa przedmiotu EdB została opisana w tomie 8 „Wychowanie fizyczne i edukacja dla bezpieczeństwa w szkole podstawowej, gimnazjum i liceum”. Podstawa nie określa, w której klasie (pierwszej, drugiej czy trzeciej) ma być realizowany ten przedmiot. Decyzja w tej sprawie należy do dyrektora szkoły.
- Rozporządzenie MEN z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie dopuszczenia do użytku szkolnego podręczników (Dz.U. 2014 poz. 909).
- Rozporządzenie MEN z dnia 28 sierpnia 2009 r. w sprawie sposobu realizacji edukacji dla bezpieczeństwa (Dz.U. 2009 Nr 139 poz.1131).
- Rozporządzenie MEN z dnia 12 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli (Dz. U. 2009 r., Nr 50 poz. 400).
- Rozporządzenie MEN z dnia 27 sierpnia 2012 r. (Dz.U 2012 poz.977) w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół.

6. Analiza kwestionariuszy ankiet skierowanych do nauczycieli

Badaniem sondażowym objęto 60 respondentów – nauczycieli szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych uczestniczących w konferencji organizowanej przez Wydział Zarządzania PWSZ w Kaliszu. Badania mają cha-

rakter badań jakościowych, natomiast kateria kwestionariusza ankiety zawiera odpowiedzi na pytania zamknięte lub półotwarte. Ze skategoryzowanych odpowiedzi wyznaczone zostały predylekcje respondentów, szerzej opisane w zakończeniu sprawozdania. Wypełnionych kwestionariuszy ankiety przez nauczycieli zwrócono 29 egzemplarzy w tym 11 przez nauczycieli gimnazjów.

6.1. Charakterystyka grupy badawczej

Analiza odpowiedzi grupy badanej w liczbie $N=11$ została odniesiona do 100% i przedstawiona na wykresach.

1. Płeć

Tabela 4. Płeć nauczycieli

Lp.	Płeć	N = 11
1.	kobieta	6
2.	mężczyzna	5

Źródło: Opracowanie własne

2. Miejsce siedziby szkoły

Tabela 5. Rodzaj miejsca siedziby szkoły

Lp.	Siedziba szkoły	N = 11
1.	do 5 tys. mieszkańców	4
2.	od 5-50 tys. mieszkańców	2
3.	powyżej 50 tys. mieszkańców	5

Źródło: Opracowanie własne

Wykres 1. Rodzaj miejsca siedziby szkoły



Źródło: Opracowanie własne

3. Wykonywana funkcja

Tabela 6. Rodzaj wykonywanej funkcji

Lp.	Funkcja nauczyciela	N = 11
1.	nauczyciel wychowania komunikacyjnego	0
2.	nauczyciel edukacji dla bezpieczeństwa	9
3.	pedagog lub nauczyciel innego przedmiotu	2

Źródło: Opracowanie własne

4. Formy doskonalenia zawodowego

Tabela 7. Ukończone formy instytucjonalnego doskonalenia zawodowego w zakresie EdB

Lp.	Forma doskonalenia zawodowego	możliwość wyboru kilku odpowiedzi
1.	studia podyplomowe	9
2.	kursy kwalifikacyjne, warsztaty	0
3.	konferencje metodyczne (warsztaty)	0
4.	inne formy	2

Źródło: Opracowanie własne

Wśród innych form doskonalenia respondenci wymienili służbę w NSR i działalność w związku strzeleckim.

5. Wewnątrzszkolne formy doskonalenia

Tabela 8. Ukończone formy instytucjonalnego doskonalenia zawodowego w zakresie EdB w ramach wewnątrzszkolnych inicjatyw (rad pedagogicznych, szkoleń)

Lp.	Rodzaj doskonalenia zawodowego	możliwość wyboru kilku odpowiedzi
1.	wyłoszenie referatów, odczytów	8
2.	lekcji pokazowych	4
3.	inicjatyw organizatorskich	3
4.	inne formy	2

Źródło: Opracowanie własne

Do innych wewnątrzszkolnych form doskonalenia respondenci wskazali: konferencje metodyczne organizowane przez ODN-y, szkolenia specjalistyczne organizowane dla uczniów. Zdecydowana większość respondentów (70%) wymieniła wyłoszenie referatów, odczytów jako formę doskonalenia zawodowego.

6. Osiągnięcia zawodowe nauczycieli

Tabela 9. Osiągnięcia respondentów w ramach doskonalenia zawodowego

Lp.	Osiągnięcia respondentów	możliwość wyboru kilku odpowiedzi
1.	własne programy nauczania przedmiotów EdB, WK	3
2.	opublikowane artykuły, materiały pokonferencyjne	0
3.	napisane rozdziały w podręcznikach, poradnikach	0
4.	inne osiągnięcia	2

Źródło: Opracowanie własne

Wykres 1. Osiągnięcia w ramach doskonalenia zawodowego



Źródło: Opracowanie własne

Z metryczki kwestionariusza ankiety wynika, że zdecydowana większość wśród badanych stanowili nauczyciele przedmiotu edukacja dla bezpieczeństwa, a tylko 2 osoby (dyrektor szkoły i pedagog) nie prowadziły nauczania z tego przedmiotu. Pod względem płci wśród nauczycieli połowę stanowią kobiety a połowę mężczyźni. W zdecydowanej większości stanowią grupę nauczycieli przedmiotu EdB. Wśród ukończonych form instytucjonalnego doskonalenia zawodowego przez tych nauczycieli w zakresie EdB przeważała forma studiów podyplomowych. Z osiągnięć w ramach doskonalenia zawodowego, własne programy nauczania przedmiotu EdB opracował i realizuje co czwarty nauczycieli a w innych formach doskonalenia zawodowego nauczyciele wymienili:

- czytanie literatury fachowej, czasopism o tematyce EdB, BRD (60% badanych),
- korzystanie z sieci Internetu (65% badanych).

Zagrożenia bezpieczeństwa w szkole

1. Jakie czynniki sprawiają, że szkołę określa się jako bezpieczną?

Tabela 10. Opinie respondentów na pytanie dotyczące czynników sprawiających, że szkołę można określić jako bezpieczną.

Lp.	Wyszczególnienie	możliwość wyboru kilku odpowiedzi
1.	wszyscy uczniowie się znają (mała liczba uczniów), brak anonimowości	2
2.	współpraca z instytucjami samorządowymi, państwowymi	1
3.	pełnione dyżury przez nauczycieli (odpowiednia postawa nauczycieli)	2
4.	monitoring, ochroniarz w szkole	5
5.	szkoła przystosowana dla uczniów niepełnosprawnych	1
6.	brak tolerancji na przejawy jakiegokolwiek agresji uczniów	2

Źródło: Opracowanie własne

Wykres 2. Czynniki określające szkołę jako bezpieczną



Źródło: Opracowanie własne

Grupując wyszczególnione czynniki w pozycjach 3,4,6 tabeli 10, można je określić jako zbiór elementów nadzoru, kontroli i braku tolerancji władz szkoły w przypadku zaistnienia w jej obszarze sytuacji niepożądaney. Zbiór tych czynników, zdaniem ankietowanych, stanowi fundament czy warunek konieczny istnienia szkoły bezpiecznej. Warunkiem wystarczającym szkoły bezpiecznej jest jednoczesne zaistnienie czynników: braku anonimowości w szkole i współdziałania szkoły z instytucjami (policją, strażą i innymi).

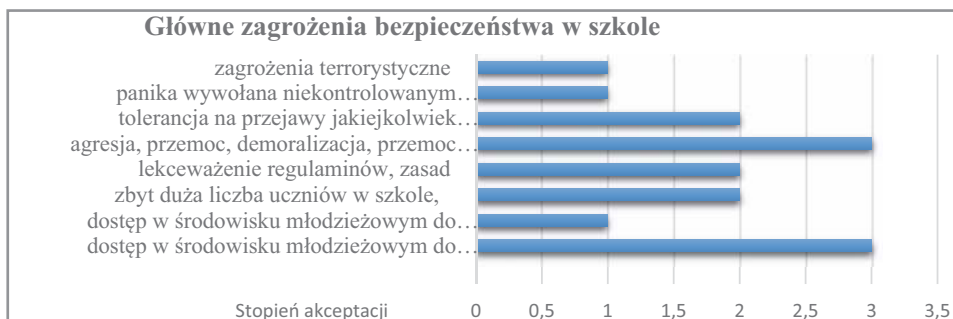
2. Jakie występują główne zagrożenia bezpieczeństwa w szkole?

Tabela 11. Główne zagrożenia bezpieczeństwa w szkole

Lp.	Wyszczególnienie	możliwość wyboru kilku odpowiedzi
1.	zbyt duża liczba uczniów w szkole, większość z nich czuje anonimowość	2
2.	dostęp w środowisku młodzieżowym do środków psychotropowych	1
3.	dostęp w środowisku młodzieżowym do dopalaczy, innych używek	3
4.	lekceważenie regulaminów, zasad	2
5.	agresja, przemoc, demoralizacja, przemoc internetowa „hejterska”	3
6.	tolerancja na przejawy jakiegokolwiek agresji uczniów	2
7.	panika wywołana niekontrolowanym zachowaniem jednostek	1
8.	zagrożenia terrorystyczne	1

Źródło: Opracowanie własne

Wykres 3. Główne zagrożenia bezpieczeństwa w szkole



Źródło: Opracowanie własne

Grupując wyszczególnione zagrożenia (poz. 4,5,6 tabeli), uzupełniające się w znamionach i cechach czynów, to zdaniem respondentów lekceważenie przepisów (demoralizacja) połączone z przejawami fizycznej i psychicznej przemocy oraz negatywne oddziaływanie przez sieć Internetu, stanowią dominujące zagrożenia bezpieczeństwa w szkole. Drugą grupę zagrożeń (poz. 2,3 tabeli) stanowi dostęp uczniów do używek, środków psychotropowych. W latach 2013-2014 miały miejsce w Polsce liczne przypadki dealerki narkotykowej (dopalaczy) skierowanej do uczniów szkół gimnazjalnych i dlatego zjawisko łatwego dostępu

młodzieży do narkotyków (dopalaczy) zostało zauważone jako zagrożenie bezpieczeństwa w rejonie szkoły.

3. Jak przygotowana jest szkoła do ograniczania demoralizacji i przestępczości w szkole i poza nią?

Tabela 12. Stopień przygotowania szkoły do ograniczania demoralizacji i przestępczości

Lp.	Wyszczególnienie	możliwość wyboru kilku odpowiedzi
1.	dobrze, szkoła jest przygotowana na wymienione zachowania młodzieży	8
2.	niedobrze, bo szkoła reaguje dopiero na zaistniałe przejawy tych zjawisk	0
3.	w szkole wspólnie z innymi partnerami realizowane są działania na rzecz bezp.	8
4.	nie mam zdania w tej sprawie	0

Źródło: Opracowanie własne

Wykres 4. Stopień przygotowania szkoły do ograniczania demoralizacji



Źródło: Opracowanie własne

W odpowiedzi na to pytanie respondenci wskazali, że szkoła generalnie jest przygotowana na niepożądane zachowania młodzieży a pozytywnych efektów tego stanu upatruje się we wspólnym podejmowaniu przedsięwzięć profilaktycznych szkoły i jej partnerów (policji, straży pożarnej, straży miejskiej, instytucji samorządowych).

Poziom edukacji na rzecz bezpieczeństwa

1. Czy na przedmioty edukacja dla bezpieczeństwa i technika (wychowanie komunikacyjne) przeznaczona jest w programie nauczania wystarczająca liczba godzin lekcyjnych?

Tabela 13. Odpowiedzi ankietowanych nauczycieli dotyczące liczby godzin nauczania EdB

Lp.	wyszczególnienie	N=11
1.	tak, wystarczająca	2
2.	nie, wymaga zwiększenia	9
3.	nie mam wiedzy	0

Źródło: Opracowanie własne

Wykres 5. Odpowiedzi ankietowanych nauczycieli dotyczące liczby godzin nauczania EdB



Źródło: Opracowanie własne

W poprzednim pytaniu respondenci wyrazili przekonanie, że szkoła jest dobrze przygotowana na niepożądane zachowania młodzieży, ale jednocześnie w kolejnym pytaniu ponad 80% respondentów wskazało na potrzebę zwiększenia liczby godzin lekcyjnych na nauczanie przedmiotu EdB.

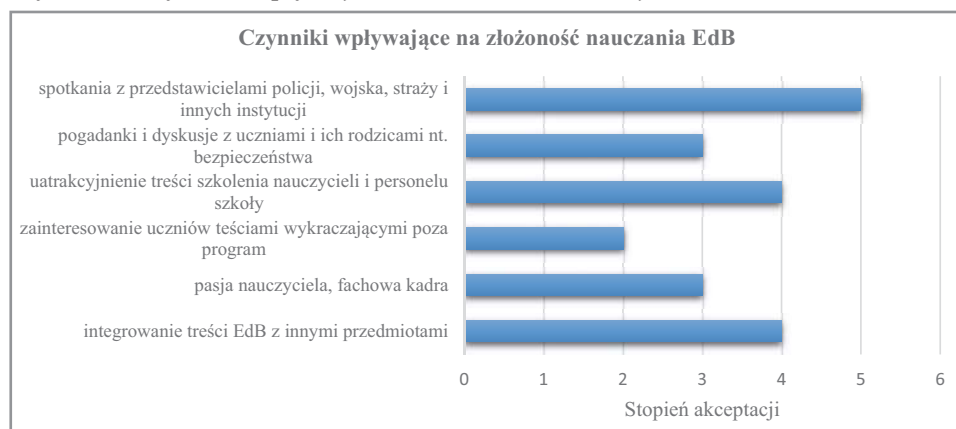
2. Na czym polega złożoność procesu edukacji młodzieży na rzecz bezpieczeństwa i jakie czynniki kształtują jego efektywność?

Tabela 14. Opinie ankietowanych na pytanie dotyczące złożoności procesu edukacji

Lp.	wyszczególnienie	możliwość wyboru kilku odpowiedzi
1.	integrowanie treści nauczania EdB z innymi przedmiotami	4
2.	pasja nauczyciela, fachowa kadra	3
3.	zainteresowanie uczniów treściami wykraczającymi poza program	2
4.	uatrakcyjnienie treści szkolenia nauczycieli i personelu szkoły	4
5.	pogadanki i dyskusje z uczniami i ich rodzicami nt. bezpieczeństwa	3
6.	spotkania z przedstawicielami policji, straży, wojska, innych instytucji	5

Źródło: Opracowanie własne

Wykres 6. Czynniki wpływające na złożoność edukacji na rzecz EdB



Źródło: Opracowanie własne

Złożoności procesu edukacji na rzecz bezpieczeństwa upatruje się w potrzebie integrowania treści nauczania EdB z innymi przedmiotami a realizacja tego przedsięwzięcia powierzona powinna być fachowej kadry pedagogicznej. Uświadamianie złożoności problemu bezpieczeństwa nastąpić powinno poprzez spotkania i dyskusje rodziców oraz uczniów z przedstawicielami różnych instytucji (policji, wojska, straży).

3. W tworzeniu płaszczyzny współpracy i budowania partnerstwa na rzecz bezpieczeństwa (przeciwko przemocy), funkcję tę wypełniają?

Tabela 15. Płaszczyzny współpracy szkoły z podmiotami instytucjonalnymi

Lp.	wyszczególnienie	możliwość wyboru kilku odpowiedzi
1.	organ nadzoru pedagogicznego w procesie ewaluacji	6
2.	kontakty z przedstawicielami instytucji bezpieczeństwa (policji, straży pożarnej, straży miejskiej, sanepidem)	8
3.	nauczyciel jest osamotniony w przeciwdziałaniu agresji i przemocy w szkole	1
4.	inne formy, (jakie?)	3

Źródło: Opracowanie własne

Wykres 7. Płaszczyzny współpracy szkoły z podmiotami instytucjonalnymi



Źródło: Opracowanie własne

W większości (prawie 75%) respondenci uważają tworzenie przez szkołę płaszczyzn współdziałania i budowania partnerstwa z innymi podmiotami instytucjonalnymi (policja, straż pożarna, straż miejska) za priorytetowe w działaniach przeciwko istnieniu przemocy w szkole. Nauczyciel w zasadzie nie czuje się osamotniony w przeciwdziałaniu agresji i przemocy w szkole. Do innych form budowania partnerstwa ankietowani zaliczają: kontakty z rodzicami, funkcjonowanie koordynatora ds. bezpieczeństwa w szkole.

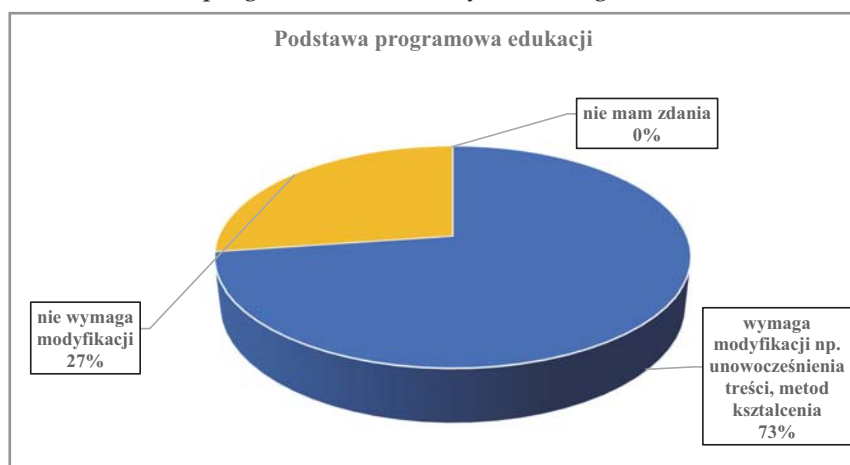
4. Jaka jest podstawa programowa (treść i cele kształcenia) przedmiotów edukacja dla bezpieczeństwa i technika (wychowanie komunikacyjne) w obliczu współczesnych wyzwań i zagrożeń?

Tabela 16. Podstawa programowa wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń

Lp.	wyszczególnienie	N=11
1.	nie wymaga modyfikacji	3
2.	wymaga modyfikacji – np. unowocześnienia treści, metod kształcenia	8
3.	nie mam zdania.	0

Źródło: Opracowanie własne

Wykres 8. Podstawa programowa wobec wyzwań i zagrożeń



Źródło: Opracowanie własne

W przeważającej większości (prawie 75%) ankietowani wskazali na potrzebę wzbogacenia, poszerzenia tych treści, które w programie są tylko wzmiankowane. Np. brakuje treści w zakresie wychowania komunikacyjnego. Wskazuje się na potrzebę położenia większego nacisku na sferę bezpieczeństwa indywidualnego ucznia w szkole i poza szkołą. Zmiany metod kształcenia wynikają też z dynamicznych przeobrażeń wyzwań i zagrożeń współczesnego świata. Brakuje elementów wiedzy wojskowej, strzeleckiej.

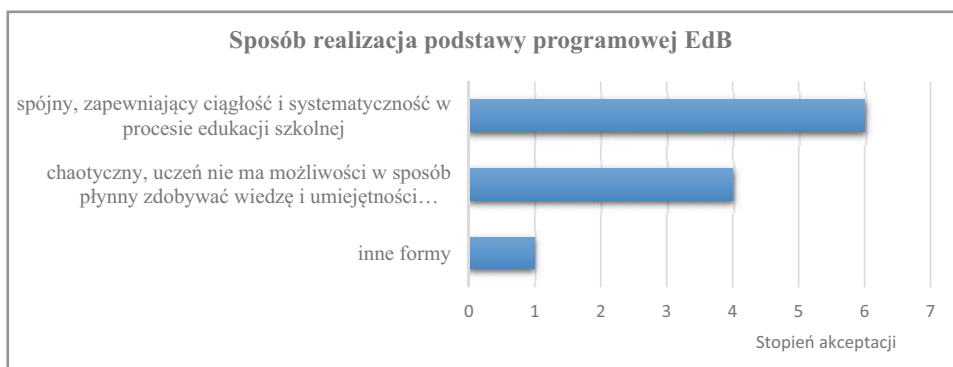
5. W jaki sposób realizowane są podstawy programowe przedmiotów technika (wychowanie komunikacyjne) i edukacja dla bezpieczeństwa w szkołach podstawowych, gimnazjach i ponadgimnazjalnych w obliczu współczesnych wyzwań i zagrożeń?

Tabela 17. Sposób realizacja podstawy programowej przedmiotu edukacja dla bezpieczeństwa.

Lp.	wyszczególnienie	N=11
1.	spójny, zapewniający ciągłość i systematyczność w procesie edukacji szkolnej	6
2.	chaotyczny, uczeń nie ma możliwości w sposób płynny zdobywać wiedzę i umiejętności praktycznych zachowań w sytuacjach stanowiących wyzwanie lub zagrożenie	4
3.	inne formy, (jakie?).	1

Źródło: Opracowanie własne

Wykres 9. Sposób realizacja podstawy programowej przedmiotu edukacja dla bezpieczeństwa.



Źródło: Opracowanie własne

Zauważyć należy, że większość osób ankietowanych wskazała sposób realizacji programu jako spójny, zapewniający ciągłość i systematyczność. Jednak 40% ankietowanych nie podziela tej opinii. W odpowiedzi na to pytanie dotyczące sposobu realizacji podstawy programowej przedmiotów edukacja dla bezpieczeństwa i technika, respondenci wskazali też na sposób realizacji jako spójny (zwarty), ale niezapewniający ciągłości i systematyczności edukacji. Prawie połowa osób ankietowanych (nauczycieli) do sposobu realizacji programu na rzecz bezpieczeństwa zgłasza uwagi i krytyczne spostrzeżenia, wskazując jednocześnie, że uczeń nie ma możliwości zdobywania wiedzy w sposób płynny i praktycznych umiejętności zachowań w sytuacjach dla niego kryzysowych.

Uwarunkowania edukacji na rzecz bezpieczeństwa

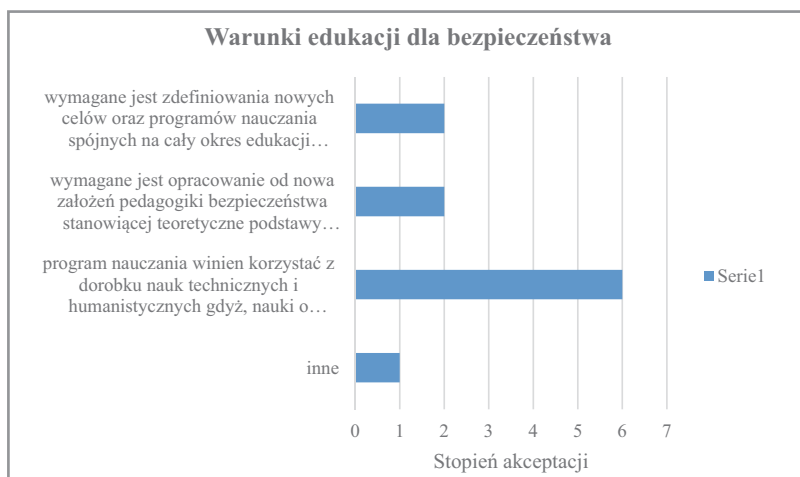
1. Jakie powinny spełnione warunki, aby w poszczególnych etapach edukacji szkolnej na rzecz bezpieczeństwa była zachowana jej funkcja spójności, ciągłości i systematyczności?

Tabela 18. Warunki edukacji zapewniające zachowanie funkcji spójności, ciągłości i systematyczności.

Lp.	wyszczególnienie	N=11
1.	wymagane jest zdefiniowania nowych celów oraz programów nauczania spójnych na cały okres edukacji szkolnej	2
2.	wymagane jest opracowanie od nowa założeń pedagogiki bezpieczeństwa stanowiącej teoretyczne podstawy nauczania w zakresie edukacji dla bezpieczeństwa i wychowania komunikacyjnego (brd)	2
3.	program nauczania winien korzystać z dorobku nauk technicznych i humanistycznych gdyż, nauki o bezpieczeństwie mają charakter nauk interdyscyplinarnych	6
4.	inne	1

Źródło: Opracowanie własne

Wykres 10. Warunki edukacji dla bezpieczeństwa



Źródło: Opracowanie własne

Uwzględniając odpowiedzi (pkt 1,2) zauważyć należy, że ankietowani w edukacji na rzecz bezpieczeństwa dostrzegają potrzebę zdefiniowania na nowo celów kształcenia i treści nauczania. Korzystając z dorobku teoretycznych rozważań, respondenci uznają za wskazane opracowanie od nowa założeń pedagogiki bezpieczeństwa, które pomagać będą w edukacji młodzieży z uwzględnieniem aktualnych wyzwań i zagrożeń w środowisku szkolnym i pozaszkolnym. W tym kontekście, zdaniem 60% ankietowanych, program nauczania winien korzystać z dorobku nauk technicznych i humanistycznych, gdyż nauki o bezpieczeństwie mają charakter nauk interdyscyplinarnych. Zauważa się przy tym, że realiza-

cja treści programowych przedmiotu EdB przy 1 godzinie lekcyjnej w tygodniu (ogólnie 30 h w gimnazjum i szkole ponadgimnazjalnej), to stanowczo za mało. Ich zdaniem uczeń powinien mieć możliwość uczestniczenia w tych lekcjach przez wszystkie lata w III i IV etapie edukacji ogólnej, a nie, jak to najczęściej jest planowane, w ostatnim roku edukacji danego etapu.

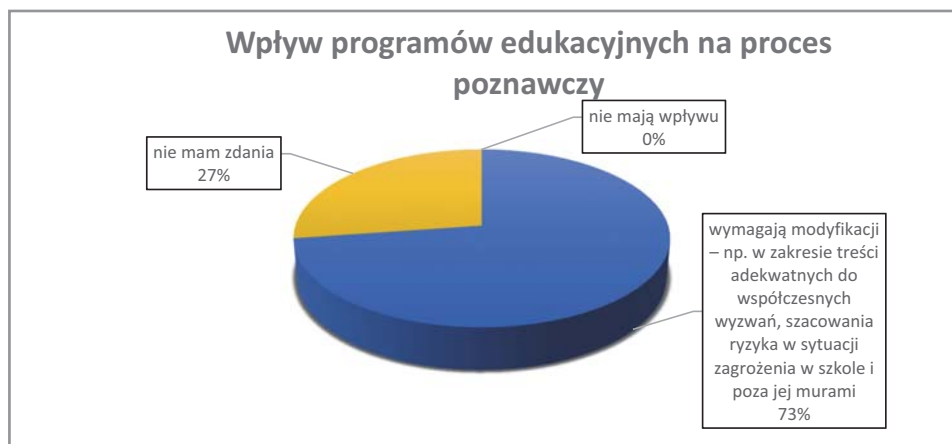
2. Jaki jest wpływ programów edukacyjnych na pobudzanie zdolności poznawczych młodzieży?

Tabela 19. Wpływu programów edukacyjnych na pobudzanie zdolności poznawczych młodzieży.

Lp.	wyszczególnienie	N=11
1.	wymagają modyfikacji – np. w zakresie treści adekwatnych do współczesnych wyzwań, szacowania ryzyka w sytuacji zagrożenia w szkole i poza jej murami	8
2.	nie mają wpływu	0
3.	nie mam zdania	3

Źródło: Opracowanie własne

Wykres 11. Wpływ programów edukacyjnych na pobudzanie zdolności poznawczych



Źródło: Opracowanie własne

Ankietowani w prawie 75% z jednej strony uznają, że przyjęte w szkołach programy nie są kreatywne, nie pobudzają zdolności poznawczych uczniów ale też z drugiej strony nie można powiedzieć o braku ich wpływu na rozwój ucznia. Wskazują więc na potrzebę modyfikowania przyjętych programów edu-

kacyjnych np. o treści umożliwiające identyfikowanie współczesnych zagrożeń. Wprowadzenie zajęć o charakterze praktycznym uważa się za wyjście z sytuacji.

3. W jakim kierunku powinny w szkołach zmierzać koncepcje i programy edukacji młodzieży na rzecz bezpieczeństwa, aby podnieść efektywność przedsięwzięć ograniczających udział młodzieży w zjawiskach demoralizacji i przestępczości?

Tabela 20. Pożądane kierunki zmian koncepcji i programów edukacji młodzieży na rzecz bezpieczeństwa.

Lp.	wyszczególnienie	możliwość wyboru kilku odpowiedzi
1.	zwiększyć liczbę godzin nauczania przedmiotu EdB	5
2.	zmniejszyć liczebność grup uczniów	3
3.	wzmocnić profilaktykę dostosowaną do realnych zagrożeń współczesności	4
4.	zaproponować przedmioty uzupełniające z zajęć praktycznych (tematyka adekwatna do wyzwań i zagrożeń a także do wiedzy i predyspozycji uczniów)	4
5.	wpajanie wartości patriotyzmu, promowanie autorytetów żołnierza, policjanta, nauczyciela	3
6.	współpraca szkoły z policją w zakresie uświadomienia, (wychowania) młodzieży po 16 roku życia o jej odpowiedzialności karnej za popełnienie zabronionych czynów	2

Źródło: Opracowanie własne

Wykres 12. Pożądane kierunki zmian koncepcji i programów edukacji młodzieży



Źródło: Opracowanie własne

Zdaniem ankietowanych zmiany w szkołach na rzecz poprawy bezpieczeństwa młodzieży powinny zmierzać w kierunku zwiększenia godzin nauczania przedmiotu EdB wraz z poszerzoną ofertą uzupełniających zajęć o charakterze praktycznym. Tematyka tych zajęć powinna być adekwatna przede wszystkim do lokalnych wyzwań i zagrożeń oraz poziomu wiedzy i predyspozycji uczniów. Nie bez znaczenia jest uświadamianie młodzieży odpowiedzialności karnej za popełnienie zabronionych czynów. W tym celu spotkania młodzieży z przedstawicielami policji, wojska, straży miejskiej mogą stanowić właściwą platformę ze względu na cele wychowawcze. Dobrze przygotowane spotkania młodzieży z przedstawicielami tych zawodów, podkreślając wartości patriotyzmu, sprawiedliwości, prawa w sposób naturalny budują też tych instytucji autorytet i prestiż.

7. Zakończenie

Przeprowadzone badania empiryczne uwzględniają treści sformułowane w głównym problemie badawczym. Z metodologicznego względu w pierwszej kolejności zasadnym jest odnieść się do pierwszego szczegółowego problemu badawczego sformułowanego w postaci pytania:

Jakim aktualnym wyzwaniem i zagrożeniem musi sprostać szkoła w procesie ograniczania udziału młodzieży gimnazjalnej w przestępczości kryminalnej i komunikacyjnej w warunkach zmian środowiska szkolnego i pozaszkolnego?

Odpowiedzi uzyskane w kwestionariuszach ankiet pozwoliły na wyodrębnienie dwóch dominujących grup zagrożeń bezpieczeństwa w szkole:

- lekceważenie przepisów (demoralizacja) połączone z przejawami fizycznej i psychicznej przemocy oraz negatywne oddziaływanie przez sieć Internetu,
- dostęp uczniów do używek, środków psychotropowych.

W latach 2013-2014 miały miejsce w Polsce liczne przypadki dealerki narkotykowej (dopalaczy) skierowanej do uczniów szkół gimnazjalnych i dlatego zjawisko łatwego dostępu młodzieży do narkotyków (dopalaczy) zostało zauważone jako zagrożenie bezpieczeństwa w szkole i jej rejonie. Natomiast przejawy demoralizacji wśród uczniów oraz zjawisko agresji i przemocy fizycznej czy psychicznej wynikają z uwarunkowań dysfunkcji i patologii wychowania w rodzinie, niezdolności radzenia sobie z problemami uczenia się, chęci dominowania w grupie rówieśniczej. Właśnie sieć Internetu, jako jeden z symboli społeczeństwa informatycznego, staje się czynnikiem ułatwiającym bezpośredni, nieograniczony kontakt ale także generuje wśród uczniów platformę (portale społecznościowe) zjawisk negatywnego oddziaływania zarówno w środowisku szkolnym jak i pozaszkolnym. Kształtowanie uwarunkowań właściwego (bezpiecznego) korzystania z sieci Internetu przez uczniów staje się zatem obszarem oddziaływania zarówno rodziny jak i szkoły. Z kolei ograniczanie dla uczniów dostępu do środków narkotycznych, psychotropowych to zdolność rozpoznawania, reagowania i przewidywania tego szczególnie niebezpiecznego zjawiska zarówno przez szkołę, policję jak i straż miejską, stowarzyszenia i organizacje szkolne.

Godnym zauważenia i odnotowania jest też fakt całkowitego pominięcia wśród respondentów (nauczycieli) zagrożeń z obszaru edukacji komunikacyjnej wśród młodzieży gimnazjalnej. Raporty KGP wyraźnie pokazują (tabela 3) na istniejące zagrożenia i wyzwania związane z uczestnictwem młodzieży w wypadkach drogowych. Być może jest to tylko przeoczenie wynikające z naturalnego procesu realizowania nauczania młodzieży gimnazjalnej w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego (brd). A może jest to po prostu konsekwencja wdrożonych w 2013 r. ustawowych zmian dotyczących szkolenia na kartę motorowerową (obecnie prawo jazdy kat. AM) w ośrodkach szkolenia kierowców (wcześniej w gimnazjach). Wprowadzenie ustawy o kierujących pojazdami mogło też tylko usankcjonować proces formalnego przeniesienia odpowiedzialności nauczania młodzieży w obszarze brd ze szkoły na inne podmioty.

W środowisku pozaszkolnym młodzieży, do wyzwań i zagrożeń zaliczyć należy także sytuacje związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego (brd).

Komisja Europejska w Białej Księdze polityki transportowej na lata 2010-2020 wśród siedmiu strategicznych celów na pierwszym miejscu wskazała poprawę edukacji i szkolenia użytkowników dróg. Podstawowym działaniem umożliwiającym realizację tego celu jest wprowadzenie obowiązku edukacji w całym okresie objętym obowiązkiem szkolnym.(...)Pedagogika bezpieczeństwa powinna stanowić teoretyczną podstawę edukacji w zakresie brd¹⁵.

Drugi szczegółowy problem badawczy sformułowano natomiast w następującej postaci:

W jakim stopniu szkoła przygotowana jest do ograniczania zjawisk z obszaru patologii społecznych, demoralizacji, przestępczości z udziałem młodzieży na terenie szkoły i poza nią?

W odpowiedzi na to pytanie respondenci wskazali, że szkoła generalnie w stopniu zadawalającym jest przygotowana na niepożądane zachowania młodzieży. Zaznaczyć należy, że z grupy respondentów nikt nie ocenił negatywnie możliwości wychowawczych szkoły. Respondenci tak postrzeganej perspektywy skutecznego oddziaływania edukacyjno-wychowawczego upatrują w możliwości współdziałania szkoły z podmiotami instytucjonalnymi m. innymi takimi jak: policja, straż miejska, wojsko. W tych oczekiwaniach szkoły wyrażana jest wprost obawa, aby nie została ona pozostawiona sama sobie w wychowaniu młodzieży szkolnej. Wśród czynników określających szkołę jako bezpieczną wymienia się te, które zawierają możliwość podjęcia działań wychowawczych przez samą szkołę poprzez monitoring czy istnienie ochroniarza w szkole. Wymienia się także i te czynniki, które zawierają się w sposobie reagowania pracowników szkoły (nauczycieli, personelu technicznego, administracji) na przejawy zachowań niepożądanych takich jak.: tolerancja na agresję czy przemoc, pasywne dyżury nauczycieli. Sytuacje te tworzą warunki do większej anonimowości zachowań uczniów a tym samym i bezkarności za popełnione niepożądane czyny. Zdaniem respondentów szkoła potrzebuje wsparcia instytucji samorzą-

¹⁵ Ida Leśnikowska-Matusiak, *Bezpieczeństwo ruchu drogowego. Teoria i praktyka. Edukacja* (Warszawa: Wydawnictwo ITS, 2012), 9.

dowych, państwowych czy środków masowego przekazu. Wśród zagrożeń dla uczniów a wymagających współdziałania szkoły z innymi instytucjami na rzecz ich rozpoznawania, reagowania i przewidywania zaliczyć należy te, które związane są z rozprowadzaniem narkotyków (dopalaczy), kształtowaniem warunków bezpiecznej drogi dla ucznia dom – szkoła i szkoła - dom, korzystania z sieci Internetu itp. Kształtowanie uwarunkowań korzystania z sieci Internetu staje się zatem istotnym obszarem edukacyjnego oddziaływania zarówno rodziny jak i szkoły.

W zakresie kierunków zmian w edukacji na rzecz bezpieczeństwa wskazuje się na potrzebę zwiększenia liczby godzin z przedmiotu EdB oraz wprowadzenia zajęć praktycznych adekwatnych do umiejętności, predyspozycji i potrzeb ucznia. Sugerowane kierunki zmian pokazują także na istnienie barier edukacyjnych. Mają one charakter ekonomiczny i terytorialny.

W edukacji gimnazjalistów, zdaniem respondentów, powinno znajdować się miejsce na przekazywanie treści odnoszących się do wartości prawa, własności, pokoju, patriotyzmu, sprawiedliwości, poczucia godności, tożsamości, a więc kształtujących postawy obywatelskie i patriotyczne.

Przeprowadzone badania służyły do zweryfikowania przyjętej hipotezy. Odpowiedzi uzyskane w kwestionariuszach ankiet w znaczącej części potwierdzają hipotezę. W szczególności zwracają uwagę na konieczność wprowadzenia w edukacji gimnazjalistów spójnego programu na cały okres nauczania szkolnego oraz zmodyfikowanej podstawy programowej przedmiotu edukacja dla bezpieczeństwa.

Bibliografia

1. Fehler Włodzimierz. *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski*. Biała Podlaska: Wydawnictwo Arte, 2012.
2. Jemioło, Tadeusz, Andrzej Dawidczyk. *Wprowadzenie do metodologii badań bezpieczeństwa*. Warszawa: Wydawnictwo AON, 2008.
3. Leśnikowska – Matusiak, Ida. „Pedagogika wychowania dla bezpieczeństwa”. W: *Bezpieczeństwo ruchu drogowego. Teoria i praktyka. Edukacja*, red. Ida Leśnikowska – Matusiak, 13. Warszawa: Wydawnictwo ITS, 2012.
4. Maslow, Alfred. *Motywacja i osobowość*. Warszawa: Wydawnictwo PWN, 2006.
5. Nowak, Eugeniusz. *Zarządzanie kryzysowe w sytuacji zagrożeń niemilitarnych*. Warszawa: Wydawnictwo AON, 2007.
6. Pelc, Mieczysław. *Elementy metodologii badań naukowych*. Warszawa: Wydawnictwo AON, 2012.
7. *Słownik języka polskiego*. Warszawa: Wydawnictwo PWN, 1982.
8. Stępień Ryszard. „Edukacja dla bezpieczeństwa w systemie oświaty”. W: *Kształcenie i wychowanie młodzieży na rzecz bezpieczeństwa*, red. Siuda Tadeusz, 33. Warszawa: Oficyna Wydawnicza „Adam”, 2008.

Załącznik nr 1**KWESTIONARIUSZ ANKIETY**

dla nauczycieli szkół podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Kaliszu

Szanowni Państwo

W literaturze przedmiotu przedstawia się, że edukacja dla bezpieczeństwa w środowisku szkolnym to określony system działalności dydaktyczno-wychowawczej szkoły, organizacji młodzieżowych, stowarzyszeń działających w szkole i jej otoczeniu, którego celem jest wyposażenie młodego pokolenia w wiedzę, umiejętności oraz kompetencje pozwalające na działanie w przypadkach kryzysowych zagrożeń życia i zdrowia, jak również innych nadzwyczajnych zagrożeń¹⁶.

Autor prezentowanego kwestionariusza jest doktorantem i nauczycielem akademickim Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Kaliszu oraz prowadzi badania w obszarze edukacji młodzieży na rzecz bezpieczeństwa. Niniejsza ankieta jest elementem prowadzonych badań, a jej celem zebranie opinii i ocen nauczycieli przedmiotów realizujących edukację dzieci i młodzieży na rzecz ich bezpieczeństwa na poziomie II, III i IV stopnia edukacji ogólnej na temat postrzegania zagadnienia edukacji na rzecz bezpieczeństwa.

Intencją autora kwestionariusza jest uzyskanie zbioru informacji stanowiących dążenie do uzyskania odpowiedzi na sytuację problemową sformułowaną w postaci pytania: Jak realizować edukację młodzieży na rzecz bezpieczeństwa, aby spełnić oczekiwania społeczne jej przygotowania do funkcjonowania w szkole i środowisku pozaszkolnym w warunkach występujących wyzwań i zagrożeń?

Badania mają charakter anonimowy, a ich wyniki po dokonaniu uogólnień, zostaną wykorzystane wyłącznie do celów naukowych.

Dziękuję za wypełnienie tej ankiety oraz wskazanie dodatkowych uwag czy propozycji, które poszerzają postrzeganie procesu edukacji dzieci i młodzieży na rzecz bezpieczeństwa. Państwa propozycje z pewnością stanowią zbiór zarówno przykładów dobrych praktyk jak i wskazań występujących ograniczeń w procesie edukacji na rzecz bezpieczeństwa.

Metryczka

(proszę postawić znak „X” przy wybranej odpowiedzi)

Płeć:

- ☐ kobieta
- ☐ mężczyzna

2. Rodzaj szkoły:

- ☐ szkoła podstawowa
- ☐ gimnazjum
- ☐ szkoła ponadgimnazjalna (klasa o profilu mundurowym)
- ☐ szkoła ponadgimnazjalna (klasa o profilu nie mundurowym)

3. Rodzaj miejsca siedziby szkoły:

- ☐ miejscowość do 5 tys. mieszkańców

¹⁶ R. Stępień, *Edukacja dla bezpieczeństwa w systemie oświaty*, T. Siuda (red.) *Kształcenie i wychowanie młodzieży na rzecz bezpieczeństwa*, Warszawa 2008, s. 33.

- ☐ miejscowość od 5 - 50 tys. mieszkańców
- ☐ miejscowość powyżej 50 tys. mieszkańców

4. Rodzaj wykonywanej funkcji:

- ☐ nauczyciel wychowania komunikacyjnego
- ☐ nauczyciel edukacji dla bezpieczeństwa
- ☐ pedagog lub nauczyciel innego przedmiotu niż ww.

1. Ukończone formy instytucjonalnego doskonalenia zawodowego w zakresie edukacji dla bezpieczeństwa (EdB) lub wychowania komunikacyjnego (WK):

- ☐ studia podyplomowe
- ☐ kursy kwalifikacyjne, warsztaty
- ☐ konferencje metodyczne (naukowe)
- ☐ inne formy, (jakie?)

2. Ukończone formy doskonalenia zawodowego w zakresie EdB (WK) w ramach wewnątrzszkolnych inicjatyw (rad pedagogicznych, szkoleń, spotkań zespołów przedmiotowych):

- ☐ wygłoszonych referatów, odczytów
- ☐ lekcji pokazowych
- ☐ inicjatyw organizatorskich
- ☐ inne formy, (jakie?)

3. Osiągnięcia w ramach doskonalenia zawodowego:

- ☐ własne programy nauczania przedmiotów (EdB, wychowanie komunikacyjne)
- ☐ opublikowane: artykuły w czasopismach metodycznych, materiały pokonferencyjne
- ☐ rozdziały w podręcznikach, poradnikach, (jakie?)
- ☐ inne osiągnięcia, (jakie?)

4. Inne, Pan(a/i) zdaniem, działania nauczyciela o charakterze doskonalenia zawodowego, niekwalifikujące się do ww. rodzajów aktywności:

- ☐ czytanie literatury fachowej, czasopism o tematyce EdB, brd
- ☐ korzystanie z sieci Internetu
- ☐ inne rodzaje, (jakie?)

5. Proszę wymienić czynniki (kryteria), które sprawiają, że Pan(i/a) szkołę można określić, jako bezpieczną:

- ☐
- ☐
- ☐
- ☐

6. Proszę wymienić główne Pan(i/a) zdaniem zagrożenia bezpieczeństwa w szkole:

- ☐
- ☐
- ☐
- ☐

- 7. W jakim stopniu szkoła przygotowana jest do ograniczania demoralizacji i zjawisk przestępczych z udziałem młodzieży na terenie szkoły i poza nią?**
- ☐ dobrze, szkoła jest przygotowana na wymienione zachowania młodzieży
 - ☐ niedobrze, bo szkoła reaguje dopiero na zaistniałe przejawy demoralizacji, popełnione czyny zabronione itp.
 - ☐ w szkole wspólnie z innymi partnerami - podmiotami (policja, straż pożarna, straż miejska, instytucje samorządu) realizowane są przedsięwzięcia profilaktyczne na rzecz bezpieczeństwa
 - ☐ nie mam zdania w tej sprawie
- 8. Czy uważa Pan(i), że na przedmioty edukacja dla bezpieczeństwa i technika (wychowanie komunikacyjne) przeznaczona jest w programie nauczania wystarczająca liczba godzin lekcyjnych?**
- ☐ tak, jest wystarczająca
 - ☐ nie, wymaga zwiększenia
 - ☐ nie mam wiedzy
- 9. Na czym w Pan(i/a) szkole polega złożoność procesu edukacji młodzieży na rzecz bezpieczeństwa i jakie czynniki kształtują jego efektywność?**
- ☐
 - ☐
 - ☐
 - ☐
- 10. W tworzeniu płaszczyzny współpracy i budowania partnerstwa na rzecz bezpieczeństwa (przeciwko przemocy) w Pan(i/a) szkole, funkcję tę wypełniają?**
- ☐ organ nadzoru pedagogicznego w procesie ewaluacji
 - ☐ kontakty z przedstawicielami instytucji bezpieczeństwa (policji, straży miejskiej)
 - ☐ nauczyciel jest osamotniony w przeciwdziałaniu agresji i przemocy w szkole
 - ☐ inne formy, (jakie?)
- 11. Czy Pan(i/a) zdaniem podstawa programowa (treść i cele kształcenia) przedmiotów edukacja dla bezpieczeństwa i technika (wychowanie komunikacyjne) w obliczu współczesnych wyzwań i zagrożeń?**
- ☐ nie wymaga modyfikacji
 - ☐ wymaga modyfikacji – np. unowocześnienia treści, metod kształcenia,
 - ☐ nie mam zdania.
- 12. Czy Pan(i/a) zdaniem w polskim systemie oświaty realizowane w szkołach podstawowych, gimnazjach i ponadgimnazjalnych podstawy programowe przedmiotów technika (wychowanie komunikacyjne) i edukacja dla bezpieczeństwa w obliczu współczesnych wyzwań i zagrożeń realizowane są w sposób?**
- ☐ spójny, zapewniający ciągłość i systematyczność w procesie edukacji szkolnej

- ☐ chaotyczny, uczeń nie ma możliwości w sposób płynny zdobywać wiedzę i umiejętności praktycznych zachowań w sytuacjach stanowiących wyzwanie lub zagrożenie

☐ nie mam zdania

13. Jakie powinny być Pan(i/a) zdaniem spełnione warunki, aby w poszczególnych etapach edukacji szkolnej na rzecz bezpieczeństwa była zachowana jej funkcja spójności, ciągłości i systematyczności?

- ☐ wymagane jest zdefiniowania nowych celów oraz programów nauczania spójnych na cały okres edukacji szkolnej

- ☐ wymagane jest opracowanie od nowa założeń pedagogiki bezpieczeństwa stanowiącej teoretyczne podstawy nauczania w zakresie edukacji dla bezpieczeństwa i wychowania komunikacyjnego (brd)

- ☐ program nauczania winien korzystać z dorobku nauk technicznych i humanistycznych gdyż, nauki o bezpieczeństwie mają charakter nauk interdyscyplinarnych

☐ inne

14. Jaki wpływ Pan(a/i) zdaniem mają przyjęte w szkołach programy edukacyjne na pobudzanie zdolności poznawczych młodzieży?

- ☐ wymagają modyfikacji – np. w zakresie treści adekwatnych do współczesnych wyzwań, szacowania ryzyka w sytuacji zagrożenia w szkole i poza jej murami

☐ nie mają wpływu

☐ nie mam zdania

15. W jakim kierunku powinny w szkołach zmierzać koncepcje i programy edukacji młodzieży na rzecz bezpieczeństwa, aby podnieść efektywność tych przedsięwzięć a przede wszystkim ograniczyć udział młodzieży w zjawiskach demoralizacji i stwierdzonej z jej udziałem przestępczości?

- ☐
- ☐
- ☐
- ☐

dr inż. ANETA PISARSKA
PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA
IM. PREZYDENTA STANISŁAWA WOJCIECHOWSKIEGO
W KALISZU
aneta.pisarska@wp.pl

mgr EDYTA KULAWIECKA
PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA
IM. PREZYDENTA STANISŁAWA WOJCIECHOWSKIEGO
W KALISZU
e.kulawiecka@poczta.fm

REALIZACJA PROCESU ZARZĄDZANIA RYZYKIEM W ORGANIZACJACH PUBLICZNYCH W KALISZU

STRESZCZENIE

W niniejszym artykule autorzy, na podstawie przeprowadzonych badań empirycznych, podjęli próbę oceny stopnia realizacji procesu zarządzania ryzykiem w organizacjach publicznych jakimi są przedszkola publiczne. Badanie przeprowadzone w miesiącu marcu 2016 roku objęło swym zasięgiem 13 przedszkoli. W badaniach wykorzystano metodę sondażu diagnostycznego, z wykorzystaniem ankiety jako techniki badawczej. Narzędziem badawczym był autorski kwestionariusz ankiety

SUMMARY

In this article the authors, according to some empirical research, attempted to assess the degree of implementation of the risk management process in public organizations which are public kindergartens. The research conducted in March, 2016, covered 13 kindergartens. It used the method of diagnostic poll using a survey as a research technique. The research tool was an author's questionnaire.

1. Wstęp

Ryzyko występowało, występuje i będzie występować w życiu każdego człowieka¹. Dotyka ono również organizacji gospodarczych, jak i organizacji sektora finansów publicznych. Jest zjawiskiem obiektywnym i powszechnym. W zasadzie można wnioskować, że nie ma takich zadań czy przedsięwzięć, podejmowanych procesów decyzyjnych, czyli ogólnie aktywności, która byłaby wolna od niepewności i ryzyka. Z tego powodu ryzyko jest przedmiotem badań różnych dyscyplin naukowych. Jest to ważne pojęcie w naukach o zarządzaniu. Właściciele organizacji oraz kadra menedżerska zarządzając organizacjami i kreując przyszłe zdarzenia, myślą o przyszłości, nie tylko o tej najbliższej, ale i tej nieco bardziej odległej,

¹ Krzysztof Jajuga, *Zarządzanie ryzykiem* (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2015), 13.

oraz wydarzeniach, które ona ze sobą przyniesie. Analiza współczesnych wydarzeń gospodarczych i społecznych pokazuje, że problematyka ryzyka i zarządzania nim jest niezwykle aktualna. W szczególności można wskazać na liczne problemy, w tym bankructwa wielu znaczących organizacji, które obserwuje się w różnych miejscach świata, jak również w Polsce. Wydarzenia te spowodowały wzrost doświadczanego ryzyka, zarówno przez pojedyncze osoby oraz grupy społeczne, jak i poszczególne organizacje. W opinii niektórych badaczy problematyki zarządzania ryzykiem pierwszą dekadę XXI wieku można określić mianem okresu ryzyka². Potrzeba zarządzania ryzykiem nie jest więc tylko efektem pogłębianych dyskusji akademickich, ale przede wszystkim wynikiem doświadczeń praktycznych.

2. Pojęcia ryzyka i zarządzania ryzykiem

Ryzyko wynika z faktu podejmowania decyzji, które dotyczą tego co nieznane, a więc przyszłości. Osoba prawna lub fizyczna podejmując określone działania nie może być całkowicie pewna przyszłych wyników³. Ryzyko jest pojęciem, które jest złożone i dlatego niesie wiele trudności definicyjnych, jak również tych związanych z pomiarem ryzyka. Wieloznaczność oraz rozwój samego pojęcia utrudnia sformułowanie uniwersalnej, jednoznacznej, koherentnej definicji. W literaturze wskazuje się, że słowo „ryzyko” pochodzi od włoskiego „riscare”, które znaczy „odważyć się, mieć śmiałość, przekraczać ustalone tradycją ograniczenia”, greckiego „rhize”, które odnosi się do „opłynięcia przyłodka”, lub łacińskiego „risicum” oznaczającego „szansę, prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia pozytywnego lub negatywnego, sukcesu lub porażki”. Natomiast potoczne rozumienie ryzyka to zdarzenie, które nie jest pożądane, którego chce się uniknąć, ale nie ma pewności, że będzie ono miało miejsce.

Analizując literaturę przedmiotu spotkać można liczne definicje ryzyka, bowiem jest ono przedmiotem zainteresowania wielu nauk i teorii: ekonomii, nauk behawioralnych, nauk przyrodniczych, nauk prawnych, psychologii, statystyki, ubezpieczeń, teorii prawdopodobieństwa itp. Można wyróżnić dwa, w zasadzie odmienne podejścia do pojęcia ryzyka⁴:

- ryzyko definiowane negatywnie jako zagrożenie: ryzyko oznaczające możliwość nieosiągnięcia zakładanego efektu, wyniku. Ta negatywna koncepcja ryzyka postrzega je jako zagrożenie czy też niebezpieczeństwo. Zatem o ryzyku mówi się wówczas, gdy istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia szkody, straty, niezrealizowania założonych celów.
- ryzyko definiowane neutralnie, jako zagrożenie albo jako szansa: ryzyko oznacza wówczas możliwość uzyskania efektu różniącego się od tego, który jest oczekiwany. Oznacza to, że osiągnięty wynik może być gorszy, ale może być także lepszy od tego, którego spodziewano się.

² Por. Bruce McIndoe, „Decade of Risk”, *Risk Management* December (2009): 22-27.

³ Tadeusz T. Kaczmarek, *Zarządzanie ryzykiem w przedsiębiorstwie eksportującym* (Gdańsk: Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., 2001), 21.

⁴ Red. Jajuga, *Zarządzanie*, 13.

Dyscyplinę naukową, która w sposób logiczny, spójny i uporządkowany zajęła się problematyką ryzyka nazywa się zarządzanie ryzykiem */risk management/*. Historia zarządzania ryzykiem */risk management/* obejmuje istotne wydarzenia polityczne, ekonomiczne, wojskowe, naukowe i technologiczne. W literaturze przedmiotu istnieje wiele definicji zarządzania ryzykiem; jedna z nich stanowi, że podstawowym celem zarządzania ryzykiem (ekonomicznym) jest poprawa wyników finansowych organizacji oraz zapewnienie takich warunków, aby nie ponosiła ona strat większych, niż założone. Chodzi o to, aby ryzyko ograniczać i zabezpieczać się, jak najlepiej przed jego skutkami⁵. Natomiast wg T. Michalskiego zarządzanie ryzykiem jest to proces opanowywania ryzyka, który obejmuje ogół działań związanych z analizą, eliminowaniem, ograniczaniem oraz zarządzaniem ryzykiem w konkretnym przypadku⁶. Inna definicja stwierdza natomiast, że zarządzanie ryzykiem to procedury i polityki oraz skoordynowane działania, podejmowane zarówno przez kierownictwo jednostki, jak i jej pracowników, które przez identyfikację i analizę ryzyka oraz określenie adekwatnych reakcji na ryzyko zwiększają prawdopodobieństwo osiągnięcia celów i realizacji zadań⁷. Tak więc zarządzanie ryzykiem jest zasadniczym elementem zarządzania organizacją na poziomie strategicznym, obejmuje swym zakresem zarówno kadrę kierowniczą, jak i pozostałych pracowników organizacji, których angażuje się w analizę, eliminowanie oraz ograniczanie ryzyka. W ostatnim okresie kluczowym czynnikiem decydującym o zdolności organizacji do przetrwania, a także rozwoju jest więc umiejętność skutecznego zarządzania ryzykiem.

Analiza zarządzania ryzykiem jest procesem, który obejmuje kilka następujących po sobie faz. Najczęściej wskazuje się na następujące⁸:

- identyfikację ryzyka – wyszukiwanie obszarów, w których organizacja narażona jest na stratę/szkodę, wskazanie możliwych zdarzeń prowadzących do wystąpienia takiej straty/szkody;
- analizę i pomiar ryzyka – oszacowanie wielkości ryzyka (wysokość prawdopodobnej i/lub maksymalnej straty), oszacowanie prawdopodobieństwa wystąpienia (realizacji) ryzyka,
- sformułowanie wariantów (ustalenie możliwych alternatyw),
- ocenę ryzyka,
- sterowanie ryzykiem – podejmowanie decyzji: unikanie ryzyka, redukcja ryzyka, zatrzymanie ryzyka, transfer ryzyka,
- monitorowanie i kontrolę ryzyka, ocenę podjętych działań.

Decyzja o podjęciu lub zaniechaniu danego ryzyka jest realizowana przez konkretną osobę, posiadającą między innymi indywidualne cechy charakteru, przy-

⁵ Kaczmarek, *Zarządzanie*, 95.

⁶ Tomasz Michalski, „Ryzyko w działalności człowieka”, w: *Podstawy ubezpieczeń*, t. 1: *Mechanizmy i funkcje*, red. Jan Monkiewicz (Warszawa: Wydawnictwo Poltext, 2004), 40-41.

⁷ Komunikat Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 roku w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dziennik Urzędowy Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2012 roku, poz. 56), 2.

⁸ Kaczmarek, *Zarządzanie*, 98.

zwyczajenia i system wartości. Jest to więc decyzja w określonym stopniu subiektywna. Praktyka, jak i teoria pokazują, że różne osoby mogą mieć zróżnicowany stosunek do ryzyka. W literaturze wyróżnia się trzy główne postawy względem ryzyka⁹:

- awersję do ryzyka (*risk aversion*) - osoba podejmuje ryzyko wtedy, gdy oczekuje rekompensaty w postaci premii za ryzyko,
- obojętność (neutralność) względem ryzyka (*risk neutrality*) – przy podejmowaniu decyzji wielkość ryzyka nie ma znaczenia,
- skłonność do ryzyka (*risk seeking*) – decydent jest skłonny ponieść dodatkowe nakłady w celu podjęcia decyzji o wyższym ryzyku.

Zarządzanie ryzykiem wymaga zaangażowania oraz uwagi zarówno ze strony kierownictwa, jak i pracowników organizacji, nakładu czasu oraz niejednokrotnie określonych środków finansowych. Jednakże odpowiednio wprowadzone i realizowane może przynieść organizacji wiele korzyści. Te najważniejsze obejmują:¹⁰

- bardziej świadome podejmowanie ryzyka oraz decyzji,
- większe prawdopodobieństwo realizacji celów organizacji,
- większy nacisk kierownictwa na faktycznie istotne zagadnienia dla organizacji,
- mniejsza liczba nieprzewidzianych zdarzeń mających negatywny wpływ na organizację,
- krótszy czas reakcji kierownictwa na pojawiające się kryzysy,
- większy nacisk w organizacji na poprawne wykonywanie właściwych zadań,
- większe prawdopodobieństwo wdrożenia planowanych zmian,
- lepsze wykorzystanie posiadanych zasobów,
- większe zaufanie klientów, pracowników, dostawców, kooperantów do organizacji.

Niezwykle ważną kwestią jest, aby wszyscy pracownicy zatrudnieni w organizacji, jak również osoby współpracujące z organizacją, w pełni rozumieli podstawowe założenia i przesłanki zarządzania ryzykiem. Zarządzanie ryzykiem to zadanie każdego pracownika organizacji, a nie tylko wybranych specjalistów, audytorów czy też kadry kierowniczej organizacji. Proces ten organizacje powinny postrzegać jako ciągły i główny obowiązek zarządzających, którzy powinni skutecznie zachęcać wszystkich pracowników do stosowania podejścia opierającego się na świadomości występowania ryzyka. Celem zarządzania ryzykiem nie jest bowiem przeciwstawianie się występującemu ryzyku, ale zarządzanie nim zgodnie z polityką akceptacji ryzyka realizowaną przez kierownictwo organizacji. Identyfikacja różnych rodzajów ryzyk, pozwala prawidłowo zarządzać daną organizacją. Zaś odpowiednie zarządzanie ryzykiem umożliwia osiągnięcie założonych celów.

⁹ Red. Jajuga, *Zarządzanie*, 14.

¹⁰ Ministerstwo Finansów Rzeczypospolitej Polskiej, *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, 10 – 11.

W literaturze z zakresu ekonomii i zarządzania znaleźć można zróżnicowane klasyfikacje ryzyka wg różnych kryteriów. Klasyfikacje te są przydatne w praktyce funkcjonowania organizacji, pomagają bowiem odpowiedzieć na pytanie, gdzie szukać jego źródeł. Jednymi z częściej wskazywanych rodzajów ryzyka są¹¹:

- ryzyko prawne, w tym: ryzyko w prawie cywilnym, ryzyko regulacyjne;
- ryzyko polityczne;
- ryzyko inwestowania w papiery wartościowe, w tym między innymi: ryzyko bankructwa,
- ryzyko biznesu, ryzyko finansowe, ryzyko inflacji, ryzyko specyficzne, systematyczne;
- ryzyko rynkowe;
- ryzyko badania sprawozdania finansowego;
- ryzyko bankowe, w tym między innymi: ryzyko kredytowe, ryzyko stopy procentowej,
- ryzyko płynności;
- ryzyko zarządzania;
- ryzyko operacyjne, w tym między innymi: ryzyko płynności;
- ryzyko strategiczne;
- ryzyko brudnych pieniędzy;
- ryzyko akcjonariusza;
- ryzyko kapitałowe.

Innym podziałem ryzyka jest jego klasyfikacja związana bezpośrednio z decyzjami mającymi wpływ na rozwój przedsiębiorstwa¹²:

- ryzyko firmy- wynikające z błędnej oceny przez podmiot inwestujący w przyszłe warunki rynkowe;
- ryzyko właścicieli- będące wynikiem braku zainteresowania właścicieli zróżnicowaniem kierunków rozwoju przedsiębiorstwa;
- ryzyko projektu- związane z technicznymi warunkami realizacji danego projektu.

3. Zarządzanie ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych

W związku z obowiązkiem dostosowania polskich uregulowań prawnych do wymagań Unii Europejskiej do sektora finansów publicznych wprowadzono pojęcie kontroli zarządczej. Przepisy regulujące zostały zawarte w ustawie o finansach publicznych z 2009 roku¹³. Definicja kontroli zarządczej, która pojawiła się w przepisach art. 68 tejże ustawy zbudowana została w oparciu o definicję kontroli wewnętrznej wg Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów

¹¹ Anna Lipka, *Ryzyko personalne, Szanse i zagrożenia zarządzania zasobami ludzkimi* (Warszawa: Wydawnictwo Poltext, 2002), 16-17.

¹² Red. Romuald N. Hanisz, *Zarządzanie ryzykiem w przedsiębiorstwie* (Dąbrowa Górnicza: Wyższa Szkoła Biznesu, 2010), 27.

¹³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240) w dalszej części nazywana Ustawą.

Kontroli/Audytu (INTOSAI)¹⁴. Zgodnie z tą definicją kontrola wewnętrzna jest integralnym procesem, na który ma wpływ zarząd jednostki oraz jej personel, jest ona tak zaprojektowana, aby odnosić się do ryzyk i dawać rozsądne zapewnienie, że działania jednostki skierowane na wypełnienie jej misji pomagają jej również w osiągnięciu celów¹⁵. Przepisy ustawy stosuje się do: jednostek sektora finansów publicznych oraz innych podmiotów w zakresie, w jakim wykorzystują one środki publiczne lub dysponują tymi środkami¹⁶.

Różnorodność jednostek sektora finansów publicznych spowodowała brak możliwości ujednolicenia technik budowy systemów kontroli zarządczej. Ustawa nie narzuca ściśle określonych sposobów zachowania czyli wyboru działań, określa jedynie cele, które dana jednostka musi osiągnąć. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności¹⁷:

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
- skuteczności i efektywności działania;
- wiarygodności sprawozdań;
- ochrony zasobów;
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;
- efektywności i skuteczności przepływu informacji;
- zarządzania ryzykiem.

Do sektora finansów publicznych zalicza się między innymi organy władzy publicznej, jednostki samorządu terytorialnego, jednostki budżetowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej; uczelnie publiczne. Wśród jednostek budżetowych wyróżnić należy przedszkola publiczne.

Wychowanie przedszkolne obejmuje dzieci w wieku 3-6 lat¹⁸ i jest to najniższy etap kształcenia w systemie oświaty. Najważniejszym aktem prawnym regulującym kwestie związane z tym systemem jest ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 oraz z 2016 r. poz. 35, 64 i 195). W myśl ustawy placówki wychowania przedszkolnego mogą być publiczne albo niepubliczne oraz mogą być zakładane i prowadzone przez jednostkę samorządu

¹⁴ Utworzona w 1953 r. międzynarodowa, niezależna i pozarządowa organizacja najwyższych instytucji audytowych.

¹⁵ Krzysztof Puchacz, *Zarządzanie ryzykiem w sektorze finansów publicznych* (Gdańsk: Wydawnictwo ODDK Sp. z o.o. Sp. k., 2013), 17-18.

¹⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240) art. 4, ust. 1.

¹⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240) art. 68, ust. 2.

¹⁸ Nowe brzmienie ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty wejdzie w życie z dn. 1.09.2016 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 35). Wychowanie przedszkolne obejmuje dzieci od początku roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 3 lata, do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat.

terytorialnego, inną osobę prawną lub osobę fizyczną. Przedszkolem publicznym jest przedszkole, które¹⁹:

- realizuje programy wychowania przedszkolnego uwzględniające podstawę programową wychowania przedszkolnego;
- zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie;
- przeprowadza rekrutację dzieci w oparciu o zasadę powszechnej dostępności;
- zatrudnia nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach.

Zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli należy do zadań własnych gmin, a podstawę ich działalności stanowi statut. Nadzór pedagogiczny zarówno nad publicznymi, jak i niepublicznymi placówkami wychowania przedszkolnego sprawuje kurator oświaty.

Jednym z ważnych komponentów kontroli zarządczej jest zarządzanie ryzykiem. Jednostki publiczne, jakimi są przedszkola publiczne, mają obowiązek wprowadzania formalnych systemów zarządzania ryzykiem. Zarządzanie ryzykiem w przedszkolach publicznych uzależnione jest od ich specyfiki. Wynika ona zarówno ze szczególnego charakteru prowadzonej działalności, jak również z występujących wymogów prawnych. Zarządzanie ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych ma na celu zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów i realizacji zadań. Cele są kluczowym składnikiem procesu zarządzania ryzykiem. Wyznaczają kierunek, a także pozwalają na ocenę uzyskanych rezultatów. Należy jednak pamiętać, że cele organizacji publicznych mają swoją specyfikę i zasadniczo różnią się od celów organizacji komercyjnych, których istnienie uzależnione jest od osiąganych zysków. Cele organizacji publicznej wynikają z ogólnej misji tych organizacji, która zmierza do zaspokojenia zbiorowych potrzeb społecznych²⁰. Przy formułowaniu celów organizacja może skorzystać z ogólnie przyjętej, uniwersalnej metodologii SMART²¹. Według niej cele powinny być:

- skonkretyzowane,
- mierzalne,
- akceptowalne,
- realne,
- terminowe.

Podsumowując, system wyznaczania oraz monitorowania celów i zadań dla jednostek finansów publicznych oraz system zarządzania ryzykiem stanowią

¹⁹ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 oraz z 2016 r. poz. 35, 64 i 195) art. 6 ust. 1.

²⁰ Adam Tomaszewski, „Organizacje publiczne i ich otoczenie”, w: *Zarządzanie organizacjami publicznymi, wybrane problemy*, red. Stanisław Sirko (Warszawa: Akademia Obrony Narodowej, 2014), 60.

²¹ Por. Agata Kumpiałowska, *Praktyczne narzędzia zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora publicznego* (Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck, 2015), 104.

kluczowy element kontroli zarządczej. Aby kontrolę zarządczą można było określić jako adekwatną, skuteczną i efektywną w jednostce powinny prawidłowo funkcjonować wszystkie elementy kontroli zarządczej. Poza zarządzaniem ryzykiem do elementów kontroli zarządczej zalicza się również²²:

- środowisko wewnętrzne,
- mechanizmy kontroli,
- informację i komunikację,
- monitorowanie i ocenę.

Każdy z wyżej wskazanych elementów jest tak samo ważny; jest on również powiązany z pozostałymi elementami i od nich zależny. Tak więc tworzą one swoisty system, który powinien być dostosowany do specyficznych cech i uwarunkowań środowiskowych funkcjonowania danej organizacji.

4. Wyniki badań

Celem badań była diagnoza realizacji procesu zarządzania ryzykiem w przedszkolach publicznych w Kaliszu. Badanie metodą sondażu diagnostycznego zostało przeprowadzone w miesiącu marcu 2016 roku i objęło swym zasięgiem 13 przedszkoli z siedzibą w Kaliszu (Tabela 1). Jako technikę badawczą wybrano ankietę. Narzędziem badawczym był autorski kwestionariusz ankiety zawierający 17 pytań zarówno zamkniętych, jak i otwartych, które skierowane zostały do dyrektorów badanych placówek lub osób odpowiedzialnych za proces zarządzania ryzykiem.

Sformułowany cel badań mógł zostać osiągnięty poprzez określenie celów częściowych:

- ustalenie kryteriów formułowania celów działania;
- identyfikację sposobu opisywania ryzyka;
- wskazanie różnic w technikach identyfikacji ryzyka stosowanych przez przedszkola publiczne;
- identyfikację mechanizmów kontroli zidentyfikowanego ryzyka w badanych organizacjach;
- określenie najbardziej „typowych” elementów procedury zarządzania ryzykiem w przedszkolach publicznych.

Osiągnięcie powyższych celów pozwoliło na zdiagnozowanie obecnego stanu realizacji procesu zarządzania ryzykiem w badanych organizacjach.

²² Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 roku *w sprawie szczególnych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem*, Dziennik Urzędowy Ministra Finansów, Warszawa, 18 grudnia 2012 roku, poz. 56, s. 3.

Tabela 1. Wykaz przedszkoli biorących udział w badaniu

L.p.	Wyszczególnienie
1	PUBLICZNE PRZEDSZKOLE NR 1, Pułaskiego 52-54
2	PUBLICZNE PRZEDSZKOLE NR 4, Kordeckiego 34
3	PUBLICZNE PRZEDSZKOLE NR 9, Handlowa 4
4	PUBLICZNE PRZEDSZKOLE NR 12, Bankowa 5
5	PUBLICZNE PRZEDSZKOLE NR 18 „Chatka Puchatka”, Serbinowska 5a
6	PUBLICZNE PRZEDSZKOLE NR 19 Z ODDZIAŁAMI INTEGRACYJNYMI „RAZEM”, Widok 98a
7	PUBLICZNE PRZEDSZKOLE NR 20, ul. Chełmska 6
8	PUBLICZNE PRZEDSZKOLE NR 21, Wykopaliskowa 45
9	PUBLICZNE PRZEDSZKOLE NR 22, 25 PULKU ARTYLERII 4-8
10	PUBLICZNE PRZEDSZKOLE NR 27, Koszutskiego 29
11	PUBLICZNE PRZEDSZKOLE NR 28, Cmentarna 1-3
12	PUBLICZNE PRZEDSZKOLE NR 30, Legionów 29
13	PUBLICZNE PRZEDSZKOLE NR 31, Św. Michała 1

Źródło: opracowanie własne

Przeprowadzone badanie wykazało, że wszystkie badane podmioty posiadają sformułowaną misję²³, która określa najważniejszy powód ich istnienia. Należy zauważyć, że precyzyjne określenie misji jednostek sektora finansów publicznych wspiera ustalenie hierarchii ich celów i zadań oraz efektywne zarządzanie ryzykiem. System wyznaczania celów i zadań uznawany jest za najistotniejszy element kontroli zarządczej. Z przeprowadzonego badania wynika, że wszystkie organizacje określiły w sposób sformalizowany cele i zadania do osiągnięcia. Poza formułowaniem celów i zadań istotne jest również ocenianie poziomu ich wykonania za pomocą mierników. Również w tym zakresie badane jednostki dostosowały się do standardów, prowadząc w sposób sformalizowany ocenę stopnia realizacji celów i zadań.

Badanych zapytano czy formułując cele organizacji stosują się do określonych wytycznych w tym zakresie. Przy formułowaniu celów należy bowiem przestrzegać następujących zasad: istotności, precyzji i konkretności, mierzalności, osiągalności i realności, określoności w czasie. Wśród trzynastu zbadanych przed-

²³ Misją nazywamy deklarację ukazującą podstawowy cel organizacji, w: Ricky W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami* (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2004), 214.

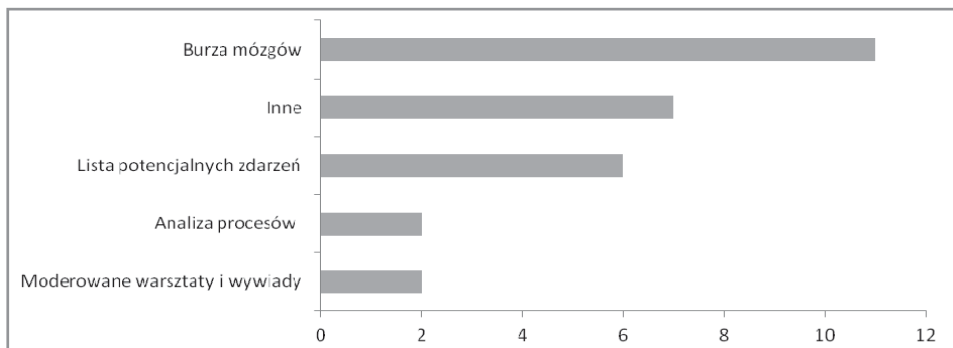
szkoli tylko jedno nie uwzględnia przy formułowaniu celów kryterium precyzji i konkretności.

Wg szczegółowych wytycznych dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania oraz zarządzania ryzykiem wyrażonych w Komunikacie Ministra Finansów identyfikacja ryzyka powinna być dokonywana nie rzadziej niż raz w roku, najlepiej w sposób planowany i regularny. Badanie przeprowadzone wśród przedszkoli zlokalizowanych na terenie Kalisza potwierdziło powyższe założenie; organizacje te nie rzadziej niż raz w roku, dokonują identyfikacji ryzyka.

Zagrożenia dla organizacji i jej działalności mogą wynikać zarówno z bodźców wewnętrznych, jak i zewnętrznych w stosunku do organizacji. W procesie identyfikacji ryzyka uwzględniać należy wszystkie czynniki, zarówno zewnętrzne, czyli otoczenie w jakim działają organizacje, jak również występujące czynniki wewnętrzne. Do czynników zewnętrznych można zaliczyć na przykład: czynniki demograficzne, zmiany przepisów prawa, zagrożenia naturalne; zaś do wewnętrznych: dostępne środki finansowe, kwalifikacje pracowników, kulturę organizacji. Przeprowadzone badanie pokazało, że wszystkie jednostki uwzględniają przy identyfikacji ryzyka, zarówno czynniki wewnętrzne, jak i zewnętrzne.

Identyfikacja ryzyka wiąże się z opisaniem przyczyn jego wystąpienia, jak również możliwych skutków. Bardzo ważne jest ustalenie w organizacji przede wszystkim przyczyn ryzyk negatywnych, umożliwi to bowiem w kolejnych etapach procesu zarządzania ryzykiem podjęcie odpowiednich działań zaradczych. Ustalenie skutków zaś pozwala określić poziom wpływu ryzyka na działalność jednostki. Przeprowadzone badania potwierdziły fakt określania zarówno przyczyn, jak i skutków wystąpienia ryzyka w 12 przedszkolach publicznych zlokalizowanych na terenie Kalisza.

Wykres 1. Techniki identyfikacji ryzyka wykorzystywane przez badane organizacje

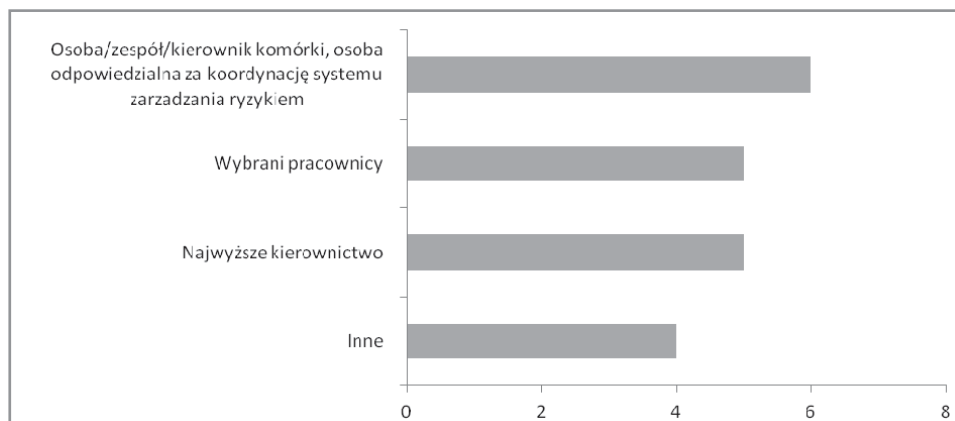


Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

Organizacja zarządzająca ryzykiem powinna opracować własną technikę identyfikacji ryzyka. Ważne jest również jej dalsze doskonalenie. W praktyce nie ma

pojedynczej, „właściwej” techniki identyfikacji ryzyka²⁴. Najczęściej badane organizacje wykorzystują burzę mózgów, technikę tę wskazało 11 przedszkoli (wykres 1). Analizę procesów, moderowane warsztaty i wywiady stosują natomiast 2 przedszkola. Wśród innych technik wskazywano: kwestionariusz, doświadczenie i prognozę na przyszłość. Należy zauważyć, że zdecydowana większość (około 70% badanych) wykorzystuje co najmniej dwie techniki, co potwierdza regułę, że jedna technika nie wystarczy do identyfikacji wszystkich rodzajów ryzyka.

Wykres 2. Grupy pracowników uczestniczące w procesie identyfikacji ryzyka



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

Najczęściej w procesie identyfikacji ryzyka uczestniczy osoba, zespół, kierownik komórki lub osoba odpowiedzialna za koordynację systemu zarządzania ryzykiem; tak wskazało 6 organizacji uczestniczących w badaniu (wykres 2). W 5 organizacjach w procesie identyfikacji ryzyka uczestniczą wybrani pracownicy. Pięć badanych organizacji zadeklarowało również, że w omawianym procesie uczestniczy najwyższe kierownictwo, ale zawsze przy współpracy innych pracowników. Tylko w 4 organizacjach do identyfikacji ryzyka angażuje się wszystkich pracowników.

Analiza ryzyka to kolejny, po identyfikacji, etap w procesie zarządzania ryzykiem, nie tylko w organizacjach nastawionych na zysk, ale również w jednostkach publicznych. Zgodnie ze szczegółowymi wytycznymi dla sektora finansów publicznych wyrażonych w Komunikacie Ministra Finansów obejmuje ona następujące działania²⁵:

²⁴ Ministerstwo Finansów Rzeczypospolitej Polskiej, *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, 21.

²⁵ Ministerstwo Finansów Rzeczypospolitej Polskiej, *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, 14.

- poddanie zidentyfikowanych ryzyk analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków,
- określenie poziomu ryzyka, które organizacja może ponieść (zwane też jako „apetyt na ryzyko organizacji”). Jest to poziom narażenia na ryzyko, akceptowany w razie jego wystąpienia.

Otrzymane wyniki pozwalają stwierdzić, że wszystkie organizacje biorące udział w badaniu, ten etap procesu zarządzania ryzykiem realizują w sposób poprawny, tzn. zidentyfikowane ryzyka poddają analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka oraz możliwych jego skutków oraz określają akceptowany poziom ryzyka.

Reakcja na ryzyko to ostatni etap procesu zarządzania ryzykiem. Jeżeli w procesie analizy ryzyka dane ryzyko zostanie określone jako istotne, należy w kolejnym etapie wybrać sposób reakcji na nie. Sposoby reakcji na ryzyko zostały opisane w Tabeli 2.

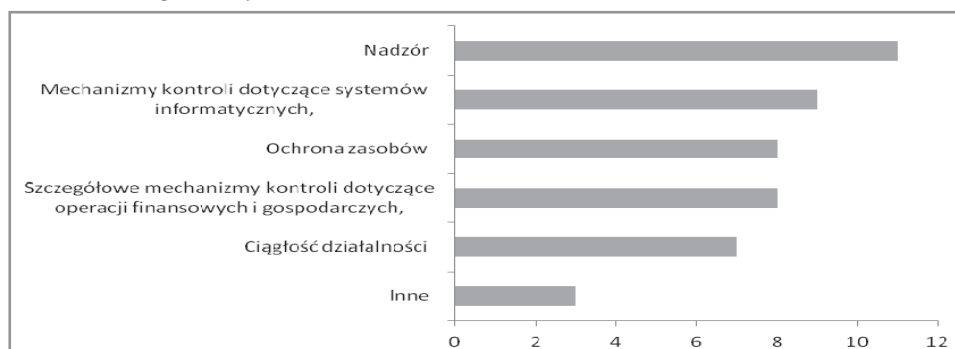
TABELA 2. Charakterystyka reakcji na ryzyko

Typ reakcji na ryzyko	Charakterystyka
TOLEROWANIE	Rzadko spotykana reakcja, występuje gdy ewentualne działania generowałyby koszty lub obciążenia po stronie jednostki niewspółmierne do potencjalnych korzyści.
PRZENIESIENIE	Polega na skutecznym przekazaniu ryzyka innej organizacji.
WYCOFANIE SIĘ	Rzadko spotykana, polega na wycofaniu się z danego zadania.
DZIAŁANIE	Podstawowa reakcja, poprzez szereg działań następuje minimalizacja prawdopodobieństwa i (lub) potencjalnego oddziaływania ryzyka do poziomu akceptowalnego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Krzysztof Puchacz, *Zarządzanie ryzykiem w sektorze finansów publicznych* (Gdańsk: Wydawnictwo ODDK Sp. z o.o. Sp. k., 2013), 80-81.

Przeprowadzone badania potwierdziły fakt określania reakcji na ryzyko przez wszystkie jednostki w stosunku do każdego istotnego, zidentyfikowanego ryzyka. Jednostki te również określają działania w stosunku do zidentyfikowanych ryzyk, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowanego poziomu.

Wykres 3. Mechanizmy kontroli zidentyfikowanego ryzyka stosowane przez organizacje



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

W jednostce publicznej w ramach procesu zarządzania ryzykiem istotne jest ustalenie mechanizmów kontroli zidentyfikowanego ryzyka. Proces identyfikacji ryzyka powinien być elastyczny i dostosowany do indywidualnych potrzeb danego podmiotu. Ze względu na specyficzne cele organizacji, jak również realizowane zadania, stosowane mechanizmy różnią się względem siebie. Podstawowe mechanizmy to²⁶:

- nadzór;
- ciągłość działalności między innymi poprzez zagwarantowanie utrzymania ciągłości wykonywania zadań przez pracowników;
- ochrona zasobów czyli ochrona fizyczna jednostki i jej pracowników, ochrona zasobów materialnych, ochrona środków finansowych oraz ochrona informacji;
- szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych obejmujące między innymi rzetelne dokumentowanie i rejestrowanie wymienionych operacji
- mechanizmy kontroli dotyczące systemów informatycznych związane z ograniczaniem dostępu do systemu informatycznego, szczelnością tego systemu.

Należy zwrócić uwagę na to, że lista ta ma charakter otwarty – można ją uzupełniać poprzez dodanie nowych mechanizmów. Wynika to z faktu, że proces identyfikacji ryzyka nie jest zdarzeniem jednorazowym, a procesem ciągłym.

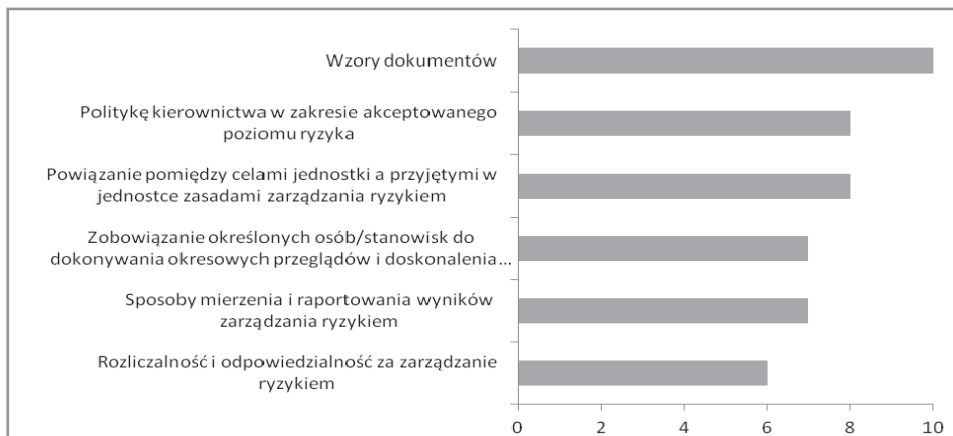
Najbardziej popularnym mechanizmem kontroli zidentyfikowanego ryzyka wśród badanych organizacji jest nadzór. Tak wskazało 85% placówek uczestniczących w badaniu (wykres 3). Popularnymi mechanizmami są również: mechanizmy kontroli dotyczące systemów informatycznych (9 wskazań), ochrona zasobów oraz szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych (po 8 wskazań). Należy zauważyć, że zdecydowana większość

²⁶ Por. Puchacz, *Zarządzanie*, 23-24.

(85% badanych) wykorzystuje co najmniej dwa mechanizmy kontroli zidentyfikowanego ryzyka.

Realizacja procesu zarządzania ryzykiem wymaga opracowania właściwej procedury zarządzania ryzykiem dostosowanej do specyfiki organizacji. We wszystkich organizacjach, które zostały zbadane opracowuje się taką właśnie procedurę zarządzania ryzykiem.

Wykres 4. Elementy obecne w procedurze zarządzania ryzykiem w organizacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

Wykres 4 przedstawia elementy obecne w procedurze zarządzania ryzykiem w badanych organizacjach. Najczęściej wymienianym elementem są wzory dokumentów. Odpowiedzi takiej udzieliło 10 spośród badanych organizacji. Tylko dwie organizacje wskazały wzory dokumentów jako jedyny składnik tej procedury. Oznacza to, że 85% badanych organizacji wykorzystuje co najmniej dwa komponenty. Równie popularnym elementem jest polityka kierownictwa w zakresie akceptowanego poziomu ryzyka oraz powiązanie pomiędzy celami jednostki, a przyjętymi w jednostce zasadami zarządzania ryzykiem (po 8 wskazań). Prawie połowa badanych organizacji wskazała rozliczalność i odpowiedzialność za zarządzanie ryzykiem jako składnik procedury zarządzania ryzykiem. Pięć organizacji wymieniło wszystkie elementy, to jest sposoby mierzenia i raportowania wyników zarządzania ryzykiem, zobowiązanie określonych osób/stanowisk do dokonywania okresowych przeglądów i doskonalenia polityk/procedur zarządzania ryzykiem, rozliczalność i odpowiedzialność za zarządzanie ryzykiem, powiązanie pomiędzy celami jednostki a przyjętymi w jednostce zasadami zarządzania ryzykiem, politykę kierownictwa w zakresie akceptowanego poziomu ryzyka oraz wzory dokumentów. Należy podkreślić, że zarządzania ryzykiem nie jest celem samym w sobie. Dlatego nie należy tworzyć czy roz-

budowywać procedur zarządzania ryzykiem w sytuacji, gdy działania określone w tych dokumentach nie będą w rzeczywistości realizowane²⁷.

Aby proces zarządzania ryzykiem był efektywny należy systematycznie ponawiać identyfikację i analizę ryzyk. Należy zatem monitorować system zarządzania ryzykiem²⁸:

- regularnie raportować na temat ryzyka i postępów we wdrażaniu reakcji na ryzyko,
- oceniać funkcjonowanie zarządzania ryzykiem przy wykorzystaniu ustalonych wcześniej wskaźników, czyli oceniać czy system zarządzania ryzykiem spełnia założone wcześniej cele,
- dokonywać przeglądu aktualności, odpowiedniości i efektywności zasad zarządzania ryzykiem, uwzględniając zmiany zachodzące w jednostce i jej otoczeniu.

Również w tym aspekcie badane jednostki dostosowały się do standardów, poddając system kontroli zarządczej bieżącemu monitorowaniu.

5. Zakończenie

Ryzyko jest związane z wszelkimi formami egzystencji i działalności człowieka²⁹. Elementy ryzyka pojawiają się zarówno w życiu prywatnym, rodzinnym, przy wykonywaniu codziennych obowiązków, jak i w trakcie prowadzenia każdej działalności gospodarczej. Zarządzanie ryzykiem jest również bardzo ważnym elementem zarządzania jednostkami sektora finansów publicznych. Jest to ważny komponent kontroli zarządczej. W wyniku zmian ustawowych obligatoryjnie stał się on częścią procesu zarządzania również w przedszkolach publicznych. W niniejszym opracowaniu podjęto próbę oceny stopnia realizacji procesu zarządzania ryzykiem w trzynastu przedszkolach publicznych funkcjonujących na terenie Kalisza. W oparciu o uzyskane informacje można stwierdzić, że wszystkie badane jednostki realizują proces zarządzania ryzykiem w sposób jak najbardziej poprawny. Badane podmioty posiadają sformułowaną misję, a przy formułowaniu celów przestrzegają następujących zasad: istotności, precyzji i konkretności, mierzalności, osiągalności i realności, określoności w czasie. Przeprowadzone badania potwierdziły fakt określania zarówno przyczyn, jak i skutków wystąpienia ryzyka. Badanie pozwoliło również na wskazanie różnic w technikach identyfikacji ryzyka stosowanych przez przedszkola publiczne. Najczęściej wykorzystywaną techniką jest burza mózgów. Zdecydowana większość badanych wyko-

²⁷ Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 roku *w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem*, Dziennik Urzędowy Ministra Finansów, Warszawa, 18 grudnia 2012 roku, poz. 56, s.24.

²⁸ Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 roku *w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem*, Dziennik Urzędowy Ministra Finansów, Warszawa, 18 grudnia 2012 roku, poz. 56, s. 26.

²⁹ Wanda Ronka - Chmielowiec, *Ubezpieczenia. Rynek i ryzyko* (Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 2002), 129.

rzystuje co najmniej dwie techniki, co potwierdza regułę, że jedna technika nie wystarczy do identyfikacji wszystkich rodzajów ryzyka.

Badanie pozwoliło również określić mechanizmy kontroli zidentyfikowanego ryzyka. Najbardziej popularnym mechanizmem kontroli zidentyfikowanego ryzyka wśród badanych organizacji jest nadzór. Popularnymi mechanizmami są również: mechanizmy kontroli dotyczące systemów informatycznych, ochrona zasobów oraz szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczy. Należy zauważyć, że zdecydowana większość wykorzystuje co najmniej dwa mechanizmy kontroli zidentyfikowanego ryzyka. W artykule wyodrębniono również najbardziej „typowe” elementy procedury zarządzania ryzykiem w przedszkolach publicznych. Najczęściej wymienianym elementem tej procedury są wzory dokumentów.

Przeprowadzone badania wskazują na bardzo dużą świadomość realizacji procesu zarządzania ryzykiem, dzięki czemu stanowi on skuteczne i efektywne narzędzie, które pomaga w osiągnięciu wyznaczonych celów organizacji.

Bibliografia:

1. Griffin, Ricky W. *Podstawy zarządzania organizacjami*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2004.
2. red. Hanisz, Romuald N. *Zarządzanie ryzykiem w przedsiębiorstwie*. Dąbrowa Górnicza: Wyższa Szkoła Biznesu, 2010.
3. red. Jajuga, Krzysztof. *Zarządzanie ryzykiem*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2015.
4. Kaczmarek, Tadeusz T. *Zarządzanie ryzykiem w przedsiębiorstwie eksportującym*. Gdańsk: Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., 2001.
5. Komunikat Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 roku w sprawie szczególnych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dziennik Urzędowy Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2012 roku, poz. 56).
6. Kumpiałowska, Agata. *Praktyczne narzędzia zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck, 2015.
7. Lipka, Anna. *Ryzyko personalne, Szanse i zagrożenia zarządzania zasobami ludzkimi*. Warszawa: Wydawnictwo Poltext, 2002.
8. McIndoe, Bruce. „Decade of Risk”, *Risk Management* December (2009): 22-27.
9. Michalski, Tomasz. „Ryzyko w działalności człowieka”. W: *Podstawy ubezpieczeń, t. 1: Mechanizmy i funkcje*, red. Jan Monkiewicz, 40-41. Warszawa: Wydawnictwo Poltext, 2004.
10. Ministerstwo Finansów Rzeczypospolitej Polskiej, *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*.
11. Puchacz, Krzysztof. *Zarządzanie ryzykiem w sektorze finansów publicznych*. Gdańsk: Wydawnictwo ODDK Sp. z o.o. Sp. k., 2013.
12. Ronka – Chmielowiec, Wanda. *Ubezpieczenia. Rynek i ryzyko*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 2002.

-
13. Tomaszewski, Adam. „Organizacje publiczne i ich otoczenie”. W: *Zarządzanie organizacjami publicznymi, wybrane problemy*, red. Stanisław Sirko, 60. Warszawa: Akademia Obrony Narodowej, 2014.
 14. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 oraz z 2016 r. poz. 35, 64 i 195).
 15. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240).

mgr JANUSZ PRZYBYŁ
PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA
IM. PREZYDENTA STANISŁAWA WOJCIECHOWSKIEGO
W KALISZU
przybyl.janusz@wp.pl

BUDŻET KALISZA - MIASTA NA PRAWACH POWIATU

STRESZCZENIE

Przedmiotem tego opracowania jest analiza budżetu miasta na prawach powiatu – Kalisza i przybliżenie ogólnej sytuacji gospodarczej miasta. Samodzielność finansowa gminy oznacza przyznanie jej organom prawa decydowania o strukturze i wysokości dochodów oraz rodzajach i rozmiarach wydatków. Do istotnych elementów warunkujących zachowanie zasady samodzielności należy wyposażenie gmin w stabilne i wydajne źródła dochodów. Dochody własne zapewniają władzom gminy niezależność w podejmowaniu decyzji i stwarzają szansę na pełniejsze pokrycie potrzeb danej wspólnoty lokalnej, w tym podniesienie standardu (jakości) świadczonych usług komunalnych. Najważniejszą grupą dochodów własnych są wpływy z podatków od nieruchomości, od środków transportu i opłat lokalnych. Kolejną grupę stanowią udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, tj. wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych. Ponieważ dochody własne nie wystarczają z reguły na pokrycie wszystkich wydatków budżetowych, w świetle obowiązującego prawa gminom przysługują subwencje ogólne i dotacje celowe. Opracowanie swoim zakresem obejmuje lata 2006-2014. Wykorzystano w nim publikacje naukowe, korzystano z materiałów dostępnych w zasobach sieci Internet, sprawozdawczości budżetowej, a przede wszystkim z danych statystycznych GUS.

SUMMARY

The objective of this study is to analyze the budget of city- Kalisz and to approximation the general economic situation of the city. The financial independence of municipalities is to give the authorities the right to decide on the structure and amount of income and the types and sizes of expenses. The essential elements determining the behavior of the principles of independence should be equipped municipalities in a stable and efficient source of income. Own revenue authorities to provide municipal independence in decision-making and create opportunities for fuller coverage of the needs of the local community, including raising the standard (quality) provision of municipal services. The most important group of own revenues are revenues from taxes on real estate, transport and local fees. Another group consists of shares in taxes constituting the revenue of the state budget, ie. personal income tax from individuals and legal operators. Since the income of their own are not sufficient as a rule to cover all budgetary spending, in light of the applicable law municipalities are entitled to general subsidies and specific grants. Description includes the years 2006-2014. It uses scientific publications, materials available in the resources of the Internet, budget reporting, and most of all the statistical informations of the polish Central Statistical Office.

1. Wstęp

Podmiotowość prawna samorządu to nie tylko sprawa kompetencji administracyjnych, ale również cywilnoprawnych i majątkowych. Przyznanie takich kompetencji pociąga za sobą konieczność uzyskania przez samorząd swobody dysponowania mieniem we własnym imieniu. Jednostki samorządu terytorialnego mogą posiadać własny majątek, samodzielnie nim zarządzać, zaciągać zobowiązania itp. Podstawowym warunkiem właściwego wykonywania powierzonych im zadań jest wyposażenie ich w odpowiednie środki finansowe.

W obecnym systemie prawnym RP, gmina jest głównym i najważniejszym ogniwnem samorządu terytorialnego. Pozycję gmin najlepiej odzwierciedlają przepisy Konstytucji, a mianowicie:

- art. 16 ust. 2 Konstytucji RP¹, zgodnie z którym samorząd terytorialny bierze udział w sprawowaniu władzy publicznej, a przypadającą mu istotną część zadań publicznych wykonuje na własną odpowiedzialność i na we własnym imieniu,
- art. 163 i art. 164 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych, a gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego,
- art. 165 Konstytucji, przyznający gminom osobowość prawną i prawo do ochrony sądowej jej samodzielności.

Wojciech Misiąg stwierdza, że „nie istnieje zamknięty, zapisany w jednym akcie prawnym katalog zadań gminy”.² Zadania własne gminy to takie, o których jednostka samorządu terytorialnego jako samodzielny podmiot administracyjny, decyduje według własnego uznania, w granicach posiadanych kompetencji, ale bez ingerencji władz państwowych. Zadania własne mogą być wykonywane na poziomie lokalnym i regionalnym, ich celem jest zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Można tu zaliczyć m.in. kwestie związane z ładem przestrzennym i ochroną środowiska, gminnymi drogami, ulicami, mostami, edukacją publiczną, ochroną zdrowia, porządkiem publicznym i bezpieczeństwem obywateli, promocją gminy.³

Konstytucyjnie został również określony drugi rodzaj zadań, a mianowicie zadania zlecone. Jak sama nazwa wskazuje są to zadania publiczne państwa, które zostały zlecone do wykonania jednostkom samorządu terytorialnego. Zadania te pochodzą od innego podmiotu administracji – państwa, są zatem zadaniami obcymi. Wykonanie tych zadań następuje po zapewnieniu środków finansowych przez zlecaniodawcę zadań i w jego imieniu⁴.

¹ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

² Wojciech Misiąg, *Budżet gminy dla praktyków-wzory i przykłady uchwał* (Warszawa: Municipium S.A. Wydawnictwo Samorządu Terytorialnego, 2004), 15.

³ Art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

⁴ Marek Dylewski, Beata Filipiak, Małgorzata Gorzałczyńska – Koczkodaj, *Finanse samorządowe - narzędzia, decyzje, procesy* (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2006), 24.

Trzeci rodzaj zadań to zadania powierzone. W myśl ustawy o administracji rządowej w województwie, wojewoda może powierzyć prowadzenie w jego imieniu niektórych spraw z zakresu swojej właściwości jednostkom samorządu terytorialnego⁵. Powierzenie tego typu zadań następuje na podstawie porozumienia, które wraz z załącznikami, podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Określa się w nim między innymi zasady sprawowania przez wojewodę kontroli nad prawidłowym wykonaniem tych zadań.⁶ Samodzielne wykonywanie zadań publicznych przez JST nie byłoby możliwe bez odpowiednich gwarancji o charakterze ekonomicznym. W celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej konieczne jest bowiem posiadanie wystarczających środków materialnych przeznaczonych na wydatki związane z jej działalnością. Gwarancje prawne finansowej samodzielności zapewnia gminom art. 167 ust. 1 Konstytucji RP, stanowiąc, że: „jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”. Zgodnie z Konstytucją RP dochodami gminy są: dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa⁷. Z kolei art. 54 ustawy o samorządzie gminnym zawiera wykaz dochodów gminy przedstawiony w formie katalogu, w którym uwzględnia się podział na dochody obligatoryjne i fakultatywne.

2. Rola i funkcje budżetu

Budżet jednostki samorządowej stanowi podstawę jej samodzielnej gospodarki finansowej. Istotę budżetu i jego znaczenie trafnie określiła Z. Gilowska mówiąc, że „budżet gminy jest aktem politycznym, który powstaje w wyniku kompromisu pomiędzy zarządem gminy (...) i radą gminy reprezentującą w praktyce bardzo zróżnicowane interesy mieszkańców”.⁸ Prawną definicję budżetu jednostki samorządu terytorialnego zawierała ustawa o finansach publicznych z 2005 roku, która została uchylona cztery lata później. Nowa ustawa o finansach publicznych z roku 2009 nie zawiera już definicji, należy jednak uznać trafność uchylonego artykułu 165 u.o.f.p. z roku 2005, który wskazywał że budżet jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki, zatwierdzanym w formie uchwały budżetowej na dany rok. Uchwała budżetowa zawiera także plany przychodów i wydatków zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i funduszy celowych oraz dochodów własnych jednostek budżetowych.⁹ Najistotniejszą cechą charakterystyczną źródeł prawa finansowego samorządu

⁵ Art. 33 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz. U. z 2001 r., Nr 80, poz. 872 z późn. zm.

⁶ Jarosław Storczyński, *Nadzór regionalnej izby obrachunkowej nad samorządem terytorialnym, Monografia* (Bydgoszcz-Chorzów: Oficyna Wydawnicza Branta, 2006) 39-40.

⁷ Art. 167 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁸ Antoni Agopszowicz, Zyta Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz* (Warszawa: C. H. Beck, 1999), 339.

⁹ Art. 165 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2005 Nr 249, poz. 2104.

terytorialnego jest wielość ustaw regulujących tę problematykę. Począwszy od Konstytucji RP poprzez ustawy ustrojowe, ustawę o finansach publicznych, ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i wiele innych.

3. Ogólna charakterystyka badanej jednostki

Kalisz jest gminą miejską, położoną w południowo-wschodniej części Wielkopolski. Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 1998 r. stał się miastem na prawach powiatu i równocześnie siedzibą powiatu kaliskiego. Od 1 stycznia 1999 r. po reformie administracyjnej kraju znalazł się w województwie wielkopolskim. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym organami gminy są: rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent).¹⁰ Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy. W ramach prowadzonej gospodarki finansowej do zadań rady należy w szczególności uchwalanie budżetu gminy, przyjmowanie sprawozdań z jego wykonania oraz określanie wysokości sumy, do której wójt (prezydent) może samodzielnie zaciągać zobowiązania.¹¹

4. Analiza i ocena sytuacji finansowej miasta

Do zadań analizy finansowej budżetu gminy zalicza się w szczególności informowanie o strukturze dochodów w przekroju źródeł, kontrolę bieżącej płynności finansowej, kontrolę równowagi finansowej oraz ocenę efektywności wykorzystania środków budżetowych. Jest ona przeprowadzana w trzech fazach: I - analiza pionowa budżetu, II - analiza pozioma budżetu, III - analiza wskaźnikowa budżetu.¹² Za wskaźniki istotne z punktu widzenia oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego należy uznać wskaźniki struktury dochodów i wydatków, liczone jako udział poszczególnych źródeł dochodów (w tym dotacji celowych i subwencji ogólnej) w dochodach ogółem oraz grup wydatków w wydatkach ogółem. Przedmiotem ich oceny jest struktura i stabilność wpływów i wydatków w czasie, a wyniki prowadzonej analizy mają w dalszej części umożliwić dokonanie oceny prognoz finansowych.¹³ Budżety na poszczególne lata są wprowadzane każdego roku właściwą uchwałą Rady Miejskiej Kalisza Podstawowe wielkości zrealizowanego budżetu obrazuje poniższa tabela 1.

Procedura budżetowa każdej gminy zakłada wielokrotną jego nowelizację. Budżet zaplanowany zmienia się w ciągu roku, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków. Każdorazowa zmiana w budżecie wymaga uchwały organu stanowiącego, w tym przypadku Rady Miejskiej Kalisza. Tak było

¹⁰ Art. 11a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

¹¹ Art. 18 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

¹² Artur J. Koźuch, *Analiza finansowa budżetu gminy jako narzędzie oceny efektywności gospodarowania środkami finansowymi* (Kraków: Roczniki Naukowe, t. VIII, zeszyt 4, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu), 183.

¹³ Czesława Rudzka-Lorentz, Jacek Sierak, „Zarządzanie finansami w jednostce samorządu terytorialnego”, w: red. Alojzy Zalewski, *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym* (Warszawa: Szkoła Główna Handlowa, 2007), 196-197.

Tab. 1. Podstawowe wielkości budżetu m. Kalisza

Treść	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dochody ogółem w zł	293 317 808,09	330 616 632,23	369 170 138,67	370 627 995,39	410 770 559,84	407 855 660,60	423 091 974,02	462 352 641,65	455 364 964,50
Dynamika 2006 = 100	100	113	126	126	140	139	144	157	155
Dochody na 1 mieszkańca w zł	2 701,52	3 052,48	3 421,09	3 469,36	3 883,99	3 874,08	4 034,56	4 432,91	4 389,57
Wydatki ogółem w zł	300 122 238,99	342 831 370,13	413 653 705,90	431 271 307,15	430 660 786,90	439 982 872,83	389 278 193,64	436 435 855,87	468 523 504,91
Dynamika 2006=100	100	114	138	144	143	146	130	145	156
Wydatki na 1 mieszkańca w zł	2 764,19	3 165,25	3 833,32	4 037,02	4 072,06	4 179,25	3 712,11	4 184,43	4 516,41
Niedobór lub nad- wyżka w zł	-6 804 430, 00	-12 214 737, 90	-44 483 567,23	-60 643 311,76	-19 980 227,06	-32 127 212,23	33 813 780,38	25 916 785,78	-13 158 540,41

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS (<http://www.bdl.stat.gov.pl>)

również w przypadku budżetów w latach 2006 – 2014, które były zmieniane niekiedy kilkudziesięciokrotnie. Dochody ogółem w analizowanym okresie ulegały systematycznemu wzrostowi, niewielki ich spadek ogółem nastąpił w roku 2011, w porównaniu do roku poprzedzającego; podobna sytuacja wystąpiła w roku 2014. Należy jednak zauważyć, że spadki te były niewielkie. Na strukturę dochodów składają się przede wszystkim dotacje celowe na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w wysokości, dotacje celowe na realizację zadań w drodze porozumień z organami administracji rządowej, dotacje celowe na realizację zadań w drodze porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego.

W analizowanym okresie, budżet miasta Kalisza można określić jako zrównoważony. Korzystnie należy ocenić nadwyżki budżetowe w latach 2012-2013 oraz deficyt z roku 2014, którego wielkość jest porównywalna do tej, z 2007 roku. Wzrost wydatków zwiększał się też proporcjonalnie do wzrostu dochodów budżetowych miasta. Poziom zadłużenia gminy, zgodnie z ustawą o finansach publicznych¹⁴ podlega ograniczeniom prawnym i ekonomicznym, takim jak zachowanie płynności finansowej i zdolności kredytowej jednostki samorządowej. Dokonywanie wydatków publicznych, które nie mają pokrycia w dochodach budżetowych powoduje konieczność zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego. Brak możliwości ich spłaty kreuje dług publiczny. Stopień zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego można określić przez relację zobowiązań ogółem do dochodów budżetowych ogółem. Wielkość wskaźnika zadłużenia ogólnego dla jednostek samorządu terytorialnego nie powinna przekroczyć 60%.¹⁵ Drugim wskaźnikiem oceny stopnia zadłużenia budżetu jednostki samorządowej jest wskaźnik spłaty zadłużenia, czyli relacja łącznej kwoty wydatków na obsługę długu w danym roku budżetowym do dochodów budżetowych ogółem. Odnosi się do danego roku budżetowego, a ograniczenia prawne nie pozwalają, by jego wartość przekroczyła 12%. Ważna jest też faktyczna zdolność jednostki do obsługi zadłużenia oraz możliwości absorpcji długu. Zdolność do obsługi zadłużenia będzie determinowana przez możliwości wygospodarowania wolnych środków, które mogą być skierowane na obsługę zadłużenia. Wskaźnikiem umożliwiającym porównywanie zadłużenia jednostki samorządowej jest wskaźnik wielkości zadłużenia na 1 mieszkańca. Stanowi on iloraz zobowiązań ogółem i liczby mieszkańców danej jednostki. Taka konstrukcja powoduje, że nie powinien on podlegać szybkim zmianom, zwłaszcza w krótkim okresie czasu.¹⁶ Zmiana ustawy

¹⁴ art. 169-170 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.; art. 242 i 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.

¹⁵ Od 2014 r. obowiązuje nowa norma regulująca limitowanie zadłużenia samorządu terytorialnego oparta na zindywidualizowanym podejściu do obliczania dopuszczalnego poziomu zadłużenia samorządów. Ze względu na charakter tej reguły powszechnie określa się ją mianem indywidualnego wskaźnika zadłużenia (IWZ).

¹⁶ Artur J. Koźuch, *Analiza*, 184-185 oraz Czesława Rudzka-Lorentz, Jacek Sierak, „Zarządzanie”, 195-196.

o finansach publicznych z 27 sierpnia 2013 roku, wprowadziła od roku 2014 nowe regulacje wz. możliwości zadłużania JST. Wprowadzone regulacje definiują Indywidualne Wskaźniki Zadłużenia (IWZ), zgodnie z którymi o dopuszczalnym poziomie zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego decyduje kształtowanie się relacji wielkości obsługi długu do środków, które w ocenie ustawodawcy można przeznaczyć na jego spłatę, tj. przede wszystkim do nadwyżki operacyjnej z trzech minionych lat.¹⁷ Analiza danych do końca 2014 roku wykazuje, że wskaźnik zadłużenia ogólnego miasta Kalisza wynosił według opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, od 38 do 46%¹⁸. Oznacza to, że kształtował się on na bezpiecznym poziomie, odległym od maksymalnego pułapu 60% zadłużenia w stosunku do dochodów, wynikającego z artykułu 170 ust.1 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. Wskaźnik kosztów obsługi zadłużenia do dochodów ogółem w analizowanym okresie nie przekraczał 50% dozwolonego pułapu, który zgodnie z artykułem 169 ust.1 ustawy o finansach publicznych wynosił 12%.

Badanie strony dochodowej

Dane w tabeli nr 2 prezentują dochody miasta w badanym okresie z uwzględnieniem podziału na dochody własne, subwencję ogólną oraz dotacje celowe.

¹⁷ Art. 242 i 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.

¹⁸ Uchwały: SO-0951/67/1/Ka/09; SO-0951/29/P/1Ka/2011; SO-0951/19/P/1/Ka/2012; SO-0951/24/P/1/Ka/2013; SO-0951/17/D/1/Ka/2016 Składów Orzekających RIO w Poznaniu.

Tab. 2. Wielkość i struktura dochodów budżetu

Treść	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dochody ogółem w zł.	293 317 808,09	330 616 632,23	369 170 138,67	370 627 995,39	410 770 559,84	407 855 660,60	423 091 974,02	462 352 641,65	455 364 964,50
Dochody własne w zł.	153 711 806,99	178 416 697,88	209 414 025,99	195 426 392,99	208 895 730,37	199 588 795,92	212 190 596,44	258 672 782,55	243 527 768,34
Subwencja ogólna w zł.	90 810 421,00	95 595 799,00	110 323 173,00	124 954 430,00	131 647 470,00	135 089 639,00	141 150 463,00	141 514 513,00	140 524 900,00
Dotacje celowe w zł.	43 625 512,59	47 462 047,43	49 432 939,68	49 413 959,72	51 123 530,17	55 637 806,75	60 353 612,25	59 782 075,76	61 792 865,40
Struktura w %									
Dochody ogółem z tego:	100,0	100,0		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dochody własne	52,40	53,96		52,72	50,85	48,93	50,15	55,94	53,47
Subwencja ogólna	30,96	28,91		33,71	32,04	33,12	33,36	30,60	30,85
Dotacje celowe	16,64	14,35		13,33	12,44	13,64	14,26	12,92	13,56

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Z analizy danych zawartych w tabeli nr 2 wynika, iż dochody własne gminy stanowią ponad 50% dochodów ogółem (z niewielkim odchyleniem, gdy spadły poniżej tego progu w 2011 roku), co niewątpliwie jest zjawiskiem pozytywnym. Istotnym źródłem dochodów jest także subwencja ogólna, stanowiąca około 30% dochodów. Z kolei dotacje celowe wahają się w granicach od 12 do niemal 17 %. Systematyczny wzrost subwencji ogólnej i dotacji celowych znajduje również swoje odzwierciedlenie w wydatkach (tabela 4.), które z roku na rok wzrastały w poszczególnych działach klasyfikacji. Warto również przyrzeć się wielkości i strukturze dochodów własnych, które przedstawia tabela nr 3.

Tab. 3. Wielkość dochodów własnych

Treść	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dochody ogółem w zł	293 317 808,09	330 616 632,23	369 170 138,67	370 627 995,39	410 770 559,84	407 855 660,60	423 091 974,02	462 352 641,65	455 364 964,50
Dochody własne w zł	153 711 806,99	178 416 697,88	209 414 025,99	195 426 392,99	208 895 730,37	199 588 795,92	212 190 596,44	258 672 782,55	243 527 768,34
Udziały w podatkach stanowiących dochód państwa razem	71 981 292,07	88 261 692,89	94 549 163,29	89 540 460,50	85 237 827,65	93 783 944,20	102 401 413,56	100 926 923,48	106 995 546,03
Podatek od nieruchomości	39 847 010,26	40 795 555,20	44 026 743,12	43 840 463,11	45 691 846,30	47 944 191,88	49 128 781,53	52 623 899,21	53 029 548,69
Podatek rolny i leśny	220 035,23	285 467,11	368 876,72	385 297,12	263 357,27	253 889,78	270 144,31	287 080,07	285 050,98
Podatek od czynności cywilno-prawnych	3 192 931,65	6 309 005,67	7 387 176,44	4 021 925,50	5 845 702,94	3 470 305,61	4 713 907,33	4 065 178,71	4 434 395,25
Podatek od środków transportu	2 908 112,92	3 524 862,91	3 525 788,60	3 571 196,67	3 726 866,58	4 011 799,01	4 266 863,73	4 890 600,68	5 126 693,87
Wpływy z usług	2 880 167,24	3 292 177,87	3 827 079,83	4 502 169,68	4 804 212,52	6 481 505,52	6 850 809,21	8 331 651,70	9 424 929,39
Wpływy z opłaty skarbowej	3 199 058,02	3 657 226,19	3 559 040,77	2 779 543,91	2 878 971,76	2 908 640,96	2 744 244,53	2 636 502,64	2 772 503,18

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Jak wynika z danych zawartych w tabeli nr 3 najistotniejszym składnikiem dochodów własnych miasta Kalisza jest udział w podatkach stanowiących dochód państwa, wahający się w latach 2006-2014 w przedziale od 40 do 50% dochodów własnych ogółem. Ważnym składnikiem dochodów własnych jest także podatek od nieruchomości, wynoszący od 21% do 23% dochodów własnych ogółem. Zauważalne są też udziały w podatku od czynności cywilno-prawnych, stanowiące 3-4% dochodów własnych. W zakresie wzrostu dochodów własnych należy podkreślić, że mogą one świadczyć o wzroście przedsiębiorczości w Kaliszu. Znaczna dynamika wzrostu dochodów własnych wskutek udziału w podatkach od dochodów osobistych i osób prawnych dobrze świadczy o kondycji finansowej pracowników i przedsiębiorstw w regionie. Z kolei udziały w podatku rolnym i leśnym stanowią poniżej 0,2% dochodów własnych ogółem, ze względu na miejski charakter gminy. Zaobserwować można również wzrost dochodów z tytułu podatku od środków transportowych, który nastąpił w skutek systematycznego wzrostu nowo rejestrowanych pojazdów na terenie miasta Kalisza. Istotny wzrost dochodów nastąpił także we wpływach z usług, co może świadczyć o prawidłowym wykorzystaniu przez samorząd zasobów własnych w celu zwiększenia wpływów budżetowych.

Badanie strony wydatkowej

Wydatkowanie środków pochodzących z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych odbywa się w ramach klasyfikacji budżetowej. Nie stanowi ona jednak podstawy prawnej do ich ponoszenia, a jest jedynie technicznym instrumentem do ujmowania wydatków ponoszonych na podstawie właściwych aktów prawnych. W zestawieniu ze źródłami dochodów i wydatków budżetowych umożliwia dogłębną analizę założeń społeczno-gospodarczych danej jednostki. Analizując stronę wydatkową budżetu miasta Kalisza należy zbadać ich strukturę według poszczególnych działów klasyfikacji czemu posłużyć mają dane z tabeli nr 4.

Tab. 4. Wielkość wydatków budżetowych wg działań klasyfikacji

Treść	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Wydatki ogółem w zł z tego:	300 122 238,99	342 831 370,13	413 653 705,90	431 271 307,15	430 660 786,90	439 982 872,83	389 278 193,64	436 435 855,87	468 523 504,91
oświata i wychowanie	126 858 484,48	130 887 879,17	143 199 526,79	135 467 916,95	144 407 244,92	151 022 206,60	155 802 757,18	160 138 869,88	160 701 252,51
transport i łączność	32 863 097,03	45 359 228,69	49 475 842,60	63 792 076,67	86 710 580,49	73 047 417,81	32 054 677,45	52 236 197,55	79 910 557,67
pomoc społeczna	56 862 111,43	61 344 028,24	57 777 319,20	60 467 450,83	64 622 632,75	64 204 229,85	66 762 306,60	73 343 495,35	74 216 511,04
administracja publiczna	22 812 739,75	23 782 197,79	24 730 771,98	27 708 372,36	29 118 804,04	29 611 040,62	29 951 824,93	29 890 798,27	34 793 228,63
gospodarka mieszkaniowa	5 162 183,18	4 850 856,68	14 070 186,07	12 306 253,10	7 314 721,07	13 501 797,15	6 701 652,38	4 834 459,63	7 020 315,36
gospodarka komunalna i ochrona środowiska	14 570 156,08	29 895 905,61	58 353 283,52	57 077 412,41	25 752 157,61	19 535 643,52	15 264 590,94	24 926 730,93	28 756 376,29
kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	5 657 558,27	7 288 376,46	8 444 234,10	9 627 605,21	9 558 752,22	9 464 145,92	8 432 311,56	10 706 204,95	10 340 766,61
kultura fizyczna i sport ¹⁹	3 576 641,61	4 935 206,81	7 959 957,67	13 404 365,78	9 530 756,89	20 923 462,03	14 759 129,80	16 303 515,52	12 939 395,65
rolnictwo i leśnictwo	27 722, 94	46 519, 62	72 213, 89	82 794, 60	85 487, 58	87 071, 74	104 476, 93	106 160, 37	106 852, 02

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

¹⁹ Od 2011 roku klasyfikacja statystyczna: Kultura fizyczna

Analiza danych, zawartych w tabeli pozwala zauważyć, że największe wydatki miasto Kalisz ponosi na oświatę i wychowanie. Wydatki te zwiększają się systematycznie od 2006 roku i stanowią około 34% wydatków ogółem. Na drugiej pozycji w strukturze wydatków gminy znajdują się wydatki na pomoc społeczną stanowiąc od 15 do 19 % wydatków ogółem. W strukturze wydatków dość istotne miejsce zajmują także wydatki na transport i łączność, około 12% w latach 2006-2008. W latach 2010-2011 wydatki w tym zakresie wzrosły do niemal 20%, co związane było z inwestycjami drogowymi, prowadzonymi na terenie miasta.

Warto zauważyć ponadto, że od 2006 roku wydatki na administrację systematycznie wzrastają. Największy wzrost wydatków odnotowano w roku 2014, co może mieć związek z postępującą biurokratyzacją państwa, nakładaniem większej liczby obowiązków na samorządy i konieczność zwiększenia zatrudnienia w administracji samorządowej. Na mniej więcej stałym poziomie utrzymywały się wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego wynosząc od 1,8% do 2,5% wydatków ogółem. Wydatki na kulturę fizyczną i sport stanowiły w latach 2006-2008 1-2% wydatków ogółem, następnie dość gwałtownie wzrosły do poziomu niemal 5%. Ze względu na wspomniany miejski charakter gminy, wydatki na rolnictwo i łowiectwo stanowią zaledwie niewielki odsetek wydatków (około 0,02%). Bardzo istotny wzrost wydatków w latach 2007-2009, w stosunku do 2006 roku nastąpił w dziale gospodarka komunalna i ochrona środowiska. W 2006 roku wydatki stanowiły 4,85%, natomiast w 2008 roku 14,11%. Tak znaczny wzrost spowodowany został rozbudową systemu odprowadzania ścieków oraz licznymi inwestycjami o charakterze proekologicznym, wymuszonymi w znacznej mierze przepisami wewnątrzwspólnotowymi Unii Europejskiej. Podział wydatków ze względu na kryterium przeznaczenia pokazuje jaka jest hierarchia potrzeb lub preferencje władz, wyrażana przez kształtowanie proporcji wydatków bieżących i wydatków majątkowych. Analiza wydatków ze względu na cel przeznaczenia pozwala ponadto na dokonanie oceny stopnia zrównoważenia budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego (tabela nr 5).

Tab. 5. Wielkość wydatków budżetowych według kryterium przeznaczenia

Treść	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Wydatki ogółem w zł z tego:	300 122 238,99	342 831 370,13	413 653 705,90	431 271 307,15	430 660 786,90	439 982 872,83	389 278 193,64	436 435 855,87	468 523 504,91
Wydatki bieżące w tym:	239 723 093,42	257 942 090,56	288 729 465,70	312 134 133,13	329 313 783,95	348 816 010,62	349 597 848,17	373 384 377,56	392 790 058,30
wydatki na wynagrodzenia	101 721 039,84	108 062 787,00	123 146 161,87	133 574 435,62	142 232 927,87	150 644 129,82	152 800 044,48	153 260 365,14	155 803 180,55
wydatki na pochodne od wynagrodzeń	b/d	20 961 546,66	21 984 111,27	21 122 504,85	22 949 049,87	24 225 045,41	26 377 502,87	27 483 556,76	27 822 826,73
Wydatki majątkowe w tym:	60 399 145,57	84 889 279,57	124 924 240,20	119 137 174,02	101 347 002,95	91 166 862,21	39 680 345,47	63 051 478,31	75 733 446,61
wydatki majątkowe inwestycyjne	59 709 145,57	82 889 279,57	119 994 240,20	109 460 174,02	95 847 002,95	80 416 862,21	38 080 345,47	58 135 478,31	70 204 446,61
Udział wydat- ków inwestycyj- nych w wydatkach ogółem w %	19,9%	24,2%	29,0%	25,4%	22,3%	18,3%	9,8%	13,3%	15,0%
obsługa długu publicznego	2 095 653,01	2 309 232,19	5 184 457,04	5 291 117,03	5 264 123,10	7 553 061,38	10 351 137,34	6 632 999,09	4 704 430,23

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Jak wynika z przedstawionych danych, w latach 2006-2014 wydatki ponoszone przez miasto Kalisz systematycznie rosły. Od 2006 roku wzrosły o 168 401 265,92, w roku 2014 osiągnęły pułap 468 523 504,91 zł. Wydatki bieżące budżetu gminy obejmują przede wszystkim wydatki na wynagrodzenia i uposażenia wraz z pochodnymi oraz odpisami na fundusze, koszty zakupu towarów i usług niezbędnych do bieżącej działalności. Wydatki bieżące w latach 2006-2014 stanowiły od 70 do 84% wydatków ogółem, z czego niemal 54% stanowiły wydatki na wynagrodzenia i ich pochodne. Wydatki majątkowe obejmują wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego, wydatki inwestycyjne oraz dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji. Do kategorii wydatków majątkowych zaliczamy więc wszelkie wydatki inwestycyjne, obejmujące zarówno zakupy środków trwałych, budowę i rozbudowę obiektów komunalnych oraz wydatki o charakterze inwestycji kapitałowych. Ta kategoria wydatków obejmuje nie tylko własne wydatki majątkowe gminy wykonywane przez jednostki budżetowe, ale także dotacje udzielane z budżetu na finansowanie bądź dofinansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych wchodzących w zakres zadań własnych, a realizowanych przez zakłady budżetowe. Procentowy udział wydatków inwestycyjnych zwiększał się w analizowanym okresie z 19,9% w 2006 roku do 29% w 2008 roku. Tendencja spadkowa rozpoczęła się w roku 2009 i trwała aż do roku 2012, kiedy udział ten osiągnął pułap zaledwie 9,8%. Przyjmuje się, że wskaźnik udziału wydatków inwestycyjnych świadczy o rozwoju jednostki samorządowej, jednak należy mieć na względzie, że analiza danych statystycznych nie może być jedynym wskaźnikiem, na którym warto opierać wnioski. Wielkość wydatków inwestycyjnych uzależniona jest od wielu czynników i przesłanek. Wydatkowanie środków finansowych jest na ogół procesem wieloletnim, dlatego należy wziąć także pod uwagę wielkość wydatków. W analizowanym okresie wielkość wydatków bieżących wzrastała, natomiast majątkowych, w tym majątkowych inwestycyjnych zmniejszała się. Należy więc stwierdzić, że w latach 2006-2009 następował dość dynamiczny rozwój miasta Kalisza, natomiast jego spowolnienie nastąpiło w latach 2011-2012. Na latach 2010-2012 przypada też widoczny wzrost wielkości wydatków na obsługę długu publicznego, co może świadczyć o aktywnej spłacie zobowiązań, zaciągniętych na inwestycje w latach poprzednich (okres dynamicznego wzrostu wydatków inwestycyjnych), a również wykazywały tendencję wzrostową. Analizując budżet miasta Kalisza należy zwrócić uwagę na stopień zamożności mieszkańców gminy – tabela nr 6.

Analiza danych zawartych w tabeli nr 6 pozwala zauważyć, że w zakresie struktury dochodów miasto Kalisz w latach 2006-2014 odnotowało tendencję pozytywną. Wskaźnik dochodowości gminy jest miernikiem zamożności. Im wyższy poziom tego wskaźnika, tym gmina z większą łatwością wykonuje zadania publiczne na rzecz swoich mieszkańców. W analizowanym okresie dochody miasta w przeliczeniu na jednego mieszkańca systematycznie wzrastały. W tym samym czasie, procentowy udział wydatków na administrację publiczną w wydatkach ogółem ulegał systematycznemu zmniejszeniu w latach 2006-2008. Niewielki wzrost nastąpił w latach 2009-2011, nie przekraczając pułapu z roku

Tab. 6. Wydatki budżetowe na administrację a zamożność

Treść	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ludność w osobach	108 477	108 031	107 140	107 019	105 567	105 122	104 676	103 997	103 373
Wydatki budżetowe ogółem w zł	300 122 238,99	342 831 370,13	413 653 705,90	431 271 307,15	430 660 786,90	439 982 872,83	389 278 193,64	436 435 855,87	468 523 504,91
Wydatki na administrację publiczną w zł	22 812 739,75	23 782 197,79	24 730 771,98	27 708 372,36	29 118 804,04	29 611 040,62	29 951 824,93	29 890 798,27	34 793 228,63
Udział % w wydatkach ogółem	7,60	6,94	5,98	6,42	6,76	6,73	7,69	6,84	7,42
Dochody budżetowe ogółem w zł	293 317 808,09	330 616 632,23	369 170 138,67	370 627 995,39	410 770 559,84	407 855 660,60	423 091 974,02	462 352 641,65	455 364 964,50
Dochody na 1 mieszkańca (zamożność) w zł	2583	2701,52	3052,48	3421,09	3469,36	3883,99	3874,08	4034,56	4432,91

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

2007, a w roku 2014 nadal był niższy, niż w roku 2006. W przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2014 roku wydatki na administrację wyniosły niecałych 337 zł, przy dochodzie na mieszkańca 4 516,41, co świadczy korzystnie o wskaźniku zamożności mieszkańców Kalisza. W latach 2006 – 2013 wydatki na administrację kształtowały się w przedziale 210-330 zł. Zauważalne jest też istotne zmniejszenie się liczby mieszkańców. Reasumując należy określić budżet miasta Kalisza w latach 2006-2014 jako bezpieczny i zrównoważony. Miasto prowadzi bezpieczną politykę finansową, która znajduje odbicie w dość znacznym wskaźniku zamożności mieszkańców w przeliczeniu na osobę.

5. Zakończenie

Na podstawie pozyskanych danych empirycznych dokonano ogólnej analizy budżetu miasta Kalisza w latach 2006-2014, z uwzględnieniem strony dochodowej i wydatkowej. Budżet miasta na prawach powiatu Kalisza w analizowanym okresie systematycznie zwiększał swoje dochody. Istotny jest przy tym wzrost udziału dochodów własnych. Należy też zwrócić uwagę, że wzrost dochodów własnych nastąpił przy stosunkowo niewielkim wzroście dotacji i subwencji. Trzeba też pozytywnie ocenić wskaźnik zadłużenia omawianej jednostki samorządowej. Badanie wydatków i dochodów miasta Kalisza w latach 2006-2014 wskazuje, że wskaźnik zamożności jego mieszkańców ulega systematycznemu wzrostowi. Dochody miasta w przeliczeniu na jednego mieszkańca istotnie się zwiększają. Na podstawie przeprowadzonej analizy można przyjąć, że badana jednostka – miasto Kalisz prowadziła w ciągu ostatniego dziesięciolecia właściwą politykę finansową, w sposób zrównoważony, dbając jednocześnie o zwiększenie poziomu dochodów własnych oraz podejmując działania inwestycyjne.

Bibliografia

Pozycje zwarte

1. Agopszowicz, Antoni, Zyta Gilowska. *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*. Warszawa: C. H. Beck, 1999.
2. Dylewski, Marek, Beata Filipiak, Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj. *Finanse samorządowe- narzędzia, decyzje, procesy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2006.
3. Kożuch, Artur J. *Analiza finansowa budżetu gminy jako narzędzie oceny efektywności gospodarowania środkami finansowymi*, Kraków: Roczniki Naukowe, t. VIII, zeszyt 4, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i agrobiznesu.
4. Misiąg, Wojciech. *Budżet gminy dla praktyków- wzory i przykłady uchwał*. Warszawa: Municipium S.A. Wydawnictwo Samorządu Terytorialnego, 2004.
5. Rudzka-Lorentz, Czesława, Jacek Sierak. „Zarządzanie finansami w jednostce samorządu terytorialnego”. W: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. Alojzy Zalewski, 196-197, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa, 2007.

6. Storczyński, Jarosław. *Nadzór regionalnej izby obrachunkowej nad samorządem terytorialnym, Monografia*. Bydgoszcz-Chorzów: Oficyna Wydawnicza Branta, 2006.

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów.
3. Uchwała SO0951/67/1/Ka/09 Składu Orzekającego RIO w Poznaniu.
4. Uchwała SO-0951/29/P/1Ka/2011 Składu Orzekającego RIO w Poznaniu
5. Uchwała SO-0951/19/P/1/Ka/2012 Składu Orzekającego RIO w Poznaniu
6. Uchwała SO-0951/24/P/1/Ka/2013 Składu Orzekającego RIO w Poznaniu.
7. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.
8. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie.
9. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.
10. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych
11. Uchwała SO0951/67/1/Ka/09 Składu Orzekającego RIO w Poznaniu.
12. Uchwała SO-0951/29/P/1Ka/2011 Składu Orzekającego RIO w Poznaniu
13. Uchwała SO-0951/19/P/1/Ka/2012 Składu Orzekającego RIO w Poznaniu
14. Uchwała SO-0951/24/P/1/Ka/2013 Składu Orzekającego RIO w Poznaniu.
15. Uchwała SO-0951/17/D/1/Ka/2016 Składu Orzekającego RIO w Poznaniu.

Strony internetowe

1. <http://www.bip.kalisz.pl>.
2. <http://www.bdl.stat.gov.pl>.

Spis tabel

1. Tabela 1. Podstawowe wielkości budżetu m. Kalisza.
2. Tabela 2. Wielkość i struktura dochodów budżetu.
3. Tabela 3. Wielkość dochodów własnych.
4. Tabela 4. Wielkość wydatków budżetowych wg działów klasyfikacji.
5. Tabela 5. Wielkość wydatków wg kryterium przeznaczenia.
6. Tabela 6. Wydatki budżetowe na administrację a zamożność.

dr IZABELA RĄCKA
PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA
IM. PREZYDENTA STANISŁAWA WOJCIECHOWSKIEGO
W KALISZU
i.racka@pwsz.kalisz.pl

dr BEATA WENERSKA
PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA
IM. PREZYDENTA STANISŁAWA WOJCIECHOWSKIEGO
W KALISZU
b.wenerska@pwsz-kalisz.edu.pl

OCENA JAKOŚCI OTOCZENIA MIEJSKIEGO W REJONIE ŚRÓDMIEŚCIA W KALISZU

STRESZCZENIE

Ustawodawca słusznie zdecydował, że rewitalizacja powinna opierać się na partycypacji społecznej, która w praktyce oznacza realne włączanie się mieszkańców miasta po pierwsze w planowanie, po drugie w realizację i po trzecie w ocenę działań rewitalizacyjnych. Proces rewitalizacji powinien rozpocząć się od poznania potrzeb i opinii użytkowników przestrzeni, wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji oraz opracowania planu rewitalizacji. Bardzo ważnym jego elementem jest także ocena jego efektów przez zainteresowane podmioty.

SUMMARY

The legislator has rightly decided that the revitalization should be based on social participation. In practice it means a real involvement of local residents in firstly – the planning process, secondly – implementation and finally – in the evaluation of revitalization activities. The revitalization process should involve getting to know the needs and opinions of space users, designation of a degraded area and revitalization area, and the drafting of the redevelopment plan. A key element of the process is also its evaluation by stakeholders.

1. Wstęp

Przeprowadzone badania¹, osobiste obserwacje autorek artykułu oraz analiza dokumentów strategicznych Miasta Kalisza² jednoznacznie wskazały na potrzebę przemian w Śródmieściu Kalisza. Autorki uznały, że ocena jakości otoczenia miej-

¹ Izabela Rącka, Krzysztof Ziental, „Społeczna ocena potencjalnych kierunków zmian w śródmiejskiej przestrzeni Kalisza”, w: *Studia Kaliskie Tom 3* (Kalisz: Kaliskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, 2015): 101-115.

² Uchwała Rady Miejskiej Kalisza NR XXVII/355/2012 z dnia 27 września 2012 r. w sprawie uchwalenia Zintegrowanego Planu Rozwoju Obszarów Miejskich i Poprzemysłowych dla Miasta Kalisza do roku 2020; Uchwała Nr XLII/583/2013 Rady Miejskiej Kalisza z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia Aktualizacji Zintegrowanego Planu Rozwoju Obszarów Miejskich i Poprzemysłowych Miasta Kalisza do roku 2020.

skiego w rejonie Śródmieścia w Kaliszu umożliwi wskazanie obszarów wymagających inwestycji w zakresie infrastruktury oraz zmiany funkcji.

Przywrócenie życia w centrum Kalisza wydawało się władzom miasta być jednym z istotniejszych kierunków działań rewitalizacyjnych. Dotychczas jednak w ramach rewitalizacji w Kaliszu zrealizowano niewiele projektów, nie wiadomo także, w jakim zakresie są one zauważane i jak oceniane przez mieszkańców Miasta, szczególnie Śródmieścia. Zdaniem autorek proponowane przez obecną władzę lokalną działania koncentrujące się przede wszystkim na niskobudżetowych działaniach miękkich są potrzebne, ale niewystarczające. Niezbędne wydają się być działania inwestycyjne. Przeprowadzone, na potrzeby realizacji projektu badawczego badania własne, miały na celu uzasadnienie takiego stanowiska i wskazanie obszarów wymagających zmian pod względem infrastrukturalnym i przestrzennym.

2. Metodologia badania

Cel badania i hipotezy badawcze

Celem badań była próba obiektywnej oceny jakości otoczenia miejskiego w rejonie Śródmieścia w Kaliszu na tle zmian jakościowych i ilościowych dotyczących przekształceń przestrzennych, jakie miały miejsce w ciągu ostatnich lat. Punktem wyjścia do formułowania problemów badawczych i hipotez była analiza literatury³ oraz innych pozyskanych materiałów źródłowych. Problem główny autorki określiły następująco: Czy Śródmieście Miasta Kalisza jest obszarem wymagającym działań rewitalizacyjnych o szerokim spektrum?

Na etapie projektowania badania postawiono następujące hipotezy ogólne:

Hipoteza 1. Śródmieście Kalisza jest obszarem wymagającym rewitalizacji.

Hipoteza 2. Podejmowanie działań miękkich jest elementem koniecznym, ale nie wystarczającym do rewitalizacji obszaru centralnego miasta.

Efektem końcowym projektu jest diagnoza stanu Śródmieścia pod względem jakości zasobów oraz potrzeb w zakresie rewitalizacji.

Charakterystyka badań

Badaniem objęto 232 budynki oraz 33 ulice zlokalizowane w Śródmieściu Miasta Kalisza. Badanie miało charakter wielokierunkowy. Przeprowadzano

³ m. in. Bartosz Kaźmierczak, Marek Nowak, Sławomir Palicki, Dominika Pazder, *Oceny rewitalizacji. Studium zmian na poznańskiej Śródcie* (Poznań: Wydawnictwo Wydziału Nauk Społecznych UAM, 2011); Małgorzata Dehmel, „Strefa rozwoju centrum miasta: Warunki realizacji wizji”, *Biuletyn Polskiej Akademii Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* 186 (1999): 329-340; Andrzej Grudziński, „Procesy rewitalizacji zabudowy w miastach polskich”, *Sprawy Mieszkaniowe* 3-4 (2000): 83-92; Krzysztof Skalski, *Rewitalizacja, czyli jak ożywić miasto*, (Kraków, 2006) <http://www.poznan.pl/mim/s8a/artykuly,p,1025,6187,6226.html>, [dostęp 15.12.2015]; Małgorzata Wilczkiewicz, Magdalena Wilkosz-Mamcarczyk, „Revitalization – Definition, Genesis, Examples”, *Geomatics, Landmanagement and Landscape* 2 (2015): 71-79.

je etapowo, w różnym czasie, w okresie od kwietnia do końca listopada 2015 roku, wykorzystując różne metody badawcze, a mianowicie: indagandę urbanistyczną⁴, oględziny stanu technicznego budynków oraz stanu przestrzeni publicznej, kwestionariusz ankietowy metodę badań terenowych oraz analizę dokumentów i literatury.

Partnerem zewnętrznym w badaniu był Urząd Miejski w Kaliszu oraz mieszkańcy. Dzięki współpracy z Krzysztofem Zientalem, wówczas Głównym Specjalistą ds. Rewitalizacji, uzyskano informacje na temat form własności poszczególnych nieruchomości, a także planów w zakresie rewitalizacji kaliskiego Śródmieścia.

Pierwszy etap badania miał charakter przygotowawczy. W miesiącu kwietniu i maju przeprowadzono ocenę dokumentów strategicznych Miasta Kalisza i propozycji władz lokalnych w zakresie rewitalizacji przestrzeni Śródmieścia. W okresie od lipca do września analizie poddano dostępną literaturę w zakresie rewitalizacji, roli śródmieść, cyklu życia miasta i procesów społeczno-ekonomiczno-przestrzennych zachodzących w miastach.

W drugim etapie, w sierpniu wygenerowano ankietę, składającą się z dwóch części: „Indaganda urbanistyczna. Budynki” (Tabela A1) oraz „Indaganda urbanistyczna. Ulice” (Tabela A2). Wykorzystano ją do przeprowadzenia badania wstępnego. Po jego realizacji skorygowano kwestionariusz ankietowy i nadano mu ostateczny kształt (patrz Aneks 1)⁵.

W części pierwszej „Indaganda urbanistyczna. Budynki” znalazły się po pierwsze pytania dotyczące informacji ogólnych, tj:

- form własności,
- rodzaju zabudowy,
- liczby kondygnacji,
- liczby klatek schodowych,
- liczby lokali mieszkalnych, w tym pustych,
- liczby lokali użytkowych w podziale na pełnione funkcje,

po drugie pytania szczegółowe, odnoszące się do stanu technicznego budynku, który miał zostać oceniony w skali pięciostopniowej (bardzo dobry, dobry, przeciętny, zły, bardzo zły).

Ocenie technicznej poddano elewacje, okna, witryny, drzwi, bramy, dachy i klatki schodowe.

Ta część badania miała ponadto umożliwić pozyskanie informacji na temat remontów wykonanych w budynku w ciągu ostatnich 5 lat w zakresie:

- elewacji – ocieplenia, malowania,

⁴ Pojęcie indagandy urbanistycznej wprowadził i spopularyzował w latach 70. XX wieku prof. L. Zimowski z Politechniki Poznańskiej. Oznacza ono wielowarstwową, ilościową i jakościową inwentaryzację zasobów, np. mieszkaniowych w przestrzeni, zwykle miejskiej.

⁵ Badanie zaprojektowane zostało zgodnie z zasadami opisanymi w: Anna Maria Nikodemowska-Wołowik, *Jakościowe badania marketingowe* (Warszawa: PWE, 1999); Stanisław Kaczmarczyk, *Badania marketingowe. Podstawy metodyczne* (Warszawa: PWE, 2011).

- wymiany stolarki okiennej i drzwiowej,
- wymiany pionów instalacji wewnętrznych,
- remontu konstrukcji dachu i wymiany pokrycia dachowego,
- zagospodarowania podwórza.

W związku z tym określono liczbę budynków gospodarczych i garaży, liczbę miejsc parkingowych, śmietników, pojemników do segregacji odpadów oraz liczbę drzew, terenów zielonych i placów zabaw.

Inwentaryzacja na podstawie części drugiej kwestionariusza: „Indaganda urbanistyczna. Ulice” miała pomóc w pozyskaniu informacji ogólnych dotyczących: długości ulic, lokalizacji przystanków autobusowych, liczby i rodzajów miejsc parkingowych (skośne, równoległe, prostopadłe). Ocenie poddano także trakty komunikacyjne kołowe i pieszne, wskazując na nawierzchnie bardzo dobrej, dobrej, przeciętnej i złej jakości. Zidentyfikowano tereny zieleni miejskiej wskazując zielenią wysoką, tereny zieleni urządzonej, zielenią tymczasową oraz tereny zieleni niezagospodarowanej. Zwrócono ponadto uwagę na wybrane elementy wyposażenia przestrzeni publicznej i określono ich liczbę tj.:

- kosze na odpadki,
- lampy uliczne,
- ławki,
- place zabaw,
- znaki informacyjne,
- elementy artystyczne, fontanny i inne źródła wody, afisze reklamowe, słupy ogłoszeniowe i tablice informacyjne,
- donice.

Trzeci etap badań rozpoczął się w październiku i trwał do końca listopada. W okresie tym przeprowadzono na podstawie omówionego wyżej kwestionariusza indagację urbanistyczną, która obejmowała inwentaryzację urbanistyczną wraz z dokumentacją fotograficzną przeprowadzoną w terenie, dokonano oględzin budynków mieszkalnych oraz stanu przestrzeni publicznej i utworzono dokumentację fotograficzną. Dodatkowo w listopadzie 2015 roku wykonano analizę dostępnej historycznej dokumentacji Śródmieścia oraz analizę stanu prawnego nieruchomości położonych w Śródmieściu.

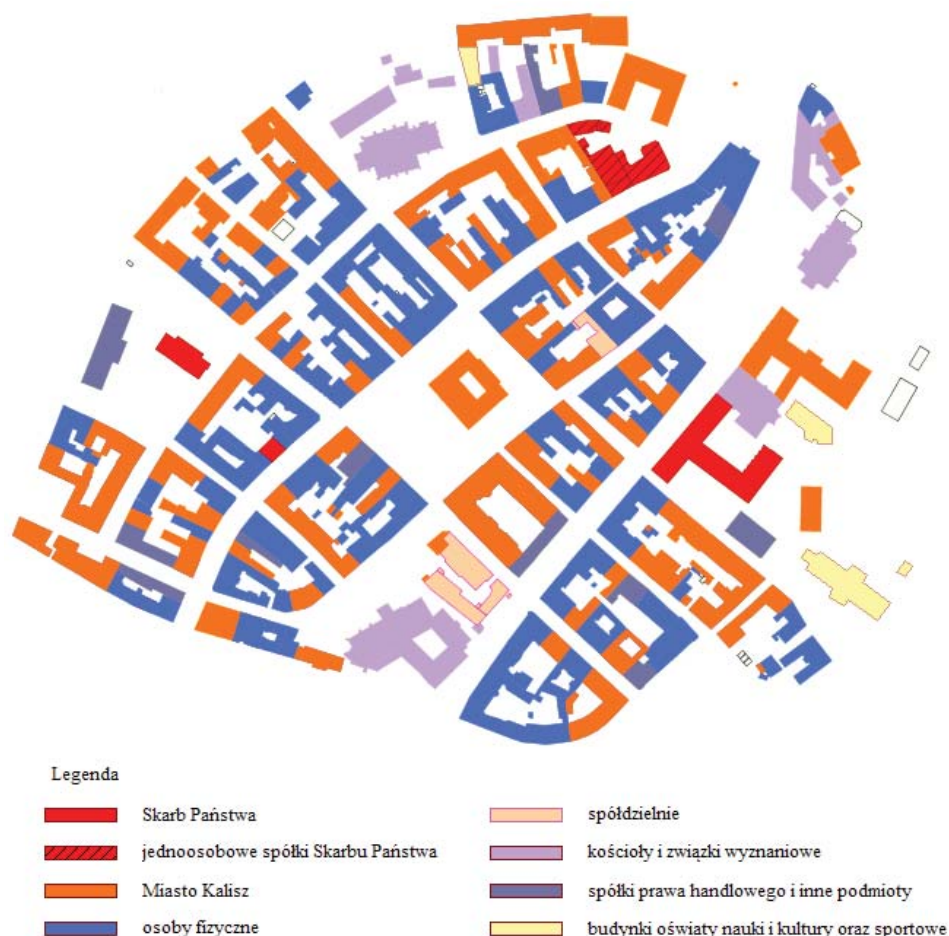
3. Analiza wyników badań

Większość (ponad 90%) budynków w Śródmieściu, to budynki w zabudowie pierzejowej, przez którą rozumiany jest ciąg budynków frontowych usytuowanych elewacjami frontowymi w jednej linii, zamykającymi jedną stronę ulicy. Budynki wolnostojące, to przede wszystkim obiekty administracji publicznej, tj. ratusz, budynek urzędu skarbowego, budynek Centrum Kultury i Sztuki, obiekty edukacyjne (szkoła). Drugą grupę takich budynków stanowią obiekty sakralne – kościoły i finansowe (bank).

Zróźnicowanie form własności badanych nieruchomości pokazano na rysunku 1. W przeważającej większości są to budynki prywatne i będące własnością Miasta. Znajdują się tutaj także, choć w mniejszej zdecydowanie licz-

bie budynki, których właścicielem jest Kościół i związki wyznaniowe lub Skarb Państwa.

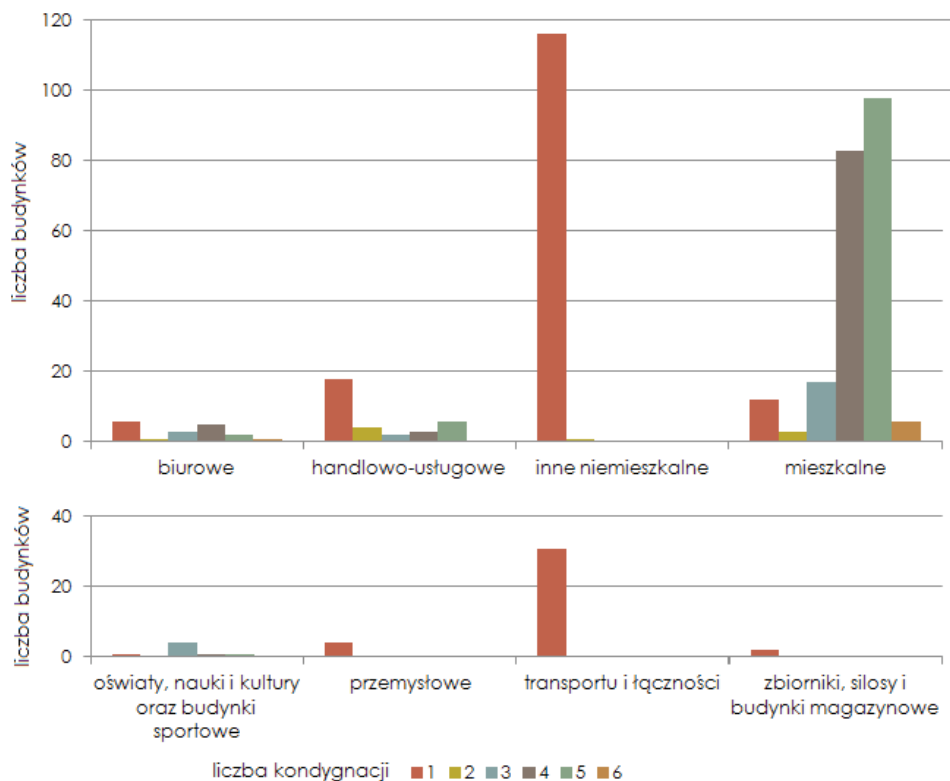
Rysunek 1. Formy własności nieruchomości w Śródmieściu Kalisza



Źródło: <http://msip.kalisz.pl/>

Zauważono, że budynki występujące w Śródmieściu cechują się różną liczbą kondygnacji, w zależności od pełnionej funkcji (Rys. 2). Jeden na pięć budynków mieszkalnych posiada mniej niż cztery lub więcej niż pięć kondygnacji nadziemnych. Budynki niemieszkalne zazwyczaj są obiektami jednokondygnacyjnymi. Budynki garażowe i gospodarcze nie są podpiwniczone, natomiast zaledwie co trzeci budynek mieszkalny nie posiada kondygnacji podziemnej. Około połowa budynków ma charakter mieszkalny, pozostałe, to przede wszystkim budynki gospodarcze i garaże.

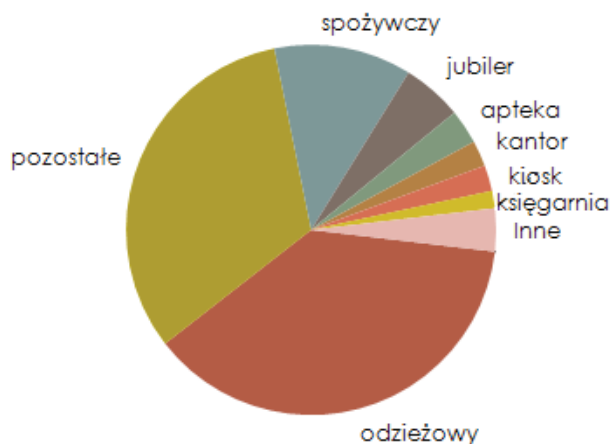
Rysunek 2. Liczba kondygnacji budynków w Śródmieściu.



Źródło: Opracowanie własne.

Okolo 85% budynków mieszkalnych posiada towarzyszącą funkcję usługową lub/i handlową. Lokale użytkowe znajdują się na parterach budynków. Ponadto w części budynków funkcja lokali została zmieniona z mieszkalnej na biurową. Biura zajmowane są najczęściej przez kancelarie adwokackie, notarialne i komorników, a także biura obrotu nieruchomościami. Sześć śródmiejskich budynków pełni funkcję administracyjną (urzędy), dwa – edukacyjną (szkoły), cztery to kościoły (w Śródmieściu występuje także kilka budynków towarzyszących budynkom kościelnym). Garaże zajmują obszar ponad 1 tys. m², większość z nich ma powierzchnię od 12 do 29 m². W Śródmieściu funkcjonuje jeden dwupoziomowy garaż wielostanowiskowy (powierzchnia 483 m²). Wśród około 300 lokali użytkowych dominują sklepy – zajmują one ponad połowę lokali niemieszkalnych (Rys. 3).

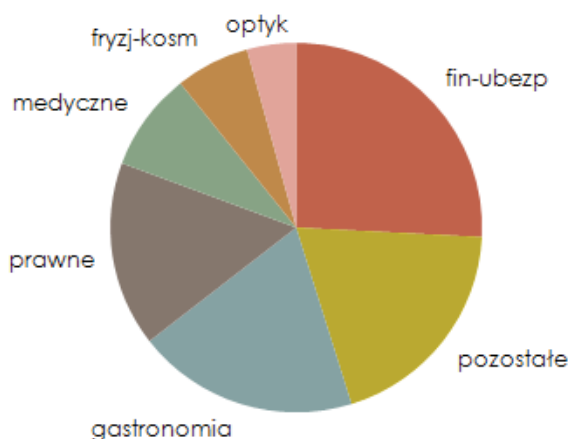
Rysunek 3. Rodzaje sklepów w Śródmieściu.



Źródło: Badania własne.

Pozostałe lokale użytkowe wykorzystywane są pod różnego rodzaju usługi (Rys. 4). Największą ich część stanowią lokale zajęte przez podmioty związane z usługami bankowymi, finansowymi i ubezpieczeniowymi (około 1/4 lokali o funkcji usługowej) oraz gastronomicznymi (restauracje, kawiarnie, bary) – około 1/5. Co szósty lokal zajmowany jest przez kancelarię prawną (notarialną lub adwokacką). Jeden na dziesięć lokali usługowych, to gabinet lekarski. W ponad połowie budynków występują jeden lub dwa lokale użytkowe, w mniej niż 15% – trzy lokale lub więcej.

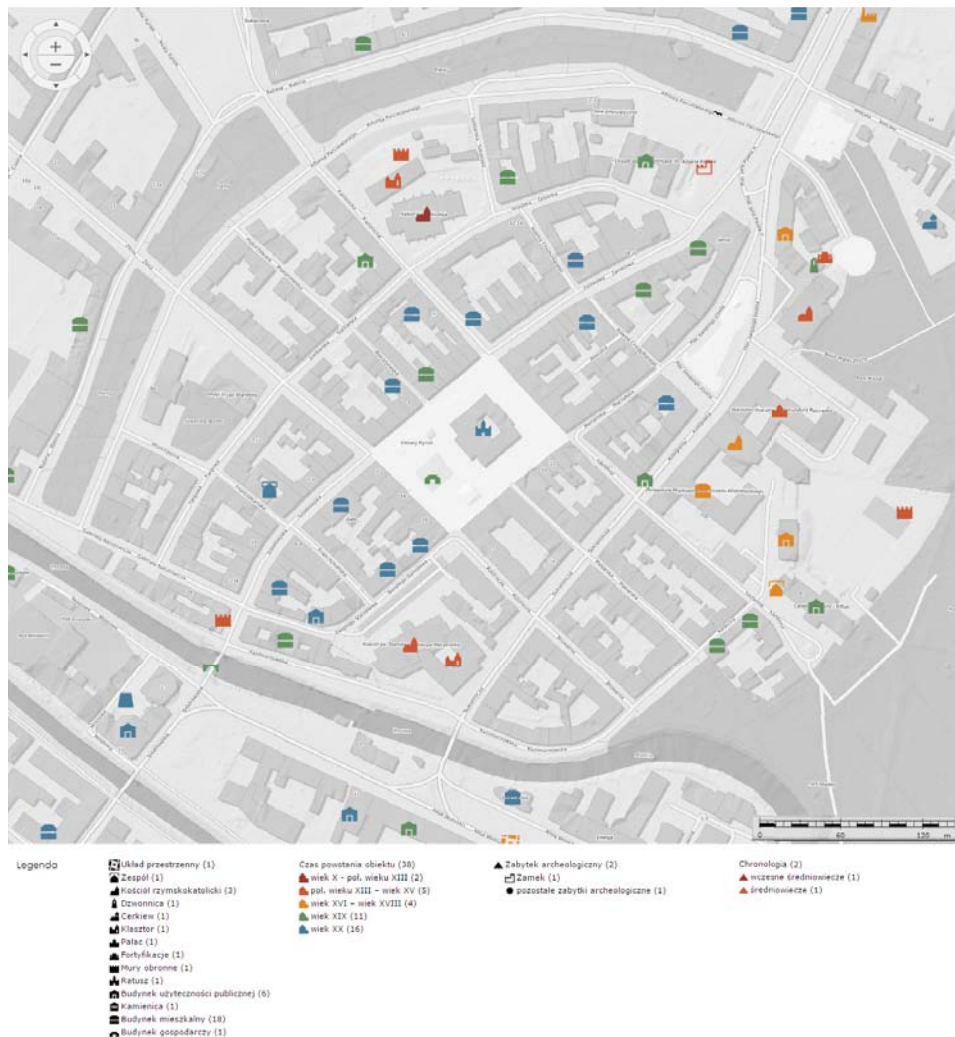
Rysunek 4. Rodzaje lokali usługowych w Śródmieściu.



Źródło: Badania własne.

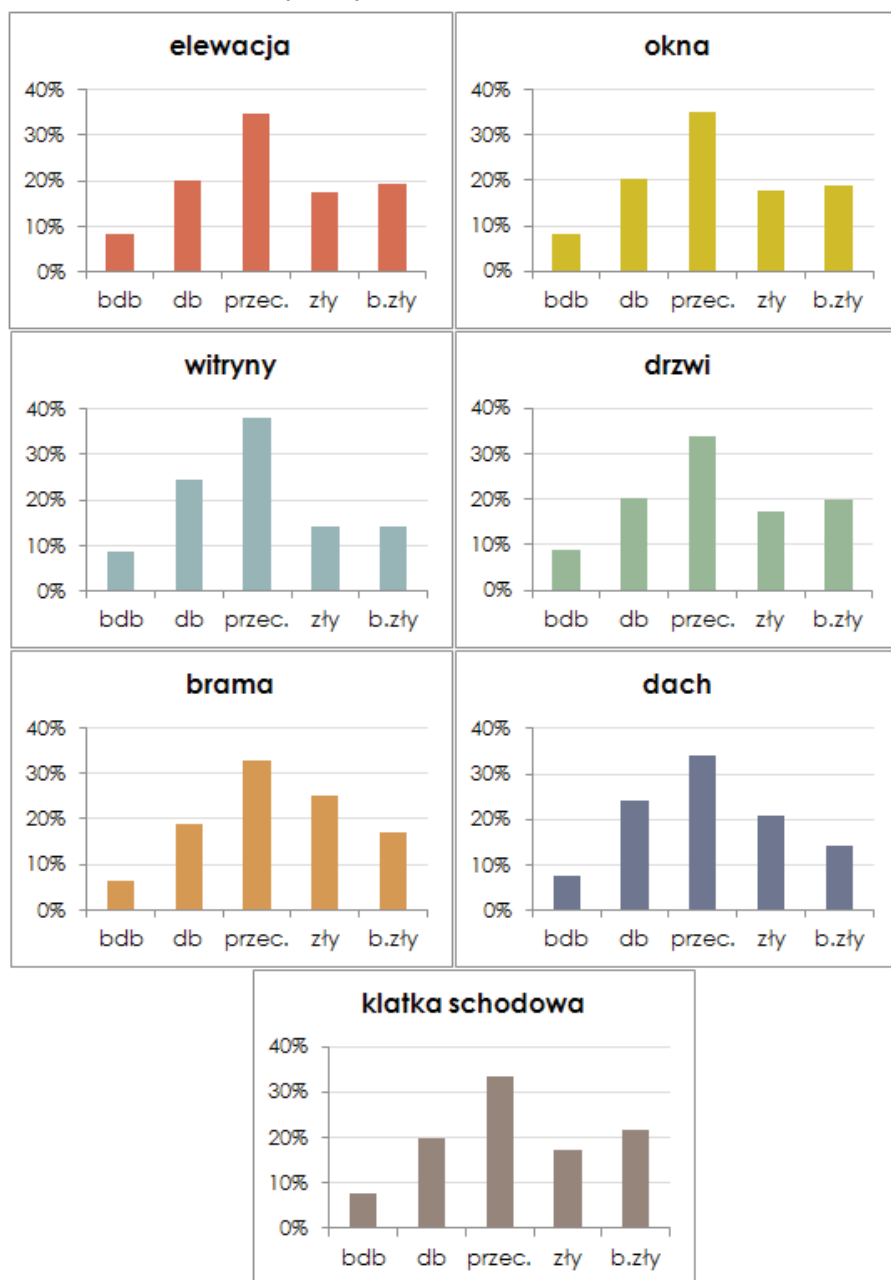
Okolo 10% budynków wpisanych jest do rejestru zabytków (Rys. 5), najczęściej z nich to budynki mieszkalne. Ma to bardzo duże znaczenie z punktu widzenia kosztów remontów, które z uwagi na zły stan techniczny są konieczne do przeprowadzenia.

Rysunek 5. Budynki zabytkowe w analizowanym obszarze.



Źródło: <http://www.mapy.zabytek.gov.pl/nid/>

Rysunek 6. Stan techniczny budynków w Śródmieściu.

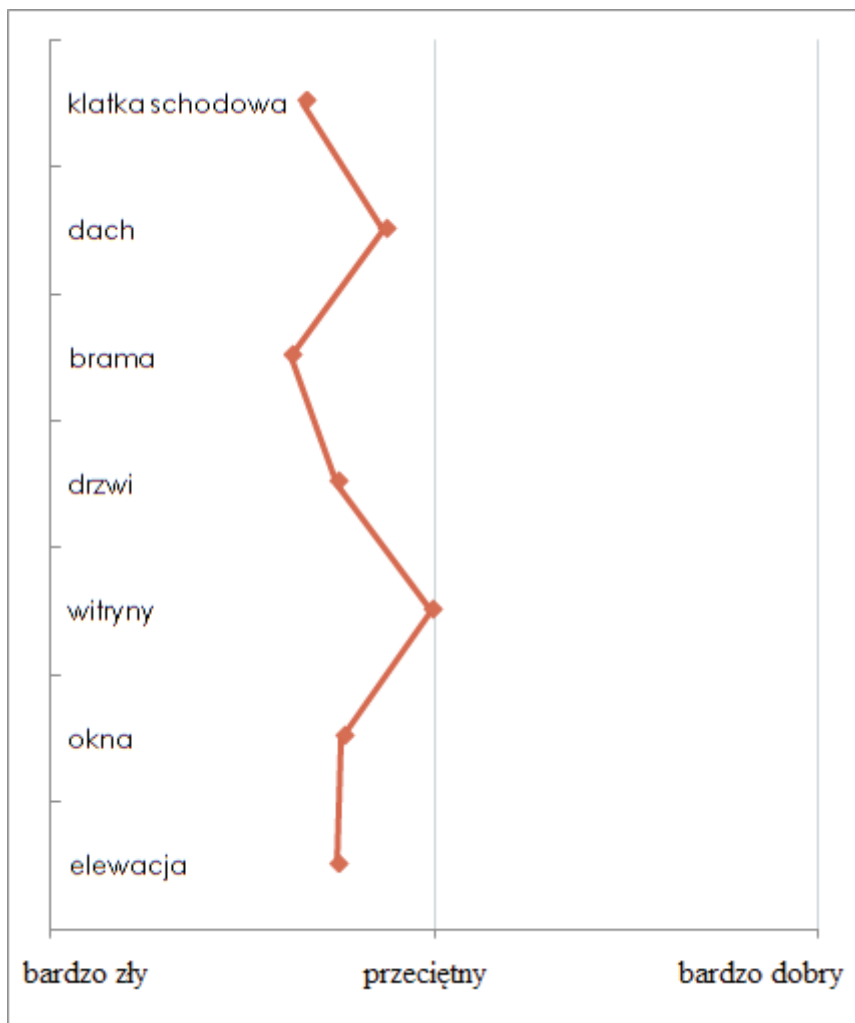


Legenda: bdb – bardzo dobry, db – dobry, przec. – przeciętny, b.zły – bardzo zły.

Źródło: Badania własne.

Sprawdzając stan techniczny budynków uwagę skupiono na kilku ich elementach, a mianowicie na elewacji, na stolarnie okiennej i drzwiowej, witrynach, dachu i klatce schodowej. Stan techniczny budynków ujęto w skali pięciostopniowej, określając go jako bardzo dobry, dobry, przeciętny, zły i bardzo zły. Większość budynków, co wyraźnie widać znajduje się w przeciętnym stanie technicznym, a ogólny stan substancji śródmiejskiej jest niezadowolający (Rys. 6). Różnice w stanie technicznym występujące pomiędzy poszczególnymi elementami budynków są nieznaczne (Rys. 7). W Aneksie 2 na fotografiach pokazano przykłady budynków znajdujących się w różnym stanie technicznym (Fot. A1-A6).

Rysunek 7. Stan techniczny budynków w Śródmieściu.



Źródło: Badania własne.

Podwórza śródmiejskich budynków zagospodarowane są najczęściej w mało atrakcyjny sposób. Na trzech z czterech podwórek widoczne są pojemniki na odpady. Na co czwartym urządzono miejsca parkingowe (często utwardzone), na co siódmym znajduje się co najmniej jeden garaż, podobnie – budynek gospodarczy. Zieleni towarzyszy budynkom w zaledwie 15% podwórek. W całym Śródmieściu na podwórkach znaleziono zaledwie 2 miejsca zabaw dla dzieci.

Jak pokazała druga część badania terenowego niezadowolający jest także stan ulic i placów w Śródmieściu Kalisza. W badanym terenie znajdują się zaledwie 3 przystanki autobusowe obsługiwane głównie przez KLA i tylko 2 postoje taksówek. Dość rozbudowana jest natomiast infrastruktura w zakresie miejsc postojowych, łącznie z miejscami niewytoczonymi (tzw. *dzikimi*) jest ich blisko 1000 (tabela 1).

Tabela 1. Komunikacja w obrębie ulic w Śródmieściu Miasta Kalisza.

Lp.	Ulica	Przystanek autobusowy	Postój taksówek	Liczba wytoczonych miejsc postojowych	Liczba zaobserwowanych „dzikich” miejsc postojowych
1	Biskupia	nie	nie	0	0
2	Browarna	nie	nie	10	0
3	Chodyńskiego	nie	nie	10	0
4	Franciszkańska	nie	nie	10	0
5	Garbarska	nie	nie	6	3
6	Główny Rynek	nie	nie	0	0
9	Grodzka	nie	nie	20	7
10	Kadecka	nie	nie	19	0
11	Kanonicka	nie	nie	24	0
12	Kazimierzowska	nie	tak	62	0
13	Kolegiarna	nie	nie	17	2
14	Łazienna	nie	nie	36	13
16	Mariańska	nie	nie	11	0
17	Narutowicza	nie	nie	22	1
18	Parczewskiego	tak	tak	163	2
19	Piekarska	nie	nie	14	3
21	Piskorzewska	nie	nie	8	2
22	Plac Jana Pawła II	tak	nie	0	0
23	Plac św. Józefa	tak	nie	70	19
24	Przechodnia	nie	nie	7	0

25	Rzeźnicza	nie	nie	10	2
26	Sukiennicza	nie	nie	34	5
27	Szklarska	nie	nie	10	0
28	Śródmiejska	nie	nie	41	3
29	Św. Stanisława	nie	nie	45	9
31	Targowa	nie	nie	43	3
32	Zamkowa	nie	nie	50	5
33	Złota	nie	nie	45	5

Źródło: Badania własne.

Drogi w Śródmieściu mają nawierzchnię asfaltową, a także z kostki i kamienia. W części traktów komunikacyjnych przeznaczonej dla pieszych dominuje kostka brukowa, jednak zdarzają się także płyty (Główny Rynek). W skali czteropunktowej (bardzo dobry, dobry, przeciętny, zły) najczęściej dróg (ponad 1/3), podobnie jak chodników, jest w stanie przeciętnym. Stan połowy ciągów komunikacyjnych można uznać za dobry i bardzo dobry (tabela 2.)

Tabela 2. Stan nawierzchni traktów komunikacyjnych w Śródmieściu Miasta Kalisza.

Lp.	Ulica	stan nawierzchni traktów komunikacyjnych kołowych	stan nawierzchni traktów komunikacyjnych pieszych
1	Biskupia	przeciętny	Dobry
2	Browarna	przeciętny	Dobry
3	Chodyńskiego	dobry	Dobry
4	Franciszkańska	dobry	Dobry
5	Garbarska	przeciętny	Dobry
6	Główny Rynek	przeciętny	Przeciętny
9	Grodzka	przeciętny	Przeciętny
10	Kadecka	dobry	Dobry
11	Kanonicka	przeciętny	Dobry
12	Kazimierzowska	dobry	Dobry
13	Kolegialna	przeciętny	Dobry
14	Łazienna	przeciętny	przeciętny
16	Mariańska	bardzo dobry	Dobry
17	Narutowicza	przeciętny	przeciętny
18	Parczewskiego	bardzo dobry	dobry
19	Piekarska	zły	zły

21	Piskorzewska	dobry	przeciętny
22	Plac Jana Pawła II	przeciętny	zły
23	Plac św. Józefa	przeciętny	dobry
24	Przechodnia	dobry	dobry
25	Rzeźnicza	dobry	przeciętny
26	Sukiennicza	dobry	dobry
27	Szklarska	zły	zły
28	Śródmiejska	bardzo dobry	bardzo dobry
29	Św. Stanisława	przeciętny	przeciętny
31	Targowa	dobry	przeciętny
32	Zamkowa	przeciętny	przeciętny
33	Złota	dobry	dobry

Źródło: Badania własne.

W Śródmieściu niezmiernie mało jest terenów zielonych. Pojedyncze drzewa rosną na Głównym Rynku, Placu Św. Józefa, przy ulicy Sukienniczej, Grodzkiej, Łaziennej, Kazimierzowskiej oraz Parczewskiego (w tym narożniki Narutowicza, Złotej, Kanonickiej). Klomby znajdują się na placach: Główny Rynek oraz Św. Józefa. Bogaty w zielen jest teren wokół Katedry. Część podwórek porośnięta jest drzewami lub zielenią niską. Sporadycznie pojawia się zielen tymczasowa (kwiaty i drzewa w donicach). Bliskość Parku Miejskiego nie może jednak usprawiedliwiać braku zieleni w Śródmieściu.

Tabela 3. Tereny zieleni miejskiej w obrębie ulic śródmiejskich Miasta Kalisza.

Lp.	Ulica	zielen wysoka	tereny zieleni urządzonej	zielen tymczasowa	tereny zieleni niezagospodaro- wanej
1	Biskupia			v	
2	Browarna			v	
3	Chodyńskiego				
4	Franciszkańska			v	
5	Garbarska				v
6	Główny Rynek				
9	Grodzka			v	
10	Kadecka				
11	Kanonicka				
12	Kazimierzowska				

13	Kolegialna	v	v		
14	Łazienna				
16	Mariańska				
17	Narutowicza				
18	Parczewskiego	v	v		
19	Piekarska				
21	Piskorzewska	v	v	v	
22	Plac Jana Pawła II	v	v	v	
23	Plac św. Józefa	v		v	
24	Przechodnia	v	v		
25	Rzeźnicza				
26	Sukiennicza				
27	Szklarska				
28	Śródmiejska				v
29	Św. Stanisława	v	v	v	
31	Targowa	v	v		
32	Zamkowa				
33	Złota	v	v		

Legenda: v – występuje, pusta komórka – nie występuje.

Źródło: Badania własne.

Tabela 4. Wyposażenie przestrzeni publicznej Miasta Kalisza.

Lp.	Ulica	kosze na odpadki	lampy uliczne	ławki	place zabaw	znaki informacyjne	elementy artystyczne	fontanny i inne	afisze reklamowe	słupy ogłoszeniowe, tablice informacyjne	donice
1	Biskupia	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
2	Browarna	1	4	0	0	0	1	0	1	0	0
3	Chodyńskiego	0	3	0	0	8	0	0	5	0	6
4	Franciszkańska	0	5	0	0	13	0	0	10	7	0
5	Garbarska	1	4	0	0	8	0	0	7	0	0
6	Główny Rynek	24	20	16	0	6	0	0	9	4	66

9	Grodzka	2	5	0	0	6	0	0	6	6	0
10	Kadecka	0	3	0	0	2	0	0	0	0	0
11	Kanonicka	5	13	0	0	10	0	0	10	6	0
12	Kazimierzowska	6	10	0	0	0	2	0	6	1	0
13	Kolegialna	3	3	0	0	12	0	0	2	0	0
14	Łazienna	3	20	0	0	0	0	0	4	1	0
16	Mariańska	1	4	0	0	4	0	0	6	0	0
17	Narutowicza	1	6	0	0	0	0	0	3	0	0
18	Parczewskiego	6	31	0	0	78	0	0	12	0	6
19	Piekarska	0	10	0	0	0	0	0	2	0	0
21	Piskorzewska	1	9	0	0	10	0	0	15	0	0
22	Plac Jana Pawła II	10	11	9	0	26	1	1	2	4	22
23	Plac św. Józefa	9	20	2	0	21	2	0	3	5	10
24	Przechodnia	0	3	0	0	3	1	0	2	0	0
25	Rzeźnicza	1	4	0	0	0	0	0	5	0	0
26	Sukiennicza	3	6	0	0	27	0	0	7	1	0
27	Szklarska	1	4	0	0	8	0	0	1	0	0
28	Śródmiejska	10	18	0	0	0	0	0	19	0	0
29	Św. Stanisława	2	10	0	0	0	0	0	12	0	0
31	Targowa	5	10	3	0	0	5	0	2	0	0
32	Zamkowa	6	13	0	0	16	1	0	23	0	4
33	Złota	3	8	0	0	0	0	0	15	0	0

Źródło: badania własne.

Przestrzeń publiczna jest słabo wyposażona. W całym Śródmieściu podczas badania przeprowadzonego w październiku 2015 roku odnotowano obecność dzwiewięćdziesięciu koszy ulicznych na odpady, co oznacza średnio zaledwie 3 kosze na ulicę⁶. Lampy uliczne znajdują się na wszystkich ulicach, ich liczba zależy od długości drogi. Ławki poza okresem letnim znajdują się w zasadzie tylko na placach (Główny Rynek, Kilińskiego oraz Jana Pawła II) co oznacza, że na ulicach w centrum miasta dominuje ruch kołowy. Z powszechnego ruchu kołowego wyłączona jest w zasadzie wyłącznie płyta Głównego Rynku. W analizowanym obszarze znajduje się jeden pomnik i jedna fontanna. W przestrzeni publicznej znajduje się natomiast wiele znaków informacyjnych (tablice, drogowskazy) oraz szyldów reklamowych – łącznie około 400.

⁶ Pod koniec grudnia 2015 roku na Głównym Rynku oraz na ulicach w centrum ustawionych zostało kilkadziesiąt dodatkowych koszy na śmieci ozdobionych kwiatowymi wzorami.

4. Zakończenie

1. Rewitalizacja Śródmieścia, jako serca miasta, jest bardzo istotna. Przeprowadzone w 2015 roku badania wskazują na zły stan techniczny zarówno nieruchomości zlokalizowanych w tej części miasta, jak i otoczenia miejskiego. Wcześniejsze badania⁷ dowodzą, że mieszkańcy i użytkownicy przestrzeni śródmiejskiej potrzebują zmian w zakresie estetyki i sposobu użytkowania przestrzeni publicznej. O ile w okresie letnim łatwo zachęcić mieszkańców do odwiedzania Śródmieścia, oferując w przestrzeni publicznej rozmaite rozrywki, o tyle trudno zmienić nawyki i zachowania mieszkańców w zakresie korzystania z centrum w pozostałym okresie roku. Trudno zachęcić przedsiębiorców do prowadzenia działalności w niekorzystnych warunkach, a mieszkańców do pozostawiania klientami restauracji, sklepów czy biur.
2. Ocena dokumentów strategicznych Miasta Kalisza oraz innych dokumentów, zawierających propozycje władz lokalnych potwierdza konieczność opracowania odpowiedniego, jednolitego, instrumentu, jakim jest gminny program rewitalizacji, pozwalającego na właściwe, dobrze zorganizowane przeprowadzenie rewitalizacji Miasta oraz pozyskanie środków finansowych na działania inwestycyjne związane z realizacją projektu.
3. Podstawowy element miasta, czyli śródmiejska tkanka, pozostaje w stanie technicznym poniżej przeciętnego. Analiza zebranego podczas badania terenowego materiału potwierdza hipotezę o konieczności rewitalizacji Śródmieścia, a obserwacja ruchu mieszkańców w Śródmieściu hipotezę, że podejmowanie różnego rodzaju działań „miękkich” jest elementem koniecznym do rewitalizacji obszaru centralnego miasta, jednak nie wystarczającym. Analiza literatury potwierdza, że skuteczna rewitalizacja wymaga połączenia zmiany mentalności ludzi i organizacji życia społecznego z przebudową infrastruktury materialnej. Projektując procesy rewitalizacji nie należy więc popadać w skrajność – popularne w ostatnich latach działania „miękkie” są konieczne, ale niewystarczające, aby zrewitalizować dany obszar.
4. Wobec faktu, iż rewitalizacja polega nie tylko na ingerowaniu w architekturę, przestrzeń, czy sposób jej zagospodarowania, należy przeprowadzić dalsze badania, dotyczące społecznych i ekonomicznych problemów mieszkańców i użytkowników przestrzeni śródmiejskiej. Pozwoli to na delimitację obszaru, który wymaga rewitalizacji w pierwszej kolejności.

Bibliografia

1. Dehmel, Małgorzata, „Strefa rozwoju centrum miasta: Warunki realizacji wizji”, Biuletyn Polskiej Akademii Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 186 (1999): 329-340.

⁷ Rącka, Ziental „Społeczna ocena potencjalnych kierunków zmian w śródmiejskiej przestrzeni Kalisza”, 101-115.

2. Grudziński, Andrzej, „Procesy rewitalizacji zabudowy w miastach polskich”, *Sprawy Mieszkaniowe* 3-4 (2000): 83-92.
3. Kaczmarczyk, Stanisław, *Badania marketingowe. Podstawy metodyczne*. Warszawa: PWE, 2011.
4. Kaźmierczak, Bartosz, Marek Nowak, Sławomir Palicki, Dominika Pazder, *Oceny rewitalizacji. Studium zmian na poznańskiej Śródcie*. Poznań: Wydawnictwo Wydziału Nauk Społecznych UAM, 2011.
5. Nikodemowska-Wołowik, Anna Maria, *Jakościowe badania marketingowe*. Warszawa: PWE, 1999.
6. Rącka, Izabela, Krzysztof Ziental, „Społeczna ocena potencjalnych kierunków zmian w śródmiejskiej przestrzeni Kalisza”, W: *Studia Kaliskie Tom 3* 101-115. Kalisz: Kaliskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, 2015.
7. Wilczkiewicz, Małgorzata, Magdalena Wilkosz-Mamcarczyk, “Revitalization – Definition, Genesis, Examples”, *Geomatics, Landmanagement and Landscape* 2 (2015): 71-79.

Źródła internetowe

1. Skalski, Krzysztof, *Rewitalizacja, czyli jak ożywić miasto*, (Kraków, 2006) <http://www.poznan.pl/mim/s8a/artykuly,p,1025,6187,6226.html>, [dostęp 15.12.2015].
2. <http://msip.kalisz.pl/>
3. <http://www.mapy.zabytek.gov.pl/nid/>

Akty prawne

1. Uchwała Rady Miejskiej Kalisza NR XXVII/355/2012 z dnia 27 września 2012 r. w sprawie uchwalenia Zintegrowanego Planu Rozwoju Obszarów Miejskich i Poprzemysłowych dla Miasta Kalisza do roku 2020.
2. Uchwała Nr XLII/583/2013 Rady Miejskiej Kalisza z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia Aktualizacji Zintegrowanego Planu Rozwoju Obszarów Miejskich i Poprzemysłowych Miasta Kalisza do roku 2020.

Aneks 1. Formularz ankietowy

Tabela A1. Indaganda urbanistyczna. Budynki. Formularz ankietowy.



INDAGANDA URBANISTYCZNA
BUDYNKI



adres	Kalisz, ul. _____ nr _____					
--------------	----------------------------	--	--	--	--	--

forma własności						
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
własność prywatna	wspólnota mieszkaniowa	spółdzielnia	własność komunalna	kościół i związki wyznaniowe	inne (jakie?)	nieuregulowany stan prawny

rodzaj zabudowy		liczba kondygnacji nad-/podziemnych	liczba klatek schodowych
☐	☐		
walnostojąca	piezejowa		

lokale					
lokale mieszkalne		lokale użytkowe			
☐	☐	☐	☐	☐	☐
liczba ogółem	w tym puste	liczba ogółem	funkcja 1	funkcja 2	funkcja 3

stan techniczny budynków					
	☐	☐	☐	☐	☐
elewacja	bardzo dobry	dobry	przeciętny	zły	bardzo zły
okna	☐	☐	☐	☐	☐
witryny	☐	☐	☐	☐	☐
drzwi / brama	☐ ☐	☐ ☐	☐ ☐	☐ ☐	☐ ☐
dach	☐	☐	☐	☐	☐
klatka schodowa	☐	☐	☐	☐	☐

rodzaj ogrzewania w budynku				
centralne zewnętrzne (ciepłota)	☐	☐	☐	☐
	centralne indywidualne – kotłownia	indywidualne w mieszkaniach – w przewodzie		
	(jaka?)	gazowe etażowe	elektryczne	piece na paliwo stałe

prace remontowe wykonywane w ostatnim czasie w budynku (5 lat)						
☐	☐	☐ ☐	☐	☐	☐	☐
ocieplenie elewacji	malowanie elewacji	wymiana stolarki okiennej/drzwiowej	wymiana pionów instalacji wewnętrznych	remont konstrukcji dachu	wymiana pokrycia dachowego	zagospodarowanie podwórza

zagospodarowanie działek / podwórza						
☐ ile?...	☐ ile?...	☐ ile?...	☐ ☐	☐	☐ ile?...	☐
budynki gospodarcze	garaże	miejsca parkingowe	zieleni urządzone niska / drzewa (ile?)	plac zabaw	śmietniki / pojemniki do segregacji odpadów	inne

Tabela A2. Indaganda urbanistyczna. Ulice. Formularz ankietowy.



INDAGANDA URBANISTYCZNA

ULICE



Ulica:				
długość ulicy		przystanek autobusowy		
		☐ tak ☐ nie		
miejsca parkingowe wyznaczone				
wytyczone (zorganizowane)	rodzaj miejsc parkingowych			miejsca parkingowe „dzikie”
ogółem	skośne	równoległe	prostokątne	ogółem
typ i stan nawierzchni traktów komunikacyjnych kołowych				
	☐	☐	☐	☐
typ	nawierzchnia bardzo dobrej jakości	nawierzchnia dobrej jakości	nawierzchnia przeciętnej jakości	nawierzchnia złej jakości
typ i stan nawierzchni traktów komunikacyjnych pieszych				
	☐	☐	☐	☐
typ	nawierzchnia bardzo dobrej jakości	nawierzchnia dobrej jakości	nawierzchnia przeciętnej jakości	nawierzchnia złej jakości
tereny zieleni miejskiej				
☐	☐	☐	☐	
zielen wysoka	tereny zieleni urządzonej	zielen tymczasowa	tereny zieleni niezagospodarowanej	
wypożaenie przestrzeni publicznej				
kosze na odpady (liczba)	lampy uliczne (liczba)	ławki (liczba)	plac zabaw (liczba)	znaki informacyjne (tablice drogowaskazy, piktogramy, mapy) (liczba)
elementy artystyczne (rzeźby, pomniki, tablice pamiątkowe) (liczba)	fontanny i inne źródelka wody (liczba)	afisze reklamowe (szyldy) (liczba)	stupy ogłoszeniowe, tablice informacyjne (liczba)	donice (liczba)
inne, jakie?				

Aneks 2. Dokumentacja fotograficzna najniżej i najwyżej punktowanych budynków.

Fotografia A1. Nieruchomość położona przy ul. Kadeckiej 1 w Kaliszu



Źródło: Fotografia własna

Fotografia A2. Nieruchomość położona przy ul. Kolegialnej 5 w Kaliszu



Źródło: Fotografia własna

Fotografia A3. Nieruchomość położona przy ul. Piekarskiej 10 w Kaliszu



Źródło: Fotografia własna

Fotografia A4. Nieruchomość położona przy ul. Narutowicza 2 w Kaliszu



Źródło: Fotografia własna

Fotografia A5. Nieruchomość położona przy ul. Parczewskiego 9a w Kaliszu



Źródło: Fotografia własna

Fotografia A6. Nieruchomość położona przy ul. Sukienniczej 6 w Kaliszu



Źródło: Fotografia własna.

mgr EDYTA KULAWIECKA
PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA
IM. PREZYDENTA STANISŁAWA WOJCIECHOWSKIEGO
W KALISZU
e.kulawiecka@poczta.fm

BEZROBOCIE W KALISZU W LATACH 2006-2015 - SYNTETYCZNA ANALIZA

STRESZCZENIE

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie struktury i najistotniejsze wnioski dotyczące problemu bezrobocia w mieście Kaliszu na przestrzeni ostatnich 10 lat. Istotnym elementem jest również przedstawienie zmian w poziomie bezrobocia oraz jego porównania do danych ogólnopolskich. Rejestracja i ewidencja bezrobotnych jest istotnym elementem działalności Powiatowego Urzędu Pracy w Kaliszu, jako instytucji publicznej wyposażonej we właściwe instrumenty do walki z bezrobociem. Opracowanie składa się z trzech części, w pierwszej przybliżono pojęcia bezrobocia oraz główne skutki, jakie może powodować. W drugiej przybliżono działania organizacji publicznej-Powiatowego Urzędu Pracy w Kaliszu, w celu walki z tym zjawiskiem. Zasadniczą część stanowi część trzecia, w której przedstawiono wielkość oraz dynamikę bezrobocia w m. Kaliszu w latach 2006-2015 oraz jego zróżnicowanie na tle kraju. Dokonano również charakterystyki struktury bezrobocia ze względu na: płeć, wiek, poziom wykształcenia, staż pracy. Podstawową metodą badawczą przy powstawaniu niniejszej pracy było studium literaturowe. Istotnym źródłem, wykorzystanym w pracy były informacje statystyczne GUS Banku Danych Lokalnych (<http://www.bdl.stat.gov.pl>).

SUMMARY

The purpose of this paper is to present the structure and the most important conclusions regarding the problem of unemployment in the city of Kalisz over the last 10 years. An important element is also the presentation of changes in the level of unemployment and its comparison to national data. Registration and record unemployment is an important element of the District Labour Office in Kalisz, as a public institution equipped with appropriate instruments to combat unemployment. The paper consists of three parts, the first approximated the concept of unemployment and the main effects that can cause. The essential part is the second part, which sets the size and dynamics of unemployment in m. Kalisz in the years 2006-2015 and its diversity on the background of the country. It was also the characteristics of the structure of unemployment due to gender, age, education level, work experience. The basic method of research in the creation of this work was to study literature. An important source used in the work were statistical information Central Statistical Office in Poland- Local Data Bank (<http://www.bdl.stat.gov.pl>).

1. Wstęp

Zasadniczym czynnikiem, korzystnie wpływającym na zmiany na rynku pracy jest wzrost gospodarczy, czyli z całą pewnością realny wzrost PKB, na który wpływa wysoki popyt krajowy. Ważna jest także wysoka dynamika inwestycji, która występuje, gdy sytuacja ekonomiczno – finansowa przedsiębiorstw jest dobra. Dobre wyniki finansowe przedsiębiorstw zawsze umożliwiają wzrost zatrudnienia i wynagrodzeń. Likwidacja miejsc pracy, w miejsce których nie powstają nowe, jest zjawiskiem zauważalnym w całej Unii Europejskiej. W rezultacie Wspólnota Europejska poprzez wydzielenie specjalnych funduszy na programy walki z bezrobociem bezpośrednio zaangażowała się w rozwiązywanie problemów rynku pracy. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie struktury i najistotniejsze wnioski dotyczące problemu bezrobocia w mieście Kaliszu na przestrzeni ostatnich 10 lat, tj. w latach 2006-2015. Istotnym elementem jest również porównanie tych danych z ogólnopolskimi w celu dostrzeżenia różnic i specyfiki zjawiska w mieście. Wskaźniki, niezbędne do analiz gromadzi i ewidencjonuje Powiatowy Urząd Pracy w Kaliszu, którego działalność jest istotnym elementem funkcjonowania organizacji publicznych w mieście. Podstawową metodą badawczą przy powstawaniu niniejszego opracowania była wnikliwa analiza danych statystycznych i na tej podstawie uogólnione wnioskowanie.

2. Pojęcie i istota bezrobocia

Nie jest zadaniem łatwym sformułowanie uniwersalnej, zwartej i precyzyjnej definicji bezrobocia i osoby bezrobotnej. Zjawisko to ma bowiem wiele aspektów, a jego charakter sprawia, że kryteria pozwalające zdefiniować pojęcie bezrobocia dotyczą ekonomii, socjologii, prawa, polityki, a także psychologii. W kryterium ekonomicznym można ująć „bezrobocie, jako kategorię rynku pracy, gdzie oznaczać będzie ono nierównowagę pomiędzy istniejącymi zasobami pracy, a popytem na nie”¹. W kryterium społecznym zjawisko bezrobocia można określić, jako „stan bezczynności zawodowej osób zdolnych do pracy i zgłaszających gotowość do jej podjęcia, dla których podstawą egzystencji są dochody z pracy”². Zjawisko bezrobocia występuje, gdy liczba osób poszukujących pracy przewyższa ilość wolnych miejsc pracy³.

Wyróżnić należy bezrobocie frykcyjne, strukturalne, klasyczne oraz wynikające z niedostatku popytu. Zgodnie z rozpowszechnioną, współczesną terminologią pierwsze trzy rodzaje bezrobocia składają się na bezrobocie dobrowolne, zaś ostatni rodzaj to bezrobocie przymusowe⁴. Ostatni z wymienionych rodzajów oznacza, że osoby gotowe są do jej podjęcia przy określonym poziomie płacy

¹ Krystyna Młonek, *Bezrobocie w Polsce XX wieku w świetle badań* (Warszawa: Krajowy Urząd Pracy, 1999), 8.

² Tamże, s. 8.

³ Por. Roman Milewski, *Podstawy ekonomii* (Warszawa: PWN, 2005), 391.

⁴ David Begg, Gianluigi Vernasca, Stanley Fischer, Rudiger Dornbusch, *Makroekonomia* (Warszawa: PWE, 2014), 334.

realnej, natomiast bezrobocie dobrowolne występuje, gdy płace realne są nieakceptowane przez osoby poszukujące pracy⁵. Z pojęciem bezrobocia nieodłącznie związane jest także pojęcie zatrudnienia. Poprzez pełne zatrudnienie należy rozumieć sytuację, w której człowiek zdolny i pragnący pracować może w stosunkowo krótkim czasie uzyskać pracę zgodną ze swoimi kwalifikacjami, natomiast poprzez racjonalne zatrudnienie należy rozumieć sytuację, w której „zatrudnieniu pełnemu towarzyszy rozmieszczenie pracujących w układzie kwalifikacyjnym, zawodowym i terytorialnym zgodnie z potrzebami gospodarki oraz aspiracjami i dążeniami pracowników, a jednocześnie należyte wykorzystuje się czas pracy i kwalifikacje zatrudnionych”⁶. Jest to najniższy poziom bezrobocia osiągany przez gospodarkę. Bezrobocie jest niepożądanym stanem społecznym w każdej gospodarce, wywołując niekorzystne skutki ekonomiczne, dochodowe i społeczne⁷. Praca bowiem umożliwia wzrost produkcji dóbr i usług, przyczynia się do wzrostu dobrobytu społecznego, będąc jego aktywnym czynnikiem wzrostu. Aktywność zawodowa oznacza wykonywanie lub gotowość do wykonywania pracy w zamian za wynagrodzenie lub inną formę środków utrzymania. Miarą poziomu jej jest współczynnik aktywności zawodowej – stosunek pracujących i bezrobotnych do liczby całej populacji w danej kategorii wieku⁸. Im wyższy współczynnik, tym większa część ludności w wieku produkcyjnym chce pracować zawodowo. Wysokość współczynnika aktywności zawodowej zależy od szeregu czynników. Do najważniejszych należy zaliczyć: poziom i zmiany stawek płac, preferencje jednostek w zakresie kształcenia, modelu rodziny, liczby dzieci w rodzinie i sposobu ich wychowywania, a także możliwości znalezienia pracy⁹.

Z pomiarem bezrobocia wiążą się dwa terminy¹⁰:

- poziom bezrobocia, oznaczający globalną liczbę osób poszukujących pracy, ustaloną na podstawie ewidencji urzędów pracy, badań aktywności ekonomicznej ludności lub na podstawie badań ankietowych,
- stopa bezrobocia, która jest wskaźnikiem procentowym wyrażającym najczęściej stosunek liczby bezrobotnych do liczby ludności aktywnej zawodowo tj. pracującej i bezrobotnej łącznie. Wskazuje, jaka część zdolnych do pracy zasobów siły roboczej pozostaje na bieżąco bez pracy i obrazuje stopień natężenia zjawiska w różnych okresach czasu (miesiąc, kwartał, rok), w wymiarze globalnym, regionalnym, lokalnym, w odniesieniu do poszczególnych kategorii ludności, w miastach i na wsi oraz porównawczo w skali międzynarodowej¹¹.

⁵ Zofia Dach, Bogumiła Szopa, *Podstawy makroekonomii* (Kraków: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, 2004), s. 148-149.

⁶ Jerzy Unolt, *Ekonomiczne problemy rynku pracy* (Warszawa: PWE, 1996), 20.

⁷ Por. Begg, *Makroekonomia*, 333-334.

⁸ Krystyna Młonek, *Młodzi na rynku pracy w Polsce w świetle badań* (Warszawa: Krajowy Urząd Pracy, 1996), 84.

⁹ Milewski, *Podstawy*, 391.

¹⁰ Młonek, *Bezrobocie*, 13.

¹¹ Tamże, s. 13.

Zjawiska bezrobocia nigdy nie uda się wyeliminować całkowicie albowiem zawsze będzie istniał niewielki procent siły roboczej, która nie znajduje zatrudnienia z powodu strukturalnych problemów gospodarki i przechodzenia między poszczególnymi miejscami pracy. „Zarówno przyczyny, jak i skutki bezrobocia należy rozpatrywać w płaszczyznach: ekonomicznej, społecznej, prawnej, politycznej, psychologicznej, w odniesieniu do jednostek, rodzin, środowisk lokalnych i całego społeczeństwa, z punktu widzenia zagrożeń bieżących i przewidywanych”¹². Bezrobocie jest w skali makroekonomicznej i społecznej obojętne, jeśli mieści się w granicach 2-3 procent, w przeciwnym wypadku jest przyczyną dużych strat ponoszonych przez całą gospodarkę narodową i wiąże się one z dużymi kosztami ekonomicznymi, gospodarczymi i społecznymi¹³.

Instytucją publiczną, podległą ministrowi właściwemu do spraw polityki społecznej i powołaną do walki z bezrobociem w Polsce jest ustanowiony w każdej jednostce samorządowej drugiego szczebla, powiatowy urząd pracy, które został wyposażony w szereg mechanizmów do rozwiązywania problemów, wynikających ze zjawiska bezrobocia. PUP-y rejestrują osoby bezrobotne, prowadzą ich ewidencję, zajmują się pośrednictwem pracy. Urzędy zostały także wyposażone w różnorakie mechanizmy, pomagające zredukować skalę problemu oraz podjąć doraźną interwencję w przypadku utraty pracy przez osobę zatrudnioną.

Wśród metod walki z bezrobociem wyróżnia się aktywne i pasywne ich formy, z których ta druga powinna mieć zawsze charakter krótkotrwały, gdyż nie motywuje bezrobotnych do podejmowania działań, pomagających w znalezieniu zatrudnienia. Do pasywnych form walki z bezrobociem należy przede wszystkim wsparcie finansowe, mające charakter pomocy społecznej, wypłacane w formie zasiłku dla bezrobotnych. Ten rodzaj wsparcia powoduje bierność zawodową, w przeciwieństwie do aktywnych form walki z bezrobociem, wśród których należy wymienić przede wszystkim wspieranie przekwalifikowania zawodowego, zwiększającego mobilność pracowników, prace publiczne, a w szczególności wsparcie w formie ulg inwestycyjnych dla przedsiębiorstw, kreujące nowe miejsca pracy.

3. Działalność publiczna Powiatowego Urzędu Pracy w Kaliszu

Powiatowy Urząd Pracy jest jednostką budżetową sektora finansów publicznych podległą Prezydentowi Miasta Kalisza. Powiatowy Urząd Pracy w Kaliszu jest jednostką organizacyjną, nie posiadającą osobowości prawnej. Dodatkowo przy Urzędzie działa Powiatowej Rady Zatrudnienia, do zadań której należy m. in. inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do pełnego i produktywnego zatrudnienia w powiatach, opiniowanie kryteriów podziału środków Funduszu Pracy na finansowanie programów dotyczących promocji zatrudnienia, składanie wniosków i wydawanie opinii w sprawach dotyczących kierunków kształcenia, szkolenia zawodowego oraz zatrudnienia w powiecie. Jako organizacja publiczna PUP

¹² Tamże, s. 8.

¹³ Tamże, s. 8.

podejmuje, oprócz rejestrowania i ewidencjonowania osób bezrobotnych, szereg działań mających na celu walkę z problemem braku zatrudnienia. Oprócz pasywnych metod, w swojej działalności urząd podejmował w minionym dziesięcioleciu, szereg programów, mających na celu aktywne przeciwdziałanie bezrobociu w mieście, co czyni nadal. Stało się to możliwe na szeroką skalę przede wszystkim dzięki środkom pomocowym Unii Europejskiej w ramach perspektywy finansowej na lata 2007-2013. Pierwsze projekty kierowane były przede wszystkim do osób poniżej 25 roku życia oraz osób długotrwale bezrobotnych, powyżej 25 roku życia, których finansowanie wyniosło ok. 5 milionów złotych. Od 2008 roku, Powiatowy Urząd Pracy w Kaliszu, realizował projekty w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, jak również programy ze środków Funduszu Pracy. W ramach obu instrumentów finansowych podejmowano przede wszystkim działalność polegającą na szkoleniach osób bezrobotnych zmierzających do zdobycia nowych lub uzupełnienia dotychczas posiadanych kwalifikacji, przyznawanie dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej, staże, roboty interwencyjne, warsztaty psychologiczne, indywidualne doradztwo zawodowe, refundowanie kosztów wyposażenia stanowiska pracy dla pracodawców. W ramach perspektywy finansowej na lata 2014-2020 bezrobotni nadal będą mogli skorzystać z ofert aktywizacji zawodowej, którą poprzedza każdorazowo analiza umiejętności, predyspozycji i problemów zawodowych danego uczestnika¹⁴. Działalność kaliskiego PUP nastawiona jest więc w znacznej mierze na promowanie i wdrażanie aktywnych form walki z bezrobociem, co jest zjawiskiem pożądanym na rynku pracy i walki ze zjawiskiem bezrobocia.

4. Analiza bezrobocia w Kaliszu w latach 2006-2015

Poziom i stopa bezrobocia

Tabela 1. Poziom bezrobocia rejestrowanego w Polsce w latach 2006 – 2015

Rok	Liczba bezrobotnych (w liczbach bezwzględnych)	% ogółem
2006	2 999 601	14,8
2007	1 746 600	11,2
2008	1 473 800	9,5
2009	1 892 700	11,9
2010	1 954 706	12,4
2011	1 982 676	12,5
2012	2 136 815	13,4

¹⁴Opracowano na podstawie informacji Powiatowego Urzędu Pracy w Kaliszu: <http://www.pup.kalisz.pl>

2013	2 157 883	13,4
2014	1 825 180	11,4
2015	1 563 339	9,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Tabela 2. Poziom bezrobocia rejestrowanego w Kaliszu w latach 2006 – 2015

Rok									
2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Liczba bezrobotnych (w liczbach bezwzględnych)									
5 491	3 436	2 714	3 976	4 100	3 743	4 057	4 011	3 298	2 598

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

W skali całego kraju obserwuje się istotny spadek liczby bezrobotnych, który nastąpił w latach 2007-2008, w porównaniu do roku 2006. Jednak w latach 2009 – 2012 odnotowano stały wzrost liczby zarejestrowanych osób bezrobotnych. Spadek liczby bezrobotnych w latach 2007-2008 wynikał z obserwowanego w tym czasie ożywienia gospodarczego, a także dużej migracji w poszukiwaniu pracy do innych krajów Unii Europejskiej. Światowy kryzys gospodarczy w roku 2009, który w istotny sposób dotknął także kraje zachodniej Europy, przyczynił się do tak zwanej „fali powrotów” Polaków z innych krajów europejskich, którzy zaczęli rejestrować się w Polsce jako osoby bezrobotne. Wiele firm polskich, a także filii zagranicznych koncernów, na skutek kryzysu, zawiesiło lub zlikwidowało swoją produkcję w kraju, względnie przeniósł swoje zakłady do krajów azjatyckich, co bez wątpienia wpłynęło na podniesienie wskaźnika procentowego wzrostu bezrobocia w roku 2009. W mieście Kaliszu tendencje były podobne. Istotny wzrost liczby osób pozostających bez pracy przypada na rok 2012, w stosunku do danych z roku 2009, natomiast w roku 2015 wystąpiło najniższe bezrobocie w całym analizowanym okresie. Analizując zmiany poziomu bezrobocia oraz jego dynamikę, należy zwrócić uwagę, iż wpływ na to miały także zmiany sposobu rejestrowania bezrobotnych, a także samo definiowanie osoby bezrobotnej. W Polsce dostępne są dwa, najważniejsze źródła informacji o bezrobociu. Jednym są rejestry bezrobotnych, które sporządzają urzędy pracy, drugim natomiast Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL), prowadzone przez GUS. Każde z tych źródeł ma swoją specyfikę, która wynika między innymi z różnych kryteriów określania osoby bezrobotnej. Wobec tego każde z tych źródeł podaje nieco inną wielkość bezrobocia. Istotne znaczenie dla zdiagnozowania sytuacji na rynku pracy ma ocena płynności bezrobocia,

a więc analiza napływu do i odpływu z bezrobocia. Pozwala ona bowiem wnioskować o elastyczności rynku pracy.

5. Przestrzenne zróżnicowanie bezrobocia – bezrobocie w Kaliszu na tle kraju.

Bezrobocie w ujęciu ogólnopolskim jest obrazem bardzo uśrednionym i niewiele mówiącym o skali tego zjawiska społecznego. Bardziej precyzyjny obraz uzyska się, analizując to zagadnienie w ujęciu przestrzennym, gdyż wówczas pozwoli ono lepiej ocenić omawiany problem, zwłaszcza dla społeczności lokalnych i regionalnych. Ograniczając analizę do regionalnego zróżnicowania bezrobocia i przyjmując, że regiony pokrywają się z administracyjnym podziałem kraju na województwa, regionalną strukturę bezrobocia można wyrazić za pomocą bezrobocia w poszczególnych województwach. Oznacza to, iż na mapie Polski można wyraźnie wskazać województwa, które w ostatnich latach charakteryzowały się wysoką stopą bezrobocia oraz takie, w których była ona stosunkowo niska. Analizując zróżnicowanie przestrzenne bezrobocia w Polsce, należy pamiętać o funkcjonującym od początku 1999 roku, nowym podziale administracyjnym kraju, który odzwierciedla jednak problemy na rynku pracy z poprzedniego podziału administracyjnego na 49 województw. Najwyższe bezrobocie ma miejsce na obszarach zacofanych pod względem rozwoju gospodarczego, głównie o charakterze rolniczym. Dokonywane na tych obszarach przekształcenia własnościowe spowodowały, że byli pracownicy państwowych gospodarstw rolnych stali się bezrobotnymi, a skutki tych przekształceń z lat 90. odczuwalne są do dziś. Są to również regiony, w których brakuje inwestycji, zarówno krajowych jak i zagranicznych, które ograniczyłyby bezrobocie (tabela 3).

Tabela 3. Stopa bezrobocia w Polsce według województw i m. Kaliszu w latach 2006-2015 (w %)

Wszczęólnienie	ROK									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]
POLSKA	14,8	11,2	9,5	12,1	12,4	12,5	13,4	13,4	11,4	9,8
ŁÓDZKIE	14,7	11,2	9,2	11,9	12,2	12,9	14,0	14,1	11,8	10,3
MAZOWIECKIE	11,8	9,0	7,3	9,0	9,7	9,8	10,7	11,1	9,6	8,4
MAŁOPOLSKIE	11,3	8,7	7,5	9,7	10,4	10,5	11,4	11,5	9,7	8,4
ŚLĄSKIE	12,7	9,2	6,9	9,4	10,0	10,2	11,1	11,3	9,6	8,2
LUBELSKIE	15,5	13,0	11,2	12,9	13,1	13,2	14,2	14,4	12,6	11,7

PODKARPACKIE	16,4	14,2	13,0	15,9	15,4	15,5	16,4	16,3	14,6	13,2
PODLASKIE	13,3	10,4	9,7	12,8	13,8	14,1	14,7	15,1	12,9	11,8
ŚWIĘTOKRZYSKIE	17,7	14,9	13,7	15,1	15,2	15,2	16,0	16,6	14,1	12,5
LUBUSKIE	19,0	14,0	12,5	16,2	15,5	15,4	15,9	15,7	12,5	10,6
WIELKOPOLSKIE	11,7	7,8	6,4	9,2	9,2	9,1	9,8	9,6	7,6	6,2
Powiat m. Kalisz	11,5	7,3	5,8	8,4	8,6	7,8	8,4	8,3	6,8	5,4
ZACHODNIO-POMORSKIE	21,5	16,4	13,3	17,1	17,8	17,6	18,2	18,0	15,5	13,3
DOLNOŚLĄSKIE	16,6	11,4	10,0	12,8	13,1	12,4	13,5	13,1	10,4	8,6
OPOLSKIE	16,2	11,9	9,8	12,9	13,6	13,3	14,4	14,2	11,8	10,2
KUJAWSKO-POMORSKIE	19,2	14,9	13,3	16,2	17,0	17,0	18,1	18,2	15,5	13,3
POMORSKIE	15,3	10,7	8,4	11,9	12,3	12,5	13,4	13,2	11,1	9,0
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	23,6	18,7	16,8	20,7	20,0	20,2	21,3	21,6	18,7	16,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS

Z tabeli 3 wynika, iż w latach 2006-2015 najwyższy poziom bezrobocia występował w północnej i północno – wschodniej części kraju oraz w Polsce zachodniej i centralnej. Obszary te rozdzielone są województwami silniej rozwiniętymi gospodarczo jak np. pomorskie, czy wielkopolskie. Zdecydowanie korzystniejsza sytuacja wystąpiła w obszarze województw centralno – zachodnich i południowych oraz w województwie mazowieckim. Wysokie jest terytorialne zróżnicowanie bezrobocia, będące wynikiem zarówno nierównomiernego rozwoju społeczno – gospodarczego regionów, jak i ich położenia geograficznego. Rozpiętość wskaźnika bezrobocia na poziomie województw zmniejsza się. Należy podkreślić, że w Kaliszu w analizowanym okresie odnotowywano najniższą stopę bezrobocia, w porównaniu do danych ogólnopolskich z poszczególnych województw, a także w odniesieniu do województwa wielkopolskiego. W końcu 2015 r. różnica pomiędzy najniższą stopą bezrobocia w Kaliszu i najwyższą stopą bezrobocia w województwie warmińsko-mazurskim wynosiła niemal 11 punktów procentowych. Można stwierdzić, że jeśli ta tendencja się utrzyma w Kaliszu bezrobocie zaczyna być zjawiskiem obojętnym, nie wpływającym negatywnie na lokalną gospodarkę, czy życie społeczne.

6. Struktura bezrobocia

Sytuację na rynku pracy charakteryzuje nie tylko poziom, ale również struktura bezrobocia. Jest to wyrażony w procentach stosunek poszczególnych grup

bezrobotnych wyróżnionych według różnych cech do całej zbiorowości bezrobotnych. Dostępne dane statystyczne umożliwiają dokonanie charakterystyki struktury bezrobocia, m.in. ze względu na:

- cechy demograficzne: płeć i wiek,
- kwalifikacje wyrażone poziomem wykształcenia,
- czas pozostawania bez pracy,
- jednostki terytorialne (np. region, województwo, powiat).

Strukturę bezrobocia można analizować według każdej z wymienionych cech oddzielnie lub też kojarzyć cechy ze sobą i badać strukturę ze względu na dwie cechy rozpatrywane łącznie.

7. Bezrobotni wg płci

Struktura bezrobotnych według płci jest podstawowym wyróżnikiem demograficznym wszelkich zbiorowości ludzkich (tabela 4 i 5).

Tabela 4. Liczba bezrobotnych mężczyzn w m. Kaliszu i Polsce w latach 2006-2015 (stan na koniec roku-w liczbach bezwzględnych)

Województwa	Rok									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Osoba									
POLSKA	1 003 706	729 225	640 317	926 259	939 914	922 472	1 037 629	1 058 427	885 532	747 201
ŁÓDZKIE	76 162	57 591	46 602	64 696	65 360	67 536	76 171	77 663	64 143	55 006
MAZOWIECKIE	137 149	102 482	84 378	116 530	123 262	124 535	141 904	149 396	130 268	111 843
MAŁOPOLSKIE	58 692	43 590	40 116	62 387	66 704	66 291	76 984	79 900	66 227	55 412
ŚLĄSKIE	92 462	64 421	49 677	78 522	83 029	81 817	93 143	97 161	81 574	67 843
LUBELSKIE	68 439	55 372	47 593	59 778	60 324	60 252	66 693	69 190	60 553	55 328
PODKARPACKIE	63 756	53 233	51 445	70 786	68 904	68 805	75 927	76 801	67 627	59 935
PODLASKIE	29 257	22 704	22 726	33 020	33 551	34 184	37 152	38 586	32 916	30 076
ŚWIĘTOKRZYSKIE	45 985	37 354	35 053	41 931	40 942	40 316	44 140	46 286	38 853	33 444
LUBUSKIE	32 274	21 802	20 373	29 445	27 618	26 421	28 917	28 225	22 135	18 085

WIELKOPOLSKIE	63 271	38 635	34 877	60 524	59 461	56 585	66 610	65 042	50 568	39 504
Powiat m. Kalisz	2 203	1324	1136	1890	1891	1678	1 906	1 858	1618	1255
ZACHODNIOPO- MORSKIE	60 320	41 685	34 632	51 606	52 779	50 332	53 712	53 243	44 670	36 511
DOLNOŚLĄSKIE	80 982	54 696	50 512	71 941	72 582	67 200	77 092	75 764	59 044	48 373
OPOLSKIE	24 613	17 147	14 861	22 894	22 974	21 856	24 784	24 596	20 092	16 437
KUJAWSKO- POMORSKIE	66 332	47 176	44 292	62 022	63 705	61 368	68 340	69 143	57 033	46 888
POMORSKIE	49 020	30 737	25 467	47 330	48 905	46 078	51 807	51 473	42 675	33 089
WARMIŃSKO- MAZURSKIE	54 992	40 600	37 713	52 847	49 814	48 896	54 253	55 958	47 154	39 427

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Tabela 5. Liczba bezrobotnych kobiet w m. Kaliszu i Polsce w latach 2006-2015
(stan na koniec roku-w liczbach bezwzględnych)

Województwa	Rok									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Osoba									
POLSKA	1 305 704	1017 348	833 435	966 421	1 014 792	1 060 204	1 099 186	1 099 456	939 648	816 138
ŁÓDZKIE	84 536	65 557	52 589	63 409	66 257	71 116	74 865	73 963	62 014	54 504
MAZOWIECKIE	148 463	117 442	93 650	107 950	115 079	122 204	130 023	133 800	119 509	104 684
MAŁOPOLSKIE	86 569	69 012	57 697	67 620	75 517	78 803	84 177	84 534	72 800	64 189
ŚLĄSKIE	137 357	101 539	73 071	89 903	98 169	104 370	112 316	111 135	94 101	80 665
LUBELSKIE	73 324	62 774	53 968	57 459	59 385	62 189	64 432	64 852	56 316	52 567
PODKARPACKIE	81 490	73 127	64 122	71 158	73 359	77 403	77 880	77 415	70 305	63 579
PODLASKIE	32 516	26 092	23 095	28 149	30 210	31 736	31 553	32 303	27 478	24 943
ŚWIĘTOKRZYSKIE	53 421	45 985	42 663	41 888	41 199	42 901	42 568	43 838	36 581	32 687
LUBUSKIE	40 542	30 491	25 938	31 617	31 607	32 713	31 697	31 580	24 980	21 263

WIELKOPOLSKIE	105 818	74 192	56 564	73 039	75 711	78 369	81 292	79 790	65 842	53 807
Powiat m. Kalisz	3 288	2112	1578	2086	2 209	2 065	2151	2 153	1680	1343
ZACHODNIOPO- MORSKIE	78 546	61 556	47 888	54 299	57 185	58 572	58 809	57 820	49 795	42 882
DOLNOŚLĄSKIE	104 435	72 761	63 378	74 319	77 700	76 375	80 277	77 794	62 518	51 579
OPOLSKIE	35 445	26 191	20 837	24 235	25 801	26 173	26 991	27 040	22 269	19 766
KUJAWSKO- POMORSKIE	93 729	76 067	65 964	72 105	75 696	78 254	80 499	81 002	70 078	60 367
POMORSKIE	76 931	56 167	42 304	52 937	55 789	60 589	62 837	62 675	54 077	44 573
WARMIŃSKO- MAZURSKIE	72 582	58 395	49 707	56 334	56 128	58 437	58 970	59 915	50 985	44 083

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

W analizowanym okresie sytuacja kobiet na rynku pracy w m. Kaliszu była gorsza, niż sytuacja mężczyzn i nie odbiegała od sytuacji w całym kraju. Wynika to z faktu, iż znacznie łatwiej traciły one pracę oraz miały większe trudności ze znalezieniem ponownego zatrudnienia. Kobiety były bardziej zagrożone bezrobociem już od początku okresu transformacji. Najbardziej znaczące różnice pomiędzy wysokością bezrobocia wśród kobiet i mężczyzn wystąpiły w latach 2006-2008, a dysproporcje zmniejszyły się dopiero w roku 2009. Uczestnictwo w pracy zawodowej jest silnie uwarunkowane przez płeć oraz związane z nią role społeczne. Według danych GUS odsetek kobiet w ogólnej liczbie bezrobotnych kształtował się w analizowanym okresie w przedziale od 46% do 65% w zależności od województwa. W Kaliszu udział procentowy kobiet w analizowanym okresie kształtował się na poziomie około 52%¹⁵, nie można więc mówić o jakiegokolwiek wyjątkowości zjawiska. Problem znaczących różnic w strukturze bezrobocia według płci wynika z pewnością z przebiegu karier zawodowych kobiet związanej z macierzyństwem, a także dyskryminacją na rynku pracy. Kobiety, mimo dobrego wykształcenia, napotykają na liczne bariery na rynku pracy, zwłaszcza przy zmniejszaniu się zatrudnienia w sektorze publicznym. Na pewne złagodzenie sytuacji może wpłynąć rozwój sektora usług, w którym kobiety zwykle odnajdują się łatwiej, niż np. w przemyśle, zwłaszcza w przemyśle wysokiej techniki. W Kaliszu większe zagrożenie kobiet, związane z brakiem pracy zostało spowodowane przede wszystkim upadkiem gałęzi przemysłu zatrudniających głównie kobiety (odzieżowy, włókienniczy, rolno – spożywczy), reformą oświaty, służby zdrowia i administracji, skala tego zjawiska jednak się zmniejsza.

¹⁵ Na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS za lata 2006-2015.

8. Bezrobotni wg wieku

Równie ważną cechą demograficzną rozróżniającą bezrobotnych jest wiek. Analiza bezrobocia prowadzona z punktu widzenia wieku bezrobotnych uświadamia, iż dotyczy ono głównie osoby młode. Znaczący odsetek osób młodych w strukturze osób bezrobotnych jest zjawiskiem szczególnie groźnym, gdyż dotyczy uczestników rynku pracy w najlepszym wieku potencjalnej aktywności zawodowej i możliwości twórczych tych osób. Przymusowa bezczynność u progu aktywności zawodowej uniemożliwia prawidłowy rozwój społeczny i start w dorosłe życie. Brak środków do życia, niespełnione aspiracje życiowe powodują, iż bezrobotna młodzież jest szczególnie narażona na zjawiska patologii społecznej. Wiek nie jest jednak jedyną cechą związaną z tym problemem. Z wiekiem bowiem skorelowane są cechy, które w sposób istotny wpływają na sytuację ludzi młodych na rynku pracy. Można wskazać takie, które stanowią barierę w zatrudnieniu i takie, które je stymulują (tabela 6).

Tabela 6. Liczba bezrobotnych według wieku w m. Kaliszu i Polsce w latach 2006 – 2015 (stan na koniec roku – w liczbach bezwzględnych)

Wiek	Rok									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Osoby (w liczbach bezwzględnych)									
Do 24 lat	476 701	332 669	304 553	425 869	428 296	416 077	424 227	401 037	301 952	236 837
w tym w m. Kaliszu	668	434	380	659	605	564	530	462	304	253
25 – 34 lata	641 554	485 159	418 740	547 837	570 883	581 883	627 469	613 563	509 411	429 799
w tym w m. Kaliszu	1 563	918	767	1 144	1 170	1 009	1 046	1 005	815	626
35 – 44 lata	460 186	336 904	273 866	345 393	358 777	373 406	418 101	435 364	382 125	332 887
w tym w m. Kaliszu	1 222	715	571	815	866	832	931	1 012	817	628

45 – 54 lata	576 827	443 736	347 923	404 377	397 186	385 315	400 354	403 014	339 614	287 907
w tym w m. Kaliszu	1 600	1 002	726	964	975	863	958	899	747	565
55 i więcej	154 142	148 105	128 670	169 204	199 564	225 995	266 664	304 905	292 078	275 909
w tym w m. Kaliszu	308	371	438	367	270	394	484	475	592	633
Bezrobotni w Kaliszu ogółem	5 491	3 436	2 714	3 976	4 100	3 743	4 057	4 011	3 298	2 598

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Zachodzące zmiany demograficzne mają odbicie w strukturze zarejestrowanych bezrobotnych, gdzie coraz wyraźniej zauważalny jest proces starzenia się bezrobotnych.

W analizowanym okresie w Kaliszu najbardziej wzrosła liczba bezrobotnych w wieku 55 lat i powyżej (w liczbach bezwzględnych). Fakt starzenia się bezrobotnych i wolniejszego spadku bezrobotnych w najstarszych grupach wiekowych związany jest w znacznym stopniu ze zmianami demograficznymi, czyli obserwowanym starzeniem się społeczeństwa. Rezultatem zmian demograficznych jest gwałtowne zmniejszanie się liczby dzieci i młodzieży, co dotyczy oczywiście także m. Kalisza. Należy też zwrócić uwagę na znaczną migrację ludzi młodych, których wielu, być może na stałe, opuściło miasto. Zjawiskiem bardzo niekorzystnym jest to, że w Kaliszu niemal 50% bezrobotnych stanowiły w analizowanym okresie osoby w najefektywniejszym wieku produkcyjnym, między 25-44 rokiem życia.

9. Poziom wykształcenia osób bezrobotnych

Dostępne dane statystyczne pozwalają na dokonanie oceny struktury bezrobocia ze względu na poziom wykształcenia. Z zawartych w tabeli 7 danych, dotyczących wykształcenia bezrobotnych wynika, iż najbardziej zagrożone problemem bezrobocia są osoby posiadające wykształcenie zasadnicze zawodowe oraz gimnazjalne, podstawowe i niepełne podstawowe.

Tabela 7. Liczba i struktura bezrobotnych według wykształcenia w m. Kaliszu i Polsce w latach 2006 – 2015 (stan na koniec roku)

Wykształcenie	Rok									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Osoby (w liczbach bezwzględnych)									
Wyższe	140 718	120 232	124 848	178 328	204 679	225 832	250 989	258 815	225 441	200 245
w tym w m. Kaliszu	501	427	407	574	566	548	588	570	466	362
Policealne i średnie zawodowe	508 762	386 232	328 485	418 381	429 867	440 693	472 460	476 074	401 041	340 799
w tym w m. Kaliszu	1 325	852	636	865	876	774	882	860	682	516
Średnie ogólnokształcące	194 866	158 977	150 106	203 800	213 148	214 463	226 270	228 802	191 855	164 558
w tym w m. Kaliszu	430	297	232	350	353	307	325	344	266	194
Zasadnicze zawodowe	713 917	516 563	422 057	547 725	556 193	555 826	603 912	605 664	504 267	424 924
w tym w m. Kaliszu	1 426	808	666	998	1 077	1 012	1 037	1 038	853	680
Gimnazjalne i poniżej	751 147	564 569	448 256	544 446	550 819	545 862	583 184	588 528	502 576	432 813
w tym w m. Kaliszu	1 809	1 052	773	1 189	1 228	1 102	1 225	1 199	1 031	846
Bezrobotni w Kaliszu ogółem	5 491	3 436	2 714	3 976	4 100	3 743	4 057	4 011	3 298	2 598

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Wraz ze zwiększaniem się liczby wyższych uczelni w Polsce, rozszerzeniem oferty edukacyjnej i łatwiejszym dostępem absolwentów szkół średnich i możliwością kontynuowania nauki zarówno na studiach zawodowych, jak i magisterskich oraz wyższymi oczekiwaniami i ambicjami młodzieży w porównaniu do początku lat 90. znacznie zwiększyła się liczba studentów uczelni wyższych

i absolwentów, legitymujących się wyższym wykształceniem. Ta liczna grupa osób, wcześniej w ograniczonym stopniu reprezentowana wśród osób bezrobotnych i ciesząca się zainteresowaniem pracodawców, zaczęła odczuwać podobne problemy jak pozostała bezrobotna młodzież. Jednocześnie zarówno wśród ludności ogółem, jak i w poszczególnych grupach ze względu na aktywność ekonomiczną wzrasta odsetek osób legitymujących się dyplomami wyższych uczelni. W Kaliszu, w którym funkcjonują dwie duże uczelnie wyższe, odsetek bezrobotnych, legitymujących się dyplomem ukończenia studiów wynosił od 13-15% wszystkich bezrobotnych zarejestrowanych w mieście. Jest to wskaźnik wyższy, niż średnia krajowa, wynosząca 11-12%, co powinno skłaniać do refleksji przede wszystkim w zakresie ciągłego dostosowywania oferty kształcenia do potrzeb lokalnego rynku pracy przez uczelnie wyższe. Najwięcej bezrobotnych w mieście występuje wśród osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym oraz gimnazjalnym lub niższym, a także policealnym i średnim zawodowym. Mimo, że posiadanie zawodu ma coraz większe znaczenie na rynku pracy i w kraju widoczna jest tendencja spadkowa udziału bezrobotnych z wykształceniem zawodowym, to w m. Kaliszu w tej grupie występuje najwyższe bezrobocie. Może to wynikać z faktu, że lokalny rynek pracy nie oferuje zatrudnienia osobom posiadającym zawód, z przewagi handlu nad sektorem usług, zaniku niewielkich zakładów produkcyjnych. Inną, możliwą przyczyną jest też dość znaczny udział tej grupy bezrobotnych w bezrobociu rejestrowanym, wykonujących natomiast swoją pracę „na czarno”. Osoby z wykształceniem wyższym nadal mają w mieście Kaliszu największe szanse na zatrudnienie. Stosunkowo niski jest również odsetek bezrobotnych, posiadających wykształcenie średnie ogólnokształcące. Jest to w dużej mierze związane z podejmowaniem dalszej nauki przez te osoby.

10. Struktura bezrobocia według czasu pozostawiania bez pracy

Pojawianie i zwiększanie się liczby bezrobotnych w kolejnych miesiącach oraz latach powoduje ujawnienie problemu czasu pozostawiania bez pracy dla każdego z niepracujących. Istotne znaczenie ma analiza bezrobocia z punktu widzenia czasu pozostawiania bez pracy. Obecnie obowiązują kategorie czasu pozostawiania bez pracy: do 12 miesięcy i powyżej 1 roku. Najważniejszą kwestią jest ustalenie odsetka osób, które są długotrwale bezrobotne, tzn. pozostają bez pracy i poszukują jej 12 miesięcy lub dłużej. Ten typ bezrobocia jest szczególnie niebezpieczny zarówno ze względów społecznych, jak i ekonomicznych. Osoba, która traci pracę na długi okres czasu czuje się zepchnięta na margines społeczeństwa, odrzucona, samotna. Bezrobocie długookresowe pociąga za sobą nie tylko koszty indywidualne, które ponosi bezpośrednio osoba dotknięta bezrobociem i jej rodzina, ale także znaczące koszty społeczne. Bezrobocie to może przejawiać się w formie ciągłego pozostawiania bez pracy i poszukiwania jej w ciągu 12 miesięcy lub dłużej, bądź też w formie bezrobocia wielokrotnego, które w okresie kilku lat trwa łącznie dłużej niż 12 miesięcy. Takie wielokrotne powroty bezrobotnych do rejestrów urzędów pracy, zwłaszcza

w małych miastach i na wsiach, są jednym z przejawów bardzo trudnej sytuacji na rynku pracy (tabela 8).

Tabela 8 Bezrobotni w m. Kaliszu i Polsce pozostający bez pracy powyżej roku w latach 2006-2015 (stan na koniec roku)

	Rok									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Osoby (w liczbach bezwzględnych)									
Polska	1 139 446	787 243	501 339	488 898	568 687	685 237	757 239	827 080	760 056	620 855
Kalisz	2 833	1 586	658	605	919	1 020	1 008	1 358	1 150	818
Bezrobotni w Kaliszu ogółem	5 491	3 436	2 714	3 976	4 100	3 743	4 057	4 011	3 298	2 598

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Udział kaliskich bezrobotnych długookresowo w ogólnym bezrobociu utrzymuje się w całym badanym okresie na wysokim poziomie, choć obserwuje się tendencję spadkową. W latach 2006-2007 osoby długotrwale bezrobotne stanowiły w mieście, podobnie jak w skali kraju ok. 45% ogółu bezrobotnych, czyli niemal co druga zarejestrowana osoba ponad rok pozostawała bez pracy. W latach 2008-2009 najszybciej zmniejszała się liczba bezrobotnych najdłużej oczekujących na podjęcie zatrudnienia. Statystyka rynku pracy nie zawiera informacji na temat tego, ile maksymalnie czasu osoba znajduje się w ewidencji bezrobotnych. W końcu 2015 r. w ewidencji urzędów pracy zarejestrowanych było ponad 620,8 tys. Osób pozostających bez pracy powyżej 12 miesięcy od momentu zarejestrowania się. Osoby te stanowiły 39% ogółu bezrobotnych (wobec 37% w końcu 2006 r.), czyli niemal czterech na 10 bezrobotnych pozostawało bez pracy ponad rok. Warto podkreślić, że w m. Kaliszu w 2009 r. było to zaledwie 15% osób, natomiast w ostatnich dwóch latach udział ten zwiększył się o 100% i wynosi około 30%.

11. Zakończenie

Niniejsza praca zrealizowała założony cel, charakteryzując najistotniejsze zagadnienia, związane ze specyfiką zjawiskiem bezrobocia w m. Kaliszu w latach 2006-2015. Przedstawiono zmiany w poziomie bezrobocia w analizowanym okresie, jego społeczne zróżnicowanie. Wyniki przeprowadzonych analiz pozwalają na sformułowanie ogólnych wniosków. Przyczyny bezrobocia są zjawiskiem nie-

zwykle złożonym, a skutki, jakie niosą się odczuwalne w sferze ekonomicznej, psychospołecznej i politycznej. Analizując zjawisko należy rozpatrywać je nie tylko w kontekście ogólnym-społecznym, ale także, jako problem odnoszący się do jednostki. Poziom bezrobocia w m. Kaliszu, na tle danych ogólnopolskich, pozostawał na bardzo niskim poziomie na przestrzeni minionych 10 lat, choć oczywiście podlegał wahaniom. Rekordowo niski poziom odnotowano w 2015 roku, kiedy można już mówić o marginalnym bezrobociu w mieście, co na tle danych z innych części kraju jest zjawiskiem niezwykle optymistycznym i korzystnym. Wśród osób bezrobotnych w mieście, podobnie jak w skali całego kraju dominują kobiety, które także dłużej pozostają bez pracy, w porównaniu z mężczyznami. Wykształcenie nie zwiększa obecnie w istotny sposób szans na rynku pracy w mieście. Obserwuje się rosnący poziom bezrobocia wśród osób z wyższym wykształceniem, co powinno być przedmiotem szczególnej troski władz oświatowych: doskonalenie szkolnictwa zawodowego na terenie miasta oraz władz uczelni wyższych w celu ciągłego dostosowywania ofert kształcenia na kierunkach pożądanym na lokalnym rynku pracy. Działania te wpłyną również korzystnie na zahamowanie niekorzystnych tendencji demograficznych tj. przede wszystkim wyludnianiu się miasta.

Wśród osób pozostających bez pracy w mieście przeważają długookresowo bezrobotni. Utrzymywanie się w analizowanym okresie większego zagrożenia ryzykiem bezrobocia niektórych grup społecznych, charakteryzujących się określonymi cechami, a także podobnego rozmieszczenia przestrzennego jest zjawiskiem, które budzi niepokój. Należy zaznaczyć, że utrwalenie się bezrobocia w określonych grupach społecznych może prowadzić do ich marginalizacji, a co za tym idzie pozbawienia szans na poprawę swojej sytuacji. Doraźne interwencje na rynku pracy mają zawsze charakter doraźny i ograniczony, a walka z bezrobociem powinna polegać przede wszystkim na aktywnych, systemowych rozwiązaniach aktywizujących rynek pracy. Pasywne formy walki z bezrobociem sprzyjają faktycznie wykluczaniu osób jeszcze aktywnych zawodowo.

Bibliografia:

1. Begg, David. Vernasca, Gianluigi. Fischer, Stanley. Dornbusch, Rudiger. *Makroekonomia*. Warszawa: PWE, 2014.
2. red. Dach, Zofia. Szopa, Bogumiła. *Podstawy makroekonomii*. Kraków: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, 2004.
3. red. Milewski, Roman. *Podstawy ekonomii*. Warszawa: PWN, 2005.
4. Młonek, Krystyna. *Bezrobocie w Polsce XX wieku w świetle badań*. Warszawa: Krajowy Urząd Pracy, 1999.
5. Młonek, Krystyna. *Młodzież na rynku pracy w Polsce w świetle badań*. Warszawa: Krajowy Urząd Pracy, 1996.
6. Unolt, Jerzy. *Ekonomiczne problemy rynku pracy*. Warszawa: PWE, 1996.

Strony internetowe

1. <http://www.bdl.stat.gov.pl>
2. <http://www.pup.kalisz.pl>

dr PIOTR PAGÓRSKI
PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA
IM. PREZYDENTA STANISŁAWA WOJCIECHOWSKIEGO
W KALISZU
ppp54@poczta.onet.pl

KATARZYNA ŁUSZCZEK – ABSOLWENTKA PWSZ W KALISZU

FUNDUSZE UNIJNE WYKORZYSTYWANE W GMINIE CZAJKÓW

STRESZCZENIE

Fundusze europejskie na poziomie samorządowym, czy to istotna część wydatków na poziomie gminy? Autorzy niniejszego artykułu rozpoznali poziom zasilania w środki europejskie oraz kierunki ich wydatkowania w jednej z gmin powiatu ostrzeszowskiego. Wyniki badania potwierdziły tezę, że środki unijne są istotne dla obywateli szczególnie w gminach małych posiadających skromne budżety. Kierunki wydatkowania tych środków to ochrona środowiska, kultura i sport oraz infrastruktura drogowa. W artykule udowodniono, że 2 mln zł to jest majątek, z którego warto korzystać dla dobra mieszkańców gminy.

SUMMARY

European funds at local government level, whether it is a significant part of the expenditure at the municipal level? The authors of this article recognized the level of funding from the European funds and the directions of their spending in one of the communes in Ostrzeszow county. The study confirms the thesis that EU funds are important for the citizens especially in small municipalities with modest budgets. Directions spending of these funds is to protect the environment, culture, sport and road infrastructure. The article proved that 2 million zlotys is the property in which you should use for the benefit of local residents.

1. Wstęp

Gmina jest najmniejszym elementem samorządów lokalnych w Polsce. Wspólnotę gminną tworzą wszyscy mieszkańcy oraz jej terytorium. Istnieje wiele ważnych argumentów, dla których warto rozważać finansowanie nawet najmniejszych polskich gmin. Po zmianach jakie zaszły w kraju gmina zyskała zupełnie inne znacznie, uzyskała szereg nowych kompetencji oraz zadań. Najważniejszym jednak jest to, że od jej kondycji finansowej zależy sytuacja mieszkańców. Gmina bowiem wpływa bezpośrednio na poziom oświaty, opieki społecznej czy rozwój poprzez inwestycje, może walczyć również z bezrobociem między innymi stwarzając możliwości rozwoju istniejących przedsiębiorstw lub tworzenie podstaw do powstawania nowych. Od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej gmina stoi przed trudnym zadaniem, jakim jest pozyskiwanie środków pomocowych

oferowanych przez Unię. Za okres objęty badaniem przyjęto czas funduszy unijnych w latach 2007-2013. Składał się on z szeregu różnych programów pomocowych ukierunkowanych przede wszystkim na rozwój polskiej wsi. Gmina Czajków będąca gminą wiejską nastawiona na rozwój, w szczególności szukała wsparcia z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w skrócie zwanego PROW. Środki pozyskane z Unii Europejskiej często dofinansowują inwestycje nawet w 80%.

Gmina jako samodzielna jednostka wykonuje zadania własne i zlecone na rzecz społeczności lokalnej. Większości przedsięwzięć finansowana jest ze środków własnych, wiele jest dofinansowywanych z budżetów szczebla nadrzędnego.

Podmiotem pracy jest gmina Czajków, leżąca w południowej części województwa Wielkopolskiego. Pierwsze wzmianki w pismach archeologicznych o osadnictwie na tych terenach pochodzą z IV wieku p. n. e.. Czajków jest najmniejszą gminą powiatu Ostrzeszowskiego, w terytorium gminy znajduje się jedynie 70,80 km².

Celem opracowania jest zaprezentowanie budżetu gminy Czajków w latach 2011-2013, ze szczególnych uwzględnieniem inwestycji dofinansowywanych ze środków pozyskanych z funduszy Unii Europejskiej.

2. Fundusze strukturalne Unii Europejskiej

Najważniejszym instrumentem skracania dystansów rozwojowych państw członkowskich jest prowadzona polityka strukturalna. Przesłanki do jej pojawienia się pochodzą już z Traktatu Rzymskiego. Dokumentem, który określa Fundusze Europejskie na lata 2007-2013 jest Narodowa Strategia Spójności. Celem głównym Narodowej Strategii Spójności jest poprawa konkurencyjności gospodarki, którą oparto o przedsiębiorczość, tym samym zapewniając więcej miejsc pracy oraz większej spójności w dziedzinie społecznej, gospodarczej, przestrzennej.¹

Strategia ta określa obszary działania oraz priorytety do wdrażania funduszy unijnych. Cele wyżej wymienionej strategii były realizowane za pomocą programów operacyjnych.²

Fundusze wykorzystywane w Narodowej Strategii Spójności to:

- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR),
- Europejski Fundusz Społeczny (EFS),
- Fundusz Spójności.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego utworzony został w 1975 roku. Jest to podstawowy instrument finansowy służący do realizacji wspólnotowej polityki regionów. Fundusz ten wspiera również współpracę transgraniczną, transnarodową i międzyregionalną. Głównymi celami Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego jest tworzenie nowych miejsc pracy, zapewnienie rozwoju regionów na zbliżonym poziomie, a także wzmocnienie pozycji konkurencyjnej regionów oraz ich nowoczesności. Misja charakteryzowanego funduszu opiera się na zmniejszeniu nieproporcjonalności rozwoju członkowskich

¹ www.funduszeuropejskie.pl (04-01-2015).

² Jerzy Babiak, *Fundusze Unii Europejskiej, doświadczenie i perspektywy*, (Warszawa, Wydawnictwo Studio Emka, 2006), s. 15.

regionów Wspólnoty Europejskiej. Środki z tego Funduszu kierowane są zatem do regionów, które znacznie odbiegają od średniej rozwoju pozostałych regionów Wspólnoty. Różnice te na przykład widoczne są w przemyśle czy zatrudnieniu.³

Europejski Fundusz Społeczny jest jednym z najstarszych funduszy, został utworzony w 1957 roku. Jego głównym celem powstania było zmniejszanie bezrobocia w państwach członkowskich oraz zwiększenie operatywności zawodowej i geograficznej pracowników tych państw. Środki jakie rozdysponowuje omawiany fundusz przeznaczone są dla różnych regionów oraz osób, które narażone są na długotrwałe bezrobocie, co więcej dla osób do 25 roku życia, które dopiero wchodzi na rynek pracy⁴. Pieniądze te powinny być wykorzystywane na:

- szkolenia w celu podniesienia kwalifikacji indywidualnych,
- doskonalenie szkoleń, oraz dostosowywania ich do wymogów współczesnego rynku pracy,
- szkolenia osób, które pomagają bezrobotnym oraz osób które chcą się przekwalifikować,
- rozwój przedsiębiorczości oraz wspieranie działań, które prowadzą do powstania nowych miejsc pracy,
- badania naukowe oraz promowanie wprowadzanych innowacyjnych technologii,
- ochronę i poprawę dostępu do rynku pracy przez kobiety,
- wspieranie osób na rynku pracy szczególnie narażonych na odtrącenie,
- wspieranie polityki aktywnego rynku pracy.⁵

Fundusz Spójności zwany inaczej Funduszem Kohezji został powołany w roku 1993 jako pomoc dla państw wkraczających do Wspólnoty, których poziom rozwoju znacznie odbiegał od dawnych członków Unii Europejskiej. Fundusz ten miał za zadanie zacierać różnic rozwojowych na poziomie gospodarczym i społecznym państw członkowskich. Uznano, że najważniejsze w podnoszeniu rozwoju będzie podnoszenie tempa wzrostu gospodarczego, głównie poprzez inwestowanie w komunikację, infrastrukturę drogową oraz konkurencyjność państw przy jednoczesnym zachowaniu ścisłych norm ochrony środowiska. Zatem fundusz ten ma zadanie dostarczenie środków na:

- rozbudowę infrastruktury drogowej,
- rozbudowę komunikacji,
- poprawę ochrony środowiska.⁶

Fundusz spójności jest komplementarny do co strukturalnych funduszy Unii Europejskiej. Różnicą jest zasięg pomocy, fundusz ten obejmuje cały kraj. Można

³ Józef Uryga, Wilhelm Magielski, Ilona Bienias, *Środki unijne. Klasyfikacja, funkcjonowanie, ewidencja i rozliczanie*, (Gdańsk: Wydawnictwo ODDK, 2007), 15 i 16.

⁴ Ryszard Michał Czarny, Magdalena Wolszczak, *Unia Europejska a polityka regionów*, (Kielce: Wszechnica Świętokrzyska, 2003), 18.

⁵ Uryga, Magielski, Bienias, *Środki unijne*, 16 i 17.

⁶ Rafał Poździk, *Fundusze unijne, zasady finansowania projektów za środków unijnych w Polsce w latach 2007-2013*, (Lublin: Oficyna Wydawnicza VERBA, 2008), 21.

go zaliczyć do instrumentów polityki strukturalnej ze względu na charakter oraz cel jego działalności.⁷

Wsparcie z Funduszu Spójności otrzymują kraje w których na jednego mieszkańca przypada poniżej 90% PKB średniego Unii Europejskiej, dodatkowo pomoc ta uzależniona jest od indywidualnych starań państw członkowskich.⁸

Cele Narodowej Strategii Spójności w okresie 2007-2013 były realizowane za pomocą programów zarządzanych przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, programów regionalnych zarządzanych przez poszczególne województwa oraz projekty finansowane przez instrumenty strukturalne, którymi były:

A. Program Infrastruktura i Środowisko - głównym celem tego programu było podniesienie atrakcyjności Polski poprzez podniesienie rozwoju infrastruktury technicznej, przy jednoczesnej poprawie ochrony środowiska naturalnego, zdrowia mieszkańców oraz rozwoju mienia kulturalnego regionu. Ponad 66% dofinansowań realizowało pięć celów szczegółowych jakimi były:

- 1) budowa i naprawa zabudowy poprawiająca poziom gospodarczy Polski przy zachowaniu lub poprawie środowiska naturalnego,
- 2) budowa dróg i autostrad w Polsce w celu poprawienia dostępności najważniejszych ośrodków oraz poszerzania alternatyw dla drogowego środka transportu,
- 3) rozwój odnawialnych źródeł energii oraz ograniczenie zużycia energii w Polsce a co za tym idzie zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju,
- 4) wykorzystanie dobra kulturalnego i pamiątek narodowych o znaczeniu światowym w celu poprawy atrakcyjności Polski na tle innych państw,
- 5) poprawienie poziomu pracy i zapewnienie zdrowia pracowników.⁹

Rozkład środków z Programu Infrastruktura i Środowisko przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Środki z Programu Infrastruktura i Środowisko

Cel dofinansowania	Kwota dofinansowania w €
Środowisko	4,80 mld
Transport	19,40 mld
Energetyka	1,70 mld
Kultura	499,00 mln

⁷ Stanisław Naruszewicz, *Polityka spójności Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, (Warszawa: Difin S.A., 2004), 307.

⁸ Poźdżik, *Fundusze unijne*, 21.

⁹ Tamże, 88.

Zdrowie	350,00 mln
Szkolnictwo wyższe	500,00 mln

Źródło: opracowano na podstawie R. Poźdżik, *Fundusze unijne, zasady finansowania projektów za środków unijnych w Polsce w latach 2007-2013*, (Lublin, Oficyna Wydawnicza VERBA), s. 95.

- B. Program Innowacyjna Gospodarka - założono iż program zostanie zrealizowany poprzez wykonanie takich zadań m.in. jak:
- 1) poprawa innowacyjności przedsiębiorstw w Polsce,
 - 2) poszerzenie asortymentu produktów polskich na rynkach międzynarodowych,
 - 3) tworzenie nowych, lepszych miejsc pracy,
 - 4) poprawa polskiego szkolnictwa,

Dofinansowania przyznane z Programu Innowacyjna Gospodarka rozkładały się na dziewięć priorytetów jakimi były: badania i rozwój technologii, infrastruktura, kapitał wspierający innowację, inwestycja w innowacyjne projekty, dyfuzja innowacyjności, poprawa pozycji Polski na rynku międzynarodowym, budowa elektronicznej sieci administracji, rozwój społeczeństwa informatycznego, pomoc techniczna. Udział procentowy poszczególnych przedsięwzięć tego programu prezentuje tabela 2.

- C. Program Kapitał Ludzki - celem tego programu jest jak najlepsze wykształcenie ludności, dotyczące wymiaru zarówno indywidualnego jak i społecznego. W szczególności chodziło o koncentrację strefę zatrudnienia, wykształcenia, integracji w społeczeństwie. Program prowadził do uatrakcyjnienia ofert pracy oraz poprawienia jakości warunków pracowników. Zmniejszał on wykluczenie społeczne osób. Działania przeprowadzone w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki prowadziły do zwiększenia konkurencyjności gospodarki Polskiej. Działania w ramach tego programu były realizowane zarówno na płaszczyźnie centralnej jak i regionalnej.¹⁰

Tabela 2. Świadczenie z Programu Innowacyjna Gospodarka

Priorytet	Procent w ogółu przyznanego świadczenia
Badania i rozwój technologii	13%
Infrastruktura	13%
Kapitał wspierający Innowację	4%
Inwestycja w innowacyjne projekty	36%
Dyfuzja innowacyjności	4%

¹⁰ www.funduszeuropejskie.pl (07-01-2015).

Poprawę pozycji Polski na rynku międzynarodowym	4%
Budowa elektronicznej sieci administracji	8%
Rozwój społeczeństwa informatycznego	15%
Pomoc techniczna	3%

Źródło: opracowano na podstawie M. Jankowska, A. Sokół, A. Wicher, *Fundusze Unii Europejskiej 2007-2013*, (Warszawa, Wydawnictwo CeDeWu.pl, 2008), s. 54.

Polska poprzez Program Współpracy transgranicznej uczestniczyła w następujących programach:

- 1) Polska – Niemcy,
- 2) Polska – Czechy ,
- 3) Polska – Słowacja,
- 4) Polska – Litwa,
- 5) Południowy Bałtyk czyli Polska – Szwecja – Dania – Litwa – Niemcy.

Polska również będzie miała jako zarządca trzy programy:

- 1) Południowy Bałtyk (Polska – Szwecja – Dania – Litwa – Niemcy),
- 2) Polska (woj. Lubuskie) – Niemcy (Brandenburgia),
- 3) Polska – Słowacja.

Działania z programu transgranicznego obejmują takie przedsięwzięcia, jak: wspieranie działalności gospodarczych, poprawa sieci transportowych pomiędzy państwami, ochrona dóbr naturalnych i kulturowych państw objętych projektem, zapobieganie zagrożeń, wykorzystywanie i rozwój infrastruktury, integracja ludności lokalnej w ramach realizacji wspólnych przedsięwzięć, współpraca administracyjna. W ramach programów współpracy transgranicznej mogły być realizowane wszelkie projekty, których inicjatorami były samorządy z Polski przy współpracy z zagranicą. Zasadą przy tych projektach była ich transgraniczność czyli korzyść musiały odnosić wszystkie państwa uczestniczące w projekcie, np. Polska, Niemcy i Szwecja (Południowy Bałtyk).¹¹

Współpraca transnarodowa, dzieliła się na dwa obszary:

- Region Morza Bałtyckiego – państwa uczestniczące w tym projekcie to: Łotwa, Dania, Szwecja Estonia, Finlandia, Litwa, Niemcy, Polska oraz trzy państwa poza Wspólnoty: Białoruś, Norwegia i Rosja.
- Europa Środkowa – kraje uczestniczące obok Polski to Niemcy, Austria, Słowacja, Włochy, Węgry, Czechy, Słowenia i Ukraina.

W ramach programów Współpracy transnarodowej można było realizować większe projekty niż w programach Wspólnoty transgranicznej. Projekty te obejmować mogły takie obszary jak: ochrona środowiska, odnowa miast czy promowanie lokalnej gospodarki. Działania te przeważnie miały charakter nie inwestycyjny, polegały one natomiast na opracowywaniu strategii wraz z jej wdrażaniem, przygotowaniem niezbędnej dokumentacji, do realizacji działań o zasięgu

¹¹ Tamże, 169 i 170.

międzynarodowym. W ramach projektu musiało uczestniczyć co najmniej trzech państw z różnych państw, będących finansującymi projekt. Kolejnym ograniczeniem był fakt iż dwa z tych trzech państw musiały być członkami Unii Europejskiej znajdującymi się jako państwa członkowskie w programach Region Morza Bałtyckiego lub Europa Środkowa.¹²

Program Współpracy Międzyregionalnej - budżet tej współpracy obejmował 321 mln euro i dotyczył całej Unii Europejskiej. Uczestnikami projektów byli partnerzy z dwudziestu siedmiu państw, dodatkowo Norwegia i Szwajcaria. Program ten realizował efektywność polityki regionów, poprawę gospodarki oraz zapobiegał zagrożeniom i rozbudowywał ochronę środowiska. Projekty w ramach programu współpracy międzyregionalnej powinien dotyczyć badań rozwoju technologii, zatrudnienia i podnoszenia kwalifikacji, środowiska naturalnego i radzenia sobie z zagrożeniami oraz przeciwdziałania nim. Partnerzy projektu zgodnie z zasadą obowiązującą w tym programie spośród siebie muszą wybrać partnera wiodącego czyli beneficjenta. Partner wyznaczony na to stanowisko bierze odpowiedzialność za powodzenie przedsięwzięcia, koordynuje zadania związane z przygotowaniem projektu oraz składa wnioski w imieniu wszystkich uczestników projektu. Na konto beneficjenta wpływają środki na refundację dla wszystkich partnerów. Partner wiodący odpowiada za wszelkie działania w ramach projektu oraz za przygotowanie wniosków i raportów dotyczących płatności.¹³

Układ środków Funduszu Strategii Spójności z podziałem na programy operacyjne przy uwzględnieniu krajowej rezerwy na lata 2007-2013 prezentuje tabela 3.

Tabela 3. Układ środków z Funduszu Strategii Spójności z uwzględnieniem programów operacyjnych

Program operacyjny	Przydział środków (w mln euro)	Udział % w alokacji środków
Program Infrastruktura Środowiska	28,30	41,80
Program Innowacyjna Gospodarka	8,70	12,70
Program Kapitał Ludzki	10,00	14,70
16 programów regionalnych	17,30	25,40
Program rozwoju Polski Wschodniej	2,40	3,50
Program Pomocy Technicznej	0,50	0,80
Program Europejskiej Współpracy Terytorialnej	0,70	1,10
Razem	67,90	100

Źródło: opracowano na podstawie www.funduszeuropejskie.pl (08-01-2015r.).

¹² www.funduszeuropejskie.pl (08-01-2015).

¹³ Tamże, (08-01-2015).

Obecnie oprócz funduszy działają również trzy inicjatywy Wspólnotowe:

- JEREMIE jest to inicjatywa wspierająca i poszerzająca dostęp do finansowania rozwoju zwłaszcza mikro-przedsiębiorstw, małych przedsiębiorstw oraz średnich przedsiębiorstw w ramach polityki regionalnej,
- JESSICA oznacza długotrwale wsparcie dla inwestycji miejskich państw członkowskich Unii Europejskiej,
- JASPERS jest to wspólne wsparcie dla projektów realizowanych w regionach Wspólnoty.¹⁴

3. Fundusze pomocowe Unii Europejskiej dla rolnictwa i obszarów wiejskich

Oprócz polityki regionalnej Wspólnota zwraca bardzo dużą uwagę na rolnictwo, rybactwo i rybołówstwo. W Polsce w tym celu funkcjonują dwa programy:

- Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW),
- Programu Operacyjnego, którym jest Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013.¹⁵

Celami Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 była:

- restrukturyzacja, która doprowadzi do poprawy konkurencyjności gospodarstw rolnych,
- racjonalne gospodarowanie ziemią, które spowoduje polepszenie stanu środowiska oraz krajobrazu,
- polepszanie warunków życia ludności obszarów wiejskich oraz promowanie różnorodności działalności gospodarczej.

Program ten posiadał cztery główne osie priorytetowe działania:

- gospodarczy,
- środowiskowy,
- społeczny,
- LEADER.

Priorytet gospodarczy czyli oś pierwsza oznacza poprawę i rozwój infrastruktury związanej z rolnictwem i leśnictwem. Zadania związane z tym obszarem obejmują zakres: odnowy gospodarstw rolnych, ułatwień dla młodych rolników, organizowania szkoleń dla pracowników rolnych i leśnych, wprowadzania programów dla promowania jakości żywności. Oś druga zajmujące się obszarem środowiskowym, dotyczy racjonalnego gospodarowania zasobami gruntów rolnych i leśnych. Zadaniem dotyczącym tego priorytetu są m.in.: dostarczanie wsparcia dla gospodarstw położonych na niekorzystnych obszarach, zalesianie gruntów. Trzecim priorytetem jest oś społeczna, która za zadanie ma doprowadzenie do poprawy warunków życia ludzi na obszarach wiejskich. Zadaniem tego sektora są m.in. promocja turystyki, zagospodarowanie terenu w celach kulturalnych, systemy szkoleń dla podmiotów gospodarczych i tych, którzy planują założenie działalności gospodarczej. Czwarta oś priorytetowa to LEADER, jest to inicjatywa, która została wyodrębniona z Programu Rozwoju Obszarów

¹⁴ Tamże, (08-01-2015).

¹⁵ Tamże, (08-01-2015).

Wiejskich w celu wymiany doświadczeń oddolnych. Inicjatywa ta powinna bazować na działaniach przeprowadzonych przez trzy pozostałe osie priorytetów.¹⁶

Tabela nr 4 przedstawia plan finansowy Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na cały okres czyli na lata 2007-2013 w euro z podziałem na osie.

Tabela 4. Plan finansowy PROW lata 2007-2013 w euro z podziałem na osie

OŚ	OGÓŁ WKŁADU	STAWKA WKŁADU EFPROW (%)	KWOTA EFPROW
OŚ 1	7 869 796 285,00	75,00%	5 902 347 213,00
OŚ 2	5 017 001 520,00	80,00%	4 013 601 216,00
OŚ 3	3 312 186 302,00	75,00%	2 484 139 727,00
OŚ 4	787 500 000,00	80,00%	630 000 000,00
RAZEM	17 253 084 107,00	76,68%	13 230 038 156,00

Źródło: opracowano na podstawie danych z www.minrol.gov.pl(10-01-2015).

Program Operacyjny Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nabrzeżnych Obszarów Rybackich obejmuje tereny, które uzależnione są od rybactwa i rybołówstwa. Dotacje z tego programu kierowane są do rybaków, zakładów zajmujących się przetwórstwem ryb, podmiotów hodujących ryby. Środki mogą otrzymać także rybacy którzy zawiesili swoją działalność, a mają w posiadaniu statek rybacki i zdecydują się go zezłomować lub zmienić jego przeznaczenie. Dofinansowanie może być przeznaczone na modernizację statku rybackiego w celu poprawy warunków pracy pracowników statku. Dotacje z tego programu mogą również otrzymać osoby prowadzące lub planujące prowadzić chów i hodowlę ryb. Finanse otrzymane mogą być inwestowane w budowę lub modernizację obiektów niezbędnych do prowadzenia owej działalności, wyposażenia w urządzenia techniczne, specjalistyczne środki transportu. Program gwarantuje również środki na reklamę i promocję produktów rybnych, a promocja ta gwarantuje większą sprzedaż, i w konsekwencji pozyskiwanie nowych rynków zbytu, także poza granicami kraju. Bardzo ważnym obszarem finansowanym jest pomaganie miejscowościom rybackim i położonym na obszarach uzależnionych od rybołówstwa. Poprawienie warunków życia mieszkańców tych miejscowości wiąże się m.in. z reklamą ekoturystyki, otwarciem obiektów z zabytkami związanymi z rybołówstwem. Warto również wspomnieć, iż dotacje mogą być przeznaczone na finansowanie poprawy ochrony środowiska naturalnego poprzez budowanie na przykład oczyszczalni ścieków.¹⁷

¹⁶ Małgorzata Jankowska, Aneta Sokół, Anna Wicher, *Fundusze Unii Europejskiej 2007-2013*, (Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu, 2009), 84 i 85.

¹⁷ www.funduszeuropejskie.pl (09-01-2015).

4. Formalności związane z pozyskaniem dofinansowania unijnego

Proces pozyskania środków unijnych jest bardzo zawiły i skomplikowany, a przede wszystkim wymaga wiele uwagi i poprawności działania. Pierwszym krokiem w procesie starania się o środki z Funduszy Unijnych jest opracowanie projektu przedsięwzięcia. Musi być on starannie dopracowany pod względem formalnym i merytorycznym do wymogów programu operacyjnego lub regionalnego programu operacyjnego, którego projekt ma dotyczyć. Po określeniu założeń projektowych partner wiodący może przystąpić do formułowania wniosku ze wszelkimi niezbędnymi załącznikami.

Pomocnym w tych działaniach może się okazać System Informatyczny Monitoringu i Kontroli Finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności (SIMIK). Głównym zadaniem SIMIK-u jest wspieranie wykorzystania środków unijnych. Polska musiała stworzyć omawiany system, ponieważ było to warunkiem otrzymania jakiegokolwiek pomocy z Unii Europejskiej. Obok celu głównego SIMIK ma także za zadanie zapewnienie właściwego zarządzania funduszami unijnymi w ramach programów operacyjnych. System zapewnia także odpowiednią sprawozdawczość z projektu Komisji Europejskiej, kontrolę wskaźników finansowych, a przede wszystkim kontrolowanie realizacji projektu od momentu złożenia wniosku do jego końcowego wykonania.

SIMIK posiada funkcję zwaną Generatorem Wniosków, która umożliwia prosty i przejrzysty sposób przygotowania wniosku o dofinansowanie projektu. Funkcja ta udostępniona jest na każdej stronie internetowej instytucji zajmującej się wdrażaniem funduszy Unii Europejskiej. Pomaga to beneficjentowi przy składaniu wniosku, jednakże wniosek musi być złożony w odpowiedniej instytucji w formie papierowej i na nośniku elektronicznym.

Wniosek składa się nie tylko z opisu projektu ale także zawiera szereg dodatkowych elementów. Niektóre fundusze dołączyły do informacji wzory wniosków o dofinansowanie. Powodzenie czyli akceptacja wniosku zależy od jego poprawności wykonania i kompletności załączników. Elementy, które należy dołączyć do wniosku są zależne od kilku rzeczy, tj.:

- kim jest beneficjent na przykład przedsiębiorca, samorząd terytorialny itp.,
- z jakiego programu operacyjnego o dofinansowanie dany podmiot się ubiega,
- od rodzaju projektu i przedsięwzięcia.

Można wyróżnić następujące elementy wniosku:

- tytuł całego projektu,
- dane wnioskodawcy (w przypadku przedsiębiorstwa z uwzględnieniem PKD oraz wielkości firmy),
- miejsce inwestycji z uwzględnieniem województwa, powiatu gminy i dokładnego adresu,
- szczegółowy opis projektu,
- harmonogram realizacji projektu z wyznaczaniem daty rozpoczęcia i zakończenia realizacji prac w projekcie,

- wpływ realizacji prac na środowisko,
- zgodność projektu z określoną polityką równych szans,
- stan dokumentacyjny przygotowania do realizacji dotyczący m.in. pozwoleń, licencji, koncesji, dokumentacji technicznej, zezwoleń,
- cele projektu, które muszą być zgodne z programem operacyjnym,
- korzyści jakie odniesie beneficjent po realizacji projektu,
- koszty oraz źródła realizacji projektu,
- wartość wsparcia rozumiana jako udział w ogólnej sumie dofinansowania ze środków unijnych,
- źródła finansowania, które gwarantuje beneficjent, może to być gotówka, leasing (ze środków podanych w tym podpunkcie wnioskodawca musi zapewnić 100% finansowanie projektu ze środków władnych przed otrzymaniem dofinansowania),
- trwałość projektu, przeważnie określana okresem pięcioletnim, oznacza to, że skutki projektu muszą być trwałe przez pięć lat, np. przy zakładaniu nowych miejsc pracy miejsca te muszą być utrzymane pięć lat,
- matryca projektu, przy pomocy licznych rodzajów wskaźników dokonuje się opisu wszelkich aspektów projektu,
- studium wykonalności, jest to wszechstronna analiza projektu pod względem finansowym, weryfikuje ona czy dany projekt przyniesie korzyść i czy istnieją podstawy do jej realizacji,
- biznesplan, wymagany przeważnie tylko w wypadkach gdy beneficjent jest przedsiębiorcą, w wypadku jednostek samorządowych niekonieczny,
- podpis upoważnionej osoby, element obowiązkowy w każdym rodzaju wniosku i projektu.¹⁸

W Polsce najczęściej popełnianymi błędami przy składaniu wniosków są:

- niestosownie się od ogólnego formularza wniosku,
- niezgodne składanie wniosków z wymogami stawianymi przez instytucje wdrażające program operacyjny,
- pozostawianie pól niewypełnionych,
- wypełnienie pól w sposób niezgodny z instrukcją
- składanie wniosku przez nieprawidłowego beneficjenta,
- składanie wniosków do nieodpowiedniej instytucji,
- podpisanie wniosku przez osobę do tego nieuprawnioną,
- braki w załącznikach,
- niezgodności między wersją dostarczoną papierowo a elektronicznie,
- brak szczegółowych danych o sposobie realizacji projektu, budżecie i harmonogramie,
- niezgodności danych w załącznikach z danymi wynikającymi z projektu.

Unikanie wyżej wymienionych błędów przez wnioskodawców znacznie skróci czas oceny projektu, a z pewnością zapobiegnie odrzuceniu go już na etapie formalnym.¹⁹

¹⁸ Poździk, *Fundusze unijne*, 177 i 178.

¹⁹ Jankowska, Sokół, Wicher, *Fundusze Unii Europejskiej*, 241.

5. Dofinansowanie inwestycji funduszami unijnymi w gminie Czajków

Fundusze unijne pozwalają nawet takim małym gminom, jak gmina Czajków na znaczny rozwój. Środki jakie Unia Europejska przeznacza na ten cel są wysokie. Pozyskiwanie funduszy jest dość skomplikowane i trzeba do tego podchodzić z dużą dokładnością, błąd może doprowadzić do decyzji odmownej. Każda jednostka chcąc starać się o dotacje powinna mieć w tym kierunku wyspecjalizowaną kadre, gdyż to znacznie ułatwia załatwianie wszelkich czynności związanych z całym procesem pozyskiwania funduszy. Jak już wcześniej wspomniano, jedna z osi priorytetów funduszy unijnych jest nastawiona na rozwój obszarów wiejskich, głównym programem, który finansuje tą oś, jest Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW).

Gmina Czajków prawie 100% funduszy pozyskała z programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Program był realizowany w latach 2007-2013. W tym okresie gmina Czajków pozyskała ponad 1 700 000, 00 złotych, co pozwoliło na jej istotny rozwój gminy. Z tego tytułu rozpatrywana jednostka samorządowa w 2012 roku była na setnym miejscu w rankingu najbardziej rozwojowych gmin w Polsce, a na 16 miejscu w województwie wielkopolskim.

Większość środków przeznaczona została na rozwój kulturalny gminy. Środki pozwoliły na wybudowanie m.in. hali sportowej przy zespole szkół w Czajkowie, Domu Kultury, pomnika poległych żołnierzy, kilkunastu kilometrów ścieżek rowerowych. Finansowane również były z tych pieniędzy liczne odcinki dróg lokalnych, pozwalających na lepszą komunikację.

W roku 2011 największą inwestycją dofinansowaną ze środków unijnych była budowa przydomowych oczyszczalni ścieków. Mieszkańcy w 85% są w posiadaniu właśnie takich oczyszczalni wybudowanych w roku 2011. Całość inwestycji kosztowała gminę 2 342 239,00 złotych, z tego 900 000,00 złotych wynosiło dofinansowanie z unijnych programów pomocowych, pozyskanych w latach wcześniejszych. Dzięki środkom pozyskanym na ten cel gmina Czajków znacznie podniosła poziom ochrony środowiska, gdyż mieszkańcy gminy to większość rolnicy, którzy przed inwestycją posiadali często własnoręcznie wykonane tak zwane szamba. Były to zbiorniki wykopane w ziemi bez żadnych zabezpieczeń, a ścieki często przedostawały się do wód gruntowych. Zamontowane urządzenia zapewniają oczyszczenie wód z toksyn i zabrudzeń, po czym woda nie zanieczyszcza środowiska i bezpiecznie przenika do ziemi. Oczyszczalnie u wielu mieszkańców pełnią rolę ozdobną ogródka, gdyż wyglądają jak stożki często obsiane trawą lub osadzone pięknymi kwiatami.

Kolejną znaczącą inwestycją w roku 2011 była budowa hali sportowej przy Zespole Szkół w Czajkowie. Budowa hali była oczekiwana już od kilku lat, jednak środki pozyskane umożliwiły to dopiero właśnie w roku 2011.

Całkowity koszt inwestycji to 1 714 780,00. Dotacje otrzymane z funduszy celowych pokrywały prawie 50% wydatków na ten cel, kwota dofinansowania wynosiła 885 000,00 pozyskana została w roku 2011.

Gmina Czajków dumna jest z młodzieży jak i ludzi starszych lubiących sport, często go praktykujących. Hala sportowa umożliwiła wszystkim łatwiej-

szy dostęp do sprzętu czy też boisk do siatkówki, piłki halowej, koszykówki czy tenisa ziemnego. Hala wyposażona jest w siłownię. Zarówno hala jak i siłownia udostępniona jest za darmo dla mieszkańców gminy po wcześniejszym uzgodnieniu terminu wykorzystywania. Hala istnieje już trzy lata, a mimo to kolejki oczekujących użytkowników nie są krótsze, co cieszy. Uczniowie Szkoły Podstawowej i Gimnazjum na lekcjach wychowania fizycznego mogą trenować do wszelkiego rodzaju zawodów, ale także mogą rozwijać swoje talenty. W hali organizowane są darmowe zajęcia z salsy, jogi, aerobiku dla mieszkańców gminy. Każdy z kursów jest licznie oblegany, mieszkańcy znajdują w hali oderwanie od codziennych kłopotów i trosk, jest to chwila relaksu i odprężenia.

W roku 2012 gmina Czajków planując inwestycję skupiła swoją uwagę na kulturze. W ramach inwestycji wybudowano więc Dom Kultury w miejscowości Czajków. Jest połączony z Salą Ochotniczej Straży Pożarnej Czajków. Inwestycja ta pochłonęła 725 908,00 złotych, z tego 370 657,00 złotych pochodziło z zewnętrznych dotacji unijnych.

Dom Kultury był inwestycją przemyślaną, gdyż gmina Czajków do tej pory nie posiadała miejsca pełniącego taką funkcję. Gminna Biblioteka Publiczna przed powstaniem Domu Kultury mieściła się w małym pomieszczeniu budynku Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej. W tym momencie zajmuje dość dużą powierzchnię Domu Kultury rozwijając swój księgozbiór, umożliwiając tym samym mieszkańcom bycie na bieżąco z wszelkimi nowościami książkowymi. Dom Kultury pozwala rozwijać się Gminnej Orkiestrze Dętej, która odnosi liczne sukcesy na terenie całego kraju. Dom Kultury organizuje dla chętnych naukę gry na gitarze, skrzypcach i fortepianie. W wakacje i ferie zimowe dla dzieci organizowane są różne imprezy kulturalne. Dom Kultury w Czajkowie jest również miejscem spotkań działających na terenie gminy Kół Gospodyń Wiejskich. Koła te za pośrednictwem Domu Kultury organizują liczne wyjazdy do teatru i opery.

Rok 2013 przyniósł rozwój dróg publicznych w gminie. Gmina Czajków starała się o dotację na ten cel, otrzymała ją w wysokości 700 000,00 złotych. Jak już wcześniej wspomniano, Gmina Czajków jest małą wiejską gminą, jej drogi często są jeszcze drogami gruntowymi. Fundusze pozyskane na ten cel pozwoliły na budowę kilkunastu kilometrów twardej nawierzchni w miejscu żwirowych dróg oraz tras rowerowych. Całkowity koszt tej inwestycji to 1 080 000,00 złotych. Mieszkańcy docenili drogi, ucieszyli się również z tras rowerowych licznie obleganych w okresie wiosenno-jesiennym. Odcinek drogi, który był najbardziej oczekiwany, to odcinek tak zwanego Traktu Kaliskiego, który pozwolił na połączenie Kalisza z Wieluniem dość szybką trasą.

6. Zakończenie

Gmina Czajków jest gminą małą w południowej części Wielkopolski. Graniczy z województwem łódzkim. Można ją uznać za gminę ukierunkowaną na rozwój i sprawy społeczne. Przeprowadzona analiza budżetu gminy doprowadza do wniosku, że gospodarka prowadzona jest tu w sposób właściwy. Budżet ustalany jest w sposób ostrożny i możliwy w 100% do wykonania.

Duże nakłady przeznaczają się tu na opiekę społeczną. Sprawia to, że ubogie społeczeństwo z tego terenu ma możliwość godnego życia i funkcjonowania. Dzieci często dzięki tej pomocy otrzymują książki i przybory do szkoły łącznie z ubraniami. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej walczy z wszelkimi przejawami choroby alkoholowej.

Poziom edukacji można uznać za zadawalający. Każda inicjatywa w tą stronę sprawia, że dzieci mają możliwości rozwoju swojego talentu, co otwiera przed nimi różne kierunki dalszej nauki. Kultura w gminie Czajków stoi niemalże na pierwszym miejscu, co jest pozytywnym zjawiskiem, które nieczęsto występuje w małych jednostkach samorządu terytorialnego.

Fundusze Unijne w budżecie gminy stanowią dużą część. Jednostka dokłada wszelkich starań umożliwiających pozyskiwanie środków z tego źródła. Finansowanie unijne umożliwia gminie realizację wielu dużych i kosztownych inwestycji. Środki z programów unijnych pozwoliły gminie Czajków na pozyskanie prawie 2 milionów złotych. Sprawne działanie umożliwiło realizację ważnych inwestycji kulturalnych. Pozytywnym faktem jest także dbanie o sieć dróg publicznych na terenie gminy. Programy pomocowe Unii Europejskiej otworzyły szereg możliwości rozwojowych, które gmina Czajków potrafiła wykorzystać.

Bibliografia

1. Babiak, Jerzy. *Fundusze Unii Europejskiej, doświadczenie i perspektywy*. Warszawa: Wydawnictwo Studio Emka, 2006.
2. Uryga, Józef, Magielski, Wilhelm, Bienias, Ilona. *Środki unijne. Klasyfikacja, funkcjonowanie, ewidencja i rozliczanie*, Gdańsk: Wydawnictwo ODDK, 2007.
3. Czarny, Ryszard Michał, Wolszczak, Magdalena. *Unia Europejska a polityka regionów*. Kielce: Wszechnica Świętokrzyska, 2003.
4. Poźdźnik, Rafał. *Fundusze unijne, zasady finansowania projektów za środków unijnych w Polsce w latach 2007-2013*, Lublin: Oficyna Wydawnicza VERBA, 2008.
5. Naruszewicz, Stanisław. *Polityka spójności Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*. Warszawa: Difin S.A., 2004.
6. Jankowska, Małgorzata, Sokół, Aneta, Wicher, Anna. *Fundusze Unii Europejskiej 2007-2013*, Warszawa: CeDeWu, 2009.
7. www.funduszeuropejskie.pl (styczeń 2015) .

INFORMACJE I WYNIKI BADAŃ

dr KATARZYNA MIKURENDA
mgr MAŁGORZATA SPYCHALSKA
PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA
IM. PREZYDENTA STANISŁAWA WOJCIECHOWSKIEGO
W KALISZU

WYBRANE ASPEKTY ŻYCIA MIESZKAŃCÓW KALISZA W ŚWIELE BADAŃ ANKIETOWYCH (relacja z realizacji badań ankietowych w ramach działalności Koła Naukowego SONDAŻ)

Z inicjatywy studentów Wydziału Zarządzania Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu, w roku akademickim 2015 - 2016 podjęto badania naukowe realizowane w ramach Koła Naukowego SONDAŻ. Studenci mieli okazję czynnie uczestniczyć w zbieraniu danych pierwotnych w terenie oraz mogli samodzielnie formułować wnioski z przeprowadzonych badań. Tematyka badawcza dotyczyła zagadnień społeczno – gospodarczych regionu Kalisza i jego mieszkańców.

Wymiernym efektem przeprowadzonych badań ankietowych przez studentów Koła Naukowego SONDAŻ, jest publikacja z serii: Odkrywamy Naukę – Studenckie Osiągnięcia Naukowe; Mikurenda K., Spychalska M. (redakcja naukowa); Wybrane aspekty życia mieszkańców Kalisza w świetle badań ankietowych., wyd. PWSZ w Kaliszu, Kalisz 2016.

Narzędziem badawczym, które posłużyło do zebrania materiału empirycznego był kwestionariusz wywiadu bezpośredniego. Studenci wykorzystując wygodną lub arbitralną metodę doboru próby docierali do respondentów, którzy stanowili istotne źródło informacji z punktu widzenia analizowanego problemu badawczego.

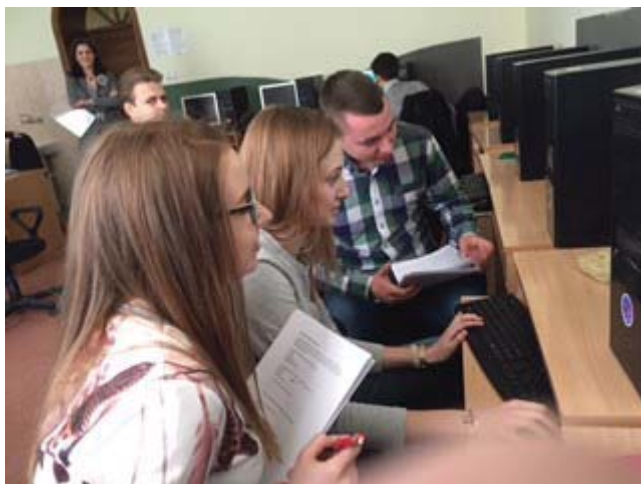
Zdjęcie 1: Zbieranie danych ankietowych w terenie



Źródło: Opracowanie własne

W kwestionariuszach ankietowym oprócz ogólnych informacji dotyczących charakterystyki i struktury badanych, zostały zawarte szczegółowe pytania, których analiza w dużej mierze dostarczyła informacji pod kątem oceny wybranych problemów społecznych, gospodarczych oraz aspektów kulturalnego życia Kaliszzan. Studenci wykorzystując różnorodne metody analizy statystycznej opracowali raporty i zaprezentowali swoje wyniki podczas comiesięcznych spotkań Koła.

Zdjęcie 2: Analiza danych w pracowni komputerowej PWSZ Kalisz



Źródło: Opracowanie własne

Autorzy referatów, dla których było to pierwsze doświadczenie naukowe i badawcze podjęli problematykę związaną z identyfikacją kryteriów mających wpływ na wybór uczelni wyższych, dokonali oceny oferty kulturalno-rozrywkowej Kalisza, kaliskiej komunikacji miejskiej, zieleni miejskiej, mediów lokalnych oraz wizerunku i promocji miasta Kalisz. Ważnym aspektem badawczym okazał się również styl życia mieszkańców Kalisza.

W ramach realizacji celu badawczego opracowane zostały następujące artykuły napisane przez uczestników Koła Naukowego Sondaż z osobach:

1. Anna Piesyk, Paulina Korczyńska, Patrycja Przepiórska, Sylwia Kliber, Kryteria wyboru uczelni wyższych wśród kaliskich absolwentów szkół średnich,
2. Maciej Ledzianowski, Małgorzata Szczepaniak, Jak oceniana jest oferta kulturalno-rozrywkowa Kalisza?
3. Monika Pęczek, Magdalena Pietrzak – Kaźmierczak, Karena Kuświk, Edyta Kupaj, Styl życia mieszkańców Kalisza,
4. Arleta Andrzejak, Sylwia Posiłek, Ewa Walczak, Ocena zieleni miejskiej w opinii Kaliszan,
5. Małgorzata Bączyk, Anna Płaczkowska, Zadowolenie mieszkańców z kaliskiej komunikacji publicznej,
6. Natalia Peruga, Katarzyna Styburska, Agnieszka Szymczak, Daria Śniegoła, Społeczna ocena stanu bezpieczeństwa na terenie miasta Kalisz.
7. Kaźmierczak Filip, Stanisławska Ola, Stefankiewicz Anna, Ocena mediów lokalnych w opinii Kalisza.
8. Sylwia Antczak, Marzena Pomykała, Małgorzata Rybińska, Paulina Pawlak, Ocena wizerunku i promocji miasta Kalisza w opinii jego mieszkańców.

Takie działania badawcze wpisują się w przyjęte cele Koła Naukowego, sprzyjają szerzeniu i popularyzacji wiedzy ekonomicznej, rozwijaniu zainteresowań oraz wzbogacają warsztat badawczy studentów. Ponadto, poprzez kontakt z mikrootoczeniem Uczelni, są przykładem nawiązywania współpracy ze światem biznesu, instytucjami okołobiznesowymi oraz regionalnymi ośrodkami badawczymi. Istotny jest również aspekt promocyjny podejmowanych działań. Poprzez kontakt z mieszkańcami oraz lokalnymi podmiotami gospodarczymi, studenci Wydziału Zarządzania wysyłają wyraźny sygnał zainteresowania sprawami społeczności lokalnej oraz informują o badawczej aktywności Uczelni. Utrwała to wizerunek Uczelni jako jednostki badawczej oraz uzupełnia wiedzę na temat działalności Wydziału Zarządzania PWSZ.

Zdjęcie 3: Członkowie Koła Naukowego „SONDAŻ”



Źródło: Opracowanie własne

dr IZABELA RĄCKA
PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA
IM. PREZYDENTA STANISŁAWA WOJCIECHOWSKIEGO
W KALISZU
i.racka@pwsz.kalisz.pl

NIERUCHOMOŚĆ W PRZESTRZENI

Spotkaniem świata nauki i praktyki była I Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Nieruchomość w przestrzeni”, która odbyła się 22 października 2015 roku w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu. Konferencję zorganizował Wydział Zarządzania PWSZ w Kaliszu przy wsparciu Ośrodka Badań Regionalnych oraz Stowarzyszenia Rzeczników Majątkowych Wielkopolski Południowej w Kaliszu.

Zebranych w auli im. prof. dr hab. Czesława Glinkowskiego powitał doc. dr Jan Frąszczak, Dziekan Wydziału Zarządzania. Referatów wysłuchali Honorowi Goście: Władze PWSZ w Kaliszu – prof. zw. dr. inż. Jan Chajda, który objął Konferencję patronatem honorowym, Prorektor – dr hab. n. med. Magdalena Pisarska-Krawczyk, Prorektor – dr hab. inż. Andrzej Kołodziej, prof. PWSZ, Kanclerz – mgr Kazimierz Matusiak, Władze Wydziału Zarządzania – Dziekan – doc. dr Jan Frąszczak, Prodziekan – dr Anna Ludwiczak, Władze Miasta Kalisza – Wiceprezydent Piotr Kościelny, a także inni przedstawiciele samorządu lokalnego. Uczestnikami Konferencji byli pracownicy naukowcy uczelni polskich i zagranicznych, rzeczoznawcy majątkowi, pośrednicy w obrocie nieruchomościami, architekci, deweloperzy i samorządowcy.

Radę Programową Konferencji tworzyli: prof. dr. Plamen Blagov Iliev z Uniwersytetu Ekonomicznego w Warnie (Bułgaria), prof. zw. dr hab. Wanda M. Gaczek, dr hab. Waldemar W. Budner, prof. ndzw. UEP i dr Sławomir Palicki z Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, dr inż. Olgierd Kempa z Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, dr inż. Małgorzata Krajewska z Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu i Uniwersytetu Technologiczno-Przyrodniczego im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich w Bydgoszczy oraz dr hab. Maria Trojanek, prof. ndzw. PWSZ.

Wykład Inauguracyjny wygłosiła dr hab. Maria Trojanek, prof. ndzw. PWSZ w Kaliszu oraz prof. ndzw. UEP. Uczestnicy wysłuchali niezwykle ciekawego wystąpienia zatytułowanego „Chaos w przestrzeni – przyczyny i skutki”. Konferencja podzielona została na trzy sesje plenarne. Sesję pierwszą, dotyczącą czynników wpływających na wartość nieruchomości, poprowadzili dr inż. Małgorzata Krajewska i dr Sławomir Palicki. Podczas tej sesji dr Małgorzata Krajewska zaprezentowała referat „Cenność gruntów w świetle uwarunkowań planistycznych”, w którym zdiagnozowała uwarunkowania planistyczne w Polsce i przeprowadziła analizę w wybranych gminach strefy podmiejskiej miasta Bydgoszczy i miasta Torunia. Autorka podjęła próbę odpowiedzi na pyta-

nie, czy uwarunkowania planistyczne wpływały na ceny gruntów niezabudowanych o przeznaczeniu mieszkaniowym w analizowanych gminach. Badaniem objęty został okres 2011-2013. Następnie dr Maciej Nowak przedstawił uwarunkowania i przesłanki wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i ich wpływ na rynek nieruchomości. Dr inż. Kinga Szopińska przedstawiła temat „Środowisko akustyczne w procesie szacowania nieruchomości wrażliwych” zwracając uwagę na uciążliwość hałasu pochodzenia drogowego i jego wpływ na atrakcyjność terenów i wartość nieruchomości. Szczególną uwagę Prelegentka skupiła na nieruchomościach „wrażliwych”, szczególnie mieszkaniowych. Następnie mgr Kinga Pawlicka omówiła wpływ atrakcyjności architektonicznej na wartość nieruchomości komercyjnych. Autorka zaprezentowała wyniki badania przeprowadzonego metodą cen hedonicznych. Kolejnym prelegentem był przedstawiciel Uniwersytetu Ekonomicznego w Warnie – dr Ivo Kostov. Zaprezentował on referat pt. „Czynniki kształtujące ceny luksusowych nieruchomości mieszkaniowych w Warnie”: omówił podstawowe aspekty rynku nieruchomości w Warnie, w szczególności na rynku luksusowych nieruchomości mieszkaniowych w ciągu ostatnich 12 lat. Ostatni referat wygłosiła mgr Izabela Rącka, która skomentowała szczególne cechy nieruchomości zabytkowych wpływające na trudności w określaniu ich wartości rynkowej. Autorka przeanalizowała zasady wyceny nieruchomości zabytkowych w krajach Europy i na świecie oraz wskazała braki w tym zakresie, a także zaproponowała sposób określania niematerialnego składnika wartości nieruchomości zabytkowych. Sesja plenarna zakończyła się dyskusją, w której wzięli udział dr hab. inż. Piotr Parzych, prof. ndzw. AGH, dr Małgorzata Krajewska oraz inni uczestnicy.

W kolejnej sesji plenarnej zatytułowanej „Rola infrastruktury technicznej i społecznej w kreowaniu przestrzeni” dr hab. Waldemar W. Budner, prof. ndzw. UEP i dr Marek Nowak przedstawili referujących oraz moderowali dyskusję. Mgr Anna Różak omówiła „Możliwości wykorzystania Geodezyjnej Ewidencji Sieci Uzbrojenia Terenu w gospodarce nieruchomościami”. Uczestnicy zapoznali się z aktualnie wykorzystywanymi w Polsce bazami danych (informacja rastrowa w postaci map zasadniczych i danych opisowych) oraz powstającymi systemami GESUT (geodezyjna ewidencja sieci uzbrojenia terenu) i BDOT500 (baza danych o terenie w skali od 1:500 do 1:5000). Prelegentka zaprezentowała przykładowe wykorzystanie nowo powstałych baz w gospodarce nieruchomościami na przykładzie miasta Świnoujścia. Następnie dr inż. Olgierd Kempa przedstawił założenia projektu „Program dla Odry”, który powstał w ramach ograniczenia skutków powodzi. W związku z modernizacją Wrocławskiego Węzła Wodnego zachodzi konieczność przejęcia nieruchomości. Autor omówił uwarunkowania prawne pozyskiwania nieruchomości dla potrzeb budowy systemu przeciwpowodziowego oraz zaprezentował informacje na temat pozyskiwania nieruchomości w II etapie projektu. Następnie, omawiając inwestycje w infrastrukturę, dr Robert Romanowski skoncentrował się na „Wpływie wydatków publicznych związanych z infrastrukturą transportową i energetyczną na rozwój lokalny”. Autor określił wpływ wydatków publicznych na infrastrukturę ponoszonych w Polsce w ramach polityki spój-

ności w latach 2007-2013 na rozwój lokalny. W efekcie przeprowadzonych badań Prelegent stwierdził, że wydatki na tabor kolejowy (sieci TEN-T) oraz lotniska w populacji 379 powiatów w Polsce miały pozytywny wpływ na rozwój lokalny, nie miały go natomiast wydatki na budowę autostrad. Następnie zaprezentowany został dorobek rosyjskich naukowców z Narodowego Uniwersytetu Surowców Mineralnych (Uniwersytetu Górniczego). Dr Elena Nikolayevna Bykova i mgr Anna Shirokova wykonały „Studium wykonalności wyboru wariantu rozwoju obszaru zurbanizowanego, analizując prawne, metodyczne i praktyczne aspekty realizacji projektów z planowania przestrzennego w Rosji na przykładzie miasta Kamensk-Uralskiy. Dr Maria Evgenievna Skachkova i mgr Pavel Viktorovich Lisitzyn przedstawili praktyczne aspekty określania przeznaczenia gruntów, a także zasady ich rozwoju w Federacji Rosyjskiej. Wskazano kluczowe wyzwania i praktyczne zalecenia dla systemu planowania przestrzennego w Rosji. Mgr Alina Alexandrovna Kochneva i prof. dr Murat Gazizovich Mustafin skoncentrowali się na „Geodezyjnym wspomaganie projektowania przestrzennych struktur liniowych z zastosowaniem danych pozyskanych ze skaningu laserowego”. Technika skaningu laserowego w badaniach obiektów liniowych jest alternatywą dla tradycyjnych rozwiązań pomiarowych i wspiera fotogrametrię. Skanowanie 3D wykonano dla odcinka trasy drogowej z Moskwy do Sankt Petersburga.

Ostatnia sesja plenarna dotyczyła przemian w przestrzeni miejskiej i prowadzona była przez dr. inż. Olgierda Kempę i dr. Macieja J. Nowaka. Jako pierwszy w tej sesji wystąpił dr hab. Waldemar W. Budner, prof. ndzw. UEP, który omówił stan i kierunki rozwoju handlu w przestrzeni miasta. Autor wskazał aktualne tendencje rozwojowe handlu w miastach, zwrócił uwagę na szanse i zagrożenia powodowane dynamicznym przyrostem nowoczesnych powierzchni handlowych. Następnie dr Sławomir Palicki zaprezentował wyniki badań dotyczące związku pomiędzy procesami rewitalizacji przestrzeni miejskiej a lokalnym rynkiem nieruchomości mieszkaniowych na przykładzie poznańskiej Śródk. Autor wskazał na postępujące zjawiska rynkowe w kontekście rewitalizacji, także na tle ogólnomiejskich tendencji na rynku nieruchomości mieszkaniowych. Kontynuując tematykę związaną z obszarem Śródk w Poznaniu, dr Marek Nowak omówił zagadnienie rewitalizacji z socjologicznego punktu widzenia. Autor próbował zdiagnozować kierunek i rezultaty zmian rewitalizacyjnych osiem lat po jej przeprowadzeniu. Prelegent przedstawił krytyczne wnioski: koszty społeczne przeprowadzonych działań były wysokie i nie dokonano trwałych zmian na terenie dotychczas zdegradowanym. Kolejnymi prelegentami byli dr Sławomir Palicki i mgr Izabela Rącka, którzy omówili część wyników badań przeprowadzonych w ramach projektu „Wartość lokali mieszkalnych wobec zmian wizerunkowych przestrzeni miejskiej”. Szczególnym zainteresowaniem Autorów cieszył się wpływ przemian miejskich na rynek nieruchomości mieszkaniowych. Próbe wyjaśnienia problemu podjęto na przykładzie ulicy Dobrzeckiej w Kaliszu, która na przestrzeni ostatniego dziesięciolecia zyskała nowe oblicze estetyczne i wizerunek rynkowy. Panel zakończył mgr Krzysztof Ziental, ówczesny specjalista ds. rewitalizacji, pracownik Urzędu Miasta Kalisza. Omówił założenia programu

rewitalizacji Śródmieścia Kalisza. Sesja zakończyła się dyskusją, którą podsumowała dr hab. Maria Trojanek, prof. ndzw. PWSZ w Kaliszu.

Celem konferencji była wszechstronna diagnoza i ocena rynkowych, społecznych, technicznych, prawnych i środowiskowych aspektów funkcjonowania nieruchomości w przestrzeni oraz analiza uwarunkowań i kierunków rozwoju nieruchomości w kontekście dalszych, dynamicznych przemian przestrzeni. Podczas konferencji uczestnicy mieli możliwość wyjaśnienia interesujących ich zagadnień w dyskusji i poprzez bezpośrednią wymianę poglądów z prelegentami. Szczególnym walorem konferencji była prezentacja dobrych praktyk w zakresie zarządzania nieruchomościami i przestrzenią w skali lokalnej i regionalnej. Prezentowane tematy zawarto w przygotowanej z tej okazji monografii pod red. Sławomira Palickiego „Nieruchomość w przestrzeni” (Wydawnictwo Uczelniane PWSZ w Kaliszu, Kalisz 2015), które otrzymał każdy uczestnik konferencji. Książkę można nabyć w księgarniach ekonomicznych, w tym internetowych. Dodatkowo w hallu w budynku głównym PWSZ w Kaliszu zorganizowano wystawę posterów związanych z referatami konferencyjnymi.

Była to pierwsza z serii konferencji „Nieruchomość w przestrzeni”. Kolejne organizowane będą każdego roku w jednej z uczelni, z którymi Wydział Zarządzania PWSZ w Kaliszu podpisał umowę o współpracy. Osobą odpowiedzialną za organizację konferencji oraz realizację umów jest mgr Izabela Rącka. Kolejna konferencja odbędzie się jesienią 2016 roku w Poznaniu, organizatorami będą na Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu oraz spółka Integro.

dr ANNA MATUSZEWSKA
PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA
IM. PREZYDENTA STANISŁAWA WOJCIECHOWSKIEGO
W KALISZU
WYDZIAŁ ZARZĄDZANIA

KREATYWNOŚĆ W RACHUNKOWOŚCI A WIARYGODNOŚĆ SPRAWOZDAŃ FINANSOWYCH

Konferencja naukowo-zawodowa „Kreatywność w rachunkowości a wiarygodność sprawozdań finansowych”, która odbyła się 22 października 2015 roku w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu, była okazją do spotkania pracowników nauki i praktyków.

Organizatorami konferencji było Stowarzyszenie Księgowych w Polsce Oddział Wielkopolski w Poznaniu oraz Oddział Terenowy w Kaliszu, a także Wydział Zarządzania Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu.

Patronat nad konferencją objęli:

- prof. zw. dr inż. Jan Chajda - Rektor Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Kaliszu,
- prof. dr hab. Wiktor Gabrusewicz – Prezes Zarządu Oddziału Wielkopolskiego Stowarzyszenia Księgowych w Polsce, wieloletni Kierownik Katedry Rachunkowości Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu

Referatów wysłuchali Honorowi Goście: Władze PWSZ w Kaliszu – prof. zw. dr inż. Jan Chajda, Kanclerz – mgr Kazimierz Matusiak, Władze Wydziału Zarządzania – Dziekan – doc. dr Jan Frąszczak, Prodziekan – doc. dr Beata Wenerska, Prodziekan – dr Anna Ludwiczak.

W konferencji uczestniczyli członkowie Stowarzyszenia Księgowych w Polsce, przedstawiciele sądów, urzędów skarbowych, kancelarii adwokackich, osoby prowadzące biura rachunkowe, doradcy podatkowi, radcowie prawni oraz biegli rewidenci. Liczną grupę uczestników stanowili studenci PWSZ w Kaliszu oraz członkowie Koła naukowego „KONTO”.

Prof. dr hab. Wiktor Gabrusewicz, inaugurując konferencję, wygłosił wykład „Oblicza współczesnej rachunkowości kreatywnej”, w którym zaprezentował wielorakie znaczenie pojęcia „kreatywność”. Prelegent zainicjował analizę rozumienia kreatywności w dwóch aspektach. Pozytywny - jak najbardziej wskazany, to umiejętne wykorzystywanie alternatywnych rozwiązań w rachunkowości,

które są elementem optymalizacji działań w szeroko rozumianych finansach podmiotu gospodarczego. Negatywny aspekt, rozumiany jako rachunkowość oszukańcza, to niezgodne z prawem, świadome kreowanie sytuacji finansowej jednostki, innej niż rzeczywista.

Następnie biegły rewident, biegły ds. wykrywania przestępstw i nadużyć gospodarczych (CFE), certyfikowany audytor wewnętrzny (CIA), członek zarządu głównego Stowarzyszenia Księgowych w Polsce – Piotr Hans, zaprezentował wykład „Fałszowanie informacji finansowych w Polsce i na świecie”. Prelegent zaprezentował szereg statystycznych informacji dotyczących min. strat finansowych jakie są ponoszone w wyniku dokonywania fałszerstw w sprawozdaniach finansowych firm.

Dr Anna Matuszewska - wykładowca Wydziału Zarządzania PWSZ w Kaliszu, członek Stowarzyszenia Księgowych w Polsce Oddział terenowy w Kaliszu, zaprezentowała spojrzenie na kreatywną rachunkowość od strony etyki. W swoim wystąpieniu przedstawiła najnowsze wyniki prowadzonych przez siebie badań nad postrzeganiem etyki w szeroko pojętej rachunkowości.

Dziekan Wydziału Zarządzania PWSZ w Kaliszu, doc. dr Jan Frąszczak, jako wieloletni biegły sądowy z zakresu finansów i rachunkowości, przeprowadził analizę przypadków, która wskazała na brak rzetelności w prowadzeniu przez podmioty gospodarcze ewidencji gospodarczych. W dalszej części swojego wystąpienia, podkreślił ogromny wpływ nieprawidłowego ewidencjonowania operacji gospodarczych na wiarygodność sprawozdań finansowych prezentowanych przez podmioty gospodarcze.

Wystąpienie Pani Marleny Borowiak, pracownika Drugiego Wielkopolskiego Urzędu Skarbowego w Kaliszu, dotyczyło aspektów podatkowych kreatywnej rachunkowości.

Prelegentka zaprezentowała i podkreśliła znaczenie instytucji ścigających osoby dokonujące przestępstw podatkowych.

Łukasz Motała - Vice Prezes Zarządu 4Audyty Sp. z o.o., członek Zarządu Oddziału Wielkopolskiego Stowarzyszenia Księgowych w Polsce oraz wykładowca SKwP, skupił się w swoim wystąpieniu na kreatywnej rachunkowości w korporacjach. Głównym przesłaniem było zaznaczenie, że jakość stanowionego prawa w dużym stopniu wpływa na jakość informacji i sprawozdań finansowych.

W programie konferencji przeprowadzony został również panel dyskusyjny dotyczący odpowiedzialności za zwalczanie fałszowania sprawozdań finansowych. Paneliści podjęli próbę odpowiedzi na pytania:

- Jakie są oblicza kreatywnej rachunkowości?
- Gdzie są granice pomiędzy pożądaną a naganną kreatywnością?
- Jaki wpływ ma kreatywna rachunkowość na obrót gospodarczy?

Celem konferencji było ukazanie zagadnień kreatywnej rachunkowości w wielu aspektach i zarówno przedstawione referaty jak i dyskusje panelowe, wniosły różnorodne spojrzenie na tę tematykę. Zainteresowanie jakie towarzyszyło przedmiotowi konferencji, zarówno w sferze naukowej jak i praktycznej, spowodowało, że uczestnicy postanowili organizować tego typu spotkania częściej, a może nawet cyklicznie. Wymiana doświadczeń teoretycznych i praktycz-

nych jest konieczna, wobec wyzwań jakie stają przed dynamicznie zachodzącymi zmianami prawnymi i gospodarczymi.

Mottem pierwszej tego rodzaju konferencji zawodowej, stała się myśl śp. Profesora Władysława Bartoszewskiego **„Warto być przyzwoitym”**, którą na zakończenie wygłosił Prezes Zarządu Oddziału Terenowego SKwP w Kaliszu – Andrzej Urbaniak.

dr inż. ANETA PISARSKA
PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA
IM. PREZYDENTA STANISŁAWA WOJCIECHOWSKIEGO
W KALISZU
aneta.pisarska@wp.pl

MIĘDZYNARODOWA KONFERENCJA „PRAKSEOLOGIA W ZARZĄDZANIU I DOWODZENIU 2016”

Drugiego i trzeciego czerwca 2016 r. odbyła się zorganizowana przez Wydział Zarządzania PWSZ pierwsza z nowego cyklu Międzynarodowa Konferencja Naukowa pod tytułem „Prakseologia w zarządzaniu i dowodzeniu 2016. Skuteczność w zarządzaniu i dowodzeniu”. Patronatem Honorowym Konferencję objęli: Rektor Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu, prof. dr inż. Jan Chajda oraz prof. dr hab. Witold Kieżun.

Prakseologia towarzyszyła człowiekowi od zawsze. Ludzkość od zarania dziejów pragnęła stworzyć normy i zasady skutecznego oraz sprawnego działania, które pomogą jej uporządkować i zrozumieć świat. Ślady myślenia prakseologicznego odnajduje się już w starożytnych maksymach, aforyzmach i ludowych przysłowiach, czy też przestrobach, które od wieków uczą ludzi jak działać skutecznie i efektywnie. Prakseologia to więc sztuka określania celów i doboru środków właściwych do ich realizacji. Dotyczy ona zatem praktyczności podejmowanych działań. Tego rodzaju myślenie jest więc niezbędne w zarządzaniu organizacją każdego rodzaju. Z tego powodu prakseologia jest więc niezbędna w kontekście zarządzania i dowodzenia.

Skuteczność - człowiek od zawsze podejmuje działania, aby zaspokoić swoje potrzeby, a więc osiągnąć wyznaczone cele. Pragnie to uczynić jak najszybciej, najsprawniej i jak najmniejszym nakładem sił oraz kosztów, w sposób jak najbardziej efektywny. Tak więc skuteczność jest również szczególnie **ważna** w obszarze zarządzania i dowodzenia.

Konferencja „Prakseologia w zarządzaniu i dowodzeniu 2016. Skuteczność w zarządzaniu i dowodzeniu” została podzielona na cztery panele, trzy naukowe oraz jeden studencki. Prowadzenie pierwszego panelu organizatorzy powierzyli prof. zw. dr hab. Elżbiecie Skrzypek. W panelu tym wystąpili: prof. zw. dr hab. Bolesław R. Kuc, prof. zw. dr hab. Bogdan Szulc, prof. zw. dr hab. Zbigniew Ścibiorek, prof. zw. dr hab. inż. Stanisław Tkaczyk, prof. zw. dr hab. Grzegorz Raubo, oraz dr hab. Piotr Makowski, prof. Akademii Obrony Narodowej. Uwaga prelegentów została skupiona między innymi na ojcu i mistrzu polskiej prakseologii Tadeuszu Kotarbińskim, bezpieczeństwie i obronności, ryzyku i niepewności

w dowodzeniu, jak również problematyce oceny ryzyka w systemach bezpieczeństwa oraz zasadach skutecznego rządzenia w filozofii politycznej dawnej Polski.

Drugi panel poprowadził prof. zw. dr. hab. inż. Stanisław Tkaczyk. W panelu tym swoje referaty wygłosili: prof. zw. dr. hab. Elżbieta Skrzypek, prof. zw. dr. hab. inż. Janusz Kręciak gen. bryg. rez., dr. hab. Mirosław Skarżyński, prof. PWSZ w Kaliszu, dr. inż. Henryk Kruszyński, mgr inż. Robert Palka, dr. inż. E. Szlachcińska, płk dr. inż. Maciej Marczyk, mgr I. Ziemkiewicz-Gawlik, dr. T. Gierasimiuk, dr. M. Anszczak. Referujący analizowali problematykę między innymi: kultury jakości i wiedzy, zarządzania obronnością państwa, prakseologicznych aspektów funkcjonowania logistyki w SZ USA podczas wojny, możliwościach wykorzystania systemu wspomagania dowodzenia SWD C3IS Jaśmin. W panelu tym ponadto poruszono zagadnienia związane ze skutecznością kształcenia menadżerów bezpieczeństwa w zakresie kompetencji przywódczych, ochroną przeciwpożarową, jak również metodach zarządzania i dowodzenia w Państwowej Straży Pożarnej.

Trzeci panel poprowadził natomiast prof. zw. dr. hab. Zbigniew Ścibiorek. W panelu tym swoje referaty wygłosili: dr. A. Skrzypek, dr. Jarosław Struniawski, dr. Marek Pawlak, mgr Aneta Szczepanowska oraz mgr Barbara Ratajczyk. Zaprezentowane referaty obejmowały zagadnienia dotyczące między innymi knowledge management, problematyki przełożony-dowódca w policji, wykorzystania Activity Based Intelligence, planowania w zarządzaniu kryzysowym, analizy polskiego i austriackiego nurtu prakseologicznego oraz polskiej marynarki wojennej.

Podczas konferencji przeprowadzone zostały także warsztaty pod tytułem "Prakseologiczny wymiar zarządzania organizacją w praktyce". W warsztatach wzięli udział studenci Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu oraz studenci Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Warsztaty poprowadzili: dr. hab. Piotr Senkus, prof. UPH Siedlce, dr. hab. Aneta Agata Wysokińska-Senkus, prof. AON Warszawa, dr. inż. Sławomir Wronka. Podczas warsztatów uczestnicy poznali główne założenia prakseologii, zasady pomiaru skuteczności funkcjonowania organizacji publicznych, prywatnych oraz non-profit. Ponadto przeprowadzili analizę kontekstu funkcjonowania organizacji, jej kluczowych zasobów oraz zaprojektowali model wybranej organizacji przy wykorzystaniu Kanwy Modelu Biznesowego (Business Model Canvas). W drugim dniu konferencji, w ostatnim panelu, prowadzonym przez prof. zw. dr. hab. Jana Posobca oraz prowadzących warsztaty, studenci zaprezentowali wypracowane w trakcie warsztatów rozwiązania.

W trakcie konferencji swoje referaty wygłosili również studenci uczelni partnerskich biorący udział w wymianie międzynarodowej w ramach programu Erasmus+. Prezentacje przedstawili: Ricardo Jorge Moreira Leal, Sandra Cristina Soares Pereira, Ivan Cankov Dragomirov, Mert Berkand Durhan.

W części artystycznej konferencji, która miała miejsce pierwszego dnia konferencji, uczestnicy wysłuchali i obejrzeli występy Zespołu Tańca Ludowego Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

ZESPÓŁ AUTORÓW
WYDZIAŁ ZARZĄDZANIA
PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA
IM. PREZYDENTA STANISŁAWA WOJCIECHOWSKIEGO
W KALISZU

SEMINARIA I KONFERENCJE
NAUKOWE ZNACZĄCYM CZYNNIKIEM
W POPULARYZOWANIU WIEDZY
SPECJALISTYCZNEJ WŚRÓD STUDENTÓW
– SPRAWOZDANIE ZA ROK AKADEMICKI
2015/2016.

Cykl konferencji studenckich pt. „Odkrywamy naukę”

Kształcenie studentów w obszarze nauk społecznych w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu opiera się przede wszystkim na umiejętnym dostosowywaniu celów, treści i organizacji do stale zmieniających się potrzeb, racjonalnym powiązaniu czynników atrakcyjności edukacji z odpowiednim przygotowaniem kadry dydaktycznej oraz zabezpieczeniem rzeczowo-finansowym. Na kierunkach związanych z zarządzaniem i bezpieczeństwem zadania te realizuje z powodzeniem Wydział Zarządzania.

Optymalna organizacja Wydziału umożliwia prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych w celu zdobycia nowej wiedzy o podstawach zjawisk i obserwowalnych faktach wraz z ich pragmatycznym zastosowaniem. Odnosi się to również do działalności funkcjonujących w Wydziale studenckich kół naukowych, co pozwala nie tylko na rozwijanie naukowych zainteresowań studentów, ale także szeroko rozumiane popularyzowanie wiedzy.

Koła naukowe, jako organizacje studenckie, mają określony statutem program działania, a także zdefiniowane cele i zadania, które zgodne są z programem naukowym Wydziału Zarządzania, opierającym się w dużej mierze na sile naukowej, innowacyjności oraz osiągniętemu prestiżowi przy wykorzystaniu znakomitych warunków kształcenia zapewnionych przez Uczelnię. W szczególności odnosi się to współdziałania studentów z kadrą naukową w umiejętnym wykorzystaniu dostępnej bazy dydaktycznej przy realizacji projektów i programów badawczych.

Aktywność kół naukowych przejawia się przede wszystkim w organizacji sesji, seminariów i konferencji, spotkań z ludźmi nauki, kultury, biznesu czy polityki oraz prowadzeniu badań naukowych.

Koła naukowe Wydziału Zarządzania

Powyższe działania z powodzeniem realizują w Wydziale m.in. następujące koła naukowe: koło naukowe „Bezpieczeństwo i Obronność” funkcjonuje od 2011 roku. Cele koła skupiają się przede wszystkim na popularyzowaniu wśród studentów wiadomości z zakresu: nauk wojskowych, bezpieczeństwa wewnętrznego i narodowego oraz zarządzania kryzysowego. Członkowie koła prowadzą działalność naukową głównie poprzez uczestniczenie w szkoleniach, kursach, konferencjach naukowych, seminariach, wystawach i targach tematycznych. Propagują również działalność informacyjną i edukacyjną na rzecz zagadnień obronnych, militarnych oraz poprawy bezpieczeństwa. Opiekunami koła są: dr Paweł Kamiński oraz mgr Damiana Łada.

Z kolei koło naukowe „Konto” wśród celów swojego działania ma rozpowszechnianie praktycznych aspektów księgowości poprzez: współpracę z innymi instytucjami oraz organizacjami związanymi z rachunkowością, księgowością na terenie kraju, uczestniczenie w spotkaniach organizowanych przez inne instytucje, firmy lub organizacje związane z tematyką działalności koła oraz organizowanie spotkań, warsztatów i szkoleń poświęconych różnej tematyce rachunkowości. Opiekunem koła jest dr Anna Matuszewska.

Kolejne koło naukowe związane jest z Bezpieczeństwem Ruchu Drogowego i ma na celu rozwijanie zainteresowań naukowych studentów oraz zdobywanie i popularyzowanie wiedzy z zakresu ruchu drogowego, szczególnie w kontekście dynamicznego rozwoju motoryzacji. Studenci poznając rzeczywistość tego obszaru bezpieczeństwa nabywają umiejętności rozpoznawania wyzwań i zagrożeń, jednocześnie mając sposobność poznawania specyfiki działalności firm i wyspecjalizowanych instytucji działających na gruncie bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Opiekunem koła jest mgr Wiesław Jaszczur.

Koło naukowe „Terminal” powstało natomiast w 2013 roku z inicjatywy studentów specjalności Zarządzanie Logistyką. Główne zadania koła to rozwijanie aktywności studentów (w tym również i naukowej) w obszarze logistyki. Wymiernym efektem tych działań jest w szczególności organizacja konferencji naukowych, doskonalenie umiejętności z zakresu zarządzania logistyką, między innymi poprzez naukę pracy indywidualnej, zespołowej i wymianę doświadczeń oraz poszerzanie wiedzy i doskonalenie umiejętności zdobytych poprzez uczestnictwo w debatach, szkoleniach, kursach i treningach. Opiekunami koła są: dr Anna Maczasek oraz mgr Janusz Przybył.

Seminaria i konferencje naukowe dla studentów

Jednymi ze znaczących dokonań przedstawionych kół naukowych w obszarze propagowania wiedzy specjalistycznej wśród studentów, są przygotowane i przeprowadzone w roku akademickim 2015/2016 seminaria i konferencje naukowe.

II Seminarium Naukowe dla Studentów Wydziału Zarządzania z cyklu „Odkrywamy Naukę” pt. „Podmioty, zadania i procedury w bezpieczeństwie antyterrorystycznym w Polsce”.

9 grudnia 2015 roku, z inicjatywy Wydziału Zarządzania Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu odbyło się II Seminarium Naukowe dla Studentów z cyklu „Odkrywamy Naukę”.

Aula im. Profesora Czesława Glinkowskiego, gdzie odbywało się Seminarium zgromadziła studentów drugiego i trzeciego roku Wydziału Zarządzania, a Komitet Naukowy reprezentowali: doc. dr Jan Frąszczak, dr Anna Ludwiczak, doc. dr Beata Wenerska, dr Grzegorz Milewski, dr Paweł Kamiński oraz mgr Damiana Łada.

Fot. 1. Uczestnicy seminarium



Źródło: fotografia Paweł Kamiński

Celem Seminarium było uatrakcyjnienie oferty edukacyjnej Wydziału, rozwijanie naukowych zainteresowań studentów oraz upowszechnianie wśród nich wiedzy z zakresu bezpieczeństwa antyterrorystycznego. Tematyka poszczególnych studenckich wystąpień skupiała się przede wszystkim na przedstawieniu działań wyspecjalizowanych i profesjonalnie przygotowanych instytucji zajmujących się zwalczaniem zagrożeń terrorystycznych w naszym kraju.

Jako pierwsza wystąpiła Klaudia Bączak z referatem „Podmioty systemu bezpieczeństwa państwa w walce z terroryzmem”, w którym przedstawiła podstawowe informacje charakteryzujące funkcjonujący w Polsce system bezpieczeń-

stwa państwa wraz z realizowanymi przez wybrane podmioty zadaniami dotyczącymi zwalczania zagrożeń terrorystycznych.

Fot. 2. Studenci w trakcie prezentacji



Źródło: fotografia Paweł Kamiński

Uzupełnieniem do prezentacji K. Bączak było wystąpienie Marcina Brodzkiego prezentującego zadania systemu zarządzania kryzysowego w działaniach antyterrorystycznych. Natomiast Łukasz Grzelak omówił zadania realizowane w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego w kontekście zagrożeń terrorystycznych.

Kolejne wystąpienia dotyczyły działań pragmatycznych. I tak Agata Wawrzekiewicz zaprezentowała materiał o organizacja działań w sytuacji zaistnienia ataku terrorystycznego, Grzegorz Mizgalski omówił funkcjonowanie ochrony antyterrorystycznej w portach lotniczych, a Agnieszka Maciejewska przedstawiła zasady zachowania się w sytuacji zaistnienia ataku terrorystycznego.

Poruszana tematyka wystąpień miała na celu przede wszystkim poszerzenie posiadanej przez studentów wiedzy, ale również dawała im możliwość odniesienia się do zdarzeń o charakterze terrorystycznym mających miejsce w Europie, a oddziałujących na bezpieczeństwo naszego Państwa.

Fot. 3. Podsumowanie seminarium



Źródło: fotografia Paweł Kamiński

Przeważało przekonanie, że skuteczna polityka bezpieczeństwa państwa powinna być realizowana przede wszystkim poprzez zaangażowanie wysokiej klasy specjalistów, stosowanie odpowiednich rozwiązań, przynależność do sojuszy wojskowych i politycznych oraz udział w międzynarodowych działaniach antyterrorystycznych.

Moderatorem Seminarium była studentka II roku Agnieszka Maciejewska, a podsumowania treści wystąpień dokonał Dziekan Wydziału Zarządzania doc. dr Jan Frąszczak.

III Seminarium Naukowe dla Studentów Wydziału Zarządzania z cyklu „Odkrywamy Naukę” pt. „Zagrożenia bezpieczeństwa organizacji”

Z inicjatywy kół naukowych: „Bezpieczeństwo i Obronność”, „Konto” oraz „Bezpieczeństwo Ruchu Drogowego” i przy wydatnym wsparciu władz Wydziału Zarządzania Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu, 20 kwietnia 2016 roku, w Auli im. prof. Glinkowskiego odbyło się już po raz trzeci seminarium naukowe dla studentów Wydziału Zarządzania z cyklu Odkrywamy Naukę pt. „Zagrożenia bezpieczeństwa organizacji”.

Fot. 4. Studenci i wykładowcy w trakcie trwania seminarium



Źródło: fotografia Paweł Kamiński

Celem seminarium było rozwijanie naukowych zainteresowań studentów oraz upowszechnianie wiedzy z zakresu pojawiających się zagrożeń, a także możliwości do zastosowania rozwiązań w obszarze ochrony organizacji.

Studenckie wystąpienia rozpoczęła Agnieszka Maciejewska z koła naukowego „Bezpieczeństwo i Obronność” udowadniając, że mobbing może stać się znaczącym zagrożeniem nie tylko dla pracowników, ale przede wszystkim dla samej organizacji.

Z kolei Katarzyna Kapczyńska z koła naukowego „Konto” przedstawiła zasady prawidłowego zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy w przedsiębiorstwie oraz ich wpływ na efektywność funkcjonowania.

Następnie Patrycja Czerniejewska z koła naukowego „Bezpieczeństwo Ruchu Drogowego” przybliżyła studentom techniczne wyposażenie stanowiska pracy kierowcy oraz szczegółowo omówiła tachograf, jako jeden z najistotniejszych elementów bezpieczeństwa pracy na tym stanowisku.

Nieco inną problematykę w swoim referacie poruszył Eryk Nawrocki z koła naukowego „Bezpieczeństwo i Obronność”. Dzięki jego wystąpieniu uczestnicy

seminarium zapoznali się z nietypowymi zagrożeniami bezpieczeństwa wynikającymi z niewłaściwego eksploataowania placówek komunalnych.

Fot. 5. Wystąpienia seminaryjne



Źródło: fotografia Paweł Kamiński

W następnym wystąpieniu Ewa Walczak z koła naukowego „Konto” przedstawiła możliwe do zaistnienia nieprawidłowości w zarządzaniu należnościami i ich wpływ na zagrożenia bezpieczeństwa organizacji. W zbliżonym obszarze tematycznym był utrzymany referat Gracji Balcerzak z koła naukowego „Bezpieczeństwo i Obronność” i dotyczył on tak istotnej i na czasie kwestii, jaką są zagrożenia bezpieczeństwa informacji w przedsiębiorstwie.

Ostatnim wystąpieniem seminaryjnym było przedstawienie przez Agatę Twardowską z koła naukowego „Bezpieczeństwo Ruchu Drogowego” tematu dotyczącego kształtowania kultury bezpieczeństwa i higieny pracy w ośrodkach szkolenia kierowców.

Fot. 6. Wystąpienia seminaryjne



Źródło: fotografia Paweł Kamiński

Moderatorem seminarium była Zofia Marciniak z koła naukowego „Bezpieczeństwo i Obronność”, a Komitet Naukowo-Programowy tworzyli: przewodniczący doc. dr Jan Frąszczak oraz członkowie: dr Anna Ludwiczak, doc. dr Beata Wenerska, dr Anna Matuszewska, dr Paweł Kamiński, mgr Wiesław Jaszczur oraz mgr Damiana Łada.

W trakcie trwania seminarium promowano najnowszą publikację Wydawnictwa Uczelnianego PWSZ w Kaliszu, pt. „Odkrywamy Naukę”, gdzie autorami zawartych w niej treści są studenci i absolwenci Wydziału Zarządzania. Odbiorcami książki są przede wszystkim studenci Wydziału Zarządzania, a także nauczyciele akademicki i osoby zainteresowane opisywaną problematyką.

II Konferencja Naukowa dla Studentów z cyklu Odkrywamy naukę pt. „Logistyka przyszłości – teoria i praktyka działania. Kierunki Rozwoju”.

20 kwietnia 2016 r. odbyła się druga edycja konferencji „Logistyka przyszłości – teoria i praktyka działania. Kierunki Rozwoju”. Organizatorem było koło naukowe „Terminal” działające w Wydziale Zarządzania PWSZ.

Konferencja ta stała się forum wymiany poglądów i doświadczeń – studentów, pasjonatów studiowanego kierunku oraz praktyków logistyki, przedstawicieli przedsiębiorstw działających na lokalnym rynku, zajmujących się wybranymi aspektami logistyki.

Fot. 7. Uczestnicy konferencji



Źródło: fotografia Filip Molka

Wśród zaproszonych gości-uczestników konferencji wymienić należy przedstawicieli takich przedsiębiorstw jak: Raben Group Polska – oddział Kalisz, DHL EXPRESS (POLAND) sp. z o. o., Big Star Limited sp. z o. o., DPD Polska, MAHLE Behr Ostrów Wielkopolski, Bundy Refrigeration sp. z o. o., Spedycja i Transport Acropol sp. z o. o. sp. komandytowa.

Konferencja była doskonałym przykładem współpracy uczelni wyższej z przedsiębiorstwami i rynkiem pracy oraz powiązania wysokiej jakości kształcenia z potrzebami i oczekiwaniami otoczenia zewnętrznego, i to w wymiarze praktycznym. Uczestniczący w onferencji przedstawiciele przedsiębiorstw nie tylko prezentowali w poszczególnych wystąpieniach konferencyjnych konkretne rozwiązania, ale również poszukiwali wśród studentów kandydatów do pracy w swoich przedsiębiorstwach oraz chętnych do odbycia staży i praktyk. Działania

te uznać należy za przejaw uznania dla kompetencji kadry akademickiej, potencjału studentów i absolwentów Wydziału.

Fot. 8. Wystąpienia studentów i zaproszonych gości



Źródło: fotografia Filip Molka

Prelegentami w trakcie trwania konferencji byli studenci prezentujący swoje dokonania i pasje oraz przedstawiciele wspomnianych już kaliskich przedsiębiorstw.

Autorka pierwszego wystąpienia, Aleksandra Wieczorek-studentka II roku specjalności Zarządzanie Logistyką, słusznie podkreśliła, że najlepsze, najnowsze, najbardziej nowoczesne i innowacyjne rozwiązania służące zapewnieniu bezpieczeństwa uczestnikom ruchu drogowego nie na wiele się zdają wobec braku rozsądku, umiejętności myślenia i przewidywania tak kierujących, jak i pieszych.

Fot. 9. Wystąpienia konferencyjne studentów



Źródło: fotografia Filip Molka

W kolejnym wystąpieniu Kamil Mikołajczyk, student II roku Wydziału Politechnicznego PWSZ w Kaliszu, kierunku Mechanika i Budowa Maszyn zaprezentował referat pod tytułem Logistyczna Obsługa Klienta, gdzie na przykładzie salonów samochodowych przekonywał, dlaczego sposób obsługi (i składające się na to elementy) mają istotny wpływ na zadowolenie klienta.

Tematem, który budził wielkie emocje, ponieważ dotyczył przedsiębiorstwa „Kaliskie Linie Autobusowe” zajęli się Anna Woźniczak i Bartosz Sobieraj, studenci II roku Zarządzania Logistyką. Precyzyjnie, dokładnie i ze znanstwem wskazywali brak profesjonalizmu zarządzających przedsiębiorstwem, brak zainteresowania klientami, nieliczenie się z potrzebami mieszkańców miasta dotyczącymi komunikacji miejskiej, liczne zaniechania i elementarne błędy w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa.

Fot. 10. Wystąpienia studentów i zaproszonych gości



Źródło: fotografia Filip Molka

Następnie Filip Molka i Dariusz Liberski, studenci III roku specjalności Zarządzanie Logistyką, wskazali i omówili absurdalności drogowo, z którymi muszą się zmagać użytkownicy dróg i ulic. Natomiast Katarzyna Skwarek, studentka II roku Zarządzania Logistyką, przedstawiła kontrowersyjny pogląd na temat wpływu infrastruktury drogowej na rozwój miasta Kalisza.

Fot. 11. Wystąpienia zaproszonych gości i podsumowanie konferencji



Źródło: fotografia Filip Molka

Inną tematyką zajęła się Katarzyna Melerowicz, która zaprezentowała aktualne informacje dotyczące tzw. „opakowań inteligentnych”. W ten nurt rozważań wpisał się także Bartłomiej Kobyłka, student III roku Zarządzania Logistyką, przedstawiając prezentację dotyczącą nowoczesnych metod gospodarowania odpadami, a studenci III roku Zarządzania Logistyką: Ola Stanisławska, Paweł Szalkiewicz i Filip Kaźmierczak skupili uwagę uczestników konferencji na prezentacji innowacyjnego systemu wspierania procesów składowania.

Wnioski podsumowujące konferencję przedstawił Dziekan Wydziału Zarządzania doc. dr Jan Frąszczak.

Podsumowując, należy pozytywnie ocenić szerokie spektrum poruszanych kwestii w opisywanych seminariach i konferencjach. Od problemów występujących w różnych rodzajach bezpieczeństwa (publicznego, wewnętrznego, społecznego, organizacyjnego, ruchu drogowego, itp.), poprzez funkcjonowanie podmiotów ustawowo odpowiedzialnych za bezpieczeństwo obywateli do prezentacji zagadnień związanych z zarządzaniem podmiotem gospodarczym czy logistyką.

Autorzy wystąpień to przede wszystkim studenci Wydziału Zarządzania i dla wielu z nich są to często pierwsze doświadczenia naukowe i wystąpienia publiczne.

Znaczącym uzupełnieniem odbywających się seminariów i konferencji oraz cenną inicjatywą kół naukowych są też działania na rzecz opublikowania przez Wydawnictwo Uczelniane PWSZ w formie książkowej materiałów poseminaryjnych i pokonferencyjnych.

NOTY O AUTORACH

OLGA CZEKALSKA-KUBASIAK – mgr prawa, pracownik Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu. W kręgu zainteresowań badawczych mieszczą się zagadnienia związane z opieką zdrowotną w Polsce i innych krajach europejskich. Autor kilku artykułów związanych z tematem zainteresowań. Obecnie w trakcie studiów doktorskich przygotowuje pracę dotyczącą funkcjonowania podmiotów leczniczych w południowej Wielkopolsce.

WIESŁAW JASZCZUR - mgr inż. mechanik. Studiował na Politechnice Warszawskiej, Uniwersytecie Wrocławskim. Emerytowany oficer Policji, współzałożyciel Międzynarodowego Stowarzyszenia Policji (IPA) w Kaliszu, egzaminator. Zajmuje się problematyką bezpieczeństwa ruchu drogowego. Z Państwową Wyższą Szkołą Zawodową w Kaliszu związany od 2012 r.

PAWEŁ KAMIŃSKI - dr nauk społecznych, starszy wykładowca w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu. Autor wielu artykułów naukowych z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego, zarządzania kryzysowego i ochrony organizacji oraz redaktor naukowy zeszytów naukowych „Odkrywamy naukę”. Opublikował monografię: „Straże gminne i miejskie w zarządzaniu kryzysowym” (2013) oraz Metodyka przygotowania planu ochrony infrastruktury krytycznej” (2015). Wśród zainteresowań badawczych dominuje ochrona infrastruktury krytycznej oraz bezpieczeństwo ruchu drogowego.

JÓZEF KOLAŃSKI - dr nauk ekonomicznych, wykładowca PWSZ w Kaliszu od 2003 r. Od roku 1992 pełni funkcje Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym w Kaliszu. Członek Krajowej Rady Komorniczej 2006- 2014. Obecnie członek Izby Komorniczej w Łodzi. Przewodniczący Krajowej Komisji Rewizyjnej przy Krajowej Radzie Komorniczej w Warszawie. Autor wielu publikacji z zakresu egzekucji sądowej.

EDYTA KULAWIECKA – mgr nauk ekonomicznych; ukończyła Wydział Zarządzania Akademii Ekonomicznej w Poznaniu; pracownik Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu; naukowo skoncentrowana na organizacji i zarządzaniu podmiotami sektora publicznego.

ANDRZEJ KWIATKOWSKI - dr nauk prawnych, st. wykładowca PWSZ w Kaliszu. Specjalizuje się głównie w naukach administratywistycznych. Autor kilkudziesięciu artykułów z zakresu prawa administracyjnego, nauki administracji, a w tym dotyczących samorządu terytorialnego i organizacji i funkcjonowania policji.

DAMIANA ŁADA – mgr nauk politycznych, absolwentka Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Nauk Społecznych, Studium Poddyplomowego Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, do 2010 r. funkcjonariusz Komendy Miejskiej w Kaliszu, Przewodnicząca Regionu Międzynarodowego Stowarzyszenia Policji IPA, od 2013 r. pracownik Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu, Wydział Zarządzania. Zainteresowania związane z zagadnieniami prawa oraz pedagogiki.

ANNA MATUSZEWSKA – dr nauk ekonomicznych, starszy wykładowca oraz członek Rady Wydziału Zarządzania PWSZ im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu, biegły sądowy w zakresie finanse i rachunkowość przedsiębiorstw, przy Sądzie Okręgowym w Kaliszu. Zainteresowania badawcze: zaawansowana rachunkowość finansowa, strategie podatkowe, komputerowe wspomaganie procesów zarządczych.

KATARZYNA MIKURENDA – dr nauk ekonomicznych; tytuł uzyskała na Wydziale Zarządzania Akademii Ekonomicznej w Poznaniu; związana z Państwową Wyższą Szkołą Zawodową im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu od jej początku; specjalizuje się w badaniach rynkowych oraz strategiach marketingowych i komunikacji marketingowej uczestników rynku.

RYSZARD ORLIŃSKI – dr nauk ekonomicznych o specjalności rachunkowość.

Ukończył technologię żywienia, ekonomikę obrotu towarowego i usług oraz rachunkowość. Po 7 letniej pracy w jednostce logistycznej powrócił na uczelnię jako wykładowca. W strukturach uczelnianych przechodził kolejno stanowiska od wykładowcy do prorektora włącznie. Prowadzi badania naukowe w zakresie wykorzystania rachunkowości w zarządzaniu jednostkami gospodarczymi ze szczególnym uwzględnieniem jednostek sektora publicznego. Zatrudniony w Katedrze Zarządzania Biznesem Wydziału Zarządzania PWSZ w Kaliszu. Prowadzi zajęcia również w innych uczelniach publicznych i niepublicznych. Ponadto posiada certyfikowane uprawnienia do samodzielnego prowadzenia biur rachunkowych oraz rad nadzorczych spółek skarbu państwa. Od 12 lat członek Rady Nadzorczej spółki z o.o. Prywatnie jest zapalonym żeglarzem i motocyklistą.

PIOTR PAGÓRSKI – dr nauk ekonomicznych specjalista w zakresie finansów i rachunkowości. W PWSZ Kalisz pracuje jako starszy wykładowca od samego początku jej istnienia, czyli 15 lat. Jego zainteresowania badawcze dotyczą przede wszystkim problematyki zarządzania zasobami ludzkimi, a w szczególności wartościowanie stanowisk pracy. Swoje doświadczenia naukowe przenosi na grunt praktyki gospodarczej, prowadząc prace na terenie przedsiębiorstw i licznych polskich szpitali. Jest autorem wielu publikacji w zakresie wartościowania stanowisk pracy oraz sposobów ich wykorzystywania. Udziela się dydaktycznie w Uniwersytecie Medycznym w Poznaniu. Jest członkiem zarządu Polskiego Towarzystwa Nauk o Zdrowiu.

ANETA PISARSKA – dr inż. nauk ekonomicznych, absolwentka studiów doktoranckich Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. Ukończyła także studia podyplomowe z zakresu zarządzania kadrami oraz zarządzania projektami badawczo-rozwojowymi. Jej zainteresowania naukowe skupiają się wokół problematyki zarządzania zasobami ludzkimi, w tym w szczególności szkolenia i rozwoju zawodowego oraz ich efektów. Autorka publikacji z wymienionego zakresu. Jest związana również z praktyką gospodarczą, w ramach której realizuje m.in. projekty szkoleniowe.

JANUSZ PRZYBYŁ - mgr zarządzania i marketingu, absolwent Akademii Ekonomicznej w Poznaniu Wydział Zarządzania, wykładowca W Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu, z Uczelnią związany od 2002 roku.

Od 2005 roku prowadzi firmę specjalizującą się w szkoleniach, coachingu, doradztwie w zakresie organizacji i zarządzania. Zainteresowania: nauki o organizacji i zarządzaniu, zarządzanie jakością, zarządzanie logistyką.

IZABELA RĄCKA – mgr zarządzania i marketingu, asystent na Wydziale Zarządzania Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu. Członek Towarzystwa Naukowego Nieruchomości. Naukowo skoncentrowana na rynku nieruchomości, jego analizie, wartości nieruchomości, przemianach przestrzennych i urbanistycznych. Autor i współautor kilkudziesięciu publikacji krajowych i międzynarodowych. Wykładowca i trener w Polsce i za granicą. Certyfikowany e-nauczyciel. Rzeczoznawca majątkowy, członek Zarządu Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych Wielkopolski Południowej w Kaliszu.

MAŁGORZATA SPYCHALSKA – mgr nauk ekonomicznych; tytuł uzyskała na Wydziale Zarządzania Akademii Ekonomicznej w Poznaniu; związana z Państwową Wyższą Szkołą Zawodową im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu od jej początku; specjalizuje się w zarządzaniu projektami, badaniach rynkowych, komunikacji marketingowej uczestników rynku oraz problematyce clusteringu w Polsce .

BEATA WENERSKA – dr nauk ekonomicznych, absolwentka Uniwersytetu Łódzkiego Wydziału Ekonomiczno - Socjologicznego. Wieloletni, doświadczony pracownik naukowo – dydaktyczny. W latach 1989- 2001 asystent, następnie adiunkt w Uniwersytecie Łódzkim. Od 2001 roku związana zawodowo z Państwową Wyższą Szkołą Zawodową im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu. Zainteresowania naukowe: zarządzanie publiczne, funkcjonowanie i rozwój jednostek samorządu terytorialnego. Autorka publikacji z wymienionego zakresu.