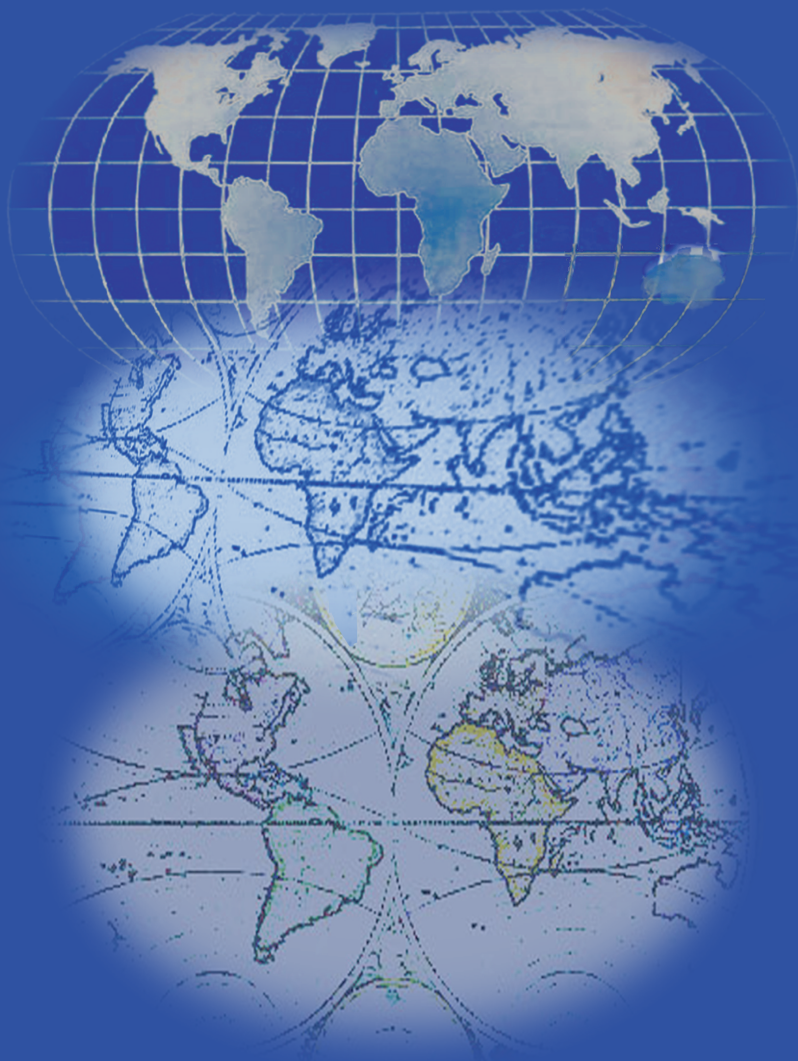


ROCZNIK POLITOLOGICZNY

ISSN 2391-5110  
vol. 12/2017

# HOMO POLITICUS



**ROCZNIK POLITOLOGICZNY**

ISSN 2391-5110

**vol. 12/2017**

# HOMO POLITICUS



**Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi**

**Redaktor naczelny**

prof. dr hab. Andrzej K. Piasecki

**Redakcja tematyczna**

dr Radosław Kamiński (sekretarz)

**Redakcja językowa**

Ph. D. Michael Flemming (AHE) (j. angielski)

**Rada programowa**

prof. dr hab. Zbigniew Rau (UŁ)

prof. dr hab. Stanisław Sulowski (UW)

prof. dr hab. Konstanty Adam Wojtaszczyk (UW)

prof. dr hab. Marek Żmigrodzki (UMCS Lublin)

prof. dr hab. Arkadiusz Żukowski (UWM Olsztyn)

prof. dr hab. Katarzyna Żukrowska (SGH)

dr hab. prof. WAT Janusz Świniarski (WAT)

**Redaktor odpowiedzialny za vol. 12/2017**

dr Radosław Kamiński

**Recenzenci**

Lista recenzentów publikowana jest na stronie internetowej czasopisma  
[www.homopoliticus.ahe.lodz.pl](http://www.homopoliticus.ahe.lodz.pl)

**Redakcja czasopisma „Homo Politicus”**

Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi

90-212 Łódź, ul. Sterlinga 26

tel. 0-42 63 15 070

© Copyright by Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi  
Łódź 2017

**ISSN 1896-1770**

(wersja drukowana jest wersją pierwotną)

**Wersja elektroniczna**

**e-ISSN 2391-5110**

(numery stron zgodne z wersją drukowaną)

**Korekta** Iwona Cłapińska

**Skład DTP** Monika Poradecka

**Wydawnictwo Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi**

90-212 Łódź, ul. Sterlinga 26

tel. +42 63 15 908

[wydawnictwo@ahelodz.pl](mailto:wydawnictwo@ahelodz.pl)

[www.wydawnictwo.ahe.lodz.pl](http://www.wydawnictwo.ahe.lodz.pl)

## Spis treści

Andrzej Piasecki	
<b>Transformacja – modernizacja – konsolidacja. Polska w latach 1989–2015.....</b>	<b>7</b>
Anna Janus, Radosław Kamiński	
<b>Samorządowe kolegia odwoławcze – geneza i perspektywy. Zarys problematyki.....</b>	<b>11</b>
Adrian Biela	
<b>Obywatel polski – reprezentant społeczeństwa wiedzy czy społeczeństwa informacji?.....</b>	<b>29</b>
Małgorzata Kmak	
<b>Zrównoważony rozwój w biznesie – wybrane aspekty.....</b>	<b>45</b>
Żaneta Mrozek	
<b>Bezpieczeństwo zdrowotne Polski na tle krajów Unii Europejskiej. Próba syntezy .....</b>	<b>57</b>
Piotr Kudaj	
<b>Geneza i bariery e-administracji w Polsce.....</b>	<b>77</b>
Anna Nyklewicz	
<b>Wpływ reform na funkcjonowanie szkolnictwa wyższego.....</b>	<b>99</b>
Sabina Sanetra-Półgrabi	
<b>Geneza, zadania i organizacja Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem .....</b>	<b>115</b>
Daria Małek	
<b>Wpływ rozwoju wybranych e-usług na poprawę jakości życia Polaków.....</b>	<b>127</b>



Edward Jakubowski, Andrzej Janecki

**Poszukiwanie tożsamości narodowej młodego pokolenia III RP.**

**Analiza porównawcza ..... 137**

Andrzej Piasecki

**Ewolucja referendum w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego ..... 153**

Agnieszka Szczudlińska-Kanoś

**Wyzwania polskiego systemu emerytalnego na przełomie XX i XXI wieku ..... 169**

Jarosław Flakowski, Waldemar Sługocki

**Współpraca transgraniczna województwa lubuskiego**

**i Kraju Związkowego Brandenburgia..... 183**

# Content

Andrzej Piasecki <b>Transformation – modernization – consolidation. Poland in the years 1989–2015</b> .....	7
Anna Janus, Radosław Kamiński <b>Local Government Boards of Appeal</b> .....	11
Adrian Biela <b>The Polish citizen – a representative of the knowledge society or of the information society?</b> .....	29
Małgorzata Kmak <b>Sustainable development in business – selected problems</b> .....	45
Żaneta Mrożek <b>Health in Poland and in European Union countries: Towards a synthesis</b> .....	57
Piotr Kudaj <b>The origins and barriers to e-government in Poland</b> .....	77
Anna Nyklewicz <b>The impact of reforms on the functioning of higher education</b> .....	99
Sabina Sanetra-Półgrabi <b>The genesis, objectives and organization of the International Commission for the Protection of the Odra River against Pollution</b> .....	115
Daria Małek <b>The impact of selected e-services on improving the quality of life of Poles</b> .....	127

Edward Jakubowski, Andrzej Janecki	
<b>The search for national identity of the young generation of the Third Republic.</b>	
<b>A comparative analysis.....</b>	<b>137</b>
Andrzej Piasecki	
<b>Evolution of referenda on revoking the authority of local government .....</b>	<b>153</b>
Agnieszka Szczudlińska-Kanoś	
<b>Challenges of the Polish pension system at the turn of XX and XXI centuries.....</b>	<b>169</b>
Jarosław Flakowski, Waldemar Sługocki	
<b>European cross-border cooperation between the Polish Lubuskie voivodship</b>	
<b>and German Brandenburg – twenty years of experience .....</b>	<b>183</b>

Andrzej Piasecki

Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi

## Transformacja – modernizacja – konsolidacja. Polska w latach 1989–2015

Dla politologów rok 1989 jest oczywistą cezurą umożliwiającą podjęcie badań w wielu specjalnościach. Nastąpiła wtedy przełomowa seria zdarzeń i zjawisk oraz wielka wymiana elit – wszystko to nie wymaga szerszego wyjaśniania, bowiem takie pojęcia, jak *okrągły stół*, *wybory czerwcowe*, *rząd Mazowieckiego* są znane nawet laikom. Koniec PRL i początek nowego systemu politycznego będzie na długie lata wyznaczał periodyzację w analizach polskich przemian na przełomie XX i XXI wieku.

Z większym problemem spotkamy się przy próbie wyznaczenia pierwszej najważniejszej cezury czasowej, zamykającej pewien początkowy okres III RP. Musiałaby ona być związana z kolejnym wielkim przełomem w dziejach Polski. Intuicja podpowiada, że wymaga to upływu minimum 20–30 lat, czyli wystąpienia zmiany pokoleniowej. W dodatku dla spełnienia postulatu „roku przełomu” potrzebne są niezwykle brzemiennie w skutkach zdarzenia i procesy w skali krajowej oraz międzynarodowej, niezbędny jest też nowy kontekst międzynarodowy.

Z powyższych względów rok 2015 dość wcześnie został rozpoznany jako moment zwrotny w najnowszych dziejach Polski<sup>1</sup>. Nałożyły się na to wyniki wyborów prezydenckich i parlamentarnych, zapowiedź (szybko i skutecznie realizowana) zerwania ciągłości politycznej i ideowej z III RP, wielka wymiana kadrowa nie tylko w służbach publicznych, ale też w wielu środowiskach (np. opiniotwórczych) mających ponadprzeciętny wpływ na sprawy kraju. Towarzyszyły temu zmiany w Europie (konflikt na Ukrainie, zapowiedź Brexitu) i na świecie (koniec prezydentury Obamy). Dlatego wiele wskazuje na to, iż

---

<sup>1</sup> Świadczyć o tym trzy monografie wydane w 2016 roku: A. Piasecki, R. Michalak, *Polska 1945–2015*, PWN; A. Dudek, *Najnowsza historia polityczna Polski 1989–2015*, Znak; M. Gędek, *Nieznane dzieje Polski 1943–2015*, Fronda.

w najbliższych latach politolodzy będą swoje opracowania zamykać w przedziale 27 lat: od 1989 do 2015 roku.

Realizując w niniejszym tomie przyczynkową analizę wyżej omówionego okresu, autorzy skupili się na problematyce, którą można usystematyzować w trzech obszarach, nadając im tytuły w postaci kluczowych pojęć. I tak najwięcej tekstów dotyczy **transformacji**. To wciąż zagadnienie będące przedmiotem deskrypcji i eksplanacji historycznej oraz politologicznej. W latach 1989–2015 zmienił się całkowicie wewnętrzny system polityczny Polski, diametralnej reorientacji uległa polityka zagraniczna, wdrożona została głęboka reforma gospodarki, nastąpiły ważne i trwałe zmiany społeczne i kulturowe. Śmiało można stwierdzić, że nigdy wcześniej, w warunkach pokojowych, bez zmiany granic, w tak krótkim czasie na ziemiach polskich nie było tak głębokiej transformacji.

Niektóre jej aspekty odnajdziemy w artykułach: *Ewolucja referendum w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego*; *Wyzwania polskiego systemu emerytalnego na przełomie XX i XXI wieku*; *Poszukiwanie tożsamości narodowej młodego pokolenia III RP. Analiza porównawcza*; *Współpraca transgraniczna województwa lubuskiego i Kraju Związkowego Brandenburgia*. Dla transformacji zapoczątkowanej w 1989 roku trudno znaleźć jednoznaczny moment końcowy. Zasadnicze zręby ustrojowe zostały zmienione ostatecznie w 1997 roku wraz z uchwaleniem konstytucji, ale w systemie politycznym, społecznym i ekonomicznym transformacja trwała dalej.

Z początkiem XXI wieku w opracowaniach z zakresu nauk humanistycznych i społecznych diagnozujących kierunek polskich przemian coraz częściej pojawiał się termin **modernizacja**. Wyjaśnienie tego pojęcia wymaga odwołania się do dorobku socjologii, ekonomii, politologii i historii<sup>2</sup>. W tych dyscyplinach naukowych modernizacja opisywana jest w kontekście unowocześnienia i racjonalnego przeobrażenia. Politolodzy kładą nacisk na towarzyszące modernizacji postępowe reformy, wskazując na ich innowacyjne skutki, które zorganizowanym grupom społecznym umożliwiają nie tylko porządkowanie swego otoczenia, lecz również powodowanie zmian w makrostrukturach życia społecznego<sup>3</sup>.

Zapaść cywilizacyjna, w jakiej Polska znalazła się pod koniec lat 80. XX wieku, paradoksalnie sprzyjała modernizacji, gdyż była silna presja społeczna na unowocześnienie bezwładnego państwa. W inny sposób modernizacja nabrała szczególnego tempa wraz z procesem integracji z Unią Europejską. Często, może nawet zbyt często, modernizacja jest sprowadzana do wymiaru ekonomicznego, tymczasem miała ona istotny wymiar społeczny i powodowała polityczne konsekwencje w różnych dziedzinach życia. O tym piszą autorzy artykułów: *Implementacja reformy szkolnictwa wyższego 2011 roku*; *Obywatel polski – reprezentant społeczeństwa wiedzy czy społeczeństwa informacji?*; *Geneza i bariery e-administracji w Polsce*; *Wpływ rozwoju wybranych e-usług na poprawę jakości życia Polaków*; *Geneza, zadania i organizacja Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem*.

<sup>2</sup> M. Kula, *Modernizacja wyzwaniem? Rzut oka na historię Polski*, [w:] W. Morawski (red.), *Modernizacja Polski. Struktury. Agencje. Instytucje*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne: Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa 2010.

<sup>3</sup> D. Winiarska-Twaróg, *Modernizacja*, [w:] M. Żmigrodzki (red.), *Encyklopedia politologii*, t. 4, Zakamycze, Kraków 2000, s. 240.

Transformacja i modernizacja doprowadziły do wzmocnienia Polski. Egzemplifikacja tego zjawiska wymagałaby odwołania się do wielu danych statystycznych, w których widać utrwalenie pozytywnych procesów ekonomiczno-społeczno-politycznych zachodzących w III RP. Dotyczy to oczywistych danych zdrowotnych (średnia długość życia, umieralność niemowląt, liczba zawałów, poronień), społecznych (ogólne zadowolenie z życia, mobilność społeczna, wykształcenie), gospodarczych (wzrost PKB, spadek inflacji, spadek bezrobocia) i wreszcie politycznych (stabilizacja partii w parlamencie, coraz większa trwałość rządów, silna opozycja). Jednym z przejawów takiej wielkoobszarowej **konsolidacji** politycznej było uchwalenie w 2011 roku Kodeksu Wyborczego.

Konsolidacji dotyczą kolejne teksty z tego tomu: *Bezpieczeństwo zdrowotne Polski na tle krajów Unii Europejskiej. Próba syntezy*; *Zrównoważony rozwój w biznesie. Wybrane aspekty*; *Samorządowe kolegia odwoławcze – geneza i perspektywy. Zarys problematyki*. Zawierają one ustalenia na temat różnych fragmentów polskiej rzeczywistości, które łączy jeden wspólny mianownik: koncentracja, efektywność, trwałość. Przy wielu niedoskonałościach, które towarzyszyły historii III RP, trudno odmówić pozytywnych efektów, jakie zostały osiągnięte w badanych obszarach wyżej wymienionych artykułów.

Powyższe tytuły anonsują teksty, które napisali pasjonaci i profesjonaliści zajmujący się naukowo polityką. Są wśród nich doświadczeni badacze, praktycy pełniący ważne funkcje publiczne (np. były wiceminister rozwoju regionalnego), ale są także początkujący badacze, nowicjusze (studenci), którzy swoje ustalenia przedstawiali dotąd jedynie w referatach i pracach dyplomowych. Dzięki uprzejmości Redakcji „Homo Politicusa” udało się połączyć w tym tomie doświadczenie i świeżość, teorię i praktykę, wiedzę i umiejętności. Mam nadzieję, że prezentowane tu artykuły odnajdziemy wkrótce w przypisach opracowań autorstwa wielu politologów.

## Bibliografia

- Dudek A., *Najnowsza historia polityczna Polski 1989–2015*, Znak, Kraków 2016.
- Gędek M., *Nieznane dzieje Polski 1943–2015*, Fronda, Warszawa 2016.
- Kula M., *Modernizacja wyzwaniem? Rzut oka na historię Polski*, [w:] W. Morawski (red.), *Modernizacja Polski. Struktury. Agencje. Instytucje*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne: Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa 2010.
- Piasecki A., Michalak R., *Polska 1945–2015*, PWN, Warszawa 2016.
- Winiarska-Twaróg D., *Modernizacja*, [w:] M. Żmigrodzki (red.), *Encyklopedia politologii*, t. 4, Zakamycze, Kraków 2000.

Anna Janus, Radosław Kamiński  
Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu

## Samorządowe kolegia odwoławcze – geneza i perspektywy. Zarys problematyki

Samorządowe kolegia odwoławcze są organami administracji o szczególnym charakterze. Powołane zostały jako jeden z elementów składających się na system administracji publicznej w Polsce dla zachowania dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez organy samorządowe. W początkowym okresie funkcjonowania kolegia posiadały jedynie kompetencje orzecznicze związane z zadaniami własnymi gminy, jednak z upływem lat ich uprawnienia i znaczenie zdecydowanie wzrosły, co przede wszystkim związane było z reformą administracyjną, nowym podziałem terytorialnym państwa, wprowadzeniem trójszczeblowego samorządu terytorialnego oraz zmianami prawnymi w zakresie postępowania administracyjnego.

Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie działalności samorządowych kolegiów odwoławczych w Polsce, określenie ich charakteru, struktury; przedstawienie zakresu kompetencji, a także dokonanie próby krótkiej oceny ich dotychczasowej działalności i odpowiedzi na pytanie, czy funkcjonujący model jest optymalny, czy też wymaga przeprowadzenia korekt.

### Wprowadzenie

Współcześnie administrację publiczną traktuje się jako zjawisko polityczne i państwowe, uwzględniające kontekst historyczny, stanowiące fundament państwa oraz instytucyjną podstawę jego suwerenności<sup>1</sup>. Na gruncie nauki prawa administracyjnego przyjmuje się, że administracja publiczna to „przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy,

---

<sup>1</sup> Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1999, s. 12.

a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”<sup>2</sup>. Administracja publiczna stanowi swego rodzaju służbę publiczną na rzecz państwa, które powinno być traktowane jako dobro wszystkich obywateli. Dlatego też – w demokratycznym państwie prawnym – przyjmuje się, że podstawę stosunków występujących pomiędzy organami administracji publicznej stanowią oznaczone reguły prawne „formalizujące oznaczony typ lub typy działań administracji publicznej, określanych w nauce prawa administracyjnego prawnymi formami działania administracji”<sup>3</sup>. Za prawną formę działania administracji uznać należy określony przepisem prawa typ czynności podmiotu administrującego. Jest to przewidziany normą prawną rodzaj środka (instrumentu) zastosowanego przez podmiot administrujący do realizacji określonego zadania publicznego, przy czym środek ten musi mieć swoją podstawę prawną. Podstawową formą działania organów administracji wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej są akty administracyjne. Najczęściej akt administracyjny definiuje się jako władcze, jednostronne rozstrzygnięcie (oświadczenie woli) organu administracji publicznej, oparte na przepisach prawa administracyjnego, określające sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie. Adresatem aktu administracyjnego może być osoba fizyczna bądź inny podmiot prawa publicznego. Wydawanie aktów administracyjnych (postępowanie administracyjne) jest szczegółowo uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego (k.p.a.)<sup>4</sup>. Każdy akt administracyjny musi być wydany – na podstawie i w celu wykonania obowiązującego prawa – przez organ rzeczowo i miejscowo właściwy, zgodnie z prawem materialnym, przy zachowaniu odpowiedniej procedury. K.p.a. normuje cztery rodzaje postępowań:

- ogólne, gdy przedmiotem jest indywidualna sprawa rozstrzygana decyzją administracyjną,
- w sporach o właściwość, którego przedmiotem jest rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między organami administracji rządowej, między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej lub poszczególnymi jednostkami samorządowymi,
- w sprawach skarg i wniosków przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych,
- w sprawach wydawania zaświadczeń<sup>5</sup>.

Ponadto do postępowania administracyjnego zaliczyć należy również uregulowane w Ordynacji podatkowej postępowanie podatkowe oraz postępowanie w sprawach ubezpieczeń społecznych.

Ujmując sprawę chronologicznie, należy stwierdzić, że istotne zmiany w k.p.a. dokonały się w 1990 roku, po wejściu w życie Ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania

<sup>2</sup> J. Boć w: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 16.

<sup>3</sup> L. Żukowski w: L. Żukowski, R. Sawuła (red.), *Postępowanie administracyjne*, WSPA, Przemysł-Rzeszów 2012, s. 13.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 1960, nr 30, poz. 168, z późn. zm.

<sup>5</sup> Art. 1 i 2 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego.



administracyjnego<sup>6</sup>, czego bezpośrednim powodem było przekształcenie administracji terenowej oraz reaktywacja samorządu terytorialnego<sup>7</sup>.

## Geneza samorządowych kolegiów odwoławczych

Przywrócenie samorządności na poziomie gminy i pojawienie się nowych, samodzielnych organów administracji publicznej uprawnionych do prowadzenia postępowania administracyjnego wymusiło na ustawodawcy utworzenie nowego organu odwoławczego lub też powierzenie tej funkcji innym instytucjom. Stało się tak, ponieważ przywrócenie samorządności na poziomie gminy w bezpośredni sposób związane było z wyodrębnieniem części kompetencji z zakresu władzy publicznej z administracji rządowej i przekazanie ich gminom, a co za tym idzie – dokonania podziału zadań publicznych na zadania własne i zlecone jednostki samorządu terytorialnego. O ile weryfikacja decyzji z zakresu wykonywania zadań poruczonych mogła być wykonywana przez wojewodę (czyli terenowy organ administracji rządowej), o tyle w odniesieniu do zadań własnych konieczne stało się wprowadzenie innego rozwiązania. Ostatecznie ustawodawca zdecydował się na powołanie nowego organu, którym stały się kolegia odwoławcze.

Jak zauważa J. Regulski, jeden z autorów reformy samorządowej z 1990 roku, kolegia powstały „jako rezultat poszukiwania sposobu realizacji zasady dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym, dającej każdemu obywatelowi prawo do apelacji. Taką instancją odwoławczą nie mógł być wojewoda ani inny urząd administracji rządowej, wówczas bowiem uzyskałby on możliwość ingerencji w sprawy leżące w kompetencji gmin i mógłby odgrywać rolę arbitra w sporach między samorządami a obywatelami”<sup>8</sup>.

Kolegia jako organy odwoławcze usytuowane zostały przy ówczesnych sejmikach samorządowych i sprawować miały nadzór nad orzecznictwem administracyjnym organów gmin w sprawach z zakresu zadań własnych gmin, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych<sup>9</sup>. Kompetencje te wynikały wprost z faktu, że organy samorządu terytorialnego (w tym wypadku rady i zarządy gmin) miały samodzielnie wykonywać powierzone zadania z zakresu administracji rządowej oraz zadania własne, co powodowało, że działania przewodniczących zarządu oraz samych zarządów prowadzące do rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy w zakresie decyzji administracyjnej podlegały przepisom k.p.a.<sup>10</sup>.

Nowo powołane organy stały się silnie uzależnione od sejmików samorządowych, które powoływały jego członków<sup>11</sup>, wcześniej ustalając samodzielnie ich liczbę oraz decydując

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 1990, nr 34, poz. 201.

<sup>7</sup> Samorząd terytorialny na poziomie gminy przywrócony został na mocy Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95.

<sup>8</sup> J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, PWN, Warszawa 2000, s. 190.

<sup>9</sup> C. Martysz, M. Matan, G. Łaszczyca, *Samorządowe Kolegium Odwoławcze jako niezależny organ kontroli instancyjnej*, „Casus” 2006, nr 40, s. 18, cyt. za: A. Skibiński, *Pozycja ustrojowa samorządowego kolegium odwoławczego*, „Studia Lubuskie” 2009, t. V, s. 117.

<sup>10</sup> Ustawa Kodeks postępowania administracyjnego.

<sup>11</sup> Art. 77, ust. 1, pkt 11 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym.

o organizacji wewnętrznej kolegium<sup>12</sup>. Członkowie kolegium powoływani byli na okres kadencji sejmiku i w trzyosobowym składzie orzekali w sprawach odwołań od indywidualnych decyzji administracyjnych wydawanych przez wójta w zakresie zadań własnych gmin<sup>13</sup>. Spore wątpliwości wobec działalności kolegiów wynikały z faktu, że ich wyboru dokonywał sejmik, który był wyłaniany z gmin z obszaru danego województwa (co bezpośrednio wiązało się z koniecznością funkcjonowania 49 sejmików i kolegiów) i w całości finansowany ze składek wpłacanych przez gminy<sup>14</sup>. Przyjęcie takiego rozwiązania powodowało, że liczba pracowników etatowych w kolegiach była minimalna, a w zdecydowanej większości kolegia tworzyli pracownicy pozaetatowi<sup>15</sup>. Prowadziło to bezpośrednio do braku gwarancji fachowości składów orzekających powoływanych spośród rady członków oraz do niebezpieczeństwa uzależnienia obywatela i jego sprawy od polityki samorządowej<sup>16</sup>. Zwraca również na to uwagę J. Regulski, który stwierdza, że „bardzo negatywnym zjawiskiem w początkowym okresie działalności kolegiów było powoływanie na członków pozaetatowych pracowników władz gminnych, gdyż orzekali oni w sprawach odwołań od decyzji wydanych w ich gminach”<sup>17</sup>. Jak słusznie zauważa A. Skibiński, „powiązanie samorządowego kolegium odwoławczego z systemem samorządu terytorialnego było bez wątpienia dość ściśle w pierwszym okresie istnienia kolegiów, bowiem od decyzji administracyjnych wydawanych przez wójta lub burmistrza w sprawach należących do zadań własnych gminy służyło odwołanie do kolegium odwoławczego przy sejmiku samorządowym. Natomiast organizacja wewnętrzna każdego kolegium zależała od sejmiku samorządowego, regulującego ją w sposób w pełni niezależny”<sup>18</sup>.

W konsekwencji po początkowym trudnym okresie działalności kolegiów z uwagi na charakter zadań, złożoność prawa i obiektywne czynniki zewnętrzne związane z transformacją ustrojową z inicjatywy przewodniczącego kolegium krakowskiego utworzono Krajową Reprezentację Kolegiów Odwoławczych, której celem było stworzenie nowego systemu pracy i funkcjonowania kolegiów. Należy jednak zauważyć, że nawet „pomimo tych obiektywnych trudności kolegia odwoławcze w odniesieniu do np. skuteczności skarg wnoszonych do Naczelnego Sądu Administracyjnego wykazywały się lepszym wynikiem aniżeli administracja rządowa. Na te pozytywne rezultaty złożyły się przede wszystkim: aktywne uczestnictwo członków kolegiów w rozprawach przed NSA, kolegialność rozstrzygnięć podejmowanych w oparciu o ustalenia z rozprawy, a także, w wielu wypadkach, fachowe przygotowanie zespołów orzekających”<sup>19</sup>. Jednakże konieczność przeprowadzenia reformy stała się oczywista, a dyskusyjna pozostawała jedynie kwestia, czy kolegia winny

<sup>12</sup> Zob. J. Stępień, *Samorząd a państwo*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 91.

<sup>13</sup> Art. 81 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym.

<sup>14</sup> Zob. też A. Korzeniowska-Polak, *Kształtowanie się pozycji prawnej samorządowych kolegiów odwoławczych w latach 1990–1998*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000, s. 220.

<sup>15</sup> Zob. J. Regulski, *Samorząd...*, dz. cyt., s. 192.

<sup>16</sup> Zob. J. Stępień, *Samorząd a państwo*, dz. cyt., s. 91.

<sup>17</sup> C. Martysz, *Kolegia odwoławcze przy sejmikach samorządowych – zagadnienia wybrane*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12, s. 32.

<sup>18</sup> A. Skibiński, *Pozycja ustrojowa...*, dz. cyt., s. 116–117.

<sup>19</sup> *Po co nam samorządowe kolegia odwoławcze?*, <http://e-prawnik.pl/artykuly/prawo-administracyjne-1/po-co-nam-samorzadowe-kolegia-odwoławcze.html> [dostęp: 30.11.2015].

się znaleźć w strukturze administracji rządowej i powinny być finansowane ze środków centralnych, czy może pozostać w strukturze samorządowej. Ostatecznie na mocy ustawy z dnia 12 października 1994 r.<sup>20</sup> dotychczasowe kolegia zostały przekształcone w samorządowe kolegia odwoławcze, z założenia wyspecjalizowane, samodzielne organy administracyjne o charakterze orzeczniczym, niezawisłe w orzekaniu, uważane przez niektórych autorów za „trybunały konstytucyjne”<sup>21</sup> lub organy quasi-sądowe<sup>22</sup>.

## Podstawy prawne funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych

Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych, która weszła w życie 6 grudnia 1994 r., wprowadziła uregulowania nadające postępowaniu przed kolegiami specyficzny charakter w porównaniu z innymi organami administracji publicznej<sup>23</sup>. Określiła właściwość kolegiów odwoławczych, uregulowała ustrój i ich pozycję, doprecyzowała pozycje członków i przewodniczących kolegiów orzekających, wymieniając jednocześnie kryteria, jakie powinni spełniać członkowie etatowi i nieetatowi. Ponadto określony został sposób nawiązywania stosunku pracy, przesłanki uzasadniające odwołanie przewodniczącego oraz członków kolegium oraz sposób ich odwołania. Samorządowe kolegia odwoławcze przestały być częścią struktury organizacyjnej sejmiku (jednak w dalszym ciągu zachowały one kompetencje w zakresie wybierania i odwoływania przewodniczącego i członków oraz ustalania ich liczby)<sup>24</sup> i ustanowione zostały jako organ wyższego stopnia, rozstrzygający w indywidualnych sprawach administracyjnych załatwianych przez organy gmin, z wyłączeniem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, wykonywanych przez gminy na mocy ustaw lub na podstawie porozumień zawartych z organami administracji rządowej<sup>25</sup>. Jak zauważa J. Reguński, „ustawa wprowadziła uregulowania, które postępowaniu przed kolegiami nadają specyficzny charakter w porównaniu z innymi organami administracji publicznej. [...] Członkowie kolegium związani są przepisami prawa [...] co gwarantuje niezawisłość orzekania w sprawach administracyjnych, eliminując tym samym jakąkolwiek ingerencję innych organów. [...] Innym takim zapisem jest zapis o zasadzie kolegialności orzekania, stanowiącej jedną z podstawowych zasad polskiego wymiaru sprawiedliwości”<sup>26</sup>.

Zgodnie z ustawą podstawowym zadaniem SKO stało się sprawowanie szeroko pojętej kontroli instancyjnej oraz nadzoru pozainstancyjnego nad działalnością organów gmin

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, Dz. U. 1994, nr 122, poz. 593.

<sup>21</sup> M. Kulesza, *W sprawie reformy terytorialnej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7–8, s. 47.

<sup>22</sup> R. Sawuta, *Właściwość instytucyjna wobec organów samorządu terytorialnego po reformie administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 1, s. 86.

<sup>23</sup> Zob. J. Reguński, *Samorząd...* dz. cyt., s. 193.

<sup>24</sup> Art. 5, ust. 2 i art. 7, ust. 2 Ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych.

<sup>25</sup> Zob. szerzej B. Dolnicki, *Pozycja SKO w systemie samorządu terytorialnego. Pozycja SKO w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 30.

<sup>26</sup> Zob. J. Reguński, *Samorząd...*, dz. cyt., s. 193.

w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, z wyjątkiem zleconych mu zadań administracji rządowej<sup>27</sup>. Samorządowe kolegia odwoławcze uzyskały również prawo do orzekania w sprawach cywilnoprawnych (np. rozstrzyganie sporów majątkowych pomiędzy właścicielem nieruchomości a jej użytkownikiem wieczystym o wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu), w sprawach działalności organów administracji publicznej innych niż organy gminy (np. decyzji podejmowanych przez izby rolnicze działające jako organy administracji publicznej), w indywidualnych sprawach administracyjnych niezaliczających się do kategorii „sprawy należące do zadań z zakresu administracji rządowej”. Kolegia otrzymały również pewne kompetencje w zakresie kontrolno-nadzorczym, do których należy zaliczyć:

- żądanie niezbędnych informacji i dokumentów dotyczących działalności organów gmin (art. 19, ust. 2, pkt 1),
- wgląd do dokumentacji związanej z załatwianiem spraw będących przedmiotem orzekania kolegium (art. 19, ust. 2, pkt 2),
- wydawanie postanowień sygnalizacyjnych w przypadku stwierdzenia istotnych uchybień w pracy organu gminy (art. 20)<sup>28</sup>.

Ich dopełnienie stanowiło umożliwienie SKO zwracania się z pytaniami prawnymi do Naczelnego Sądu Administracyjnego lub Trybunału Konstytucyjnego<sup>29</sup>. Od momentu wejścia w życie ustawy samorządowe kolegia odwoławcze działają jako państwowe jednostki organizacyjne, prowadzące gospodarkę finansową w formie jednostki budżetowej (art. 3 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych).

Ostateczny kształt ustrojowy samorządowych kolegiów odwoławczych określony został w ustawie nowelizującej w związku z reformą ustrojową państwa, która weszła w życie 1 stycznia 1999 roku. W ustawie z dnia 18 grudnia 1998 r. zmieniającej ustawę o samorządowych kolegiach odwoławczych<sup>30</sup> uszczegółowiono wymagania stawiane kandydatom na członków etatowych oraz – co istotne – przekazano kompetencje do powołania i odwołania prezesa i członków kolegium Prezesowi Rady Ministrów, który jako naczelny organ administracji rządowej miał sprawować równocześnie nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego<sup>31</sup>.

Wprowadzony z dniem 1 stycznia 1999 roku drugi etap reformy samorządowej polegał na powołaniu kolejnych szczebli samorządu terytorialnego: powiatu jako uzupełnienia struktury samorządu na poziomie lokalnym oraz województwa jako samorządu regionalnego. Pomimo że ostatecznie znacząco (choć w mniejszym stopniu niż zakładał pierwotny projekt reformy) zmniejszono liczbę województw (z 49 do 16), to jednak zmiana ta nie dotyczyła liczby kolegiów, które pozostały w dotychczasowej liczbie. Wprowadzenie nowego, trój-

<sup>27</sup> Zob. szerzej A. Korzeniowska-Polak, *Samorządowe kolegia...*, dz. cyt., s. 220.

<sup>28</sup> A. Korzeniowska-Polak, *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Zakamycze, Kraków 2002, s. 57.

<sup>29</sup> Art. 26 i art. 27 Ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, Dz. U. 1998, nr 162, poz. 1124.

<sup>31</sup> Zob. art. 1, pkt 5, lit. b i pkt 6 Ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych.

stopniowego podziału terytorialnego państwa<sup>32</sup> spowodowało jednak zmiany w zakresie kompetencji, funkcjonowania i pozycji samorządowych kolegiów odwoławczych.

Jak słusznie zauważa A. Skibiński, „ustawodawca zrezygnował z rozwiązań prawnych, które czyniły kolegium organem przynależącym w sposób wyraźny do struktury samorządu terytorialnego”<sup>33</sup>. Po wejściu w życie znowelizowanej ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych kolegia stały się organami wyższego stopnia w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy Ordynacja podatkowa z dnia 29 sierpnia 1997 roku<sup>34</sup>, w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowiły inaczej. Jednocześnie – zgodnie z art. 2 ustawy o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych – kolegia stały się organami właściwymi do rozpoznawania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, żądań wznowienia postępowania lub do stwierdzenia nieważności decyzji. Nowe przepisy pozbawiły jednocześnie kolegia prawa występowania do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniami prawnymi oraz wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy lub aktu wykonawczego do niej z Konstytucją<sup>35</sup>. Innej szczególnej kompetencji, jaką było prawo występowania do NSA z pytaniem prawnym, kolegia pozbawione zostały ostatecznie z dniem 1 stycznia 2004 roku<sup>36</sup>. Zdaniem A. Skibińskiego „rok 1999 można uznać za datę graniczną i początek zmiany charakteru prawnego kolegium odwoławczego – z organu powołanego jedynie do rozpoznawania spraw samorządowych z zakresu zadań własnych gmin w wyspecjalizowany organ kontroli instancyjnej we wszystkich sprawach pozostających we właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego, niezależnie od ich charakteru. [...] Do systemu prawa polskiego zostało wprowadzone domniemanie właściwości kolegium we wszystkich sprawach pozostających we właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) wszystkich trzech szczebli, a rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej czy postanowienia”<sup>37</sup>. Zgodnie ze znowelizowaną ustawą samorządowe kolegia odwoławcze pełnią także funkcję organów odwoławczych w sprawach zleconych z zakresu administracji rządowej. Ich głównym zadaniem jest sprawowanie kontroli instancyjnej oraz nadzoru pozainstancyjnego nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego w indywidualnych sprawach z zakresu kontroli rządowej. Rozpatrują one odwołania od decyzji administracyjnych, zażalenia na postanowienia, żądania wznowienia postępowania oraz stwierdzenia nieważności decyzji. Można zatem uznać, że są organami jednostek samorządu terytorialnego w znaczeniu procesowym, a nie w znaczeniu ustrojowym<sup>38</sup>.

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. 1998, nr 96, poz. 603.

<sup>33</sup> A. Skibiński, *Pozycja ustrojowa...*, dz. cyt., s. 117.

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz. U. 1997, nr 137, poz. 926.

<sup>35</sup> Zob. art. 1, pkt 19, lit. a Ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych.

<sup>36</sup> Art. 34, pkt 4 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. 2002, nr 153, poz. 1271; zob. też J. P. Tarno w: J. P. Tarno i in., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 286.

<sup>37</sup> A. Skibiński, *Kształtowanie zakresu właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych w latach 1990–2010*, „Studia Lubuskie” 2010, t. VI, s. 241.

<sup>38</sup> Zob. szerzej A. Korzeniowska-Polak, *Samorządowe kolegia...*, dz. cyt., s. 328.



Nadzór nad działalnością kolegiów sprawuje Prezes Rady Ministrów bądź minister właściwy do spraw administracji publicznej, o ile Prezes Rady Ministrów zleci mu wykonywanie nadzoru. Nadzór ten został rozszerzony na mocy Ustawy z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o administracji rządowej w województwie<sup>39</sup>. Zgodnie z obecnie obowiązującym prawem sprawowanie nadzoru nad działalnością administracyjną kolegiów polega w szczególności na:

- 1) przeprowadzaniu kontroli organizacji i warunków pracy kolegiów, w tym na badaniu:
  - a) prawidłowości stosowania przepisów regulaminu organizacyjnego,
  - b) terminowości załatwiania spraw oraz stanu zaległości, ze szczególnym uwzględnieniem spraw, w których postępowanie administracyjne trwa dłużej niż 6 miesięcy,
  - c) prowadzeniu ksiąg i innych urządzeń ewidencyjnych oraz rzetelności sporządzania informacji o działalności kolegium,
- 2) analizie rocznych informacji o działalności kolegium,
- 3) rozpatrywaniu skarg na pozaorzeczniczą działalność kolegiów,
- 4) badaniu zachowania trybu i wymogów wyłaniania kandydatów na prezesa kolegium,
- 5) badaniu zachowania trybu i wymogów wyłaniania kandydatów na członków kolegium,
- 6) badaniu prawidłowości przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego w celu ustalenia okoliczności faktycznych i prawnych uzasadniających odwołanie prezesa kolegium,
- 7) badaniu prawidłowości przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w celu ustalenia okoliczności faktycznych i prawnych uzasadniających ukaranie członka kolegium<sup>40</sup>.

Co do zasady nadzór nad działalnością kolegiów ma służyć sprawnemu i rzetelnemu wykonywaniu zadań oraz nie może naruszać uprawnień sądu administracyjnego sprawującego kontrolę orzecznictwa kolegium.

## Organizacja samorządowych kolegiów odwoławczych

Samorządowe kolegium odwoławcze przez wielu autorów określane jest jako organ administracji o wyjątkowym charakterze w polskim systemie organów administracji publicznej<sup>41</sup> z racji trudności z ujęciem ich w strukturze administracji publicznej. Ich ostateczny kształt przypomina ustrój sądu administracyjnego. Z drugiej jednak strony – jak słusznie zauważa A. Skibiński – „w obecnym kształcie samorządowe kolegium odwoławcze wykazuje pewne cechy charakterystyczne dla organów samorządu terytorialnego. Chodzi tu przede wszystkim o samodzielność (w orzekaniu), niezależność (składów orzekających w podejmowaniu rozstrzygnięć) oraz brak organów wyższego stopnia. Czynnikiem wiążącym

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o administracji rządowej w województwie, Dz. U. 2005, nr 33, poz. 288.

<sup>40</sup> Art. 3a Ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych.

<sup>41</sup> J. P. Tarno, *Samorządowe kolegia odwoławcze jako szczególne organy administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 1–2, s. 125.

kolegium z samorządem jest również odpowiednie zastosowanie do pracowników samorządowego kolegium odwoławczego ustawy o pracownikach samorządowych<sup>42</sup>. Zdaniem autora na przynależność samorządowych kolegiów odwoławczych do organów samorządu terytorialnego wskazuje brak podległości organom wyższego stopnia, gdyż kolegia są terenowymi organami administracji publicznej oraz zakres właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych świadczy o tym, że zostały one umiejscowione w pionie organów administracji samorządowej<sup>43</sup>.

Zgodnie z art. 4, ust. 1 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych organami kolegium są zgromadzenie ogólne oraz prezes. Podmioty te mają wyłącznie uprawnienia w określonych przez ustawę sprawach. W skład zgromadzenia ogólnego kolegium wchodzi: prezes kolegium, jego zastępca oraz pozostali członkowie. Liczbę członków kolegium określa zgromadzenie ogólne kolegium na wniosek prezesa kolegium, przy czym maksymalną liczbę etatowych członków kolegium określa w drodze rozporządzenia Prezes Rady Ministrów<sup>44</sup> po zasięgnięciu opinii Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. Prezes kolegium ma obowiązek co najmniej dwa razy w roku zwoływać zgromadzenie ogólne, któremu przewodniczy osobiście<sup>45</sup>. Uchwały zgromadzenia zapadają większością głosów w obecności co najmniej połowy składu kolegium, z wyjątkiem wyboru kandydatów na prezesa kolegium, co musi odbywać się w obecności co najmniej 3/5 składu oraz bezwzględną większością głosów.

Zgromadzenie ogólne uchwała regulamin organizacyjny kolegium, wybiera członków komisji konkursowej do wyboru członków kolegium, przyjmuje roczną informację o działalności kolegium, wybiera kandydatów na prezesa kolegium, podejmuje uchwały w innych sprawach przewidzianych w przepisach prawa lub przedstawionych przez prezesa<sup>46</sup>. Uchwały zgromadzenia ogólnego kolegium zapadać muszą większością głosów, w obecności co najmniej połowy składu kolegium. W przypadku równej liczby głosów rozstrzygający jest głos prezesa kolegium.

Podstawowym zadaniem prezesa kolegium jest kierowanie jego pracami. Ponadto reprezentuje kolegium na zewnątrz, przedkłada – po przyjęciu przez zgromadzenie ogólne kolegium – Prezesowi Rady Ministrów, ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej oraz sejmikowi województwa roczną informację o działalności kolegium (musi to uczynić do końca pierwszego kwartału roku następującego po roku objętym informacją), opracowuje projekt regulaminu organizacyjnego kolegium, zgłasza wnioski o ustalenie liczby członków kolegium, ogłasza konkurs na członków kolegium, przewodniczy pracom komisji konkursowej, przedstawia kandydatów na członków kolegium wyłonionych w drodze konkursu, występuje z wnioskami o powołanie i odwołanie wiceprezesa kolegium oraz

<sup>42</sup> A. Skibiński, *Pozycja ustrojowa...*, dz. cyt., s. 118.

<sup>43</sup> Tamże, s. 118–119.

<sup>44</sup> Kwestie te reguluje obecnie Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 września 1999 r. w sprawie maksymalnej liczby etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych, Dz. U. 1999, nr 74, poz. 828.

<sup>45</sup> Zgromadzenie jest zwoływane również na pisemny wniosek co najmniej połowy członków danego kolegium w terminie 14 dni od dnia jego zgłoszenia.

<sup>46</sup> Art. 12, ust. 3 Ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, tekst jedn. Dz. U. 2015, nr 0, poz. 1659.

członka kolegium, czuwa nad jednolitością orzecznictwa oraz sprawnością pracy kolegium, a także wyznacza przewodniczących składów orzekających<sup>47</sup>.

Uzyskanie statutu członka kolegium wiąże się z weryfikacją prowadzoną przez komisję konkursową, uzyskaniem pozytywnej opinii zgromadzenia ogólnego kolegium oraz w ostatecznej fazie z powołaniem przez Prezesa Rady Ministrów<sup>48</sup>. Członkostwo w kolegium nie może być łączone z mandatem posła lub senatora, mandatem radnego lub członkostwem w organie wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego, zatrudnieniem w urzędzie gminy, starostwie lub urzędzie marszałkowskim oraz członkostwem w kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Etatowego członkostwa kolegium nie można łączyć również z zatrudnieniem na stanowisku sędziego, asesora sądowego i prokuratora oraz zatrudnieniem w tym samym województwie w administracji państwowej<sup>49</sup>.

Pozaetatowym członkiem kolegium może być osoba, która posiada obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw publicznych, wykazuje się wysokim poziomem wiedzy prawniczej w zakresie administracji publicznej oraz posiada doświadczenie zawodowe w tym zakresie, nie była skazana prawomocnym wyrokiem, orzeczonym za przestępstwo popełnione z winy umyślnej. Pozaetatowy członek musi posiadać wykształcenie wyższe, a wybierany jest na okres sześciu lat, z tym że co trzy lata następuje wybór połowy z ich składu. Odwołanie członka kolegium następuje na wniosek prezesa kolegium w przypadku rezygnacji ze stanowiska członka kolegium, skazania go prawomocnym wyrokiem, orzeczonym za przestępstwo popełnione z winy umyślnej oraz gdy utracił obywatelstwo polskie. Ponadto odwołanie następuje, gdy członek etatowy kolegium uzyskał prawomocne orzeczenie kary wykluczenia go ze składu kolegium przez właściwą komisję dyscyplinarną<sup>50</sup>.

Kandydaci na prezesa oraz etatowych członków kolegium muszą posiadać obywatelstwo polskie, korzystać w pełni z praw publicznych, posiadać ukończone studia magisterskie prawnicze lub administracyjne, wykazywać się wysokim poziomem wiedzy prawniczej w zakresie administracji publicznej oraz posiadać doświadczenie zawodowe. Ponadto kandydaci nie mogą być skazani prawomocnym wyrokiem sądu, orzeczonym za przestępstwo popełnione z winy umyślnej. Prezesem kolegium, jak i wiceprezesem może zostać osoba, która już posiada status etatowego członka. Kadencja prezesa trwa 6 lat, licząc od dnia powołania. Po upływie kadencji dotychczasowy prezes pełni tę funkcję do momentu powołania nowego prezesa<sup>51</sup>. Odwołanie prezesa – zgodnie z art. 6, ust. 1 i 1a ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych – następuje na skutek rezygnacji ze stanowiska, skazania prawomocnym wyrokiem orzeczonym za przestępstwo popełnione z winy umyślnej, a także w przypadku, gdy osoba zajmująca stanowisko prezesa przestała być obywatelem polskim bądź utraciła pełnię praw publicznych. Ostatnią przyczyną odwołania może być stwierdzenie przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej powtarzającego się naruszenia prawa podczas wykonywania obowiązków lub uchylania się od ich wykonywania. Decyzja o odwołaniu prezesa kolegium (jest to wyłączne uprawnienie Prezesa Rady Ministrów) musi zawierać uzasadnienie i może zostać zaskarżona do sądu administracyjnego.

<sup>47</sup> Tamże, art. 11, ust. 1.

<sup>48</sup> Tamże, art. 8.

<sup>49</sup> Tamże, art. 9, ust. 2.

<sup>50</sup> Tamże, art. 7, ust. 1a.

<sup>51</sup> Tamże, art. 5, ust. 3 i 4.



Działalność samorządowego kolegium odwoławczego koordynuje biuro kolegium, na jego czele stoi kierownik podlegający bezpośrednio prezesowi. Pracownicy biura wykonują czynności kancelaryjne, finansowo-księgowe, kasowe, kadrowe, zaopatrzeniowe oraz naprawcze. Obowiązkiem pracowników biura jest przyjmowanie i wysyłanie korespondencji i przesyłek, prowadzenie repetytorium i rejestru zarządzeń prezesa tego organu, prowadzenie spraw osobowych pracowników kolegium, obsługiwanie Biuletynu Informacji Publicznej, udzielanie informacji interesantom. Możliwość korzystania z niezbędnych lokali przeznaczonych na działalność kolegium za odpłatnością nieprzekraczającą kosztów ponoszonych faktycznie na ich utrzymanie zgodnie z ustawą zapewnić ma wojewoda.

Prezesi kolegiów z mocy prawa tworzą Krajową Reprezentację Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. Ich podstawowym zadaniem jest wymiana doświadczeń w zakresie organizacji i funkcjonowania kolegiów oraz ich działalności orzeczniczej, opiniowanie projektów aktów prawnych, szczególnie tych, które dotyczą kolegiów i postępowania administracyjnego, oraz określenie zasad organizacji prac zgromadzenia i podejmowanie uchwał w innych istotnych sprawach dotyczących kolegiów.

Samorządowe kolegium odwoławcze stanowi wyodrębnioną jednostkę administracji, która posiada cechy konstytutywne organu administracyjnego. Posiada własne organy, cechuje je samodzielność (dotyczy orzekania), niezależność (dotyczy składów orzekających w podejmowaniu rozstrzygnięć) oraz brak organów wyższego stopnia<sup>52</sup>. Zdaniem niektórych autorów samorządowe kolegia odwoławcze przynależą do organów samorządu terytorialnego<sup>53</sup>, o czym świadczyć ma brak podległości organom wyższej instancji oraz ich niezależność i samodzielność<sup>54</sup>. Jak jednak zauważa J. P. Tarno, trudno jednoznacznie przypisać je do organów administracyjnych *sensu stricto* (administracji państwowej), jednostek samorządu terytorialnego czy też organów administracji o znaczeniu funkcjonalnym. W praktyce bowiem łączą one w sobie „właściwości charakterystyczne dla organów administracji państwowej i organów samorządu terytorialnego”<sup>55</sup>. Zdaniem A. Skibińskiego, „kolegium nie wykonuje typowych funkcji organu administracji publicznej (nie realizuje typowych zadań publicznych), a jego podstawową funkcją jest funkcja orzecznicza, co upodabnia kolegium do sądu. W zakresie orzekania jest organem działającym kolegialnie poprzez swoje składy orzekające, których działanie w sferze zewnętrznej jest działaniem organu, zwanego samorządowym kolegium odwoławczym. Z drugiej strony kolegium wykazuje cechy właściwe dla organu administracji rządowej, co pozwala określić kolegium mianem organu tej administracji, ale w znaczeniu funkcjonalnym”<sup>56</sup>.

<sup>52</sup> Z. Niewiadomski w: Z. Niewiadomski, A. Piekara (red.), *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1996, s. 221.

<sup>53</sup> Zob. J. P. Tarno, *Dwuinstancyjność w systemie organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego. Ogólnopolska Konferencja Naukowa, Zielona Góra, 22 września 2005 r.*, Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze, Zielona Góra 2005, s. 23 i nast.

<sup>54</sup> Zob. szerzej B. Dolnicki, *Pozycja SKO...*, dz. cyt., s. 36 i nast.

<sup>55</sup> Zob. szerzej J. P. Tarno w: J. P. Tarno i in., *Samorząd...*, dz. cyt., s. 294–298.

<sup>56</sup> A. Skibiński, *Pozycja ustrojowa...*, dz. cyt., s. 129.

## Podstawowe zasady funkcjonowania oraz uprawnienia kolegiów

Samorządowe kolegia odwoławcze, jak przedstawiono wyżej, są organami wyższego stopnia<sup>57</sup> i zasadniczo zostały powołane do realizacji konstytucyjnej zasady prawa obywatela do ponownego rozpatrzenia sprawy administracyjnej w drodze odwołania<sup>58</sup>. Poza ustawą o samorządowych kolegiach odwoławczych status kolegiów doprecyzowują rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów<sup>59</sup>:

- Rozporządzenie z 17 listopada 2003 r. w sprawie obszarów właściwości miejscowej samorządowych kolegiów odwoławczych, Dz. U. nr 198, poz. 1925,
- Rozporządzenie z 8 września 1999 r. w sprawie maksymalnej liczby etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych, Dz. U. nr 74, poz. 828,
- Rozporządzenie z 18 maja 1999 r. w sprawie trybu przeprowadzania konkursu na członków samorządowego kolegium odwoławczego, Dz. U. nr 47, poz. 462,
- Rozporządzenie z 16 lutego 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego wobec członków samorządowego kolegium odwoławczego oraz wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia, Dz. U. nr 14, poz. 125,
- Rozporządzenie z 1 lipca 2002 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej oraz szczegółowych zasad wynagradzania prezesa, wiceprezesa, pozostałych członków samorządowego kolegium odwoławczego i pracowników biura tego kolegium, Dz. U. nr 109, poz. 960, ze zm.<sup>60</sup>.

Z uwagi na fakt, że podstawową rolą samorządowych kolegiów odwoławczych jest pełnienie funkcji organu wyższego stopnia w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych dla określonych spraw indywidualnych należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczegółowe nie stanowią inaczej, należy uznać, że kolegia są przede wszystkim organami właściwymi do rozpatrywania zwyczajnych środków zaskarżenia, czyli odwołań od nieostatecznych decyzji, zażaleń od nieostatecznych postanowień wydanych w pierwszej instancji przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Są to przede wszystkim sprawy dotyczące pomocy społecznej, zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, ruchu i transportu drogowego, dodatków mieszkaniowych, handlu napojami alkoholowymi, organizowania imprez masowych, dostępu do informacji publicznej, podatków i opłat lokalnych. Właściwość kolegiów ogranicza się wobec tego w zasadzie do spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej, a ich uprawnienia kontrolno-nadzorcze spełniają funkcję pomocniczą i mają na celu stworzenie warunków do prawidłowego orzekania przez kolegia.

<sup>57</sup> W rozumieniu przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego i Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa.

<sup>58</sup> A. Skibiński, *Samorządowe kolegia odwoławcze a konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania*, [w:] *Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego. Ogólnopolska Konferencja Naukowa, Zielona Góra, 22 września 2005 r.*, Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze, Zielona Góra 2005, s. 205.

<sup>59</sup> Zob. szerzej A. Ostrowska, K. Sikora, *Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych. Komentarz*, LexisNexis Polska, Warszawa 2012, s. 27.

<sup>60</sup> W zakresie funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych źródłem o charakterze proceduralnym są natomiast ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz Ordynacja podatkowa.

Orzekanie w sprawie łączy się również z innymi czynnościami, do których zalicza się wyznaczenie terminu rozprawy, udostępnianie stronie akt sprawy, zarządzenie doręczenia właściwemu organowi wniosku o ustalenie, udzielenie odpowiedzi na skargę do sądu administracyjnego<sup>61</sup>.

Ponadto kolegia odwoławcze są organami podatkowymi i jako jedyne w całej administracji publicznej mają charakter kolegialny. Orzekając w sprawach podatkowych opierają się na przepisach ustawy – Ordynacja podatkowa. Kolegium jako organ podatkowy drugiej instancji jest upoważnione do wydania decyzji:

- utrzymującej w mocy decyzję organu pierwszej instancji,
- uchylającej decyzję organu pierwszej instancji w całości lub w części (orzeka wówczas co do istoty sprawy lub uchylając tę decyzję, umarza postępowanie w sprawie, uchyla w całości i sprawę przekazuje do rozpatrzenia właściwemu organowi pierwszej instancji, jeżeli decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów prawa),
- umarzającej postępowanie odwoławcze.

Zgodnie z ustawą o kolegiach samorządowych orzeczenia zapadają po przeprowadzeniu rozprawy lub na posiedzeniu niejawnym, po odbyciu niejawnej narady obejmującej dyskusję oraz głosowanie nad orzeczeniem i zasadniczymi motywami rozstrzygnięcia<sup>62</sup>. Przy orzekaniu członkowie składów orzekających kolegium są związani wyłącznie przepisami powszechnie obowiązującego prawa, a kontrolę nad orzecznictwem kolegiów sprawuje sąd administracyjny<sup>63</sup>.

W kompetencji kolegium znajduje się również postępowanie wyjaśniające. Ma ono formę rozprawy zarówno w ogólnym postępowaniu administracyjnym, jak i w postępowaniu w sprawach podatkowych. Postępowanie wyjaśniające umożliwia realizację zasady kontradyktoryjności, koncentracji dowodów, bezpośredniości, szybkości i prostoty postępowania<sup>64</sup>.

Kolegium przy rozpatrywaniu spraw uprawnione jest do żądania od strony niezbędnych dla wydania orzeczenia informacji i dokumentów dotyczących działalności organów jednostek samorządu terytorialnego oraz wglądu w dokumentację. Wgląd w dokumentację może nastąpić pod warunkiem przedstawienia właściwemu organowi imiennego upoważnienia podpisanego przez prezesa kolegium. Upoważnienie takie załącza się do akt sprawy.

Organ administracji publicznej zobowiązany jest do przeprowadzenia rozprawy wówczas, gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania, wymaga tego przepis prawa, zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz jest to potrzebne do wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych bądź w drodze oględzin.

Orzeczenia kolegium wydawane są w formie decyzji i postanowienia, wyjątkiem jest orzeczenie wydawane w sprawie z wniosku użytkownika wieczystego bądź organu właściciela nieruchomości gruntowej o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego tej nieruchomości jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej (wyższej bądź niższej) wysokości.

Kolejne uprawnienia nadane kolegium to rozstrzyganie sporów o właściwość między organami jednostek samorządu. Spór ten w postępowaniu podatkowym rozstrzygany jest

<sup>61</sup> J. P. Tarno, *Samorządowe...*, dz. cyt., s. 16.

<sup>62</sup> Art. 17 Ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych.

<sup>63</sup> Tamże, art. 21.

<sup>64</sup> A. Ostrowska, K. Sikora, *Ustawa o samorządowych...*, dz. cyt., s. 116.

w drodze postanowienia, zaś na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego występuje w formie aktu administracyjnego, lecz nie w formach przewidzianych w postępowaniu administracyjnym<sup>65</sup>.

## Podsumowanie i wnioski

Reasumując, należy stwierdzić, że funkcjonujące w Polsce samorządowe kolegia odwoławcze na trwałe wpisały się w system organów administracji publicznej, łącząc w sobie szczególne cechy charakterystyczne dla różnego rodzaju organów administracyjnych oraz sądowych. Powołanie do życia kolegiów powodowane było przeprowadzonymi po roku 1989 reformami administracji, warunkującymi wprowadzenie rozwiązań zapewniających ustrojowe warunki realizacji zasady dwuinstancyjności. W pełni zatem należy przyznać rację A. Skibińskiemu stwierdzającemu, że „po dwudziestu latach funkcjonowania tych organów kontroli instancyjnej zasadne jest twierdzenie, że jest to nietypowy organ administracji publicznej, który równoważy działalność państwa i samorządów terytorialnych, chroniąc jednocześnie niezależność i samodzielność jednostek samorządu”<sup>66</sup>. Wprowadzone jednak z biegiem lat kolejne reformy uzupełniające zdaniem wielu autorów spowodowały spore zamieszanie i brak jednoznacznych uregulowań w zakresie postępowania administracyjnego prowadzonego w związku z realizacją ustawowych zadań jednostek samorządu terytorialnego. W ostatnim czasie wyraźnie nasiliły się głosy krytyczne wobec systemowej roli SKO. Dotyczy to przede wszystkim procedury oraz sposobów i długości terminów rozstrzygania spraw przez kolegia, co ma przekładać się bezpośrednio na np. brak możliwości zrealizowania bardzo ważnych społecznie inwestycji publicznych lub też wprowadzania utrudnień dla organu pierwszej instancji przy ponownym rozpoznawaniu sprawy. W tej sprawie z prośbą o podjęcie działań zmierzających do uproszczenia postępowania administracyjnego niejednokrotnie do ministra właściwego do spraw z zakresu administracji publicznej zwracali się samorządowcy czy też Związek Powiatów Polskich i Związek Miast Polskich, domagający się w szczególności przyjrzenia się roli, jaką w postępowaniu administracyjnym odgrywają Samorządowe Kolegia Odwoławcze. Zdaniem niektórych autorów Samorządowe Kolegia Odwoławcze stały się całkowicie anachroniczne i niepotrzebne z chwilą, kiedy pojawiły się wojewódzkie sądy administracyjne, a stało się to już z początkiem tego wieku, co w efekcie doprowadziło do trójinstancyjnego nadzoru judykacyjnego<sup>67</sup>. Należy jednak powiedzieć, że

<sup>65</sup> W postępowaniu przed kolegium strony nie może reprezentować adwokat wykonujący zawód w kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, spółce jawnej lub cywilnej z wyłącznym udziałem adwokatów lub adwokatów i radców prawnych bądź w spółce komandytowej, w której komplementariuszami są wyłącznie adwokaci lub adwokaci i radcowie prawni, przy czym wyłącznym przedmiotem działalności takich spółek jest świadczenie pomocy prawnej. Ponadto strony nie może reprezentować radca prawny wykonujący zawód w kancelarii radcy prawnego i wyżej wymienionych spółkach, gdy przedmiotem działalności jest świadczenie pomocy prawnej oraz doradca podatkowy wykonujący zawód w spółce niemającej osobowości prawnej z wyłącznym udziałem doradców podatkowych, w których członkiem, współnikiem, udziałowcem lub komplementariuszem jest etatowy członek kolegium.

<sup>66</sup> A. Skibiński, *Kształtowanie...*, dz. cyt., s. 251.

<sup>67</sup> J. Stępień, *Samorządowe kolegia odwoławcze są przeżytkiem*, <http://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/895427,stepien-samorzadowe-kolegia-odwolawcze-sa-przezytkiem.html> [dostęp: 27.12.2015].

głosy krytyczne nie stanowią większości, ponieważ według części prawników dezaprobata dla funkcjonujących rozwiązań jest bezzasadna, a obowiązujące przepisy wymagają jedynie uaktualnienia<sup>68</sup>.

## Bibliografia

Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2004.

Dolnicki B., *Pozycja SKO w systemie samorządu terytorialnego. Pozycja SKO w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze, Kraków 2005.

*Informacja o wynikach kontroli działalności samorządowych kolegiów odwoławczych*, Najwyższa Izba Kontroli, Raport nr 9/2011/P/10/003/KAP, Warszawa 2011.

Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1999.

Korzeniowska-Polak A., *Kształtowanie się pozycji prawnej samorządowych kolegiów odwoławczych w latach 1990–1998*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000.

Korzeniowska-Polak A., *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Zakamycze, Kraków 2002.

Korzeniowska-Polak A., *Samorządowe kolegia odwoławcze a postępowanie skargowo-wnioskowe*, [w:] K. Sieniawska (red.), *Samorządowe kolegia odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*, Municipium SA, Warszawa 2009.

Kulesza M., *W sprawie reformy terytorialnej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7–8.

Martysz C., *Kolegia odwoławcze przy sejmikach samorządowych – zagadnienia wybrane*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12.

Martysz C., Matan M., Łaszczycza G., *Samorządowe Kolegium Odwoławcze jako niezależny organ kontroli instancyjnej*, „Casus” 2006, nr 40.

Niewiadomski Z., Piekara A. (red.), *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1996.

Ostrowska A., Sikora K., *Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych. Komentarz*, LexisNexis Polska, Warszawa 2012.

*Po co nam samorządowe kolegia odwoławcze?*, <http://e-prawnik.pl/artykuly/prawo-administracyjne-1/po-co-nam-samorzadowe-kolegia-odwolawcze.html> [dostęp: 30.11.2015].

Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, PWN, Warszawa 2000.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 maja 1999 r. w sprawie trybu przeprowadzania konkursu na członków samorządowego kolegium odwoławczego, Dz. U. nr 47, poz. 462.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 września 1999 r. w sprawie maksymalnej liczby etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych, Dz. U. 1999, nr 74, poz. 828.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego wobec członków

<sup>68</sup> Zob. M. Stec, J. Zimmermann, *Samorządowe kolegia odwoławcze są niezbędne*, <http://prawo.gazeta-prawna.pl/artykuly/896773,samorzadowe-kolegia-odwolawcze-sa-niezbjedne.html> [dostęp: 27.12.2015]. Por. też *Informacja o wynikach kontroli działalności samorządowych kolegiów odwoławczych*, Najwyższa Izba Kontroli, Raport nr 9/2011/P/10/003/KAP, Warszawa 2011, s. 3–15.



samorządowego kolegium odwoławczego oraz wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia, Dz. U. nr 14, poz. 125.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2002 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej oraz szczegółowych zasad wynagradzania prezesa, wiceprezesa, pozostałych członków samorządowego kolegium odwoławczego i pracowników biura tego kolegium, Dz. U. nr 109, poz. 960, ze zm.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie obszarów właściwości miejscowej samorządowych kolegiów odwoławczych, Dz. U. nr 198, poz. 1925.

Sawuta R., *Właściwość instytucyjna wobec organów samorządu terytorialnego po reformie administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 1.

Skibiński A., *Kształtowanie zakresu właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych w latach 1990–2010*, „Studia Lubuskie” 2010, t. VI.

Skibiński A., *Pozycja ustrojowa samorządowego kolegium odwoławczego*, „Studia Lubuskie” 2009, t. V.

Skibiński A., *Samorządowe kolegia odwoławcze a konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania*, [w:] *Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego. Ogólnopolska Konferencja Naukowa, Zielona Góra, 22 września 2005 r.*, Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze, Zielona Góra 2005.

Stec M., Zimmermann J., *Samorządowe kolegia odwoławcze są niezbędne*, <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/896773,samorzadowe-kolegia-odwolawcze-sa-niezbjedne.html> [dostęp: 27.12.2015].

Stępień J., *Samorząd a państwo*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.

Stępień J., *Samorządowe kolegia odwoławcze są przeżytkiem*, <http://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/895427,stepien-samorzadowe-kolegia-odwolawcze-sa-przezytkiem.html> [dostęp: 27.12.2015].

Tarno J. P., *Dwuinstancyjność w systemie organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego. Ogólnopolska Konferencja Naukowa, Zielona Góra, 22 września 2005 r.*, Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze, Zielona Góra 2005.

Tarno J. P., *Samorządowe kolegia odwoławcze jako szczególne organy administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 1–2.

Tarno J. P., Sieniuc M., Sulimierski J., Wyporska J., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 1960, nr 30, poz. 168, z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95.

Ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 1990, nr 34, poz. 201.

Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, Dz. U. 1994, nr 122, poz. 593; tekst jedn. Dz. U. 2015, nr 0, poz. 1659.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz. U. 1997, nr 137, poz. 926.

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. 1998, nr 96, poz. 603.

Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, Dz. U. 1998, nr 162, poz. 1124.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. 2002, nr 153, poz. 1271.

Ustawa z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o administracji rządowej w województwie, Dz. U. 2005, nr 33, poz. 288.

Żukowski L., Sawuła R. (red.), *Postępowanie administracyjne*, WSPA, Przemysł–Rzeszów 2012.

## Streszczenie

### Samorządowe kolegia odwoławcze – geneza i perspektywy. Zarys problematyki

Kolegia odwoławcze zaczęły funkcjonować w polskim systemie administracyjnym na początku 1990 roku i stały się niezwykle istotnym jego elementem stabilizującym i zapewniającym zgodne z prawem funkcjonowanie jednostek samorządowych. Artykuł omawia i charakteryzuje instytucję SKO jako organu administracji publicznej w Polsce. Celem artykułu jest przedstawienie ustawowych zadań i sposobów działań podejmowanych przez samorządowe kolegia odwoławcze po zmianie ustrojowo-politycznej w systemie RP po 1989 roku. Przedstawia ich koncepcję, podstawy prawne i kompetencje.

**Słowa kluczowe:** samorządowe kolegia odwoławcze, samorząd terytorialny, administracja publiczna, postępowanie administracyjne

## Summary

### Local Government Boards of Appeal

Local Government Boards of Appeal have been part of the Polish administrative system since the beginning of 1990. They have become a crucial institution, bringing stability and ensuring the lawful functioning of government units. This article discusses and characterizes the Local Government Boards of Appeal as part of the public administration in Poland.

The aim of the article is to present the statutory tasks and actions taken by the Local Government Boards of Appeal following the change in Poland's political system in 1989. It discusses the rationale for the Local Government Boards of Appeal and their legal bases, terms of reference and tasks.

**Keywords:** Local Government Boards of Appeal, local government, public administration, administrative proceedings

Adrian Biela

Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

## Obywatel polski – reprezentant społeczeństwa wiedzy czy społeczeństwa informacji?

### Wprowadzenie

Zmieniająca się w gwałtownym tempie rzeczywistość społeczna, kulturalna (dzięki migracjom ludności), polityczna (zwłaszcza po transformacji ustrojowej), ekonomiczna, gospodarcza (w tym konsolidacja wielu przedsiębiorstw w korporacje międzynarodowe) itd. sprawia, iż modyfikacji i przeformułowaniu ulega kilka kluczowych dla nauk społecznych i humanistycznych pojęć. Jednym z nich jest pojęcie *obywatel*. Turbulentność<sup>1</sup>, a więc wspomniana zmienność (pod różnymi postaciami), jak również złożoność otoczenia jednostki oraz grup społecznych dostarcza coraz to nowych wyznaczników i sposobów definiowania obywatela zarówno w odniesieniu do jego zaangażowania publicznego, jak i prywatnego, poczynając grupowych i indywidualnych.

Nałożenie się tych dwóch płaszczyzn – zmienności i złożoności – sprawia, iż niektórzy przedstawiciele społeczeństwa zaczynają gubić się i tracić rozeznanie. By nie odstawać od innych, w sposób często pozorny i nieświadomy zaczynają budować swoje przekonania, w tym przekonania polityczne, jedynie na szczątkowych informacjach dochodzących do nich np. poprzez lapidarne doniesienia medialne.

W niniejszym artykule autor będzie starał się odpowiedzieć na pytanie: Czy obywatel w Polsce (obywatel dziś) może być uznany za reprezentanta społeczeństwa wiedzy, czy jedynie reprezentanta społeczeństwa informacji?

---

<sup>1</sup> K. Rupik, *Planowanie w turbulentnym otoczeniu*, „Master of Business Administration” 2011, nr 4, s. 37–47.



## Turbulencja otoczenia a znaczenie pojęcia obywatel w świecie zglobalizowanym

Za M. Cichosz i A. Plutą-Zarembą<sup>2</sup> można wskazać cztery czynniki znacząco wpływające na pogłębianie się zjawiska turbulentności: pierwszym z nich jest gwałtowny wzrost nowości zmian – chodzi już nie o zmiany przebiegające w sposób linearny według jakiejś bardziej lub mniej zaplanowanej trajektorii, ale zmiany, które coraz częściej są dla nas pewnym zaskoczeniem, mało tego – zmiany odbywające się niekiedy zupełnie bez naszej wiedzy (przykład rynku spekulacyjnego), są to zmiany zachodzące wbrew modelom teoretycznym i wcześniejszym przewidywaniom; drugi czynnik wskazuje na intensywność otoczenia, a ściślej mówiąc, na jego zagęszczanie się pod wpływem coraz większych powiązań interakcyjnych, konsolidacji (pomiędzy państwami, rynkami gospodarczymi, kapitałem finansowym, organizacjami społecznymi, przemysłem); trzecim czynnikiem jest szybkie tempo, nagłość modernizacyjna – znacznie szybsze zmiany (wystarczy popatrzeć chociażby na usługi telekomunikacyjne dające coraz więcej możliwości e-uczestnictwa obywatelskiego), ostatnim czynnikiem jest rosnąca złożoność otoczenia bliższego i dalszego, tego wobec nas zewnętrznego, ale i wewnętrznego, gdzie coraz trudniej dokonywać prognoz i przewidywań.

Zjawisko turbulentności wiąże się z szerszym procesem, a mianowicie z globalizacją. Globalizacja to „historyczny i spontaniczny proces liberalizacji i postępującego wraz z nią scalania funkcjonujących rynków towarów, kapitału i siły roboczej oraz technologii i informacji w jeden współzależny rynek. Jest ona zjawiskiem coraz większych związków i rosnących współzależności pomiędzy państwami, grupami państw, ich gospodarek i przedsiębiorstw”<sup>3</sup>.

Postępująca zależność sprawia, iż świat staje się coraz bardziej zuniformizowany, co przekłada się bezpośrednio na zachowania poszczególnych jednostek, rynków, państw, w tym na sposoby pozyskiwania informacji i ich kodowania czy analizowania. Przejawia się to w bezrefleksyjnym kopiowaniu międzynarodowych rozwiązań, które będą pasować do „przeciętnego” człowieka, a ten ma dostosować się do standardów tej „przeciętności”.

Do głównych czynników kształtujących procesy globalizacyjne (sama globalizacja to nie statyczne zjawisko, ale proces) zalicza się: przełamywanie granic państwowych w obszarze społecznym, gospodarczym i politycznym, scalanie się gospodarek światowych odbywające się na różnych poziomach za pomocą łączenia rozproszonych podmiotów w korporacje, grupy inwestycyjne itp., powstawanie międzynarodowych systemów skonsolidowanych w rękach mniejszości mających wpływ na większość i możliwości ich koordynacji, kompresję czasu i przestrzeni dzięki środkom masowego przekazu (głównie Internet – zwłaszcza portale społecznościowe i telewizja), narastające zjawiska ruchliwości społecznej, migracji (wymykanie się ludności spod „kontroli” danego państwa – zjawisko przenikania się kultur

<sup>2</sup> M. Cichosz, A. Pluta-Zaremba, *Wpływ turbulentnego otoczenia na funkcjonowanie łańcuchów dostaw – przykład branży KEP*, „Zeszyty Naukowe/Szkoła Główna Handlowa. Kolegium Gospodarki Światowej” 2011, nr 31, s. 78–98.

<sup>3</sup> Z. Dach, *Globalizacja – wyzwania i zagrożenia*, [w:] Z. Dach (red.), *Polska wobec procesów globalizacji. Aspekty społeczno-ekonomiczne*, PTE, Kraków 2010.

i narodowości). To oczywiście tylko niektóre i nieliczne czynniki wpływające na skalę zjawiska globalizacji.

Wpływają one także na rozumienie współczesnego obywatela, który nie jest już jedynie jednostką, zorganizowaną z innymi jednostkami w konkretne państwo narodowe, ale jednostką organizującą i przeprowadzającą „różne inicjatywy obywatelskie również przekraczające ramy”<sup>4</sup> swojego państwa. Jest to podmiot angażujący swoje zasoby i kapitały osobowe dla szerszego grona odbiorców pochodzących z innych kultur i innych regionów świata. Nie jest zorientowany jedynie na swój lokalny świat, ale interesują go kontakty z możliwie najszerzym gremium osób. Nie bez przyczyny mówi się, że współczesny obywatel staje się swoistym e-obywatelem<sup>5</sup>. Można go postrzegać na dwa sposoby: jako obywatela śledzącego i jako obywatela inicjującego<sup>6</sup>.

Pierwszy z nich jest jedynie obserwatorem portali społecznościowych, czytelnikiem publikacji internetowych, odwiedzającym strony internetowe związane z życiem obywatelskim. Co jednak różni go od inicjatora? Znaczącą różnicą jest to, że nie angażuje się on w komentowanie bieżących spraw ani nie chce organizować swojego otoczenia. Z tej racji inicjatora można podzielić na tego pasywnego – który skupia się na opiniowaniu, oraz tego czynnego – opiniującego, ale również opisującego i tworzącego.

Globalizacja i postmodernizacja rzeczywistości, i ich skutki, sprawiają, że obywatele, wymieniając się wiedzą, praktykami<sup>7</sup>, zaczynają mieć coraz większy wpływ na to, co i jak jest koordynowane na szczeblach władzy. Obywatel dziś nie jest obywatelem wczoraj. Ma coraz więcej środków kontroli, informowania, podglądania, komentowania. Tempo zmian sprawia, że ten obywatel dziś będzie w niedalekiej przyszłości zastąpiony obywatelem jutra, prawdopodobnie jeszcze bardziej nastawionym na zdawkowość informacji ze względu na ich nadmiar w otoczeniu. Może z jednej strony pobudzić swoją ciekawość i przez to stać się śmielszy intelektualnie i poznawczo, ale może także pod wpływem natłoku informacji łatwiej poddawać się manipulacjom i propagandzie. Jego tożsamość, jeśli nie zostanie ukierunkowana na selekcję i własną analizę życia społecznego, może przerodzić się w płynną substancję<sup>8</sup>. Będzie on funkcjonował gdzieś w danym miejscu, ale poziom jego przynależności do tego miejsca oraz chęci do działania będzie zależał od charakteru informacji, jakie zostaną mu dostarczone, a nie jakie sam znajdzie.

W debacie nad obywatelstwem w roczniku naukowym „Zoon Politikon” z 2010 roku stwierdzono, że: „Obywatel zamienił się w konsumenta, zachowania konsumenckie stały się ważniejsze od obywatelskich”<sup>9</sup>. Coraz chętniej skłaniamy się do maksymalizacji dóbr własnych i im więcej ich posiadamy, tym jesteśmy szczęśliwsi. Wynika to poniekąd z szybkiej ścieżki transformacji ustrojowej i mimowolnego zachłystnięcia się przez społeczeństwo nowinkami technologicznymi i nadmiarem dóbr, jakie oferuje współczesny rynek.

<sup>4</sup> E. Wnuk-Lipiński, *Socjologia życia publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 102.

<sup>5</sup> Z. Nowakowski, W. Sikorski, *E-obywatel*, PWN, Warszawa 2011.

<sup>6</sup> Autorskie rozróżnienie.

<sup>7</sup> P. S. Załęski, *Neoliberalizm i społeczeństwo obywatelskie*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2012, s. 149–212.

<sup>8</sup> S. Brzoska, *Płynna tożsamość. Projekt papuaski*, „Zeszyty Artystyczne – Edukacja Społeczeństwa Obywatelskiego” 2011, nr 21, s. 23–30.

<sup>9</sup> S. Wróbel i in., *Obywatel, niewolnik, człowiek*, „Zoon Politikon” 2010, nr 1, s. 162.

Wiedza jest więc na tyle pożyteczna, na ile daje zysk i stanowi dobro w rozumieniu konsumenckim, czyli jest czymś przynoszącym zysk. W innym przypadku człowiek jest skory do zadowolenia się prostymi informacjami, które zbytnio nie angażują czasu i są gotowymi receptami na przyszłość.

## Dane, informacje, wiedza – dążenie ku mądrości czy zadowolenie powierzchownością?

Współczesność bazuje na informacji, jest od niej niejako uzależniona. Liczy się tempo jej dostarczenia, droga, forma i metody przebiegu poszczególnych informacji, ale niekoniecznie umiejętność ich syntezy czy analizy. Wartością winno być krytyczne i analityczne myślenie pobudzające refleksję człowieka, która stanowi prawdziwy „kręgosłup” wiedzy. Niestety tak się nie dzieje. Dominuje prymat informacyjności, a czasem nawet zadowolenie tym, co najprymitywniejsze w drodze do mądrości – szczątkowe dane, w późniejszym etapie modyfikowane i niejako „ubierane” w zależności od potrzeby i kontekstu sytuacyjnego. Z tej racji można mówić raczej o społeczeństwie informacyjnym niż społeczeństwie wiedzy.

Niektórzy utożsamiają termin *społeczeństwo informacji* z pojęciem społeczeństwa wiedzy, co jest błędnym stwierdzeniem, ponieważ informacja musi przejść odpowiednią drogę kodowania w ludzkim umyśle, zanim zostanie uznana za wiedzę, poza tym nie każda informacja ma charakter prawdziwości i za wiedzę ją uznać nie sposób.

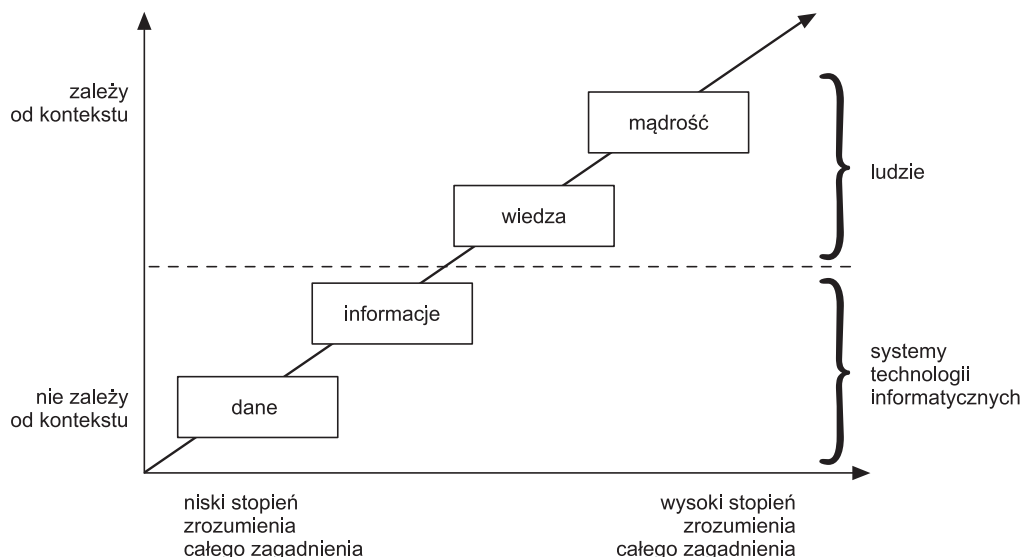
Najniższym poziomem zrozumienia są dane, które stanowią niepołączone ze sobą fakty, którymi notabene łatwo manipulować i je zmieniać. W końcu stanowią coś w rodzaju rozproszonych części wymagających połączenia i scalenia. Po dokonaniu pewnego usystematyzowania zostają informacjami i dopiero wyciągnięcie z danych i informacji należytych wniosków, poprzez wzmoczoną pracę intelektualną, czyni je wiedzą, a ta poparta doświadczeniem i umiejętnością prognostyczną prowadzi do ludzkiej mądrości.

Jak wskazuje R. Żelazny: „Wiedza zajmuje odmienny, wyższy poziom w procesie poznawczym aniżeli informacja”<sup>10</sup>. Owa inność i wyższość sprowadza się do możliwości tworzenia własnych osądów odnoszących się do rzeczy, zdarzeń, sytuacji. Informacje niepoddane obróbce nie uprawniają nas do formułowania ocen i stawiania hipotez, co niektórzy starają się czynić, bazując jedynie na szczątkowych informacjach.

Kolejną różnicą świadczącą o wyższości wiedzy nad informacją jest fakt, iż informacja nie zawsze prowadzi do wiedzy i nie każda informacja może być uznana za jej gwarant. Każda zaś wiedza była kiedyś informacją. Można zatem rzec, że pojęciem pochodnym jest wiedza i wywodzi się ona z informacji, ale nigdy informacja nie wywodzi się z samej wiedzy. Informacja stanowi podwalinę wiedzy, ale tylko i wyłącznie gdy jest „oszlifowana” poprzez kontekst sytuacyjny i ludzkie doświadczenia, a przede wszystkim poddana umysłowej analizie.

---

<sup>10</sup> R. Żelazny, *Społeczeństwo informacyjne*, Raport Obserwatorium ICT, Gliwice 2013, s. 6.



**Rysunek 1. Dane, informacje, wiedza, mądrość – zestawienie**

Źródło: R. Żelazny, *Spółczesność informacyjna*, Raport Obserwatorium ICT, Gliwice 2013, s. 6.

Słusznie zauważa W. Januszko<sup>11</sup>, że doszło do przewrotu w tym, co uznawane jest za bogactwo. To nie zasoby rzeczowe, naturalne czy terytorialne wiodą prym, ale zasoby informacji. Informacja stała się przedmiotem handlu i obrotu pieniężnego. Innymi słowy, zasoby informacji przynoszą zasoby materialne, a nie odwrotnie. Informacja może wywoływać kryzysy gospodarcze, może wszczynać konflikty, a nawet może doprowadzić do działań militarnych. „Ubrana” w słowa, a czasem poddana manipulacji, jest w stanie zachwiać równowagę światową.

W myśl stwierdzenia „zbiór informacji nie jest wiedzą, zbiór wiedzy nie stanowi mądrości”<sup>12</sup> warto kształtować w człowieku potrzebę analizy pozyskanych informacji w odniesieniu do szerokiego kontekstu zdarzeń dziejących się w jego bliskim i dalekim otoczeniu. Stworzenie szerokiego pasma nowych technologii wymaga, aby obywatel danego kraju zaczął zdawać sobie sprawę, że obecnie kładzie się nacisk na takie wartości ekonomiczne, jak: wydajność, efektywność i innowacyjność kosztem rzetelności i prawdziwości. Nie każda zatem informacja rzucona w eter jest prawdziwa, jak i nie każde dane stanowiące podstawę informacji oparte są na trafnych badaniach. To od ludzkiej wrażliwości zależy zdolność do selekcji informacji i źródła ich pozyskiwania. Z tego powodu świadomy obywatel zmuszony jest do zarządzania swoją wiedzą poprzez zarządzanie procesami jej pozyskiwania, weryfikacji i analizy.

<sup>11</sup> W. Januszko, *Czy podążanie współczesnych społeczeństw w stronę struktur sieciowych stwarza szanse czy zagrożenia?*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2015, nr 44.

<sup>12</sup> *Spółczesność Wiedzy – nowy wymiar jej kreowania i użytkowania*, [http://www.repozytorium.put.poznan.pl/Content/8907/Spol\\_wiedzy.pdf](http://www.repozytorium.put.poznan.pl/Content/8907/Spol_wiedzy.pdf) [dostęp: 4.01.2017].

## Znaczenie społeczeństwa informacyjnego i społeczeństwa wiedzy

M. J. Król za społeczeństwo informacyjne uznaje „rewolucję opartą na informacji i rozwoju technologicznym, która pozwala nam teraz przetwarzać, gromadzić i przekazywać informacje w dowolnej formie – mówionej, pisanej i wizualnej – bez względu na odległość, czas i wielkość [...] rewolucja ta oferuje inteligencji ludzkiej nowe, olbrzymie możliwości i [...] zmienia sposób, w jaki żyjemy i pracujemy”<sup>13</sup>. Ujęcie to skupia się na ukazaniu możliwości, jakie posiada obywatel w dziedzinie przekazu informacji między sobą, nowej drodze odbioru (to nie prasa, ulotki informacyjne czy nawet programy informacyjne w telewizji, ale tzw. „nowe” nowe media).

Cechami konstytutywnymi społeczeństwa opartego na informacji, wpływającymi na różne sfery życia osobistego i grupowego jednostki są:

- dominacja sektora usług informacyjnych mającego realne znaczenie na rynku gospodarczym (w tym na rynku pracy),
- szybkie tempo rozwoju sieci komunikacji społecznej oraz modernizacji informacyjnej infrastruktury,
- wzrost rangi zasobów informacyjnych jako zasobów strategicznych,
- systemy zarządzania informacjami jako kapitał intelektualny społeczeństwa,
- edukacja nastawiona na postęp i innowację,
- gospodarka oparta na wiedzy – regulator triadycznej relacji: społeczeństwa, techniki, gospodarki,
- bezpieczeństwo informacyjne jako forma bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego,
- wpływ nowych środków przekazu na zmiany postaw ludzkich, wzorce społeczne,
- show-biznes jako istotny element działalności gospodarczej,
- integracja systemów informacyjnych (telekomunikacyjnych, masowego komunikowania),
- powstawanie nowych form organizacyjnych – organizacje sieciowe<sup>14</sup>.

Niebezpieczeństwem pozostania na poziomie jedynie informacji, bez świadomości ich zagrożeń, wywołuje potencjalną możliwość wycieku sfery prywatnej człowieka do wirtualnej rzeczywistości publicznej, które stając się łupem zorganizowanych grup przestępczych, może stanowić poważne zagrożenie nie tylko dla konkretnego obywatela, ale całego państwa.

Wystarczy przywołać niektóre głośne ataki na Pentagon, mające na celu przede wszystkim zdobycie cennych informacji o operacjach wojskowych w Afganistanie i Iraku<sup>15</sup>, NASA, które w 2011 r. padło ofiarą 13 akcji hackerskich<sup>16</sup>, niemieckie systemy obronne (system

<sup>13</sup> M. J. Król, *Spoleczno-ekonomiczne uwarunkowania rozwoju społeczeństwa informacyjnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2013, nr 32, s. 124.

<sup>14</sup> P. Sienkiewicz, H. Świeboda, *Edukacyjne determinanty rozwoju społeczeństwa informacyjnego*, „Zeszyty Naukowe Warszawskiej Wyższej Szkoły Informatyki” 2007, nr 2.

<sup>15</sup> *Wielki atak hakerów na Pentagon*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Wielki-atak-hakerow-na-Pentagon,wid,10617985,wiadomosc.html?ticaid=11533b> [dostęp: 5.01.2017].

<sup>16</sup> R. Graczyk, *W zeszłym roku NASA uległa hakerom 13 razy*, <http://pclab.pl/news49025.html> [dostęp: 5.01.2017].

baterii Patriot rozlokowanych w Turcji tuż przy granicy z Syrią)<sup>17</sup>, próby włamania hackerskiego do systemu bankowego w Polsce, przed którym ostrzegało ABW w kwietniu 2015 r.<sup>18</sup>

Duża część społeczeństwa nie zdaje sobie sprawy, że umieszczając informacje w Internecie, głównie na portalach społecznościowych, korzystając z bankowości elektronicznej bez zabezpieczeń włamaniowych, nie inwestując w skuteczne programy antywirusowe skazuje się na zostanie potencjalną ofiarą cyberprzemocy/cyberprzestępstwa. Nawet tak wyedukowane społeczeństwo Japonii, które uznaje się za kolebkę innowacyjności i informatyzacji<sup>19</sup>, nie było świadome, że dane rządowe weszły w posiadanie obcych osób.

W jakim stopniu społeczeństwo oparte na wiedzy różni się od społeczeństwa opartego na informacji? Dla J. Bednarka oba pojęcia są równoznaczne i nie widzi on między nimi żadnych rozbieżności. Tym samym według niego mogą być stosowane zamiennie do oznaczenia społeczeństwa mającego nieskrępowany dostęp do informacji, społeczeństwa wykorzystującego wyniki różnych badań w gospodarce i społeczeństwa z zapotrzebowaniem na informacje generowane w sposób masowy<sup>20</sup>.

Wydaje się jednak, że skoro istnieje różnica między wiedzą a informacją z racji ich zaawansowania, to logicznie istnieje również różnica między społeczeństwem wiedzy a społeczeństwem informacji w stopniu jego dojrzałości odnoszącej się do świadomości. Zgodnie ze stwierdzeniem A. Lipskiego, że społeczeństwo wiedzy „pociąga za sobą wiele istotnych konsekwencji poznawczych”<sup>21</sup>, można rzec, iż społeczeństwo wiedzy jest „głodne” poznawania i żywo angażuje się w samodzielne zdobywanie informacji, ich przetwarzanie i aktualizowanie na podstawie dostępnych danych zdobytych poprzez badania. Społeczeństwo informacji bazuje tylko na biernym przyswojeniu informacji i czynieniu z nich użytku. Pozbawia się zatem kluczowej roli interpretatora faktów.

Wiedza mimo swojej atomowości, częstego nieuporządkowania, relatywności, nieostrości i wieloznaczności w wielu sprawach, fragmentaryczności i swoistej ograniczoności<sup>22</sup> wychodzi poza czysto bierny charakter i zyskuje walor praktyczności jako możliwość rozwiązywania konkretnych zadań życia codziennego. To nie informacja daje bogactwo sposobności, ale wiedza, ponieważ łącząc się z ludzkim doświadczeniem, staje się czynnikiem prognostycznym – dającym możliwość przewidywania. Informacje same w sobie nie pozwalają człowiekowi na wyciąganie wniosków i tworzenie planów działania, a przynajmniej tych racjonalnych. To wiedza stanowi główny kapitał nowoczesnych, zmodernizowa-

<sup>17</sup> M. Dura, *Niemieckie media: Hakerzy wdarli się do systemu Patriot?*, <http://www.defence24.pl/237977-niemieckie-media-hakerzy-wdarli-sie-do-systemu-patriot> [dostęp: 5.01.2017].

<sup>18</sup> *Napad hakerów na polskie banki w kwietniu 2015? ABW ostrzega przed cyberatakami*, <http://pl.blastingnews.com/technologia/2015/04/napad-hakerow-na-polskie-banki-w-kw-ietniu-2015-abw-ostre-ga-przed-cyberatakami-00348901.html> [dostęp: 5.01.2017].

<sup>19</sup> *O ataku hakerów rząd Japonii dowiedział się... z prasy*, <http://www.wprost.pl/ar/262260/O-ataku-hakerow-rzad-Japonii-dowiedzial-sie-z-prasy/> [dostęp: 5.01.2017].

<sup>20</sup> J. Bednarek, *Nowe kompetencje medialne społeczeństwa wiedzy*, [w:] W. Skrzydlewski, S. Dylak (red.), *Media, edukacja, kultura*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Poznań–Rzeszów 2012, s. 105.

<sup>21</sup> A. Lipski, *Co wiemy o „społeczeństwie wiedzy”?*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2014, nr 167, s. 118.

<sup>22</sup> M. Zemło, *Społeczeństwo wiedzy – kwestia bliskiej czy dalszej przyszłości?*, „Przegląd Socjologiczny” 2008, t. 57, s. 61–67.



nych społeczeństw<sup>23</sup>. Kapitał warunkujący rozwój oraz zysk – zarówno z punktu widzenia społecznego czy obywatelskiego, jak i z punktu widzenia ekonomii.

Szans w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego opartego na wiedzy upatruje się w odpowiedzialnym rozwoju informatycznym. Dotyczy to szczególnie osób młodych, które swoje opinie, komentarze, zdanie, w tym preferencje polityczne wyrażają w postaci wpisów na portalach społecznościowych (Twitter, Facebook, Myspace i inne). Internet stał się dla nich instrumentem nieposłuszeństwa obywatelskiego<sup>24</sup>, instrumentem postulatycznym zmian, a niekiedy jedyną ścieżką pozyskiwania informacji od osób trzecich, które zazwyczaj nie mają pojęcia o komentowanych sprawach. Przykładem są działania tzw. hejterów, którzy poprzez swoje wpisy manipulują świadomością społeczną, wpływając na przekaz informacyjny. O skali działań manipulacyjnych odnoszących się do informacji możemy się obecnie przekonać, obserwując silną polaryzację polityczną opozycji i obozu władzy w Polsce czy proces decydowania przez Brytyjczyków o pozostaniu w Unii Europejskiej, a nawet wybory prezydenckie w Stanach Zjednoczonych.

## Nowe technologie jako transmitery informacji – stan uposażenia polskiego obywatela

Jak wynika z badań GUS, które były przeprowadzone w 2014 r.<sup>25</sup>, w przypadku gospodarstw domowych posiadających co najmniej jedną osobę będącą w wieku od 12 do 74 lat w 2014 r. współczynnik posiadania jednego i więcej komputerów wyniósł 77,1% (gospodarstwa domowe z dziećmi – 94,8%, gospodarstwa domowe bez dzieci poniżej 16 r. ż. – 68,2%). Odsetek ten stale rośnie. Warto dodać, że brano pod uwagę posiadanie chociaż jednego komputera. Nie ma mowy w tych badaniach o liczbie komputerów przypadających na jedno gospodarstwo domowe. Wyposażenie gospodarstw w komputery było silnie zróżnicowane regionalnie w roku 2011 (68% – Polska wschodnia, 71,3% – Polska centralna, 74% – Polska zachodnia), a ostatnie zestawienie, prócz tendencji zwykłej w odsetkach, ukazuje zacieranie się różnic (76,3% – Polska wschodnia, 77,5% – Polska centralna, 76,7% – Polska zachodnia).

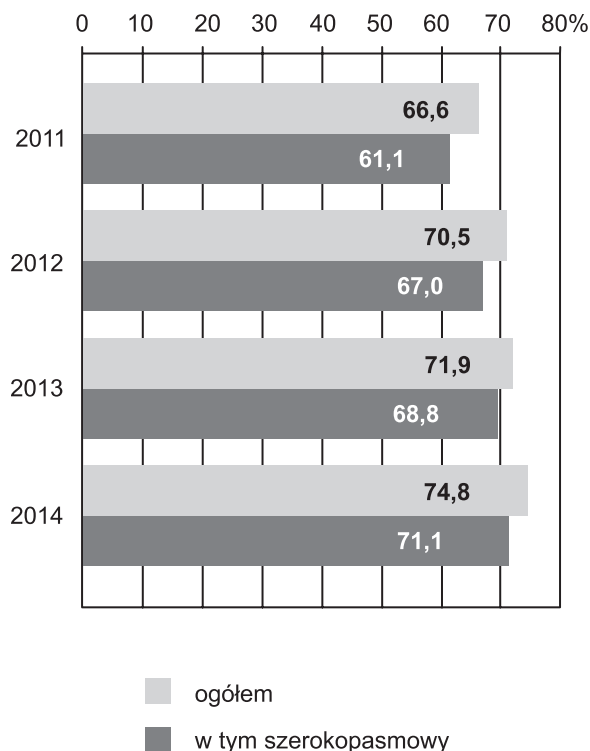
Obserwuje się zwykłą tendencję w zakresie wyposażania domostw w dostęp do Internetu, w tym szerokopasmowego. Wśród powodów braku dostępu do sieci u niektórych respondentów wskazywano głównie na nieprzejawianie takiej potrzeby (59,1%), brak umiejętności (44,8%), czyli niewystarczające kompetencje technologiczne oraz zbyt wysoki koszt sprzętu (28,7%) czy dostępu do Internetu (22,4%). Miejscem korzystania z Internetu jest dla 64,4% badanych dom, dla 21% miejsce pracy poza domem własnym, mieszkanie innych osób (11%) lub inne miejsce publiczne (7,1%). Osoby prywatne przede wszystkim

<sup>23</sup> A. Męczkowska-Christiansen, „Epistemologia” społeczeństwa wiedzy w kontekście rozważań nad problematyką edukacji, „Podstawy Edukacji” 2014, nr 7, s. 31.

<sup>24</sup> P. Siuda, *Internetowe nieposłuszeństwo obywatelskie. Szansa dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego*, [http://piotrsiuda.com/wp-content/uploads/2015/01/Piotr\\_Siuda\\_Internetowe\\_nieposluszenstwo\\_obywatelskie.pdf](http://piotrsiuda.com/wp-content/uploads/2015/01/Piotr_Siuda_Internetowe_nieposluszenstwo_obywatelskie.pdf) [dostęp: 11.01.2017].

<sup>25</sup> *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2014 r.*, GUS, Urząd Statystyczny w Szczecinie, Warszawa 2014.

korzystają z elektroniki w celu wysyłania i odbierania poczty elektronicznej – 52,9% (wskazanie osób w wieku 16–74 lata, przy czym dotyczy to 66,6% ogółu deklarujących ogólne korzystanie z komputera i Internetu) lub ze względu na udział w czatach, grupach czy forach dyskusyjnych, korzystanie z komunikatorów internetowych, tworzenie i czytanie blogów oraz korzystanie z serwisów społecznościowych – 85,2% (osoby w wieku 12–15 lat w stosunku do ogółu 97,1% korzystających z komputera i Internetu).



**Rysunek 2. Dostęp do Internetu w gospodarstwach domowych (w %)**

Źródło: *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2014 r.*, GUS, Urząd Statystyczny w Szczecinie, Warszawa 2014, s. 13.

Najlepiej zmodernizowanym województwem pod względem dostępu do komputera i Internetu jest województwo pomorskie (komputer posiada 85,4% gospodarstw, Internet – około 84%). *Diagnoza społeczna 2011*<sup>26</sup> obrazuje niekorzystne zjawisko e-wykluczenia osób starszych (niespełna 11% osób w wieku 65 lat i więcej korzystała z Internetu). Głównymi odbiorcami nowych technologii są nadal ludzie młodzi. Zwiększająca się liczba zajęć IT w klubach seniora, uniwersytetach trzeciego wieku oraz innych placówkach stopniowo poprawia tę sytuację. Drugim po wieku czynnikiem różnicującym użytkowników sieci jest wykształcenie. Dominują tutaj osoby uczące się (ok. 97%), następnie osoby z wykształceniem wyższym i policealnym (89%), potem osoby z wykształceniem średnim (66,5%),

<sup>26</sup> D. Batorski, *Korzystanie z technologii informacyjno-komunikacyjnych*, [w:] J. Czapliński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, Warszawa 2011, s. 299–311.



uczniowie szkół zawodowych i gimnazjów (42%), a na samym końcu znajdują się osoby z wykształceniem podstawowym i niższym (ok. 10%).

Warto jednak pamiętać, iż nowe technologie to nie tylko komputer i Internet, ale coraz lepiej wyposażone i mające coraz więcej funkcji telefony komórkowe – smartfony, phablety, ale także coraz popularniejsze tablety. Stają się one szybkim nośnikiem danych i informacji. Obywatel ma zatem coraz więcej możliwości np. śledzenia poczynąń sektora publicznego (władzy), ale deklaruje brak czasu i zadowala się doniesieniami medialnymi. Nie buduje własnego zaplecza analitycznego, rolę tę pozostawia mediom, które skrzętnie wykorzystują brak uczestnictwa obywatela w selekcji informacji i podrzucają mu propagandowe wizje rzeczywistości.

Istotne jest również to, że 45% osób nie ma praktycznych umiejętności obsługi komputera<sup>27</sup>, a jeszcze większy odsetek zdaje się mieć problemy z oddzieleniem informacji rzetelnych od tych zmanipulowanych. Znamienny wydaje się fakt istnienia od 2013 roku na jednym portalu społecznościowym grupy SokzBuraka<sup>28</sup>, która podaje fikcyjne informacje z dozą humoru i żartu, a mimo to część internautów wierzy w zmyślane informacje, komentuje je i udostępnia swoim znajomym.

## Źródła pozyskiwania danych, informacji przez Polaków jako wskaźniki społeczeństwa wiedzy

Jako jeden z kluczowych wskaźników społeczeństwa wiedzy B. E. Urbaniak wymienia wskaźnik HDI z jego częścią dotyczącą edukacji<sup>29</sup>. Ogólny poziom rozwoju społecznego w odniesieniu do tego wskaźnika plasuje nas na 36. miejscu, bezpośrednio za Andorą i Słowacją, a przed Litwą i Maltą, jak wskazują dane za 2015 rok<sup>30</sup>.

59% obywateli jest zadowolonych z jakości edukacji, co plasuje nas tuż za Japonią (60%), Wenezuelą (61%), ale przed Słowacją (58%) i Chorwacją (57%), a na równi z Urugwajem<sup>31</sup>. Jest to jednak subiektywne odczucie, natomiast jeśli chodzi o dane obiektywne, okazuje się, że w Polsce 82,3% obywateli ma co najmniej wykształcenie średnie (kobiety: 79,4%, mężczyźni: 85,5%). Może nie jest to taki wynik jak w Luksemburgu, Estonii czy Finlandii (po 100%), ale stawia nas relatywnie wysoko wśród państw tego zestawienia<sup>32</sup>. Średni czas edukacji to około 12 lat. Jest to wynik gorszy niż w Kanadzie czy Norwegii, ale lepszy niż w Japonii czy Francji<sup>33</sup>. Wyniki te nijak się mają do rocznych wydatków kraju na edukację. Polska w 2014 roku wydała 64,5 mld zł na ten cel, co stanowi zaledwie 3,8% PKB (bez szkolnictwa wyższego)<sup>34</sup>. Jest to jeden z niższych współczynników światowych

<sup>27</sup> *Spółeczeństwo informacyjne w liczbach 2014*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Departament Społeczeństwa Informacyjnego, Warszawa 2014, s. 20.

<sup>28</sup> <https://www.facebook.com/sokzburaka> [dostęp: 15.01.2017].

<sup>29</sup> B. E. Urbaniak, *Rozwój społeczeństwa wiedzy. Szanse dla Polski*, „Acta Universitatis Lodziensis” 2007, nr 210.

<sup>30</sup> *Human Development. Report 2015. Work for Human Development*, United Nations Development Programme, s. 47.

<sup>31</sup> Tamże, s. 266.

<sup>32</sup> Tamże, s. 224.

<sup>33</sup> Tamże, s. 220.

<sup>34</sup> *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2014/2015*, GUS, Warszawa 2015, s. 56.

w przeznaczaniu funduszy państwowych na cele edukacyjne. Szkolnictwo wyższe plasuje się jeszcze niżej z wydatkami wynoszącymi 0,84% PKB na rok 2016<sup>35</sup>.

Statystyczny Polak, zarówno kobieta, jak i mężczyzna, poświęca 39 minut w ciągu dnia na naukę<sup>36</sup>. Porównując ten wynik z innymi krajami, nie wypadamy tak źle, lecz należy wziąć pod uwagę, że część społeczeństwa nie czyta żadnych książek, prasy, wiadomości internetowych. Jak podaje CBOS, jedynie około połowa internautów czyta internetowe wersje czasopism lub gazet mimo spędzania blisko 13 godzin tygodniowo w Internecie<sup>37</sup>. Ogólny stan czytelnictwa obrazuje Raport Biblioteki Narodowej z 2016 roku. Około 46% badanych przeczytało w ostatnim roku tekst dłuższy niż 3 strony maszynopisu, na przykład artykuł w gazecie bądź na portalu internetowym<sup>38</sup>. Brak jakiegokolwiek czytelnictwa przez całe życie wśród biernych czytelników w roku 2015 zadeklarował co piąty respondent (18%), co drugi z nich zatrzymał się na czytaniu w czasie edukacji szkolnej i na studiach (57%), co czwarty przyznał się, że kiedyś coś czytał, ale ostatnio nie ma czasu (25%)<sup>39</sup>. Badania własne autora tego artykułu z 2012 roku wykazały, że co dziesiąty uczeń szkoły średniej nie przeczytał ani jednego tekstu<sup>40</sup>, co mimo zadowalających ilościowych danych, każe raczej ze sceptycyzmem patrzeć na jakość wiedzy Polaków.

Innym ilościowym wskaźnikiem jest procent osób posiadających wyższe wykształcenie w odniesieniu do całej populacji danego kraju. Od czasu zmiany ustrojowej, a zwłaszcza od roku 2002 dostrzega się w Polsce gwałtowny wzrost odsetka ludzi kończących uczelnie wyższe z 14,4% do 40,5% w roku 2013. Docelowo zakłada się plan, aby współczynnik ten osiągnął 45% w roku 2020. Dla porównania współczynnik wykształcenia wyższego w Irlandii wyniósł 52,6%, Luksemburgu 52,5%, a na Litwie 51,3%. Najmniejszy odsetek notuje się we Włoszech (22,4%) oraz w Rumunii (22,8%). Zestawienia te dotyczą Unii Europejskiej, dla której współczynnik ten wzrósł z 24% w roku 2002 do 37% w roku 2013<sup>41</sup>. Pytanie brzmi jednak, czy wraz ze wzrostem procentowym osób z wykształceniem wyższym wzrosła odpowiedzialność pozyskiwania i przetwarzania informacji, czyli czy wzrasta ogólnie pojęta wiedza społeczeństwa?

Jak wskazują czołowi polscy badacze sfery edukacyjnej<sup>42</sup>, zachwyt liczebnością grupy osób z wykształceniem wyższym przyćmił jakość tego wykształcenia. Masowość sprawiła, że mamy na rynku coraz więcej osób wykształconych, ale jednocześnie wcale nieposiada-

<sup>35</sup> *Nauka w Polsce. Wydatki budżetowe na naukę wzrosną o niemal 6 proc.*, <http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news.407944,wydatki-budzetowe-na-nauke-wzrosna-o-niemal-6-proc.html> [dostęp: 15.01.2017].

<sup>36</sup> *Human Development...*, dz. cyt., s. 125.

<sup>37</sup> *Internauci 2015*, Komunikat z badań nr 90/2015, CBOS, Warszawa 2015, s. 5 i 11.

<sup>38</sup> Michałak D., *Stan czytelnictwa w Polsce w 2015 roku*, Biblioteka Narodowa, Warszawa 2016, s. 7.

<sup>39</sup> Tamże, s. 16.

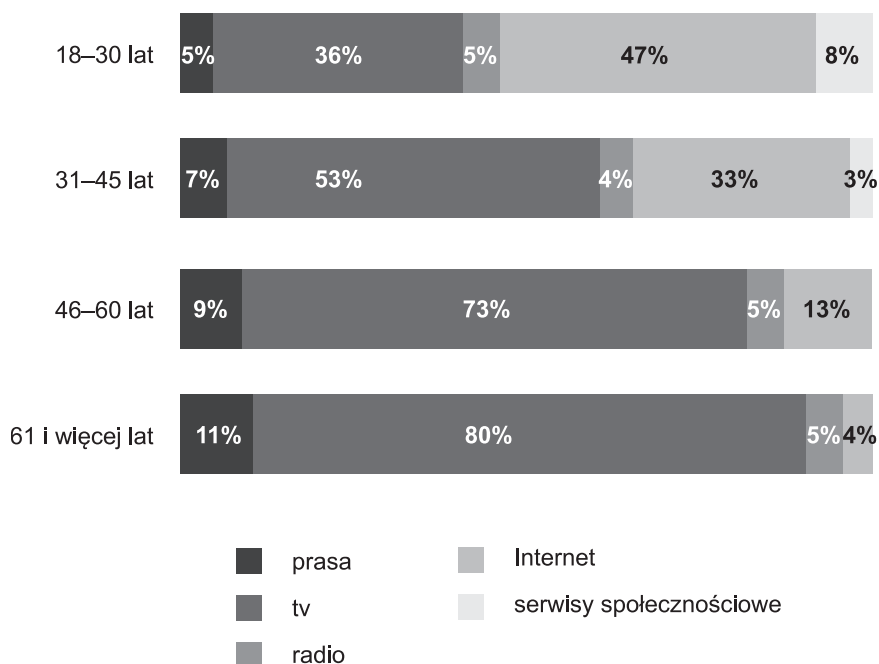
<sup>40</sup> Badania własne autora do pracy dyplomowej dotyczącej kreowania własnej aktywności przez młodzież w czasie wolnym.

<sup>41</sup> *Polska na czele krajów z najszybszym wzrostem liczby osób z wyższym wykształceniem*, MNiSW, <http://www.nauka.gov.pl/aktualnosci-ministerstwo/polska-na-czele-krajow-z-najszybszym-wzrostem-liczby-osob-z-wyzszym-wyksztalceniem.html> [dostęp: 16.01.2017].

<sup>42</sup> Wystarczy przeanalizować wpisy T. Pilcha: Z. Dąbrowska, *Rozmowa z prof. Tadeuszem Pilchem. Nauczyciele wreszcie się obudzili*, <http://www.rp.pl/Edukacja/161029213-Rozmowa-z-prof-Tadeuszem-Pilchem-Nauczyciele-wreszcie-sie-obudzili.html> [dostęp: 16.01.2017] oraz B. Śliwerskiego na jego blogu <http://sliwerski-pedagog.blogspot.com/> [dostęp: 17.01.2017].

jących więcej wiedzy, w tym zwłaszcza tej praktycznej. Dowodem jest chociażby odsetek ludzi zatrudnionych w badaniach naukowych, gdzie zajmujemy trzecie miejsce od końca wśród krajów UE – za Rumunią i Cyprem<sup>43</sup>. Tym samym potencjał wykształceniowy nie jest wykorzystywany. Dostrzega się to także w skali zgłoszeń podmiotów do Europejskiego Urzędu Patentowego. Co prawda liczba zgłoszeń wzrasta – ze 105 w roku 2005 do 470 w roku 2014, ale i tak stawia nas to w nie najlepszym położeniu. Na milion obywateli jest to zaledwie 12 zgłoszeń, podczas gdy lider – Słowenia – ma ich aż 60<sup>44</sup>.

Poza wskaźnikami HDI wskaźnikiem wydatków na edukację (w tym edukację wyższą), wskaźnikiem czasu poświęconego na naukę, wskaźnikiem czytelnictwa, wskaźnikiem wykształcenia wyższego, istotnymi wskaźnikami odróżniającymi społeczeństwo wiedzy od społeczeństwa informacji są te mówiące o praktyce edukacyjnej. Tutaj, jak widać, nie jest najlepiej. Specyfika polityki oświatowej w naszym kraju powoduje, iż nasze społeczeństwo można nazwać bardziej społeczeństwem informacji niż wiedzy, a jeśli nawet wiedzy to lapi-darnej i nieuporządkowanej, a zarazem niewykorzystanej, z czym borykamy się nie od dziś i czego nie zdołała zmienić transformacja ustrojowa ani modernizacja programów kształcenia.



**Rysunek 3. Platforma medialna odbioru treści informacyjnych**

Źródło: Raport całościowy z badania: Różnorodność treści informacyjnych w Polsce z perspektywy użytkownika, Indicator, KRRiIT, Warszawa 2015, s. 17.

<sup>43</sup> R. Azembski, *Innowacyjność i badania tak, ale nie dla Polaków?*, <https://www.wsensie.pl/gospodarka/2176-innowacyjnosc-i-badania-tak-ale-nie-dla-polakow> [dostęp: 19.01.2017].

<sup>44</sup> Polacy zgłaszają coraz więcej patentów. W ubiegłym roku do Europejskiego Urzędu Patentowego wpłynęło blisko pół tysiąca wniosków, [https://biznes.newseria.pl/news/polacy\\_zglaszaja\\_coraz\\_p1856411476](https://biznes.newseria.pl/news/polacy_zglaszaja_coraz_p1856411476) [dostęp: 19.01.2017].

Jeśli w 16% polskich domów nie ma żadnej książki, w 15% jest, ale są to podręczniki szkolne, czyta cokolwiek połowa<sup>45</sup>, a źródłem informacji według jednego z raportów są: telewizja (od 36% w wieku 18–30 lat do 80% w wieku od 61 lat wzwyż) oraz Internet dla osób głównie w wieku do 45 lat (18–30 lat jest to 47%, 31–45 lat jest to 33%), to nie mamy czym się poszczycić. W grupie najmłodszych platformą pozyskiwania treści informacyjnych są także portale społecznościowe (8%). Medium w odwrocie jest zdecydowanie prasa i radio<sup>46</sup>. Tendencja do opierania się jedynie na wizualnym odbiorze rzeczywistości poprzez najpopularniejsze środki przekazu się jeśli chodzi o wykształcenie, choć skala nasilenia jest nieco mniejsza w przypadku telewizji, gdy porównamy osoby w wykształceniu wyższym (44%) i osoby z wykształceniem podstawowym i gimnazjalnym (81%)<sup>47</sup>.

Nie zmienia to faktu, że Polacy w głównej mierze swoją wiedzę społeczną czy polityczną kształtują przez zmodyfikowane przekazy wzrokowe w telewizji czy Internecie. Nie jest to dobry trend, ponieważ prowadzi do spłylenia transponderów pozyskiwania informacji, a tym samym samoograniczenia analizy i interpretacji, a co za tym idzie – zubożenia społeczeństwa w zakresie mechanizmów zarządzania wiedzą. Znamienny jest fakt, iż osoby badane w tym raporcie deklarowały, że kierują się w zasadniczym stopniu łatwością dostępu do informacji (85%), a nie ich wiarygodnością (zaledwie 49%)<sup>48</sup>.

## Podsumowanie

Szereg wskaźników ilościowych zakłóca obraz jakości edukacji w Polsce, dlatego opieranie wniosków jedynie na liczbach kazałoby odpowiedzieć twierdząco na pytanie, czy obywatel współczesnej Polski (po transformacji i procesach modernizacyjnych) jest reprezentantem społeczeństwa wiedzy, a nie tylko społeczeństwa informacji. Jednakże zestawienia jakościowe i dalsze analizy oraz interpretacje wskaźników poddają tę tezę w wątpliwość, a nawet ją wykluczają. Autor artykułu uważa, iż kandydujemy do miana społeczeństwa wiedzy i czynimy coraz więcej kroków ku temu, ale w dalszym ciągu za bardzo opieramy się na ilości zamiast na jakości edukacji, a nasza polityka oświatowa (zbyt zakorzeniona w przeszłości) zatracza wiele talentów i kapitałów poprzez szeroko pojęte umasowienie kształcenia i wychowania, gdzie jednostka zanika, a uwaga kierowana jest na całość. Zaprzepaszczenie kapitałów dostrzegalne jest zwłaszcza w późniejszych etapach nauki, lecz jego źródło tkwi już w okresie wczesnodziecięcym. Dominująca polityka przeciętności, tworzenie ogólnych kryteriów nauczania, standaryzacja sposobu sprawdzania wiedzy według ściśle określonego klucza, nadmierna ingerencja w treści nauczania oraz inne mechanizmy sterowania odgórnie edukacją w połączeniu ze złożonością i zmiennością świata to główne przyczyny braku kreatywności myślenia nastawionego nie na rzetelność ale na „fast”.

<sup>45</sup> A. Zboińska, *Analfabetyzm w Polsce: w 16 proc. polskich domów nie ma żadnych książek*, <http://www.dzienniklodzki.pl/artykul/9084524.analfabetyzm-w-polsce-w-16-proc-polskich-domow-nie-ma-zadnych-ksiazek-id.t.html> [dostęp: 19.01.2017].

<sup>46</sup> *Raport całościowy z badania: Różnorodność treści informacyjnych w Polsce z perspektywy użytkownika*, Indicator, KRRiT, Warszawa 2015, s. 17.

<sup>47</sup> Tamże, s. 18.

<sup>48</sup> Tamże, s. 19.

## Bibliografia

### Publikacje zwarte i czasopisma

Batorski D., *Korzystanie z technologii informacyjno-komunikacyjnych*, [w:] J. Czapliński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, Warszawa 2011.

Bednarek J., *Nowe kompetencje medialne społeczeństwa wiedzy*, [w:] W. Skrzydlewski, S. Dylak (red.), *Media, edukacja, kultura*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Poznań–Rzeszów 2012.

Biela A., *Idea uniwersytetu w dobie zmian – o nieprzemijającej wartości uczelni wyższych*, [w:] Z. Szarota, A. Biela (red.), *Człowiek w zmieniającej się perspektywie*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Kraków 2015.

Brzoska S., *Płynna tożsamość. Projekt papuaski*, „Zeszyty Artystyczne – Edukacja Społeczeństwa Obywatelskiego” 2011, nr 21.

Cichosz M., Pluta-Zaremba A., *Wpływ turbulentnego otoczenia na funkcjonowanie łańcuchów dostaw – przykład branży KEP*, „Zeszyty Naukowe/Szkoła Główna Handlowa. Kolegium Gospodarki Światowej” 2011, nr 31.

Dach Z., *Globalizacja – wyzwania i zagrożenia*, [w:] Z. Dach (red.), *Polska wobec procesów globalizacji. Aspekty społeczno-ekonomiczne*, PTE, Kraków 2010.

*Human Development. Report 2015. Work for Human Development*, United Nations Development Programme.

*Internauci 2015*, Komunikat z badań nr 90/2015, CBOS, Warszawa 2015.

Januszko W., *Czy podążanie współczesnych społeczeństw w stronę struktur sieciowych stwarza szanse czy zagrożenia?*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2015, nr 44.

Król M. J., *Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania rozwoju społeczeństwa informacyjnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2013, nr 32.

Lipski A., *Co wiemy o „społeczeństwie wiedzy”?*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2014, nr 167.

Męczkowska-Christiansen A., *„Epistemologia” społeczeństwa wiedzy w kontekście rozważań nad problematyką edukacji*, „Podstawy Edukacji” 2014, nr 7.

Michalak D., *Stan czytelnictwa w Polsce w 2015 roku*, Biblioteka Narodowa, Warszawa 2016.

Nowakowski Z., Sikorski W., *E-obywatel*, PWN, Warszawa 2011.

*Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2014/2015*, GUS, Warszawa 2015.

*Raport całościowy z badania: Różnorodność treści informacyjnych w Polsce z perspektywy użytkownika*, Indicator, KRRiT, Warszawa 2015.

Rupik K., *Planowanie w turbulentnym otoczeniu*, „Master of Business Administration” 2011, nr 4.

Sienkiewicz P., *Ewaluacja informacji w społeczeństwie informacyjnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2011, nr 650, t. I.

Sienkiewicz P., Świeboda H., *Edukacyjne determinanty rozwoju społeczeństwa informacyjnego*, „Zeszyty Naukowe Warszawskiej Wyższej Szkoły Informatyki” 2007, nr 2.

*Społeczeństwo informacyjne w liczbach 2014*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Departament Społeczeństwa Informacyjnego, Warszawa 2014.

*Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2014 r.*, GUS, Urząd Statystyczny w Szczecinie, Warszawa 2014.

Urbaniak B. E., *Rozwój społeczeństwa wiedzy. Szanse dla Polski*, „Acta Universitatis Lodzianensis” 2007, nr 210.

Wnuk-Lipiński E., *Socjologia życia publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.

Wróbel S., Kowalska M., Raciborski J., Żyro T., *Obywatel, niewolnik, człowiek*, „Zoon Politikon” 2010, nr 1.

Załęski P. S., *Neoliberalizm i społeczeństwo obywatelskie*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2012.

Zemło M., *Spółeczeństwo wiedzy – kwestia bliskiej czy dalszej przyszłości?*, „Przegląd Socjologiczny” 2008, t. 57.

Żelazny R., *Spółeczeństwo informacyjne*, Raport Obserwatorium ICT, Gliwice 2013.

## Netografia

Azembki R., *Innowacyjność i badania tak, ale nie dla Polaków?*, <https://www.wsensie.pl/gospodarka/2176-innowacyjnosc-i-badania-tak-ale-nie-dla-polakow> [dostęp: 19.01.2017].

Dąbrowska Z., *Rozmowa z prof. Tadeuszem Pilchem. Nauczyciele wreszcie się obudzili*, <http://www.rp.pl/Edukacja/161029213-Rozmowa-z-prof-Tadeuszem-Pilchem-Nauczyciele-wreszcie-sie-obudzili.html> [dostęp: 16.01.2017].

Dura M., *Niemieckie media: Hakerzy wdarli się do systemu Patriot?*, <http://www.defence24.pl/237977,niemieckie-media-hakerzy-wdarli-sie-do-systemu-patriot> [dostęp: 5.01.2017].

Graczyk R., *W zeszłym roku NASA uległa hakerom 13 razy*, <http://pclab.pl/news49025.html> [dostęp: 5.01.2017].

<https://www.facebook.com/sokzburaka> [dostęp: 15.01.2017].

*Napad hakerów na polskie banki w kwietniu 2015? ABW ostrzega przed cyberatakami*, <http://pl.blastingnews.com/technologie/2015/04/napad-hakerow-na-polskie-banki-w-kwietniu-2015-abw-ostrzega-przed-cyberatakami-00348901.html> [dostęp: 5.01.2017].

*Nauka w Polsce. Wydatki budżetowe na naukę wzrosną o niemal 6 proc.*, <http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news.407944,wydatki-budzetowe-na-nauke-wzrosna-o-niemal-6-proc.html> [dostęp: 15.01.2017].

*O ataku hakerów rząd Japonii dowiedział się... z prasy*, <http://www.wprost.pl/ar/262260/O-ataku-hakerow-rzad-Japonii-dowiedzial-sie-z-prasy/> [dostęp: 5.01.2017].

*Polacy zgłaszają coraz więcej patentów. W ubiegłym roku do Europejskiego Urzędu Patentowego wpłynęło blisko pół tysiąca wniosków*, [https://biznes.newseria.pl/news/polacy\\_zglaszaja\\_coraz\\_p1856411476](https://biznes.newseria.pl/news/polacy_zglaszaja_coraz_p1856411476) [dostęp: 19.01.2017].

*Polska na czele krajów z najszybszym wzrostem liczby osób z wyższym wykształceniem*, MNiSW, <http://www.nauka.gov.pl/aktualnosci-ministerstwo/polska-na-czele-krajow-z-najszybszym-wzrostem-liczby-osob-z-wyzszym-wyksztalceniem.html> [dostęp: 16.01.2017].

Siuda P., *Internetowe nieposłuszeństwo obywatelskie. Szansa dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego*, [http://piotrsiuda.com/wp-content/uploads/2015/01/Piotr\\_Siuda\\_Internetowe\\_nieposluszenstwo\\_obywatelskie.pdf](http://piotrsiuda.com/wp-content/uploads/2015/01/Piotr_Siuda_Internetowe_nieposluszenstwo_obywatelskie.pdf) [dostęp: 11.01.2017].



*Spółeczeństwo Wiedzy – nowy wymiar jej kreowania i użytkowania*, [http://www.repozytorium.put.poznan.pl/Content/8907/Spol\\_wiedzy.pdf](http://www.repozytorium.put.poznan.pl/Content/8907/Spol_wiedzy.pdf) [dostęp: 4.01.2017].

Śliwowski B., <http://sliwowski-pedagog.blogspot.com/> [dostęp: 17.01.2017].

*Wielki atak hakerów na Pentagon*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Wielki-atak-hakerow-na-Pentagon,wid,10617985,wiadomosc.html?ticaid=11533b> [dostęp: 5.01.2017].

Zboińska A., *Analfabetyzm w Polsce: w 16 proc. polskich domów nie ma żadnych księzek*, <http://www.dzienniklodzki.pl/artykul/9084524,analfabetyzm-w-polsce-w-16-proc-polskich-domow-nie-ma-zadnych-ksiazek,id,t.html> [dostęp: 19.01.2017].

## Streszczenie

### Obywatel polski – reprezentant społeczeństwa wiedzy czy społeczeństwa informacji?

Każdy świadomy obywatel jeśli chce należeć do społeczeństwa wiedzy, zmuszony jest do zarządzania swoją wiedzą poprzez umiejętność pozyskiwania informacji, weryfikację tych informacji i ich analizę (z uwzględnieniem osobistego doświadczenia). W tym celu winien korzystać z różnych środków przekazu, a nie zadowalać się prostymi doniesieniami telewizyjnymi czy internetowymi. Kapitałem, wbrew logice ponowoczesności, jest stan wiedzy (kształtowanej poprzez poszukiwanie), a nie bogactwo samych informacji odbieranych w sposób bierny, o czym zapomina wiele społeczności, w tym wysoce wykształcona społeczność naszego kraju.

**Słowa kluczowe:** społeczeństwo wiedzy, społeczeństwo informacji, obywatel, wskaźniki wiedzy, globalizacja, dane, informacja, wiedza, mądrość, nowe technologie, media

## Summary

### The Polish citizen – a representative of the knowledge society or of the information society?

Every citizen, if she/he wants to belong to the knowledge society, is forced to manage their knowledge through their ability to obtain information, verify that information and analyse it (including through personal experience). For this purpose the citizen should use a variety of media, and not be satisfied with simple reports, often disseminated via TV or over the Internet. Contrary to the logic of postmodernity, it is the state of knowledge (shaped by searching), and not the wealth of information received in a passive way, that constitutes capital. Many communities, including the highly educated community of our country, often forget this.

**Keywords:** knowledge society, information society, citizen, indicators of knowledge, globalization, data, information, knowledge, intelligence, new technologies, media



Małgorzata Kmak

Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

## Zrównoważony rozwój w biznesie – wybrane aspekty

### Wstęp

Koncepcja zrównoważonego rozwoju podejmuje problem długotrwałej zdolności współczesnej gospodarki do rozwoju przy spełnieniu kryterium międzypokoleniowej sprawiedliwości<sup>1</sup>. Przyjmując, iż koncepcja rozwoju trwałego stanowi konsekwencję krytyki teorii wzrostu i dobrobytu, zmieniających się trendów w produkcji i konsumpcji, a także dominujących polityk sektorowych – stanowi zarazem próbę stworzenia nowej idei moralnej i filozoficznej. Ujęcie gospodarki, środowiska i społeczeństwa w kategorii zintegrowanego kompleksu rozwojowego wskazuje na złożoność procesów w nim zachodzących. Trwały rozwój oznacza optymalizowanie korzyści netto z rozwoju ekonomicznego<sup>2</sup>, przy jednoczesnym zachowaniu jakości zasobów naturalnych. W istocie rozwój (powodowany potrzebami konsumpcyjnymi) jest ograniczony zależnością od poziomu akceptowalnego z punktu widzenia ekologicznego. Koncepcja trwałego i zrównoważonego rozwoju może być zatem rozumiana jako trwała forma gospodarowania, stale uwzględniająca podejścia do ekonomicznych, ekologicznych i społecznych kryteriów rozwojowych i stabilizacyjnych zarazem, w celu zabezpieczenia godnego życia odpowiedniej liczbie pokoleń. Podstawą tak charakteryzowanego gospodarowania będą techniki zgodne z kryteriami ekologicznymi i społecznymi<sup>3</sup>. Analiza współczesnego życia gospodarczego skłania do wniosku, że dominujący model rozwoju gospodarczego nie ma charakteru trwałego i zrównoważonego.

<sup>1</sup> E. Kośmicki, *Dylematy zrównoważonego rozwoju w warunkach globalizacji gospodarki*, [w:] A. Papużński (red.), *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005, s. 148.

<sup>2</sup> Zob. więcej S. Czaja i in., B. Fiedor, A. Graczyk, Z. Jakubczyk, *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2002, s. 225–247.

<sup>3</sup> H. Zabel, *Industriesymbiosen im Verhaltenskontext*, [w:] H. Strebel, E. Schwarz (hg.), *Kreislauforientierte Unternehmenskooperationen*, Munchen–Oldenburg 1998, s. 163.

Główną tezę artykułu jest przekonanie, iż między zrównoważonym rozwojem i biznesem występuje interakcja. Celem jest próba zdiagnozowania sytuacji w Polsce oraz wskazanie wyzwań w zakresie praktycznego zastosowania koncepcji społecznej odpowiedzialności.

## Zrównoważony rozwój w biznesie – wybrane aspekty

Pojęcie zrównoważonego rozwoju w biznesie pojawiło się stosunkowo niedawno, chociaż zagadnienie społecznej odpowiedzialności jest jednym z wiodących tematów w dziedzinie nauk społecznych już od lat 60. XX wieku. Jedną z przyczyn kontrowersyjności tej problematyki jest interdyscyplinarność zagadnienia oraz jego złożoność. Koncepcja społecznej odpowiedzialności nawiązuje między innymi do teorii wolności<sup>4</sup>, etycznej teorii odpowiedzialności, teorii etyki biznesu, teorii organizacji, teorii przedsiębiorstwa. Idea społecznej odpowiedzialności stosowana jest w rachunkowości, finansach, ekonomii, przedsiębiorczości, marketingu, zarządzaniu<sup>5</sup>. Pojęcie odpowiedzialności, które ma filozoficzne i etyczne korzenie, wyrosło z potrzeby weryfikacji obowiązków jednostki i społeczeństwa.

Za prekursora tzw. etyki przyszłości uważa się Hansa Jonasa, autora zasady odpowiedzialności, za którą w 1987 roku otrzymał pokojową nagrodę niemieckich księgarzy, a która brzmi następująco: „Postępuj tak, aby skutki twojego działania pogodzić można było z trwałością ludzkiej egzystencji na ziemi”<sup>6</sup>. Dużą rolę w rozwoju CSR odegrały Stany Zjednoczone. Punktem przełomowym była inicjatywa ONZ mająca na celu wprowadzenie w życie koncepcji zrównoważonego rozwoju, która obejmuje znacznie szersze kategorie niż ekologia i przemysł (demokracja, państwo, prawo, bezpieczeństwo, sprawy socjalne, równość szans, integracja, eliminacja przemocy, jakość życia i inne). Zrównoważony rozwój w biznesie początkowo utożsamiano wyłącznie z działalnością proekologiczną, której celem była szeroko rozumiana ochrona środowiska naturalnego. Ten obszar CSR był jednak często ignorowany i lekceważony szczególnie przez małe firmy, co wpływało na zupełny brak zainteresowania przedsiębiorców także zrównoważonym rozwojem. Firmy dążyły przede wszystkim do osiągnięcia zysków ekonomicznych i politycznych, zapominając o odpowiedzialności wobec społeczeństwa i środowiska. Niski poziom świadomości powiązań istniejących między gospodarką, społeczeństwem i środowiskiem był jedną z głównych barier zrównoważonego rozwoju. W sytuacji prowadzenia przedsiębiorstwa pomijano kwestię harmonii ze społeczeństwem i przyrodą w sensie konieczności minimalizowania szkodliwego wpływu własnej działalności na otaczające przedsiębiorcę środowisko naturalne i społeczne. Nie wykazywano zainteresowania działaniami prospołecznymi i proekologicznymi, ignorowano potrzebę aktywności w sferze formułowania opinii publicznej na rzecz poparcia takich zachowań.

<sup>4</sup> Zob. więcej J. Filek, *O wolności i odpowiedzialności podmiotu gospodarującego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2002, s. 158.

<sup>5</sup> Zob. więcej N. C. Smith, G. Lenssen, *Odpowiedzialność biznesu. Teoria i praktyka*, Studio EMKA, Warszawa 2009.

<sup>6</sup> H. Janas, *Zasada odpowiedzialności*, [w:] L. Martinez-Andrade, *Karzeł i natura. Wkład teologii wyzwolenia w debatę o ekologii*, „Praktyka Teoretyczna” 2013, nr 2(8), [http://numery.praktykateoretyczna.pl/PT\\_nr8\\_2013\\_Teologie\\_emancypacyjne/02.Andrade.pdf](http://numery.praktykateoretyczna.pl/PT_nr8_2013_Teologie_emancypacyjne/02.Andrade.pdf) [dostęp: 8.01.2016].

CSR jest dynamicznie rozwijającą się doktryną. Podstawowym założeniem jest oparcie sukcesu przedsiębiorstwa na jego długofalowym, zrównoważonym rozwoju. Prekursorem nowego podejścia do tematyki CSR jest Archie B. Carroll, twórca tzw. modelu piramidy CSR, przedstawionego w tabeli 1. Wzrost zainteresowania budowaniem odpowiedzialnego społecznie modelu biznesu wynika z rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, świadomego znaczenia praw człowieka, domagającego się równouprawnienia, właściwych stosunków pracy, ochrony praw konsumenckich, ale również ograniczenia wpływu działalności gospodarczej na środowisko oraz procesów modernizacyjnych. Postępujący proces samoregulacji biznesu w kierunku zwiększenia przejrzystości działalności gospodarczej i jej efektów, ograniczenie nieetycznych zachowań stanowią warunek tworzenia odpowiedzialnych społecznie modeli w biznesie. Wreszcie postępujący proces globalizacji przyczynił się do redefinicji pozycji przedsiębiorstw na arenie międzynarodowej – czyniąc je aktorami międzynarodowych stosunków gospodarczych i politycznych. Podejmowanie działań w zakresie CSR stanowi przykład dobrych praktyk, a co za tym idzie – przesłankę akceptacji przedsiębiorstwa.

**Tabela 1. Piramida CSR – model według Archiego B. Carrolla**

Obszar odpowiedzialności	Stopień realizacji odpowiedzialności	Przedmiot odpowiedzialności
Ekonomiczna	Wymagana	1. Zyskowność 2. Maksymalizacja przychodów 3. Minimalizacja kosztów 4. Skuteczne strategie 5. Polityka podziału
Prawna	Wymagana	Przestrzeganie prawa w zakresie: 1. Prowadzenia działalności gospodarczej 2. Ochrony środowiska 3. Ochrony konsumenta 4. Prawa pracy 5. Zobowiązań biznesowych
Etyczna	Oczekiwana	1. Przestrzeganie norm etycznych 2. Unikanie niewłaściwych zachowań 3. Ujawnianie złych praktyk 4. Przywództwo etyczne 5. Program etyczny
Filantropijna	Pożądana	1. Mecenat nauki, kultury, sportu 2. Programy na rzecz społeczności lokalnej 3. Działalność charytatywna 4. Wolontariat pracowniczy

Źródło: J. Adamczyk, *Spółeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2009, s. 41.

Przyjęcie przez przedsiębiorstwa społecznej odpowiedzialności za stan środowiska przyrodniczego i sferę społeczną oznacza między innymi ujmowanie działań ekologicznych i społecznych w ich strategii rozwoju.

## Formy i konsekwencje CSR

Rozpropagowanie wiedzy o odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw i zrównoważonym rozwoju spowodowało upowszechnienie się postaw prospołecznych i proekologicz-

nych. Rozwój zrównoważony opiera się nie tylko na działaniach zewnętrznych firmy, ale także na dialogu i poprawnych relacjach przedsiębiorstwa z interesariuszami. Przedsiębiorcy powinni zadbać o to, by pracownicy zdawali sobie sprawę, że sposób wykonywania przez nich pracy posiada szerszy kontekst. Wszyscy interesariusze powinni być zaangażowani we wdrażanie w firmie nowych rozwiązań związanych ze zrównoważonym rozwojem, znać strategię CSR firmy, jeśli taka istnieje. Przedsiębiorcy mają możliwość dokonania oceny wytypowanych dostawców w kontekście ich standardów środowiskowych i wybierać tych, którzy te standardy spełniają.

Czynności, jakie może podjąć przedsiębiorca na rzecz ograniczenia działań szkodliwych dla środowiska w swojej firmie, wiązą się z koniecznością poniesienia nakładów finansowych. Inwestycja pod względem ekonomicznym ma szansę zwrócić się w dłuższej perspektywie czasu, nie każde przedsiębiorstwo takim czasem dysponuje. W kontekście efektywności polityki CSR największe znaczenie odgrywają inne czynniki, takie jak satysfakcja, zdrowie własne i najbliższych, czyste otoczenie. W założeniu zastosowanie w przedsiębiorstwie praktyk z zakresu zrównoważonego rozwoju jest konsekwencją świadomych wyborów oraz dojrzałych decyzji, a nie zysku i pieniędzy.

Aktywne zaangażowanie się przedsiębiorstw w działania prospołeczne i proekologiczne polepsza ich wizerunek, co przyczynia się do wzrostu ich wartości oraz polepszenia pozycji konkurencyjnej na rynku. Coraz więcej inwestorów, dostawców, odbiorców, partnerów biznesowych, współpracowników i klientów zwraca uwagę na fakt, czy dana firma dba o środowisko naturalne. Traktowanie celów ekologicznych jako istotnych składników polityki przedsiębiorstwa i ich praktyczna realizacja mają wpływ na zwiększenie przychylności i zaufania społeczeństw lokalnych oraz obecnych i potencjalnych klientów.

W roku 2009 Forum Odpowiedzialnego Biznesu wraz z Ministerstwem Gospodarki jako organizacją rządową podjęło współpracę na rzecz zrównoważonego rozwoju w Polsce. W 2010 roku Rada Europejska zatwierdziła tekst nowej strategii UE – *EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*. Strategia ta implementuje większość założeń *Europejskiej Strategii Zrównoważonego Rozwoju* (EU SDS). Dużą rolę odgrywają regionalne i lokalne strategie, zharmonizowane z krajową strategią zrównoważonego rozwoju.

W prawidłowym pojmowaniu społecznej odpowiedzialności biznesu niezwykle istotne jest zrozumienie, że przedsiębiorca powinien prowadzić firmę w sposób uwzględniający obok aspektu gospodarczego zarówno interes społeczny, jak i ekologiczny, pomiędzy którymi powinna zachodzić równowaga. Strategia CSR realizuje zatem w praktyce postulat dążenia do zrównoważonego rozwoju, w którym ekonomia, ekologia i sprawy społeczne są tak samo istotne. Zrównoważony rozwój przedsiębiorstwa jest pożądanym nie tylko ze względów moralnych i etycznych, ale podyktowany jest również dziejącą koniecznością.

CSR jest niezwykle pojemną dziedziną. Najczęściej przybiera formy w zakresie wymienionych poniżej obszarów<sup>7</sup>:

---

<sup>7</sup> M. Panek-Owsiańska, B. Rok (red.), *Raport. Odpowiedzialny Biznes w Polsce 2007*, Warszawa 2008, [www.odpowiedzialnybiznes.pl](http://www.odpowiedzialnybiznes.pl) [dostęp: 9.01.2017].

1. Obszar społeczny. Ten punkt widzenia zakłada, że przedsiębiorstwo jest częścią zbiorowości i podlega jej ocenie. Negatywne postrzeganie przedsiębiorstwa powoduje określone konsekwencje. Spektrum aktywności społecznego aspektu CSR obejmuje między innymi: działalność charytatywną, projekty partnerstwa prywatno-społecznego.
2. Obszar rynkowy. Przedsiębiorstwo wywiera wpływ na klientów w zależności od oferowanego produktu czy usługi. Do działań prowadzonych w ramach CSR rynkowego należą między innymi informacje o charakterze edukacyjnym, traktujące o ważnym problemie, zamieszczone na opakowaniach produktów firmy.
3. Obszar ekologiczny. Troska o środowisko naturalne przejawia się w sposób zróżnicowany: od segregacji śmieci, szkolenia pracowników, po złożone procedury związane z produkcją czy transportem.
4. Obszar systemowy. Odnosi się do wewnętrznej struktury przedsiębiorstwa. Jeśli firma decyduje się na wdrożenie strategii odpowiedzialnego biznesu, za pośrednictwem procedur deklaracyjny charakter zostaje zastąpiony operacjonalizacją i wdrożeniem. Oprócz deklaracji zawartych w strategii znaczenia nabierają elementy systemowe, takie jak monitoring i nadzór.
5. Obszar publiczny. Od niedawna to państwo za pośrednictwem instytucji oraz konkretnych decyzji podejmuje działania mające na celu kształtowanie odpowiednich praktyk wśród przedsiębiorców, opartych na uczciwości i poczuciu odpowiedzialności. Państwo próbuje zwrócić uwagę przedsiębiorstw na korzyści płynące z CSR.

## CSR za i przeciw

Idea społecznej odpowiedzialności biznesu wywołuje sporo kontrowersji i oprócz zwolenników posiada również przeciwników. Zdaniem Wayne'a Vissera<sup>8</sup> CSR zawodzi przynajmniej w trzech kwestiach. Po pierwsze, CSR nie ma wpływu na współczesne kryzysy, których skala i tempo narastania przewyższają wszelkie próby ich łagodzenia. Po drugie, CSR jest funkcją, której znaczenie jest pomniejszane w organizacji. Najczęściej przybiera postać projektu, który nie angażuje kierownictwa. Po trzecie, CSR jest nieekonomiczny w krótkiej perspektywie czasowej.

Wayne Visser głosi postulat konieczności poszukiwań narzędzi nowej generacji, dzięki którym możliwe będzie opracowanie zrównoważonego i odpowiedzialnego modelu biznesowego, opartego na filarze finansowym i ekonomicznym, a następnie wdrożenie go w życie<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> W. Visser, *The Evolution and Revolution of Corporate Social Responsibility*, [w:] M. Pohl, N. Tolhurst, *Responsible Business. How to Manage a CSR Strategy Successfully*, Wiley 2010, <http://odpowiedzialnybiznes.pl/pl/baza-wiedzy/publikacje/artykuly/csr-2-0--ewolucja-i-rewolucja-spoecznej-odpowiedzialnosci-biznesu,5429.html> [dostęp: 7.01.2017].

<sup>9</sup> Tamże.

Tabela 2. Argumenty za i przeciw społecznej odpowiedzialności biznesu

Argumenty za społeczną odpowiedzialnością	Argumenty przeciw społecznej odpowiedzialności
Przedsiębiorstwa powinny uczestniczyć w rozwiązywaniu problemów powodowanych działalnością gospodarczą.	Celem działalności gospodarczej jest zysk.
Przedsiębiorstwa to grupy społeczne, w których obowiązują określone normy zachowań. Odpowiedzialność za podejmowane decyzje jest konieczna.	Cele przedsiębiorstwa są nadrzędne w stosunku do osobistych wartości moralnych pracowników.
Przedsiębiorstwa posiadają wystarczające zasoby do rozwiązywania problemów.	Nadmierny wpływ przedsiębiorstw na społeczeństwo ze względu na zakres posiadanej przez nie wiedzy.
Przedsiębiorstwa są partnerami w gospodarce. CSR buduje między nimi zaufanie.	CSR to dodatkowy koszt dla przedsiębiorstw.
Zaplanowane i zintegrowane z celami przedsiębiorstwa działania CSR (kompatybilne ze strategią rozwoju przedsiębiorstwa) mogą przynieść korzyści firmie oraz jej interesariuszom.	Jedynym celem CSR jest promocja i poprawa wizerunku przedsiębiorstwa.
	Ingerencja w sferę niebędącą sferą wiodącą przedsiębiorstwa jest konfliktogenna w kontekście interesów różnych grup.
	Brak kompetencji przedsiębiorstw do zarządzania projektami CSR.

Źródło: opracowanie własne na podstawie R. W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWE, Warszawa 1998, s. 150; A. Rudnicka, *CSR – doskonalenie relacji społecznych w firmie*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 50.

Zagorzałym przeciwnikiem społecznej odpowiedzialności biznesu jest Milton Friedman – noblista w dziedzinie ekonomii. Syntezę swojego stanowiska wyraził w artykule *The Social Responsibility of Business Is To Increase Its Profits*<sup>10</sup>, w którym stwierdził, iż celem korporacji jest zarabianie możliwie największych pieniędzy. Przedsiębiorstwo zdaniem Friedmana jest instytucją ekonomiczną i nie działa z pobudek moralnych. Obowiązki społeczne nakładane na przedsiębiorców mogą zagrozić firmie oraz gospodarce, odcinając organizację od jej podstawowego celu, jakim jest maksymalizacja zysku. Friedman zwraca uwagę na konieczność przestrzegania tzw. reguł gry wyrażonych w prawie i zwyczaju, lecz dopuszcza jedynie bierne unikanie zła przez korporację, konsekwentnie odrzucając aktywne działanie na rzecz dobra ogólnospołecznego. Jedynie działania odpowiedzialne społecznie, przynoszące zysk są dopuszczalne. Friedman twierdzi, że CSR wykracza poza sferę funkcjonalną przedsiębiorstwa. Społeczna odpowiedzialność nie jest celem korporacji. Wykraczając poza sferę rynku, menedżer wkracza w sferę polityki, w której nie jest kompetentny do podejmowania racjonalnych decyzji. Preferencje czy pożądanie dóbr publicznych nie są ujawniane przez zachowania rynkowe. Informacje dostarczane przez rynek – użyteczne do podejmowania decyzji alokacyjnych w obszarze społecznym są niewystarczające<sup>11</sup>.

Przeciwnicy CSR wskazują na konsekwencję w postaci ograniczenia efektywności przedsiębiorstwa<sup>12</sup>. Przekazanie kapitału na działania CSR zamiast na potrzeby organizacji stawia przedsiębiorstwa, które je ponoszą, w gorszej sytuacji w porównaniu z tymi, które podobnych kosztów nie generują. Może to zatem mieć negatywny wpływ na konkurencyj-

<sup>10</sup> M. Friedman, *The Social Responsibility of Business Is To Increase Its Profits*, "New York Times Magazine", 13.09.1970.

<sup>11</sup> M. Rybak, *Etyka menedżera – społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa*, PWN, Warszawa 2004, s. 20.

<sup>12</sup> P. F. Drucker, *Management Task, Responsibilities, Practices*, Truman Talley Books, New York 1986.



ność, zwłaszcza międzynarodową. Efektem może być wzrost cen towarów i usług, które ostatecznie dotkną społeczeństwo. Decyzję o przekazaniu środków na CSR podejmuje kierownictwo przedsiębiorstwa, rozporządzając w ten sposób środkami akcjonariuszy, pracowników i klientów. Jest to zatem rodzaj opodatkowania firmy, którego koszt ponoszą wymienione podmioty<sup>13</sup>.

## Spoleczna odpowiedzialność w przestrzeni publicznej

Polityka UE podkreśla aktywną rolę instytucji publicznych w promowaniu CSR. W 1989 roku Jacques Delors, ówczesny przewodniczący Komisji UE podpisał wraz z przedstawicielami biznesu Europejską Kartę Socjalną. Dokument ten jest rodzajem deklaracji praw fundamentalnych w zakresie prawa pracy. Podpisanie Karty jest ważnym momentem w realizacji zasad CSR w Europie. Założenia społecznej odpowiedzialności zawarto w strategii lisbońskiej – mającej na celu zwiększenie konkurencyjności i spójności społecznej Europy. CSR w strategii wyraża między innymi zapis gwarantujący walkę z bezrobociem i zwiększenie liczby miejsc pracy. W 2001 roku Komisja Europejska w dokumencie *Green Paper on CSR* zdefiniowała pojęcie społecznej odpowiedzialności i określiła ramy jej działań. Z historycznego punktu widzenia występuje duża różnorodność interpretowania idei społecznej odpowiedzialności. CSR według definicji KE to sytuacja, w której „przedsiębiorstwa dobrowolnie podejmują działania na rzecz poprawy życia interesariuszy oraz czystości środowiska”<sup>14</sup>. W dokumencie zostały wyznaczone zadania dla instytucji publicznych w procesie wdrażania CSR. Należy do nich między innymi: wskazywanie przykładu i promowanie standardów, a także tworzenie odpowiednich warunków w celu wdrażania jej idei<sup>15</sup>.

W przestrzeni publicznej polityka społecznej odpowiedzialności to postulaty równych szans dla pracowników, przeciwdziałanie korupcji i zachowaniom nieetycznym. Rola instytucji publicznych opiera się głównie na edukowaniu. Finansowanie skutecznych programów o charakterze CSR jest czynnikiem motywującym otoczenie instytucji publicznych. Dobrą praktyką są działania mające na celu zwiększenie świadomości społecznej na temat idei społecznej odpowiedzialności. Doświadczenie ostatniej dekady wskazuje, iż do najpopularniejszych form promocji CSR w Polsce należą: publikacje raportów, promowanie standardów ekologicznych, rozwój instrumentów rynkowych faworyzujących przedsiębiorstwa społecznie odpowiedzialne, wspieranie programów badawczych na zasadzie współpracy B+R.

<sup>13</sup> M. Rybak, *Etyka menedżera...*, dz. cyt., s. 20.

<sup>14</sup> European Commission, *Promoting a European framework for Corporate Social Responsibility – Green Paper*, Directorate General for Employment and Social Affairs, Brussels 2001, [w:] K. Ketliński, V. M. Reys, T. Oleksyn, *Etyka w biznesie i zarządzaniu*, Oficyna Ekonomiczna. Oddział Polskich Wydawnictw Profesjonalnych, Kraków 2005, s. 132.

<sup>15</sup> R. Maćkowska, *Obszar współpracy z organizacjami pozarządowymi w strategii społecznej odpowiedzialności biznesu*, [w:] M. Kapias (red.), *Spoleczna odpowiedzialność w przestrzeni publicznej. Strategie i społeczne znaczenie*, „Śląsk” Wydawnictwo Naukowe, Katowice 2014, s. 148.



## Etapy rozwoju CRS – Polska

W Polsce w latach 1997–2000 zainteresowanie społeczną odpowiedzialnością biznesu było niewielkie. Kolejne dwa lata to czas braku zaufania, a wręcz niechęci do CSR, wynikający z przekonania menedżerów przedsiębiorstw o potędze wolnego rynku. Początek zainteresowania założeniami CSR w Polsce przypada na lata 2002–2004. W tym okresie pojawiły się pierwsze deklaracje uznania odpowiedzialności społecznej przez liderów biznesu. Nie bez znaczenia w tym okresie był proces wstąpienia Polski w struktury Unii Europejskiej. Polityka unijna wspiera politykę społecznej odpowiedzialności i nie popiera ideologii konkurencyjności ignorującej aspekty społeczne i ekologiczne<sup>16</sup>.

Aktualny etap promowania CSR polega na próbie konstruowania połączeń i zestawień społecznej odpowiedzialności biznesu z innymi strategiami, które realizuje przedsiębiorstwo. Społeczna odpowiedzialność biznesu w Polsce nie skupia się na samych działaniach, lecz na promowaniu działań społecznie odpowiedzialnych. Zagadnienie etyki nie stanowi istotnego problemu strategicznego w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Nie jest uznawane za element konieczny dla zagwarantowania długofalowego sukcesu przedsiębiorstwa czy organizacji.

Działalność CSR przedsiębiorstw w Polsce sprowadza się do udzielania wsparcia organizacjom charytatywnym, podczas gdy istnieje wiele innych narzędzi realizujących ideę społecznej odpowiedzialności: kampanie społeczne, wolontariat pracowniczy, eko-oznakowanie, integracja pracowników wokół ważnej z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju wartości, inwestowanie w rozwój pracowników, inicjatywy ekologiczne, działania na rzecz wyrównywania szans, raportowanie i podawanie ich rezultatów opinii publicznej i wiele innych.

Raport Fundacji CentrumCSR.PL pt. *Społeczna odpowiedzialność biznesu w polskich realiach*<sup>17</sup> (2015 r.) jest wynikiem półtorarocznego monitoringu 227 największych firm z 16 branż pod kątem 12 wskaźników – od praw człowieka, przez raportowanie społeczne, do eliminacji korupcji. Zasadniczą część badawczą sporządzonego raportu stanowiła analiza treści publikowanych na stronach internetowych spółek w języku polskim. Zdaniem autorów raportu publikowane informacje są „mało konkretne, ubogie w jasne deklaracje i pozbawione weryfikowalnych danych”<sup>18</sup>. Społeczną odpowiedzialność przedsiębiorstwa sprowadzono do działań filantropijnych. Z raportu wynika, iż wiele firm z czołówki polskiego biznesu w ogóle nie podejmuje tematu CSR w swojej komunikacji z interesariuszami. Na uwagę zasługują także ujęte w raporcie porównania pomiędzy branżami. Jak pokazują badania, na czele stoi branża surowcowo-paliwowo-energetyczna, z której ponad 90% firm informuje o swoich działaniach z zakresu CSR, a zaraz za nią finansowa (ponad 80% firm). O kondycji społecznej odpowiedzialności biznesu w Polsce wypowiadali się menedżerowie i menedżerki

<sup>16</sup> A. Paliwoda-Matiolańska, *Odpowiedzialność społeczna w procesie zarządzania przedsiębiorstwem*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2009, s. 161.

<sup>17</sup> G. Piskalski, *Społeczna odpowiedzialność biznesu w polskich realiach. Teoria a praktyka*, Fundacja CentrumCSR.PL, Warszawa 2015, <http://www.centrumcsr.pl/wp-content/uploads/2015/12/Spo%C5%82eczna-odpowiedzialno%C5%9B%C4%87-biznesu-w-polskich-realiach.-Teoria-a-praktyka.pdf> [dostęp: 7.02.2017].

<sup>18</sup> Tamże, s. 18–19.

CSR w badaniu<sup>19</sup> Forum Odpowiedzialnego Biznesu przeprowadzonym we współpracy z instytutem PBS oraz Deloitte. Według wyników przeprowadzonej analizy ponad 80% menedżerów i menedżerek dostrzega wpływ CSR w Polsce na sposób funkcjonowania firm.

Przełożenia działań z zakresu CSR na aktywność biznesową zdecydowanie nie dostrzega zaledwie 0,8% respondentów, a 15,8% raczej nie widzi tu interakcji. Ponad 60% respondentów dostrzega zmiany w sposobie funkcjonowania firmy, a także w zwróceniu większej uwagi na kwestie społeczne bądź środowiskowe. Zaletami wdrażania działań z zakresu CSR w firmie w opinii badanych nie są już przede wszystkim kwestie reputacyjne (porównując wyniki badania FOB *Menedżerowie 500* z 2003 i 2010 roku), ale etyka i zaangażowanie pracowników.

Badania w wielu miejscach potwierdzają (78% wskazań) wnioski o konieczności wsparcia „z góry” w postaci impulsu od członków zarządu lub międzynarodowej korporacji-matki. Za główną barierę we wdrażaniu i rozwoju CSR w organizacji respondenci uznali brak zrozumienia idei przez kadry zarządzające (46% wskazań). Jak twierdzi 66% badanych, będzie to również stanowić główne zagrożenie w perspektywie kolejnych 15 lat, równoległe z powszechnie panującym przekonaniem, że CSR się nie opłaca, gdyż nie generuje zysków (64%). Choć CSR dostarcza różnych narzędzi w praktyce społeczno-biznesowej sprowadza się je do dwóch podstawowych: dialogu z interesariuszami (46%) oraz wolontariatu pracowniczego (35%). Menedżerowie-respondenci pomniejszyli w badaniu znaczenie systemów zarządzania (np. normy ISO) oraz działalność charytatywną.

## Zakończenie

Upowszechnienie działań CSR w Polsce wymaga podjęcia dialogu społecznego. Koncepcja społecznej odpowiedzialności powinna być promowana przez przedsiębiorstwa, organizacje biznesowe, organizacje pozarządowe, organizacje publiczne i media. Rola mediów odgrywa tu kluczowe znaczenie. Konieczna jest większa aktywizacja środowisk biznesowych w zakresie społecznej odpowiedzialności. W przekładaniu idei CSR na praktykę niezbędne jest również zaangażowanie jednostek – menedżerów i menedżerek CSR, którym idea społecznej odpowiedzialności dostarcza przydatnych narzędzi i metod działania. Katalog tych instrumentów jest znacznie szerszy niż filantropia i działalność charytatywna. Negatywnym zjawiskiem jest fakt, iż w Polsce dyskusję nad CSR przejmują kręgi biznesowe, podczas gdy społeczna odpowiedzialność nie jest kwestią wyłącznie korporacyjną. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest brak zaangażowania administracji publicznej w działania mające na celu włączenie społeczeństwa w debatę na temat społecznej odpowiedzialności.

Globalizacja i procesy modernizacyjne wzmacniają firmy. Ich wpływ na rozwój gospodarczy kraju, głównie w zakresie kształtowania gospodarki opartej na wiedzy oraz budowania kapitału społecznego będzie coraz większy. Wobec problemów w zakresie operacjonalizacji założeń CSR największym wyzwaniem na kolejne lata będzie nie tylko przekonanie

---

<sup>19</sup> M. Andrejczuk, M. Grzybek, *Menedżerowie CSR*, badanie Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Warszawa 2015. Badanie *Menedżerowie CSR* zrealizowane zostało w Polsce w okresie maj–lipiec 2015 przez firmę badawczą PBS na zlecenie Forum Odpowiedzialnego Biznesu. Partnerem badania jest firma Deloitte,  $N = 133$ .

kadry zarządzającej o sensowności idei społecznej odpowiedzialności biznesu, ale przede wszystkim mierzenie efektywności działań CSR.

## Bibliografia

- Adamczyk J., *Spółeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2009.
- Andrejczuk M., Grzybek M., *Menedżerowie CSR*, badanie Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Badanie Menedżerowie CSR, Warszawa 2015.
- Czaja S., Fiedor B., Graczyk A., Jakubczyk Z., *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2002.
- Drucker P. F., *Management Task, Responsibilities, Practices*, Truman Talley Books, New York 1986.
- European Commission, *Promoting a European framework for Corporate Social Responsibility – Green Paper*, Directorate General for Employment and Social Affairs, Brussels 2001, [w:] K. Ketliński, V. M. Reys, T. Oleksyn, *Etyka w biznesie i zarządzaniu*, Oficyna Ekonomiczna. Oddział Polskich Wydawnictw Profesjonalnych, Kraków 2005.
- Filek J., *O wolności i odpowiedzialności podmiotu gospodarującego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2002.
- Friedman M., *The Social Responsibility of Business Is To Increase Its Profits*, "New York Times Magazine", 13.09.1970.
- Griffin R. W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWE, Warszawa 1998.
- Janas H., *Zasada odpowiedzialności*, [w:] L. Martinez-Andrade, *Karzeł i natura. Wkład teologii wyzwolenia w debatę o ekologii*, „Praktyka Teoretyczna” 2013, nr 2(8), [http://numery.praktykateoretyczna.pl/PT\\_nr8\\_2013\\_Teologie\\_emancypacyjne/02.Andrade.pdf](http://numery.praktykateoretyczna.pl/PT_nr8_2013_Teologie_emancypacyjne/02.Andrade.pdf) [dostęp: 8.01.2016].
- Kośmicki E., *Dylematy zrównoważonego rozwoju w warunkach globalizacji gospodarki*, [w:] A. Papuziński (red.), *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005.
- Maćkowska R., *Obszar współpracy z organizacjami pozarządowymi w strategii społecznej odpowiedzialności biznesu*, [w:] M. Kapias (red.), *Spółeczna odpowiedzialność w przestrzeni publicznej. Strategie i społeczne znaczenie*, „Śląsk” Wydawnictwo Naukowe, Katowice 2014.
- Paliwoda-Matiolańska A., *Odpowiedzialność społeczna w procesie zarządzania przedsiębiorstwem*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2009.
- Panek-Owsiańska M., Rok B. (red.), *Raport. Odpowiedzialny Biznes w Polsce 2007*, Warszawa 2008, [www.odpowiedzialnybiznes.pl](http://www.odpowiedzialnybiznes.pl) [dostęp: 9.01.2017].
- Piskalski G., *Spółeczna odpowiedzialność biznesu w polskich realiach. Teoria a praktyka*, Fundacja CentrumCSR.PL, Warszawa 2015, <http://www.centrumcsr.pl/wp-content/uploads/2015/12/Spo%C5%82eczna-odpowiedzialno%C5%9B%C4%87-biznesu-w-polskich-realiach.-Teoria-a-praktyka.pdf> [dostęp: 7.02.2017].
- Rudnicka A., *CSR – doskonalenie relacji społecznych w firmie*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
- Rybak M., *Etyka menedżera – społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa*, PWN, Warszawa 2004.
- Smith N. C., Lenssen G., *Odpowiedzialność biznesu. Teoria i praktyka*, Studio EMKA, Warszawa 2009.

Visser W., *CSR.2.0. The Evolution and Revolution of Corporate Social Responsibility*, [w:] J. Stecko, *CSR 1.0 a CSR 2.0. Porównanie i analiza pojęć*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej”, nr 285, „Zarządzanie i Marketing”, z. 19(3)2012.

Zabel H., *Industriesymbiosen im Verhaltenskontext*, [w:] H. Strebel, E. Schwarz (hg.), *Kreislauforientierte Unternehmenskooperationen*, Springer Berlin Heidelberg, München–Oldenburg 1998.

## Streszczenie

### Zrównoważony rozwój w biznesie – wybrane aspekty

Istotą koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu jest oparcie sukcesu przedsiębiorstwa na jego długofalowym, zrównoważonym rozwoju. Ujęcie gospodarki, środowiska i społeczeństwa w kategorii zintegrowanego kompleksu rozwojowego wskazuje na złożoność zmian w nim zachodzących, stanowiąc zarazem implikację procesów transformacyjnych i modernizacyjnych przestrzeni społeczno-gospodarczej. W zakresie realizacji CSR polskim przedsiębiorstwom brakuje wiedzy, konsekwencji i zaangażowania. Konieczną praktyką są działania mające na celu zwiększenie świadomości społecznej na temat idei społecznej odpowiedzialności. Celem artykułu jest próba zdiagnozowania sytuacji w Polsce oraz wskazanie wyzwań w zakresie praktycznego zastosowania koncepcji społecznej odpowiedzialności.

**Słowa kluczowe:** społeczna odpowiedzialność, biznes, modernizacja, zrównoważony rozwój, strategia

## Summary

### Sustainable development in business – selected problems

Corporate social responsibility is based on the ability of an enterprise to achieve long-term, sustainable development. Integrating the different demands of the economy, environment and society is complex and requires fundamental changes in socio-economic processes. In the implementation of CSR, Polish companies lack knowledge, consistency and commitment. Action must be undertaken to raise social awareness of the notion of social responsibility. This article attempts to diagnose the situation in Poland and to give an indication of the challenges in the practical application of the concept of social responsibility.

**Keywords:** social responsibility, business, modernization, sustainable development strategy

Żaneta Mrozek

Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

## Bezpieczeństwo zdrowotne Polski na tle krajów Unii Europejskiej. Próba syntezy

### Wprowadzenie

Po okresie transformacji zmieniło się podejście do problematyki bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa. Wcześniej było postrzegane w kategoriach militarnych i politycznych, a obecnie odnosi się do wszystkich obszarów rozwoju państwa. Jednym z kluczowych elementów bezpieczeństwa wewnętrznego jest ochrona życia i zdrowia człowieka. Już Stanisław Pikulski zwrócił uwagę, że o bezpieczeństwie wewnętrznym mówimy wtedy, gdy zapewnione jest przestrzeganie porządku konstytucyjnego państwa, ochrony zdrowia i życia oraz mienia ludzi, jak również ochrona urzędów państwowych i przedstawicielstw obecnych państw<sup>1</sup>.

Bezpieczeństwo zdrowotne obywateli w decydującej mierze zapewnia system ochrony zdrowia (SOZ), którego głównym celem jest zaspokajanie indywidualnych potrzeb wynikających z chorób, niepełności lub wypadków, a także zapewnienie zbiorowych potrzeb zdrowotnych, tj. odpowiednich warunków życia, pracy, odżywiania, wypoczynku i innych, które minimalizują lub eliminują ryzyko utraty zdrowia czy życia.

System ochrony zdrowia w Polsce od ponad dwudziestu lat znajduje się w trakcie ciągłej transformacji. Najistotniejszymi zmianami były te, które dotyczyły przekształceń struktury całego systemu i sposobu finansowania opieki zdrowotnej. Kluczowe z nich dokonały się w latach 1989–2005. W tym czasie system ochrony zdrowia uległ wielu nie do końca przemyślanym fluktuacjom, stając się często jedynie elementem gry politycznej, a nie czynnikiem, który przyczyniłby się do poprawy poczucia bezpieczeństwa zdrowotnego

---

<sup>1</sup> S. Pikulski, *Karnomaterialne i kryminologiczne aspekty bezpieczeństwa państwa*, UOP, Warszawa 1996, s. 18.

obywateli. W kolejnych latach doskonalono istniejący system, który pod wpływem toczących się przemian ewoluował i dostosowywał się do aktualnych potrzeb zdrowotnych obywateli. Zmiany, jakie obserwujemy w SOZ, wynikają zarówno z postępu technologicznego, jak i zmiany warunków środowiskowych, co sprzyja występowaniu katastrof naturalnych o szerokim zasięgu. Wpływ ma także migracja ludności mogąca być przyczyną wzrostu zagrożeń epidemicznych czy bioterroryzmu oraz czynnik demograficzny sprowadzany głównie do problemu starzejącego się społeczeństwa.

Polska po wstąpieniu w strukturę Unii Europejskiej automatycznie zobowiązała się do realizacji unijnych rozwiązań w obszarze ochrony zdrowia<sup>2</sup>. Obowiązujące regulacje prawne, dotyczące ochrony zdrowia krajów wspólnoty odnoszą się do ustawodawstwa międzynarodowego, Unii Europejskiej (UE) oraz polityk wewnętrznych poszczególnych krajów. Unia Europejska w zakresie swoich kompetencji dotyczących zdrowia nie bierze bezpośredniego udziału w kreacji polityki zdrowotnej. Wpływa natomiast na działania leżące w obszarze zdrowia publicznego, w ramach realizowanych programów zdrowotnych<sup>3</sup>. Najważniejsze cele polityki unijnej w dziedzinie zdrowia to<sup>4</sup>: zapobieganie chorobom, promowanie zdrowego stylu życia, dbanie o dobry stan psychiki ludności, ochrona przed zagrożeniami dla zdrowia mającymi wymiar międzynarodowy, lepszy dostęp do opieki zdrowotnej, rozpowszechnianie informacji na temat zdrowia i wspieranie edukacji zdrowotnej, zapewnienie pacjentom bezpieczeństwa, wspieranie dynamicznych systemów opieki zdrowotnej i nowych technologii, ustanawianie wysokich norm jakości i bezpieczeństwa w odniesieniu do narzędzi i innych substancji pochodzenia ludzkiego, zapewnienie bezpieczeństwa i skuteczności produktów leczniczych, a także wyrobów medycznych wysokiej jakości.

Działania UE skupiają się na dbałości i poprawie jakości w opiece zdrowotnej. Natomiast finansowanie i zapewnienie opieki zdrowotnej należy do zadań krajów członkowskich, na których ciąży obowiązek zapewnienia obywatelom właściwej opieki zdrowotnej. Polityka UE, prowadzona jest z poszanowaniem prawa do określania przez kraje członkowskie polityk zdrowotnych, rozdziału środków finansowych oraz organizacji zabezpieczenia zdrowotne-

---

<sup>2</sup> M. Jankowiak, *Elementy polityki zdrowotnej w prawie pierwotnym Unii Europejskiej – geneza, ewolucja, stan obecny*, Zeszyty SGH, [http://yadda.icm.edu.pl/bazhum/element/bwmeta1.element.dl-catalog-d0390012-61d2-41ef-a93d-53e0140e03ad/c/Zeszyty\\_Naukowe\\_SGH-2005-10-18-44-62.pdf](http://yadda.icm.edu.pl/bazhum/element/bwmeta1.element.dl-catalog-d0390012-61d2-41ef-a93d-53e0140e03ad/c/Zeszyty_Naukowe_SGH-2005-10-18-44-62.pdf) [dostęp: 10.08.2016].

<sup>3</sup> W państwach członkowskich, prócz krajowych programów zdrowotnych, w ramach współpracy międzynarodowej realizowane są programy finansowane ze środków Unii Europejskiej, wynikające ze współpracy ze Światową Organizacją Zdrowia oraz w ramach tzw. współpracy rozwojowej. Aktualnie UE przyjęła Trzeci Program działań Unii w dziedzinie zdrowia (2014–2020) w dniu 11 marca 2014 roku. Program ten został opracowany i przygotowany z uwzględnieniem założeń strategii *Europa 2020*. Głównym celem programu jest wspieranie polityk krajowych w dziedzinie zdrowia, jak również wyrównywanie nierówności poprzez promowanie zdrowia oraz zachęcanie do innowacji, zwiększanie stabilności systemów ochrony zdrowia państw oraz ochrona obywateli Unii przed transgranicznymi zagrożeniami dla zdrowia. Zob. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie ustanowienia Trzeciego Programu działań Unii w dziedzinie zdrowia (2014–2020) oraz uchylające decyzję nr 1350/2007/WE, <http://eur-lex.europa.eu> [dostęp: 12.12.2016], Strategia *Europa 2020* dla Polski, <http://ec.europa.eu> [dostęp: 12.12.2016], A. Hnatyszyn-Dzikowska, *Fundusze strukturalne UE dla systemu opieki zdrowotnej w perspektywie budżetowej 2014–2020*, [w:] I. Rudawska, E. Urbańczyk (red.), *Opieka zdrowotna. Zagadnienia ekonomiczne*, Difin, Warszawa 2012.

<sup>4</sup> *Zrozumieć politykę Unii Europejskiej – Zdrowie Publiczne*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2013, <http://europa.eu> [dostęp: 12.12.2016].



go ludności. Państwa członkowskie w ramach współpracy z UE koordynują między sobą polityki i programy na rzecz zdrowia.

Celem niniejszego artykułu jest omówienie bezpieczeństwa zdrowotnego Polski na tle krajów Unii Europejskiej. Analiza dotyczyć będzie najważniejszych wskaźników świadczących o kondycji systemu ochrony zdrowia. Przedstawiona zostanie społeczna ocena funkcjonowania systemu ochrony zdrowia na podstawie danych Europejskiego Konsumenckiego Indeksu Zdrowia.

## 1. Wskaźniki świadczące o kondycji systemu ochrony zdrowia

O zdrowiu społeczeństwa decyduje kilka wskaźników. To na ich podstawie ocenia się kondycję zdrowotną ludności. Wśród tych wskaźników wyróżnia się: długość życia, śmiertelność niemowląt, choroby, przyczyny zgonów, alkoholizm czy narkomanię. Na zdrowie ma również wpływ preferowany styl życia oraz dostępność do opieki medycznej i profilaktyka. Istotnym czynnikiem jest także funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia w danym kraju. Determinantami wpływającymi na jakość funkcjonowania SOZ są między innymi: sposób zorganizowania opieki zdrowotnej, zasoby finansowe, rzeczowe (szpitale, przychodnie, liczba łóżek szpitalnych) oraz ludzkie (kadra medyczna, tj. lekarze, pielęgniarki, farmaceuci, dentyści).

Kierując się tymi kryteriami, możemy porównać sytuację opieki zdrowotnej danego kraju na tle innych państw. Przedstawione poniżej wyniki pochodzą z dostępnych danych na stronach Eurostatu<sup>5</sup>, WHO<sup>6</sup>, OECD<sup>7</sup> oraz *Euro Health Consumer Index* – Health Consumer Powerhouse opublikowanych w roku 2013 (uzupełnione wynikami opublikowanymi w roku 2014). Analiza dotyczy wskaźników ekonomicznych i epidemiologicznych dla Polski na tle innych krajów Unii Europejskiej. Przekrój czasowy (główne dane pochodzą z 2000 i 2011 roku) analizowanych danych uzależniony jest od omawianego kryterium (będą to kraje należące do UE i OECD) oraz od dostępności danych.

### 1.1. Trwanie życia i umieralność

Wskaźnik długości życia jest jednym z podstawowych kryteriów mówiących o sytuacji zdrowotnej, o jakości systemu opieki zdrowotnej i warunków życia w danym państwie. Według danych OECD i WHO na przestrzeni 11 lat przeciętna długość życia wydłużyła

<sup>5</sup> Eurostat – Europejski Urząd Statystyczny działający od roku 1972 z siedzibą w Luksemburgu. Główne zadania urzędu polegają na sporządzaniu analiz i prowadzeniu statystyk dla krajów UE i EFTA. Eurostat koordynuje również prace narodowych instytucji poszczególnych państw, które prowadzą podobne statystyki. Eurostat dąży do unifikacji metod zbieranych danych.

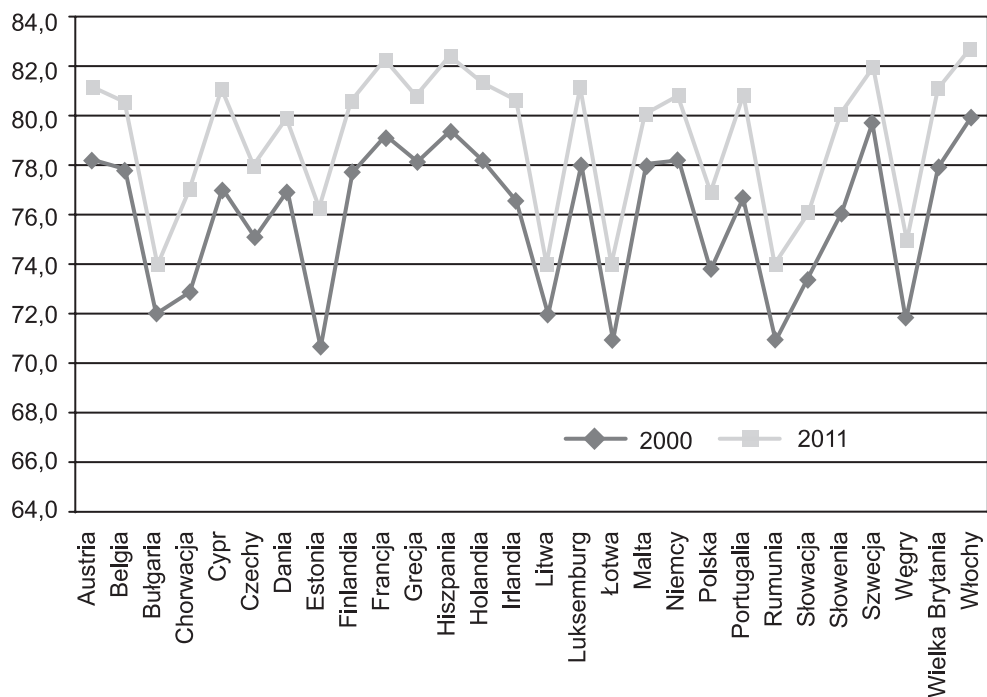
<sup>6</sup> Światowa Organizacja Zdrowia – kieruje zagadnieniami dotyczącymi zdrowia oraz koordynuje je w ramach systemu Narodów Zjednoczonych. Organizacja ta odpowiada za przywództwo w zakresie najważniejszych kwestii zdrowotnych.

<sup>7</sup> OECD (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju) – organizacja utworzona w roku 1960 z siedzibą w Paryżu zrzeszająca 34 wysokorozwinięte demokratyczne państwa świata. Celem organizacji jest wspieranie zrzeszonych państw we wzroście gospodarczym i stopy życiowej ich obywateli. Wśród realizowanych zadań jest stworzenie ogólnych zasad dla wybranych dziedzin gospodarek poszczególnych państw i pomoc krajom najbardziej potrzebującym. Organizacja sporządza i opracowuje dane statystyczne we wszystkich obszarach działalności człowieka.



się we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej średnio o około 2–3 lata (zob. rysunek 1). Najlepszy wynik w tym zakresie osiągnęła Estonia, gdzie średnia długość życia populacji wzrosła w tym okresie o prawie 6 lat. W przypadku Polski wydłużyła się ona o 3 lata. Według WHO długość życia mieszkańca Europy w roku 2011 wynosiła 76 lat, z zaznaczeniem, że jest ona dłuższa wśród kobiet, które żyją średnio 79 lat. Statystyczna długość życia mężczyzny wynosi 72 lata.

Zmiany demograficzne oraz zachodzące wraz z nimi problemy związane z koniecznością zapewnienia właściwej opieki wymagają podejmowania działań w różnych obszarach polityki społecznej, z którą musi być spójna polityka zdrowotna. Kluczowym zagadnieniem jest umożliwienie każdemu mieszkańcowi pozostania aktywnym w społeczeństwie w dłuższej perspektywie, promowanie zdrowia i zdrowego stylu życia oraz nieobciążanie zbytnio krajowych systemów opieki zdrowotnej. Na przykład w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju na lata 2007–2013 przydzielono na projekty infrastruktury zdrowotnej kwotę 5 mln EUR. Natomiast Europejski Fundusz Społeczny objął wsparciem takie cele, jak: e-zdrowie, aktywność osób starszych, promocja i szkolenia. Łącznie wydatki na inwestycje związane ze zdrowiem stanowiły w tym okresie 1,5% budżetu UE<sup>8</sup>.

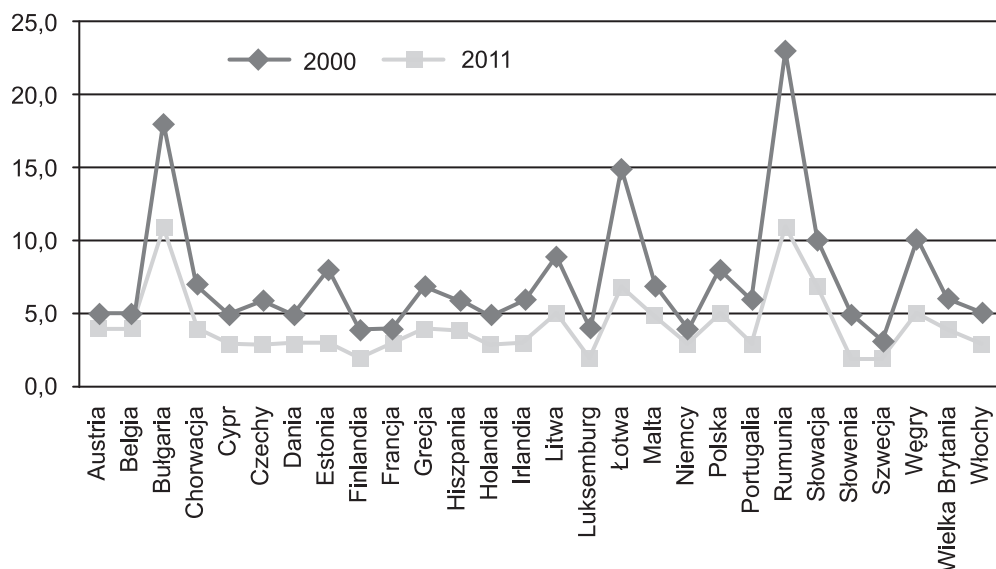


Rysunek 1. Przeciętna długość życia w krajach Unii Europejskiej (rok 2000 i 2011)

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD Health Statistics 2013 – Frequently Requested Data, [www.oecd.org](http://www.oecd.org) [dostęp: 10.04.2016] oraz World Health Statistics 2013, WHO, [http://www.who.int/gho/publications/world\\_health\\_statistics/2013/en/](http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/2013/en/) [dostęp: 10.04.2016].

<sup>8</sup> Eurostat regional yearbook 2014, Publication Office of the European Union, Luxembourg 2014.

Kolejnym wskaźnikiem jest śmiertelność niemowląt na 1000 żywych urodzeń. W ciągu ostatnich lat obserwuje się w krajach europejskich spadek ich śmiertelności. Największy odnotowano w krajach, takich jak Rumunia, Bułgaria, Łotwa i Estonia. Pod tym względem sytuacja w Polsce jest dobra i porównywalna z sytuacją w takich krajach, jak Grecja, Chorwacja, Litwa czy Malta (rys. 2).



**Rysunek 2. Śmiertelność niemowląt (do 1. roku życia) w krajach UE na 1000 żywych urodzeń (dane w liczbach, rok 2000 i 2011)**

Źródło: opracowanie własne na podstawie *World Health Statistics 2013*, WHO, [http://www.who.int/gho/publications/world\\_health\\_statistics/2013/en/](http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/2013/en/) [dostęp: 10.04.2016].

Według danych Eurostatu najczęstsze przyczyny zgonów wśród osób dorosłych są konsekwencją chorób układu krążenia i nowotworów. Jednakże w krajach europejskich między rokiem 2000 a 2010 śmiertelność z powodu nowotworów spadła o 10,9%. Odnotowano również spadek liczby zgonów z powodu chorób układu krążenia i wypadków komunikacyjnych. Choroby układu krążenia to te, które są spowodowane między innymi podniesionym ciśnieniem, wysokim cholesterolem, cukrzycą i paleniem tytoniu. Według danych z roku 2010 liczba zgonów z powodu chorób układu krążenia wyniosła 76,5 na 100 000 mieszkańców. W odniesieniu do zgonów z powodu nowotworu (głównie złośliwego raka krtani, tchawicy, oskrzeli, płuc, jelita grubego, piersi) wskaźnik ten wynosi 166,9 osób<sup>9</sup>.

WHO podaje, że w roku 2008 w Polsce, w wieku między 30. a 70. rokiem życia na 100 000 mieszkańców z powodu chorób układu krążenia, cukrzycy i nowotworów zmarło 219 osób. W wyniku przewlekłych chorób układu oddechowego zmarło 14 osób. Natomiast

<sup>9</sup> *Key figures on Europe – 2013 digest of the online Eurostat yearbook*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2013, s. 54–55.

ogólna liczba zgonów z wszystkich innych przyczyn wynosi 632 osoby<sup>10</sup>. Wskaźnik ten w porównaniu z innymi krajami jest dla Polski stosunkowo wysoki.

## 1.2. Zasoby systemu ochrony zdrowia

Innymi wskaźnikami świadczącymi o jakości systemu opieki zdrowotnej są zasoby systemu ochrony zdrowia, jakimi dysponuje dane państwo. Zasoby to nie tylko kwestie związane z finansami, ale również zasoby rzeczowe i ludzkie. Ich wielkość jest uzależniona od dostępnych funduszy na ten cel i sposobu zarządzania nimi. Zajmuje się tym (na poziomie mikro i makro) administracja centralna, która posiada możliwość decydowania o sposobie zarządzania placówkami zdrowotnymi na przykład poprzez inicjatywę ustawodawczą.

Poddając analizie zasoby rzeczowe (infrastruktura i technologia), uwzględniłam (najczęściej omawiane w tej kategorii) kryteria, takie jak: liczba szpitali na 100 000 mieszkańców w roku 2010, liczba łóżek szpitalnych oraz łóżek psychiatrycznych na 10 000 mieszkańców w okresie 2005–2012, liczba dostępnych tomografów komputerowych na 1 mln mieszkańców w roku 2010 oraz jednostek radioterapii w roku 2010 (dane z *World Health Statistics 2013*). Okazuje się, że wedle tych wskaźników sytuacja Polski na tle innych krajów UE jest dość przeciętna (tab. 1).

**Tabela 1. Zasoby rzeczowe (infrastruktura i technologia) w krajach UE w zakresie zdrowia**

	Szpitale 2010	Łóżka szpitalne 2005–2012	Łóżka szpitalne psychia- tryczne 2005–2010	CT 2010	Radioterapia 2010
Austria	–	76	4,0	28,8	5,5
Belgia	–	65	–	–	9,0
Bułgaria	–	65	6,9	–	2,0
Chorwacja	1,5	56	9,6	14,5	3,0
Cypr	7,8	35	2,2	21,7	2,7
Czechy	1,3	70	10,5	13,2	5,0
Dania	1,0	35	–	24,1	9,7
Estonia	1,9	53	–	14,9	2,2
Finlandia	1,4	58	7,6	20,3	7,5
Francja	–	66	9,5	–	6,8
Grecja	–	48	2,4	–	4,2
Hiszpania	1,7	32	4,3	14,1	4,2
Holandia	0,8	47	13,1	12,3	7,3
Irlandia	–	31	7,4	4,7	4,0
Litwa	2,8	68	–	18,1	3,9
Luksemburg	1,2	54	9,0	19,7	3,9
Łotwa	1,4	53	12,2	–	4,9
Malta	1,0	44	14,5	9,6	4,8
Niemcy	–	82	–	–	6,4

<sup>10</sup> *World Health Statistics 2013*, WHO, [http://www.who.int/gho/publications/world\\_health\\_statistics/2013/en/](http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/2013/en/) [dostęp: 10.04.2016].

	Szpitala 2010	Łóżka szpitalne 2005–2012	Łóżka szpitalne psychia- tryczne 2005–2010	CT 2010	Radioterapia 2010
Polska	0,9	66	5,4	10,6	2,7
Portugalia	–	33	–	27,3	4,0
Rumunia	1,7	63	7,5	5,5	1,2
Słowacja	1,5	64	6,9	–	4,8
Słowenia	0,6	46	7,7	12,3	3,4
Szwecja	–	27	3,5	–	8,3
Węgry	1,0	72	7,5	6,6	1,8
Wielka Brytania	–	30	5,0	–	5,5
Włochy	2,1	35	1,1	–	6,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie *World Health Statistics 2013*, WHO, [http://www.who.int/gho/publications/world\\_health\\_statistics/2013/en/](http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/2013/en/) [dostęp: 10.04.2016].

Średnia liczba szpitali w UE przypadająca na 100 000 mieszkańców (według dostępnych danych) utrzymuje się na poziomie 1,7. Warto zwrócić uwagę, że Cypr w roku 2010 dysponował największą liczbą szpitali przypadającą na 100 000 mieszkańców, osiągając wskaźnik aż 7,8, wiele innych państw osiągało wynik siedmiokrotnie niższy. Wskaźnik ten zdecydowanie wyróżnia Cypr wśród krajów europejskich. Należy jednak pamiętać, że system ochrony zdrowia jest inaczej zorganizowany w poszczególnych krajach.

Według danych WHO w zakresie liczby łóżek szpitalnych zauważamy, że sytuacja między poszczególnymi krajami jest dość zróżnicowana. Największą liczbą łóżek szpitalnych dysponują: Niemcy (82), Austria (76), Węgry (72), Czechy (70). Natomiast najniższą: Szwecja (27), Wielka Brytania (30) oraz Irlandia (31). Polska wśród 28 państw UE lokuje się, wraz z Francją, na 6. pozycji. Natomiast największą liczbą łóżek psychiatrycznych dysponuje Malta (14,5). Polska w tej kategorii zajmuje 15. pozycję wśród krajów UE.

Statystyka odnosząca się do liczby dostępnych łóżek szpitalnych obrazuje wyraźną i systematyczną tendencję malejącą we wszystkich państwach UE. Według danych Eurostatu w roku 2010 liczba dostępnych łóżek szpitalnych na 100 000 mieszkańców wynosiła średnio 538,2 i była niższa niż w roku 2000 o 101,9. Przyczyną takiego zjawiska może być zmieniająca się sytuacja gospodarcza krajów UE, wykorzystywanie zaawansowanej technologii do diagnostyki obrazowej również w warunkach ambulatoryjnych, przejście od szpitalnych do ambulatoryjnych zabiegów oraz skrócenie czasu hospitalizacji po operacjach<sup>11</sup>. Liczba łóżek szpitalnych jest też uzależniona od potrzeb epidemiologicznych i demograficznych danego kraju. Z tego powodu tak istotne jest stałe monitorowanie tych potrzeb i dostosowywanie do nich odpowiednich warunków.

W przypadku dysponowania zaawansowaną aparaturą medyczną (dostępność tomografu komputerowego na 1 mln mieszkańców) wyniki wskazują, że najlepsza sytuacja pod tym względem jest w Austrii (28,8), Portugalii (27,3) oraz Danii (24,1). Polska znajduje się na 14. pozycji, oferując statystycznie 10,6 aparatów na 1 mln mieszkańców. Jeśli chodzi o możliwość korzystania z radioterapii, najlepsze wyniki uzyskały: Dania (9,7), Belgia (9) i Szwecja (8,3). Polska z wynikiem 2,7 znalazła się dopiero na 23. miejscu.

<sup>11</sup> *Key figures on Europe...*, dz. cyt., s. 56–57.

Zasoby ludzkie to kolejny wskaźnik mówiący o sytuacji systemu opieki zdrowotnej w danym kraju. W analizowanych danych sporządzonych przez WHO i OECD z lat 2005–2012 uwzględniono liczbę lekarzy, pielęgniarek i położnych, farmaceutów oraz stomatologów przypadających na 10 000 mieszkańców (tab. 2).

**Tabela 2. Zasoby kadrowe w ochronie zdrowia krajów UE w latach 2005–2012 (dane podane w liczbach)**

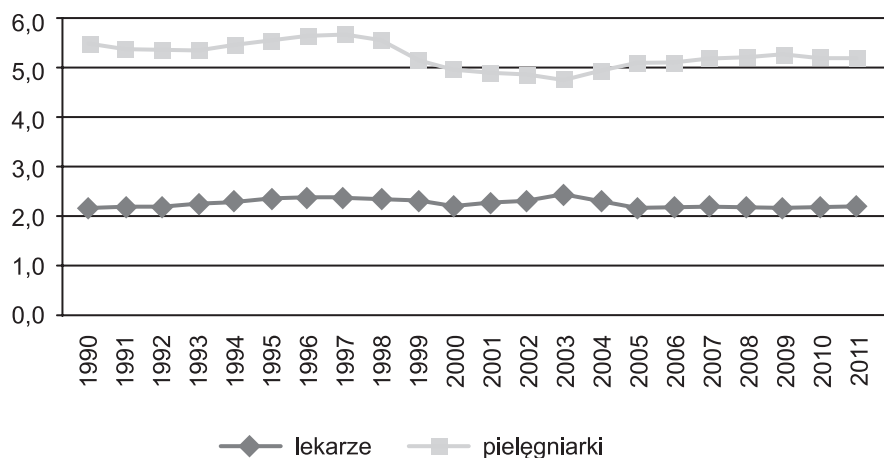
	Lekarze	Pielęgniarki i położne	Lekarze stomatologii	Farmaceuci
	Dane w okresie 2005–2012 na 10 000 mieszkańców			
Austria	48,6	79,9	5,6	6,8
Belgia	37,8	222,1	7,9	15,6
Bułgaria	37,6	47,1	8,5	–
Chorwacja	27,2	55,2	7,0	7,0
Cypr	27,5	44,5	8,8	2,1
Czechy	37,1	87,9	7,2	7,6
Dania	34,2	160,9	8,1	4,6
Estonia	33,4	65,6	9,3	11,2
Finlandia	29,1	239,6	7,6	11,0
Francja	33,8	93,0	6,4	11,5
Grecja	58,0	32,0	–	–
Hiszpania	39,6	47,0	–	9,2
Holandia	28,0	115,0	–	3,1
Irlandia	27,0	126,0	–	10,6
Litwa	36,4	70,6	7,3	7,4
Luksemburg	27,8	171,0	8,1	7,6
Łotwa	29,0	48,6	6,6	6,4
Malta	32,3	70,6	4,5	8,0
Niemcy	36,9	113,8	7,9	9,5
Polska	20,7	54,0	3,2	6,6
Portugalia	36,0	52,0	–	7,2
Rumunia	23,9	54,6	6,1	6,5
Słowacja	30,0	79,0	5,0	4,7
Słowenia	25,4	86,1	6,4	5,6
Szwecja	38,7	109,0	8,2	7,6
Węgry	34,1	64,2	5,3	5,8
Wielka Brytania	27,7	94,7	5,3	6,7
Włochy	38,0	63,0	–	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie *OECD Health Statistics 2013 – Frequently Requested Data*, [www.oecd.org](http://www.oecd.org) [dostęp: 10.04.2016] oraz *World Health Statistics 2013*, WHO, [http://www.who.int/gho/publications/world\\_health\\_statistics/2013/en/](http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/2013/en/) [dostęp: 10.04.2016].

Wyniki dla Polski są złe, gdyż wśród wszystkich krajów członkowskich dysponuje najmniejszą liczbą lekarzy przypadającą na 10 000 mieszkańców (20,7). Posiada również

najmniej lekarzy stomatologów. Polska zajmuje też odległe 22. miejsce wśród 28 państw UE pod względem liczby pielęgniarek. Lepiej wygląda sytuacja z dostępnością farmaceutów, jednakże nadal jest to liczba poniżej średniej wśród krajów UE. Niewątpliwie możemy stwierdzić, że problem kadrowy w Polsce jest szczególnie dotkliwy. Mniejsza liczba lekarzy stomatologów jest związana z trudną sytuacją finansową publicznej opieki stomatologicznej. Natomiast niewystarczającą liczbę pielęgniarek tłumaczy się najczęściej niskim poziomem wynagradzania za wykonywaną pracę oraz emigracją zarobkową osób z tego środowiska wynikającą z niskich zarobków.

Aby poprawić tę sytuację, postanowiono zwiększyć limit studentów na akademiach medycznych. Działania te okazały się jednak niewystarczające. Śledząc sytuację Polski pod kątem liczby lekarzy i pielęgniarek przypadających na 1000 mieszkańców w przedziale od roku 1990 do roku 2011, zauważamy, że sytuacja ta praktycznie nie uległa zmianie. W ciągu ostatnich 20 lat utrzymuje się niemal na identycznym poziomie, a w przypadku pielęgniarek jest wręcz gorsza (rys. 3).



**Rysunek 3. Liczba lekarzy i pielęgniarek przypadająca na 1000 mieszkańców w Polsce w latach 1990–2011**

Źródło: opracowanie własne na podstawie *OECD Health Statistics 2013 – Frequently Requested Data*, [www.oecd.org](http://www.oecd.org) [dostęp: 10.04.2016].

Najbardziej istotnym wskaźnikiem, głównie z punktu widzenia ekonomistów, są zasoby finansowe (tab. 3), w tym szczególnie wysokość nakładów na ochronę zdrowia *per capita* (w USD, według PPP<sup>12</sup>). Ważna jest również relacja tych wydatków do produktu krajowego brutto (%) oraz udział wydatków publicznych w całkowitych nakładach na ochronę zdrowia. Analizując te elementy, należy zauważyć, że sytuacja systemów opieki zdrowotnej w poszczególnych krajach jest zróżnicowana i wynika z sytuacji społeczno-gospodarczej danego państwa oraz jego organizacji i wewnętrznej polityki. Najtrafniejszym narzędziem wskazującym na sytuację społeczno-gospodarczą kraju jest mierzenie jej wielkością PKB

<sup>12</sup> Poziom w przeliczeniu na jednego mieszkańca w USD według parytetu siły nabywczej – PPP – kurs walutowy obliczony w oparciu o ocenę koszyka towarów i usług w różnych krajach w tym samym czasie. PPP umożliwia dokonywanie porównań PKB między poszczególnymi krajami.

w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Finansownie ochrony zdrowia jest istotnym zagadnieniem ekonomicznym, społecznym i politycznym. Wszelkie decyzje związane ze sposobem finansowania i z zarządzaniem tymi finansami oraz jego źródłami wpływają na jakość całego systemu ochrony zdrowia w danym państwie.

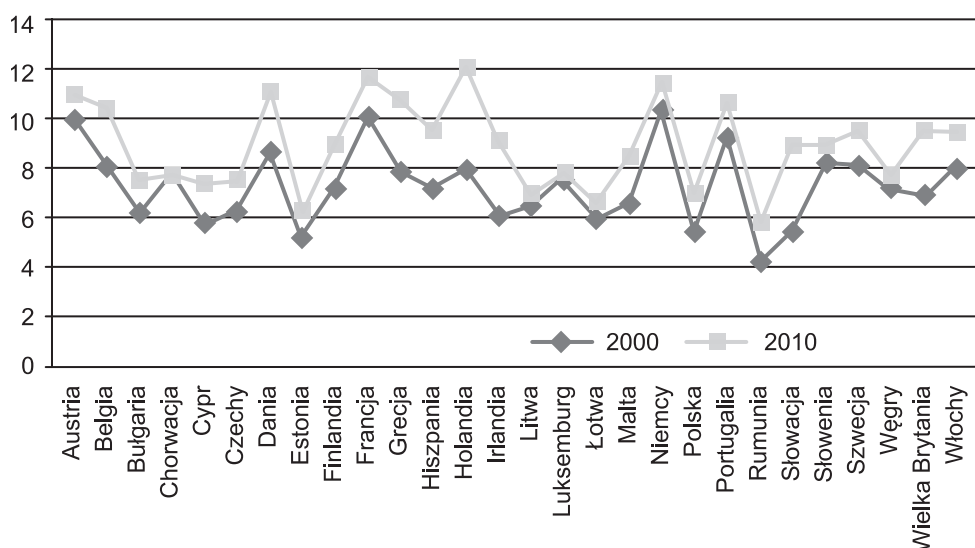
**Tabela 3. Wydatki na ochronę zdrowia w krajach UE (rok 2000 i 2010)**

	Całkowite wydatki na zdrowie, % PKB		Wydatki sektora finansów publicznych na zdrowie jako procent całkowitych wydatków na zdrowie		Wydatki prywatne na zdrowie jako procent całkowitych wydatków na zdrowie		Wydatki sektora finansów publicznych na zdrowie jako procent całkowitych wydatków publicznych	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Austria	10,0	11,0	75,6	76,2	24,4	23,8	14,6	15,9
Belgia	8,1	10,5	74,6	75,6	25,4	24,4	12,3	15,1
Bułgaria	6,2	7,6	60,9	55,7	39,1	44,3	9,1	11,3
Chorwacja	7,8	7,8	86,1	84,8	13,9	15,2	14,5	17,7
Cypr	5,8	7,4	41,7	43,3	58,3	56,7	6,5	6,9
Czechy	6,3	7,5	90,3	83,8	9,7	16,2	13,7	14,2
Dania	8,7	11,1	83,9	85,9	85,1	16,1	14,9	13,6
Estonia	5,2	6,3	78,0	78,9	22,0	20,3	11,3	12,3
Finlandia	7,2	9,0	71,3	74,5	28,7	25,5	10,6	12,0
Francja	10,1	11,7	79,4	76,9	20,6	23,1	15,5	15,9
Grecja	7,9	10,8	60,0	61,5	40,0	38,5	10,1	13,2
Hiszpania	7,2	9,6	71,6	74,2	28,4	25,8	13,2	15,4
Holandia	8,0	12,1	63,1	84,8	36,9	14,2	11,4	20,1
Irlandia	6,1	9,2	75,1	69,2	24,9	30,8	14,7	13,5
Litwa	6,5	7,0	69,7	72,9	30,3	27,1	11,6	12,6
Luksemburg	7,5	7,9	85,1	84,3	14,9	15,7	16,9	15,5
Łotwa	6,0	6,7	54,4	60,9	45,6	39,1	8,7	9,3
Malta	6,6	8,5	72,4	64,2	27,5	33,3	12,1	13,0
Niemcy	10,4	11,5	79,5	76,8	20,5	23,2	18,3	18,5
Polska	5,5	7,0	70,0	71,7	30,0	27,8	9,4	11,0
Portugalia	9,3	10,7	66,6	65,8	33,4	34,2	14,9	13,8
Rumunia	4,3	5,9	81,2	80,3	18,8	19,6	9,1	11,9
Słowacja	5,5	9,0	89,4	64,5	10,6	35,5	9,4	14,5
Słowenia	8,3	9,0	74,0	72,8	26,0	27,2	13,1	13,0
Szwecja	8,2	9,6	84,9	81,0	15,1	19,0	12,6	14,8
Węgry	7,2	7,8	70,7	64,8	29,3	35,2	10,6	10,2
Wielka Brytania	7,0	9,6	78,8	83,2	21,2	16,8	15,1	15,9
Włochy	8,0	9,5	72,5	77,6	27,5	22,4	12,7	14,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie *World Health Statistics 2013*, WHO, [http://www.who.int/gho/publications/world\\_health\\_statistics/2013/en/](http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/2013/en/) [dostęp: 10.04.2016].



Analizując całkowite wydatki na ochronę zdrowia liczone jako procent PKB w ciągu ostatnich 10 lat, można zauważyć, że we wszystkich krajach UE zaobserwowano wzrost nakładów (rys. 4). Największy udział procentowy PKB w tym zakresie odnotowano w Holandii, gdzie wynosił on 12,1% oraz we Francji (11,7%), Niemczech (11,5%), Danii (11,1%) i Austrii (11%). Polska w tej klasyfikacji znajduje się wśród 28 państw na 24. pozycji z wynikiem 7%. Wysoki udział PKB wynika z podziału Europy na kraje bogate, które stać na większe wydatki na ochronę zdrowia, oraz na te, które dopiero co włączyły się w struktury unijne, mając za sobą przeszłość komunistyczną. Kraje te, w tym również Polska, są biedniejsze i dysponują ograniczonym budżetem, co automatycznie przekłada się na mniejsze wydatki na ochronę zdrowia. W przypadku Polski po 10 latach odnotowano wzrost o jedynie 1,5 punktu procentowego, co powoduje, iż na tle zachodnich sąsiadów nadal wypadamy słabo<sup>13</sup>.



Rysunek 4. Całkowite wydatki na zdrowie jako % PKB

Źródło: opracowanie własne na podstawie *World Health Statistics 2013*, WHO, [http://www.who.int/gho/publications/world\\_health\\_statistics/2013/en/](http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/2013/en/) [dostęp: 10.04.2016].

Udział wydatków publicznych na ochronę zdrowia, liczony jako procent całkowitych wydatków na zdrowie, określa, w jakim zakresie mamy do czynienia z państwową, a w jakim zakresie z prywatną opieką zdrowotną (tab. 3). Dane te mówią o rodzaju polityki społecznej, a także zdrowotnej realizowanej w danym państwie. Takie państwa, jak Dania, Chorwacja,

<sup>13</sup> Podobną analizę finansowania systemu ochrony zdrowia przedstawiła np. prof. Ewelina Nojszewska, badając sytuację wybranych krajów UE w latach 2000–2006. E. Nojszewska zauważyła, że sytuacja Polski w przypadku udziału PKB (%) w wydatkach na zdrowie nie uległa poprawie, a utrzymywała się na dość stabilnym niskim poziomie w stosunku do takich krajów, jak Węgry czy Czechy (o zbliżonej sytuacji gospodarczo-ekonomicznej). Zwróciła również uwagę na zasadniczą różnicę między starymi a nowymi członkami UE. Zob. E. Nojszewska, *Funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia w Polsce na tle wybranych krajów europejskich*, [w:] K. Ryć, Z. Skrzypczak (red.), *Ochrona zdrowia na świecie*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 51–52.

Holandia, Luksemburg, Czechy czy Wielka Brytania miały w 2010 roku największy udział wydatków publicznych na ochronę zdrowia. Wśród tych krajów Dania, Holandia i Luksemburg utrzymują ten wynik na stałym poziomie. Większy udział państwa a mniejszy sektora prywatnego sugeruje, że są to państwa przyjmujące model opiekuńczy. Natomiast takie kraje, jak Cypr, Bułgaria, Łotwa, Grecja, Malta większość kosztów przerzucają na sektor prywatny. Państwa zachodnie, w tym Niemcy, Austria, Francja czy Belgia, utrzymują stały poziom około 75% (wydatków publicznych na ochronę zdrowia), przenosząc  $\frac{1}{4}$  kosztów na sektor prywatny, w tym najczęściej na prywatne ubezpieczenia zdrowotne. W Polsce 71,7% środków pochodzi z wydatków publicznych. Mamy więc do czynienia z realizacją bardziej opiekuńczej polityki. Ewelina Nojszewska zwróciła uwagę, że utrzymujący się poziom około 30% wydatków prywatnych na zdrowie w Polsce wynika z innych przyczyn niż w krajach zachodnich. Uważa ona, że ludzie wybierają prywatną służbę zdrowia, aby w ten sposób ominąć kolejki w państwowej służbie zdrowia. Prywatne gabinety lekarskie istniały już w okresie socjalizmu, a wraz ze zmianą systemu prywatna służba zdrowia uzyskiwała lepsze warunki rozwoju<sup>14</sup>. W Polsce odnotowano wzrost liczby prywatnych podmiotów świadczących usługi medyczne, jak również prywatnych firm ubezpieczeniowych i oferowanych przez nich produktów z zakresu zdrowia. Różnorodność ofert jest efektem zapotrzebowania na usługi, które są reglamentowane lub niefinansowane przez NFZ. W ramach kontraktowania świadczeń w obszarze szpitalnictwa w 2014 roku 81% środków publicznych trafiło do publicznych podmiotów (467), natomiast 19% do prywatnych (601). Wielkość kontraktów dla podmiotów prywatnych jest dużo niższa. Daje się zauważyć, że sektor prywatny nie jest traktowany jako równorzędny „gracz” na rynku usług zdrowotnych<sup>15</sup>.

Przyglądając się wynikom w zakresie wydatków sektora finansów publicznych na zdrowie, liczonych jako procent całkowitych wydatków publicznych, zauważamy, że największe nakłady na ochronę zdrowia (w planach finansów publicznych) przeznaczają Holandia (20,1%), następnie Niemcy (18,5%), Chorwacja (17,7%), Austria (15,9%), Francja (15,9%) oraz Wielka Brytania (15,9%). Polska na ten cel w 2010 roku przeznaczyła 11% środków, zajmując w tym rankingu 25. pozycję.

Wydatki na zdrowie w przeliczeniu na jednego mieszkańca również wzrosły w okresie między 2000 a 2010 rokiem (tab. 4). Największe wydatki w roku 2010 (USD PPP) poniosły: Holandia (5028,3), Dania (4495,2), Austria (4457), Luksemburg (4402,8), Niemcy (4348,6). Polska w tej klasyfikacji zajmuje wśród 28 państw UE 23. miejsce (1394,9). Największy wzrost wydatków między rokiem 2000 a rokiem 2010 w państwach UE zaobserwowano w Holandii (o 2688,4). Warto jednak zwrócić uwagę, że wiele państw w ciągu obserwowanych dziesięciu lat zwiększyło wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca o 100% i więcej w stosunku do wartości w roku 2000. Są to takie państwa, jak: Bułgaria (o 174%), Cypr (o 100,3%), Estonia (o 144%), Holandia (o 115%), Irlandia (o 115%), Litwa (o 130%), Łotwa (o 142%), Polska (o 139%), Rumunia (o 255%) czy Słowacja (o 246%). Na tle krajów OECD Polska wyróżniła się stosunkowo wysoką dynamiką wzrostu wydatków na opiekę zdrowotną, chociaż w całościowym ujęciu wynik ten wciąż pozostaje stosunkowo

<sup>14</sup> E. Nojszewska, *Funkcjonowanie...*, dz. cyt., s. 54.

<sup>15</sup> A. Mądrala, *Szpitala prywatne 2014*, [http://www.szpitale.org/kongres2014/file/prezentacje/A.Madrala\\_szpitale%20prywatne.pdf](http://www.szpitale.org/kongres2014/file/prezentacje/A.Madrala_szpitale%20prywatne.pdf) [dostęp: 19.08.2016].

niski. Wzrost ten w żaden sposób nie przyczynił się do poprawy dostępności do świadczeń medycznych.

**Tabela 4. Całkowite wydatki na zdrowie *per capita* (USD PPP)**

	Razem wydatki na zdrowie <i>per capita</i> (USD PPP)	
	2000	2010
Austria	2897,5	4457,0
Belgia	2245,4	3964,7
Bułgaria	385,0	1057,0
Chorwacja	847,0	1475,0
Cypr	1107,0	2218,0
Czechy	981,56	1884,4
Dania	2506,9	4495,2
Estonia	522,7	1273,9
Finlandia	1853,1	3238,7
Francja	2544,4	4016,1
Grecja	2677,5	4348,6
Hiszpania	1537,6	3033,5
Holandia	2339,9	5028,3
Irlandia	1761,4	3780,2
Litwa	560,0	1286,0
Luksemburg	3268,9	4402,8
Łotwa	479,0	1157,0
Malta	1249,0	2290,0
Niemcy	2677,5	4348,6
Polska	583,5	1394,9
Portugalia	1654,2	2766,8
Rumunia	248,0	881,0
Słowacja	605,22	2094,5
Słowenia	1449,8	2363,7
Szwecja	2286,4	3716,6
Węgry	852,74	1656,2
Wielka Brytania	1827,3	3421,6
Włochy	2028	3018,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie *OECD Health Statistics 2013 – Frequently Requested Data*, [www.oecd.org](http://www.oecd.org) [dostęp: 10.04.2016] oraz *World Health Statistics 2013*, WHO, [http://www.who.int/gho/publications/world\\_health\\_statistics/2013/en/](http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/2013/en/) [dostęp: 10.04.2016].

Kryzys finansowy spowodował, że obserwowany wzrost wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca w krajach UE w latach 2000–2009 wynoszący średnio około 4,1% uległ zahamowaniu do wysokości 0,2%. Cięcia w tym zakresie dość mocno odczuły takie kraje,

jak Włochy, Grecja czy Irlandia. Ograniczenie środków na cele zdrowotne spowodowało, że wzrosły wydatki z prywatnych kieszeni pacjentów. Pieniądze pochodzące z budżetu państwa powinny rosnać stosunkowo do wzrostu gospodarczego danego kraju. Według informacji OECD z 2014 roku kraje, chcąc poprawić sytuację finansową swoich systemów opieki zdrowotnej, skupiają się na takich zagadnieniach, jak: zwiększenie wydajności pracy, eliminowanie nieefektywnych i niepotrzebnych z klinicznego punktu widzenia praktyk i zabiegów czy polepszenie efektywności zarządzania. W ich opinii dwa istotne cele, jakie po kryzysie finansowym muszą być uwzględnione w najbliższych działaniach i długoterminowych planach, sprowadzają się do zwiększenia efektywności, zmniejszenia nierówności oraz poprawy wydajności opieki zdrowotnej<sup>16</sup>.

W przypadku udziału wydatków na ochronę zdrowia w PKB również zauważamy, że tzw. stare kraje UE przeznaczają na ten cel zdecydowanie więcej środków w przeliczeniu na każdego mieszkańca. Nie można zapominać, że środki te nie przekładają się automatycznie na jakość czy dostępność usług w opiece zdrowotnej. Ma na to bowiem wpływ wiele innych czynników, między innymi: sposób zorganizowania SOZ, zapotrzebowanie na dane usługi, a także sposób zarządzania daną placówką świadczącą usługi zdrowotne. Na pewno jednak dysponowanie większym budżetem daje większe możliwości i pozwala prowadzić bardziej kreatywną politykę.

## 2. Społeczna ocena funkcjonowania systemu ochrony zdrowia

Oceniając sytuację polskiego systemu ochrony zdrowia na tle innych krajów, nie można pominąć oceny społeczeństwa. Health Consumer Powerhouse od wielu lat prowadzi badania oraz sporządza roczne raporty, w których uwzględnia także opinie społeczeństwa. Europejski Konsumencki Indeks Zdrowia to raport, który porównuje systemy ochrony zdrowia właśnie z punktu widzenia pacjenta. Przy zbieraniu danych organizacja wykorzystuje różne źródła danych oraz różne narzędzia. Z powodu niewystandaryzowanych procedur gromadzenia informacji dla poszczególnych państw wyniki te obarczone są błędem. Sposób prezentacji danych polega na tym, że do odpowiednich kryteriów poddawanych ocenie przypisywane są punkty, następnie są sumowane i w zależności od ich wartości przygotowywany jest ranking.

Europejski Konsumencki Indeks Zdrowia – EHCI 2013 obejmuje 48 wskaźników efektywności opieki zdrowotnej w 35 krajach. Celem badania jest wyselekcjonowanie takiej liczby wskaźników, które odnoszą się do określonej liczby obszarów oceny, których połączenie daje obraz sposobu świadczenia usług w systemach opieki zdrowotnej<sup>17</sup>. Prezentowany tu raport dotyczy 28 krajów członkowskich w UE oraz dodatkowo Norwegii, Szwajcarii, Macedonii, Albanii, Islandii i Serbii. W ramach indeksu wyróżniono sześć podkategorii i każdej z nich przypisano odpowiednie wskaźniki<sup>18</sup> (tab. 5).

<sup>16</sup> *Health AT a Glance 2013. OECD Indicators*, OECD, <https://www.oecd.org/els/health-systems/Health-at-a-Glance-2013.pdf> [dostęp: 20.04.2016].

<sup>17</sup> A. Bjornberg, *Euro Health Consumer Index 2013*, Health Consumer Powerhouse 2013, s. 19.

<sup>18</sup> Tamże, s. 21.

**Tabela 5. Podkategorie i wskaźniki Europejskiego Konsumenckiego Indeksu Zdrowia (2013)**

Podkategoria	Wskaźnik
Prawa pacjenta i informacje	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prawo zdrowotne oparte na prawach pacjenta</li> <li>2. Organizacje pacjentów zaangażowane w proces decyzyjny</li> <li>3. Ubezpieczenie od niezawinionych błędów w sztuce lekarskiej</li> <li>4. Prawo do drugiej opinii</li> <li>5. Dostęp pacjenta do jego własnej dokumentacji medycznej</li> <li>6. Rejestr lekarzy z prawem wykonywania zawodu</li> <li>7. Informacja telefoniczna całodobowa lub internetowa dotycząca opieki zdrowotnej</li> <li>8. Możliwość szukania transgranicznej opieki zdrowotnej z finansowaniem przez kraj zamieszkania pacjenta</li> <li>9. Katalog świadczeniodawców z rankingiem jakości świadczonych usług</li> <li>10. Rozpowszechnianie elektronicznej dokumentacji medycznej</li> <li>11. Dostęp pacjentów do internetowej formy umawiania się na wizyty lekarskie</li> <li>12. E-recepty</li> </ol>
Dostępność (czas oczekiwania na leczenie)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dostęp do lekarza rodzinnego w tym samym dniu</li> <li>2. Bezpośredni dostęp do specjalisty</li> <li>3. Poważne nienagłe zabiegi operacyjne &lt;90 dni</li> <li>4. Leczenie przeciwnowotworowe &lt;21 dni</li> <li>5. Badanie TK &lt;7 dni</li> <li>6. Czas oczekiwania na ostrym dyżurze (SOR)</li> </ol>
Wyniki leczenia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Śmiertelność wskutek zawału serca</li> <li>2. Śmiertelność niemowląt</li> <li>3. Stosunek liczby zgonów z powodu nowotworu do liczby zachorowań</li> <li>4. Utracone potencjalne lata życia</li> <li>5. Infekcje MRSA</li> <li>6. Aborcja</li> <li>7. Depresja</li> </ol>
Zakres i zasięg świadczonych usług	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Źródła finansowania systemów opieki zdrowotnej</li> <li>2. Operacje zaćmy na 100 000 mieszkańców 65+</li> <li>3. Przeszczepy nerek na milion mieszkańców</li> <li>4. Czy opieka stomatologiczna jest włączona do oferty publicznej ochrony zdrowia?</li> <li>5. Nieformalne płacenie lekarzom</li> <li>6. Długofalowa opieka nad osobami starszymi</li> <li>7. Procent dializ wykonywanych poza szpitalami</li> <li>8. Cesarskie cięcie</li> </ol>
Zapobieganie	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Szczepienia niemowląt</li> <li>2. Ciśnienie krwi</li> <li>3. Zapobieganie paleniu</li> <li>4. Alkohol</li> <li>5. Aktywność fizyczna</li> <li>6. Niezdiagnozowana cukrzyca</li> <li>7. Szczepienie przeciwko wirusowi HPV</li> <li>8. Spożycie cukru</li> </ol>
Środki farmaceutyczne	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Refundacja leków sprzedawanych na receptę</li> <li>2. Farmakopea dostosowana do wiedzy osób niezwiązanych z służbą zdrowia</li> <li>3. Tempo wprowadzania nowych leków przeciwnowotworowych</li> <li>4. Dostęp do nowych leków (czas oczekiwania na refundację)</li> <li>5. Leki na chorobę Alzheimera</li> <li>6. Leki na schizofrenię</li> <li>7. Antybiotyki przypadające na mieszkańca</li> </ol>

Źródło: A. Bjornberg, *Euro Health Consumer Index 2013*, Health Consumer Powerhouse 2013, s. 21–22.

Biorąc pod uwagę te parametry, wyniki dla krajów UE przedstawiają się następująco (rys. 5): największą liczbę punktów uzyskała Holandia (870), następnie Dania (815), Belgia (797), Niemcy (796), Luksemburg (794) oraz Francja (777). Polska w tym rankingu

wśród 28 państw zajęła 26. miejsce (3. miejsce od końca), uzyskując w sumie 521 punktów. Największą liczbę punktów Polska uzyskała dla takich wskaźników, jak: prawo zdrowotne oparte na prawach pacjenta, dostęp pacjenta do jego własnej dokumentacji medycznej, dostęp do lekarza w tym samym dniu, niska śmiertelność z powodu zawału serca, szczepienia niemowląt, aktywność fizyczna, dostęp do nowych leków (czas oczekiwania na refundację) oraz leki na schizofrenię. Reszta wskaźników została oceniona nisko lub przeciętnie. Porównując najlepsze wyniki uzyskane w poszczególnych podkategoriach przez kraje UE w stosunku do Polski, sytuacja wygląda następująco:

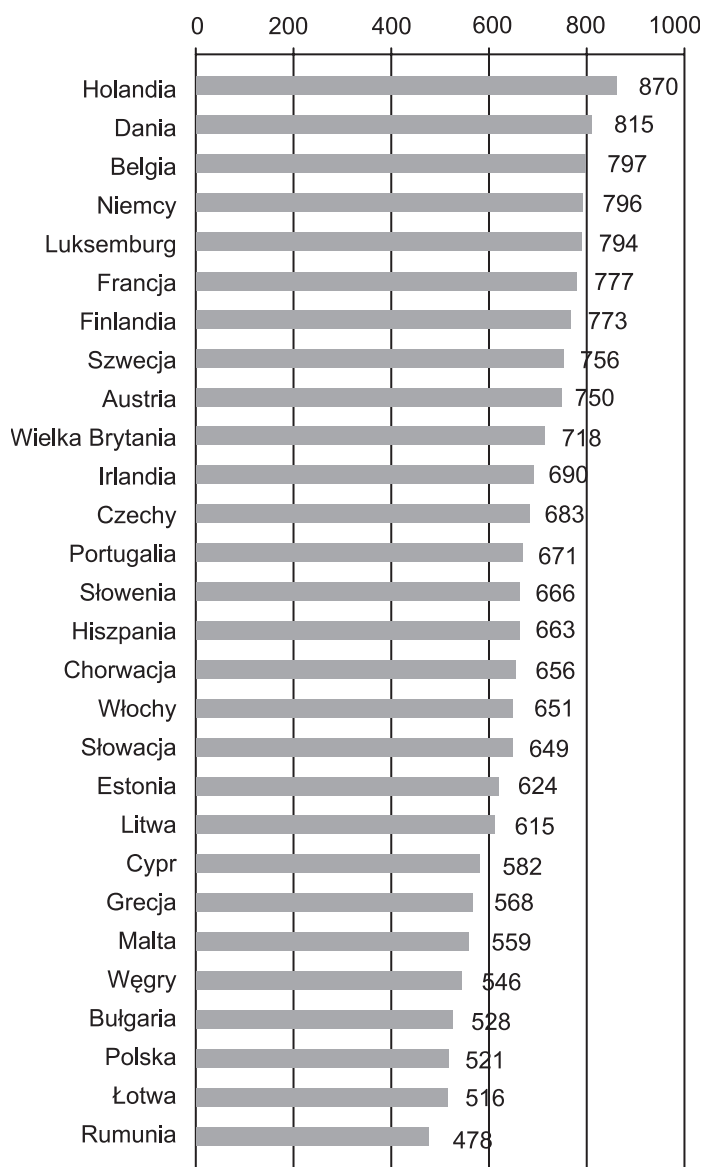
- Prawa pacjenta i informacja: najwyższy uzyskany wynik to 142 punkty (Dania, Holandia), Polska uzyskała 83.
- Dostępność (czas oczekiwania na leczenie): najwyższy uzyskany wynik to 225 (Belgia, Szwajcaria), Polska uzyskała 125.
- Wyniki leczenia: najwyższy uzyskany wynik to 250 (Islandia), Polska uzyskała 119. Wśród krajów UE tę samą największą liczbę punktów (226) w tej podkategorii uzyskały: Finlandia, Holandia i Szwecja.
- Zakres i zasięg świadczonych usług: najwyższy uzyskany wynik to 150 (Holandia), Polska uzyskała 69.
- Zapobieganie: najwyższy uzyskany wynik to 109 (Luksemburg), Polska uzyskała 68.
- Środki farmaceutyczne: najwyższy uzyskany wynik to 90 (Niemcy), Polska uzyskała 57.

Omawiany raport jest swoistym potwierdzeniem dysproporcji pomiędzy nowymi a starymi krajami UE. Kraje bogate, takie jak Holandia, Dania, Niemcy, Francja czy Belgia zdołały tak zorganizować swój system ochrony zdrowia, że prócz dobrych wyników ekonomicznych i epidemiologicznych cieszą się także zadowoleniem swoich obywateli. Na uwagę zasługują Czechy i Słowacja, które przy nieco niższych wydatkach na opiekę zdrowotną w stosunku do krajów wiodących w tym rankingu uzyskały całkiem dobry wynik. Generalnie w ogólnej opinii wyniki się poprawiły, jednak zauważono, że w niektórych krajach nadal pozostawiają wiele do życzenia, między innymi w Polsce. Jeśli jednak politycy i urzędy zajmujące się systemem opieki zdrowotnej będą wzorować się na pomysłach innych, dominujących w tym rankingu państw, to jest nadzieja, że uzyskają lepsze rezultaty (bliżej 1000 punktów) w kolejnych rankingach. Zwrócono także uwagę, że wyniki niekiedy bardziej odzwierciedlają głęboko zakorzenioną historycznie narodową i organizacyjną kulturę oraz postawę oceniających<sup>19</sup>. Na przestrzeni lat (od roku 2006 HCP wykonuje podobne badania) sytuacja w opiniach zmieniała się. Czasem nowe wskaźniki zaniżały oceny i nie wszystkie kraje utrzymały podobny rezultat w ogólnym rankingu. W 2013 roku nie pogorszyły swoich wyników następujące kraje: Holandia, Dania, Belgia, Finlandia i Litwa. Gorzej natomiast wypadły: Austria, Niemcy, Włochy, Hiszpania. Jednakże niższa pozycja nie zawsze świadczy o pogorszeniu funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej w danym kraju. W badaniach z roku 2013 sytuacja Polski wygląda nieco gorzej niż w roku 2012. Obserwując trend od roku 2006, zauważamy, iż najgorszy wynik Polska miała w roku 2007 (poniżej 500 punktów), następnie z roku na rok obserwowano sukcesywny wzrost w ocenie aż do roku 2013, w którym wynik znów był gorszy. Tymczasowy spadek w ocenie nie powinien

---

<sup>19</sup> Tamże, s. 25.

być interpretowany jako pogorszenie się polskiego systemu opieki zdrowotnej, a jedynie jako obniżenie oceny w stosunku do średniej oceny europejskiej<sup>20</sup>.



**Rysunek 5. Wyniki ogólne EHCI 2013**

Źródło: A. Bjornberg, *Euro Health Consumer Index 2013*, Health Consumer Powerhouse 2013, s. 23.

<sup>20</sup> Tamże, s. 32.



## Podsumowanie

W ogólnej ocenie kondycja polskiego systemu ochrony zdrowia na tle krajów UE prezentuje się jako bardzo przeciętna. Główne problemy to: niedofinansowanie systemu, ograniczone zasoby i starzejące się społeczeństwo. Efektem wydłużającego się czasu życia jest wzrost liczby osób starszych, nierzadko wymagających kompleksowej opieki doraźnej oraz długoterminowej. Obserwowany rosnący popyt na usługi medyczne wymaga prowadzenia aktywnej polityki zarządzania w obszarze zdrowia, będącej elementem spójnej polityki społecznej. W celu zapewnienia bezpieczeństwa pacjentów konieczne są przede wszystkim działania związane z zagwarantowaniem odpowiedniego finansowania. Istotne jest to, aby kompleksowo podchodzić do zagadnień polityki zdrowotnej oraz wspólnie ustalać priorytety i obszary działań. Należy także wziąć pod uwagę kluczową rolę promocji zdrowia, zdrowego stylu życia oraz profilaktyki chorób i zagrożeń.

## Bibliografia

- Bjornberg A., *Euro Health Consumer Index 2013*, Health Consumer Powerhouse 2013.
- Eurostat regional yearbook 2014*, Publication Office of the European Union, Luxembourg 2014.
- Health AT a Glance 2013. OECD Indicators*, OECD, <https://www.oecd.org/els/health-systems/Health-at-a-Glance-2013.pdf> [dostęp: 20.04.2016].
- Hnatyszyn-Dzikowska A., *Fundusze strukturalne UE dla systemu opieki zdrowotnej w perspektywie budżetowej 2014–2020*, [w:] I. Rudawska, E. Urbańczyk (red.), *Opieka zdrowotna. Zagadnienia ekonomiczne*, Difin, Warszawa 2012.
- Jankowiak M., *Elementy polityki zdrowotnej w prawie pierwotnym Unii Europejskiej – geneza, ewolucja, stan obecny*, Zeszyty SGH, [http://yadda.icm.edu.pl/bazhum/element/bwmeta1.element.dl-catalog-d0390012-61d2-41ef-a93d-53e0140e03ad/c/Zeszyty\\_Naukowe\\_SGH-2005-10-18-44-62.pdf](http://yadda.icm.edu.pl/bazhum/element/bwmeta1.element.dl-catalog-d0390012-61d2-41ef-a93d-53e0140e03ad/c/Zeszyty_Naukowe_SGH-2005-10-18-44-62.pdf) [dostęp: 10.08.2016].
- Key figures on Europe – 2013 digest of the online Eurostat yearbook*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2013.
- Mądrala A., *Szpitala prywatne 2014*, [http://www.szpitala.org/kongres2014/file/prezentacje/A.Madrala\\_szpitala%20prywatne.pdf](http://www.szpitala.org/kongres2014/file/prezentacje/A.Madrala_szpitala%20prywatne.pdf) [dostęp: 19.08.2016].
- Nojszewska E., *Funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia w Polsce na tle wybranych krajów europejskich*, [w:] K. Ryć, Z. Skrzypczak (red.), *Ochrona zdrowia na świecie*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
- OECD Health Statistics 2013 – Frequently Requested Data*, [www.oecd.org](http://www.oecd.org) [dostęp: 10.04.2016].
- Pikulski S., *Karnomaterialne i kryminologiczne aspekty bezpieczeństwa państwa*, UOP, Warszawa 1996.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie ustanowienia Trzeciego Programu działań Unii w dziedzinie zdrowia (2014–2020) oraz uchylające decyzję nr 1350/2007/WE, <http://eur-lex.europa.eu> [dostęp: 12.12.2016].
- Strategia Europa 2020 dla Polski, <http://ec.europa.eu> [dostęp: 12.12.2016].

*World Health Statistics 2013*, WHO, [http://www.who.int/gho/publications/world\\_health\\_statistics/2013/en/](http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/2013/en/) [dostęp: 10.04.2016].

*Zrozumieć politykę Unii Europejskiej – Zdrowie Publiczne*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2013, <http://europa.eu> [dostęp: 12.12.2016].

## Streszczenie

### Bezpieczeństwo zdrowotne Polski na tle krajów Unii Europejskiej. Próba syntezy

Celem pracy jest omówienie bezpieczeństwa zdrowotnego Polski na tle krajów Unii Europejskiej. Analizie poddano najważniejsze wskaźniki świadczące o kondycji zdrowotnej ludności w danym kraju. Wśród tych wskaźników wyróżniono: długość życia, śmiertelność niemowląt, choroby i przyczyny zgonów. Omówiono czynniki wpływające na jakość funkcjonowania systemu ochrony zdrowia, takie jak sposób zorganizowania opieki zdrowotnej oraz zasoby: finansowe, rzeczowe (szpitale, przychodnie, liczba łóżek szpitalnych) i ludzkie (kadra medyczna: lekarze, pielęgniarki, farmaceuci, dentyści). Główne problemy wymagające aktywnej polityki zarządczej w obszarze zdrowia to: niedofinansowanie systemu, ograniczone zasoby i starzejące się społeczeństwo.

**Słowa kluczowe:** zdrowie, polityka zdrowotna, bezpieczeństwo zdrowotne, wskaźniki, Unia Europejska

## Summary

### Health in Poland and in European Union countries: Towards a synthesis

This article discusses indicators of health in Poland in relation to other European Union countries. The most important indicators demonstrating the health condition of the population in a given country are analyzed. These indicators include life expectancy, infant mortality, diseases and causes of death. The article also explores the factors affecting the quality of the healthcare system, such as the way of organizing healthcare and resources: financial, material (hospitals, clinics, number of hospital beds) and human (medical staff: doctors, nurses, pharmacists, dentists). The main problems identified include the under-funding of the healthcare system, limited resources and an aging society.

**Keywords:** health, health policy, indicators, the European Union

Piotr Kudaj

Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

## Geneza i bariery e-administracji w Polsce

### Wstęp

Transformacje społeczne, ekonomiczne i technologiczne dokonujące się ostatnimi czasy na oczach milionów Polaków drastycznie zmieniały dotychczasowe realia. Katalizatorem tej metamorfozy jest w dużej mierze informacja, czyli kluczowy składnik, bez którego nowoczesne społeczeństwo XXI wieku nie potrafiłoby w pełni funkcjonować i rozwijać się<sup>1</sup>. Drugim czynnikiem jest tempo innowacji technologicznych w dziedzinie ICT<sup>2</sup>. Obecnie sektor ten jest dużo bardziej rozwinięty niż 20 lat temu. Obejmuje on bardziej zróżnicowane skupisko kategorii, takich jak: sprzęt, oprogramowanie, Internet, telefonia oraz treści, aplikacje i usługi wsparcia wśród szerokiego grona podmiotów, począwszy od gigantów korporacyjnych przez garażowych przedsiębiorców aż do indywidualnych deweloperów. Istotna zawartość i jej zastosowanie są integralnymi częściami jakości oferty, a „efekt sieci” jest kluczowy, ponieważ technologia tylko zwiększa wydajność, gdy wiele osób współdzieli do niej dostęp<sup>3</sup>.

Efektem naglej modernizacji technologii jest między innymi społeczeństwo informacyjne, na które wpływ ma w dużej mierze państwo. Obecne modele rozwoju takiej wspólnoty zakładają konieczną obecność efektywnie działającego sektora publicznego, którego klarowność i skuteczność zagwarantowana jest poprzez szerokie użycie nieustannie rozwijających się technologii informatycznych<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> E. Ziemia, *Miejsce e-administracji w kreowaniu społeczeństwa informacyjnego – teoria i praktyka*, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice 2012, s. 331.

<sup>2</sup> ICT (ang. Information and communication technologies) – technologie informacyjno-komunikacyjne.

<sup>3</sup> W. J. Kramer, B. Jenkins, R. S. Katz, *The Role of the Information and Communications Technology Sector in Expanding Economic Opportunity*, Harvard University, Cambridge 2007, s. 6.

<sup>4</sup> E. Baracz, *Informatyzacja administracji publicznej w Polsce w świetle polityki społeczeństwa informacyjnego UE*, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Rzeszów 2013, s. 835–836.

## Pojęcie e-administracji

Proces nieustannej globalizacji zmienia na nowo kształt dotychczasowej rzeczywistości. W jej wyniku dziedziny życia obywateli, takie jak gospodarka, polityka czy kultura ulegają nieodwracalnej metamorfozie. Przede wszystkim zachodzą zmiany w aspekcie komunikacyjnym. Aktualne trendy jednoznacznie wskazują na wzrost znaczenia technologii informacyjno-komunikacyjnych. Sytuacja ta wynika z nagłego rozwoju technologii informatycznych przeznaczonych zarówno do wykorzystywania w sferze publicznej, jak i dla potrzeb indywidualnych każdego człowieka. Dzięki stosowaniu podobnych rozwiązań dotychczasowe przeszkody i utrudnienia w procesie komunikacji, takie jak czas i dystans, odchodzą w zapomnienie. Nowo ukształtowana rzeczywistość stwarza niemożliwe wcześniej do osiągnięcia warunki rozwoju i znacząco wpływa na poprawę jakości egzystencji obywateli. Inkorporacja rozwiązań z zakresu ICT do społeczeństwa skutkuje utworzeniem się społeczeństwa informacyjnego, które za pomocą nowych narzędzi wypiera poprzedni model społeczeństwa w zakresie wydajności. Taka transformacja wspólnoty, w trybie naturalnej ewolucji, rodzi nowe zapotrzebowania w codziennym życiu ich członków, które powinny być rozwiązywane w sposób niezwłoczny i nieskomplikowany<sup>5</sup>.

Zmiany wywołane rozwojem oraz ekspansją nowych technologii, w tym ICT, oddziałują również na administrację publiczną, która jest fundamentalnym nurtem dla administracji cyfrowej. Wśród wielu koncepcji dotyczących administracji publicznej jest zgodność co do tego, że jest ona postrzegana jako bezstronny realizator. Można ją zdefiniować jako odpowiedzialną za tworzenie i wdrażanie polityki publicznej. Jest połączeniem strategii zarządzania opartych na planowaniu, organizowaniu, kierowaniu, koordynowaniu i kontrolowaniu. Obejmuje praktyki behawioralnie przyjęte na podstawie dziedzin, takich jak psychologia i socjologia. Wszystkie te strategie i praktyki są stosowane w ramach demokratycznej odpowiedzialności<sup>6</sup>.

Energicznie ewoluujące społeczeństwo informacyjne egzekwuje między innymi od administracji publicznej konieczność modernizacji poprzez wprowadzanie nowych rozwiązań zarządzania informacjami oraz sposobów realizacji zobowiązań wpisujących się w kanon nowo powstałych potrzeb. Oprócz obywateli oczekujących bardziej zaawansowanych i przyjaznych metod załatwiania spraw administracja publiczna musi też odpowiadać na trendy międzynarodowe, nie ignorując konkurencji i dostosowując się do obowiązujących standardów<sup>7</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania na temat aspektów wpływających na cyfryzację administracji, można zaproponować następującą uproszczoną definicję e-administracji: jest to zastosowanie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) do realizacji usług świadczonych przez administrację publiczną<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> A. Aleksiejczuk, K. Sachpazidu-Wójcicka, *Determinanty rozwoju e-usług w administracji publicznej w Polsce*, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2015, s. 33.

<sup>6</sup> M. Holzer, R. W. Schweser, *Public Administration: An introduction*, M. E. Sharpe Inc., New York 2011, s. 32.

<sup>7</sup> Tamże, s. 33.

<sup>8</sup> B. Kozłowska, *Miejsce dla obywateli: e-administracja*, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego, Warszawa 2010, s. 6.

Jednakże pojęcie e-administracji jest bardziej złożone. Do dyskusji nad nim włączają się uczeni, Komisja Europejska, OECD<sup>9</sup> i wiele podmiotów. Pomimo to nie wypracowano jednomyślnie uniwersalnego brzmienia dla tego, czym jest e-administracja<sup>10</sup>. Bank Światowy definiuje cyfryzację administracji jako wykorzystywanie przez agencje rządowe technologii informacyjnych (takich jak sieci rozległe<sup>11</sup>, Internet i przenośne urządzenia komputerowe), które mają zdolność do przekształcania stosunków z obywatelami, przedsiębiorstwami i innymi jednostkami rządu. Technologie te mogą służyć do wielu różnych celów: lepsze dostarczanie usług publicznych dla obywateli, lepsze relacje z biznesem i przemysłem, upodmiotowienie obywateli poprzez dostęp do informacji albo bardziej efektywne zarządzanie rządem. Uzyskanymi korzyściami mogą być: mniejsza korupcja, większa przejrzystość, większa wygoda, wzrost przychodów i/lub obniżenie kosztów<sup>12</sup>.

Na potrzeby niniejszego artykułu autor przyjmuje definicję zaproponowaną przez E. Ziembę, według którego e-administracja „jest to wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz dokonanie transformacji organizacyjnych, procesowych, prawnych, kompetencyjnych i kulturowych w urzędach administracji publicznej, w celu udostępnienia drogą elektroniczną usług publicznych różnym interesariuszom (przedsiębiorcom, obywatelom oraz pracownikom urzędów)”<sup>13</sup>.

Chcąc lepiej zrozumieć, czym jest e-administracja, należy wyjaśnić, co to jest IT. IT obsługuje dane do wytworzenia informacji. Kolejnym krokiem jest świadomość, że systemy e-administracji są systemami informatycznymi. W ich sercach znajdują się dane oraz informacje (te drugie są zdefiniowane jako dane, które zostały przetworzone tak, aby były użyteczne dla odbiorcy). Są one obsługiwane przez cyfrowe (a czasem niecyfrowe) technologie informacyjne. Mimo to nie są to wystarczające składniki, które pozwalałyby mówić o powstaniu systemu. System to zbiór elementów, które funkcjonują i mają swój cel. Aby zrozumieć zagadnienie e-administracji jako systemu informatycznego, należy uwzględnić aspekt działania i celowości. Jest to możliwe tylko wówczas, kiedy do całego równania doda się czynnik ludzki. Aby cyfrowa administracja mogła sprawnie działać, konieczne jest postrzeganie jej jako czegoś więcej niż technicznych elementów IT. Składają się na nią: technologia, informacje, ludzie (którzy nadają systemowi celowość działania i znaczenie) oraz podejmowane procesy robocze<sup>14</sup>.

Na tej podstawie można stworzyć podstawowy model e-administracji, który został pokazany na rysunku 1.

<sup>9</sup> OECD (ang. Organization for Economic Co-operation and Development) – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

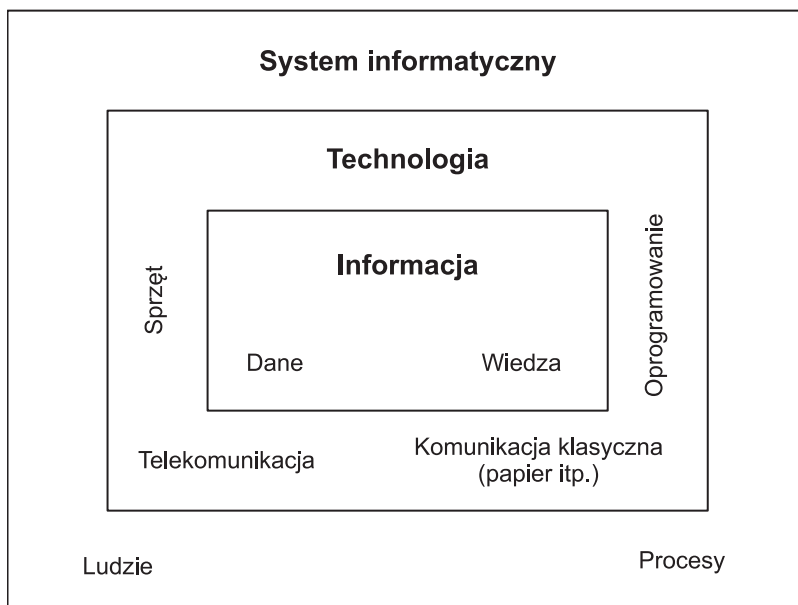
<sup>10</sup> E. Ziembę, *Miejsce e-administracji...*, dz. cyt., s. 338.

<sup>11</sup> Sieć rozległa (ang. WAN – Wide Area Network) – sieć komputerowa wykraczająca zasięgiem poza miasto, kraj czy kontynent.

<sup>12</sup> The World Bank, *e-Government*, <http://www.worldbank.org/en/topic/ict/brief/e-government> [dostęp: 2.01.2017].

<sup>13</sup> E. Ziembę, *Miejsce e-administracji...*, dz. cyt., s. 338.

<sup>14</sup> R. Heeks, *Implementing and Managing EGovernment: An international text*, SAGE Publications, London 2006, s. 4.



**Rysunek 1. E-administracja jako system informatyczny. Widok strukturalny**

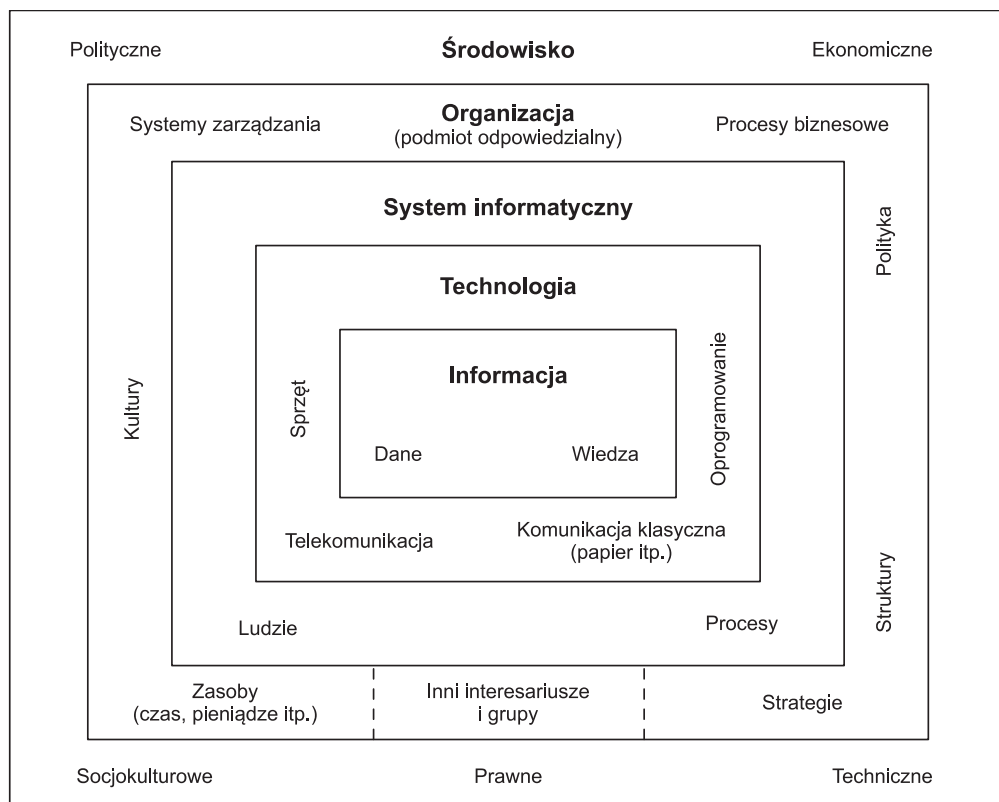
Źródło: opracowanie i tłumaczenie własne na podstawie R. Heeks, *Implementing and Managing EGovernment: An international text*, SAGE Publications, London 2006, s. 4.

Rysunek 1 przedstawia podstawowy obraz struktury e-administracji jako systemu informatycznego. Zawiera wszystkie kluczowe elementy, jednak nie jest kompletny. Systemy cyfrowej administracji nie są pozostawione same sobie, większość z nich jest osadzona w organizacjach sektora publicznego, które na przykład świadczą usługi w zakresie systemów zarządzania i środków organizacyjnych, obsługując e-administrację. Podmioty te niosą ze sobą również czynniki kulturowe oraz środowisko polityczne, w których e-administracja funkcjonuje. Wiele systemów e-administracji dociera także do innych grup (obywateli, przedsiębiorstw) oraz innych instytucji publicznych. Z kolei wszystkie te grupy i organizacje same są osadzone w środowiskach instytucjonalnych, dając szerszy zakres prawa i wartości, systemów ekonomicznych i innowacji technologicznych, które wpływają zarówno na różne podmioty i grupy, jak i systemy, łącznie z systemami e-administracji, które im służą<sup>15</sup>.

E-administracja to nie tylko usługi zewnętrzne, przewidziane dla obywateli i innych podmiotów. Obejmuje ona swoim zakresem również aktywność pomiędzy odrębnymi urzędami oraz jednostkami organizacyjnymi jednego urzędu. Niemożliwe jest, aby każda z usług administracji publicznej została zrealizowana w sposób cyfrowy przy użyciu narzędzi ICT. Do takich zadań należą między innymi gospodarowanie odpadami komunalnymi czy funkcjonowanie przedszkola, oparte na kontakcie osobistym między klientem a świadczącym usługę. W związku z tym cyfryzacji i modernizacji uległy głównie te usługi administracji publicznej, w których kontakt bezpośredni z osobą świadczącą usługę nie jest konieczny, czyli na przykład wydawanie zaświadczeń, licencji, zezwoleń lub płacenie podatków.

<sup>15</sup> Tamże, s. 5.

Pomimo że czynnik ludzki jest niezbędny do realizacji niektórych zadań, to rozwiązania z zakresu ITC mogą w pewnym stopniu pomagać czy wspierać tę realizację. Przykładem takich usług jest rejestracja pacjentów w placówkach opieki zdrowotnej lub przesyłanie informacji na temat wyników badań<sup>16</sup>.



**Rysunek 2. Pełny model systemów e-administracji**

Źródło: opracowanie i tłumaczenie własne na podstawie R. Heeks, *Implementing and Managing EGovernment: An international text*, SAGE Publications, London 2006, s. 5.

W oparciu o wykorzystanie technologii ICT można wyróżnić cztery rodzaje e-administracji, ułatwiającej relacje między rządem i interesariuszami:

- na linii administracja–obywatel (realizowanie potrzeb obywateli),
- na linii administracja–przedsiębiorstwo (strategie wykorzystania ICT do ułatwienia interakcji administracji z sektorem prywatnym w celu zamawiania towarów i usług oraz koordynowania transakcji od firm prywatnych),
- na linii administracja–pracownik (koordynowanie operacji wewnętrznych i poprawy macierzystej wydajności procesów biznesowych),

<sup>16</sup> B. Kozłowska, *Miejsce dla obywateli...*, dz. cyt., s. 6.



- na linii administracja–administracja (świadczenie usług poprzez współpracę między jednostkami administracji publicznej)<sup>17</sup>.

Korzyści wynikające z e-administracji można ogólnie scharakteryzować jako wchodzące w zakres jednej z dwóch wzajemnie niewykluczających się kategorii: poprawy funkcjonowania zarządzania lub zwiększenia uczestnictwa. Wśród najbardziej zauważalnych zalet wymienia się<sup>18</sup>:

- polepszenie koordynacji polityki Unii Europejskiej i prawodawstwa z szansą na stworzenie dobrze skomunikowanego wewnętrznie rządu działającego celowo i skutecznie,
- bardziej wydajne i efektywne wykorzystanie zasobów w czasie, gdy rząd działa pod presją ograniczania swoich wydatków i zmniejszenia obciążeń podatkowych nakładanych na obywateli i przedsiębiorstwa,
- ułatwienie dostępu do informacji generowanych przez szereg organizacji i agencji UE, których rozpowszechnianie pozwala na konsultacje i indywidualne lub zbiorowe uczestnictwo,
- stwarzanie obywatelom warunków do przeprowadzania bardziej skutecznego, przejrzystego, ilościowego i jakościowego audytu rządu,
- wkład w pogłębianie równości między wszystkimi obywatelami,
- transformacja dotychczasowych ścieżek interakcji pomiędzy obywatelami a organem administracji oraz tworzenie bardziej bezpośredniej i aktywnej cyfrowej demokracji.

ICT dostarcza narzędzi do szybszego i skuteczniejszego przetwarzania danych w administracji publicznej, w ten sposób wydajne usługi publiczne mogą doprowadzić do znacznych oszczędności kosztów lub rozwoju nowych rodzajów usług w tej samej cenie. W 2012 roku Komisja Europejska oszacowała, że wszystkie organy administracji publicznej UE z wykorzystaniem procedur e-zamówień mogłyby zaoszczędzić co najmniej 100 miliardów euro rocznie i e-administracja mogłaby zredukować koszty o 15–20%. W związku z powyższym cyfryzacja administracji rozpatrywana jest również w aspekcie finansowym, gdyż wdrażana za pomocą różnych strategii przynosiłaby oszczędności. Jedną z takich strategii są usługi „domyślnie cyfrowe”<sup>19</sup>. Usługi te zostały zaprojektowane od początku w sposób atrakcyjny i użyteczny sposób, tak by wszystkie osoby mogły używać ich komfortowo. Oznacza to, że zdecydowana większość aktywności będzie przetwarzana elektronicznie. Tylko niewielka część obywateli będzie potrzebowała kontaktu z administracją za pośrednictwem korespondencji listownej, interakcji osobistej w urzędzie lub przez telefon<sup>20</sup>.

Wprowadzenie e-administracji to nie tylko oszczędności, ale również ograniczenie wszelkich błędów spowodowanych błędem ludzkim. Zautomatyzowanie i zmodernizowanie funkcjonowania urzędu daje przede wszystkim możliwość natychmiastowej oraz nieograniczonej wymiarem godzin reakcji w razie jakichkolwiek pilnych kwestii, jak na przykład potwierdzenie danych wprowadzonych w formularzu. Obywatele, korzystając z takich usług,

<sup>17</sup> J. P. Gant, *Electronic Government for Developing Countries*, International Telecommunication Union 2008, s. 16–18.

<sup>18</sup> P. G. Nixon, V. N. Koutrakou, *E-government in Europe: Re-booting the state*, Routledge, New York 2007, s. 21.

<sup>19</sup> Domyślnie cyfrowe (ang. Digital by default) – tłumaczenie własne.

<sup>20</sup> R. Davies, *eGovernment: Using technology to improve public services and democratic participation*, European Parliamentary Research Service 2015, s. 4.

stają się samodzielni i mogą bezpośrednio wpływać na przebieg swoich spraw i go śledzić. Poziom zadowolenia obywateli rośnie w wyniku niższych cen usług oraz dostępu do szerszego zakresu informacji. Ponadto przyspieszone zostają formalności wskutek wysokiego stopnia integracji poszczególnych aplikacji, ponieważ wyeliminowana jest konieczność każdorazowego podawania danych przy wypełnianiu formularzy<sup>21</sup>.

Poniższa tabela podsumowuje korzyści i koszty wdrożenia e-administracji w ujęciu finansowym i niefinansowym. Na kwestii obciążeń wynikających z cyfryzacji sektora publicznego autor skupi się w dalszej części artykułu.

**Tabela 1. Efekty finansowe i niefinansowe e-administracji**

Efekty	Administracja publiczna	Klienci
	Koszty	
Finansowe	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zakup sprzętu i infrastruktury</li> <li>– zmiana struktury zatrudnienia</li> <li>– koszty usług zewnętrznych</li> <li>– koszty operacyjne</li> <li>– koszty utrzymania</li> <li>– marketing i reklama</li> <li>– system bezpieczeństwa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– rzeczywisty koszt dostępu do Internetu</li> </ul>
	Korzyści	
	Oszczędności związane z: <ul style="list-style-type: none"> <li>– dostawą usług</li> <li>– redukcją personelu</li> <li>– redukcją powierzchni biurowej</li> <li>– materiałami biurowymi</li> <li>– redukcją zatrudnienia na stanowiskach nisko-wykwalfikowanych</li> </ul>	Oszczędności związane z: <ul style="list-style-type: none"> <li>– przygotowaniem i wysyłką dokumentów w formie papierowej</li> <li>– dojazdem do urzędu</li> <li>– tańszymi usługami</li> </ul>
Niefinansowe	Koszty	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– szkolenie</li> <li>– czas potrzebny na digitalizację danych</li> <li>– reorganizacja wewnętrzna i zewnętrzna urzędu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– poznanie systemu</li> </ul>
	Korzyści	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– usprawnienie obiegu dokumentu</li> <li>– skrócenie czasu załatwiania spraw</li> <li>– efektywna komunikacja z obywatelami</li> <li>– usprawnienie struktury organizacyjnej</li> <li>– redukcja zatłoczenia obiektów</li> <li>– ograniczenie liczby skarg i zażaleń</li> <li>– szybsze inkasowanie należności publicznych</li> <li>– tworzenie nowych usług</li> <li>– łatwiejsza kontrola</li> <li>– zmniejszenie poziomu biurokracji</li> <li>– większa przejrzystość działania urzędu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– oszczędność czasu w dostępie do urzędu</li> <li>– krótszy czas załatwiania spraw</li> <li>– większa samodzielność</li> <li>– lepszy dostęp do monitoringu spraw</li> <li>– wygody dostępu do usług</li> <li>– lepszy dostęp do większej liczby informacji</li> <li>– zintegrowany proces aplikacji i załatwiania spraw</li> </ul>

Źródło: Brodnicki K., Kubiszewska K., Tymoszek E., *E-administracja w ujęciu jakościowym i finansowym*, „Zarządzanie i Finanse” 2012, s. 62.

<sup>21</sup> K. Brodnicki, K. Kubiszewska, E. Tymoszek, *E-administracja w ujęciu jakościowym i finansowym*, „Zarządzanie i Finanse” 2012, nr 3(3), s. 62.

## Geneza i rozwój e-administracji

Za faktyczny początek historii e-administracji w Polsce można przyjąć rok 2000<sup>22</sup>, kiedy to miały miejsce dwa przełomowe wydarzenia dla polskiej cyfryzacji: uchwalenie ustaw o dostępie do informacji publicznej, a także o podpisie elektronicznym oraz przygotowanie planu rozwoju ePolska<sup>23</sup>.

EPolska to plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001–2006. Program ten bazował na europejskim rozwiązaniu „eEurope 2002 – An Information Society for All”, którego przeznaczeniem była intensyfikacja starań na rzecz transformacji społeczeństwa europejskiego w Globalne Społeczeństwo Informacyjne. Za jego pomocą Komisja Europejska dążyła do poprawienia pozycji europejskiej gospodarki. Na skutek jego działania prognozowano pozytywny wpływ na liczbę zatrudnienia, wydajność pracy, atrakcyjność europejskich wyrobów na globalnym rynku, jak również korzystny wpływ na europejską przestrzeń społeczno-gospodarczą. EPolska zakładała następujące cele główne<sup>24</sup>:

- przygotowanie społeczeństwa polskiego do szybkich przemian technologicznych, społecznych i gospodarczych związanych z tworzeniem się społeczeństwa informacyjnego,
- dostosowanie regulacji prawnych do wymagań szybkiego postępu technologicznego i ery społeczeństwa informacyjnego,
- przygotowanie społeczeństwa polskiego do wyzwań nowego rynku pracy oraz nowych metod pracy,
- dostosowanie gospodarki narodowej do wymagań globalnej gospodarki elektronicznej poprzez wprowadzenie odpowiednich regulacji prawnych,
- stworzenie przejrzystych i przyjaznych obywatelowi struktur administracji publicznej na miarę otwartego społeczeństwa informacyjnego za pomocą narzędzi wykorzystujących technologie informacyjne i komunikacyjne,
- stworzenie warunków dla trwałego i zrównoważonego rozwoju regionalnego z uwzględnieniem nowoczesnych technik społeczeństwa informacyjnego,
- wzrost innowacyjności gospodarki w celu poprawy jej konkurencyjności,
- zapewnienie wsparcia dla gospodarki elektronicznej przez zaplecze naukowe w celu lepszego wykorzystania szans, jakie oferuje model społeczeństwa informacyjnego,
- szeroka promocja kultury polskiej.

W latach 2003–2006 program „Wrota Polski” został uznany za pierwszoplanowy cel w procesie cyfryzacji administracji publicznej<sup>25</sup>. Było to podejście, mające urzeczywistnić zadania wyznaczone przez program „eEurope 2005”, do których zalicza się przede wszystkim

---

<sup>22</sup> Europejska historia e-Government, <http://www.spoleczenstwoinformacyjne.pl/artykuly/11,180,europejska-historia-e-government> [dostęp: 3.01.2017].

<sup>23</sup> B. Kozłowska, *Miejsce dla obywateli...*, dz. cyt., s. 9.

<sup>24</sup> ePolska. Plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001–2006, Ministerstwo Gospodarki, s. 5.

<sup>25</sup> P. Kmiecik, *Cyfryzacja administracji publicznej w Polsce*, [http://www.nowastrategia.org.pl/cyfryzacja/#\\_ftn14](http://www.nowastrategia.org.pl/cyfryzacja/#_ftn14) [dostęp: 3.01.2017].

postęp e-administracji oraz dostęp do szerokopasmowego Internetu<sup>26</sup>. Odnoszono się do niego jako do programu, a nie projektu, ponieważ ustawodawstwo nie przewidywało ani nie precyzowało w tamtym czasie pojęcia projektu informatycznego. Używano również tego określenia ze względu na fakt, że nie jest to zakończona inicjatywa, ale otwarty plan z możliwością dokonania modyfikacji wynikających z czynników prawnych, technologicznych. Postrzegano go także jako efekt głosu społeczeństwa. Użyte nazewnictwo miało też wymiar symboliczny – wskazywało na otwartość Polski w zakresie możliwości cyfryzacyjnych<sup>27</sup>.

Zanim przedstawiono wczesną wersję założeń projektu, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego został lokalnym prekursorem e-administracji w Polsce, podejmując działania w zakresie tworzenia regionalnych wrót. Pod koniec 2002 roku miało miejsce oficjalne uruchomienie informacyjnej platformy Małopolski, która powstała z myślą o obywatelach i przedsiębiorcach, udostępniała regionalne zasoby informacyjne oraz umożliwiała działalność urzędów administracji publicznej. Małopolska otrzymała w tym zakresie wsparcie od Ministerstwa Nauki i Informatyzacji, a następnie od Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>28</sup>.

Program mierzył się z licznymi problemami i stopniowo wizja „Wrót Polski” ewoluowała w spójny zbiór prac mających na celu faktyczne uruchomienie scyfryzowanej administracji publicznej. Efektem tej przemiany był przedstawiony w 2005 roku projekt Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej<sup>29</sup>. ePUAP to jednolita i ogólnopolska platforma teleinformatyczna pozwalająca na komunikację obywateli oraz przedsiębiorców z urzędami administracji publicznej oraz wewnętrznie pomiędzy nimi<sup>30</sup>. Doprowadzenie do utworzenia tego projektu, poprzez realizację nowego stanu prawnego, było możliwe w dużej mierze dzięki Ustawie z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>31</sup>.

Nowa ustawa między innymi zdefiniowała pojęcia<sup>32</sup>, co umożliwiło legalne wykorzystywanie systemów w administracji publicznej oraz stanowiło ważne posunięcie w kierunku formalnego ustanowienia projektów w sektorze publicznym<sup>33</sup>:

- projekt informatyczny o publicznym zastosowaniu – określony w dokumentacji zespół czynności organizacyjnych i technicznych mających na celu zbudowanie, rozbudowanie lub unowocześnienie systemu teleinformatycznego używanego do realizacji zadań publicznych, świadczenie usług dotyczących utrzymania tego systemu lub opracowanie procedur realizowania zadań publicznych drogą elektroniczną,

<sup>26</sup> Projekt „Wrota Polski”, <http://www.money.pl/gospodarka/ngospodarka/ebiznes/arttykul/projekt-wrota-polski,175,0,168623.html> [dostęp: 3.01.2017].

<sup>27</sup> A. Kaczorowska, *Polskie e-usługi jako wynik zarządzania poprzez projekty w sektorze administracji publicznej*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2011, s. 43.

<sup>28</sup> Tamże, s. 44.

<sup>29</sup> K. Kardasz, K. Zapolska, *Cofola 2011. The Conference Proceedings: Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej*, Masaryk University, Brno 2011, s. 2.

<sup>30</sup> Co to jest ePUAP, [https://epuap.gov.pl/wps/wcm/connect/epuap2/PL/Strefa+Urzednika\\_Pomoc/Co+to+jest+ePUAP/](https://epuap.gov.pl/wps/wcm/connect/epuap2/PL/Strefa+Urzednika_Pomoc/Co+to+jest+ePUAP/) [dostęp: 3.01.2017].

<sup>31</sup> K. Kardasz, K. Zapolska, *Cofola 2011...*, dz. cyt., s. 3.

<sup>32</sup> Art. 3, par. 6, 7 i 8 Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, tekst jednolity Dz. U. 2017, poz. 570.

<sup>33</sup> A. Kaczorowska, *Polskie e-usługi...*, dz. cyt., s. 45.

- ponadsektorowy projekt informatyczny – projekt informatyczny o publicznym zastosowaniu, którego zakres przedmiotowy dotyczy spraw należących do właściwości więcej niż jednego działu administracji rządowej,
- sektorowy projekt informatyczny – projekt informatyczny o publicznym zastosowaniu, którego zakres przedmiotowy dotyczy spraw należących do właściwości jednego działu administracji rządowej.

Kolejnym istotnym z punktu widzenia polskiej e-administracji krokiem była „Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski w latach 2007–2013 oraz perspektywistyczna prognoza transformacji społeczeństwa informacyjnego do roku 2020”. Była to kontynuacja planów i strategii wdrażanych przez plan ePolska. Stwierdzono wówczas, że Polska w zakresie kondycji infrastruktury niezbędnej do rozwoju i funkcjonowania e-administracji oraz jakości udostępnianych elektronicznych usług wypada słabiej od średniego poziomu w Europie. W odpowiedzi na ten problem zwiększenie wydatków do porównywalnego poziomu przeciętnej stopy rozwoju dla krajów UE nie jest dostateczne. Skutkowałoby to włączeniem środków budżetowych w aktywność rozpoczynającą oraz pobudzającą.

Wskazywałoby to ponadto na konieczność utworzenia podstaw prawnych, istotnych z perspektywy postępu społeczeństwa informacyjnego. Strategia wyszczególnia następujące płaszczyzny dla tych aktywności<sup>34</sup>:

- rozwoju systemu powszechnie dostępnych usług elektronicznych w administracji publicznej, biznesie i ochronie zdrowia,
- stymulacji tworzenia i rozwoju polskich zasobów cyfrowych w Internecie, w szczególności zasobów o istotnym znaczeniu dla konkurencyjnej pozycji polskiej gospodarki w UE, rozwoju przedsiębiorczości oraz zwiększenia spójności społecznej i gospodarczej,
- rozwoju infrastruktury teleinformatycznej państwa, w szczególności zapewnienia powszechnego szerokopasmowego dostępu do Internetu, usług świadczonych drogą elektroniczną i dostępnych w nim treści,
- rozwoju umiejętności niezbędnych do aktywnego i twórczego uczestnictwa w usługach społeczeństwa informacyjnego, w szczególności adaptacja systemu edukacyjnego do potrzeb gospodarki opartej na wiedzy.

Następnym rozdziałem w rozwoju cyfryzacji administracji publicznej jest opublikowanie w 2012 roku raportu *Polska 2.0. Nowy start dla e-administracji* przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. Czołową koncepcją nowej strategii jest informatyzacja zintegrowana, czyli taka, gdzie implementacja systemów informatycznych musi być podporządkowana przepływowi informacji w państwie, a nie na odwrót. Nowa wizja kładzie większy nacisk na procesy w administracji oraz na usługi, które świadczy, niż na projekty informatyczne<sup>35</sup>. W dokumencie Ministerstwo zauważa, że administracja państwowa zdobyła duże pokłady doświadczenia, przede wszystkim za sprawą projektów unijnych. Z drugiej strony wskazuje się na niski poziom współdziałania pomiędzy poszczególnymi jednostkami. Pomimo informatyzacji podmioty administracji wydają się od siebie odizolowane za sprawą braku

<sup>34</sup> *Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013 oraz perspektywistyczna prognoza transformacji społeczeństwa informacyjnego do roku 2020*, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, s. 4–5.

<sup>35</sup> A. Gontarz, *Raport Państwo 2.0, czyli nowa wizja informatyzacji państwa*, <http://www.computerworld.pl/news/382184/Raport.Panstwo.2.0.czyli.nowa.wizja.informatyzacji.panstwa.html> [dostęp: 3.01.2017].

koordynacji pomiędzy projektami cyfryzacyjnymi. Drugą zidentyfikowaną przyczyną problemów polskiej e-administracji jest bagatelizowanie dokonywanych przez cyfryzację zmian i jej potencjału poprzez wąskie spojrzenie na nią. W związku z powyższym raport wyszczególnia cztery podstawowe zasady<sup>36</sup>:

- logiczny i skuteczny obieg informacji,
- nacisk na procesy i usługi, a nie na projekty informatyczne,
- przejrzysta i efektywna informatyzacja dzięki najlepszej możliwej relacji wyników do zaangażowanych nakładów,
- państwo neutralnie technologiczne poprzez dostosowywanie działań eliminujących wykluczenie.

Aktualnie obowiązująca strategia rozwoju cyfryzacji państwa została opublikowana w październiku 2016 roku. „Program Zintegrowanej Cyfryzacji Państwa” kontynuuje wizję zintegrowanej informatyzacji rozpoczętej w poprzednim planie rozwoju e-administracji. Przeznaczeniem programu jest utworzenie jednolitego, racjonalnego i wydajnego systemu informacyjnego państwa, który będzie gwarantował możliwość świadczenia usług o korzystnym stosunku jakości do ceny na szczeblu krajowym i europejskim. Ministerstwo będzie dążyło do osiągnięcia koordynacji aktualnych i przyszłych systemów informatycznych, wykluczając powtarzające się zastosowania. Ponadto dokument skupia się na eliminacji barier uniemożliwiających korzystanie z najnowszych rozwiązań w obrębie administracji publicznej oraz utworzenie spójnej cyfrowej gospodarki poprzez ograniczenie fragmentacji<sup>37</sup>.

„Program Zintegrowanej Cyfryzacji Państwa” poświęca dużą uwagę kwestii dotychczasowej niegospodarności nakładów finansowych. Wskazuje, że proces cyfryzacji trwa już niespełna dziesięć lat i pochłonął 4 miliardy złotych, nie przynosząc przy tym spodziewanych skutków. Ponadto w Polsce funkcjonują obecnie 134 Centra Przetwarzania Danych, podczas gdy najpopularniejszy i największy serwis społecznościowy na świecie posiada 4 takie centra. Raport zauważa powyższe oraz inne przykłady dysfunkcji polskiej e-administracji i poprzez zaprezentowane centralizacyjne podejście Ministerstwo Cyfryzacji chce dążyć do ograniczania liczby podobnych błędów.

## Bariery w rozwoju cyfryzacji administracji

Przy poddaniu analizie historii rozwoju kierunków e-administracji można zaobserwować, że stosowana retoryka zmian technologicznych nie zawsze przekłada się na ich udaną implementację. Technologia to narzędzie, które może wspomagać rozwój społeczeństwa, ale samo z siebie nie zapewni rozwiązań dla problemów w zakresie nierówności, władzy, demokracji i sprawiedliwości. Przyjmuje się, że każdy pogląd, jakoby Internet był z natury demokratyczny jest znaczącym uproszczeniem. Każde proponowane wdrożenie instrumentu z dziedziny ICT w obrębie e-administracji musi zostać przeanalizowane pod kątem ogólnego dobra publicznego. Nie powinno się automatycznie zakładać, że jakiekolwiek zmiany w obrębie cyfryzacji administracji przyniosą korzyści bez wcześniejszego udowodnienia

<sup>36</sup> *Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012, s. 2–3.

<sup>37</sup> *Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa*, Ministerstwo Cyfryzacji, Warszawa 2016, s. 6.



tych przekonań. Mimo iż postęp technologiczny może rozwiązać niektóre problemy administrowania, nie może zaproponować recepty na wszystkie trudności. E-administracja może przyczynić się do powstania lub ujawnienia całkowicie nowych problemów<sup>38</sup>.

Postęp technologiczny i dostępność nowych dostawców na rynku doprowadziły do pojawienia się mnogości rozwiązań technicznych umożliwiających radzenie sobie z istniejącymi problemami. Rządy stoją przed wyzwaniem wspierania rozwoju e-administracji, podczas gdy nadal istnieje duża niepewność w zakresie szybko postępujących zmian technologicznych i trudno jest szczegółowo przewidzieć skutki przyszłych polityk. Nowe technologie są atrakcyjne, ponieważ często obiecują lepsze rozwiązania i zachęcające możliwości zmian biznesowych. Częściej jednak zapewniają rozwiązania, które umożliwiają organizacji wdrożenie technologii informacyjnej bez konieczności zmian dotychczasowych procesów biznesowych. Organizacje sektora publicznego nieustannie starają się rozwijać systemy oparte na nowych technologiach. Doświadczenie pokazuje jednak, że systemy zbudowane na wschodzących i nieznanach technologiach są bardzo podatne na uszkodzenia. W niektórych przypadkach potencjalne korzyści mogą przysłonić ogromne zagrożenia, najczęściej tak nie jest<sup>39</sup>.

Pomimo upływu 16 lat od pierwszych ruchów mających wprowadzić e-usługi w codzienność obywateli poziom rozwoju cyfrowych usług świadczonych przez urzędy administracji publicznej oraz ich dojrzałość są na niedostatecznym poziomie. Przyczyniło się do tego planowanie o charakterze częściowym, jednowymiarowym i skupiającym się jedynie na sytuacji bieżącej. Powyższy stan jest bezpośrednim efektem masowych wdrożeń odrębnych projektów kierujących pojedynczymi działami administracji publicznej, funkcjonujących w całkowitej separacji od pozostałych programów wymagających komunikacji między nimi. Raport aktualnie obowiązującej strategii cyfryzacji państwa definiuje takie rozwiązania jako „wyspowe”, które spełniały pewne funkcje tylko w obrębie działającego działu, podczas gdy zachodzi konieczność komunikacji między wszystkimi systemami. Jednostki administracji publicznej normowane kilkoma różnymi aktami prawnymi zmuszane są do nawiązywania kompleksowej kooperacji ze względu na brak zdolności ich systemów do wzajemnego informowania<sup>40</sup>.

Rosnąca dostępność Internetu i możliwości, jakie oferuje, spowodowały, że stał się nieodzownym narzędziem używanym w płaszczyźnie społecznej. Pozwala na komunikację z innymi, uzyskanie dostępu do informacji oraz na wykonywanie wielu czynności bez obowiązku opuszczania domu. Nowe technologie, takie jak Internet, wpływają na poprawę poziomu życia w społeczeństwie informacyjnym. Telekomunikacja w obecnym stanie to warunek konieczny pełnego i sprawnego funkcjonowania w społeczeństwie. Coraz trudniej jest uczestniczyć w wymiarze kulturowym czy zawodowym bez takich instrumentów, konsekwencją czego jest wykluczenie cyfrowe, które w wyniku zróżnicowanych czynników pozostawia część ogółu poza ich zasięgiem. Kwestia wykluczenia cyfrowego ma związek z wykluczeniem społecznym, które oznacza odizolowanie od pewnych składników koniecz-

<sup>38</sup> P. G. Nixon, V. N. Koutrakou, *E-government...*, dz. cyt., s. 23.

<sup>39</sup> E. Lau, *Challenges for E-government development*, 5th Global Forum on Reinventing Government 2003, s. 2.

<sup>40</sup> L. Hawrysz, *E-usługi publiczne*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2015, nr 4, s. 211.



nych do poprawnego funkcjonowania w społeczeństwie. Wykluczenie takich jednostek jest spowodowane czynnikami od nich niezależnymi. Może to być brak dostępu do Internetu lub uwarunkowania psychologiczne<sup>41</sup>. Dodatkowo grupy społeczne z niższym poziomem dostępu do cyfrowych usług to te, które już są w niekorzystnej sytuacji<sup>42</sup>.

Istnieją trzy stopnie wykluczenia cyfrowego: dostęp fizyczny, dostęp kompetencyjny i dostęp motywacyjny. Pierwszy oznacza ograniczenia w zakresie korzystania z urządzeń komputerowych, Internetu i nowych mediów. Początkowo wydawał się najbardziej istotny, zakładając, że bez wyżej wymienionych narzędzi partycypacja w społeczeństwie informacyjnym jest niemożliwa. Jest to ważny aspekt, jednakże niedostatecznie wpływowy, aby wywołać uczestnictwo społeczne przy użyciu rozwiązań telekomunikacyjnych. Samo finansowanie infrastruktury jest bezskuteczne. Dlatego też istotne są czynniki kompetencyjne, na podstawie których można rozpoznać wykluczenie cyfrowe w wyniku niedostatecznej wiedzy, kompetencji oraz umiejętności obsługi najnowszych technologii. Ostatni stopień wykluczenia cyfrowego odpowiada za motywację jednostki oraz za okoliczności oddziałujące na potrzebę wykorzystywania technologii, a także na czas i siłę potrzebne do tej czynności. Motywacja jest odpowiedzialna za postanowienie o kupnie sprzętu komputerowego, dostępu do Internetu, nauce obsługi tych urządzeń i korzystaniu z nich<sup>43</sup>.

Obecnie jednym z mierników zaawansowania cywilizacyjnego kraju jest dostęp jego obywateli do nowoczesnych technologii i umiejętność korzystania z nich. Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny w oparciu o zebrane dane opracował statystyki przedstawiające odsetek obywateli państw UE korzystających z Internetu w 2013 roku. Polska zajęła 23 miejsce z wynikiem na poziomie 62,8%. Gorzej od Polski wypadły tylko (kolejno): Portugalia, Grecja Włochy, Bułgaria i Rumunia. Do pierwszego miejsca w zestawieniu Polsce wciąż dużo brakuje, w Szwecji 94,8% obywateli korzysta z Internetu. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji wykazuje, że ten stan spowodowany jest między innymi niskim poziomem korzystania z infrastruktury<sup>44</sup>.

Poniższy rysunek przedstawia dane zebrane przez Główny Urząd Statystyczny dotyczące powodów braku dostępu do Internetu w domu w 2014 roku, wymienianych przez respondentów.

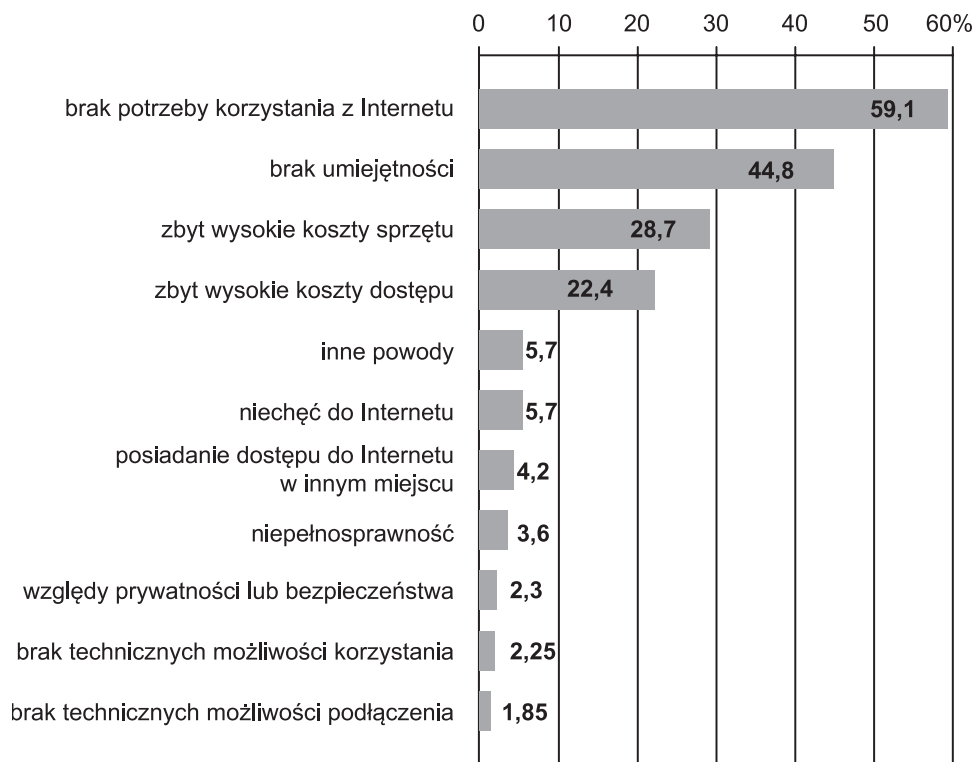
---

<sup>41</sup> *Wykluczenie cyfrowe w Polsce*, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2015, s. 3.

<sup>42</sup> E. Lau, *Challenges for E-government...*, dz. cyt., s. 3.

<sup>43</sup> D. Bednarczyk, *Przeciwdziałanie cyfrowemu wykluczeniu (e-integracja) w Polsce*, „Biuletyn EBIB” 2014, nr 9, s. 2.

<sup>44</sup> *Wykluczenie cyfrowe w Polsce*, dz. cyt., s. 4.



**Rysunek 3. Powody braku dostępu do Internetu**

Źródło: *Wykluczenie cyfrowe w Polsce*, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2015, s. 7.

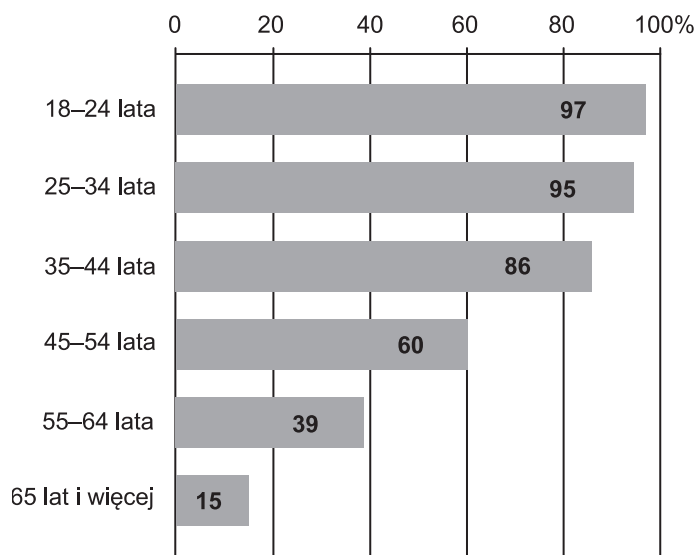
W wynikach ankiety obecne są zarówno czynniki wykluczenia cyfrowego o podłożu materialnym, jak i psychologicznym. Kwestie dotyczące potrzeb, motywacji i umiejętności przeważają wśród powodów braku dostępu do Internetu nad aspektami fizycznymi.

Można wyszczególnić grupy społeczne, które są zagrożone wykluczeniem cyfrowym, biorąc pod uwagę takie czynniki, jak, wiek, wykształcenie i stan materialny. Wiek jednostki jest główną barierą i czynnikiem prowadzącym do wykluczenia. Poniższe dane obrazują, że umiejętności w zakresie obsługi i korzystania z technologii spadają wraz z wiekiem, gdzie różnica między najmłodszą a najstarszą grupą wynosi 82 punkty procentowe<sup>45</sup>.

Wykluczenie cyfrowe ze względu na wiek nosi również znamiona finansowe. W Polsce żyje 9 milionów obywateli w wieku przekraczającym 50 lat, którzy nie korzystają z Internetu. Gdyby ta grupa społeczna zdecydowała się otworzyć na cyfryzację, wpłynęłoby to pobudzająco na gospodarkę. Fakt wykluczenia tych osób kosztuje rocznie 24 miliardy złotych. Ich informatyzacja przyniosłaby efekty w postaci większych składek na Narodowy Fundusz Zdrowia i Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Poza tym korzystając z cyfrowych usług, zaoszczędziliby około 2,4 miliarda złotych<sup>46</sup>.

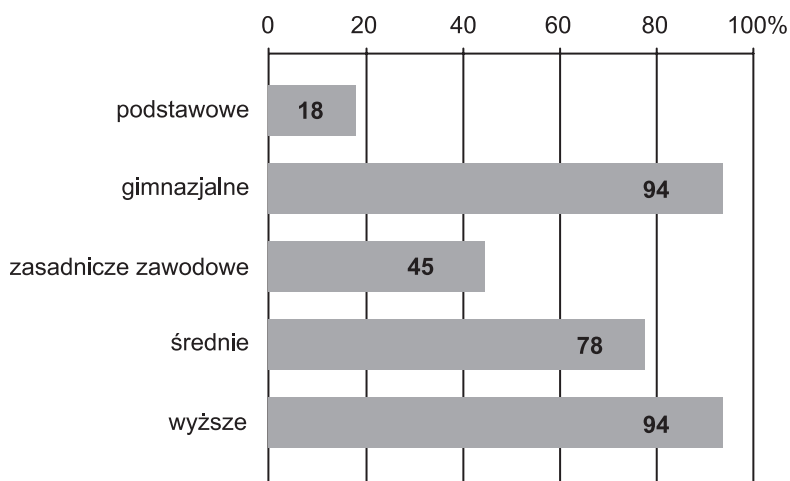
<sup>45</sup> Tamże, s. 8.

<sup>46</sup> 9 mln Polaków 50+ nie korzysta z internetu. Koszty wykluczenia cyfrowego to 24 mld zł, [http://www.biznes.newseria.pl/news/9\\_mln\\_polakow\\_50\\_nie\\_p529640372](http://www.biznes.newseria.pl/news/9_mln_polakow_50_nie_p529640372) [dostęp: 4.01.2017].



**Rysunek 4. Odsetek internautów wśród osób dorosłych z podziałem na wiek**

Źródło: *Wykluczenie cyfrowe w Polsce*, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2015, s. 8.



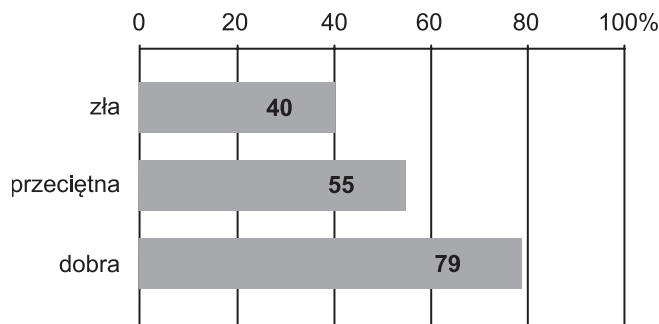
**Rysunek 5. Odsetek internautów a poziom wykształcenia**

Źródło: *Wykluczenie cyfrowe w Polsce*, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2015, s. 8.

Rysunek 5 przedstawia udział internautów ze względu na wykształcenie. Zauważalna jest tendencja wzrostowa – wraz z wyższym wykształceniem rośnie poziom cyfryzacji. Różnica między wykształceniem podstawowym a wyższym wynosi 76 punktów procentowych.

Nie bez znaczenia jest również sytuacja materialna obywateli. Czynniki ten wykazuje o wiele mniejsze różnice niż w danych dotyczących wieku i wykształcenia. Między oceniającymi swoją sytuację materialną jako złą i dobrą jest różnica w wysokości 39 punktów

procentowych. Wyniki te wskazują, że wciąż dla wielu obywateli korzystanie z Internetu jest poza zasięgiem finansowym<sup>47</sup>.



**Rysunek 6. Odsetek internautów wśród osób oceniających swoją sytuację materialną jako złą, przeciętną bądź dobrą**

Źródło: *Wykluczenie cyfrowe w Polsce*, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2015, s. 9.

Kolejną istotną barierą w rozwoju e-administracji jest aspekt finansowy. Nawiązując do tabeli 1 przedstawiającej efekty finansowe i niefinansowe wdrażania e-administracji, można wyodrębnić trzy etapy realizacji strategii cyfryzacji urzędów: przygotowanie, realizację i działanie. Sektor publiczny składa się z wielu jednostek i biur, które obsługuje ogromna liczba pracowników odpowiedzialnych za segregację i obsługę baz danych. W związku z tym w zakresie planowania realizacji projektu e-administracji wyszczególnia się następujące koszty<sup>48</sup>:

- sprzęt komputerowy – serwery i stacje robocze, infrastruktura sieciowo-komunikacyjna,
- oprogramowanie niezbędne do obsługi baz danych,
- cyfryzacja danych – transfer informacji na elektroniczne nośniki danych,
- kapitał ludzki – przeszkolenie personelu z zakresu wprowadzanych rozwiązań, zatrudnienie specjalistów (głównie z branży IT), redukcja etatów (dla pracowników odpowiedzialnych za nieskomplikowane zadania), wzrost płac (jako motywacja do uznania nowego porządku),
- przekształcenie dotychczasowej struktury organizacyjnej i procesu obiegu dokumentów, co uznaje się za szczególnie kłopotliwe ze względu na fakt, iż oryginalne struktury sektora publicznego nie zostały zaprojektowane z myślą o działaniu w obrębie e-administracji.

Etap realizacji projektu e-administracji to przede wszystkim koszty związane z budową portali, które są dużym obciążeniem finansowym. Pomimo wysokości koszt ten jest jednorazowy i o wiele mniejszy od tych istniejących w fazie przygotowawczej. Ponadto są to wydatki związane ze sprzętem komputerowym, szkoleniami oraz projektami stron internetowych<sup>49</sup>.

Ostatnia faza, czyli funkcjonowanie wdrożonego systemu, przewiduje następujące koszty<sup>50</sup>:

- administrowanie i utrzymanie systemu – wydatki związane z prowadzeniem i rozwijaniem strony internetowej oraz kadrą odpowiedzialną za poprawne funkcjonowanie sprzętu i oprogramowania komputerowego,

<sup>47</sup> Tamże, s. 9.

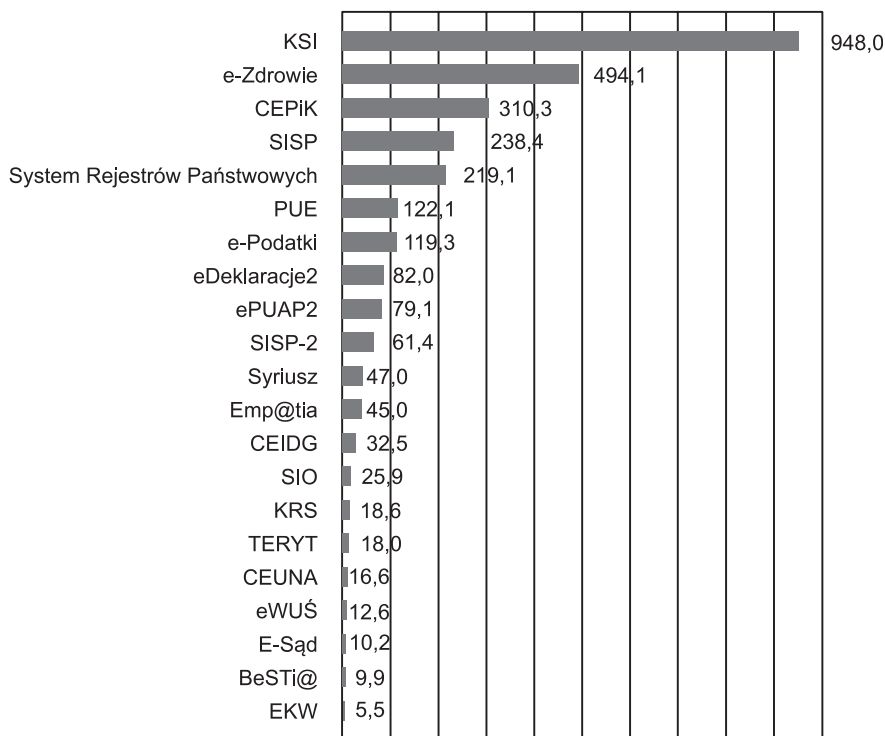
<sup>48</sup> K. Brodnicki, K. Kubiszewska, E. Tymoszuć, *E-administracja...*, dz. cyt., s. 58–59.

<sup>49</sup> Tamże, s. 60.

<sup>50</sup> Tamże, s. 60.

- aktualizowanie strony, w rozumieniu informacji i danych wyświetlanych przez obywatela, przez odpowiednio wyszkolonych pracowników,
- modernizacja systemu, w dobie błyskawicznie rozwijających się technologii oraz rosnących oczekiwań obywateli należy dbać o świeżość wdrożonego systemu,
- polityka bezpieczeństwa – starania mające na celu zapewnienie bezpiecznego funkcjonowania cyfrowych usług oraz ochrona przesyłanych i archiwizowanych danych,
- marketing i reklama – działania mające na celu zachęcanie i szerzenie świadomości wśród obywateli o dostępności e-administracji oraz zadania uczące obsługi zinformatyizowanej administracji.

W opublikowanym i przygotowanym przez Organizację Narodów Zjednoczonych Raporcie e-Government Survey 2014 stwierdzono, że stan e-administracji w Polsce jest gorszy niż w państwach, takich jak Rosja i Kazachstan. Polska nieznacznie wyprzedziła w rankingu Andorę, Czarnogórę i Kolumbię. Do tego czasu systemy państwowej cyfrowej administracji kosztowały 2,9 miliarda złotych. Poniższy wykres przedstawia wydatki na e-administrację w oparciu o poszczególne systemy<sup>51</sup>.



**Rysunek 7. Wydatki w milionach na e-administrację w Polsce (wszelkie wydatki poniesione od uruchomienia systemu)**

Źródło: M. Ratajczak, *E-administracja w Polsce kosztowała miliardy złotych. I wciąż jest gorsza niż w Rosji i Kazachstanie*, <http://news.money.pl/artykul/e-administracja-w-polsce-kosztowala-miliardy48,0,1755184.html> [dostęp: 5.01.2017].

<sup>51</sup> M. Ratajczak, *E-administracja w Polsce kosztowała miliardy złotych. I wciąż jest gorsza niż w Rosji i Kazachstanie*, <http://news.money.pl/artykul/e-administracja-w-polsce-kosztowala-miliardy48,0,1755184.html> [dostęp: 5.01.2017].

Raport Zintegrowanej Informatyzacji Państwa wskazuje, że tylko w samej poprzedniej perspektywie finansowej, czyli w latach 2007–2013, informatyzacja kosztowała około 4 miliardy złotych. Ministerstwo podkreśla, że poczynione finansowanie nie było efektywne, bowiem nie przyniosło oczekiwanego przez obywateli stanu faktycznego. Resort w komunikacie, odnosząc się do niegospodarności finansowej, przytoczył przykład Centr Przetwarzania Danych, których jest za wiele w stosunku do potrzeb polskiego rynku, o czym świadczy wykorzystanie ich w zaledwie 55%. Utrzymanie tej konkretnej infrastruktury kosztuje około 220 milionów złotych rocznie. Innym nieefektywnym posługiwaniem się zasobami finansowymi jest przykład jednego średniej wielkości urzędu, który w 2015 roku przeznaczył ponad 400 tysięcy złotych na oprogramowanie, podczas gdy wartość rynkowa zakupionego oprogramowania na potrzeby tej jednostki jest niemal cztery razy mniejsza<sup>52</sup>.

Badając bariery rozwoju e-administracji, należy również przyjrzeć się czynnikom wewnętrznym, czyli nastawieniu administracji wobec pogłębiającej się cyfryzacji sektora publicznego. Urzędnicy postrzegają taki stan rzeczy jako niepotrzebny i uciążliwy. Takie przekonanie jest efektem naturalnej obawy ze strony pracowników administracji publicznej o utratę pracy, ale również obywateli, którzy mimo oferowanych nowych narzędzi decydują się korzystać z administracji w sposób klasyczny. Implementacja rozwiązań z zakresu ITC oznacza konieczność ewolucji i unowocześnienia sfery organizacyjnej urzędu oraz urzędników. Przystawienie się na elektroniczne formy działania może skutkować oporem i utrudnieniami dla personelu, stwarzając wyższe wymagania<sup>53</sup>.

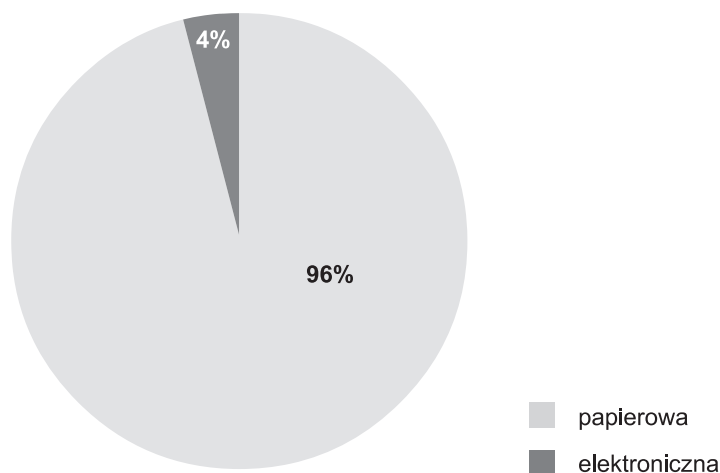
Najwyższa Izba Kontroli w wyniku kontroli świadczonych usług publicznych w formie elektronicznej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego wykazała, że liczba usług e-administracji w badanych urzędach nie była jednolita. Dysproporcje są rażące, niektóre z jednostek administracji publicznej oferowały jedynie usługi wymagane przez prawo, czyli Elektroniczną Skrzynkę Podawczą, podczas gdy inne miały ich w ofercie niemal 300. Łącznie w 24 skontrolowanych urzędach oferowano ponad 1700 usług, mimo to ich wykorzystanie było znikome<sup>54</sup>. Stosunek komunikacji elektronicznej do komunikacji tradycyjnej z urzędem przedstawia poniższy rysunek.

---

<sup>52</sup> Rząd przyjął program zintegrowanej informatyzacji państwa, <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/informatyzacja-panstwa-administracja-rzad,55,0,2161719.html> [dostęp: 5.01.2017].

<sup>53</sup> D. Fleszer, *Wokół problematyki e-administracji*, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2014, s. 134.

<sup>54</sup> NIK o usługach elektronicznych w administracji publicznej, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-uslugach-elektronicznych-w-administracji-publicznej.html> [dostęp: 6.01.2017].



**Rysunek 8. Udział poszczególnych form korespondencji w komunikacji z urzędem**

Źródło: M. Ratajczak, *E-administracja w Polsce kosztowała miliardy złotych. I wciąż jest gorsza niż w Rosji i Kazachstanie*, <http://news.money.pl/artykul/e-administracja-w-polsce-kosztowala-miliardy.48.0.1755184.html> [dostęp: 5.01.2017].

## Podsumowanie

Korzyści wynikające z wprowadzania nowoczesnych narzędzi z zakresu ICT do administracji publicznej wydają się niepodważalne. Jednakże aby móc wykorzystać potencjał leżący w modernizacji administracji publicznej, konieczna jest przemyślana zmiana istniejących rozwiązań. Historia polskiej e-administracji jednoznacznie wskazuje, że ten proces jest długotrwały i niezwykle skomplikowany. Transformacja z biegiem czasu uwidocznia bariery występujące przy cyfryzowaniu administracji, które skutecznie uniemożliwiają pełną implementację nowej rzeczywistości. Pomimo wielu prób, błędów, ale i sukcesów na polu e-administracji polska praktyka coraz lepiej rozumie potrzeby społeczeństwa informacyjnego, wychodząc im naprzeciw z coraz to bardziej precyzyjnymi działaniami. Wciąż obecne bariery zdają się kurczyć w obliczu rozwijającej się polityki zapobiegawczej, co ostatecznie może tylko prowadzić do ich możliwie maksymalnego zredukowania.

## Bibliografia

- Aleksiejczuk A., Sachpazidu-Wójcicka K., *Determinanty rozwoju e-usług w administracji publicznej w Polsce*, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2015.
- Baracz E., *Informatyzacja administracji publicznej w Polsce w świetle polityki społeczeństwa informacyjnego UE*, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Rzeszów 2013.
- Bednarczyk D., *Przeciwdziałanie cyfrowemu wykluczeniu (e-integracja) w Polsce*, „Biuletyn EBIB” 2014, nr 9.
- Brodnicki K., Kubiszewska K., Tymoszek E., *E-administracja w ujęciu jakościowym i finansowym*, „Zarządzanie i Finanse” 2012, nr 3(3).



Davies R., *eGovernment: Using technology to improve public services and democratic participation*, European Parliamentary Research Service 2015.

*ePolska. Plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001–2006*, Ministerstwo Gospodarki.

Fleszer D., *Wokół problematyki e-administracji*, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2014.

Gant J. P., *Electronic Government for Developing Countries*, International Telecommunication Union 2008.

Hawrysz L., *E-usługi publiczne*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2015, nr 4.

Heeks R., *Implementing and Managing EGovernment: An international text*, SAGE Publications, London 2006.

Holzer M., Schweser R. W., *Public Administration: An introduction*, M. E. Sharpe Inc., New York 2011.

Kaczorowska A., *Polskie e-usługi jako wynik zarządzania poprzez projekty w sektorze administracji publicznej*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2011.

Kardasz K., Zapolska K., *Cofola 2011. The Conference Proceedings: Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej*, Masaryk University, Brno 2011.

Kozłowska B., *Miejsce dla obywateli: e-administracja*, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego, Warszawa 2010.

Kramer W. J., Jenkins B., Katz R. S., *The Role of the Information and Communications Technology Sector in Expanding Economic Opportunity*, Harvard University, Cambridge 2007.

Lau E., *Challenges for E-government development*, 5th Global Forum on Reinventing Government 2003.

Nixon P. G., Koutrakou V. N., *E-government in Europe: Re-booting the state*, Routledge, New York 2007.

*Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012.

*Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa*, Ministerstwo Cyfryzacji, Warszawa 2016.

*Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013 oraz perspektywiczna prognoza transformacji społeczeństwa informacyjnego do roku 2020*, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji.

*Wykluczenie cyfrowe w Polsce*, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2015.

Ziemia E., *Miejsce e-administracji w kreowaniu społeczeństwa informacyjnego – teoria i praktyka*, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice 2012.

## Akty prawne

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, tekst jednolity: Dz. U. 2017, poz. 570.

## Źródła internetowe

9 mln Polaków 50+ nie korzysta z internetu. Koszty wykluczenia cyfrowego to 24 mld zł. [http://www.biznes.newseria.pl/news/9\\_mln\\_polakow\\_50\\_nie,p529640372](http://www.biznes.newseria.pl/news/9_mln_polakow_50_nie,p529640372) [dostęp: 4.01.2017].

*Co to jest ePUAP*, [https://epuap.gov.pl/wps/wcm/connect/epuap2/PL/Strefa+Urzednika\\_Pomoc/Co+to+jest+ePUAP/](https://epuap.gov.pl/wps/wcm/connect/epuap2/PL/Strefa+Urzednika_Pomoc/Co+to+jest+ePUAP/) [dostęp: 3.01.2017].

*Europejska historia e-Government*, <http://www.spoleczenstwoinformacyjne.pl/artykuly/11,180.europejska-historia-e-government> [dostęp: 3.01.2017].

Gontarz A., *Raport Państwo 2.0, czyli nowa wizja informatyzacji państwa*, <http://www.computerworld.pl/news/382184/Raport.Panstwo.2.0.czyli.nowa.wizja.informatyzacji.panstwa.html> [dostęp: 3.01.2017].

Kmiecik P., *Cyfryzacja administracji publicznej w Polsce*, [http://www.nowastrategia.org.pl/cyfryzacja/#\\_fn14](http://www.nowastrategia.org.pl/cyfryzacja/#_fn14) [dostęp: 3.01.2017].

*NIK o usługach elektronicznych w administracji publicznej*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-uslugach-elektronicznych-w-administracji-publicznej.html> [dostęp: 6.01.2017].

*Projekt „Wrota Polski”*, <http://www.money.pl/gospodarka/ngospodarka/ebiznes/artykul/projekt-wrota:polski,175,0,168623.html> [dostęp: 3.01.2017].

Ratajczak M., *E-administracja w Polsce kosztowała miliardy złotych. I wciąż jest gorsza niż w Rosji i Kazachstanie*, <http://news.money.pl/artykul/e-administracja-w-polsce-kosztowala-miliardy,48,0,1755184.html> [dostęp: 5.01.2017].

*Rząd przyjął program zintegrowanej informatyzacji państwa*, <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/informatyzacja-panstwa-administracja-rzad,55,0,2161719.html> [dostęp: 5.01.2017].

The World Bank, e-Government, <http://www.worldbank.org/en/topic/ict/brief/e-government> [dostęp: 2.01.2017].

## Streszczenie

### Geneza i bariery e-administracji w Polsce

E-administrację można by najprościej określić jako wykorzystanie nowoczesnych technologii w administracji publicznej w realiach nowoczesnego społeczeństwa. Historia polskiej cyfryzacji wskazuje, że jest to o wiele bardziej złożony i skomplikowany proces, który wymaga znacznych oraz wielopłaszczyznowych wysiłków w zakresie strategii, finansów, uwarunkowań obywateli i wielu innych. E-administracja przedstawia wiele korzyści i ułatwień zarówno dla samego sektora publicznego, jak i odbiorców jego usług. Zanim te rozwiązania znajdą odzwierciedlenie w rzeczywistości, strategia transformacji musi znaleźć odpowiedzi na towarzyszące temu procesowi bariery o charakterze infrastrukturalnym, finansowym, psychologicznym i społecznym.

**Słowa kluczowe:** administracja, bariery, cyfryzacja, e-administracja, geneza e-administracji, społeczeństwo informacyjne, transformacja, modernizacja

## Summary

### The origins and barriers to e-government in Poland

In the simplest manner, e-government could be defined as the use of modern technologies in public administration in the reality of modern society. The history of Polish

digitalization indicates that it is a much more complex and thorough process that requires substantial and multilayered efforts in terms of planning, finances, state of citizens and many others. E-government presents many advantages and facilities both for the public sector and consumers of its services. Before these solutions will be reflected the strategy of transformation must find answers to the accompanying process barriers of infrastructural, financial, psychological and social character.

**Keywords:** administration, barriers, digitalization, e-government, the origin of e-government, information society, transformation, modernization

Anna Nyklewicz

Wyższa Szkoła Biznesu w Krakowie

## Wpływ reform na funkcjonowanie szkolnictwa wyższego

### Wiedza jako punkt wyjścia

Wiedza to potężny atut w dzisiejszych czasach. Nikt nie rodzi się z pakietem informacji wystarczającym na całe życie, a raczej można poprzeć twierdzenie, że jesteśmy *tabula rasa* i w trakcie trwania naszej egzystencji nabywamy lub analizując myśl, zapisujemy w tej białej karcie wiadomości zdobywane w procesie codziennych doznań, odbierając rzeczywistość poprzez wyposażone przez naturę zmysły. Wiedza to suma doświadczeń popartych nauką, która dostarcza nam faktów, nazywa rzeczy, by odróżnić jedne byty od drugich. Etap poznawczy towarzyszy nam przez całe życie, gdyż „nic dwa razy się nie zdarza”, więc z każdej sytuacji wyciągamy nowe wnioski, nowe doświadczenia, zgłębiając rzeczywistość. Ktoś zapyta, czy to nie subiektywne wnioski, ale miarę naszych odczuć przekładamy na teorie, idee, na cele, do których zmierzamy, gdyż proces poznawczy pozwala nam stworzyć hierarchię wartości i tak układamy rzeczywistość zgodnie z logiką.

Kluczowe pytanie, które się często pojawia brzmi: wiedzieć jak? To właśnie ono wpływa na decyzje młodych ludzi, którzy wybierają studiowanie pozwalające odkryć odpowiedź na nurtujące ludzkość od dawien dawna dylematy. Czy to właściwy wybór, czy poddając się przez kilka lat procesowi zdobywania nowych informacji i nadbudowywania już posiadanych, będzie można pełniej korzystać z dotychczasowych osiągnięć w celu stworzenia doskonalszego świata, czy też może zdobyta wiedza zostanie użyta do marnych przedsięwzięć, prowadzących ku zagładzie. Historia zna różne przykłady szkodliwego wykorzystania posiadanej wiedzy. Jedno jest pewne – misją uczelni jest takie przekazywanie wiedzy, by służyła ona wszystkim i nikomu nie szkodziła. Jak każdy indywidualny odbiorca tego procesu zagospodaruje zdobyte informacje, odczujemy wszyscy, gdyż to jednostki tworzą społeczeństwa.

W znaczeniu ekonomicznym wiedza, zwłaszcza ta o charakterze praktycznym, jest niezbędnym czynnikiem działania rynków, podstawowym zasobem gospodarki, podobnie jak praca, kapitał czy ziemia. Nieodrodnym atrybutem wiedzy jest edukacja, czyli z jednej strony możliwość zdobycia informacji, z drugiej ujawnienia posiadanej wiedzy, podzielenia się nią z innymi. Proces ten odbywa się poprzez system szkolnictwa, a szkoły wyższe stanowią najwyższy element tego systemu.

Społeczne znaczenie wiedzy wyznaczyła Rada Europejska na posiedzeniu w Lizbonie w 2002 roku, stwierdzając, iż gospodarka europejska powinna stać się dynamiczną i najbardziej konkurencyjną na świecie gospodarką opartą na wiedzy, zdolną do trwałego wzrostu, tworzącą coraz większą liczbę miejsc pracy i zapewniającą większą spójność społeczną. Postawiła spore wyzwanie europejskim uczelniom. Nasuwa się tym samym pytanie, jakiego typu wiedzy naukowej wymaga funkcjonowanie współczesnych społeczeństw, aby ułatwić osiąganie pełni rozwoju osobowego przez jednostki.

Kultura europejska jest ekspansywna, zmierza nie tylko do zrozumienia świata, ale również do panowania nad nim. Władza nad całością życia politycznego i społecznego to panowanie nie tylko nad instytucjonalną organizacją, nad polityką wewnętrzną i zewnętrzną, ale także nad sposobami myślenia, poglądami obywateli, twórczością kulturalną, jednym słowem, nad całością życia duchowego. Dlatego koncepcja programowa w akademickim systemie kształcenia powinna wykorzystać najnowsze, najbardziej wartościowe osiągnięcia nauki w zakresie określonych dyscyplin.

Można by pokusić się o przeanalizowanie rankingów europejskich czy światowych i w tym kontekście sprawdzić kondycję polskich uczelni. To jednak nie zagwarantuje jakości przyszłych elit czy oczekiwanego przez pracodawców poziomu wykształcenia nowej kadry zawodowej. Co natomiast słuszne, to to, że liczni eksperci podjęli się pogłębionej analizy szkolnictwa wyższego. W 2009 roku została wydana praca pt. *Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego 2010–2020. Projekt środowiskowy*. Jest to opracowanie pod auspicjami Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich i Fundacji Rektorów Polskich, w którym na nowo zdefiniowano misję i cele strategiczne szkolnictwa wyższego w Polsce. Stanowi ona kontynuację i modernizację istniejącego stanu unormowań prawno-organizacyjnych. Dokument ten jednak, choć ważny, musi być poddawany ustawicznej analizie, gdyż zmiany zachodzące bardzo szybko w otoczeniu społeczno-gospodarczym, a także konieczność refleksji nad efektami dotychczasowych zdarzeń i ciągle dynamicznie zmieniającą się sytuacją uczelni wymagają przeglądu i aktualizacji strategii. Dlatego tak istotne jest częste diagnozowanie tego sektora, by zmierzał do założonych celów, a w konfrontacji z faktami sukcesywnie modyfikował strategię.

Najważniejszym obszarem diagnozy społecznej jest uzyskiwanie takich efektów kształcenia, które będą dawać podstawy do długofalowej kariery zawodowej na zmiennym rynku pracy, czyli pozwolą na uzyskanie kompetencji ogólnych, takich jak umiejętność rozwiązywania problemów, radzenia sobie w sytuacjach trudnych, współpracy w zespole, samoorganizacji czy dalszego uczenia się. Następnym ważnym elementem obserwacji jest jakość kadry akademickiej, jej kompetencje badawcze i dydaktyczne oraz zdolność do rozwoju badań naukowych i współpracy z otoczeniem społeczno-ekonomicznym, w tym wspólne z przedsiębiorstwami projekty służące innowacji czy międzynarodowej

współpracy z uczelniami, transfer technologii, co wiąże się głównie z mobilnością kadry i studentów.

## Interwencja państwa czy wspomaganie

Działalność instytucji akademickich opiera się na zasadach wolności nauczania i badań naukowych oraz autonomii. Autonomia uczelni dotyczy wszystkich obszarów działalności na zasadach określonych w ustawie<sup>1</sup>. Realizacja tej zasady powinna obejmować zarówno zagwarantowanie szkole wyższej spełniającej określone kryteria kwalifikacyjne samodzielności w sferze akademickiej, jak i możliwości ustalania zasad dotyczących zarządzania i organizacji uczelni. Zasada ta odnosi się przede wszystkim do sfery wewnętrznej uczelni, lecz jest uwarunkowana czynnikami zewnętrznymi, głównie systemem społecznym, ekonomicznym i gospodarczym kraju. Te czynniki bowiem decydują o stopniu i sposobie ingerencji państwa w proces edukacji.

Prowadzenie polityki edukacyjnej odbywa się poprzez tworzenie przepisów prawnych i mechanizmów finansowych, za pomocą których można osiągnąć określone cele strategiczne. Ustawa powinna określać podstawowy zakres autonomii, mający zastosowanie do wszystkich uczelni, choć nie wyklucza się istnienia szkół wyższych o różnym poziomie autonomii. Centralna instytucja sprawująca funkcje regulacyjne określa kryteria kwalifikujące szkoły wyższe do grupy uczelni w pełni autonomicznych oraz grupy uczelni o ograniczonej autonomii w ściśle określonym zakresie. Ta kwalifikacja może odnosić się do poszczególnych obszarów działania uczelni.

W pełni autonomiczna uczelnia publiczna musi mieć możliwość swobodnego kształtowania swojej struktury wewnętrznej oraz prawo tworzenia odpowiadającego jej strukturze układu stanowisk kierowniczych, innych niż organy jednoosobowe. Dla uczelni nie w pełni autonomicznych ustawa musi określać ograniczenia swobody w tym zakresie<sup>2</sup>. Jeśli siła oddziaływania państwa jest duża, to administracja centralna wpływa na system szkolnictwa wyższego i na poszczególne instytucje za pomocą bezpośrednich nakazów, określania celów i zadań, ustalania obowiązujących parametrów, alokacji funduszy itp. Wtedy trudno mówić o samodzielnym działaniu uczelni.

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami wszystkie sprawy związane z funkcjonowaniem szkoły wyższej określa prawo o szkolnictwie wyższym, a w zakresie nieobjętym ustawą – statut uczelni (art. 17 p.s.w.). Zewnętrzne sterowanie oznacza przede wszystkim ustanowienie procedur lub organów poza uniwersytetem, aby skierowały akademickie i instytucjonalne działania w stronę celów pożądanых politycznie, często za pomocą pośrednich instytucji, takich jak komisje czy agencje. Państwowe uwarunkowania prawno-proceduralne mogą mieć charakter pośredni, gdy wpływ państwa ogranicza się do ustalania regulacji prawnych i określania procedur postępowania.

<sup>1</sup> Art. 4.1 Ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz. U. 2005, nr 164, poz. 1365, uwzględniającej zmiany obowiązujące od 1 października 2011 r. (dalej: p.s.w.).

<sup>2</sup> J. Woźnicki, *Założenia ustrojowe publicznej instytucji akademickiej*, [w:] J. Woźnicki (red.), *Model zarządzania publiczną instytucją akademicką*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999, s. 34.

System wartości wyższego wykształcenia wynikający z preferencji politycznych społeczeństwa może mieć charakter **kulturowy** (ideowy). Jego zadaniem jest wykształcenie przyszłych elit politycznych, a celem jest przekazywanie wiedzy służącej rozwojowi społeczeństwa i narodu.

Równorzędnym systemem wartości, według którego celem szkolnictwa wyższego jest rozwój gospodarczy i społeczny państwa, jest system **usługowy**. Ma on wykształcić taką młodzież, która w przyszłości będzie odpowiadała za zarządzanie tymi resortami, które zapewnią wzrost gospodarczy, a więc przemysłem i handlem.

Ingerencja państwa w działalność uczelni może być uzasadniona dwiema przyczynami. Pierwsza z nich to odpowiedzialność za **jakość wykształcenia**. Tę jakość mają pośrednio gwarantować tzw. standardy kształcenia (dawniej minimum programowe). Ich zastosowanie ma uzasadnienie w tych dziedzinach, które w sposób bezpośredni wpływają na życie i rozwój obywateli (medycyna, sądownictwo, nauczanie, nauki techniczne). Drugą przyczyną jest odpowiedzialność za **racjonalne wydatkowanie** przeznaczonych na szkolnictwo wyższe funduszy publicznych.

Przejawami ograniczonej samorządności uczelni jest wpływ administracji centralnej na jej wewnętrzną organizację i zarządzanie w takich obszarach, jak ustalanie stanowisk, zasad opłat za studia, wprowadzanie i likwidowanie kierunków i ich nazw, proporcje profesorów do innych pracowników, alokacja funduszy, wysokość wynagrodzeń, formy zatrudniania, standardy uzyskiwania stopni i tytułów naukowych, ustalanie przez władzę centralną lub instytucje jej podlegające listy kierunków i minimalnych wymagań programowych.

## Zmiany jakościowe w procesie kształcenia

Kształcenie nie może być procesem statycznym, nie może polegać tylko na powielaniu przyjętego schematu, musi wносить nowe spojrzenie, kreować nową rzeczywistość. Zjawisko zmiany towarzyszy człowiekowi od zawsze, jest podstawową właściwością życia. Teorię powszechnej zmienności – wariabilizm (heraklityzm) – zawdzięczamy refleksjom Heraklita z Efezu i jego *panta rhei*. Jednak nie każda zmiana ma płynny przebieg, są też zmiany o charakterze skokowym. Są one łatwiejsze do zaobserwowania, budzą więcej emocji, podczas gdy te, które „płyną”, często są dostrzegane dopiero z dystansu. W takiej sytuacji trudniej jest w nie ingerować, a to właśnie przez interwencję można nadać zmianie właściwy kierunek, tempo i zasięg, czyli mieć wpływ na nową jakość.

Szczególnego znaczenia nabierają wysiłki podejmowane w związku z poznaniem istoty i warunków funkcjonowania szkoły wyższej w czasie, o którym Hannah Arendt<sup>3</sup> pisze: „Nasz wiek jest chyba pierwszy, w którym szybkość zmian stanu rzeczy przerosła tempo zmiany pokoleniowej”. Szczególnie nasz kraj ma wiele do nadrobienia, by móc konkurować poziomem usług edukacyjnych z innymi, musi wyrównać te zaległości, gdy edukacja centralnie sterowana nie miała możliwości swobodnego wykonywania swej misji.

Rozpatrując zmiany w kontekście funkcjonowania uniwersytetu, jak również obserwując specyficzne dla współczesności zjawiska, takie jak: otwartość informacyjna, otwartość

---

<sup>3</sup> Hannah Arendt (ur. 14 października 1906 r. w Linden w Niemczech, zm. 4 grudnia 1975 r. w Nowym Jorku) – niemiecka teoretyk polityki, filozofka i publicystka.



przestrzena umożliwiająca migracje – współczesne „wędrowki ludów” w poszukiwaniu swojego miejsca na Ziemi, dostrzeżemy, że przed uczelnią stają nowe zadania oraz konieczność przyjęcia nowych form i metod realizacji. Jej funkcjonowanie podlega nieustannie napięciom wynikającym ze sprzeczności interesów zewnętrznych wobec systemu nauki i edukacji oraz wewnątrzsystemowych.

Poszukiwanie talentów, ludzi wykształconych, kreatywnych miało zawsze wymiar globalny, ale nigdy nie przyjmowało tak wielkiej skali jak dziś, gdzie mimo masowości wykształcenia wszędzie na świecie istnieje deficyt młodych ludzi, doskonale przygotowanych do czynienia postępu. Rola dzisiejszego uniwersytetu nie polega już na wpajaniu świadomości narodowej i ugruntowywaniu narodowej tożsamości, lecz w nowej ponadnarodowej perspektywie jest instrumentem służącym wspieraniu wzrostu gospodarczego. Taka orientacja utrwaliła się w szkolnictwie wyższym w USA, gdzie globalizacja postępuje najszybciej, czyli na uniwersytetach superligi (Harvard zajmujący w większości rankingów czołowe miejsce na świecie).

Z perspektywy uniwersytetu współpraca z przemysłem przynosi wiele korzyści. Rozszerzeniu ulega uniwersytecki potencjał naukowy, zwłaszcza w kontekście jego rynkowego stosowania, a to ma bezpośrednie przełożenie na kluczowe elementy funkcjonowania uniwersytetów partnerskich, czyli ich misję edukacyjną, badawczą, zasoby ludzkie oraz wizerunek.

Innowacja to owoc kreatywności, odwagi, odstępstwa od stereotypów i to ona stwarza przewagę konkurencyjną, gdyż gwarantem sukcesu jest pomysł na stworzenie czegoś, czego nigdy dotąd nie było, swoistego rodzaju wynalazku. Innowacja wcale nie musi być incydentalnym zdarzeniem, odstępstwem jedynie potwierdzającym regułę. Może się stać seryjnym modelem biznesowym, „nieokiełznanym modus operandi, z którym tradycyjne koncepcje nie mają szans”<sup>4</sup>.

Wśród różnych opinii ekspertów na temat zmian w szkolnictwie wyższym najczęściej pojawiają się głosy o potrzebie dostosowania edukacji do potrzeb kraju. Jeśli uniwersytet miałby być „narzędziem modernizacji gospodarczej”, to wszelkie jego działania musiałyby być skierowane na zysk, co niestety rozmija się z podstawową misją, do której został powołany, czyli poszukiwaniem prawdy obiektywnej jako wartości najwyższej, nadającej sens istnieniu. Niestety miejsce, które dzisiejszy uniwersytet miałby zajmować jako jedno z wielu ogniw w systemie mającym za cel nadrzędny pomnażanie PKB, nie będzie gwarantowała mu swoistej duchowości, owego sacrum, które czyniło uczestników procesu edukacji kimś wyjątkowym. Czy profesor, który do tej pory był mistrzem, ideałem i autorytetem wśród młodzieży, stanie się jedynie znawcą instrukcji obsługi tej maszyny, która w nieodległej perspektywie wyprodukuje „czołowe miejsce w globalnych rankingach”.

Nie istnieje model, według którego uczelnie mogłyby tak działać, by wzbudzić podziw i zainteresowanie obecnych i przyszłych uczestników procesu edukacyjnego. Elementem w znacznym stopniu decydującym o sukcesie instytucji edukacyjnej oraz przyczyniającym się do pozyskiwania wciąż nowych klientów jest promocja, której zasadniczym celem jest informowanie, przekonywanie i nakłanianie do skorzystania z usług promowanej oferty. Konieczność zaspokajania zróżnicowanych oczekiwań różnorodnej kategorii nabywców zmusza uczelnie, by dostosowały swoją ofertę edukacyjną do potrzeb potencjalnych klientów.

<sup>4</sup> G. Hamel, *Zarządzanie jutra. Jakie jest twoje miejsce w przyszłości?*, Red Horse, Lublin 2008, s. 336.

Ważne jest, by uczelnia poinformowała o możliwościach zaspokajania tych potrzeb oraz zapewniła, że dostarczy produkt edukacyjny dobrej jakości po godziwej cenie. Rację bytu i rozwój uczelni warunkuje dostosowanie do istniejącej sytuacji oraz reagowanie na zmiany pojawiające się w otoczeniu. Propagowanie uczelni powinno się również dokonywać poprzez kontakty ze środowiskiem lokalnym, mediami, innymi instytucjami kulturalno-naukowymi, społecznymi, sportowymi, urzędowymi i światem biznesu.

## **Analiza implementowanych zmian w ustawie o szkolnictwie wyższym**

Wprowadzanie reform w szkolnictwie wyższym narzuca wdrażanie takich modyfikacji systemowych, które doprowadziłyby do istotnych zmian jakościowych w zakresie efektywności działań edukacyjnych i badawczych. Rozpatrując różne głosy w dyskusji na temat dokonywanych zmian, jako konieczne Wiesław Kuźmicz<sup>5</sup> wskazuje następujące czynniki:

- zapewnienie odpowiednich kandydatów, którzy mogliby zasilić kadry akademickie,
- uczynienie kariery akademickiej atrakcyjną ścieżką rozwoju dla młodych ludzi oraz zapewnienie możliwości rozwoju i kontynuowania kariery akademickiej,
- umożliwienie uprawiania nauki i kształcenia.

Z podanych czynników wynika, że w celu zapewnienia wysoko wykwalifikowanej kadry akademickiej konieczne jest podniesienie wymagań na wszystkich etapach edukacji, w tym na egzaminach maturalnych. Korzystne byłoby również przywrócenie uczelniom prawa do wstępnej selekcji kandydatów oraz zwiększenie roli szkół wyższych w popularyzacji wiedzy wśród dzieci i młodzieży. Konieczne wydaje się ponadto uatrakcyjnienie kariery akademickiej, by była konkurencyjna względem innych ofert rynku pracy. Ambicje zdolnych absolwentów nie stanowią warunku wystarczającego do podjęcia decyzji o rozpoczęciu kariery naukowej. Dobrym sposobem zaangażowania młodych osób w działalność badawczą jest ich zainteresowanie daną dziedziną poprzez włączenie najzdolniejszych studentów w uczelniane projekty badawcze. Najlepszym studentom powinno się oferować stypendia naukowe, które będą zachęcać do wyteźonej nauki, a nie do konieczności podejmowania dorywczego zatrudnienia. Celem samym w sobie jest wytworzenie mechanizmów selekcji i wykreowanie systemów motywacyjnych zachęcających młodych, zdolnych absolwentów do planowania kariery w nauce.

## **Stypendia jako formy aktywizacji studentów zagwarantowane ustawą**

Studia wyższe są nie tylko zyskiem pojedynczych absolwentów, a korzyści odnoszone przez społeczeństwo i cały kraj nie są jedynie sumą korzyści indywidualnych. Wyższe wykształcenie może być traktowane jako dobro publiczne, służące ogółowi obywateli.

---

<sup>5</sup> W. Kuźmicz, *Uwagi do strategii rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce proponowanych przez firmę Ernst & Young oraz przez Fundację Rektorów Polskich*, Politechnika Warszawska, Warszawa 2010, s. 3–10.

Takie podejście do edukacji jest doskonałym argumentem przemawiającym za udzieleniem studentom i szkołom wyższemu wsparcia finansowego, bo jest to inwestycja nie w prywatne zyski, tylko w przyszłość i rozwój całego kraju.

Taki cel miała reforma określona w Ustawie z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2011, nr 84, poz. 455, z późn. zm.<sup>6</sup>, której art. 173.1 wskazuje możliwość ubiegania się studentów o pomoc materialną ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa w formie stypendium: socjalnego, specjalnego dla osób niepełnosprawnych, rektora – dla najlepszych studentów oraz ministra – za wybitne osiągnięcia naukowe bądź sportowe. Przepis ten obowiązuje od 1 października 2012 roku.

Stypendia ministra za osiągnięcia w nauce i za wybitne osiągnięcia sportowe przyznaje minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego na wniosek podstawowej jednostki organizacyjnej, a w przypadku uczelni nieposiadającej podstawowej jednostki organizacyjnej oraz uczelni zawodowej – na wniosek senatu uczelni, przedstawiony przez rektora tej uczelni. Stypendia wypłacane są co miesiąc z wyjątkiem stypendium ministra za wybitne osiągnięcia wypłacanego jednorazowo, nie później niż do 15 grudnia danego roku.

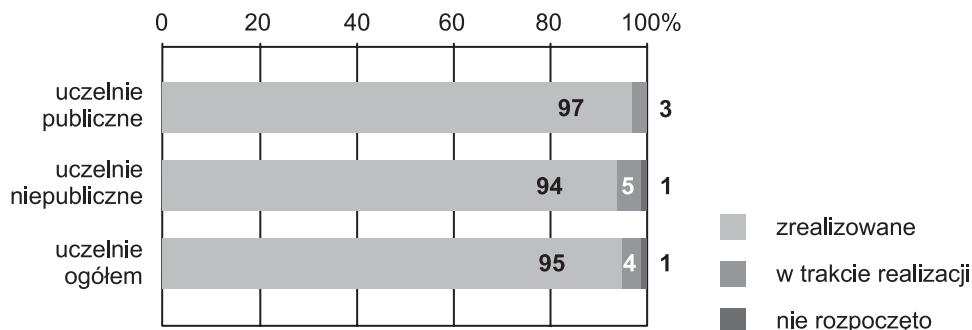
Student realizujący równocześnie kilka kierunków studiów może otrzymać stypendium tylko na jednym wskazanym kierunku. Art. 199 ustawy z dnia 18 marca 2011 r. przyznaje takie uprawnienia stypendialne również doktorantom na zasadach określonych przez dyrektora jednostki w uzgodnieniu z samorządem doktorantów.

Art. 200a/1 wyżej wymienionej ustawy daje możliwość zwiększenia stypendium doktoranckiego z dotacji projakościowej doktorantom wyróżniającym się w pracy naukowej i dydaktycznej. Tryb przyznawania określa regulamin ustalony przez rektora po uzyskaniu opinii właściwego organu samorządu doktorantów z uwzględnieniem zasady, że uprawnienie do otrzymania przysługuje nie więcej niż 30% najlepszych doktorantów na poszczególnych latach studiów doktoranckich. Art. 209/6 wskazuje ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, który przekazuje Krajowej Reprezentacji Doktorantów środki finansowe niezbędne do jej funkcjonowania, w formie dotacji (obowiązuje od 1 października 2011 roku).

Budżet państwa przekazuje uczelniom publicznym dotacje na zadania związane z kształceniem studentów studiów stacjonarnych, studiów doktoranckich i kadr naukowych, finansowanie kosztów realizacji inwestycji, w tym służących kształceniu studentów i doktorantów, będących osobami niepełnosprawnymi – realizowanych w szczególności z państwowych funduszy celowych lub środków rozwojowych pochodzących z UE lub z innych źródeł zagranicznych, o których mowa w art. 94 Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (obowiązującym od 1 stycznia 2012 roku).

---

<sup>6</sup> Dalej: u.s.t.n.



**Rysunek 1. Stan wdrażania reform w zakresie udzielanej pomocy materialnej dla studentów i doktorantów w roku akademickim 2011/2012**

Źródło: Stan wdrażania reform nauki i szkolnictwa wyższego, [www.nauka.gov.pl](http://www.nauka.gov.pl) [dostęp: 21.05.2013].

Szkoły wyższe niezależnie od ich rodzaju w roku akademickim 2011/2012 zaimplementowały ponad 90% reform, niewielki odsetek jest w trakcie wdrażania.

W zakresie stypendiów naukowych można mówić o szeregu zmian:

- wprowadzono nowe nazwy stypendiów,
- wprowadzono odrębny system organów przyznających te stypendia,
- pojawiły się nowe kryteria: obok średniej istotnym determinantem przyznawania stypendium rektora dla studentów powinny być osiągnięcia naukowe – udział w konferencjach, publikacje itd.

Zmianie uległa również wielkość środków przeznaczonych na stypendia naukowe w porównaniu ze stypendiami socjalnymi. Od 1 października 2011 roku maksymalnie 40% środków z dotacji przeznaczone może być na stypendia o charakterze naukowym. Takie ograniczenie, zgodnie z art. 199, ust. 4 p.s.w. nie obejmuje jednak pomocy materialnej dla doktorantów. Bez zmian w zasadzie pozostało również stypendium specjalne dla osób niepełnosprawnych. Wprowadzono tylko limit ilościowy tego stypendium – zamiast prawa do stypendium na każdym kierunku przyjęto, że stypendium takie przysługuje tylko na jednym kierunku.

Nowelizacja wiąże się z ograniczeniami przy pobieraniu stypendiów. Dotychczas osoby studiujące równolegle na kilku kierunkach, również na studiach doktoranckich i jednocześnie na studiach I, II stopnia lub studiach magisterskich mogły otrzymywać stypendia naukowe czy specjalne dla osób niepełnosprawnych na każdym z kierunków. Zgodnie z art. 184, ust. 4 p.s.w. od 1 października 2011 roku student i doktorant w jednej osobie nie ma prawa do świadczeń związanych z innym kierunkiem niż studia doktoranckie. Również student podejmujący studia na drugim kierunku nie może ubiegać się o stypendium naukowe. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy kontynuuje on naukę na studiach uzupełniających po studiach licencjackich. Trzeba również mieć na uwadze, że zgodnie z art. 194 p.s.w. do pomocy materialnej od 1 października 2011 roku nie mają prawa studenci będący kandydatami na żołnierzy zawodowych, będący żołnierzami zawodowymi oraz funkcjonariuszami służb państwowych.

Od 1 października 2011 roku powszechny stał się wymóg złożenia wniosku w celu wszczęcia procedury w przedmiocie pomocy materialnej. Zostaną nią objęci również dok-

toranci jednostek naukowych. Zmiany wprowadzone nowelizacją z 2011 roku mają przede wszystkim charakter porządkujący, likwidujący, a przynajmniej ograniczający szereg nieprawidłowości, a nawet niesprawiedliwości. Działania podjęte przez MNiSW ukierunkowane są na przywracanie pierwotnego charakteru pomocy materialnej w szkole wyższej. Świadczy o tym przeznaczenie większej ilości środków na stypendia o charakterze socjalnym niż na stypendia o charakterze naukowym, przy czym ograniczenia te nie dotyczą doktorantów. Negatywnie należy jednak oceniać brak konsekwencji, należało wszystkie świadczenia powiązać z dochodem, ewentualnie różnicując ten dochód przy stypendiach specjalnych dla osób niepełnosprawnych.

Uczelnia może otrzymywać inne środki finansowe z budżetu państwa oraz z budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków, przy czym z budżetów tych jednostek i ich związków może otrzymywać także dotacje celowe na wskazane zadania, jeżeli dotowane zadanie jest związane z zadaniami własnymi jednostek samorządu terytorialnego.

W kolejnych punktach art. 200 p.s.w. jest mowa o dofinansowaniu zadań projakościowych dla jednostek organizacyjnych mających status KNOW, jednostek, które posiadają ocenę wyróżniającą na podstawie opinii komisji dotyczącej oceny kształcenia oraz w zakresie wdrażania systemów poprawy jakości kształcenia i Krajowych Ram Kwalifikacji. Wydatki budżetu państwa planowane na dotacje, o których mowa w tym artykule, są waloryzowane corocznie, co najmniej o średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług ustalony w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy – sposób podziału i tryb przekazywania dotacji podmiotowej określa minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego (obowiązuje od 1 stycznia 2012 roku).

W zakresie przychodów uczelni art. 98/3 p.s.w. włącza odpłatności za świadczone usługi edukacyjne, w szczególności za kształcenie na studiach i studiach doktoranckich prowadzonych w formach niestacjonarnych oraz może pobierać opłaty za kształcenie studentów stacjonarnych, jeżeli są to ich studia na drugim lub kolejnym kierunku w formie stacjonarnej (jeżeli nie posiadają stosownych uprawnień do korzystania z zajęć bez wnoszenia opłat) bądź w przypadku korzystania z zajęć poza dodatkowym limitem punktów ECTS (art. 99/1a, 1b p.s.w.). Wysokość opłat ustala rektor uczelni publicznej, natomiast senat uczelni określa zasady ich pobierania.

Uczelnia nie pobiera opłat za rejestrację na kolejny semestr lub rok studiów, egzaminy, w tym egzamin poprawkowy, egzamin komisyjny, egzamin dyplomowy, wydanie dziennika praktyk zawodowych, złożenie i ocenę pracy dyplomowej oraz wydanie suplementu do dyplomu (art. 99a p.s.w.). Uczelnia publiczna prowadzi samodzielną gospodarkę finansową na podstawie planu rzeczowo-finansowego, zatwierdzanego przez senat uczelni, zgodnie z przepisami o finansach publicznych oraz o rachunkowości (art. 100/2 p.s.w.).

Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady gospodarki finansowej uczelni publicznych, w tym:

- 1) zasady sporządzania planu rzeczowo-finansowego,
- 2) zasady tworzenia oraz zmian stanu funduszy, w tym funduszu rozwoju uczelni,
- 3) zasady rozliczania, w tym ewidencji kosztów, biorąc pod uwagę:
  - a) rozliczanie kosztów według rodzajów działalności, z wyodrębnieniem finansowania z dotacji z budżetu państwa oraz z przychodów własnych,

- b) rozliczanie kosztów w ramach działalności dydaktycznej w podziale na koszty kształcenia na studiach stacjonarnych i studiach niestacjonarnych,
- 4) sposób dostosowania dotychczasowych zasad gospodarki finansowej uczelni do postanowień ustawy – w celu zapewnienia efektywnego wykorzystania środków publicznych (art. 105 – obowiązuje od 1 stycznia 2013 roku).

Zmiany, które wprowadziła nowelizacja ustawy o szkolnictwie wyższym, mają poprawić sytuację zarówno studentów, doktorantów, jak i samej uczelni poprzez zwiększenie dotacji oraz źródeł finansowania jej działalności. Dotacje projakościowe oraz promujące wyróżnione jednostki pobudzają konkurencyjność, a co za tym idzie – kreatywność i mobilność oraz szansę na rozwój i poprawę jakości i efektywności kształcenia.

## Zmiany dotyczące kariery naukowej nauczycieli akademickich

Nowelizacja ustawy o szkolnictwie wyższym wprowadziła również zmiany w zakresie modelu kariery naukowej nauczycieli akademickich, czyli w ustawie o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki (art. 33 u.s.t.n.). Obowiązuje okres przejściowy, czyli niezbędne jest odniesienie się zarówno do rozwiązań obowiązujących przed nowelizacją, jak i tych wprowadzonych ustawą nowelizującą. Przepisy przejściowe przewidują, że według dotychczasowych regulacji będą się toczyć nie tylko postępowania o nadanie stopni bądź tytułów naukowych rozpoczęte przed dniem wejścia w życie przepisów nowelizujących, tj. przed 1 października 2011 roku. Dają one osobom ubiegającym się o nadanie takich stopni lub tytułów w ciągu dwóch lat od wejścia w życie nowelizacji prawo wyboru postępowania według przepisów dotychczasowych lub znowelizowanych (art. 33 ustawy nowelizującej).

Oznacza to, że przepisy dotychczasowe mogą być stosowane znacznie dłużej niż dwa lata od dnia wejścia w życie nowelizacji. Będzie tak zarówno w przypadku wyboru trybu dotychczasowego na krótko przed upływem okresu dwuletniego, jak i wówczas, gdy postępowanie z jakichkolwiek powodów się przedłuży, na przykład ze względu na konieczność powtórzenia jego całości lub części z powodu popełnionych wcześniej nieprawidłowości.

Nadanie stopnia lub tytułu naukowego wymaga formalnego postępowania, więc konieczne staje się wskazanie, kto i w jakim trybie może uzyskać konkretny stopień lub tytuł naukowy, jak również określenie podmiotów (jednostek) uprawnionych do nadawania tych stopni lub tytułu. Żadnego tytułu naukowego nie może nadać jednostka nieposiadająca do tego uprawnień. Przepisy przed nowelizacją przewidują, że uprawnienia do nadawania stopnia naukowego doktora może uzyskać wydział, inna jednostka organizacyjna szkoły wyższej albo inna placówka naukowa. Nie jest konieczne, by jednostka charakteryzowała się jakimś szczególnym stopniem zorganizowania czy określonym stopniem samodzielności. Wystarczy jej wyodrębnienie organizacyjne w strukturze szkoły wyższej lub prowadzenie działalności naukowej, jeśli nie jest jednostką szkoły wyższej.

Przedmiotem oceny w trakcie postępowania o nadanie uprawnień jest poziom działalności naukowej lub artystycznej jednostki (art. 5, ust. 2 u.s.t.n.). Jednostka może uzyskać takie uprawnienia, jeśli ponadto zatrudnia w pełnym wymiarze czasu pracy co najmniej osiem



osób posiadających tytuł profesora lub stopień doktora habilitowanego reprezentujących dziedzinę nauki lub sztuki, w zakresie której jednostka organizacyjna ma otrzymać uprawnienie. Samo spełnienie tych warunków nie daje uprawnień, nadaje je Centralna Komisja na wniosek zainteresowanej jednostki w drodze wydania decyzji administracyjnej. Oznacza to, że wywiera ona skutki prawne w momencie, gdy stanie się ostateczna. Z drugiej strony jednostka zachowuje uprawnienia do czasu, aż ostateczna stanie się decyzja o cofnięciu uprawnienia, które może nastąpić w momencie stwierdzenia błędów w trakcie prowadzonych przewodów doktorskich. Z tego względu dokonano zmiany reguł wskazanych ustawą nowelizującą (art. 9, ust. 1 u.s.t.n. w nowym brzmieniu), dostosowując przyczyny zastosowania do wskazanej wyżej sankcji. Od 1 października 2011 r. sankcje te stosuje się w przypadku niespełnienia warunków do nadawania stopni doktora, nieprawidłowego wykonywania uprawnień przez jednostkę organizacyjną, a także wadliwej uchwały o nadaniu stopnia doktora.

Podobne procedury obowiązują w przypadku nadawania stopnia doktora habilitowanego, różnica polega na tym, że jednostka ubiegająca się o takie uprawnienia musi zatrudniać co najmniej dwunastu samodzielnych pracowników naukowych, z których sześciu musi posiadać tytuł naukowy profesora (art. 6, ust. 2 u.s.t.n.).

Implementacja tej ustawy ze względu na okres przejściowy może wykazywać powolny stan wdrażania.

## Perspektywy i uwarunkowania polskiego szkolnictwa wyższego

Przyszłość uczelni wyższych to umiejętnie rozwiązania organizacyjne, które umożliwiłyby z jednej strony zachowanie swoich tradycyjnych funkcji, z drugiej dostosowanie do wyzwań współczesności, której główną cechą charakterystyczną jest zmiana, transformacja (społeczna, gospodarcza, demograficzna, technologiczna, kulturowa) przekształcająca obraz obecnej rzeczywistości. Misja dzisiejszego szkolnictwa powinna być ukierunkowana na potrzeby państwa, społeczeństwa oraz rynku pracy, gdyż edukacja ma służyć nie tylko rozwojowi intelektualnemu i rozwojowi osobowości, ale powinna też dać podstawy dla udanej kariery zawodowej absolwentów.

W perspektywie szybko zmieniającej się rzeczywistości uczelnie, wzorem przedsiębiorstw, powinny opanować zdolność obserwacji otoczenia i umiejętność szybkiego reagowania na nowe tendencje i zjawiska. Obserwacje te mają dotyczyć między innymi konkurencji, czynników demograficznych i ekonomicznych, społecznych preferencji edukacyjnych oraz gospodarczych prognoz związanych z rynkiem pracy. Wiąże się to nie tylko z koniecznością oceny otoczenia, ale także z analizą i oceną własnych zasobów oraz warunków działania.

Omawiana reforma ustawy o szkolnictwie wyższym z dnia 18 marca 2011 roku nie powoduje radykalnych zmian, przyczynia się natomiast do modernizacji, czyli polepszenia, poprawienia istniejących uregulowań. Komunikat Centrum Informacyjnego Rządu dopełnił postulaty, które do tej pory nie znalazły miejsca w ustawie. Dotyczy on osób, które zdobyły wiedzę poza uczelnią, na przykład podczas szkoleń czy praktyk zawodowych, a jeśli ich



efekty potwierdzą na uczelniach, nie będą musiały uczestniczyć we wszystkich zajęciach. Rozwiązanie to ma ułatwić sytuację osobom pracującym, które dzięki temu będą mogły uzupełnić kwalifikacje i zdobyć dyplom.

Nowe przepisy doprecyzowują istniejący podział na uczelnie akademickie, które specjalizować się będą w badaniach naukowych, i uczelnie, które mają przygotować do wykonywania zawodu. Takie działanie ma na celu uzyskanie większej spójności i przejrzystości struktury polskich uczelni.

Wdrażana ustawa nakłada też na uczelnie obowiązek organizowania co najmniej trzymiesięcznych praktyk zawodowych na kierunkach studiów o profilu praktycznym. Przewidziano także możliwość wprowadzenia tzw. studiów dualnych, czyli zapewniających kształcenie w uczelni na przemian z odbywaniem praktyk. Rząd postanowił umożliwić prowadzenie wspólnych studiów interdyscyplinarnych, nie tylko przez wydziały tej samej uczelni, ale też między uczelniami.

Według projektowanych przepisów pracami dyplomowymi będą mogły być nie tylko prace pisemne, ale także opublikowane artykuły czy na przykład prace projektowe. Prace dyplomowe – przed obroną – będą musiały być sprawdzone z wykorzystaniem programu antyplagiatowego, a po obronie trafią do ogólnopolskiego repozytorium. Nowe przepisy pozwolą też na studiach II stopnia zwiększyć maksymalną liczbę semestrów z 4 do 5.

Do publicznej wiadomości mają być podawane listy informujące o zakończonych oraz toczących się postępowaniach w sprawie zawieszenia i cofnięcia uprawnień do prowadzenia kierunku studiów oraz likwidacji uczelni. Takie rozwiązania mają chronić studentów i osoby idące na studia przed niską jakością kształcenia. Usprawniona ma być procedura uruchamiania i zawieszania kierunków studiów oraz likwidacji uczelni niepublicznych. Pewne zmiany planowane są też w postępowaniu dyscyplinarnym wobec nauczycieli akademickich naruszających prawo lub obowiązki służbowe. Doprecyzowane mają być przepisy z poprzedniej reformy systemu nauki m.in. dotyczące konkursu „Diamentowy Grant”<sup>7</sup> (laureaci mieliby ułatwiony dostęp do studiów doktoranckich) i stypendiów rektora (szansę na stypendium zyskają studenci pierwszego roku studiów na podstawie wyników egzaminów maturalnych).

Przewidziano też rozszerzenie zakresu danych przekazywanych przez uczelnie do systemu informacji o szkolnictwie wyższym POL-on<sup>8</sup>. Na razie gromadzi on m.in. informacje o wszystkich kierunkach studiów oraz uprawnieniach jednostek na uczelniach publicznych i niepublicznych. POL-on ma przejąć zadania przekazywania przez uczelnie danych do GUS.

Analizując podłoże zmian kształtujących dzisiejszy stan szkolnictwa wyższego, trudno wskazać, które działania będą najlepszym rozwiązaniem na przyszłość. Modernizacja tego sektora powinna polegać na ciągłym sprawdzaniu wprowadzonych zmian, oceny ich skutków oraz wdrażania lepszych rozwiązań. Najważniejszym i decydującym czynnikiem jest polityka rządu, którego siła sprawcza może dokonać wszelakich przekształceń. Obecnie w Polsce

<sup>7</sup> Zgodnie z komunikatem MNiSW z dnia 27 października 2011 r. o ustanowieniu programu „Diamentowy Grant” jest to konkurs dla najlepszych studenckich projektów badawczych, [www.nauka.gov.pl](http://www.nauka.gov.pl) [dostęp: 27.05.2013].

<sup>8</sup> POL-on jest systemem informacji o szkolnictwie wyższym w Polsce, najważniejszym jego zadaniem jest stworzenie globalnej bazy danych o jednostkach naukowych i nauce polskiej. Gromadzone informacje wspierają procesy decyzyjne Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego odnośnie do uczelni wyższych, <http://polon.nauka.gov.pl/start> [dostęp: 27.05.2013].

jest potrzeba odważnych decyzji, by pokonać występujące jeszcze postkomunistyczne obciążenia. Nawet jeśli reformy nie będą radykalne, lecz będą miały ewolucyjny przebieg, powinny w konsekwencji doprowadzić do całkowitego urynkowienia oferty edukacyjnej. Taka niezależność pozwoliłaby uczelniom samym decydować o wdrażaniu reform, a przy samofinansowaniu efektywniej wydawałyby pozyskane środki. Wymagałoby to zmiany ustawy zasadniczej, jaką jest Konstytucja RP, a w niej zapisu o bezpłatności nauki.

Jeśli edukacja ma być postrzegana w kategorii dobra publicznego, społeczeństwo musi dokonać mentalnego przewartościowania, musi być świadome faktu, że podatki nie służą opłacaniu przez państwo studiów osobom będącym wiecznymi studentami lub tym, którzy nie mając możliwości zatrudnienia, traktują studia jako sposób na wypełnienie wolnego czasu. Te środki finansowe z budżetu państwa w postaci grantu mogłyby być przeznaczone na rozwój sfery badań na uczelniach lub jako bony edukacyjne służyłyby kształceniu ustawicznemu, kursom czy szkoleniom w celu uzupełnienia wykształcenia osobom bezrobotnym. Takie rozwiązanie sugeruje pytanie: co podatnicy mogą zyskać na przeprowadzonych badaniach. Chociaż nie budzi wątpliwości znaczenie prowadzonych na uczelniach badań, ich wpływ na rozwój wiedzy, nauki i techniki, to jednak trudno jest w sposób wymierny określić, jaka konkretna część naukowego rozwoju oraz postępu technologicznego zawdzięczana jest szkołom wyższym. Takie najlepiej liczbowe czy procentowe wyliczenie ułatwiałoby uczelniom przekonywanie społeczeństwa o racjonalności wydatków. Trudność w precyzyjnym określeniu udziału wynika z tego, że w ostatecznym akademickim sukcesie, przypieczętowanym jakąś publikacją naukową czy zgłoszeniem patentu przydatnego w codziennym życiu, bierze udział duża liczba osób, a część z nich może w ogóle nie być związana z uczelniami. Społeczeństwo musi sobie uświadomić, jak istotne znaczenie dla rozwoju kraju i jego obywateli stanowi funkcja badawcza uczelni.

Urynkowienie oferty edukacyjnej prowadzi do zmiany postrzegania wykształcenia jako dobra zarówno jednostkowego, jak i wspólnego. Można je sprzedawać (uczelnie) i kupować (studenci), a to w normalnych warunkach prowadzi do konkurencji. Zjawisko to w celu pozyskiwania studentów wymusi na uczelniach poprawę jakości kształcenia, lepsze warunki studiowania i mieszkania oraz rozszerzy ofertę zajęć nieobowiązkowych.

Brak wystarczających środków finansowych dotyka szkolnictwo wyższe na całym świecie, zarówno w Stanach Zjednoczonych, w Europie, jak i w bogatych krajach skandynawskich. Amerykański ekonomista, były rektor Uniwersytetu Iowa, Howard R. Bowen, prowadząc badania nad ekonomiką szkolnictwa wyższego, stwierdził, że uczelnie zawsze będą chciały więcej pieniędzy, bo więcej pieniędzy oznacza lepiej wyposażone laboratoria, bogatsze zasoby biblioteki, bardziej zaawansowane badania, mniejsze grupy w czasie zajęć. Ze względu na samą istotę nauki i edukacji proces udoskonalania nie może się nigdy zakończyć i dlatego zawsze można znaleźć rozsądne i uzasadnione cele rosnących wydatków. Bez wsparcia finansowego nie da się modernizować edukacji.

Raporty Banku Światowego czy Organizacji Rozwoju i Współpracy Gospodarczej (OECD) na temat stanu polskiego szkolnictwa wyższego zdecydowanie wskazywały na zasadność wprowadzenia powszechnej odpłatności za studia, przy jednoczesnym zorganizowaniu sprawnie działającego systemu stypendialnego. Sugerowały skorzystanie z amerykańskiej praktyki, nie biorąc pod uwagę faktu, że w Stanach Zjednoczonych system

ewoluował stopniowo i z tego powodu nie wszystko da się od razu przeszczepić na polski grunt. Nie da się wprowadzić radykalnych zmian w szkolnictwie wyższym w Polsce, jeśli mamy do czynienia z jednym źródłem finansowania, jeśli nawet pojawi się jakaś forma współzawodnictwa, to będzie ona kontrolowana i sterowana przez dysponujące zdecydowaną większością funduszy Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Należy jednak wypracować takie rozwiązania, które przyczynią się do zróżnicowania źródeł wsparcia edukacyjnych i badawczych funkcji polskich uczelni publicznych i prywatnych.

Stwarzając możliwość wprowadzenia studiów płatnych, należy zrównoważyć koszt wykształcenia studenta i dać wybór spośród studiów droższych dziennych lub zaocznych i tańszych prowadzących nauczanie za pomocą Internetu. Ostatnia z wymienionych form kształcenia może w przyszłości wzbogacić ofertę edukacyjną poprzez nieograniczony dostęp czasowy i przestrzenny, co niewątpliwie jest przejawem modernizacji usług.

Jeśli zmiany dokonane za sprawą reformy ustawy o szkolnictwie wyższym dadzą oczekiwane wyniki, które po kilku latach obowiązywania będzie można ocenić, to i tak nie będą one stanowiły zakończenia procesu. Być może dalsze reformy podążą w innym kierunku niż postulowany wzór amerykańskiego szkolnictwa wyższego. Jako że Stary Kontynent ponad dziewięć stuleci tworzył pierwsze uniwersytety, to może właśnie tu powinno powstać najlepsze rozwiązanie.

## Bibliografia

### Akty prawne

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

Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym, Dz. U. 1990, nr 65, poz. 385.

Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki, Dz. U. 2003, nr 65, poz. 595, z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz. U. 2005, nr 164, poz. 1365.

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

Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. Prawo o szkolnictwie wyższym.

### Pozycje książkowe

Hamel G., *Zarządzanie jutra. Jakie jest twoje miejsce w przyszłości?*, Red Horse, Lublin 2008.

Kuźmich W., *Uwagi do strategii rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce proponowanych przez firmę Ernst & Young oraz przez Fundację Rektorów Polskich*, Politechnika Warszawska, Warszawa 2010.

Thieme J. K., *Szkolnictwo wyższe, wyzwania XXI w.*, Difin, Warszawa 2009.

Waltoś S., Rozmus A., *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Ustrój – prawo – organizacja*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania, Rzeszów 2008.

Woźnicki J., *Założenia ustrojowe publicznej instytucji akademickiej*, [w:] J. Woźnicki (red.), *Model zarządzania publiczną instytucją akademicką*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999.

## Witryny internetowe

Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, <http://nauka.gov.pl> [dostęp: 27.05.2013].

POL-on. Zintegrowany system informacji o nauce i szkolnictwie wyższym, <http://polon.nauka.gov.pl> [dostęp: 27.05.2013].

Wikipedia, <http://pl.wikipedia.org> [dostęp: 27.05.2013].

## Streszczenie

### Wpływ reform na funkcjonowanie szkolnictwa wyższego

Artykuł ma za zadanie przybliżyć czytelnikowi funkcjonowanie szkół wyższych, cele strategiczne, zasady i zakres ingerencji państwa, środki na finansowanie edukacji, warunki przyznawania stypendiów oraz nadawania stopni i tytułów naukowych. Na podstawie Ustawy z dnia 18 marca 2011 r. Prawo o szkolnictwie wyższym dokonano analizy reformy szkolnictwa wyższego oraz stopnia jej wdrażania przez uczelnie. Fragment końcowy, podsumowujący implementowane zmiany i nakreślający perspektywy rozwoju uczelni, uzasadnia konieczność wprowadzenia opłat za studia wyższe. Taka propozycja jest dla państwa sporym wyzwaniem, ale zarazem rozwiązaniem dylematów dotyczących podziału środków w budżecie, który jak dotąd stanowią najważniejsze źródło finansowania edukacji.

**Słowa kluczowe:** edukacja w Polsce, jakość wykształcenia, diagnoza społeczna, pogłębiona analiza wprowadzanych zmian, stypendia, nadawanie stopni i tytułów naukowych, perspektywy szkolnictwa wyższego

## Summary

### The impact of reforms on the functioning of higher education

The article's goal is to familiarize the reader with the functioning of institutions of higher education: their strategic objectives and principles, the scope of state intervention, funding, the conditions for granting scholarships and awarding academic degrees and titles. The article offers an analysis of the Law on Higher Education of 18 March 2011 and the level of its implementation by universities. The final part of the article summarises the implemented changes, outlines the development prospects for universities, and calls for the introduction of fees for higher education. The call for fees is a challenge for the state, but it is also a possible solution to the dilemmas related to the allocation of funds in the budget, which so far is the most important source of education funding.

**Keywords:** education in Poland, quality of education, social diagnosis, in-depth analysis of implemented changes, scholarships, and the awarding of degrees, prospects of higher education

Sabina Sanetra-Półgrabi

Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

## **Geneza, zadania i organizacja Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem**

### **Wstęp**

Wiele granic państwowych ma charakter naturalny i pokrywa się z drogami wodnymi, łańcuchami górskimi bądź kompleksami leśnymi. Z jednej strony tego typu sytuacja stanowi poważne utrudnienie dla władz centralnych oraz lokalnych, ale z drugiej jest szansą na wypracowanie potrzebnego systemu reagowania w wypadku zaistnienia katastrofy naturalnej, klęski żywiołowej w postaci powodzi, pożaru, suszy czy lawiny. Najlepiej świadczą o tym doświadczenia dwóch powodzi z lat 1997 i 2010 na pograniczu zachodnim i południowym, które miały niewątpliwy wpływ na zintensyfikowanie współpracy i nadanie jej bardziej zorganizowanych działań, chociaż początki instytucjonalizacji na Odrze i Nysie Łużyckiej sięgają przełomu lat 80. i 90.

Analizowana Międzynarodowa Komisja Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem (MKOOpZ) jest jedną z funkcjonujących w Europie międzynarodowych komisji zajmujących się problematyką rzek i jezior, których zlewnie leżą na obszarze więcej niż jednego państwa. Obok analizowanej Komisji sąsiedztwo Polski i Niemiec skutkowało powstaniem również innych ciał doradczych, koordynujących współpracę na wielu płaszczyznach związanych z bezpieczeństwem ekologicznym, w tym przede wszystkim w 1991 roku utworzono Polsko-Niemiecką Radę ds. Ochrony Środowiska i Polsko-Niemiecką Komisję Sąsiedzką ds. Ochrony Środowiska. Pracę Rady i Komisji wspomaga również Polsko-Niemiecka Komisja Sąsiedzka, której zadaniem jest monitorowanie współpracy regionalnej i transgranicznej<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Raport dla obszaru dorzecza Odry z realizacji art. 5 i 6 zał. II, III, IV Ramowej Dyrektywy Wodnej 2000/60/WE, Ministerstwo Środowiska Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa, marzec 2005, s. 22; Ocena współpracy Ministerstwa Środowiska, Zdrowia i Ochrony Konsumentów (MUGB) ze stroną polską w latach*

Powołanie MKOOpZ nie byłoby możliwe, gdyby nie wypracowane propozycje przedsięwzięć i podstaw działania na forum Polsko-Niemieckiej Komisji ds. Wód Granicznych funkcjonującej w oparciu o *Umowę między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o współpracy w dziedzinie gospodarki wodnej na wodach granicznych sporządzoną w Warszawie dnia 19 maja 1992 r.* (art. 10, ust. 1)<sup>2</sup>.

Celem artykułu jest ukazanie genezy powstania realizowanych zadań oraz charakteru funkcjonującej już ponad 20 lat Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem. Zarysowane zostaną również główne kierunki działalności badanego podmiotu oraz przedstawiona zostanie struktura organizacyjna wraz z kompetencjami grup roboczych, w dużej mierze odpowiedzialnych za opracowanie płaszczyzn trójstronnej współpracy w międzynarodowym dorzeczu Odry.

## Charakterystyka międzynarodowego dorzecza Odry

Odra o długości 855 km stanowi szósty co do wielkości dopływ Morza Bałtyckiego. Jej źródło usytuowane jest na terytorium Republiki Czeskiej w Górach Odrzańskich, zaś dolny bieg wraz z dopływem Nysy Łużyckiej stanowi odcinek graniczny między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec<sup>3</sup>.

Ostatni pomiar z 2014 roku wielkości odpływu dorzecza wskazał 16,5 mld m<sup>3</sup>, którego całkowita powierzchnia wynosi 124 115 km<sup>2</sup>, w tym 118 km<sup>2</sup> stanowią wody przejściowe i przybrzeżne Zalewu Szczecińskiego wraz ze zlewnią tego Zalewu, wschodnią częścią wyspy Uznam i zachodnią częścią wyspy Wolin, z czego 3913 km<sup>2</sup> znajduje się po stronie niemieckiej, wraz z Małym Zalewem oraz dorzeczami: Uecker, Randow, Zarow, a 1205 km<sup>2</sup> po stronie polskiej, obejmując Wielki Zalew i zlewnie Gowiernicy i Świny. Udział poszczególnych państw tworzących międzynarodowy obszar dorzecza kształtuje się następująco, największa część 107 170 km<sup>2</sup> czyli 86% znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, 240 km<sup>2</sup>, czyli 6% przypada na Republikę Czeską i na obszarze Republiki Federalnej Niemiec jest 9705 km<sup>2</sup>, czyli 8%<sup>4</sup>.

Celem koordynacji wspólnych działań na rzecz gospodarowania wodami obszar dorzecza został podzielony na sześć mniejszych części, tj. Górną, Środkową i Dolną Odrę, Zalew Szczeciński, Nysę Łużycką oraz Wartę<sup>5</sup>. Do najważniejszych dopływów Odry zalicza się: Opawę, Nysę Kłodzką, Oławę, Bystrycę, Kaczawę, Bóbr oraz Nysę Łużycką, Ostrawicę,

2005 do 2010. Podsumowanie w języku polskim, Ministerstwo Środowiska, Zdrowia i Ochrony Konsumentów kraju związkowego Brandenburgia, Poczdam, styczeń–marzec 2011, s. 10.

<sup>2</sup> Dz. U. 1996, nr 11, poz. 56. Na pograniczu południowym działają analogiczne komisje ds. wód granicznych. Warto podkreślić, że w ramach polsko-czeskiej współpracy w dniu 20 kwietnia 2015 roku podpisano nową *Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy w dziedzinie gospodarki wodnej*, zastępującą poprzedni dokument z 1958 roku. M. P. 2015, poz. 1271.

<sup>3</sup> P. Barański, M. Stanecka, *Wdrażanie dyrektyw unijnych w zakresie gospodarki wodnej w międzynarodowym dorzeczu Odry*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2012, nr 3, s. 103.

<sup>4</sup> *Plan zarządzania ryzykiem powodziowym na Międzynarodowym obszarze dorzecza Odry*, Wrocław 2015, s. 11–12.

<sup>5</sup> Górna Odra obejmuje obszar od ujścia rzeki Nysy Kłodzkiej łącznie z jej zlewnią, w skład Środkowej Odry wchodzi teren od ujścia rzeki Nysy Kłodzkiej do ujścia rzeki Warty, Dolna Odra natomiast stanowi teren od ujścia rzeki Warty do ujścia do Rostki Odrzańskiej. W skład Zalewu szczecińskiego wchodzi



Olzę, Kłodnicę, Małą Panew, Stobrawę, Widawę, Barycz i wspomnianą Wartę. Cały obszar międzynarodowego dorzecza Odry jest zamieszkiwany przez 16,34 mln mieszkańców<sup>6</sup>.

## Geneza powstania (1990–1999)

Powołanie do życia Komisji wiązało się od początku z licznymi inicjatywami na rzecz rozwiązania transgranicznych problemów, podejmowanymi po zmianach politycznych, gospodarczych i społecznych zapoczątkowanych po 1989 roku. Wpływ na to miało niewątpliwie wejście Polski i Czechosłowacji na drogę reform oraz zjednoczenie Niemiec w 1990 roku.

Początki Komisji sięgają 1990 roku, kiedy z inicjatywy ówczesnego premiera Rzeczypospolitej Polskiej Tadeusza Mazowieckiego na konferencji w Ronneby (Szwecja) przyjęto *Deklarację Morza Bałtyckiego*<sup>7</sup>. Na sympozjum strona polska podjęła kroki w kierunku instytucjonalizacji współpracy w dorzeczu Odry na wzór Komisji Renu, która miała się przyczynić do oczyszczenia wód rzeki oraz jej dopływów i zmodernizowania rozwiązań prawnych i instytucjonalnych w dorzeczu. Rozpoczęto okres negocjacyjny, na który w latach 1991–1993 złożyło się w sumie 9 debat, podczas których ustalano zadania poszczególnych stron, zakres współpracy i doprecyzowano prawno-instytucjonalny i finansowy charakter umowy. I Posiedzenie Tymczasowej Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem odbyło się w dniach 11–12 kwietnia 1996 roku, doszło wówczas do podpisania *Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej, Rządem Republiki Czeskiej oraz Rządem Republiki Federalnej Niemiec i Wspólnotą Europejską w sprawie Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem* (zwanej dalej Umową w sprawie MKOOpZ)<sup>8</sup>. Poza tym powołano pierwszego przewodniczącego MKOOpZ, którym został Leszek Bagiński i ustanowiono pierwsze trzy grupy robocze: ds. programu działania, ds. nadzwyczajnych zanieczyszczeń oraz ds. prawa i administracji, których zakres zadań i skład ewoluował z niewielkimi zmianami.

Punktem zwrotnym w rozwoju Komisji było doświadczenie powodzi w 1997 roku<sup>9</sup>, która dotknęła wszystkie trzy kraje zlokalizowane na terenie dorzecza, przy czym największe straty poniosła strona polska: 54 osoby straciły życie. W Czechach było 20 ofiar śmiertelnych. Uszkodzeniu uległo wiele obiektów infrastruktury krytycznej, przykładowo

---

wody przejściowe i przybrzeżne (tzw. Wielki i Mały Zalew), wraz z innymi zlewniami, głównie rzeki Gowiernicy i Świny, Uecker, Randov, Zarow. *Plan zarządzania ryzykiem powodziowym...*, dz. cyt., s. 13.

<sup>6</sup> *Plan zarządzania ryzykiem powodziowym...*, dz. cyt., s. 12.

<sup>7</sup> Council of the Baltic Sea States, <http://www.cbss.org/CBSS-The-Council/history> [dostęp: 14.02.2017]; A. Jacak, *20-lecie Rady Państw Morza Bałtyckiego*, <http://uniaeuropejska.org/20-lecie-rady-pastw-morza-baltyckiego> [dostęp: 14.02.2017]; I. Śmigierska-Belczak, *Współpraca w regionie Morza Bałtyckiego – Rada Państw Morza Bałtyckiego, Współpraca w regionie Morza Bałtyckiego – Rada Państw Morza Bałtyckiego*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace”, 2012, nr 1.

<sup>8</sup> Umowę podpisano i sporządzono 11 kwietnia 1996 roku we Wrocławiu, natomiast dokument wszedł w życie po ratyfikacji w dniu 26 kwietnia 1999 roku, Dz. U. 1999, nr 79, poz. 886.

<sup>9</sup> Powódź z 1997 roku nie stanowiła pierwszego tego typu zdarzenia na Odrze, na podstawie dostępnych danych ustalono, że w ciągu 736 lat na rzece oraz na jej dopływach wystąpiło łącznie ponad 90 powodzi o różnym natężeniu i zasięgu. Największe z nich miały miejsce w latach 1902, 1903, 1958, 1970, 1972, 1977, 1981, 1985, 1997, 2001, 2009 oraz 2010 (*Plan zarządzania ryzykiem powodziowym...*, dz. cyt., s. 23).



po stronie polskiej: 467 km długości obwałowań wymagało odbudowy, zaś w obszarze dorzecza czeskiego: uszkodzeniu uległo 5,5 tys. domów, zniszczonych zostało prawie 500 km dróg i tras lokalnych oraz około 100 km linii kolejowych<sup>10</sup>. W ramach MKOOpZ w dniach 1–2 września zorganizowano nadzwyczajne spotkanie, w wyniku którego ustanowiono Grupę Roboczą „Powódź”, której powierzono opracowanie wspólnego raportu poświęconego powodzi w lipcu 1997 roku w dorzeczu Odry. Prace trwały blisko dwa lata, po których opublikowano raport w trzech wersjach językowych w 1999 roku. Poza pracami publikacyjnymi w tym samym roku zorganizowano konferencję poświęconą budowaniu rozwiązań technicznych oraz instytucjonalnych, służących ochronie przeciwpowodziowej oraz przygotowano dwa opracowania, tj. *Program szybkiego działania dla ochrony rzeki Odry przed zanieczyszczeniem na lata 1997–2002* oraz *Wspólna strategia i zasady działań przeciwpowodziowych w dorzeczu Odry*<sup>11</sup>.

## Podstawy prawno-organizacyjne działania

Ramy prawne oraz organizację Komisji i główne priorytety wyznacza wspomniana *Umo-wa w sprawie MKOOpZ*. Stanowi także o osobowości prawnej Komisji, przy czym zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych podlega ustawodawstwu prawa wewnętrznego państwa, na którego terytorium znajduje się siedziba Sekretariatu. Jego rolą jest wspieranie Komisji, przewodniczącego, zastępców, szefów poszczególnych delegacji oraz grup roboczych w realizacji zadań określonych w umowie kreującej MKOOpZ i regulaminie<sup>12</sup>.

Zasadnicze kierunki działania MKOOpZ określone są na posiedzeniach, w których uczestniczą delegacje stron z Niemiec, Polski i Czech. Przewodnictwo Komisji odbywa się rotacyjnie, przy czym strona przyjmująca na siebie obowiązki szefowania mianuje jednego ze swych członków przewodniczącym na okres trzech lat z początkiem roku kalendarzowego<sup>13</sup>. Jego rola sprowadza się do prowadzenia zwyczajnych i nadzwyczajnych posiedzeń<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Z. Mogiła, J. Zaleski, M. Zathay, *Wykorzystanie przygranicznego położenia zachodnich województw Polski dla rozwoju społeczno-gospodarczego*, Wrocław 2011, s. 36.

<sup>11</sup> *Historia Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem*, MKOOpZ, <http://www.mkoo.eu/index.php?mid=1&aid=16&lang=PL> [dostęp: 14.02.2017].

<sup>12</sup> Art. 10 i 11 *Umowy w sprawie MKOOpZ*.

<sup>13</sup> W pierwszym okresie działalności MKOOpZ, tzn. do końca 2001 roku, obejmującym również okres początkowy, czyli lata 1996–1999, przewodnictwo Komisji sprawowała Delegacja Rzeczypospolitej Polskiej, zaś funkcję przewodniczącego Komisji pełnili: Leszek Bagiński, Radosław Gawlik i Janusz Zaleski, w latach 2002–2004 MKOOpZ przewodniczyła strona czeska, zaś szefem był Jaroslav Kinkor, następnie w latach 2005–2007 z ramienia delegacji niemieckiej działaniom Komisji przewodniczył Thomas Stratenwerth z Republiki Federalnej Niemiec. W okresie 2008–2010 przewodnictwo wróciło do strony polskiej, zaś działaniom szefowali najpierw Mariusz Gajda, a następnie Janusz Zaleski. W kolejnym okresie działania MKOOpZ (2011–2013) przewodniczącym został Pavel Punčochář z Czech, zaś w latach 2014–2016 funkcję przejęła Heide Jekel z Niemiec. Z dniem 1 stycznia 2017 roku przewodnictwo wróciło nad polską część dorzecza Odry, zaś szefową została Iwona Koza; zob. *Przewodniczący Komisji i Delegacje Stron Umowy*, MKOOpZ, <http://www.mkoo.eu/index.php?mid=1&aid=34&lang=PL> [dostęp: 15.02.2017].

<sup>14</sup> Miejsce i termin posiedzeń zwyczajnych na kolejny rok kalendarzowy uzgadniane są każdorazowo na ostatnim posiedzeniu zwyczajnym Komisji w danym roku. Najpóźniej na dwa miesiące przed posiedzeniem przewodniczący Komisji przekazuje szefom delegacji i grup roboczych pisemne zaproszenie oraz projekt porządku obrad. Wstępny porządek obrad ustala przewodniczący Komisji, zaś jego tłumaczeniem zajmuje się sekretariat. Najpóźniej na dwa tygodnie przed posiedzeniem przewodniczący poszczególnych delegacji

oraz narad szefów delegacji i reprezentowania Komisji na zewnątrz. Poza tym przewodniczący udziela dyrektorowi i sekretariatowi pełnomocnictwa do czynności prawnych w ramach aktualnej działalności, o ile te działania mieszczą się w zatwierdzonym planie budżetowym, czuwa nad pracami w grupach roboczych oraz zarządza środkami finansowymi<sup>15</sup>.

Szczegółowe rozwiązania zostają wypracowane w ramach grup roboczych, składających się ze specjalistów wyznaczonych przez każdą delegację. Obrady grup roboczych zwołuje sekretariat zgodnie z ustalonym harmonogramem narad w porozumieniu z szefem danej grupy. Spotkania planowane są w taki sposób, aby zapewnione było terminowe przygotowanie posiedzeń Komisji<sup>16</sup>. Aktualnie działa pięć grup roboczych: G1 WFD, G2 „Powódź”, G3 „Zanieczyszczenia awaryjne”, G4 „Zagadnienia prawne”, G5 „Zarządzanie danymi” oraz dwie podgrupy: „Monitoring” i „Plan Gospodarowania Wodami”<sup>17</sup>.

Komisja działa przy pomocy budżetu. Swoją działalność finansuje ze składek trzech stron umowy, a także z darowizn, subwencji, odsetek i środków pochodzących z innych źródeł. Rok budżetowy pokrywa się z kalendarzowym, Komisja jednogłośnie uchwała swój budżet na kolejny rok. Sporządzany jest on przez sekretariat i zatwierdzany przez przewodniczącego. Zgodnie z art. 15, ust. 7 *Regulaminu MKOOpZ* z budżetu Komisji pokrywane są w szczególności: koszty prac wykonywanych w celu realizacji zadań wynikających z umowy, w tym koszty usług, o których mowa w art. 12 *Umowy w sprawie MKOOpZ*, czyli usług wykonywanych przez osoby lub instytucje o szczególnych kwalifikacjach specjalistycznych, niezbędne koszty organizacyjne, względnie administracyjne posiedzeń Komisji oraz grup i podgrup roboczych, a w szczególności koszty sali konferencyjnej, poczęstunku, materiałów na posiedzenie oraz tłumaczy. Ponadto z budżetu finansuje się także koszty funkcjonowania sekretariatu, a w wyjątkowych sytuacjach, na podstawie uprzedniej osobnej decyzji Komisji, bieżące koszty działań oraz projektów, które są wynikiem merytorycznej działalności delegacji w Komisji oraz grup roboczych, a w szczególności działań mających na celu przygotowanie uchwały Komisji<sup>18</sup>.

---

potwierdzają sekretariatowi swoją obecność oraz podają do wiadomości nazwiska członków delegacji czy innych specjalistów, którzy wezmą udział w posiedzeniu. Zwyczajowo dotyczą one bieżącej działalności MKOOpZ. Posiedzenia nadzwyczajne mogą być zwoływane przez przewodniczącego po skonsultowaniu z szefami delegacji lub na wniosek przynajmniej jednej ze stron. W pilnych przypadkach przewodniczący może skrócić termin rozesłania materiałów przez sekretariat do dziesięciu dni przed posiedzeniem. Poza posiedzeniami Komisja może podejmować uchwały według procedury pisemnej, dotyczy to również uchwał w sprawie zaleceń oraz propozycji skierowanych do umawiających się stron. Art. 6, 7 i 9 w powiązaniu z art. 5 *Regulaminu Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem*, zwanego dalej *Regulaminem MKOOpZ* (ustanowiony zgodnie z art. 5, ust. 3 *Umowy w sprawie MKOOpZ*).

<sup>15</sup> Art. 3 *Regulaminu MKOOpZ*.

<sup>16</sup> Art. 12 *Regulaminu MKOOpZ*.

<sup>17</sup> Grupy robocze, MKOOpZ, <http://www.mkoo.eu/index.php?mid=26&lang=PL> [dostęp: 15.02.2017].

<sup>18</sup> Jeśli dana grupa przedkłada Komisji projekt uchwały, który stanowi, że Komisja powinna sfinansować realizację uchwały, wówczas grupa robocza powinna dołączyć kalkulację kosztów związanych z jej realizacją. Art. 7 *Regulaminu MKOOpZ*.

## Cele i zadania Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem

Osią wzajemnej współpracy była od początku powstania koordynacja ponadgranicznych działań w dorzeczu na rzecz ochrony przed zanieczyszczeniem wód Odry i Zalewu Szczecińskiego. Zasadniczo chodziło o: zapobieganie i trwałe obniżanie zanieczyszczenia, ochronę ichtiofauny, zapewnienie gospodarczego i społecznego wykorzystania Odry zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Z czasem wypracowano dwa kolejne priorytety, jeden związany był ze wspomnianymi wydarzeniami powodzi w 1997 roku i chodziło o zapobieganie i wypracowanie mechanizmów trwałego obniżania ryzyka szkód powodziowych, zaś stowarzyszenie Polski i Czech z Unią Europejską, a następnie uzyskanie praw pełnoprawnych członków, skutkowało potrzebą koordynowania wdrażania *Dyrektywy Powodziowej*<sup>19</sup>. Komisja zajmuje się również ochroną wód przed zanieczyszczeniem mającym swe źródło w gospodarce rybackiej, żegludze oraz innych typach wykorzystania wód<sup>20</sup>. Do tych celów starano się przybliżyć poprzez wspólne publikacje, zwłaszcza transgraniczne programy działania<sup>21</sup>.

Konkretyzując, w art. 2 *Umowy w sprawie MKOOpZ* określono szczegółowe zadania Komisji, które miały być ukierunkowane na wykreowanie technicznych, instytucjonalnych i profilaktycznych mechanizmów ochrony wód przed zanieczyszczeniem. Do pierwszej grupy zadań zaliczono: sporządzanie wykazów punktowych źródeł zanieczyszczeń i dokonywanie ich oceny oraz bieżącą aktualizację, proponowanie wartości granicznych dla odprowadzanych ścieków, określanie wymagań jakościowych dla wód, z uwzględnieniem wymagań dotyczących ich wykorzystania oraz szczególnych warunków ochrony Bałtyku i ekosystemów wodnych. Wśród przedsięwzięć instytucjonalnych wymieniono potrzebę opracowania programów pomiarowo-badawczych celem określenia ilości i jakości wód, jakości osadów, oceny stanu ekosystemów brzegowych oraz oceny skutków zanieczyszczenia wód. Poza tym w ramach Komisji ma być sporządzana dokumentacja stanu i znaczenia różnych elementów biotopów pod kątem ekologii wód, łącznie z ekomorfologią, na podstawie której następnie będą formułowane różne propozycje dotyczące utrzymania, odtwarzania i ochrony zasobów wodnych. W ramach inicjatyw instytucjonalnych mają być powołane grupy robocze, których zadaniem będzie m.in. prowadzenie konsultacji odnośnie wykorzystania wód, które mogłoby mieć transgraniczne oddziaływanie. Zakłada się również prowadzenie szerokiej platformy współpracy naukowo-badawczej w dziedzinie wymiany informacji o stanie techniki, nowoczesnych technologiach zapobiegających i obniżających zanieczyszczenie wód. Z kolei odnośnie trzeciej grupy przedsięwzięć (profilaktycznych) wskazano na kreowanie przyszłościowych rozwiązań dotyczących zwalczania nadzwyczajnych zanieczyszczeń wód oraz opracowanie jednolitego systemu alarmowego i ostrzegawczego oraz regularną aktualizację na podstawie zdobytych doświadczeń<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 roku w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, określana mianem *Dyrektywy Powodziowej* (Dz. Urz. WE z 6.11.2007 L 288/27).

<sup>20</sup> Art. 2, ust. 2 *Regulaminu MKOOpZ*.

<sup>21</sup> Art. 1 *Umowy w sprawie MKOOpZ*.

<sup>22</sup> Art. 2 *Umowy w sprawie MKOOpZ*.

Zmodernizowanie stanu wód na pograniczu zachodnim nie byłoby jednak w pełni możliwe, gdyby nie wyposażanie w szczegółowe kompetencje wskazanych wyżej grup roboczych. I tak, pierwsza z nich, określana mianem Grupy Sterującej, zajmuje się koordynacją wszystkich merytorycznych i organizacyjnych prac MKOOpZ związanych z *Ramową Dyrektywą Wodną*<sup>23</sup> wraz z ujednoliceniem działalności pozostałych grup i podgrup roboczych. Poza tym określa zakres pracy, dane niezbędne do przekazania oraz sprawozdawczości na obszarze dorzecza. Istotnym działaniem Grupy Sterującej jest również wymiana informacji na temat doświadczeń związanych z wdrażaniem *Ramowej Dyrektywy Wodnej* w państwach, stronach *Umowy w sprawie MKOOpZ*. Zadaniem tej grupy jest również opracowanie koncepcji oraz harmonogramu planu gospodarowania wodami dla międzynarodowego obszaru dorzecza. W skutecznej realizacji wymienionych przedsięwzięć Grupa Sterująca prowadzi współpracę oraz wymienia doświadczenia z przedstawicielami innych grup roboczych. W sytuacji modernizacji obecnej sytuacji i pojawienia się nowych problemów Grupa Sterująca proponuje powołanie podgrup roboczych lub podgrup roboczych ad hoc. Do kompetencji G2 „Powódź” zalicza się zadania wynikające z wdrażania *Dyrektywy Powodziowej*, w szczególności: zapewnienie wymiany istotnych informacji między stronami *Umowy w sprawie MKOOpZ* w celu weryfikacji oraz ewentualnej aktualizacji wstępnej oceny ryzyka powodziowego, koordynację oraz aktualizację określonych obszarów zagrożonych wystąpieniem powodzi, ujednolicenie działań przy aktualizowaniu map zagrożenia oraz map ryzyka powodziowego. Ponadto do dziedzin zainteresowania analizowanej grupy roboczej należy również wymiana informacji odnośnie funkcjonujących systemów osłony przeciwpowodziowej, inicjowanie przedsięwzięć służących opracowaniu transgranicznych modeli i optymalizacji działań w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, gromadzenie informacji o krajowych projektach badawczych z zakresu ochrony przeciwpowodziowej oraz proponowanie nowych kierunków badań, wymiana informacji z innymi grupami oraz instytucjami zajmującymi się problematyką powodziową, współpraca z organizacjami pozarządowymi w dorzeczu Odry oraz wymiana informacji dotyczących danych hydrologicznych niezbędnych do realizacji zadań zleconych grupom przez Komisję. Płaszczyzną działania kolejnej, trzeciej grupy roboczej są zanieczyszczenia awaryjne, stąd do szczegółowych kompetencji zalicza się: regularne aktualizowanie Międzynarodowego Planu Awaryjnego oraz sprawdzanie jego funkcjonalności, uzupełnianie i aktualizowanie listy potencjalnych źródeł zanieczyszczeń; chodzi o tworzenie mapy zawierającej miejsca skażone i/lub stare wysypiska w potencjalnej strefie zalewowej oraz opracowywanie wytycznych dotyczących działań zapobiegawczych celem zmniejszenia ryzyka i wpływu nadzwyczajnych zanieczyszczeń wody, uwzględniających inicjatywy krajowe. Wyjaśnieniem kwestii proceduralnych, organizacją i interpretacją umowy oraz regulaminu MKOOpZ i opracowywaniem uzupełniających regulacji w zakresie finansowania czy podstaw funkcjonowania Komisji zajmuje się Grupa Robocza „Zagadnienia prawne”. Z kolei piąta, ostatnia z grup roboczych zajmuje się gromadzeniem, utrzymaniem oraz aktualizacją danych istotnych dla pracy MKOOpZ, wdrażaniem założeń koncepcyjnych dotyczących rozwoju zbioru danych i innych niezbędnych narzędzi oraz wykorzystaniem

<sup>23</sup> Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 roku ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, określana mianem *Ramowej Dyrektywy Wodnej* (Dz. Urz. WE z 22.12.2000 L 327/1).

systemów GIS (geograficznych systemów informacyjnych) w prowadzonych pracach i doradztwem w kwestiach technicznych dotyczących udostępniania informacji o działalności i produktach grup i podgrup roboczych MKOOpZ. W strukturze organizacyjnej Komisji obok grup roboczych są jeszcze dwie podgrupy funkcjonujące w ramach Grupy Sterującej, tj. Podgrupa robocza „Monitoring” i Podgrupa Robocza „Plan Gospodarowania Wodami”. Do zadań pierwszej należą sprawy związane z identyfikacją i przedstawieniem ilościowego i jakościowego stanu wód według *Ramowej Dyrektywy Wodnej*. Poza tym istotnymi zadaniami są również: rozwój systemu monitoringu dla rzeki Odry, w tym wód przybrzeżnych i przejściowych, dopływów oraz jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych i realizowanie zadań zleconych przez Grupę Sterującą. Celem harmonizacji wdrażania *Ramowej Dyrektywy Wodnej* na obszarze międzynarodowego dorzecza Odry zaleca się drugiej Podgrupie Roboczej „Plan Gospodarowania Wodami” zadania ukierunkowane na: weryfikowanie istotnych problemów gospodarki wodnej, realizowanie prac związanych z aktualizacją Planu Gospodarowania Wodami, wspieranie i monitorowanie dwustronnej współpracy na granicznych i transgranicznych jednolitych częściach wód powierzchniowych, podziemnych oraz w obszarach chronionych i wspieranie w pracy innych scharakteryzowanych grup<sup>24</sup>.

## Zarys działalności Komisji (2000–2016)

W nawiązaniu do uprzednio zasygnalizowanych rozważań dotyczących genezy Komisji warto podkreślić, że doświadczenia powodzi z 1997 roku skutkowały zintensyfikowaniem pracy MKOOpZ w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, ale również następowały prace organizacyjne i stopniowe wypracowanie mechanizmów trójstronnej współpracy w dorzeczu. Ich apogeum nastąpiło w 2001 roku, kiedy powołano grupę roboczą odpowiadającą za koordynację wdrażania *Ramowej Dyrektywy Wodnej*. W następnym roku działalności w drodze procedury pisemnej uchwalony został *Regulamin MKOOpZ* oraz zasady udzielania statutu obserwatora w MKOOpZ dla organizacji międzynarodowych i krajowych. Opracowano pierwsze wzory raportów z działalności, doprecyzowano mandaty dla nowych grup roboczych, podgrup i grup tworzonych ad hoc, czyli dla celów doraźnego rozwiązania problemów.

Działania Polski i Czech zmierzające do uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej skutkowały akcesją z dniem 1 maja 2004 roku i przełożeniem się tego faktu na zmiany w działalności Komisji, tzn. Wspólnota Europejska przestała być stroną *Umowy w sprawie MKOOpZ*, całe dorzecze Odry znalazło się na terenie wspólnotowym. Poza tym rok przystąpienia do struktur unijnych był również pierwszym rokiem sprawozdawczym w harmonogramie wdrażania *Ramowej Dyrektywy Wodnej*. Istotne działania podjęto również w 2007 roku, kiedy Komisja przekazała wszystkim sygnatariuszom *Umowy w sprawie MKOOpZ* Raport 2007, uwzględniający wymogi Komisji Europejskiej i dotyczący monitoringu wód na międzynarodowym dorzeczu Odry. Tym samym zakończony został kolejny etap wdrażania *Ramowej Dyrektywy Wodnej* na analizowanym obszarze<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Grupy robocze, dz. cyt.

<sup>25</sup> Historia Międzynarodowej Komisji..., dz. cyt.



Ostatnie dziesięciolecie (2006–2016) działalności Komisji co prawda nie jest przedmiotem artykułu, ale warto podkreślić, że wszystkie trzy strony *Umowy w sprawie MKOOpZ*, a zwłaszcza ich przewodnictwa oraz szefowie i członkowie poszczególnych delegacji, grup roboczych w dalszym ciągu prowadzili zaawansowaną działalność publikacyjną, monitorującą stan zanieczyszczeń wód oraz organizacyjną i profilaktyczną. Praca zaowocowała licznymi opracowaniami, w tym zwłaszcza dotyczącymi ochrony ichtiofauny Odry, w powiązaniu ze wspieraniem występowania ryb dwuśrodowiskowych, bezpieczeństwa ekologicznego. Opracowano dwa *Plany Gospodarowania Wodami* oraz *Plan Awaryjny*, ponadto w 2015 roku *Plan Zarządzania Ryzykiem Powodziowym na międzynarodowym obszarze dorzecza Odry*<sup>26</sup>.

## Zakończenie

Celem artykułu było ukazanie charakteru organizacyjnego, genezy powstania, realizowanych zadań oraz zarysowanie działalności Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem.

Niewątpliwie analizowana Komisja jest przykładem ponaddwudziestoletniej instytucjonalizacji współpracy na wodach granicznych. Stanowi przykład sformalizowanej, ponadgranicznej struktury wyposażonej w atrybuty prawne, tj. osobowość prawną oraz zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych, instytucje oraz budżet. Do kluczowych organów należą jednak w myśl autorki przede wszystkim grupy robocze, które od powstania Komisji ewoluowały i zwłaszcza zadania jednostki odpowiedzialnej za kształtowanie ochrony przeciwpowodziowej oraz zanieczyszczenia awaryjne i gospodarowania wodami mają kluczowe znaczenie dla rozwoju Komisji. Poza tym należy docenić rolę delegacji oraz przewodniczącego i sekretariatu. Ów organ w przypadku ponadgranicznych struktur spełnia istotną rolę informacyjną i koordynującą.

Analizując historię powstania MKOOpZ, warto zauważyć, że jej ustanowienie wiązało się z „nowym rozdaniem” we wzajemnych relacjach polsko-niemieckich i polsko-czechosłowackich po 1989 roku. Sama inicjatywa ponadgranicznego zarządzania wodami związana była również z wysiłkami nowych władz, wybranych w pierwszych wolnych wyborach, skupiających się na budowaniu partnerstwa z sąsiadami. Świadczyć o tym mogą działania w ramach Rady Państw Morza Bałtyckiego czy Grupy Wyszehradzkiej. Wzajemne inicjatywy na pograniczu zachodnim zintensyfikowały się także w związku z doświadczeniem powodzi w 1997 roku.

W zakresie zadań realizowanych przez Komisję na szczególną uwagę zasługują liczne opracowania w dziedzinie ochrony przeciwpowodziowej, ochrony ichtiofauny, monitorowania zanieczyszczenia wód oraz zastosowania nowych technologii, w tym GEOPORTALU czy GIS. Osiągnięciem MKOOpZ jest z pewnością całokształt przedsięwzięć dotyczących wdrożenia *Ramowej Dyrektywy Wodnej* i *Dyrektywy Powodziowej*.

<sup>26</sup> P. Punčochář, *Rozwój działalności Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem (MKOOpZ) do roku 2015 i w okresie późniejszym*, [w:] *Przyszłe wymagania w zakresie zarządzania ryzykiem powodziowym oraz zrównoważonego gospodarowania wodami w dorzeczu Odry*, materiały pokonferencyjne MKOOpZ, 20–21.06.2011, Wrocław 2011, s. 109–111.

Reasumując, warto wyraźnie podkreślić, że tego typu instytucjonalizacja współpracy „wymuszona” niejako europejskimi i światowymi doświadczeniami w zakresie tworzenia międzynarodowych obszarów dorzeczy w wielu aspektach okazała się bardzo potrzebnym i wręcz wzorcowym dla innych obszarów rozwiązaniem. Charakter organizacyjny, realizowane zadania oraz modernizowanie mechanizmów zarządzania gospodarowania wodami i podążanie za nowymi rozwiązaniami ulepszającymi zastane struktury instytucjonalne najlepiej o tym świadczą.

## Bibliografia

Barański P., Stanecka M., *Wdrażanie dyrektyw unijnych w zakresie gospodarki wodnej w międzynarodowym dorzeczu Odry*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2012, nr 3.

Council of the Baltic Sea States, <http://www.cbss.org/CBSS-The-Council/history> [dostęp: 14.02.2017].

Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 roku ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz. Urz. WE z 22.12.2000 L 327/1.

Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 roku w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, Dz. Urz. WE z 6.11.2007 L 288/27.

Grupy robocze, MKOOpZ, <http://www.mkoo.eu/index.php?mid=26&lang=PL> [dostęp: 15.02.2017].

Historia Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem, MKOOpZ, <http://www.mkoo.eu/index.php?mid=1&aid=16&lang=PL> [dostęp: 14.02.2017].

Jacak A., *20-lecie Rady Państw Morza Bałtyckiego*, <http://uniaeuropejska.org/20-lecie-rady-pa-stw-morza-baltyckiego> [dostęp: 14.02.2017].

Mogiła Z., Zaleski J., Zathay M., *Wykorzystanie przygranicznego położenia zachodnich województw Polski dla rozwoju społeczno-gospodarczego*, Wrocław 2011.

*Ocena współpracy Ministerstwa Środowiska, Zdrowia i Ochrony Konsumentów (MUGB) ze stroną polską w latach 2005 do 2010. Podsumowanie w języku polskim*, Ministerstwo Środowiska, Zdrowia i Ochrony Konsumentów kraju związkowego Brandenburgia, Poczdam, styczeń–marzec 2011.

*Plan zarządzania ryzykiem powodziowym na Międzynarodowym obszarze dorzecza Odry*, Wrocław 2015.

*Przewodniczący Komisji i Delegacje Stron Umowy*, MKOOpZ, <http://www.mkoo.eu/index.php?mid=1&aid=34&lang=PL> [dostęp: 15.02.2017].

Punčochář P., *Rozwój działalności Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem (MKOOpZ) do roku 2015 i w okresie późniejszym*, [w:] *Przyszłe wymagania w zakresie zarządzania ryzykiem powodziowym oraz zrównoważonego gospodarowania wodami w dorzeczu Odry*, materiały pokonferencyjne MKOOpZ, 20–21.06.2011, Wrocław 2011.

*Raport dla obszaru dorzecza Odry z realizacji art. 5 i 6 zał. II, III, IV Ramowej Dyrektywy Wodnej 2000/60/WE*, Ministerstwo Środowiska Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa, marzec 2005.

Śmigierska-Belczak I., *Współpraca w regionie Morza Bałtyckiego – Rada Państw Morza Bałtyckiego*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace”, 2012, nr 1.



*Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy na wodach granicznych w dziedzinie gospodarki wodnej, podpisana w Pradze dnia 20 kwietnia 2015 r., M. P. 2015, poz. 1271.*

*Umowa między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o współpracy w dziedzinie gospodarki wodnej na wodach granicznych sporządzona w Warszawie dnia 19 maja 1992 r., Dz. U. 1996, nr 11, poz. 56.*

*Umowa w sprawie Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem, sporządzona we Wrocławiu dnia 11 kwietnia 1996 r., Dz. U. 1999, nr 79, poz. 886.*

## Streszczenie

### Geneza, zadania i organizacja Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem

Międzynarodowa Komisja Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem (MKOOpZ) jest jedną z kilku funkcjonujących w Europie międzynarodowych komisji zajmujących się problematyką rzek i jezior, których zlewnie leżą na obszarze więcej niż jednego państwa. Komisja została powołana na podstawie międzynarodowej umowy zawartej między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej, Rządem Republiki Czeskiej, Rządem Republiki Federalnej Niemiec i Wspólnotą Europejską. Głównym celem Komisji jest zapobieganie zanieczyszczeniom wód Odry i Bałtyku, działania na rzecz redukcji tych zanieczyszczeń. Równie istotnym obszarem działalności jest koordynacja wdrożenia *Ramowej Dyrektywy Wodnej* w dorzeczu Odry. W artykule autor odnosi się również do pozostałych kierunków działalności Komisji i grup roboczych, genezy MKOOpZ, przedstawia strukturę oraz opisuje główne osiągnięcia wynikające ze współpracy między trzema państwami.

**Słowa kluczowe:** Komisja, ochrona, Odra, grupy robocze, Umowa w sprawie MKOOpZ, modernizacja, *Ramowa Dyrektywa Wodna*

## Summary

### The genesis, objectives and organization of the International Commission for the Protection of the Odra River against Pollution

The International Commission for the Protection of the Odra River against Pollution (ICPO) is one of the few international commissions in Europe dedicated to the protection of rivers and lakes whose catchment areas fall within the territories of more than one country. The ICPO was established on the basis of a Convention signed by the Governments of the Republic of Poland, the Czech Republic and the Federal Republic of Germany and by the European Community. The main objective of the ICPO is to prevent the pollution of the Oder and the Baltic Sea by contaminants and to achieve a reduction in the pollution thereof. It also coordinates the implementation of the Water Framework Directive in the Oder river basin. In the article the author also discusses the other objectives of the Commission and Working Groups, as well as the origins of

the ICPO, outlines the organization's structure and describes its main achievements in facilitating cooperation between three countries.

**Keywords:** commission, protection, the Odra/Oder River, Working Groups, the Convention on the ICPO, modernization, Water Framework Directive

Daria Małek

Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

## Wpływ rozwoju wybranych e-usług na poprawę jakości życia Polaków

### Wstęp

Rozwój e-administracji, a w konsekwencji elektronicznych usług wpływa na poprawę jakości życia obywateli, dając możliwości łatwego, szybkiego i prostego komunikowania się z administracją publiczną. Od dłuższego czasu można zaobserwować wzrost zainteresowania dziedziną, jaką jest e-administracja. Związane jest to z transformacją sposobów komunikowania się ludzi, a także z nieuniknionym i dynamicznym rozwojem technologicznym<sup>1</sup>. Obecnie wręcz konieczne jest, aby państwo stworzyło szereg odpowiednich warunków zapewniających obywatelom dostęp do łatwych, szybkich, a przede wszystkim wygodnych e-usług. To właśnie obywatel (konkretnie społeczeństwo informacyjne) wyznacza kierunek cyfryzacji państwa (który jest także przejawem jego transformacji), ponieważ przede wszystkim w oparciu o jego potrzeby budowany jest plan informatyzacji kraju<sup>2</sup>. Społeczeństwo informacyjne „to takie, w którym każdy obywatel posiada dostęp do technologii informacyjnych i komunikacyjnych (tj.: komputerów, Internetu i innych sieci, telefonów, smartfonów, tabletów, serwerów, terminali, smartTV), ma umiejętności, świadomość i możliwości wykorzystania ICT<sup>3</sup> do sprawnego pozyskiwania wiarygodnej informacji po to, aby zrealizować swoje cele”<sup>4</sup>. Zgodnie z treścią opisu konsultacji przeprowadzanych od 25 stycznia 2016 roku do 15 lutego 2016 roku Ministerstwo Cyfryzacji zdaje się zauważać

<sup>1</sup> *Kierunki Działań Strategicznych Ministra Cyfryzacji w obszarze informatyzacji usług publicznych*, <http://konsultacje.gov.pl/sites/default/files/file-attachments/3899/da6d79949b846ca.docx> [dostęp: 10.02.2017].

<sup>2</sup> Tamże.

<sup>3</sup> Ang. Information and Communication Technologies – technologie informacyjno-komunikacyjne.

<sup>4</sup> R. Żelazny, *Raport Obserwatorium ICT. Społeczeństwo informacyjne*, <http://ris.slaskie.pl/files/zalaczniki/2013/11/07/1383816291/1383816369.pdf> [dostęp: 10.02.2017].

problem, jakim jest „opóźnienie w cyfryzacji” oraz dostrzegać potrzeby obywateli; stara się przełamywać bariery i angażować ostatecznych beneficjentów tych zmian w planowanie projektów. Dodatkowo Komisja Europejska wychodzi z założenia, iż poprawa dostępności, funkcjonowania, a także jakości ICT będzie miała wpływ na poprawę wzrostu gospodarczego oraz poziomu zatrudnienia. Stąd Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego uznaje za jeden z celów zwiększenie wykorzystania ICT na potrzeby e-zdrowia, e-kształcenia oraz e-administracji<sup>5</sup>. Zmiany w zakresie elektronicznych usług zaplanowane przez Ministerstwo Cyfryzacji mają na celu ułatwienie obywatelowi komunikacji z szeroko pojętą administracją publiczną. Ułatwienie to stanowi istotę zagadnienia e-usług, których świadczenie odbywa się zdalnie, za pomocą Internetu<sup>6</sup>. Autorka przedstawi perspektywę rozwoju wybranych e-usług, ale także planowaną modernizację i informatyzację wybranych sektorów. Zostaną omówione najważniejsze z tych, do których ma, lub będzie mógł mieć dostęp każdy obywatel Polski. Owa analiza opierać się będzie głównie na programie Ministerstwa Cyfryzacji „Od papierowej do cyfrowej Polski”. Głównym założeniem artykułu jest przedstawienie wybranych e-usług, które zostaną wprowadzone do użytku w niedalekiej przyszłości oraz pokazanie w jaki sposób będą one wpływać na jakość życia Polaków.

## Internet jako niezbędne narzędzie do korzystania z e-usług

Oprócz sprzętu elektronicznego ważnym narzędziem umożliwiającym korzystanie z elektronicznych usług jest Internet. Zgodnie z Europejską Agendą Cyfrową, którą Polska przyjęła, nasz kraj zobowiązany jest do zapewnienia obywatelom dostępu do szerokopasmowego Internetu<sup>7</sup> do 2020 roku<sup>8</sup>. Zgodnie z założeniami dokumentu wszystkie gospodarstwa domowe oraz firmy będą miały dostęp do łącza internetowego o prędkości nie mniejszej niż 30 Mbps<sup>9</sup>, a połowie z nich zostanie umożliwione korzystanie z łącza o prędkości 100 Mbps<sup>10</sup>. Jest to projekt traktowany przez Ministerstwo Rozwoju priorytetowo z uwagi na fakt, iż trudno mówić o rozwoju e-usług, kiedy istnieją obszary, w których nie ma możliwości dostępu do Internetu, a także miejsca, gdzie przepustowość łącza jest bardzo niska. Na wyeliminowanie terytorialnych różnic w zakresie dostępu do szerokopasmowego Internetu zaplanowano przeznaczyć ok. 1 mld złotych<sup>11</sup>. Jako pierwsze objęte tym programem zostaną obszary, które w ogóle nie mają dostępu do sieci, oraz te, które nie są uwzględniane w planach prywatnych dostawców<sup>12</sup>. Celem szczegółowym programu jest także umożliwienie i wsparcie planów rozwoju sieci szerokopasmowych o wysokim poten-

<sup>5</sup> *Technologie informacyjno-komunikacyjne*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/pl/policy/themes/ict/](http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/themes/ict/) [dostęp: 10.02.2017].

<sup>6</sup> K. Orłowski, *E-usługi przyszłości*, [http://www.pi.gov.pl/parp/chapter\\_86196.asp?soid=5FFA-9C0812EB44118BC7D9B114FD21AB](http://www.pi.gov.pl/parp/chapter_86196.asp?soid=5FFA-9C0812EB44118BC7D9B114FD21AB) [dostęp: 10.02.2017].

<sup>7</sup> Szybkie połączenie internetowe, które umożliwia łącze o wysokiej przepustowości.

<sup>8</sup> *Kierunki Działań...*, dz. cyt.

<sup>9</sup> Jednostka miary przepustowości łącza internetowego mierzona w bitach na sekundę.

<sup>10</sup> *Niepełna 100 tys. osób w Polsce ma dostęp do super szybkiego Internetu!*, <http://ictprofessional.pl/niepelna-100-tys-osob-w-polsce-ma-dostep-do-super-szybkiego-internetu/> [dostęp: 11.02.2017].

<sup>11</sup> *Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020*, [https://www.polskacyfrowa.gov.pl/media/31464/POPC\\_SZOOP\\_30122016.pdf](https://www.polskacyfrowa.gov.pl/media/31464/POPC_SZOOP_30122016.pdf) [dostęp: 11.02.2017].

<sup>12</sup> *Niepełna 100 tys. osób*, dz. cyt.

cyjne, jeśli chodzi o wysoką przepustowość łącza, co stworzy warunki do świadczenia usług dostępu do szybkiego Internetu na obszarach, gdzie prowadzenie inwestycji na zasadach rynkowych jest nieopłacalne<sup>13</sup>.

Sytuacja Polski w zakresie świadczenia usług internetowych oraz liczby gospodarstw domowych i firm posiadających dostęp do łącza internetowego z roku na rok się poprawia. Systematycznie spada liczba miejscowości, gdzie żaden z operatorów nie zobowiązał się do świadczenia usług internetowych, chociażby radiowych czy stacjonarnych. Według danych Urzędu Komunikacji Elektronicznej z 2015 roku 8% miejscowości w skali krajowej nie posiada możliwości korzystania z Internetu. Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, iż blisko 99% tychże obszarów liczy mniej niż 100 mieszkańców<sup>14</sup>. Z kolei z danych zgromadzonych przez Główny Urząd Statystyczny wynika, że 92,7% przedsiębiorstw posiada dostęp do Internetu, z czego aż 91,9% z nich korzysta z połączenia szerokopasmowego. Jeśli chodzi o gospodarstwa domowe, to 75,8% z nich posiada dostęp do Internetu, z czego 71% korzysta z połączenia szerokopasmowego. Na uwagę zasługuje fakt, iż 77,9% gospodarstw domowych posiada komputer, co oznacza, że 2,1% gospodarstw posiada komputer bez dostępu do Internetu<sup>15</sup>.

## „Załatwiał sprawy urzędowe przez Internet”, czyli ePUAP

Zgodnie z ustawą o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne ePUAP<sup>16</sup> to „system teleinformatyczny, w którym instytucje publiczne udostępniają usługi przez pojedynczy punkt dostępowy w sieci Internet”<sup>17</sup>. Platforma powstała w 2008 roku, a pomysłodawcy jej koncepcji chcieli stworzyć możliwość zamieszczenia usług świadczonych przez administrację samorządową i stworzyć swego rodzaju kanał, dzięki któremu możliwe będzie udostępnianie w bezpieczny sposób usług publicznych przez administrację publiczną obywatelom, przedsiębiorcom, a także samej administracji publicznej<sup>18</sup>. ePUAP poprzez swoją stronę internetową oferuje obywatelom możliwość załatwiania spraw urzędowych on-line z dowolnego miejsca i w dogodnym czasie. Aby móc korzystać z potencjału, jaki oferuje Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej, należy założyć profil zaufany ePUAP, który pozwala na zastąpienie elektronicznego podpisu kwalifikowanego

<sup>13</sup> Szczegółowy opis..., dz. cyt.

<sup>14</sup> W Polsce poprawia się dostęp do internetu. W 2014 roku długość sieci wzrosła o 15 proc. – do 315 tys. km, przybyło też węzłów światłowodowych. W związku z tym dostęp do sieci o prędkości min. 30 Mb/s ma ponad 30 proc. budynków w miejscowościach powyżej 5 tys. mieszkańców. Coraz lepszy dostęp do Internetu w Polsce. Kolejne inwestycje w 2016 r., <http://portalkomunalny.pl/coraz-lepszy-dostep-do-internetu-w-polsce-kolejne-inwestycje-w-2016-r-325454/> [dostęp: 11.02.2017].

<sup>15</sup> Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2015 r., Główny Urząd Statystyczny, opracowanie sygnałne, [http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5497/2/5/1/spoleczenstwo\\_informacyjne\\_w\\_polsce\\_2015\\_-\\_notatka.pdf](http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5497/2/5/1/spoleczenstwo_informacyjne_w_polsce_2015_-_notatka.pdf) [dostęp: 11.02.2017].

<sup>16</sup> Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej.

<sup>17</sup> Art. 3, pkt 13 Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz. U. 2005, nr 64, poz. 565).

<sup>18</sup> D. Fleszer, Funkcjonowanie elektronicznej administracji na przykładzie ePUAP, <http://www.humanitas.edu.pl/resources/upload/dokumenty/Wydawnictwo/Roczniki%20AiP%20-%20pliki/Podzielone/Roczniki%20AiP%202012/Fleszer.pdf> [dostęp: 11.02.2017].

(w przeciwieństwie do podpisu elektronicznego ten jest bezpłatny) podczas przesyłania wniosków za pośrednictwem platformy. Po złożeniu wniosku o utworzenie profilu zaufanego należy osobiście stawić się w jednym z wybranych urzędów: miasta bądź gminy, skarbowym, oddziale Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, wojewódzkim lub polskim konsulacie, w celu potwierdzenia tożsamości oraz weryfikacji poprawności danych wprowadzonych w systemie<sup>19</sup>. Wykonanie tych trzech kroków otwiera możliwość podejmowania szeregu (a dokładniej 1512<sup>20</sup>) działań przy pomocy Internetu. Katalog spraw, które można załatwiać za pomocą ePUAP został podzielony na następujące kategorie: 500+, sprawy obywatelskie, praca i zatrudnienie, przedsiębiorczość, edukacja, podatki, opłaty i cła, zdrowie, zabezpieczenia społeczne, prawo i sądownictwo, egzekucja, inne sprawy urzędowe, motoryzacja i transport, budownictwo i mieszkania, rolnictwo, geodezja i kartografia, ochrona środowiska, kultura, sport i turystyka, bezpieczeństwo narodowe, infrastruktura, statystyka oraz dofinansowanie z funduszy UE.

Korzyścią płynącą z wprowadzenia ePUAP dla beneficjentów jest przede wszystkim oszczędność czasu; obywatel nie jest zobligowany do opuszczenia domu w celu załatwienia konkretnej sprawy urzędowej, a czas poświęcony na dojazd do placówki i ewentualne czekanie w kolejce można wykorzystać w inny, ciekawszy sposób<sup>21</sup>. Ta zaleta związana jest bezpośrednio z elastycznym dostępem do serwisu, ponieważ kanał dostępny jest przez całą dobę siedem dni w tygodniu. W związku z tym nie trzeba brać pod uwagę godzin pracy danego urzędu i podporządkowywania pod nie własnych możliwości czasowych<sup>22</sup>. Kolejnym pozytywnym aspektem, który pojawił się dopiero w praktyce, jest fakt, iż istnieje możliwość wstępnej weryfikacji błędów w dokumentach, która następuje jeszcze przed jego wysłaniem<sup>23</sup>.

Wymieniony wcześniej katalog usług świadczonych za pomocą platformy ePUAP podlega stałej rozbudowie, oferta jest wciąż poszerzana<sup>24</sup>. Pomimo faktu, że nieco ponad 1% pełnoletnich obywateli korzysta z profilu zaufanego i wciąż zaufanie Polaków do przekazywania dokumentów drogą elektroniczną jest niskie<sup>25</sup>, co stanowi poważną barierę w zakresie informatyzacji, należy pamiętać, że stworzenie serwisu było swego rodzaju rewolucją w Polsce. Biorąc pod uwagę zaplanowany dalszy rozwój programu z pewnością poszerzy on grono odbiorców.

<sup>19</sup> Jak utworzyć profil zaufany ePUAP?, [https://www.bip.krakow.pl/?dok\\_id=45442](https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=45442) [dostęp: 11.02.2017].

<sup>20</sup> Obliczenia własne na podstawie strony internetowej <https://epuap.gov.pl/wps/portal> [dostęp: 11.02.2017].

<sup>21</sup> K. Kardasz, K. Zapolska, *Elektroniczna platforma usług administracji publicznej*, [https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2011/files/IT/eGovernment/Zapolska\\_Karolina\\_6365.pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2011/files/IT/eGovernment/Zapolska_Karolina_6365.pdf) [dostęp: 11.02.2017].

<sup>22</sup> D. Fleszer, *Funkcjonowanie...*, dz. cyt., s. 134.

<sup>23</sup> Tamże.

<sup>24</sup> Początkowo ePUAP oferował jedynie 32 usługi on-line, a aktualnie jest ich 1512.

<sup>25</sup> NIK o usługach elektronicznych w administracji publicznej, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-uslugach-elektronicznych-w-administracji-publicznej.html> [dostęp: 11.02.2017].

## Elektroniczny dowód osobisty

W planach Ministerstwa Cyfryzacji jest pomysł wprowadzenia dowodu osobistego z warstwą elektroniczną, a także możliwość zamiany jego plastikowej formy na elektroniczną. Zgodnie ze słowami Anny Streżyńskiej<sup>26</sup> każdy będzie mógł posiadać swój dowód osobisty w smartfonie. Tę funkcjonalność ma zapewnić system mID (mobile ID) będący formą profilu zaufanego. Ważny z punktu widzenia potencjalnego użytkownika jest fakt, że będzie istniała możliwość zintegrowania dowodu tożsamości np.: z kartą płatniczą, prawem jazdy czy legitymacją studencką<sup>27</sup>.

Pierwszy dowód osobisty został wprowadzony w 1918 roku i obowiązkowo musiał posiadać go każdy obywatel, który ukończył 15. rok życia. Początkowo dowody tożsamości miały postać papierowej książeczki ze zdjęciem oraz danymi personalnymi. Po drugiej wojnie światowej format dowodów nieco zmieniono: dalej miały postać książeczki (w sztywnej oprawie), ale oprócz zdjęcia i danych personalnych znajdowało się miejsce na wpisanie stanu cywilnego, zawodu, miejsca pracy oraz utrzymywanych dzieci<sup>28</sup>. Dopiero w 2001 roku dotychczasowy format dowodu zastąpiła poliwęglanowa plastikowa karta z szeregiem zabezpieczeń. Zawarte na niej informacje dotyczyły personaliów, miejsca zamieszkania, miejsca i daty wydania oraz znaków szczególnych (kolor oczu, wzrost). Zgodnie z *Koncepcją wdrożenia polskiego dowodu osobistego z warstwą elektroniczną* planuje się, że nowe dowody będą wydawane od 1 stycznia 2019 roku, a zakończenie tego procesu nastąpi w 2023 roku. Dokument ten ma przede wszystkim upowszechnić e-usługi, a także zapewnić wsparcie ich rozwoju<sup>29</sup>.

Elektroniczny dowód osobisty będzie posiadał warstwę elektroniczną z zabezpieczonymi danymi biometrycznymi, a co bardziej istotne – za jej pomocą będzie można dodawać nowe funkcje. Najważniejszą z nich będzie podpis elektroniczny umożliwiający wykonywanie czynności drogą elektroniczną w obszarze administracji publicznej<sup>30</sup>. Na elektronicznym nośniku (chip) zostanie wygospodarowane miejsce na rozszerzanie funkcjonalności elektronicznego dowodu, niejako „otwierając” go na inne e-usługi np. kartę zdrowia. Na treść graficzną dowodu składać się będą: dane osobowe, numer PESEL oraz obywatelstwo<sup>31</sup>. Istnieje zatem realna szansa na to, iż jeden dokument zapewni łatwy i szybki dostęp do elektronicznych usług, co wpłynie pozytywnie na szereg ułatwień w komunikacji z organami administracji publicznej oraz służbą zdrowia. Istotna i postępową w tym zakresie jest wielofunkcyjność tegoż dokumentu<sup>32</sup>.

<sup>26</sup> Minister cyfryzacji.

<sup>27</sup> M. Tomaszewski, *Dowód osobisty będzie aplikacją na smartfona*, <http://www.antyradio.pl/Technologie/Mobile/Dowod-osobisty-bedzie-aplikacja-na-smartfona-9214> [dostęp: 13.02.2017].

<sup>28</sup> M. Goc, E. Gruza, *Stare, nowe i najnowsze... dowody osobiste – uwagi nie tylko pochlebne*, [http://ww1.pwppw.pl/kwartalnik\\_archiwum.html?id=26&magCid=29](http://ww1.pwppw.pl/kwartalnik_archiwum.html?id=26&magCid=29) [dostęp: 11.02.2017].

<sup>29</sup> *Koncepcja wdrożenia polskiego dowodu osobistego z warstwą elektroniczną*, [https://mc.gov.pl/files/20161020\\_koncepcja\\_wdrozenia\\_polskiego\\_dowodu\\_osobistego\\_z\\_warstwa\\_elektroniczna\\_publikacja.pdf](https://mc.gov.pl/files/20161020_koncepcja_wdrozenia_polskiego_dowodu_osobistego_z_warstwa_elektroniczna_publikacja.pdf) [dostęp: 11.02.2017].

<sup>30</sup> M. Goc, E. Gruza, *Stare, nowe...*, dz. cyt.

<sup>31</sup> Tamże.

<sup>32</sup> *Koncepcja wdrożenia polskiego dowodu osobistego...*, dz. cyt.



## E-faktura i e-paragon

W projekcie „Od papierowej do cyfrowej Polski” można przeczytać pewne informacje nt. e-faktury i e-paragonu. Aktualny status realizacji tego przedsięwzięcia zamyka się w przystąpieniu Polski do transgranicznego systemu UE wymiany e-faktur i e-dokumentów OpenPEPPOL. Aby ta wizja mogła zadziałać, Ministerstwo Cyfryzacji podjęło szereg planów, których aktualne statusy realizacji są w różnej fazie przygotowawczej. Najpierw zostanie wdrożone e-fakturowanie; zakończenie tego procesu przewidziane jest na koniec trzeciego kwartału 2017 roku. Następnie planuje się utworzenie i wdrożenie systemu e-paragonów, wdrożenie przepisów o e-fakturowaniu w zamówieniach publicznych oraz powstanie platformy pośredniczącej e-fakturowania dla strefy finansów publicznych<sup>33</sup>.

Płatności tzw. plastikowym pieniądzem stały się bardzo powszechne, a Polska przoduje w liczbie transakcji bezgotówkowych dokonywanych przez obywateli. Niesie to ze sobą pewne ryzyko, np. przy wprowadzaniu sumy transakcji do terminala bankowego przez sprzedawcę często dochodzi do pomyłek, oczywiście najczęściej na niekorzyść kupującego. Zdarzają się też takie, gdzie sprzedawca zmienia szyk cyfr składających się na sumę zakupów i w ten sposób trudniej jest wychwycić „pomyłkę”<sup>34</sup>. Dzieje się tak dlatego, że terminale bankowe nie są zintegrowane (przynajmniej nie wszystkie) z kasami fiskalnymi. Między innymi ten problem zostanie rozwiązany dzięki wprowadzeniu e-paragonu. Czynnikiem koniecznym dla wprowadzenia projektu ma być wymiana kas na takie, które docelowo mają być zintegrowane z terminalami do płatności kartą. Wymienione mają zostać kasy dwurolkowe, które obsługują jedynie transakcje gotówkowe oraz drukują papierowe paragony<sup>35</sup>. Takie rozwiązanie stwarza możliwości w utworzeniu centralnego rejestru paragonów, a ich baza może stanowić narzędzie kontroli skarbowej. Dzięki temu rejestrowi paragony (za zgodą klienta) będą trafiać np. do systemów bankowych, gdzie będą przechowywane. Ministerstwo Cyfryzacji ukazuje same plusy tej modernizacji: paragony nie będą funkcjonowały w wersji papierowej (kłopotliwe w tym przypadku jest nietrwałe tworzywo, a kupujący często przechowują paragony, aby mieć podstawę dokonania ewentualnego zwrotu towaru bądź jego reklamacji). Przechowywanie przez banki e-paragonów może ułatwić kontrolę nad domowym budżetem<sup>36</sup>. Celem, może niewynikającym wprost, jest promocja transakcji bezgotówkowych, co ostatecznie spowoduje zmniejszenie szarej strefy, a w konsekwencji – jak się wstępnie, ostrożnie szacuje – wzrost wpływów z VAT do 3 mld złotych w skali roku<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> Program „Od papierowej do cyfrowej Polski” – najważniejsze informacje i aktualny status prac. Styczeń 2017, [https://mc.gov.pl/files/prezentacja\\_programu\\_od\\_papierowej\\_do\\_cyfrowej\\_polski\\_2.pdf](https://mc.gov.pl/files/prezentacja_programu_od_papierowej_do_cyfrowej_polski_2.pdf) [dostęp: 11.02.2017].

<sup>34</sup> Plastikowe pieniądze, <http://www.powiatkluczborski.pl/rzecznicz/plastikowe.htm> [dostęp: 11.02.2017].

<sup>35</sup> M. Chądzyński, P. Otto, *Paragony tylko w sieci. Zmiany od 2017 r.*, <http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/955606.e-paragon-tylko-w-sieci.html> [dostęp: 11.02.2017].

<sup>36</sup> Tamże.

<sup>37</sup> Tamże.

## E-zdrowie

Przełomem w udostępnianiu elektronicznych usług byłoby stworzenie systemu gwarantującego dostęp do elektronicznych recept czy skierowań, zawierającego informacje o pacjencie i przebytych przez niego chorobach, zabiegach i operacjach. Kroki stworzenia Internetowego Konta Pacjenta zostały podjęte w 2012 roku, Polska uzyskała dofinansowanie na ten cel, jednakże nie udało się go zrealizować. Stworzono podstawy prawne do wdrożenia systemu teleinformatycznego w skali krajowej, który pozwala na wystawianie recept i skierowań drogą elektroniczną, mowa o Elektronicznej Platformie Gromadzenia, Analizy i Udostępniania Zasobów Cyfrowych o Zdarzeniach Medycznych, inaczej zwanej Projektem P1<sup>38</sup>. Realizacją projektu zajęło się Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia. Jego celem jest stworzenie jednej platformy, która scalałaby takie usługi, jak: Internetowe Konto Pacjenta, e-receptę czy e-skierowanie<sup>39</sup>. Wdrożenie programu nie byłoby możliwe bez Zintegrowanego Informatora Pacjenta oraz eWUŚ. Ten pierwszy to „serwis udostępniający zarejestrowanym użytkownikom historyczne dane o ich leczeniu i finansowaniu leczenia”<sup>40</sup>, drugi z kolei umożliwia natychmiastową weryfikację, czy danemu pacjentowi przysługują świadczenia z opieki zdrowotnej w ramach Narodowego Funduszu Zdrowia<sup>41</sup>. Elektroniczny odpowiednik recepty w dużym stopniu uprościłby wykupienie leków, a pacjenci w każdej chwili mieliby do niej dostęp (często na receptach lekarze zamieszczają informacje dotyczące dawkowania leku, a papierowa recepta zostaje w aptece)<sup>42</sup>.

Program „Od papierowej do cyfrowej Polski” przewiduje w 2020 roku wdrożenie rozwiązań wchodzących w skład Projektu eZdrowie P1<sup>43</sup>. Jak można przeczytać na stronie Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia, głównymi korzyściami płynącymi z wdrożenia Projektu P1 są m.in.: poprawa jakości i dostępności informacji o stanie zdrowia pacjentów, wprowadzenie elektronicznej recepty czy nieograniczony dostęp pacjenta do danych medycznych<sup>44</sup>. Logowanie do konta pacjenta miałoby wstępnie odbywać się poprzez ePUAP.

## Podsumowanie

Wprowadzenie elektronicznych usług oraz ich ciągła modernizacja niesie ze sobą szereg pozytywnych aspektów. Wśród nich można wyróżnić łatwość w sposobach komunikowania się pacjenta z administracją publiczną oraz oszczędność czasu i pieniędzy. Czynnikiem wpływającym na innowacyjność tych rozwiązań jest przede wszystkim zebranie na jednej

<sup>38</sup> *Sejm przyjął platformę e-zdrowie: Recepty i skierowania w formie elektronicznej*, [http://serwisy.gazetaprawna.pl/zdrowie/artykuly/896069\\_sejm-przyjal-platforme-e-zdrowie-recepty-i-skierowania-w-formie-elektronicznej.html](http://serwisy.gazetaprawna.pl/zdrowie/artykuly/896069_sejm-przyjal-platforme-e-zdrowie-recepty-i-skierowania-w-formie-elektronicznej.html) [dostęp: 11.02.2017].

<sup>39</sup> *Internetowe Konto Pacjenta – eZdrowie.gov.pl*, <http://www.u24.pl/internetowe-konto-pacjenta-ezdrowie-gov-pl/> [dostęp: 11.02.2017].

<sup>40</sup> <https://zip.nfz.gov.pl/ap-portal/user/menu/open@info?view=001> [dostęp: 11.02.2017].

<sup>41</sup> *eWUŚ – Ubezpieczenia Online*, <http://www.u24.pl/ewus/> [dostęp: 11.02.2017].

<sup>42</sup> *Internetowe Konto Pacjenta...*, dz. cyt.

<sup>43</sup> *Program „Od papierowej...”, dz. cyt.*

<sup>44</sup> *Projekt P1*, <https://www.csioz.gov.pl/projekty/realizowane/projekt-p1/> [dostęp: 11.02.2017].

internetowej platformie nie tylko wielu usług, ale także dokumentów. Polska zaczyna zauważać potrzeby społeczeństwa informacyjnego i liczyć się z ich głosem. Nie chodzi w tym przypadku tylko o zaspokajanie potrzeb obywateli, ale także o podnoszenie standardów w sposobie komunikowania się z organami administracji publicznej oraz wzrost atrakcyjności poszczególnych sektorów państwa. Plany cyfryzacji i internetyzacji Polski wydają się przemyślanymi krokami ze strony Ministerstwa Cyfryzacji; najpierw należy zadbać o infrastrukturę łączy internetowych, zapewnić powszechny dostęp do Internetu, aby następnie móc wdrażać i udoskonalać nowe oraz już istniejące elektroniczne usługi. Należy pamiętać o tym, że przygotowywanie poszczególnych projektów jest procesem długotrwałym, często trwającym kilka lat. Początkiem ku nowoczesności jest proces legiślacyjny, który musi zostać zatwierdzony, aby w legalny sposób można było wprowadzać do użyteczności pewne rozwiązania informatyczne.

## Bibliografia

Chądryński M., Otto P., *Paragony tylko w sieci. Zmiany od 2017 r.*, <http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/955606,e-paragon-tylko-w-sieci.html> [dostęp: 11.02.2017].

*Coraz lepszy dostęp do Internetu w Polsce. Kolejne inwestycje w 2016 r.*, <http://portalkomunalny.pl/coraz-lepszy-dostep-do-internetu-w-polsce-kolejne-inwestycje-w-2016-r-325454/> [dostęp: 11.02.2017].

*eWUŚ – Ubezpieczenia Online*, <http://www.u24.pl/ewus/> [dostęp: 11.02.2017].

Fleszer D., *Funkcjonowanie elektronicznej administracji na przykładzie ePUAP*, <http://www.humanitas.edu.pl/resources/upload/dokumenty/Wydawnictwo/Roczniki%20AiP%20-%20pliki/Podzielone/Roczniki%20AiP%202012/Fleszer.pdf> [dostęp: 11.02.2017].

Goc M., Gruza E., *Stare, nowe i najnowsze... dowody osobiste – uwagi nie tylko pochlebne*, [http://ww1.pwpw.pl/kwartalnik\\_archiwum.html?id=26&magCid=29](http://ww1.pwpw.pl/kwartalnik_archiwum.html?id=26&magCid=29) [dostęp: 11.02.2017].

*Internetowe Konto Pacjenta – eZdrowie.gov.pl*, <http://www.u24.pl/internetowe-konto-pacjenta-ezdrowie-gov-pl/> [dostęp: 11.02.2017].

*Jak utworzyć profil zaufany ePUAP?*, [https://www.bip.krakow.pl/?dok\\_id=45442](https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=45442) [dostęp: 11.02.2017].

Kardasz K., Zapolska K., *Elektroniczna platforma usług administracji publicznej*, [https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2011/files/IT/eGovernment/Zapolska\\_Karolina\\_6365.pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2011/files/IT/eGovernment/Zapolska_Karolina_6365.pdf) [dostęp: 11.02.2017].

*Kierunki Działań Strategicznych Ministra Cyfryzacji w obszarze informatyzacji usług publicznych*, <http://konsultacje.gov.pl/sites/default/files/file-attachments/3899/da6d79949b846ca.docx> [dostęp: 10.02.2017].

*Koncepcja wdrożenia polskiego dowodu osobistego z warstwą elektroniczną*, [https://mc.gov.pl/files/20161020\\_koncepcja\\_wdrozenia\\_polskiego\\_dowodu\\_osobistego\\_z\\_warstwa\\_elektroniczna\\_publikacja.pdf](https://mc.gov.pl/files/20161020_koncepcja_wdrozenia_polskiego_dowodu_osobistego_z_warstwa_elektroniczna_publikacja.pdf) [dostęp: 11.02.2017].

*Niespełna 100 tys. osób w Polsce ma dostęp do super szybkiego Internetu!*, <http://ictprofesjonal.pl/niespelna-100-tys-osob-w-polsce-ma-dostep-do-super-szybkiego-internetu/> [dostęp: 11.02.2017].

NIK o usługach elektronicznych w administracji publicznej, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-uslugach-elektronicznych-w-administracji-publicznej.html> [dostęp: 11.02.2017].

Orłowski K., *E-usługi przyszłości*, [http://www.pi.gov.pl/parp/chapter\\_86196.asp?soid=5FFA-9C0812EB44118BC7D9B114FD21AB](http://www.pi.gov.pl/parp/chapter_86196.asp?soid=5FFA-9C0812EB44118BC7D9B114FD21AB) [dostęp: 10.02.2017].

Plastikowe pieniądze, <http://www.powiatkluczborski.pl/rzecznik/plastikowe.htm> [dostęp: 11.02.2017].

Program „Od papierowej do cyfrowej Polski” – najważniejsze informacje i aktualny status prac. Styczeń 2017, [https://mc.gov.pl/files/prezentacja\\_programu\\_od\\_papierowej\\_do\\_cyfrowej\\_polski\\_2.pdf](https://mc.gov.pl/files/prezentacja_programu_od_papierowej_do_cyfrowej_polski_2.pdf) [dostęp: 11.02.2017].

Projekt P1, <https://www.csioz.gov.pl/projekty/realizowane/projekt-p1/> [dostęp: 11.02.2017].

Sejm przyjął platformę e-zdrowie: Recepty i skierowania w formie elektronicznej, <http://serwis.gazetaprawna.pl/zdrowie/artykuly/896069,sejm-przyjal-platforme-e-zdrowie-recepty-i-skierowania-w-formie-elektronicznej.html> [dostęp: 11.02.2017].

Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2015 r., Główny Urząd Statystyczny, opracowanie sygnałne, [http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5497/2/5/1/spoleczenstwo\\_informacyjne\\_w\\_polsce\\_2015\\_-\\_notatka.pdf](http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5497/2/5/1/spoleczenstwo_informacyjne_w_polsce_2015_-_notatka.pdf) [dostęp: 11.02.2017].

Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020, [https://www.polskacyfrowa.gov.pl/media/31464/POPC\\_SZOOP\\_30122016.pdf](https://www.polskacyfrowa.gov.pl/media/31464/POPC_SZOOP_30122016.pdf) [dostęp: 11.02.2017].

Technologie informacyjno-komunikacyjne, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/pl/policy/themes/ict/](http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/themes/ict/) [dostęp: 10.02.2017].

Tomaszewski M., *Dowód osobisty będzie aplikacją na smartfona*, <http://www.antyradio.pl/Technologia/Mobile/Dowod-osobisty-bedzie-aplikacja-na-smartfona-9214> [dostęp: 13.02.2017].

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz. U. 2005, nr 64, poz. 565.

Żelazny R., *Raport Obserwatorium ICT. Społeczeństwo informacyjne*, <http://ris.slaskie.pl/files/zalaczniki/2013/11/07/1383816291/1383816369.pdf> [dostęp: 10.02.2017].

## Streszczenie

### Wpływ rozwoju wybranych e-usług na poprawę jakości życia Polaków

Współczesne społeczeństwo coraz częściej i intensywniej posługuje się technologiami informatycznymi, a to niejako wymusza na administracji publicznej dostosowywanie się do potrzeb swoich klientów w zakresie korzystania z elektronicznych środków komunikacji. Elektroniczne usługi, które w Polsce dopiero nabierają pożądanego kształtu, wydają się wychodzić naprzeciw potrzebom obywateli, a nawet je wyprzedzać. Z pewnością silny wpływ na te zmiany oprócz presji wywoływanej ze strony społeczeństwa informacyjnego mają także daleko rozwinięte rozwiązania funkcjonujące w innych europejskich krajach. Planowane e-usługi niosą ze sobą potencjał i wiele korzyści dla obywateli, z których najważniejszą jest komfort ich użytkowania.

**Słowa kluczowe:** e-administracja, e-usługi, modernizacja, społeczeństwo informacyjne

## **Summary**

### **The impact of selected e-services on improving the quality of life of Poles**

The use of information technology by modern society increases and intensifies. Governments adapt to the needs of citizens and offer electronic means of communication. Electronic services, which in Poland are only just beginning to take the desired shape, finally seem to address the needs of citizens, and even anticipate them. The pressure caused by the information society, in addition to far advanced solutions present in other European countries, are influencing these changes. The planned e-services are carrying considerable potential and benefits for citizens, the most important being convenience and ease of use.

**Keywords:** e-government, e-services, information society, modernization

Edward Jakubowski, Andrzej Janecki  
Uniwersytet Zielonogórski

## Poszukiwanie tożsamości narodowej młodego pokolenia III RP. Analiza porównawcza

### Wprowadzenie

W dzisiejszych czasach problematyka tożsamości narodowej zajmuje badaczy wielu dyscyplin naukowych. Z jednej strony jest przedmiotem zainteresowania socjologii (uczestnictwo jednostek w różnych grupach kulturowych) bądź psychologii społecznej (samoidentyfikacja etniczna), z drugiej – historii i politologii (znaczenie narodów jako wspólnot politycznych, nacjonalizm)<sup>1</sup>. Pomniejszenie autonomii państw narodowych, będące następstwem globalizacji, sprawiło, iż przekształceniu uległa również ich rola w procesie kształtowania tożsamości narodowej<sup>2</sup>.

Tożsamość narodowa zazwyczaj definiowana jest jako poczucie odrębności wobec innych narodów kształtowane przez czynniki narodotwórcze, takie jak: symbole narodowe, język, barwy narodowe, świadomość pochodzenia, historia narodu i jej znajomość, świadomość narodowa, więzy krwi, stosunek do dziedzictwa kulturowego, kultura i sztuka, terytorium, charakter narodowy. Poczucie tożsamości narodowej ujawnia się szczególnie w sytuacjach kryzysowych, gdy potrzebne jest wspólne działanie na rzecz ogólnie pojętego dobra narodu. Pozytywnym wyrazem tożsamości narodowej jest patriotyzm, a negatywnym szowinizm<sup>3</sup>.

Historia Polski jest przykładem tworzenia się świadomości i tożsamości narodowej. Od chrztu Polski tworzyła się pierwsza polska elita, w której świadomość polskości, a jednocześnie europejskości była bardzo wyraźna. Niezwykle istotne jest to, że tworząca

---

<sup>1</sup> E. Kornacka-Skwarska, *Tożsamość narodowa w świetle przemian kulturowych*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2011, s. 113.

<sup>2</sup> T. Maślanka, *Podzwonne dla narodu. O zbiorowych tożsamościach ery globalnej*, tekst na seminarium Instytutu Socjologii 23 lutego 2010 r., [www.is.uw.edu.pl](http://www.is.uw.edu.pl) [dostęp: 9.01.2017].

<sup>3</sup> E. Kornacka-Skwarska, *Tożsamość...*, dz. cyt., s. 113.

się elita kulturalna zakotwiczona była w świecie chrześcijańskim, w którym narody miały swe miejsce. Polska rozwijała się, a świadomość polskości współwystępowała z pojęciem społeczeństwa i jego prawami. „Równolegle z Polską rozwija się Europa, a właściwie *christianitas*; jest to określenie podstawowe kręgu cywilizacyjnego [...]. Praktycznie od początku kultura i świadomość Polski jest najściślej związana z tym światem, z tym kręgiem cywilizacyjnym”. Ważnym okresem w historii Polski był czas panowania Jagiellonów. „Ok. 1500 r. cała Europa Środkowo-Wschodnia – Litwa, Polska, Czechy, Węgry – jest pod dynastią Jagiellońską. Europa Środkowo-Wschodnia po raz pierwszy jest zjednoczona”. Zjednoczona Europa nigdy nie była zagrożeniem dla tożsamości narodowej Polaków. Polska tą ideę realizowała, współtworzyła, ale zawsze z jednoczesnym czerpaniem i odwoływaniem się do dorobku kręgu cywilizacyjnego, czyli do korzeni. Zakorzenienie wyznaczało przemiany, takie jak: dowartościowanie społeczeństwa, poszanowanie wolności, swobód religijnych i obywatelskich, znaczenie edukacji, elit intelektualnych, reformatorów, kultury narodowej. W federacji Rzeczypospolitej Obojga Narodów możemy dostrzec odzwierciedlenie współczesnych problemów: różnorodność świadomości, różnorodność samorządności (sejmiki), różnorodność religijną. Właśnie wtedy wolność w zakresie wymienionych elementów była mocniej przestrzegana niż w zachodniej Europie, gdzie represyjność wobec obcych i zamknięcie były coraz silniejsze<sup>4</sup>.

W XIX wieku rodzi się nurt nowonarodowy, wykształcanie świadomości narodowej opartej na kulturach etnicznych, szerszej bazie społecznej. Konsekwencją jest odrzucanie pojęcia dawnej polskości przez narodowości: litewską, ukraińską czy białoruską i chęć budowania przez nie własnego narodu. Obok patriotyzmu pojawia się nacjonalizm agresywny, skoncentrowany na walce z „obcymi”, który daje podstawę totalitaryzmowi, siejącemu spustoszenie przede wszystkim w umysłach ludzkich. Tak spustoszeni stanęliśmy przed procesami integracji w obrębie Unii Europejskiej<sup>5</sup>.

## Pojęcia tożsamości

Nauki społeczne rozpatrują zagadnienie tożsamości narodowej w odniesieniu do grup społecznych (jest budowana dzięki doświadczeniom społecznym), które mają być zintegrowane w spójny system<sup>6</sup>.

W psychologii najbardziej znaną i rozbudowaną koncepcją tożsamości jest koncepcja Eriksona. Erikson sytuje proces budowania tożsamości w całościowej koncepcji rozwoju osobowości. Stadialna koncepcja psychospołecznego rozwoju człowieka rozciąga się na całe jego życie. W każdym stadium tworzą się elementy „ja”, jednakże Erikson zauważa, że istnieją okresy życia bardziej lub mniej znaczące dla formującej się tożsamości. Okresem krytycznym, przełomowym dla tworzenia się tożsamości jest szeroko rozumiany wiek adolescencji. Erikson nie podaje przedziałów wiekowych dla poszczególnych stadiów ani nie

<sup>4</sup> J. Kłoczowski, *Patriotyzm polski w długim trwaniu*, [w:] *Patriotyzm wczoraj i dziś*, Polska Akademia Umiejętności, Kraków 2003, s. 108–112.

<sup>5</sup> E. Kornacka-Skwarska, *Tożsamość...*, dz. cyt., s. 115.

<sup>6</sup> H. Mamzer, *Tożsamość w podróży. Wielokulturowość a kształtowanie tożsamości jednostki*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2002, s. 50.



określa, że poszczególne stadia mają pojawić się w konkretnym momencie w toku rozwoju. Erikson formułuje piąte stadium, które charakteryzuje się powstawaniem własnej odrębności i niepowtarzalności, dużą wrażliwością na zmiany społeczne.

Odwołując się do koncepcji Eriksona, J. E. Marcia określił cztery statusy tożsamości:

- dyfuzję tożsamości – brak poczucia spójności, niemożność dokonania integracji doświadczeń pochodzących z pełnionych ról,
- tożsamość lustrzaną – budowanie tożsamości na podstawie opinii pochodzących z zewnątrz, zazwyczaj od osób znaczących,
- tożsamość odroczoną – stan nierozwiązywania kryzysu tożsamości, spowodowany niemożnością podjęcia decyzji co do sposobu jego rozwiązania,
- tożsamość dojrzałą – określenie siebie i swoich preferencji, poczucie własnej odrębności, stałości i ciągłości<sup>7</sup>.

Poprzez tożsamość narodową należy rozumieć poczucie własnej odrębności wobec innych narodów kształtowane przez czynniki narodotwórcze w wyniku wiekowego procesu. Zasadniczym składnikiem tej tożsamości jest charakter narodowy. Charakter narodowy, podając za A. Skarbaczem, można określić z kolei jako względnie trwałe cechy kolejnych pokoleń Polaków, odróżniające ich od innych narodów, wyrażające się w preferowanych wartościach, postawie wobec innych ludzi i wobec państwa oraz w stopniu zaangażowania i odpowiedzialności za wspólne dobro narodowe i państwowe<sup>8</sup>.

Rodowód tożsamości narodowej współczesnych Polaków został zawarty w Konstytucji Rzeczypospolitej. Fakt ten sprawia, iż poszanowanie i pielęgnowanie tej tożsamości w istocie stanowi obowiązek każdego z nas. W preambule ustawy zasadniczej czytamy: „my Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i niepodzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł, równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski, wdzięczni naszym przodkom za ich pracę, za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami, za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach, nawiązując do najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej, zobowiązani, by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponadtyśiącletniego dorobku...”<sup>9</sup>.

W ujęciu socjologicznym tożsamość narodowa współczesnych Polaków jest w zasadzie komponentem tożsamości społecznej związanej z polskością. Rozumiana w ten sposób jest bowiem efektem kulturalizacji, czyli wprowadzania i wchodzenia w uniwersum kultury symbolicznej. Jej elementem, oprócz cech charakteru przedstawicieli danego narodu, jest również dziedzictwo kulturowe rozumiane jako historyczny dorobek duchowy i materialny narodu, historyczne uwarunkowania jego rozwoju umysłowego, moralnego i materialnego<sup>10</sup>. Na tożsamość narodową składają się także między innymi cechy społeczeństwa, wzorce

<sup>7</sup> E. Kornacka-Skwarska, *Tożsamość...*, dz. cyt., s. 116–117.

<sup>8</sup> T. Płoski, A. Skrabacz, *Charakter narodowy Polaków a bezpieczeństwo narodowe*, [w:] R. Jakubczak, J. Marczak (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwanie i strategie*, Bellona, Warszawa 2011, s. 231–234.

<sup>9</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

<sup>10</sup> E. Nowak, M. Nowak, *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego, zarządzanie bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2011, s. 62.

zachowań, kultury, języka oraz wierzeń. Tożsamość należy również rozpatrywać w ujęciu procesowym, gdyż, co naturalne, podlega ona zmianom. Obecnie, zwłaszcza w dobie wszechogarniającej globalizacji, jej elementy podlegają przewartościowaniom<sup>11</sup>.

Funkcjonowanie w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nie należało do łatwych. Wiele osób dziś albo potępia PRL, albo odnosi się do niego z niechęcią. Takie podejście nie ma jednak sensu, PRL stanowi bowiem pewien okres historyczny, w którym splotły się trzy różne (pod względem oceny) aspekty. Po pierwsze, nastąpiła określona konfiguracja geopolityczna, która była następstwem drugiej wojny światowej, a jej istotnym elementem jest fakt, że państwo polskie po wojnie stało się państwem uzależnionym od Związku Radzieckiego. W odniesieniu do tego potępienie okresu PRL jest pozbawione sensu – bo taki był wynik wojny, a nie działań Polaków. Wobec tego powstaje pytanie, kogo mielibyśmy potępiać? Nie można bowiem od prezydenta Trumana czy premiera Churchilla oczekiwać, że poświęcą dobro swoich państw w imię interesów Polski. ZSRR odniosło zwycięstwo militarne na wschodzie Europy, zatem przed Polską stanął wybór, czy będzie państwem zależnym od Związku Radzieckiego, czy państwa polskiego w ogóle nie będzie, nie zaś czy będzie państwem niezależnym. To był właśnie realny wybór. Polacy mieli wpływ tylko na to, czy Polska będzie taka jak Litwa, Łotwa i Estonia, to znaczy czy będzie państwem zależnym od ZSRR. Niewątpliwie ten wybór był korzystniejszy. Obóz londyński snuł idee o siedemnastej republice. Ale gdyby lewicy nie udało się skonsolidować państwa, to co zrobiłby Stalin? Zapewne wybrałby wariant inkorporacji. Należy dodać, że o ile nie można oceniać ludzi kierujących PRL za sam fakt zależności, to można wystawić ekipom rządzącym świadectwo, czy tę zależność osłabiali, czy zwiększali. W tym celu warto rozróżnić cztery okresy w PRL:

1. Okres Bierutowski – kiedy zależność od ZSRR pogłębiła się i to w dużej mierze przez stanowisko PZPR.
2. Okres Gomułkowski – kiedy zależność uległa osłabieniu i znacząco zwiększyła się suwerenność.
3. Okres Gierkowski – kiedy ponownie zmniejszyła się suwerenność, zwłaszcza ekonomiczna.
4. Okres Jaruzelskiego – gdzie nastąpiło wyraźne zwiększenie niezależności.

Drugi aspekt stanowi fakt, że w okresie PRL miały miejsce działania, które z punktu widzenia interesu narodowego trzeba ocenić jako korzystne dla Polski. Po pierwsze, było to zespolenie Ziem Zachodnich, przedsięwzięcie kolosalne i wcale nieoczywiste, bo mogło zostać zaprzepaszczone. Po drugie, nastąpił bezsporny rozwój gospodarczy. Poziom odbudowy kraju w stosunku do skali zniszczeń świadczy o wielkim sukcesie. To samo dotyczy kultury i edukacji – pod koniec II RP wykształcenie wyższe miało mniej niż 0,5% ogółu społeczeństwa, natomiast u schyłku PRL – 7%. Również pod względem demograficznym odnotowano największy skok w historii. W Polsce były 24 mln mieszkańców, a 45 lat później 38 mln.

Trzeci aspekt to kwestia praw człowieka i polityka gospodarcza. W tych obszarach ekipie PRL trzeba wystawić ocenę negatywną. W pewnym stopniu akty bezprawia można usprawiedliwiać zależnością od ZSRR, ale nie do końca wynikały one wyłącznie z poddań-

<sup>11</sup> A. Giddens, *Nowoczesność i tożsamość*, PWN, Warszawa 2006.

czej pozycji Polski. W tym obszarze mieści się także błędna polityka gospodarcza drugiej połowy okresu PRL, a ściślej od połowy lat 60. Rada Ekonomiczna wysunęła koncepcję głębokiej reformy, która dałaby liczne korzyści, gdyby została wprowadzona, na co wskazują doświadczenia Węgrov. Na skutek reform gospodarka węgierska pod koniec lat 80. miała się lepiej niż polska.

## Studencki bunt młodych w marcu 1968 roku i bunt robotniczy w grudniu 1970 roku

Dramatyczne wydarzenia Marca 1968, eufemistycznie nazwane wydarzeniami marcowymi, choć są przedmiotem wielu publikacji, to wciąż nie zostały do końca opracowane. Jak słusznie zauważył Jerzy Eisler: „społeczna wiedza na ten temat jest powierzchowna, płytka i – zwłaszcza w przypadku młodzieży – bardzo często kształtowana przez rozmaite, nierzadko odległe od rzeczywistości i wzajemnie sprzeczne stereotypy i schematy”<sup>12</sup>. Podobnego zdania jest Jerzy Holzer, który uważa, że ze wszystkich kryzysów i okrutnych wydarzeń w okresie PRL historia wydarzeń marcowych jest tematem budzącym do dziś mnóstwo wątpliwości. Jak słusznie zaznaczył, nie odnajdziemy ostentacyjnych entuzjastów bicia pałkami studentów. Zwraca on jednak uwagę na kilka argumentów, które świadczą o występowaniu dwojakich postaw. Jednym z nich jest przekonanie, że zastosowano siłę fizyczną, ale nie strzelano, nie niszczone życie ludzkie. Kolejnym motywem może być fakt, że puszczono wprawdzie w ruch demagogiczną, brutalną propagandę, ale zawarty w niej ładunek emocji narodowych zniósł wiele zapór dogmatyzmu odziedziczonych po latach stalinizmu, dał szersze możliwości rozwijania problematyki narodowej w kulturze i naukach humanistycznych<sup>13</sup>. Marzec 68 jest tematem, którego wyraźnie unikali oficjalni dziejopisarze PRL. Nie jest też przypadkiem, że w wydawnictwie WAP zatytułowanym *Przesilenia i zwroty w dziejach Polski Ludowej* nie ma tekstu o 1968 roku<sup>14</sup>.

Trudność w obiektywnym spojrzeniu na takie wydarzenia, jak Marzec 68 wynika m.in. z tego, że pokolenie, które wówczas walczyło o wolność, o swoje „lepsze jutro”, jeszcze żyje i – co znamienne – najczęściej reprezentuje idee partii politycznych zgoła odmienne od tych, które wyznawali kiedyś, walcząc wspólnie ramię w ramię w dobrej sprawie. To powoduje zakłamania historii, a co za tym idzie – jak wspomniałem wcześniej – ogromne luki w wiedzy lub jej zupełny brak w „nowym” pokoleniu<sup>15</sup>. Jak więc naprawdę jest z Marcem 68? By to dobrze zrozumieć, musimy najpierw przeanalizować genezę tych wydarzeń.

Pierwsze wyraźne sygnały narastającego kryzysu społecznego tzw. wydarzeń marcowych 1968 roku wystąpiły w silnym powiązaniu ze zjawiskami rewizjonizmu i środowiskami jego nosicieli. Byli to zazwyczaj ludzie aktywni w okresie poprzednim jako dogmatycy i sekciarze, jak np. pracujący na Uniwersytecie Warszawskim partyjni filozofowie i socjologzy: Leszek Kołakowski, Zygmunt Bauman czy Bronisław Baczko. Od początku lat 60.

<sup>12</sup> J. Eisler, *Marzec 1968: geneza, przebieg, konsekwencje*, PWN, Warszawa 1991, s. 1.

<sup>13</sup> J. Holzer, *Doświadczenia Marca 68*, „Kierunki”, 17.05.1981.

<sup>14</sup> J. Brejnak, *Przesilenia i zwroty w dziejach Polski Ludowej*, „Zeszyty Naukowe WAP” 1982, nr 110.

<sup>15</sup> Przez słowo *nowym* rozumiem pokolenie osób urodzonych po 1989 roku.

patronowali oni aktywizującej się grupie warszawskich studentów i uczniów wywodzących się często z wpływowych przed 1956 rokiem rodzin działaczy partyjnych i politycznych. Po „październiku 56” działacze ci dokonali zwrotu ku rewizjonizmowi i, choć kreowali się na liderów odnowy, byli stopniowo odsuwani od sfery wpływów. Czołowymi animatorami ruchu młodych opozycjonistów, w których główną rolę odgrywały wpływy trockistowskie i socjaldemokratyczne, byli: Jacek Kuroń, Karol Modzelewski i Adam Michnik<sup>16</sup>.

Jerzy Eisler, historyk najczęściej cytowany i uważany za znawcę tematyki Marca 68, genezę tych wydarzeniach upatruje w specyfice lat 60. Był to bowiem okres niezwykle dynamicznego rozwoju kultury masowej, zakorzenionej w światopoglądzie Zachodu, o czym wspominałem wcześniej. Wydarzenia października 1956 roku odeszły na drugi plan, zaczęły się pojawiać zupełnie inne zachowania (co nie oznacza, że gorsze). Jazz Jamboree, konfrontacje filmowe czy festiwale piosenki zaczynały kształtować społeczeństwo w myśl kultury i zachowań Zachodu. Festiwal w Opolu, Sopocie, Kołobrzegu czy Zielonej Górze to tylko nieliczne nowe miejsca na mapie młodych Polaków. Prywatki studenckie, na których grano Beatlesów, były powszechne<sup>17</sup>. Ważnym elementem była telewizja, która nigdy w Polsce według Eislera nie stała na tak wysokim poziomie jak wówczas. Wiele spraw omawianych było bardzo rzetelnie. Podawano np. codzienne wiadomości z Wietnamu. W dzisiejszych mediach takich relacji nie ma. Faktem jest jednak, że obraz był propagandowy – nastawiony przeciwko amerykańskiemu imperializmowi. Eisler podkreśla ponadto, że w latach 60. telewizja rzeczywiście pełniła rolę edukacyjną, monitory – światowidy pokazywały naturalnie dziwnie zniekształcony obraz świata, ale co ważne, ci wszyscy młodzi ludzie obserwujący na przykład demonstrację murzynów w USA dowiadawali się, jak wyglądają amerykańskie ulice, jakie jeżdżą po nich samochody, jak ubierają się ludzie – ogólnie mówiąc, jak wygląda Zachód. Młodzi ludzie chodzili na filmy z Beatlesami, a kiedy przyjechali do Polski The Rolling Stones dochodziło do zamieszek. Dla tych wszystkich ludzi wydarzenia te stały się punktem odniesienia, warto dodać, że odbywało się to przy dużym wsparciu grupy inteligencji twórczej<sup>18</sup>.

Piotr Osęka spośród wydarzeń, jakie doprowadziły do Marca 68, wyróżnia jedno, mające swoje korzenie w okresie międzywojennym, a jeszcze dziś występujące w kulturze: egalitarny populizm. „Hasło o «spisku uprzywilejowanych» zagrzewające do odwetu «klikach», «gettach», «salonach», stały się detonatorem społecznej zawiści – paliwem marcowych czystek. Frustracja ludzi we własnym mniemaniu pokrzywdzonych przez «zmowę elit», uwolniona i skrzyżowana z antysemitycznymi resentymentami, okazała się siłą trudną do zatrzymania: to właśnie ona wstrząsnęła krajem na wiosnę 1968 roku”<sup>19</sup>.

Andrzej Friszke za bezpośrednią przyczynę „Marca 68” uznaje decyzję władz o wycofaniu z Teatru Narodowego spektaklu *Dziady* Adama Mickiewicza w reżyserii Kazimierza Dejmka. Premiera miała miejsce 27 listopada 1967 roku i od razu nie spodobała się władzom

<sup>16</sup> Sprawozdanie z prac komisji KC PZPR powołanej do wyjaśnienia przyczyn i przebiegu konfliktów społecznych w dziejach Polski Ludowej, „Nowe Drogi” 1983, numer specjalny, s. 38.

<sup>17</sup> J. Eisler, *Marzec 1968: geneza...*, dz. cyt., s. 84.

<sup>18</sup> Zob. J. Eisler, *Marzec 1968. Co wiem, czego nie wiem na ten temat*, <https://www.youtube.com/watch?v=njH3DsXlrT0> [dostęp: 9.01.2016].

<sup>19</sup> P. Osęka, *Marzec '68*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak: Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Kraków 2008, s. 9.

Komitetu Centralnego. Reżyser musiał z czasem ograniczyć liczbę przedstawień do jednego w tygodniu, a spektaklu nie mogło zobaczyć więcej niż stu studentów na jednym seansie. Informacja o zdjęciu *Dziadów* była przedmiotem masowych komentarzy i zgorszenia w kręgach warszawskiej inteligencji, ponieważ sztuka ta została uznana za wspaniałą i przyjęta przez publiczność bardzo pozytywnie. Ta ogromna akceptacja była alarmująca dla władz, które widziały w przedstawieniu okazywanie uczuć antyradzieckich i „religianckich”<sup>20</sup>, dowartościowanie pierwiastków narodowych wśród światopoglądu „komandosów”. „Ci młodzi ludzie bardzo obawiali się nacjonalizmu i tego, że poprzez silną narodową afirmację sami mogliby stać się nacjonalistami. Przyjęcie przez nich takiej postawy było tym łatwiejsze, że narodowej afirmacji towarzyszyła w Polsce stosunkowo silna podbudowa religijna, a «komandosi» w swym trzonie, jak powiedziano, byli ludźmi niewierzącymi”<sup>21</sup>.

Ważnym dniem w historii wydarzeń marcowych jest 8 marca. Adam Michnik po latach wspomina, że ten „został w dużym stopniu na nas wymuszony. Po wielkich debatach zdecydowaliśmy się na zwołanie wiecu, chociaż baliśmy się, że publiczny mityng zmusi władze do radykalnych działań”. Powodem wydarzeń w tym czasie była decyzja ministra oświaty, profesora Henryka Jabłońskiego, o relegowaniu z UW Henryka Szlajfera i Adama Michnika. Wówczas nie było takiej możliwości, ponieważ taką decyzję mógł wydać tylko uczelniany samorząd. Jednakże wściekły Gomułka nakazał Jabłońskiemu poczynić natychmiastowe kroki. „Wtedy zrozumieliśmy, że coś się skończyło, że zaczął się nowy etap i musimy odpowiedzieć wyjątkowo ostro, żeby wytworzyć nową sytuację, bo inaczej wszystkich nas pojedynczo wytluką”<sup>22</sup>.

Potok formował się, jak przekonuje Stefan Morawski, już od kilku lat. „Marzec” jest terminem obejmującym działania wieloetapowe, choć wszystko zostało zrealizowane w miesiąc. W 1965 roku, po Liście otwartym, kiedy zostali zatrzymani Jacek Kuroń i Karol Modzelewski, Morawski chronił ich podczas zebrania uniwersyteckiego komitetu partyjnego. Uważał, że twórcy tego listu wykonali rzecz znakomitą i podkreślał to, przez co był ostro krytykowany przez Jareme Maciszewskiego i Jana Zygmunta Jakubowskiego, którzy ubliżali im od żydomasonów, niszczących społeczeństwo tak wspaniale rozwijające się<sup>23</sup>. Jacek Żakowski w rozmowie z Adamem Michnikiem i Józefem Tischnerem zauważa, że w 1968 roku jawiły się dwie drogi rozwoju dla tzw. bloku sowieckiego. W Czechosłowacji Sekretarzem Generalnym Komunistycznej Partii został Aleksander Dubczek, co oznaczało wejście na ścieżkę „socjalizmu z ludzką twarzą”, w Polsce miesiąc później grupa studentów protestowała przeciwko usunięciu *Dziadów* w reżyserii Dejmka. Adam Michnik wyjaśnia, że realny socjalizm Dubczeka ewoluował od światopoglądowej ortodoksji ku przeróżnym próbom aklimatyzacji do społecznej rzeczywistości. Jedną z tych prób był nacjonalizm – szukanie wspólnego wroga. Wynika to z tego, że realny socjalizm miał zawsze dwie drogi – nawiązywanie do wartości demokratycznych (jak na przykład polski Październik 1956)

<sup>20</sup> A. Friszke, *Anatomia buntu. Kuroń, Modzelewski i komandosi*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Warszawa 2011, s. 513.

<sup>21</sup> J. Eisler, *Marzec 1968: geneza...*, dz. cyt., s. 184–185.

<sup>22</sup> A. Michnik, J. Tischner, J. Żakowski, *Między Panem a Plebanem*, Znak, Kraków 1995, s. 170–171.

<sup>23</sup> Rozmowa Anny Mieszczanek z S. Morawskim, [w:] *Krajobraz po szoku*, „Przedświt”, Warszawa 1989, s. 18.



lub szukanie wroga poza granicami państwa<sup>24</sup>. Zdaje się potwierdzać to Eisler, zwracając uwagę na dwa ważne aspekty z historii powszechnej – jeden to występująca w tle wydarzeń marcowych Praska Wiosna, czyli wielki ruch reformatorski, zjawisko liberalizacji zachodzące wówczas w Czechosłowacji, pomimo że była to liberalizacja sterowana odgórnie, której symbolem był ówczesny I Sekretarz Komitetu Centralnego Komunistycznej Partii Czechosłowacji Aleksander Dubczek – reformator, ale postępowiec wewnątrzsystemowy, który nie podnosił razem ze swoimi politycznymi braćmi ani haseł wyjścia Czechosłowacji z Układu Warszawskiego, ani zerwania kooperacji ze Związkiem Radzieckim, tylko głosił tak naprawdę dość umiarkowane hasła wolnościowe. Miał to być „socjalizm z ludzką twarzą”. Tę „ludzką twarz” socjalizmowi w Czechosłowacji miał zapewnić właśnie Aleksander Dubczek – uśmiechnięty, pogodny, który, co warto podkreślić, jako pierwszy komunistyczny przywódca Europy Środkowo-Wschodniej pozwolił się sfotografować na basenie w kąpielówkach. Tego zdjęcia nie pokazywano nigdzie na Wschodzie, a na Zachodzie było wywołało szok.

Drugim elementem w tle wydarzeń roku 68 według Eislera jest rewolta młodzieżowa, która przemieszczała się od Paryża, Rzymu, Berlina Zachodniego po Stany Zjednoczone, Japonię, gdzie tam po drodze pojawiając się we Włoszech, Jugosławii czy Meksyku, gdzie miała wyjątkowo krwawy charakter. „To była reakcja pokolenia powojennego wyżu demograficznego, które na świecie nazywa się «baby boom» – pokolenie, które urodziło się w pierwszych latach po drugiej wojnie światowej, a dorosłe stało się w drugiej połowie lat 60. To pokolenie było tak liczne, że stało się siłą dużej antydemokratycznej rewolucji, która przetoczyła się przez świat”. W Polsce odpowiedzialnością za wydarzenia w roku 1968 obarcza się pierwsze pokolenie urodzone i wychowane w Polsce Ludowej. To było pierwsze pokolenie, w którym Władysław Gomułka widział tych, którzy przejmują wartości i wzorce, stając się młodzieżą wymarzoną dla władz<sup>25</sup>. Ponadto Michnik podkreśla, że po 68 partia zachowała władzę, jednak strat, których doświadczyła, nigdy nie była w stanie nadrobić. Prócz zdolności do pełnienia władzy komunizm przez wiele lat oferował coś jeszcze – atrakcyjność intelektualną. Wiedzano, jak przyciągać wybitnych intelektualistów<sup>26</sup>. Stefan Morawski podkreśla, że wówczas rządzący niezwykle bali się jakiegokolwiek samodzielnego działania środowisk intelektualnych i kulturowych. Im bardziej się bali, tym bardziej byli napastliwi, zatem całe to środowisko w odpowiedzi na represje zmuszone było wydobyć z siebie jeszcze większe pokłady sił potrzebnych do protestów<sup>27</sup>.

Po latach wiemy bezdyskusyjnie, jak przekonuje Eisler, między innymi wykorzystując materiały przechowywane w IPN, że bunt roku 68 powszechnie uważany za studencki okazał się buntem młodzieżowym. „Myśmy sobie wszyscy dali narzucić klasowe postrzeganie świata. Mało kto zdaje sobie sprawę, że jeśli zatrzymano w czasie tych trzytygodniowych walk ulicznych właściwie w kilkunastu miastach Polski, także takich, gdzie nie było wtedy szkół wyższych (Bielsko Biała, Legnica, Radom, Tarnów), zatrzymano łącznie w całej Polsce około 600 studentów, to zatrzymano też ponad 900 robotników. Mieli mniej niż 30 lat”. Ta młodzież to była często grupa kolegów z podwórka, szkoły, klubów sportowych. Znajomi,

<sup>24</sup> A. Michnik, J. Tischner, J. Żakowski, *Między Panem...*, dz. cyt., s. 153.

<sup>25</sup> J. Eisler, *Marzec 1968. Co wiem...*, dz. cyt.

<sup>26</sup> A. Michnik, J. Tischner, J. Żakowski, *Między Panem...*, dz. cyt., s. 154.

<sup>27</sup> Rozmowa Anny Mieszczanek z S. Morawskim, dz. cyt., s. 19.

którzy przebywali ze sobą i wypracowali wspólny pokoleniowy kod. Dla dwudziestoletniego robotnika wówczas towarzyszem do rozmów najczęściej był kolega z liceum lub student. Wynikało to z tego właśnie kodu – rozmowy o tych samych filmach, sposobie postrzegania świata. Ten młody robotnik tak naprawdę o czym miał rozmawiać z dwadzieścia, trzydzieści lat starszym znajomym z pracy? De facto o niczym<sup>28</sup>.

Czytając wspomnienia Adama Michnika, odnosi się wrażenie, że w tym czasie bunt grupy studentów, a także młodego pokolenia Polaków, którzy nie zgadzali się z ideologią władzy, wynikał ze zmiany mentalności. Odejście od socjalistycznej ideologii miało charakter buntu przeciw ideologii dogmatycznej. Ludzie pokroju Kołakowskiego, Michnika, Kuronia czy Lipskiego byli zdania, że nie da się dogmatycznie podyktować wzorów zachowań. Nikomu nie będą wierzyć, wszystko muszą sami poukładać sobie w głowach<sup>29</sup>.

Pamięć o wielkiej fali studenckich protestów, która w marcu 1968 roku przetoczyła się przez Polskę, powoli blaknie. Po kilkudziesięciu latach hasła i emocje młodzieżowego buntu wydają się coraz mniej zrozumiałe, a samo zdarzenie staje się częścią odległej epoki – podobnie jak wybuch drugiej wojny światowej lub zamach majowy. Jednak uczestnicy wydarzeń marcowych nadal wspominają tamten czas z błyskiem w oku. Anna Dodziuk, która brała udział w wiecach studenckich na Uniwersytecie Warszawskim i politechnice, czterdzieści lat później nie miała wątpliwości, że były to wydarzenia brzemiennie w skutki: „myślę, że wiele osób w Marcu czegoś takiego doznało – absolutnego uskrzydlenia, kiedy się jest razem z dużą ilością ludzi, którzy walczą o słuszną sprawę. To jest warte wszystkich pieniędzy. Myślę, że dla niektórych ludzi to było warte więzienia. Przez te parę dni można było pożyć choćby na wolnym uniwersytecie, jeśli nie w wolnej Polsce”<sup>30</sup>. Badania prowadzone w ostatnich latach pokazują, że skala wydarzeń z 1968 okazała się większa, niż wcześniej przewidywano. Protesty występowały przecież także w małych miastach i ośrodkach akademickich, prawdopodobnie przyłączyła się do nich większość studentów w kraju. Jak przekonuje Jerzy Eisler, „wolnościowy ruch studentów objął wszystkie cywilne wyższe szkoły w kraju. To był rzeczywiście ruch ogarniający dziesiątki tysięcy ludzi”<sup>31</sup>. Dla dużej grupy ludzi, dla których Marzec 68 okaże się granicznym wydarzeniem w życiu, w niedalekiej przyszłości stanie się aktywistami, doradcami i ekspertami w „Solidarności”<sup>32</sup>, a wcześniej wejdzie w szeregi KOR-u. Studenci – uczestnicy wydarzeń marcowych – wynieśli także bogatą lekcję poczucia bycia obywatelem: potrzebę czynnego uczestnictwa w polskim życiu społeczno-politycznym. Andrzej Friszke podkreśla, że ruch studencki 1968, także potem robotnicy na przełomie lat 1970/1971 unikali wystąpień przeciwko organizmowi państwa, partii jako autorytarnemu władcy nad narodem, próbowali oni nawiązywać do poczucia sprawiedliwości moralnej i etycznej I sekretarza KC PZPR. Wszelkie żądania strajkujących nie miały na celu krytykowania sposobu sprawowania władzy czy negocjowania zasadności ówczesnego ustroju – wszyscy domagali się reform zwiększających zakres

<sup>28</sup> J. Eisler, *Marzec 1968. Co wiem...*, dz. cyt.

<sup>29</sup> *Między Panem...*, s. 160.

<sup>30</sup> Rozmowa z Anną Dodziuk, Warszawa 2009, [w:] P. Osęka, *My, ludzie z Marca. Autoportret pokolenia '68*, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec 2015, s.7.

<sup>31</sup> *O polskim marcu 1968 roku z Jerzy Eislerem rozmawiała Barbara Polak*, „Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej” 2003, nr 3–4.

<sup>32</sup> J. Eisler, *Marzec 1968: geneza...*, dz. cyt., s. 440–441.



„swobód obywatelskich”, powstrzymania represji, dostępu do wolności słowa, rzetelnych wiadomości z kraju i ze świata. Studenci wyklócali się o „gwarancję wolności wyższych uczelni”, robotnicy o samodzielność w działaniu, niekiedy połączoną z tworzeniem własnych struktur<sup>33</sup>. W tym okresie krytykowano studentów, ponieważ nie odebrali władzy, gdy mieli taką okazję. Nikt o tym nie myślał – najważniejszy był bunt – wspomina po latach Bernard Kouchner<sup>34</sup>.

Pomimo upływu wielu lat od pamiętnych wydarzeń Marca 68 czy Grudnia 70 jedną z najbardziej zmistyfikowanych w dziejach PRL-u kwestii pozostaje problem składu uczestników kolejnych protestów społecznych. Zasadne wydaje się w naszej ocenie pytanie Jerzego Eislera: „czy ludzie, którzy w trakcie «polskich miesięcy» występowali przeciwko władzy, to byli – jak chciała ówczesna propaganda – chuligani i bandyci, czy też może – jak bywa to dzisiaj często ukazywane – bohaterowie i patrioci?”. Trzeba zatem wyraźnie podkreślić, iż nie ma jasnych i jednoznacznych odpowiedzi na to pytanie.

Co więcej, jak słusznie zaznacza Eisler, odpowiedzi te nie wykluczają się wzajemnie. Bez trudu bowiem możemy sobie przecież wyobrazić, że w ulicznej demonstracji uczestniczył zwykły łobuz z powiewającą białą-czerwoną flagą w ręce i okrzykami antyrządowymi i antykomunistycznymi na ustach. Jego postawy i zachowań nie da się jednoznacznie zakwalifikować ani dziś, ani w 1968 czy 1970 roku. Gdy analizujemy skład socjalny uczestników kolejnych procesów społecznych w PRL, to najwięcej niejasności i pytań wzbudza stosunek robotników do protestów studenckich w Marcu 68, a także podejście studentów do wystąpień robotników w Grudniu 70<sup>35</sup>. Dziś bezsporny jest fakt, że skład obu zrywów młodych obywateli naszego kraju przeciwko panującemu ustrojowi był znacznie bardziej złożony, co stwierdziliśmy wcześniej, a o czym należy bezustannie przypominać<sup>36</sup>.

## Współczesne marsze niepodległości jako forma kształtowania postaw patriotycznych?

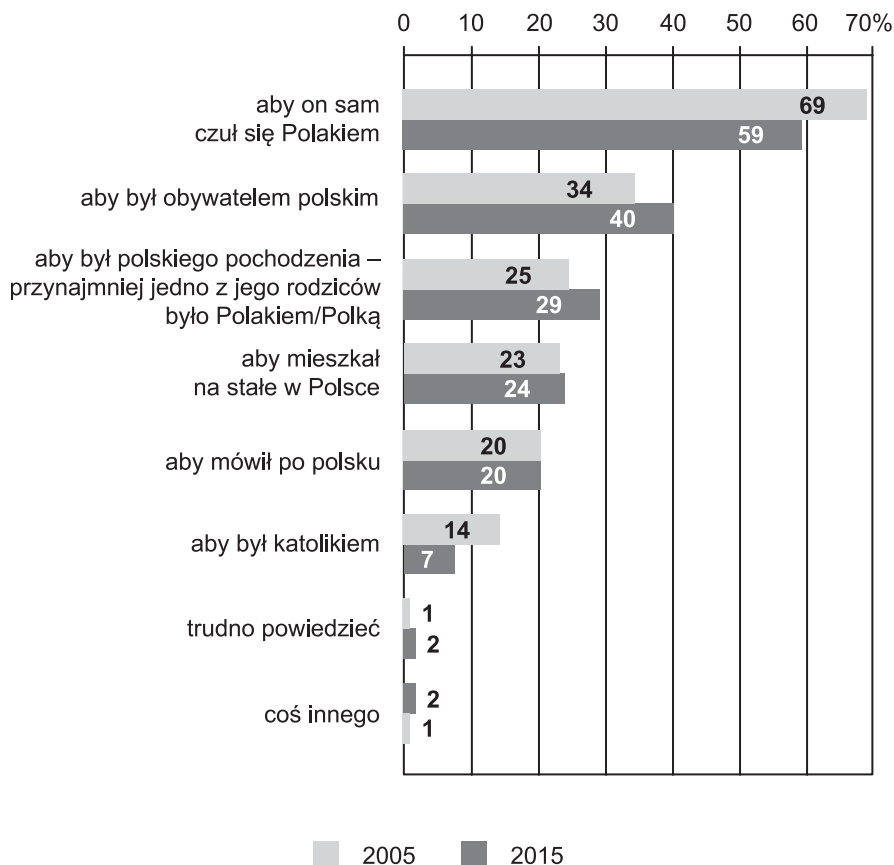
Patriotyzm Polaków, którzy urodzili się w wolnej demokratycznej Polsce, wymaga głębokiego przewartościowania. Polacy bowiem dzięki uwolnieniu się z bloku sowieckiego w 1989 roku i ukierunkowaniu na zachodnie struktury instytucjonalne kształtują swoją tożsamość narodową w nowych i skomplikowanych warunkach. Obserwując nasze społeczeństwo od początku XXI wieku, śmiało można przyjąć tezę, że doświadcza ono w pewnym sensie kryzysu tożsamości, poczucia patriotyzmu i obywatelskości. Brak wyraźnej partycypacji grup społecznych w debatach kluczowych dla państwa polskiego, takich jak bezpieczeństwo i obronność, fala emigracji, zanik tradycji narodowych, odwracanie się od nauczania Kościoła katolickiego, kryzys własnych wartości czy brak utożsamiania się z państwem to tylko niektóre z przejawów zanikania wyżej wymienionych wartości.

<sup>33</sup> A. Friszke, *Opozycja polityczna...*, dz. cyt., s. 264.

<sup>34</sup> J. Kurska, A. Michnik, B. Kouchner, *Rozmowy w Awinionie*, Agora, Warszawa 2014, s. 46.

<sup>35</sup> J. Eisler, „Polskie miesiące”, czyli kryzys(y) w PRL, Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Warszawa 2008, s. 109–110.

<sup>36</sup> Zob. więcej J. Eisler, *Polski rok 1968*, Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Warszawa 2006, s. 399–409.



**Rysunek 1. Badanie CBOS: Co, Pana(i) zdaniem jest konieczne, aby uznać kogoś za Polaka?**

Źródło: *Tożsamość narodowa Polaków oraz postrzeganie mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce*, CBOS, Warszawa, lipiec 2015, s. 6.

Mając to na uwadze, warto podkreślić, iż potrzeba tworzenia i utrzymywania relacji z innymi ludźmi, uczestnictwo w życiu grup społecznych czy potrzeba przynależności i związana z nią tożsamość pozwalają uzyskać jasną odpowiedź na zasadnicze pytanie: „kim jestem?”, tak ważne i fundamentalne w dzisiejszych czasach globalizacji<sup>37</sup>. Głównym przejawem tożsamości we współczesnych państwach jest identyfikowanie się społeczeństwa z własnym narodem. Z badań prowadzonych przez Centrum Badania Opinii Społecznej w 2015 roku na próbie dorosłych mieszkańców naszego kraju wynika, iż większość ankietowanych (59%), twierdzi, że aby ktoś był uznany za Polaka, sam musi chcieć czuć się Polakiem. Drugie co do ważności kryterium polskości stanowi według ankietowanych posiadanie polskiego obywatelstwa (40%). Dla 29% badanych kluczowym wyznacznikiem jest polskie pochodzenie – warunek, aby przynajmniej jedno z rodziców było Polakiem, a niewiele mniej respondentów (24%) jest zdania, że rozstrzygające w tej kwestii jest stałe

<sup>37</sup> P. Kmiecik, *Tożsamość narodowa i patriotyzm współczesnych Polaków*, <http://www.nowastrategia.org.pl/tozsamosc-narodowa-i-patriotyzm-wspolczesnych-polakow/> [dostęp: 9.01.2017].

zamieszkiwanie w Polsce. Dla co piątego respondenta (20%) koniecznym warunkiem uznania kogoś za Polaka jest posługiwanie się językiem polskim. Co czternasty (7%) natomiast do najważniejszych cech polskości zalicza katolicyzm. Warto zaznaczyć, że odsetek badanych uważających katolicyzm za kluczowe kryterium uznania kogoś za Polaka zmalał w ciągu ostatnich dziesięciu lat o połowę (z 14% do 7%). W tym czasie zmniejszył się również odsetek badanych przypisujących duże znaczenie autoidentyfikacji (z 69% w 2005 do 59% w 2015), wzrósł natomiast odsetek tych, którzy przypisują je polskiemu obywatelstwu (z 34% do 40%) oraz polskiemu pochodzeniu (z 25% do 29%)<sup>38</sup>.

Warto także w tym miejscu podkreślić, że liczne badania z obszaru psychologii społecznej, kulturowej i antropologii pokazują, iż członkowie określonych społeczności (narodowych, kulturowych, zamieszkujących różne terytoria, poszczególnych grup społecznych) charakteryzują się określonymi wzorcami myślenia, zachowań, postaw, typowymi dla większości danej społeczności bądź grupy. Z poczuciem tożsamości narodowej wiążą się bowiem określone postawy, preferowane wartości, cechy osobowościowe i zachowania<sup>39</sup>.

Według naukowców z Akademii Obrony Narodowej patriotyzm to umiłowanie ojczyzny – wyrażające się w szacunku do dziedzictwa i wartości narodowych, w dumie bycia Polakiem i gotowości pomnażania dorobku narodowego oraz obrony ojczyzny<sup>40</sup>. Jednak pogłębiający się kryzys tożsamości narodowej w Polsce i coraz silniejsza rola takich środowisk, jak ONR powoduje, że ów kryzys staje się wynikiem wielu zjawisk, jakie zachodzą w rzeczywistości społecznej. Skutki polityki globalizacyjnej państw europejskich doprowadziły do kultu pieniądza i nastawienia na egocentryzm, które stoją w sprzeczności z najważniejszymi zasadami społecznymi, takimi jak solidarność społeczna, polityka socjalna, patriotyzm czy przywiązanie do ojczyzny<sup>41</sup>.

Bardzo niepokojącym zjawiskiem we współczesnych czasach, nie tylko w Polsce, jest postrzeganie przez niektórych patriotyzmu jako pewnego rodzaju anachronizmu i nacechowanie go hasłami radykalnie nacjonalistycznymi. W najbardziej radykalnym podejściu utożsamia się go bowiem z ksenofobią bądź nacjonalizmem o wydźwięku pejoratywnym. Co więcej, dla wielu Polaków współczesny patriotyzm to głównie popieranie narodowej drużyny piłkarskiej. Kryzys patriotyzmu odzwierciedlają także zatrważające dane liczbowe. W 2008 roku GfK Polonia dla „Rzeczypospolitej” przeprowadziła sondaż, z którego wynika, że 71% ankietowanych deklaruje gotowość oddania życia w obronie niepodległości Rzeczypospolitej, podczas gdy tylko 16% z badanych osób odpowiedziało na to pytanie przecząco. Na początku 2014 roku w „Rzeczypospolitej” ukazał się kolejny sondaż, w którym jedynie 19% Polaków deklarowało poświęcenie się dla swojego kraju. Życia za ojczyznę nie poświęciłoby aż 53% kobiet i 29% mężczyzn<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> *Tożsamość narodowa Polaków oraz postrzeganie mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce*, CBOS, Warszawa, lipiec 2015, s. 6.

<sup>39</sup> P. Boski, *O byciu Polakiem w ojczyźnie i o zmianach tożsamości kulturowo-narodowej na obczyźnie*, [w:] P. Boski, M. Jarymowicz, H. Malewska-Peyre, *Tożsamość a odmiennność kulturowa*, Wydawnictwo Instytutu Psychologii PAN, Warszawa 1992, s. 71–75.

<sup>40</sup> J. Marczak i in., *Doświadczenia organizacji bezpieczeństwa narodowego Polski od X do XX wieku. Wnioski dla RP w XXI wieku*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2010, s. 50.

<sup>41</sup> E. Nowak, M. Nowak, *Zarys teorii bezpieczeństwa...*, dz. cyt., s. 62.

<sup>42</sup> Ż. Gotowska, *Czy walczyłbyś za Ojczyznę? „Nie, sorry Polsko!”*, <http://instytut.pl/tl/Czy-walczylo%26%23322%3Bby%26%23347%3B-za-Ojczyzn%26%23281%3B-f.htm> [dostęp: 16.05.2017].

Na potwierdzenie powyższej tezy można przytoczyć słowa wybitnego męża stanu Zbigniewa Brzezińskiego: „niepokoi brak poważnej i dobrze funkcjonującej elity politycznej, szerząca się korupcja oraz pewien zanik poczucia odpowiedzialności za państwo, czyli czegoś, co nazwałbym odpowiedzialnym patriotyzmem i co na razie ustępuje miejsca głupowatemu szowinizmowi”<sup>43</sup>.

## Podsumowanie

Pojmowanie tożsamości narodowej zmienia się ze względu na przyspieszone przemiany społeczne oraz różne czynniki globalizacyjne. Naturalną konsekwencją zmian we wzorcach postępowania (słabsza rola tradycji, autorytetem są rówieśnicy lub „obcy”, a nie najstarsi członkowie rodu) będzie zmiana w zakresie kształtowania się tożsamości narodowej. Nowe wzorce kulturowe, skuteczniejsze ich oddziaływanie (współczesna technika i brak wzmocnień pochodzących od najstarszego pokolenia), a z drugiej strony coraz słabsze osadzenie w więziach społecznych grupy pochodzenia powodują, że prawdopodobnie trudności w określeniu własnej tożsamości coraz częściej będą odczuwane przez młode pokolenie.

Tożsamość narodowa jest ważnym czynnikiem w transformacji. Przekształcenia ustroju politycznego w Europie Środkowo-Wschodniej powiodły się w większym stopniu w tych krajach, w których zamieszkujące je społeczeństwa nie miały kłopotów z własną tożsamością narodową. Innymi słowy, w miarę sprawnie funkcjonującą demokrację udało się zbudować przede wszystkim skonsolidowanym narodom<sup>44</sup>.

## Bibliografia

„Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej” 2003, nr 3–4.

„Zeszyty Naukowe WAP” 1982, nr 110.

Boski P., *O byciu Polakiem w ojczyźnie i o zmianach tożsamości kulturowo-narodowej na obczyźnie*, [w:] P. Boski, M. Jarymowicz, H. Malewska-Peyre, *Tożsamość a odmienność kulturowa*, Wydawnictwo Instytutu Psychologii PAN, Warszawa 1992.

Brejnak J., *Przesilenia i zwroty w dziejach Polski Ludowej*, „Zeszyty Naukowe WAP” 1982, nr 110.

Eisler J., *„Polskie miesiące”, czyli kryzys(y) w PRL*, Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Warszawa 2008.

Eisler J., *Marzec 1968. Co wiem, czego nie wiem na ten temat*, <https://www.youtube.com/watch?v=njH3DsXlrT0> [dostęp: 9.01.2016].

Eisler J., *Marzec 1968: geneza, przebieg, konsekwencje*, PWN, Warszawa 1991.

Eisler J., *Polski rok 1968*, Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu, Warszawa 2006.

<sup>43</sup> Polska nie jest prowincją Europy, <http://archiwum.rp.pl/artykul/292518-Polska-nie-jest-prowincja-Europy.html> [dostęp: 9.01.2017].

<sup>44</sup> E. Kornacka-Skwarska, *Tożsamość...*, dz. cyt., s. 119.

Friszke A., *Anatomia buntu. Kuroń, Modzelewski i komandosi*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Warszawa 2011.

Giddens A., *Nowoczesność i tożsamość*, PWN, Warszawa 2006.

Gotowalska Ż., *Czy walczyłbyś za Ojczyznę? „Nie, sorry Polsko!”*, <http://instytut.pl/tl/Czy-walczy%26%23322%3Bby%26%23347%3B-za-Ojczyzn%26%23281%3B-f-.htm> [dostęp: 16.05.2017].

Holzer J., *Doświadczenia Marca 68*, „Kierunki”, 17.05.1981.

Kłoczowski J., *Patriotyzm polski w długim trwaniu*, [w:] *Patriotyzm wczoraj i dziś*, Polska Akademia Umiejętności, Kraków 2003.

Kmiecik P., *Tożsamość narodowa i patriotyzm współczesnych Polaków*, <http://www.nowastrategia.org.pl/tozsamosc-narodowa-i-patriotyzm-wspolczesnych-polakow/> [dostęp: 9.01.2017].

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Kornacka-Skwarska E., *Tożsamość narodowa w świetle przemian kulturowych*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2011.

Kurska J., Michnik A., Kouchner B., *Rozmowy w Awinionie*, Agora, Warszawa 2014.

Mamzer H., *Tożsamość w podróży. Wielokulturowość a kształtowanie tożsamości jednostki*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2002.

Marczak J., Jakubczak R., Skrabacz A., Gąsior K., Przeworski K., *Doświadczenia organizacji bezpieczeństwa narodowego Polski od X do XX wieku. Wnioski dla RP w XXI wieku*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2010.

Maślanka T., *Podzwonne dla narodu. O zbiorowych tożsamościach ery globalnej*, tekst na seminarium Instytutu Socjologii 23 lutego 2010 r., [www.is.uw.edu.pl](http://www.is.uw.edu.pl) [dostęp: 9.01.2017].

Michnik A., Tischner J., Żakowski J., *Między Panem a Plebanem*, Znak, Kraków 1995.

Nowak E., Nowak M., *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego, zarządzanie bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2011.

*O polskim marcu 1968 roku z Jerzy Eislerem rozmawiała Barbara Polak*, „Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej” 2003, nr 3–4.

Oseka P., *Marzec '68*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak: Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Kraków 2008.

Oseka P., *My, ludzie z Marca. Autoportret pokolenia '68*, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec 2015.

Płoski T., Skrabacz A., *Charakter narodowy Polaków a bezpieczeństwo narodowe*, [w:] R. Jakubczak, J. Marczak (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwanie i strategię*, Bellona, Warszawa 2011.

*Polska nie jest prowincją Europy*, <http://archiwum.rp.pl/artukul/292518-Polska-nie-jest-prowincja-Europy.html> [dostęp: 9.01.2017].

Rozmowa Anny Mieszczanek z S. Morawskim, [w:] *Krajobraz po szoku*, „Przedświt”, Warszawa 1989.

Rozmowa z Anną Dodziuk, Warszawa 2009, [w:] P. Oseka, *My, ludzie z Marca. Autoportret pokolenia '68*, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec 2015.

Sprawozdanie z prac komisji KC PZPR powołanej do wyjaśnienia przyczyn i przebiegu konfliktów społecznych w dziejach Polski Ludowej, „Nowe Drogi” 1983, numer specjalny.

*Tożsamość narodowa Polaków oraz postrzeganie mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce*, CBOS, Warszawa, lipiec 2015.

## **Streszczenie**

### **Poszukiwanie tożsamości narodowej młodego pokolenia III RP.**

#### **Analiza porównawcza**

Celem artykułu jest zwrócenie uwagi czytelnika na problem tożsamości narodowej młodych Polaków w III RP. Autorzy, wykorzystując metodę porównawczą i analizy treści, szczególną uwagę poświęcili wydarzeniom Marca 1968 i Grudnia 1970 roku, by podkreślić symboliczne znaczenie tych buntów dla kształtowania się współczesnego systemu wartości młodego pokolenia Polaków. Omawiając współczesny problem z definiowaniem pojęcia tożsamości narodowej i podkreślając interdyscyplinarność tego zjawiska, autorzy starali się wykazać ewolucję interpretowania tego pojęcia przez obecne pokolenie młodych Polaków.

**Słowa kluczowe:** identyfikacja, narodowość, pokolenie, protest, wartości, ksenofobia, elita, młodzież, Polska

## **Summary**

### **The search for national identity of the young generation of the Third Republic. A comparative analysis**

This article considers the national identity of young Poles in the Third Polish Republic. By means of a comparative method and content analysis, the authors analyse the events of “March 1968” and “December 1970”. The symbolic meaning of these demonstrations in shaping the current value system of young Poles is discussed. National identity is analysed with reference to current debates on this idea. The authors attempt to show how the current generation of young Poles interpret ‘national identity’ and how this interpretation has evolved.

**Keywords:** identification, nationality, generation, protest, values, xenophobia, elite, youth, Poland

Andrzej Piasecki

Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi

## Ewolucja referendum w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego<sup>1</sup>

### Wprowadzenie

Wśród wielu instrumentów demokracji bezpośredniej szczególne znaczenie mają referenda w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego. Wynika to z ich długiej tradycji (funkcjonują od 1992 roku), z liczby przeprowadzonych tego typu głosowań (675), z ich znaczenia dla życia lokalnych wspólnot. Analizując całość systemu politycznego RP, można stwierdzić, że referenda w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego są najczęściej stosowaną formą demokracji bezpośredniej o znaczeniu decyzyjnym.

Dlatego badanie tych głosowań, próby systematyki oraz syntetyczne podsumowanie ich ewolucji jest imperatywem dla środowiska politologów, zwłaszcza specjalizujących się w tematyce demokracji lokalnej. Tymczasem mimo 25-letniej tradycji referenda te nie doczekały się dotąd odrębnej monografii i są zazwyczaj prezentowane wraz z innymi referendumi<sup>2</sup> albo jeszcze szerzej z demokracją bezpośrednią<sup>3</sup>. A przecież pozostałe referenda lokalne (fakultatywne i w sprawie samoopodatkowania) stanowią zaledwie kilka procent wszystkich tego typu głosowań. Nie budzą też takich emocji, a ich wynik zazwyczaj nie ma decydującego wpływu na lokalną politykę. Referenda w sprawie odwołania organu można ocenić także na tle całej demokracji bezpośredniej. Pozostałe jej formy stosowane są bardzo

<sup>1</sup> Artykuł powstał na bazie grantu Narodowego Centrum Nauki (nr projektu 2014/15/B/HS5/01866) *Demokracja bezpośrednia w Europie Środkowej i Wschodniej po 1989 roku. Wymiar formalnoprawny i praktyczny. Analiza politologiczna*.

<sup>2</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Referenda lokalne w świetle ustawodawstwa*, Difin, Warszawa 2002; A. K. Piasecki, *Referenda lokalne w III RP*, PWN, Warszawa 2005.

<sup>3</sup> A. K. Piasecki, *Direct democracy in Poland after 1989*, "The Sejm Review" 2007, T. Schiller (ed.), *Local Direct Democracy in Europe*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011.



rzadko (cztery referenda krajowe, kilka skutecznych inicjatyw ustawodawczych) i nie mają takiego znaczenia decyzyjnego, gdyż związane są na ogół z procesem konsultacji.

Z tych wszystkich powodów głęboka politologiczna analiza referendum w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego jest bardzo wskazana. Dla potrzeb tego artykułu skupiono się przede wszystkim na ewolucji tej instytucji, z uwzględnieniem najważniejszych chronologicznej systematyki tego procesu, w połączeniu z próbą nakreślenia oceny i najnowszych trendów dla tytułowego zagadnienia.

Wiele wskazuje na to, że w najbliższych latach będziemy mieli do czynienia z dalszym rozwojem demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym i w związku z tym zasadne jest pytanie o istotę jej dotychczasowych przemian<sup>4</sup>. Stosując metodę historyczną, autor postara się sformułować odpowiedź na to pytanie. W tej metodzie, źródłami będą materiały empiryczne zgromadzone w trakcie własnych<sup>5</sup> badań nad demokracją bezpośrednią oraz szereg aktów normatywnych<sup>6</sup>, danych statystycznych, opracowań naukowych i publicystycznych. Pozostaje mieć nadzieję, że obszerna i zróżnicowana literatura przedmiotu uzasadni syntetyczne (z racji objętości artykułu) spojrzenie autorskie, a z drugiej strony zachęci do dalszych przyczynkowych analiz.

## Implementacja i rozwój (1990–2002)

Referenda lokalne były wymienione w małej konsytuacji<sup>7</sup>, wprowadzone zostały też do ustawy o samorządzie terytorialnym z 1990 roku, a ich ostateczne implementowanie umożliwiła ustawa z 1991 roku. Poza tym podstawy prawne dało orzecznictwo NSA, SN i TK<sup>8</sup>. Weryfikacja tych reguł odbywała się poprzez empiryczne sprawdzenie możliwości

<sup>4</sup> Pełny przegląd literatury przedmiotu z tytułowego zagadnienia wykracza poza skromne ramy tego artykułu. Są to m.in. dwie obszerne prace zbiorowe, które poniżej będą często przywoływane. Obydwie prace pokazują ogromny zakres badań nad lokalną demokracją bezpośrednią, prowadzonych w środowisku politologów: M. Marczevska-Rytka, S. Michałowski (red.), *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012; B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

<sup>5</sup> W ocenach, komentarzach i rekomendacjach autor oparł się na materiale badawczym zaprezentowanym w kilkunastu publikacjach na temat lokalnego wymiaru demokracji bezpośredniej. Są to m.in. książki (*Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, PWN, Warszawa 2009) oraz artykuły: *Referenda lokalne w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 7–8; *Demokracja bezpośrednia w Polsce lokalnej – błędny model, zła praktyka*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 3(21); *Referenda lokalne w Polsce jako przejaw populizmu czy społeczeństwa obywatelskiego?*, [w:] M. Marczevska-Rytka (red.), *Populizm na przełomie XX i XXI wieku. Panaceum czy pułapka dla współczesnych społeczeństw?*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006; *Referenda lokalne – wymiar normatywny i empiryczny*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Wybory i referenda lokalne: aspekty prawne i politologiczne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010; *Twenty years of Polish direct democracy at the local level*, [in:] T. Schiller (ed.), *Local Direct Democracy in Europe*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym, Dz. U. 1991, nr 110, poz. 473 oraz Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz. U. 2000, nr 88, poz. 985.

<sup>7</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1992, nr 84, poz. 426, art. 72, ust. 2: „Mieszkańcy mogą podejmować rozstrzygnięcia w drodze referendum lokalnego. Warunki i tryb przeprowadzenia referendum lokalnego określa ustawa”.

<sup>8</sup> W. Taras, *Referendum gminne w orzecznictwie NSA*, [w:] M. Chmaj (red.), *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, „Verba”, Lublin 1997, s. 176, 179.

ich realizacji w blisko 350 referendach lokalnych przeprowadzonych w Polsce w latach 1990–2002. Ramy chronologiczne dla tych inicjatyw wyznaczone były zasadniczo przez kolejne kadencje jednostek samorządu terytorialnego, tj. lata: 1990–1994, 1994–1998, 1998–2002.

Referendum w sprawie odwołania organu samorządu gminy miało charakter obligatoryjny i mogło dotyczyć wyłącznie organu pochodzącego z bezpośredniego wyboru, czyli rady gminy. Mogło ono nastąpić wyłącznie z inicjatywy wyborców. Inicjator<sup>9</sup> zgłaszał pisemne powiadomienie do wojewódzkiego komisarza wyborczego, wójta (burmistrza, prezydenta miasta), informując go o zamiarze przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania rady gminy przed upływem kadencji. Następnie inicjatorzy referendum mieli 60 dni na zebranie podpisów wyborców popierających wnioski. Minimalna liczba wymaganych podpisów pod wnioskiem została ustalona na poziomie 10% ogólnej liczby uprawnionych do głosowania. Przed złożeniem wniosku z podpisami inicjator referendum, powinien podać do wiadomości mieszkańców, w sposób zwyczajowo przyjęty w gminie, informację o zamiarze wystąpienia z wnioskiem o referendum, uzasadniając powody odwołania rady (art. 9, ust. 1 i 3). Jeśli nie znaleziono uchybień formalnoprawnych, komisarz zobowiązany był w terminie 30 dni wydać postanowienie o przeprowadzeniu referendum, wyznaczając jego datę na dzień wolny od pracy między 45. a 50. dniem od rozplakatowania na terenie gminy postanowienia o referendum. Do tej decyzji dołączany był kalendarz czynności, analogiczny jak w przypadku wyborów<sup>10</sup>.

Ustawa o referendum gminnym nie ustalała szczegółowych zasad prowadzenia kampanii ani barier co do częstotliwości przeprowadzania referendów. Jej art. 42 umożliwiał posiłkowe zastosowanie przepisów ordynacji wyborczej: „w sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio przepisy ustawy – ordynacja wyborcza do rad gmin”. Lakonicznie sformułowany był zapis dotyczący kosztów referendum, ponieważ stwierdzano w nim, że pokrywa je budżet gminy z wyjątkiem kosztów obejmujących czynności komisarza. Natomiast inicjator referendum musiał sam zapłacić za informowanie mieszkańców o przedmiocie głosowania. Przy ustaleniu wyników głosowania wyraźnie stwierdzano, że kart nieważnych nie bierze się pod uwagę, choć miały one znaczenie przy ustaleniu frekwencji. Gdy frekwencja nie przekroczyła 30%, referendum było nieskuteczne. W przypadku przekroczenia tego progu ogłoszenie wyników referendum, w którym większość mieszkańców opowiedziała się za odwołaniem rady, oznaczało zakończenie działalności tego organu. Odwołanie rady gminy powodowało automatycznie rozwiązanie zarządu gminy i dymisję wójta. Premier wyznaczał wówczas osobę, która do czasu wyboru nowych organów zarządzała gminą komisarzycznie.

<sup>9</sup> Inicjatorem lokalnego referendum w świetle ustawy mógł być obywatel (lub grupa obywateli) posiadający prawo wybierania rady gminy lub struktura partii albo organizacji działającej i mającej siedzibę w danej gminie (art. 7, ust. 1).

<sup>10</sup> W. Łączkowski, *Wtyczne w sprawie referendum*, „Wspólnota”, 12.11.1994.

**Tabela 1. Referenda w sprawie odwołania rady – w liczbach i procentach (w nawiasie referenda skuteczne)**

Kadencja	Gminy	Miasta-gminy	Miasta	Powiaty	Razem	Frekwencja %*	Skuteczne **
1990–1994	23 (1)	3	22 (2)	–	48 (3)	14,4	6,3
1994–1998	46 (5)	6	51 (4)	–	103 (9)	16,4	8,7
1998–2002	115 (18)	3	76 (7)	1	195 (25)	18,7	12,8
RAZEM	184 (24)	12	149 (13)	1	346 (37)	–	–

\* Średnia frekwencja dla wszystkich referendów w danej kadencji

\*\* Procentowa proporcja referendów skutecznych do ogólnej liczby przeprowadzonych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Doświadczenia referendów w sprawie odwołania rad z pierwszej kadencji wskazywały, że zostaną one wpisane na trwałe w praktykę polskiego samorządu terytorialnego. Nie dotyczyło to jednak dużych miast, gdzie inicjatorzy referendów musieliby dysponować silną strukturą mogącą zorganizować zebranie kilkunastu lub kilkudziesięciu tysięcy podpisów, o czym świadczyły nieudane inicjatywy referendalne w Krakowie i Elblągu<sup>11</sup>.

Bardzo silnym impulsem do rozpoczęcia kampanii na rzecz referendum była chęć odwołania burmistrza. Tu inicjatorami były grupy opozycyjne (w skład których wchodził także radni), niemogące zrealizować tego celu na forum rady gminy. W grupach inicjujących referendum znajdowały się często osoby, które przegrały wybory. W 1992 roku żadne z referendów nie przekroczyło 30-procentowego progu ważności. W roku następnym skuteczne okazały się trzy. Ale nadal przeciętna frekwencja była niska. W co trzecim referend w pierwszej kadencji liczba uczestników takiego głosowania była mniejsza od liczby zebranych podpisów.

Mimo tych trudnych początków praktyka lat 1990–1994 pokazała, że referenda w sprawie odwołania rady gminy mają potencjał mobilizujący lokalne społeczności. Wynikało to także z niekonsekwentnego stanowiska władz wobec sytuacji konfliktowych. Przybierały one często postawy „nienarażania się”, „przypodobania się”, „wycofywania się”<sup>12</sup>. Na tych doświadczeniach opierała się systematyka, zaproponowana w połowie lat 90.<sup>13</sup>, która szeregowała referenda według następujących kryteriów:

- referenda motywowane politycznie – dotyczy to tych inicjatyw, które wynikały z zasadniczego niezadowolenia co do układu panującego w radzie (w 1994 roku w gminie Chorówka zbieranie podpisów pod wnioskiem o referendum zaczęto zaraz po czerwcowych wyborach);
- referenda będące skutkiem konfliktów interesów między radnymi, w których opozycja w radzie odwoływała się do poparcia mieszkańców;
- referenda wynikające z niskiej kultury prawnej mieszkańców gminy – do takiego referendum prowadziło najczęściej niezrozumienie przez mieszkańców decyzji rady, np. dotyczącej podwyżek podatków, czynszów.

<sup>11</sup> „Wspólnota” 1992, nr 13 i 24, s. 8.

<sup>12</sup> P. Śliwa, *Czynniki wpływające na przebieg konfliktów w samorządach terytorialnych*, [w:] P. Buczkowski, P. Matczak (red.), *Konflikt nieunikniony*, Wydawnictwo Wyższej szkoły Bankowej, Poznań 2001, s. 38–39.

<sup>13</sup> E. Sękowska, *Referendum gminne*, [w:] M. T. Staszewski, D. Waniek (red.), *Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej*, ISP PAN, Warszawa 1996, s. 141–143.

Brak ustawowych barier mógł powodować, że lokalni frustraci wykorzystają referenda do działań destrukcyjnych i anarchizujących. Dlatego też wśród poprawek wprowadzonych 29 września 1995 roku do ustawy o samorządzie terytorialnym i ustawy o referendum gminnym znalazły się zapisy uniemożliwiające organizowanie referendum w sprawie odwołania rady przed upływem 12 miesięcy od dnia wyborów (lub ostatniego referendum w tej sprawie) ani gdyby data wyborów przedterminowych zarządzonych w wyniku referendum miała przypaść na sześć miesięcy przed ustawowym końcem kadencji rad. Sprecyzowano też wyraźnie, że referendum w sprawie odwołania rady przeprowadza się wyłącznie na wniosek mieszkańców i zobowiązano organizatora referendum (w przypadku każdego referendum) do publikacji uchwały (bądź zarządzenia komisarza) w wojewódzkim dzienniku urzędowym<sup>14</sup>.

W uchwalonej 2 kwietnia 1997 roku konstytucji znalazł się zapis utrzymujący dotychczasowe prawo wspólnoty gminnej do decydowania w drodze referendum o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego (art. 170). Ekspertcy uważali, że sformułowanie to świadczyło o przewidywaniu takiej możliwości również w przyszłości, gdy regulacja ustawowa ulegnie zmianie w kierunku obieralności organu wykonawczego w wyborach bezpośrednich<sup>15</sup>.

W drugiej kadencji samorządu (1994–1998) liczba przeprowadzonych referendum o odwołanie rady wzrosła do 103 (z tego 9 skutecznych)<sup>16</sup>. Przeciętna frekwencja w porównaniu do pierwszej kadencji wzrosła proporcjonalnie o 24%. A skuteczność referendalna (czyli proporcja udanych referendum w stosunku do ogólnej liczby przeprowadzonych) o 38%. Powoli uwidaczniał się terytorialny rozkład referendalnej aktywności, z przewagą ziem północnych i zachodnich. Najwięcej referendum zorganizowano w województwie jeleniogórskim (7) oraz olsztyńskim (6) i śluskim (6). Wzmocniła się tendencja do przeprowadzania referendum w małych ośrodkach. Największe miasta, gdzie doszło do referendum, to: Chrzanów, Dąbrowa Górnicza, Kłodzko, Lubin, Mława, Szczytno, Zgorzelec oraz gmina Rembertów-Warszawa (wszystkie nieskuteczne).

W 1998 roku w ramach przygotowań do reformy administracyjno-samorządowej parlament przyjął ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa. W kwestiach dotyczących referendum akty te odsyłały do odrębnej ustawy, która jeszcze nie istniała. I dopiero 15 września 2000 roku sejm przyjął nową ustawę o referendum lokalnym. Tym samym nastąpiła derogacja ustawy z 11 października 1991 r. o referendum gminnym<sup>17</sup>.

Nowa ustawa dotyczyła gmin, powiatów i województw. Pozostawiono szerokie możliwości tworzenia grup inicjatywnych w sprawie referendum, choć jednocześnie wyszczególniono, że z inicjatywą może wystąpić grupa co najmniej 15 obywateli posiadających prawo wyborcze, a w odniesieniu do referendum gminnego pięciu obywateli (w ustawie z 1991 roku inicjatorem referendum mógł być pojedynczy obywatel) oraz statutowa struktura terenowa partii politycznej lub dobrowolnego zrzeszenia posiadającego osobowość prawną, działająca w danej jednostce samorządu. Następne czynności związane z referendum nie uległy zmianie. Nie zmieniły się zasadnicze progi referendalne: 10% podpisów upoważnionych

<sup>14</sup> A. Jakowska, *Polska referendalna*, „Wspólnota” 1995, nr 39.

<sup>15</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne...*, dz. cyt., s. 140.

<sup>16</sup> „Przegląd Wyborczy” 1998, nr 4.

<sup>17</sup> K. Kiljan, *Referendum lokalne w świetle przepisów ustawy z 15 września 2000 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 11, s. 21.

do głosowania (5% w przypadku województwa), 30% frekwencji. Pozostały też okresy, w których nie było można przeprowadzać referendum w sprawie odwołania rady. Ponadto w ustawie o referendum lokalnym szczegółowo unormowano proces przeprowadzania referendum: 1) kampanię referendalną (komunikaty, apele, hasła, sprostowania w mediach, cisza wyborcza), 2) finansowanie z samorządowego budżetu<sup>18</sup>, 3) uprawnienia inicjatora referendum i jego pełnomocnika, 4) tryb ustalania i ogłaszania wyników.

W latach 1999–2002 przeprowadzono łącznie 195 referendum, czyli o 90% więcej niż w drugiej kadencji i o 309% więcej niż w pierwszej. Jeszcze wyższa była dynamika skutecznych referendum. W trzeciej kadencji było ich 25, co oznaczało wzrost o 178% w stosunku do drugiej kadencji, a w porównaniu z pierwszą kadencją było to aż 733% więcej. Wzrastał też procent skutecznych referendum w stosunku do wszystkich przeprowadzonych. Było to odpowiednio o 47% więcej niż w pierwszej kadencji i 103% więcej niż w drugiej. Najwięcej referendum przeprowadzono w woj. warmińsko-mazurskim. Obok tradycyjnego podłoża referendum (konflikty personalne, polityczne oraz niska kultura polityczna i prawna) wzrosło znaczenie presji ekonomicznej wywieranej na samorząd przez środowiska dotknięte bezrobociem i biedą<sup>19</sup>. Pojawiły się też nowe źródła konfliktów związane z niezrealizowanymi ambicjami powiatowymi, likwidacją szkół i ośrodków zdrowia.

## Rozszerzenie możliwości referendalnych (2002–2006)

Rekordowa liczba referendum przeprowadzonych w latach 1998–2002 nie wynikała z rozszerzenia tej instytucji na rady powiatów i sejmiki województw. W powiatach było tylko kilka takich inicjatyw, a w przypadku sejmików nie podjęto żadnej próby odwołania. Referendalny „wysyp” z lat 1999–2001 spowodowany był przede wszystkim kryzysem polskiej wsi, a pośrednio także tzw. świńską wojną, czyli walką rolników o podniesienie cen żywności. Przejawem tego były blokady dróg oraz inne formy protestów chłopskich<sup>20</sup>. Do tego dochodziło rekordowe bezrobocie i frustracja wynikająca z niektórych skutków reform systemu opieki zdrowotnej, szkolnictwa, kształtowania granic nowych województw i powiatów.

Tymczasem dla ewolucji referendalnej w kierunku rozszerzenia tej instytucji odwoławczej na kolejny organ władzy lokalnej duże znaczenie miało uchwalenie ustawy o bezpośrednim trybie wyboru wójta, burmistrza i prezydenta w czerwcu 2002 roku. Jednocześnie dokonano

<sup>18</sup> Należy podkreślić, że w odróżnieniu od ustawy referendalnej z 1991 roku, w której kwestie finansowe ograniczono do dwóch zdań, odsyłając dalej do ordynacji wyborczej, w nowej ustawie o referendum lokalnym sprawie rozliczeń poświęcono cały rozdział. Jego treść opiera się na przepisach ordynacji wyborczej z 1998 roku, która szczegółowo określała zakres prowadzenia kampanii i jednoznacznie wskazywała na źródła jej finansowania, warunki sprawozdania finansowego oraz sankcje za naruszenie ww. przepisów. Zob. E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne...*, dz. cyt., s. 204.

<sup>19</sup> Ekonomiczne argumenty zwolenników odwołania rady w gminie Nowa Brzeźnica (woj. łódzkie) przytaczał reporter „Polityki” (2000, nr 28, s. 27): „Nie może być tak, że radna z mojej wsi pije mleko od trzech krów. Ona jest sołtysową, rencistką i do tego jeszcze ma dietę”. Z kolei w Aleksandrowie Kujawskim impulsem do przeprowadzenia referendum była podwyżka diet radnych i pensji burmistrza, „Gazeta Wyborcza w Toruniu” 1999, nr 91, s. 3.

<sup>20</sup> G. Foryś, *Dynamika sporu. Protesty rolników w III Rzeczpospolitej*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2008, s. 145.



też nowelizacji ustawy o referendum lokalnym. Od nowej kadencji referendum w sprawie odwołania władz lokalnych mogło dotyczyć nie tylko rady, ale również wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Ewentualnie obydwu organów jednocześnie, tj. rady i wójta. W przypadku wójta inicjatorem referendum mogła być także rada gminy. Rozpisanie referendum mogło nastąpić automatycznie w przypadku, gdy rada nie udzieliła wójtowi absolutorium lub z innego powodu. Wtedy do zgłoszenia takiego wniosku potrzebne było uzasadnienie, poparcie 1/4 składu rady oraz opinia komisji rewizyjnej. Radni głosowali nad wnioskiem imiennie, a do jego zaakceptowania potrzebna była większość 3/5 ustawowego składu rady. Istotnym ograniczeniem dla ewentualnej samowoli radnych był zapis mówiący, że w przypadku gdy referendum w sprawie odwołania wójta zorganizowane na wniosek rady okaże się nieskuteczne, rada gminy podlega rozwiązaniu.

Ponadto w ramach nowelizacji wydłużono do 50 dni termin na przeprowadzenie referendum, licząc od dnia opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym lub ogłoszenia wyroku przez NSA. Koszty referendum w sprawie odwołania władz miano pokrywać z budżetu gminy, poza tymi, które wiązały się z działalnością komisarza<sup>21</sup>. Sprecyzowano też kwestię udziału radnych i pracowników samorządowych w kampanii referendalnej. Wcześniejszy zapis zakazujący udziału organów samorządowych w kampanii w normatywnym znaczeniu tego słowa dotyczył rady gminy (miasta), powiatu, sejmiku województwa, a nie radnych czy pracowników samorządowych, którzy nie mieli statusu organów. Nowela czerwcową dopuszczała więc możliwość uczestnictwa tych osób w kampanii, ale zastrzegając, że nie mogły one występować jako funkcjonariusze publiczni i reprezentanci organu. Osoby te nie mogły też dla potrzeb kampanii referendalnej wykorzystywać mienia komunalnego ani środków pochodzących z budżetu samorządu<sup>22</sup>. Pozostałe poprawki nie miały już tak zasadniczego charakteru. Komentujący te zapisy eksperci i publicyści sygnalizowali, że zmiana zapowiada wzrost liczby referendum w czwartej kadencji samorządu. Wynikało to głównie ze wzmocnienia pozycji wójtów w systemie lokalnej władzy oraz z faktu, że od 2003 roku (po upływie rocznej karencji od wyborów) referendum było jedyną skuteczną metodą doprowadzenia do zmiany na tym stanowisku.

Jednak po raz kolejny okazało się, że pozytywne efekty zastosowania tej formy demokracji bezpośredniej ograniczają się tylko do małych wspólnot lokalnych. Nawet poważne instytucjonalne zarzuty nadużyć postawione prezydentom miast nie zdołały zmobilizować wystarczająco licznego elektoratu dla uzyskania ważności referendum<sup>23</sup>. Wbrew przypuszczeniom bezpośrednie wybory wójtów nie wpłynęły też na zwiększenie liczby referendum<sup>24</sup>. Ujawniły za to faktyczne cele referendalnych inicjatyw. Najczęściej bowiem chodziło w nich, jak zwykle, o odwołanie wójta. W latach 2002–2006 przeprowadzono 92 głosowania nad

<sup>21</sup> D. Dąbkowski, W. Zając, *Referendum lokalne*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2002, s. 86–86.

<sup>22</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne...*, dz. cyt., s. 201.

<sup>23</sup> Pierwsze referendum w mieście o randze metropolii odbyło się 23 maja 2004 r. w Szczecinie. Zarzuty rażącej niegospodarności i błędów w zarządzaniu miastem stawiane prezydentowi oraz aktywność inicjatorów referendum (działacze PO, PiS, popierani przez przedstawicieli SLD, ZChN i LPR) zmobilizowały 18,9% uprawnionych. Nieskuteczne były również dwa szeroko nagłośniane referenda z początku 2005 roku w sprawie odwołania prezydentów Gorzowa Wielkopolskiego i Piotrkowa Trybunalskiego, mimo że obaj w trakcie sprawowania władzy trafili do aresztu na skutek prokuratorskich zarzutów.

<sup>24</sup> M. Janicki, *Puste urny. Referenda: to nie działa*, „Polityka” 2005, nr 14.

odwołaniem władz, z tego 71 dotyczyło organu wykonawczego gminy (w tym w 20 przypadkach chciano odwołać jednocześnie radę i wójta). Skuteczność referendów wzrosła do 13%, a średnia frekwencja utrzymała się na dotychczasowym poziomie, tj. 18,7%<sup>25</sup>.

Mimo niewielkich szans na przekroczenie 30-procentowego progu wyborczego podjęto próbę przeprowadzenia referendów w większych miastach. Inicjatorzy uznali prawdopodobnie, że brak wyrażenia sprzeciwu wobec polityki prezydenta miasta będzie miał gorsze skutki niż nieudane referendum. Prezydenci Gorzowa Wielkopolskiego i Piotrkowa Trybunalskiego „zasłynęli” z zarządzania miastem zza krat w charakterze tymczasowo aresztowanych. Natomiast prezydent Szczecina swoją niekompetencją zmobilizował przeciwników z lewej i prawej strony sceny politycznej. Mimo porażki inicjatorzy tych referendów zdołali skupić uwagę mediów na problemie niedostosowania norm ustawowych do realiów społecznych dużych wspólnot lokalnych i pośrednio przyczynili się do nowelizacji z 8 lipca 2005 roku, uelastyczniającej progi ważności głosowania.

Podsumowując kolejny etap ewolucji referendum odwoławczego, warto podkreślić progres jakościowy tej instytucji, która miała przecież także wpływowych przeciwników. Lobby wójtów niechętnie patrzyło na rozwój referendalnych praktyk. W samorządowych mediach pojawiały się głosy w sprawie podwyższenia barier frekwencyjnych oraz wypracowania innych utrudnień dla referendalnych inicjatyw. Jednak pozbawienie wójtów możliwości łączenia swych stanowisk z mandatem parlamentarnym (od 2001 roku) osłabiło wpływy tej grupy. A jednocześnie bezpośredni wybór organu wykonawczego gminy niejako automatycznie przyczynił się do rozszerzenia referendum odwoławczego również na wójta.

Kolejnym krokiem do zmian była wspomniana już nowelizacja ustawy o referendum lokalnym z 2005 roku zakładająca zmianę progu frekwencji niezbędnej dla skuteczności tego aktu. Od nowej kadencji miało to być 60% z frekwencji uzyskanej przy wyborze tego organu. Oznaczało to, że niska frekwencja w wyborach może mieć wymierne znaczenie dla władz gminy. Ich słaby mandat wyborczy skłonił opozycję do podjęcia referendalnej inicjatywy. Dlatego w kolejnych kadencjach referenda odwoławcze odznaczały się większą skutecznością i objęły także średnie i duże miasta.

## Referenda odwoławcze na tle zmian w demokracji bezpośredniej (2006–2014)

W piątej kadencji samorządu (2006–2010) aż 74% referendów odwoławczych (razem było ich 81) dotyczyło organu wykonawczego. W sześciu przypadkach chciano odwołać radę i wójta. Wzrosła nieco liczba referendów skutecznych (17,3%) i wyraźnie spadła (z 25% do 18,5%) liczba głosowań z frekwencją poniżej 10%, czyli minimalnego progu wymaganego dla rejestracji inicjatywy referendalnej. W sześciu skutecznych referendach nie przekroczono 30%, ale zgodnie z nowymi przepisami uzyskano frekwencję powyżej 3/5 z uczestnictwa w wyborze danego organu, stąd te referenda były skuteczne. W tej grupie mieściły się głosowania w sprawie odwołania prezydentów miast: Częstochowy, Łodzi, Olsztyna, Zduńskiej

---

<sup>25</sup> B. Węglarz, *Referenda lokalne w sprawie odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego czwartej kadencji (lata 2002–2006)*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7–8, s. 53.



Woli, Zgierza. Bezprecedensowy charakter miało też referendum odwoławcze w Sopocie (2009 rok). Jego inicjatorem była grupa reprezentująca prezydenta miasta, który w ten sposób chciał uzyskać legitymizację swojej działalności od wyborców mimo ciążyących na nim zarzutów prokuratorskich. Eksperyment się powiódł, gdyż pretendent nie został odwołany (62% przeciw przy 40% frekwencji), a po latach sąd oczyścił go z zarzutów<sup>26</sup>.

Powyższe przykłady wskazywały na nowy jakościowy rodzaj ewolucji referendalnej praktyki. O ile wcześniej dotyczyło to tylko kwestii ilościowych, o tyle po 2006 roku zmieniła się ich jakość, a sama liczba głosowań utrzymała się na stabilnym poziomie<sup>27</sup>. Widoczna była jednak inna motywacja towarzysząca tym inicjatywom. W pierwszych czterech kadencjach samorządu dominowały referenda motywowane populizmem i zaciętą walką polityczną. Po roku 2006 coraz więcej było referendum, które można uznać za przejaw obywatelskiej troski o jakość zarządzania publicznego. Korelowało to z wyraźną przewagą elektoratu liberalno-demokratycznego w miastach, co potwierdzały wybory parlamentarne z lat 2007–2011.

W tym samym czasie nastąpił także rozwój innych form demokracji bezpośredniej i ruchów miejskich, dały o sobie znać społeczne i polityczne skutki modernizacji Polski w związku z integracją europejską. Na dotychczasowym poziomie utrzymały się liczby referendum w sprawie samoopodatkowania i tzw. ważnej sprawy (referendum fakultatywne). Nowelizacją ustawy o samorządzie gminnym z 28 maja 2011 roku wprowadzono też nowy rodzaj referendum tzw. granicznego, które mogło dotyczyć wyłącznie zmiany granic gminy w związku z jej utworzeniem, zniesieniem, podziałem lub połączeniem<sup>28</sup>. Częściej też sięgano do instytucji konsultacji społecznych, nadając im różnorodną formę, także za pomocą Internetu. Odnotowywano zwiększone zainteresowanie zebraniami wiejskimi (osiedlowymi), co wynikało m.in. z ich roli kontrolnej<sup>29</sup>, ale także ze wzrostu znaczenia sołtysa, któremu po wielu latach debat i przygotowań przyznano w końcu ustawowe środki. Ów fundusz sołecki<sup>30</sup>, wraz z fakultatywnym budżetem obywatelskim to innowacyjne formy demokracji bezpośredniej, które zwiększyły partycypację obywatelską we wspólnotach lokalnych. Podobną rolę odegrały obywatelskie inicjatywy uchwałodawcze, których podstawę normatywną stanowiły statuty gmin. Aktywizacja obywatelska przejawiała się też w tworzeniu nowych organizacji, jak np. Stowarzyszenie Więcej Demokracji (od 2009 roku). Rozwijały się mniej lub bardziej formalne struktury lokalne (np. Lokalne Grupy Działania), a ich efektywność zasygnalizowało zarówno skuteczne referendum „Kraków przeciw igrzyskom” (2014 rok)<sup>31</sup>, jak i wyniki wyborów samorządowych w 2014 roku (np. w takich miastach, jak: Poznań, Gorzów Wielkopolski, Wadowice, Turek).

<sup>26</sup> Chrzan M., *Oficjalne wyniki sopockiego referendum*, [http://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/1,35612,6617584,Oficjalne\\_wyniki\\_sopockiego\\_referendum.html](http://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/1,35612,6617584,Oficjalne_wyniki_sopockiego_referendum.html) [dostęp: 2.11.2015].

<sup>27</sup> M. Rachwał, *Referenda w sprawie odwołania organu gminy przed upływem kadencji – doświadczenia lat 2006–2010*, [w:] B. Nawrot, J. Pokładecki (red.), *Wieloaspektowość samorządności gminnej w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2011.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2011, nr 134, poz. 777.

<sup>29</sup> B. Abramowicz, *Zebranie wiejskie i inne formy aktywności obywatelskiej mieszkańców sołectw (na przykładzie województwa łódzkiego)*, [w:] M. Marczewska-Rytko (red.), *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010, s. 257.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, Dz. U. 2014, poz. 301.

<sup>31</sup> *Kraków przeciwko igrzyskom*, [www.krowoderska.pl](http://www.krowoderska.pl) [dostęp: 2.11.2015].

Pod koniec pierwszej dekady XXI wieku referenda odwoławcze powoli zaczynały ustępować (lub też korelować) z nowoczesnymi formami demokracji bezpośredniej. Te innowacje definiowano jako demokrację deliberatywną, e-demokrację, demokrację komunikacyjną<sup>32</sup>, a także demokrację hybrydową (łązącą elementy demokracji przedstawicielskiej, partycypacyjnej, bezpośredniej)<sup>33</sup>. Owe procesy wzmacniało upowszechnienie nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych, stwarzając możliwość permanentnej debaty<sup>34</sup>. W badaniach ujawniały się kolejne projekty „interpelacji obywatelskiej”, oznaczającej konieczność wyjaśnienia przez administrację konkretnej sprawy będącej przedmiotem dyskusji na forum samorządowego organu stanowiącego<sup>35</sup>. Eksperti proponowali wprowadzenie do statutów, a nawet do ustaw instytucji „samorządowego wysłuchania publicznego”<sup>36</sup>. Na przeciw inicjatywom na rzecz nowych form demokracji bezpośredniej wyszła Kancelaria Prezydenta Bronisława Komorowskiego, rozpoczynając w 2013 roku debatę na temat zwiększenia partycypacji obywatelskiej i rozszerzenia form demokracji bezpośredniej. W tym ostatnim punkcie pojawiły się też głosy publicystów i ekspertów (m.in. prof. Jerzego Regulskiego) sugerujące podwyższenie progów ważności referendum odwoławczego. I choć działania Kancelarii nie doczekały się ustawowej realizacji, to uwzględniały pojawiający się polityczny ferment, którego fragmentem była kwestia referendum odwoławczych<sup>37</sup>.

W szóstej kadencji samorządu terytorialnego wzrosła liczba referendum odwoławczych, co mogło być poniekąd wynikiem nowej i oryginalnej fali aktywności obywatelskiej, jak i wzbierającej fali antyhegemonistycznych postaw społecznych<sup>38</sup>. Ostatecznie przeprowadzono 156 referendum w sprawie odwołania organu, z czego 20 było ważnych. Wynika z tego, że referendalna skuteczność spadła (do 12,82%). Tylko w 40 przypadkach chciano odwołać organ stanowiący gminy, dwukrotnie radę powiatu, a pozostała zdecydowana większość inicjatyw dotyczyła wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Odwołano prezydentów (i rady) Bytomia i Elbląga. Po raz pierwszy próbowano odwołać prezydenta Warszawy (2013 rok) i niewiele zabrakło do skuteczności tego referendum (frekwencja wyniosła 25,66%, a wymagany próg to 29,1%)<sup>39</sup>. Niezmienna pozostała mapa aktywności referendal-

<sup>32</sup> B. Dobek-Ostrowska, R. Wiszniowski, *Teoria komunikowania publicznego i politycznego*, Astrum, Wrocław 2001, s. 25.

<sup>33</sup> L. Rajca, *Local governance a partycypacja obywateli*, [w:] J. Wojnicki (red.), *Europejskie modele samorządu terytorialnego. Stan obecny i perspektywy*, Oficyna Wydawnicza Aspra-Jr, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014, s. 142.

<sup>34</sup> L. Porębski, *Debata lokalna jako środek idei demokracji bezpośredniej*, [w:] M. Marczevska-Rytko, S. Michałowski (red.), *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012.

<sup>35</sup> E. Kloc, *Udział mieszkańców w stanowieniu prawa przez organy samorządu terytorialnego – dobre prawo czy złudna iluzja*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 94.

<sup>36</sup> R. Marchaj, *Wysłuchanie publiczne jako forma udziału wspólnoty lokalnej w procesie stanowienia prawa na szczeblu samorządu terytorialnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

<sup>37</sup> Prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego, Druk nr 1699, Sejm RP VII kadencji.

<sup>38</sup> Szerzej na ten temat w rozdziale *Polska syta i Polska zbuntowana (2012–2015)* w: A. Piasecki, R. Michalak, *Polska 1945–2015. Historia polityczna*, PWN, Warszawa 2016.

<sup>39</sup> M. Rachwał, *Referenda w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego – doświadczenia lat 2010–2014*, *Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon”* 2014, nr 11, s. 77–98.

nej, znów najwięcej tych inicjatyw przeprowadzono na Dolnym Śląsku. W motywach grup inicjatywnych powróciły znów (prawdopodobnie wraz ze wzrostem liczby tych głosowań) wątki polityczne i personalne. Można to stwierdzić po ogólnikowych (na ogół) zarzutach stawianych włodarzom: brak współpracy między burmistrzem a radą miasta, nieudolna polityka inwestycyjna i kadrowa władz, reformy w sektorze oświaty (likwidacja szkół), podejmowanie niekompetentnych i niegospodarnych decyzji, nepotyzm, nadinterpretacja prawa, brak konsultacji społecznych, zbyt ścisła współpraca z władzami kościelnymi, skandale obyczajowe z udziałem władz samorządowych<sup>40</sup>.

## Podsumowanie

Referenda odwoławcze wprowadzone normatywnie i empirycznie do polskiego systemu politycznego na początku lat 90. XX wieku były częścią wielkiego procesu transformacji politycznej. Na poziomie lokalnym w największym stopniu proces ten dotyczył tworzenia i umocnienia instytucji samorządu terytorialnego. Rady i wójtowie posiadający silny mandat wyborczy, szerokie kompetencje, a także znaczące środki finansowe stali się odtąd ważnymi podmiotami lokalnej rzeczywistości. Na tym polegała m.in. transformacja polskich gmin. Dość szybko okazało się, że najbardziej skutecznym mechanizmem weryfikacji pracy organów władzy (poza wyborami) jest referendum odwoławcze. W ten sposób głosowanie powszechne nad odwołaniem rady przed upływem kadencji stało się drugim, obok samych wyborów, podstawowym elementem transformacji lokalnego systemu politycznego. Jego upowszechnienie w latach 1990–2002, rozszerzenie na nowe samorządowe poziomy, a przede wszystkim dynamiczny rozwój ilościowy – wszystko to świadczyło o prawidłowości normatywnej i politycznej potrzebie istnienia tej formy demokracji bezpośredniej w warunkach Polski lokalnej.

Jednak niektóre szczegóły rozwiązań ustawowych, a także referendalne praktyki budziły szereg zastrzeżeń<sup>41</sup>. Zmiany były niezbędne również z powodu bezpośredniego wyboru wójta od 2002 roku. Był to pierwszy impuls do swoistej modernizacji lokalnej demokracji bezpośredniej. W latach 2002–2006 objęła ona z jednej strony implementację nowej ustawy o referendum lokalnym z 2001 roku, z drugiej zaś była to jej nowelizacja (z 2002 roku) umożliwiająca odwołanie w referendum wójta (zarówno z inicjatywy rady, jak i mieszkańców). Ukoronowaniem tej nowoczesnej formuły (w wielu krajach UE upowszechniały się zarówno bezpośrednie wybory burmistrzów, jak i nowe formy lokalnej demokracji bezpośredniej) było uelastycznienie progów frekwencji referendalnej niezbędnej dla skuteczności głosowania. Powiązanie tego progu z frekwencją w wyborach danego organu umożliwiło przeprowadzenie referendum w dużych miastach. Dało to także impuls do zabiegania o wysoką frekwencję podczas wyborów wójtów, bo ona jednocześnie podwyższała ów próg

---

<sup>40</sup> *Referenda lokalne. Podstawowe problemy i propozycje zmian przedstawione w projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw*, [http://www.prezydent.pl/gfx/prezydent/userfiles2/files/2013\\_pliki\\_rozne/raport\\_referenda/referenda\\_lokalne\\_raport\\_kprp\\_20130925\\_131447.pdf](http://www.prezydent.pl/gfx/prezydent/userfiles2/files/2013_pliki_rozne/raport_referenda/referenda_lokalne_raport_kprp_20130925_131447.pdf) [dostęp: 22.12.2014].

<sup>41</sup> A. K. Piasecki, *Demokracja bezpośrednia...*, dz. cyt.

przy ewentualnym referendum. Bez tej zmiany niemożliwe byłoby w następnych latach odwołanie prezydentów miast, w których stracili oni zaufanie znacznej części wyborców.

Modernizacja referendów odwoławczych była niejako prefiguracją dynamicznego rozwoju demokracji bezpośredniej po 2006 roku. Jej nowe formy, zwiększona partycypacja, lepsza skuteczność – wszystko to sprzyjało konsolidacji całego systemu politycznego. Przejawem tego była stabilność rządzącej koalicji (2007–2015), jak i trwałość największej partii opozycji. Wzmocnieniu referendów znów towarzyszyła ich zwiększona liczba (w kadencji 2010–2014 był to drugi wynik w historii, zaraz po tym z lat 1998–2002) oraz ich efektywność na poziomie miast prezydenckich (w tym stosunkowo wysoka frekwencja w referendum warszawskim). Konsolidacja referendów odwoławczych oznaczała ich pełne zintegrowanie z lokalnym systemem politycznym, umocnienie w sensie prawnym i empirycznym, utrwalenie w ramach coraz bardziej zróżnicowanej demokracji bezpośredniej.

Transformacja, modernizacja, konsolidacja to kluczowe terminy dla polskich przemian politycznych z lat 1990–2015. Referenda odwoławcze jak w soczewce skupiają w sobie te pojęcia. Przez ich pryzmat można poznać nie tylko specyfikę samorządu terytorialnego. Determinują one wiele innych obszarów aktywności publicznej Polaków na poziomie lokalnym. Ewolucja referendów odwoławczych odzwierciedla zmiany, jakie zaszły w Polsce w minionym ćwierćwieczu. Zrozumienie tych cząstkowych elementów systemu jest niezbędne dla holistycznego podejścia badawczego historyka i politologa podejmującego się syntetycznego ujęcia dziejów III RP.

## Bibliografia

„Gazeta Wyborcza w Toruniu” 1999, nr 91.

„Polityka” 2000, nr 28.

„Przegląd Wyborczy” 1998, nr 4.

„Wspólnota” 1992, nr 13 i 24.

Abramowicz B., *Zebranie wiejskie i inne formy aktywności obywatelskiej mieszkańców sołectw (na przykładzie województwa łódzkiego)*, [w:] M. Marczevska-Rytka (red.), *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010.

Chrzan M., *Oficjalne wyniki sopockiego referendum*, [http://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/1,35612,6617584,Oficjalne\\_wyniki\\_sopockiego\\_referendum.html](http://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/1,35612,6617584,Oficjalne_wyniki_sopockiego_referendum.html) [dostęp: 2.11.2015].

Dąbkowski D., Zając W., *Referendum lokalne*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2002.

Dobek-Ostrowska B., Wiszniowski R., *Teoria komunikowania publicznego i politycznego*, Astrum, Wrocław 2001.

Dolnicki B. (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

Foryś G., *Dynamika sporu. Protesty rolników w III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2008.

- Jakowska A., *Polska referendalna*, „Wspólnota” 1995, nr 39.
- Janicki M., *Puste urny. Referenda: to nie działa*, „Polityka” 2005, nr 14.
- Karnowski J., *Polowanie na prezydenta*, Rosner & Wspólnicy, Warszawa 2009.
- Kiljan K., *Referendum lokalne w świetle przepisów ustawy z 15 września 2000 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 11.
- Kloc E., *Udział mieszkańców w stanowieniu prawa przez organy samorządu terytorialnego – dobre prawo czy złudna iluzja*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Kraków przeciwko igrzyskom, <http://krowoderska.pl/> [dostęp: 2.11.2015].
- Łączkowski W., *Wytyczne w sprawie referendum*, „Wspólnota”, 12.11.1994.
- Marchaj R., *Wysłuchanie publiczne jako forma udziału wspólnoty lokalnej w procesie stanowienia prawa na szczeblu samorządu terytorialnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Marczewska-Rytko M., Michałowski S. (red.), *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012.
- Olejniczak-Szałowska E., *Referenda lokalne w świetle ustawodawstwa*, Difin, Warszawa 2002.
- Piasecki A. K., *Demokracja bezpośrednia w Polsce lokalnej – błędny model, zła praktyka*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 3(21).
- Piasecki A. K., *Direct democracy in Poland after 1989*, “The Sejm Review” 2007.
- Piasecki A. K., *Referenda lokalne – wymiar normatywny i empiryczny*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Wybory i referenda lokalne: aspekty prawne i politologiczne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
- Piasecki A. K., *Referenda lokalne w III RP*, PWN, Warszawa 2005.
- Piasecki A. K., *Referenda lokalne w Polsce jako przejaw populizmu czy społeczeństwa obywatelskiego?*, [w:] M. Marczewska-Rytko (red.), *Populizm na przełomie XX i XXI wieku. Panaceum czy pułapka dla współczesnych społeczeństw?*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.
- Piasecki A. K., *Referenda lokalne w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 7–8.
- Piasecki A. K., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, PWN, Warszawa 2009.
- Piasecki A. K., *Twenty years of Polish direct democracy at the local level*, [in:] T. Schiller (ed.), *Local Direct Democracy in Europe*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011.
- Piasecki A., Michalak R., *Polska 1945–2015. Historia polityczna*, PWN, Warszawa 2016.
- Porębski L., *Debata lokalna jako środek idei demokracji bezpośredniej*, [w:] M. Marczewska-Rytko, S. Michałowski (red.), *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012.
- Prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego, Druk nr 1699, Sejm RP VII kadencji.
- Rachwał M., *Referenda w sprawie odwołania organu gminy przed upływem kadencji – doświadczenia lat 2006–2010*, [w:] B. Nawrot, J. Pokładecki (red.), *Wieloaspektowość samorządności gminnej w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2011.



Rachwał M., *Referenda w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego – doświadczenia lat 2010–2014*, Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon” 2014, nr 11.

Rajca L., *Local governance a partycypacja obywateli*, [w:] J. Wojnicki (red.), *Europejskie modele samorządu terytorialnego. Stan obecny i perspektywy*, Oficyna Wydawnicza Aspra-Jr, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.

*Referenda lokalne. Podstawowe problemy i propozycje zmian przedstawione w projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw*, [http://www.prezydent.pl/gfx/prezydent/userfiles2/files/2013\\_pliki\\_rozne/raport\\_referenda/referenda\\_lokalne\\_raport\\_kprp\\_20130925\\_131447.pdf](http://www.prezydent.pl/gfx/prezydent/userfiles2/files/2013_pliki_rozne/raport_referenda/referenda_lokalne_raport_kprp_20130925_131447.pdf) [dostęp: 22.12.2014].

Schiller T. (ed.), *Local Direct Democracy in Europe*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011.

Sękowska E., *Referendum gminne*, [w:] M. T. Staszewski, D. Waniek (red.), *Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej*, ISP PAN, Warszawa 1996.

Śliwa P., *Czynniki wpływające na przebieg konfliktów w samorządach terytorialnych*, [w:] P. Buczkowski, P. Matczak (red.), *Konflikt nieunikniony*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2001.

Taras W., *Referendum gminne w orzecznictwie NSA*, [w:] M. Chmaj (red.), *Państwo, ustroj, samorząd terytorialny*, „Verba”, Lublin 1997.

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1992, nr 84, poz. 426.

Ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym, Dz. U. 1991, nr 110, poz. 473.

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz. U. 2000, nr 88, poz. 985.

Ustawa z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2011, nr 134, poz. 777.

Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, Dz. U. 2014, poz. 301.

Węglarz B., *Referenda lokalne w sprawie odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego czwartej kadencji (lata 2002–2006)*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7–8.

## Streszczenie

### Ewolucja referendum w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego

Referenda w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego są podstawą lokalnej demokracji bezpośredniej. Ich liczba i skuteczność zwiększa zainteresowanie sprawami politycznymi. Mają wpływ na rozwój samorządu terytorialnego i na polską rzeczywistość polityczną. Kształtują ustrój i praktykę. Angażują znaczną część wyborców. Zmusza to badaczy do prowadzenia analiz wskazujących najważniejsze trendy w rozwoju tych referendum. W artykule wykazano, że takie głosowania skupiają wszystkie najważniejsze przejawy polskich przemian politycznych z lat 1990–2015. Ich historię można opisać w trzech ramach chronologicznych: 1990–2002, 2002–2006 i 2006–2014. Referenda

odwoławcze w tych okresach stanowiły element transformacji, modernizacji i konsolidacji systemu politycznego III RP.

**Słowa kluczowe:** demokracja, referenda, głosowania, władza, gmina, powiat, polityka, odwołanie

## Summary

### Evolution of referenda on revoking the authority of local government

Referenda recalling local government form the basis of local, direct democracy. Referenda increase interest in political affairs. They affect the development of local government and Polish political reality. They shape the system and practice. They engage a large part of the electorate. Researchers conduct studies indicating the most important trends in the development of these referenda. This article shows that referenda concentrate together all the most important manifestations of Polish political changes in the years 1990–2015. Their history can be described in three chronological frameworks: 1990–2002, 2002–2006 and 2006–2014. Recall referenda in these periods were part of the transformation, modernization and consolidation of the political system of the Third Republic.

**Keywords:** democracy, polling, referendum, voting, government, municipality, district, politics, recall referendum



Agnieszka Szczudlińska-Kanoś  
Uniwersytet Jagielloński

## Wyzwania polskiego systemu emerytalnego na przełomie XX i XXI wieku

### Wprowadzenie

Obserwowany od kilku dekad rozwój społeczno-ekonomiczny spowodował, iż większość krajów Europy oraz świata stanęła przed szeregiem nowych wyzwań. Pojawiły się bowiem nieznane dotychczas problemy, które niejednokrotnie wręcz wymusiły na władzach oraz administracji rządowej i samorządowej wdrażanie nowoczesnych koncepcji oraz rozwiązań. Jednym z głównych problemów, jaki pojawił się na przełomie XX i XXI wieku, okazał się kryzys demograficzny. Początkowo był on obserwowany w krajach Europy Zachodniej oraz Północnej, jednak w chwili obecnej można uznać, że dotyczy w zasadzie całej Unii Europejskiej. Co więcej, jego dynamika wzrostu jest coraz większa, silniejsza, a co za tym idzie ogromnie niebezpieczna dla funkcjonowania całych społeczeństw.

W Polsce niekorzystne zmiany w strukturze ludności są wypadkową kilku czynników, do których zaliczyć można permanentnie wydłużającą się długość życia ludzkiego, migracje ludności, a w szczególności emigrację osób młodych (w 2014 roku z Polski wyemigrowało ponad 28 tys. osób, a przyjechało zaledwie 12 tys. 330 osób), spadek prokreacji czy podwyższenie mediany wieku kobiet rodzących dzieci, która w 2013 roku wyniosła 29,2 lat wobec 26,1 lat w roku 2000. Z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że w Polsce współczynnik dzietności od początku lat 90. XX wieku permanentnie przyjmuje niekorzystną wartość poniżej 2, a w roku 2013 wyniósł 1,26<sup>1</sup>. Szacowana i spodziewana odbudowa płodności, która chwilowo pojawiła się w latach 2004–2009, kiedy to liczba urodzeń

---

<sup>1</sup> Podstawowe dane o rozwoju demograficznym polski do 2014 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, 27.01.2015, <http://www.stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/podstawowe-informacje-o-rozwoju-demograficznym-polski-do-2014-roku,12,5.html> [dostęp: 27.01.2017].

wzrosła do prawie 418 tys., okazała się zbyt słaba, aby przynieść oczekiwane i wymierne efekty dla wielkości i składu całej populacji. Osiągnięty wynik był bowiem spowodowany przede wszystkim urodzeniami odłożonymi. Zaobserwowano wówczas zwiększenie odsetka urodzeń drugich i kolejnych. Znacząco zwiększyła się liczba matek w wieku 30–40 lat. Długotrwały i utrzymujący się spadek urodzeń zapoczątkowany w zasadzie tuż po 1983 roku spowodował, że w wiek prokreacji nadal wchodzi coraz mniej liczne roczniki. Z najnowszych prognoz wynika, iż do roku 2050 wskaźnik dojdzie zaledwie do poziomu 1,5, aby w 2070 roku osiągnąć wielkość 1,55 – średni wskaźnik w miastach<sup>2</sup>. Z danych Eurostatu wynika, że Polska znajduje się na jednym z ostatnich miejsc pod względem dzietności<sup>3</sup>.

Na kryzys demograficzny ogromny wpływ ma także zwiększanie się odsetka osób starszych oraz bezspornie pozytywne zjawisko, jakim jest ciągle wydłużanie się średniej długości życia. Na arenie międzynarodowej Polska nadal jest postrzegana jako kraj demograficznie młody, jednak od początku lat 90. XX wieku do roku 2014 mieszkańców Polski postarzał się średnio o ponad 7 lat. Z analiz wynika, że w końcu 2014 roku liczba ludności wynosiła 38,5 mln, w tym ponad 8,5 mln stanowiły osoby w wieku 60 lat i więcej, co daje ponad 22% ludności kraju. W latach 1989–2014 liczba osób w starszym wieku wzrosła o ponad 2,9 mln. Największy wzrost, aż o 1 mln, odnotowano dla grupy osób w wieku 60–64 lat. Udział osób w wieku co najmniej 60 lat w ogólnej populacji wzrósł o 7,5%, tj. z 14,7% w 1989 roku do 22,2% w 2014 roku. W tym samym czasie odsetek dzieci i młodzieży zmniejszył się z około 30% do 12%<sup>4</sup>. Szacuje się, że do 2050 roku liczba osób starszych w Polsce przypadająca na 100 osób w wieku od 15 do 64 lat ulegnie potrojeniu, a całkowity współczynnik obciążenia wzrośnie od wartości 42 osoby w 2013 roku do 81 osób w 2050 roku<sup>5</sup>.

Współcześnie Polska znalazła się w takim momencie rozwoju demograficznego, że nawet wzrost współczynnika dzietności do poziomu gwarantującego tak zwaną prostą zastępowalność pokoleń ani w krótkim, ani w średnim okresie nie spowoduje znacznego odwrócenia tych procesów i nie powstrzyma niekorzystnych zmian w strukturze kraju<sup>6</sup>. Przy tak poważnym zniekształceniu struktury populacji proces odbudowy demograficznej jest procesem powolnym i wymaga od władz przemyślanych, konsekwentnych, a przede wszystkim długofalowych, przewidywalnych działań. Z jednej strony powinny się one opierać na tworzeniu i udoskonalaniu rozwiązań wpływających na podnoszenie się współczynnika dzietności, a z drugiej na modyfikacjach systemu zabezpieczeń społecznych osób starszych, w szczególności jego części ubezpieczeniowej, czyli ubezpieczeń emerytalnych oraz zdrowotnych.

<sup>2</sup> *Prognoza ludności na lata 2014–2050*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014, [http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5469/1/5/1/prognoza\\_ludnosci\\_na\\_lata\\_\\_\\_\\_2014\\_-\\_2050.pdf](http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5469/1/5/1/prognoza_ludnosci_na_lata____2014_-_2050.pdf) [dostęp: 18.01.2017].

<sup>3</sup> *Fertility statistics*, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Fertility\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Fertility_statistics) [dostęp: 17.01.2017].

<sup>4</sup> *Ludność w wieku 60+ lat i więcej. Struktura demograficzna i zdrowie*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-w-wieku-60-struktura-demograficzna-i-zdrowie,24,1.html> [dostęp: 17.01.2017].

<sup>5</sup> *Prognoza ludności na lata 2014–2050*, dz. cyt.

<sup>6</sup> *Najnowsza prognoza ludności dla Polski do roku 2050*, Europejska Sieć Migracyjna, <http://emn.gov.pl/esm/aktualnosci/11993,Najnowsza-prognoza-ludnosci-dla-Polski-do-roku-2050.html> [dostęp: 18.01.2017].

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie reform systemu emerytalnego, jakich dokonały kolejne ugrupowania rządzące w odpowiedzi na bardziej lub mniej zauważalny kryzys demograficzny oraz związane z nim kłopoty finansów publicznych. Zmiany w strukturze populacji, w której znaczna część ludności znajduje się w okresie poprodukcyjnym, czyli pobierającym świadczenia z budżetu państwa, przy stale zmniejszającej się liczbie osób pracujących zawodowo i opłacających składki na ubezpieczenia społeczne, powodują ogromne problemy finansowe oraz w efekcie powiększanie zadłużenia państwa. W materiale starano się także wskazać kierunki modyfikacji polskiego systemu emerytalnego, które mogłyby poprawić jakość życia przyszłych emerytów oraz pozytywnie wpłynąć na poczucie bezpieczeństwa socjalnego obywateli.

## Uwarunkowania funkcjonowania systemu emerytalnego w okresie PRL

W Polsce po drugiej wojnie światowej nastąpił rozwój polityki społecznej i całego systemu zabezpieczeń społecznych. Modyfikacje, które wówczas wprowadzano, były raczej wynikiem kłopotów o charakterze ekonomiczno-społecznym, a nie obaw przed kryzysem demograficznym. Zła sytuacja finansów publicznych, która istniała po roku 1945, w zasadzie wymusiła zmiany, bowiem deficyt środków finansowych nie pozwalał na indywidualne gromadzenie i kumulowanie kapitału na poczet przyszłych zysków. Konieczne było permanentne przekazywanie składek od osób ówczesnie pracujących na świadczenia należne emerytom w ramach tzw. umowy pokoleniowej. W związku z powyższym funkcjonujący wówczas system w znacznej części kapitałowy przekształcono na repartycyjny – *pay as you go*. W systemie o zdefiniowanej składce charakterystyczne było, że następował bieżący przepływ środków pomiędzy pokoleniem dzieci a pokoleniem rodziców. Osoby aktywne zawodowo wpłacały część zarobionych pieniędzy do wspólnej kasy, z której na bieżąco wypłacane były świadczenia. Dodatkowo panujący wówczas w Polsce ustrój polityczny, w którym własność prywatna była ograniczana, nie zezwalał nawet na częściowe skapitalizowanie systemu emerytalnego.

Tak poważna i istotna transformacja systemu emerytalnego nadal nie rozwiązała problemu deficytu budżetowego. Władze w dalszym ciągu musiały wypracowywać i implementować kolejne inicjatywy, które pomogłyby uporać się z finansowymi kłopotami Polskiej Republiki Ludowej. Do lat 70. XX wieku reformy te w głównej mierze polegały na łączeniu lub rozdzielaniu finansów publicznych od środków gromadzonych w ramach systemu ubezpieczeń społecznych, czego potwierdzeniem może być fakt, iż w połowie XX wieku system ubezpieczeń włączono do budżetu państwa, co spowodowało, iż dochody powstałego w latach 30. Zakładu Ubezpieczeń Społecznych były dochodami budżetu. Państwo natomiast wydzielalo z budżetu wydatki na ubezpieczenia społeczne. W latach 60. i 70. tworzone i łączono fundusze celowe, co również mocno zachwiało całym systemem.

Pomimo wdrażanych zmian nie udało się ustabilizować sytuacji i zapewnić potrzebnych funduszy. Na początku lat 80. zdecydowano, iż większe środki będą pozyskiwane od społeczeństwa i rozpoczęto stopniowe podnoszenie jednolitej wówczas składki ubezpie-

zeniowej. Od 1981 roku do 1998 roku składka wzrosła z 15,5% do 45%. Istotny jest fakt, iż obowiązek opłaty świadczeń należał wyłącznie do pracodawców, którym w stosunkowo krótkim okresie ogromnie wzrosły koszty pracy. Sytuacja powyższa niestety spowodowała szybki rozwój szarej strefy. Pracownicy coraz częściej świadczyli pracę bez umów lub przy znacznie zaniżonych wynagrodzeniach. Oprócz tego, że funkcjonujący system repartycyjny charakteryzował się wysokim opodatkowaniem i składkowaniem, miał jeszcze szereg innych wad. Przede wszystkim nie pobudzał wzrostu gospodarczego, cechował się niskim poziomem oszczędności krajowych, niskim poziomem efektywności inwestycyjnej oraz nieefektywną alokacją zasobów publicznych. Uniezależniając wielkość świadczenia od składek, zachęcał do ich niepłacenia oraz braku aktywności zawodowej. Na niekorzystną sytuację na rynku pracy dodatkowo wpływały uchwalane na początku lat 90. ustawy, które początkowo umożliwiały pobieranie zasiłku dla bezrobotnych nawet po 7 dniach pozostawania bez zatrudnienia<sup>7</sup>.

Poza szeregiem negatywów, jakie kryły się za systemem w ramach umowy pokoleniowej, zaobserwować można w nim było także pewne zalety. Niewątpliwie cechował się on niższymi kosztami funkcjonowania oraz większą odpornością na dekonstrukcję gospodarczą i inflację. Ponadto w większym stopniu zapewniał poczucie bezpieczeństwa socjalnego, co w okresie powojennym było dla obywateli niezwykle istotne.

## Transformacja emerytalna na przełomie wieków

Trudności i kłopoty, które w Polsce pogłębiały się w obszarze społeczno-gospodarczym pod koniec XX wieku oraz coraz częściej zauważalny i dotkliwy problem starzenia się społeczeństwa, skłonił rządzących do podjęcia decyzji o rozpoczęciu reform. Zdecydowano, że właściwe będzie wzmocnienie zależności pomiędzy wysokością składek i przyszłymi świadczeniami, a rozwiązania niniejsze ograniczą rozwój szarej strefy. Uznano, iż celowe będzie wprowadzenie typowo kapitałowej części emerytury, która również ograniczy ryzyko związane z niekorzystnymi trendami demograficznymi.

W sierpniu 1997 roku, tuż przed wyborami parlamentarnymi wdrożono ustawę o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych<sup>8</sup>, na mocy której powstały otwarte fundusze emerytalne (OFE). Ustawę, która była efektem porozumienia ówczesnej koalicji rządowej SLD–PSL z formalnie pozostającą w opozycji Unią Wolności, poparło 377 posłów, przeciw było zaledwie 13, a tylko 5 wstrzymało się od głosu. Transformacja systemu była kontynuowana również po wyborach, które odbyły się 21 września 1997 roku i przyniosły zwycięstwo koalicji AWS–UW. Wówczas premierem został Jerzy Buzek, który rozpoczął przygotowywanie tzw. czterech wielkich reform, w tym emerytalnej. Zaledwie kilka miesięcy po powstaniu rządu, ponieważ już 13 października 1998 roku uchwalono ustawę

<sup>7</sup> M.in.: Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu, Dz. U. 1989, nr 75, poz. 446; Ustawa z dnia 27 lipca 1990 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu, Dz. U. 1990, nr 56, poz. 323; Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, Dz. U. 1991, nr 106, poz. 457.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, Dz. U. 1997, nr 139, poz. 934, ze zm.

o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>9</sup>, za którą głosowało 222 posłów, 76 było przeciwnych, a 106 wstrzymało się od głosu – głównie z SLD i PSL, oraz ustawę o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ostatecznie przyjętą przez koalicję 17 grudnia 1998 roku, za którą głosowało 194 posłów. W tym przypadku również głównie politycy lewicy oraz ludowcy byli przeciwni lub wstrzymywali się od głosowania. Głosów przeciwnych było 123, a wstrzymujących się 4<sup>10</sup>.

Rezultatem wdrożenia w życie powyższych przepisów było przejście od przewagi systemu zaopatrzeniowego do dominacji systemu ubezpieczeniowego, czyli zmiana systemu repartycyjnego na system mieszany – częściowo kapitałowy, który od 1 stycznia 1999 roku, po kilku dosyć gruntownych już zmianach funkcjonuje w Polsce w zasadzie do chwili obecnej<sup>11</sup>. Głównym celem reformy było ograniczenie ryzyka niewypłacalności systemu w długim okresie czasowym. Przy tak niekorzystnych prognozach demograficznych oczywiste było, iż procent zastąpienia wynagrodzeń świadczeniami emerytalnymi będzie znacznie poniżej oczekiwań, a system stanie się niewydolny. Kolejne ugrupowania rządzące decydowały się więc na zmiany polegające na dywersyfikacji źródeł, z których miałyby być finansowane przyszłe świadczenia. Modyfikacje takie zwiększać miały także finansowe bezpieczeństwo obywateli oraz świadomość dotyczącą konieczności oszczędzania na przyszłość. Wdrożona reforma spowodowała, iż ciężar odpowiedzialności za emerytury częściowo przerzucony został na samych obywateli, a pośrednio na instytucje prywatne funkcjonujące w ramach II oraz III filaru systemu emerytalnego<sup>12</sup>.

Poza zwiększeniem bezpieczeństwa socjalnego po zakończeniu aktywności zawodowej nowa koncepcja miała też eliminować szereg innych niekorzystnych zjawisk charakterystycznych dla systemu repartycyjnego. Poprzez wprowadzenie części kapitałowej emerytury oraz umocnienie modelu ubezpieczeniowego, w którym przyszłe świadczenie zdeterminowane jest wysokością składki, starano się zmotywować społeczeństwo do podejmowania pracy oraz opłacania składek od całego wynagrodzenia, a nie jak niejednokrotnie miało miejsce wcześniej, jedynie od części lub wcale. Rozwiązania takie mogły być korzystne zarówno dla pracodawców, którzy płacili mniejsze składki, jak i dla pracowników, ponieważ zaoszczędzone w ten sposób środki finansowe w całości lub w części przekazywane były im bezpośrednio. Dodatkowo nowy system, poprzez zniesienie przywilejów dla konkretnych grup zawodowych, miał walczyć z nierównościami społecznymi. Likwidacja możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury, między innymi przy niepełnym stażu emerytalnym, w obniżonym wieku miała pozytywnie wpływać na wydłużenie okresu produkcyjnego<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. 1998, nr 137, poz. 887, ze zm.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. 1998, nr 162, poz. 1118, ze zm.

<sup>11</sup> G. Uściska, *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich*, IPiSS, Warszawa 2005, s. 207–240.

<sup>12</sup> Zob. R. Garbiec, *Zabezpieczenie społeczne. Istota i elementy systemu*, Politechnika Częstochowska, Częstochowa 2008, s. 56–57.

<sup>13</sup> E. Gubernat, *Stabilny system emerytalny w świetle reformy emerytalnej z 1999 roku*, [w:] F. Chybalski, I. Staniec (red.), *10 lat reformy emerytalnej w Polsce. Efekty, szanse, perspektywy i zagrożenia*, Monografie Politechniki Łódzkiej, Łódź 2009, s. 10.

Przeprowadzona pod koniec XX wieku transformacja emerytalna nie była jedynie fanaberią polityczną. Reforma wzorowana była bowiem na zmianach, które z mniejszym lub większym sukcesem przeprowadzono w innych krajach, głównie Ameryki Łacińskiej, a państwem, które dostarczyło inspiracji, było Chile, gdzie w 1981 roku w całości zaimplementowano rozwiązania kapitałowe. Początkowo tak radykalna przemiana spotkała się z ogromem trudności oraz krytyką, ponieważ nieprzyzwyczajone do konieczności oszczędzania na swoje przyszłe emerytury społeczeństwo nie czuło potrzeby gromadzenia kapitału na okres poprodukcyjny i tego nie czyniło. Nastąpiło to dopiero po zmianie pokoleniowej i zajęło Chilijczykom ponad ćwierć wieku<sup>14</sup>. W miejscu tym podkreślić należy, iż w Chile wdrożono system całkowicie kapitałowy, bez części repartycyjnej. Doświadczenie niniejsze uświadomiło rządzącym w innych państwach szereg niebezpieczeństw. W związku z powyższym w wielu krajach Europy, także w Polsce, zdecydowano się na wprowadzenie systemu częściowo skapitalizowanego – mieszanego, którego ewentualne niekorzystne skutki i zagrożenia byłyby w mniejszym stopniu odczuwalne.

Współcześnie funkcjonujące w większości państw systemy mieszane, z konstrukcyjnego punktu widzenia, są bardzo do siebie podobne, a różnice opierają się w zasadzie na kilku kwestiach. W I filarze odnoszą się najczęściej do wysokości oraz podziału składki opłacanej przez pracodawcę i pracownika, posiadania wymaganego stażu emerytalnego czy osiągnięcia odpowiedniego wieku emerytalnego, który większość krajów europejskich w czasach kryzysu demograficznego stara się podwyższać lub utrzymywać na niezmiennym poziomie<sup>15</sup>. Wyjątek stanowi Polska, która zgodnie z Ustawą z 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw od 2013 roku rozpoczęła stopniowe wydłużanie powszechnego wieku emerytalnego – docelowo miał on wynosić 67 lat zarówno dla kobiet (do roku 2040), jak i dla mężczyzn (do roku 2020), aby w 2017 roku jako jedyny kraj Starego Kontynentu obniżyć go ponownie, przywracając stare regulacje. Dla porównania w Europie emerytura najpóźniej przysługuje w Irlandii i Wielkiej Brytanii – w wieku 68 lat. W Niemczech podniesiono wiek do 67 lat dla obu płci<sup>16</sup>, a istnieją już koncepcje, które mówią, iż należy dalej go podwyższać do 71 lat do roku 2080. Z drugiej strony należy jednak zauważyć, iż pod względem przepracowanej liczby godzin Polacy zwykle znajdują się w czołówce rankingów. Przykładowo w 2015 roku średnia czasu pracy w krajach OECD wyniosła 1765 godzin i była o 164 godziny (ponad 20 dni roboczych) niższa od polskiej, która wyniosła 1929 godzin<sup>17</sup>.

W II filarze odmienności w różnych krajach dotyczą, po pierwsze, obowiązkowej przynależności, po drugie, sprywatyzowania instytucji odpowiadających za pomnażanie kapitału z II filaru, po trzecie, wysokości składki i jej podziału w płaceniu na pracodawcę

<sup>14</sup> Zob. M. Pawlak, R. Mazurek, *Chilijski system emerytalny pod ostrzałem*, <http://www.rp.pl/arttykul/1128603-Chilijski-system-emerytalny-pod-ostrzałem.html#ap-3> [dostęp: 2.02.2017].

<sup>15</sup> Zob. *Systemy emerytalne wybranych krajów – Chile, Niemiec, Polski, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Włoch – na przełomie XX i XXI wieku*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2014, nr 6, [http://www.zus.pl/documents/10182/24106/Ubezpieczenia\\_Spo%C5%82eczne\\_nr\\_6\\_14.pdf/dc19271b-8c27-4b96-841c-408f7273be3a](http://www.zus.pl/documents/10182/24106/Ubezpieczenia_Spo%C5%82eczne_nr_6_14.pdf/dc19271b-8c27-4b96-841c-408f7273be3a) [dostęp: 15.05.2017].

<sup>16</sup> Zob. *Pensions at a Glance 2015*, OECD and G20 indicators, <http://www.oecd.org/social/oecd-pensions-at-a-glance-19991363.htm> [dostęp: 1.02.2017].

<sup>17</sup> *OECD360: Polska 2015. Polska na tle innych krajów*, [http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd360-polska-2015\\_9789264236462-pl](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd360-polska-2015_9789264236462-pl) [dostęp: 3.02.2017].



i pracownika i w końcu po czwarte – regulacji dotyczących możliwości inwestycyjnych instytucji zarządzających kapitałem.

W III filarze natomiast, w którym udział jest zazwyczaj całkowicie dobrowolny, różnice pojawiają się najczęściej w zachętach państw do oszczędzania (m.in. odliczenia oraz ulgi podatkowe), limitach inwestycyjnych oraz poziomie dofinansowania z budżetu lub przez pracodawców. Trzeci filar stanowią zwykle instytucje prywatne, do których przynależność w dużym stopniu zależy od zaufania obywateli, poziomu oszczędności oraz oczywiście wyników finansowych tych firm.

## Współczesny system emerytalny wobec kryzysu demograficznego

Obowiązujący w Polsce od końca lat 90. XX wieku system emerytalny przeszedł szereg reform, które miały pomóc w dostosowaniu go do nowych wyzwań, w tym kryzysu demograficznego niosącego między innymi ogromne zagrożenia dla budżetu państwa. Po prawie dwóch dekadach funkcjonowania okazało się, iż dokonane w kolejnych latach przez kolejne rządy zmiany ponownie zbliżyły system do modelu repartycyjnego, w którym indywidualne oszczędności gromadzone poza Funduszem Ubezpieczeń Społecznych nie mają takiego znaczenia, jakie pierwotnie zakładano.

Reforma systemu zainicjowana przez rząd Włodzimierza Cimoszewicza i wdrażana przez Jerzego Buzka, wprowadziła szereg nowości. Po pierwsze, podzielono składkę, a środki finansowe pochodzące z dotychczas jednolitej daniny zostały rozczłonkowane i w określonych stawkach procentowych w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia przekierowane na cztery główne fundusze – emerytalny, rentowy, chorobowy i wypadkowy. Po drugie, obowiązek opłaty składki, w różnych proporcjach, rozdzielono na pracowników oraz pracodawców. Po trzecie, utworzono trzy filary, z których dwa o charakterze kapitałowym. Wdrożony system po kilku zmianach funkcjonuje do dnia dzisiejszego.

Pierwszy filar jest obowiązkowy i ma charakter wyłącznie repartycyjny. Wypłacane z niego świadczenia są finansowane głównie z bieżących składek oraz z budżetu i zarządzane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). Prawo do emerytury z I filaru posiada każdy obywatel, po ukończeniu odpowiedniego wieku lub po ukończeniu wymaganego wieku i przepracowaniu określonej liczby lat, który opłacał składki. Po reformie 1999 roku emerytury z tego filaru, w całości, mają wypłacane osoby:

- urodzone przed rokiem 1949, do których stosuje się stare przepisy – sprzed reformy. Konieczne jest zatem osiągnięcie przez nie wymaganego wieku emerytalnego – 60 lat dla kobiet oraz 65 lat dla mężczyzn, a także wykazanie się odpowiednim stażem, do którego wlicza się lata składkowe oraz nieskładkowe, ograniczone do 1/3 składkowych – jest to 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn. Podkreślić należy, iż w „starym systemie” obowiązywały liczne przepisy pozwalające na przechodzenie na emeryturę wcześniej;
- urodzone w latach 1949–1969, które pomimo możliwości przystąpienia do II filaru zdecydowały się pozostać wyłącznie w systemie repartycyjnym – czyli tylko w I filarze.

Drugi filar, który został wprowadzony w 1999 roku, do 2014 roku miał charakter obowiązkowy dla osób, które urodziły się po roku 1969 oraz dla urodzonych pomiędzy 1949

a 1969 rokiem, ale którzy zdecydowali się na odprowadzanie składki na emeryturę kapitałową. Filar ten ma charakter kapitałowy, a środki finansowe przekazywane są do Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE). Każdy obywatel ma swobodne prawo wyboru, w którym z konkurujących na wolnym rynku OFE ulokuje swoje pieniądze. OFE są podmiotami prywatnymi, zobowiązanymi do pomnażania kapitału, który w przyszłości powinien stanowić drugą część świadczenia emerytalnego. Są to instytucje nadzorowane przez państwo, a przepisy prawa nakładają na nie szereg praw, obowiązków, ale i ograniczeń.

Od czasu utworzenia OFE w 1999 roku przez 12 lat na konto wybranego przez pracownika funduszu kierowano 7,3% podstawy wynagrodzenia, a składkę tę płacił pracownik. W 2011 roku koalicja rządowa Platformy Obywatelskiej oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego zdecydowała o zmniejszeniu składki do 2,3, jednocześnie zapowiadając stopniowe jej zwiększanie i powrót do pierwotnego poziomu. W rzeczywistości nigdy tak się nie stało, a rząd PO–PSL w 2014 roku przeprowadził kolejną reformę. W 2014 roku wszyscy obywatele odprowadzający składki emerytalne, niezależnie od daty urodzenia, musieli zdecydować, czy chcą pozostać w OFE i dalej odprowadzać tam składkę w zmienionej wysokości 2,92%, czy przenieść swój kapitał do ZUS – de facto zdecydować się na system w znacznej części wykazujący cechy repartycyjnego. Zapowiedziano jednak, iż w ramach ZUS powstanie konto, do którego odprowadzane będzie 12,22% oraz subkonto, gdzie lokowane będzie 7,3% wynagrodzenia. Osoby, które w 2014 roku zdecydowały się na wybór II filaru, odprowadzają składki w wysokości: 12,22% do ZUS, 4,38% na subkonto ZUS oraz 2,92% podstawy wynagrodzenia na rachunek OFE<sup>18</sup>. Podkreślić należy, iż w każdym przypadku składki są waloryzowane, a co cztery lata dzięki tzw. okienku transferowemu możliwe jest przenoszenie środków finansowych z ZUS na OFE i odwrotnie. Okienko takie zostało także otwarte w 2016 roku, jednakże nie cieszyło się wielkim zainteresowaniem obywateli. Z danych ZUS wynika, iż tylko ponad 88 tys. obywateli zdecydowało się na transfer do OFE, a około 9 tys. podjęło decyzję o powrocie do ZUS. Ponadto aż 58 tys. deklaracji zostało wysłanych błędnie<sup>19</sup>. Dotyczyło to osób, które nie były uprawnione do wyboru, np. brakowało 10 lat lub mniej do przejścia na emeryturę bądź też dwa lata wcześniej wybrały oszczędzanie w OFE, a więc kolejne oświadczenia były bezzasadne. Warto zaznaczyć, iż w 2014 roku zdecydowano także, że pomimo wyboru OFE i tak składki wszystkich obywateli na 10 lat przed przejściem na emeryturę będą stopniowo, o 1/10 co roku, transferowane do ZUS w ramach tzw. suwaka bezpieczeństwa. Procedura taka ma zabezpieczać przyszłych emerytów przed ewentualnym ryzykiem związanym z wahaniami na giełdzie, a z drugiej strony stopniowe przenoszenie pieniędzy do ZUS będzie korzystne przede wszystkim z punktu widzenia budżetu państwa.

Ponadto w II filarze od 2014 roku dokonano wielu innych ważnych modyfikacji. Pod koniec grudnia 2013 roku prezydent Bronisław Komorowski podpisał ustawę o zmianach w systemie emerytalnym przewidującą przekazanie 3 lutego 2014 roku do ZUS skarbowych papierów wartościowych posiadanych przez OFE i tym samym doprowadził do umorzenia

<sup>18</sup> Z danych ZUS wynika, iż OFE w 2014 r. wybrało 2 564 072 Polaków, *OFE wybrało ponad 2,5 mln Polaków. Ostateczne dane*, <http://gospodarka.dziennik.pl/emerytury-i-ofe/artykuly/467317,ofe-wybrało-ponad-2-5-mln-polakow-ostateczne-dane-zus.html> [dostęp: 2.02.2017].

<sup>19</sup> *OFE czy ZUS? Już zdecydowaliśmy*, <http://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/1662439,OFE-czy-ZUS-Juz-zdecydowalismy> [dostęp: 3.02.2017].

51,5% jednostek uczestnictwa OFE i przekazania tych aktywów do ZUS – około 153 mld zł. Ponadto w 2014 roku zmieniono limity inwestycyjne OFE, zakazano im inwestycji w obligacje skarbu państwa (wcześniej OFE musiały tam inwestować) oraz nakazano inwestycje w akcje, by nie zaburzać giełdy papierów wartościowych – od 75% w 2014 roku do 15% w roku 2017. W efekcie OFE stały się de facto funduszami typowo akcyjnymi.

Pomimo tak wielu zmian, które przeszły już OFE oraz cały II filar, nadal są one obiektem zainteresowania zarówno polityków, jak i ekonomistów. Od czasu wygranych wyborów parlamentarnych, które odbyły się 25 października 2015 roku rząd Prawa i Sprawiedliwości również przedstawił już kolejne pomysły na „udoskonalenie” systemu emerytalnego. Jeden z najbardziej kontrowersyjnych, budzący niezgodności nawet w strukturach PiS, pojawił się w połowie listopada 2016 roku i odnosił do wdrożenia planu przedstawionego przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Proponowano wówczas, by rozważyć przekazanie wszystkich środków pozostających jeszcze w OFE na Fundusz Rezerwy Demograficznej, „a kwoty środków wynikających z wysokości aktywów zgromadzonych na rachunkach w OFE zapisać na subkontach w ZUS”<sup>20</sup>. Jednakże Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów zarekomendował, aby 75% środków OFE przekazać na prywatne oszczędności emerytalne Polaków w ramach III filaru, a 25% przekazać do Funduszu Rezerwy Demograficznej. Równowartość przekazanej kwoty ma zostać zapisana na wirtualnych kontach obywateli w ZUS. W efekcie pod rekomendowanym dokumentem podpisało się MRPiPS, które jeszcze miesiąc wcześniej proponowało przeniesienie całości oszczędności do państwowego funduszu. Jak zatem z powyższego wynika, w chwili obecnej już jest w zasadzie przesądzone, że OFE w najbliższych miesiącach zostaną całkowicie zlikwidowane.

Według przyjętych w grudniu 2016 roku założeń każdy dotychczasowy członek OFE będzie miał założone konto, prowadzone przez towarzystwa funduszy inwestycyjnych, które z kolei powstaną z przekształcenia powszechnych towarzystw emerytalnych. Przeprowadzona w ten sposób zmiana ma gwarantować, że pieniądze przekazane z likwidowanych OFE będą prywatnymi oszczędnościami obywateli, wypłacanymi po zakończeniu aktywności zawodowej. Warto jednak nadmienić, iż zapewnienia takie miały również miejsce 18 lat temu, gdy tworzone II filar. Jednocześnie z rekomendacji wynika, że reforma ma zainicjować powstanie pracowniczych planów kapitałowych jako dodatkowej formy oszczędności. Każdy pracownik, po części na koszt pracodawcy, oszczędzałby na emeryturę 3,5 proc. swojego wynagrodzenia. Przez pierwsze dwa lata plany byłyby zarządzane przez państwowy fundusz<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Informacja Rady Ministrów dla Sejmu RP o skutkach obowiązywania Ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. poz. 398, z późn. zm.) oraz Ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717) wraz z propozycjami zmian, przegląd przygotowany przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przy wykorzystaniu opracowań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Ministerstwa Finansów, Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, Narodowego Banku Polskiego oraz Ministerstwa Skarbu Państwa, Projekt z dnia 31.10.2016, <https://n-4-7.dcs.redcdn.pl/file/o2/tvn/web-content/m/p121/f/e4873aa9a05cc5ed839561d121516766/c607cf18-3b8a-4670-9c44-182f64617d17.pdf> [dostęp: 2.02.2017].

<sup>21</sup> A. Popiołek, Wicepremier Morawiecki wygrał z resortem pracy. Pieniądze z OFE pójdą na nasze konta, <http://wyborcza.biz/biznes/1,147880,21160609,wicepremier-morawiecki-wygral-z-resortem-pracy-pieniadze-z.html?disableRedirects=true> [dostęp: 3.02.2017].

Poza pierwszym – typowo repartycyjnym filarem oraz wygasającym już II, w Polsce funkcjonuje także III, dobrowolny filar kapitałowy pełniący funkcję fakultatywnego źródła świadczeń emerytalnych, na który według najnowszych informacji mają być przekazywane środki zgromadzone w ramach II filaru. Już w trakcie wprowadzania zmian w powszechnym systemie emerytalnym w 1999 roku zakładano, że stopa zastąpienia emerytur wypłacanych z nowego systemu ulegnie zmniejszeniu. Biorąc pod uwagę niekorzystne prognozy, błędnie założono, iż wzorem innych krajów w Polsce znaczna część obywateli będzie dobrowolnie odkładać dodatkowe kwoty w III filarze<sup>22</sup>. Współcześnie III filar to dodatkowe oszczędzanie w ramach: Pracowniczych Programów Emerytalnych (PPE) – funkcjonujących od czasu wprowadzenia reformy; Indywidualnych Kont Emerytalnych (IKE) utworzonych w 2004 roku za rządów koalicji SLD–UP; Indywidualnych Kont Zabezpieczenia Emerytalnego (IKZE), które powołano do życia w 2011 roku. Chcąc zachęcić do oszczędzania, państwo daje dodatkowo ubezpieczającym pewne przywileje o charakterze fiskalnym, np. w przypadku IKE – brak konieczności opłacenia podatku od zysków po ukończeniu określonego wieku i spełnieniu innych szczegółowych warunków umowy, a w przypadku IKZE – możliwość odpisania określonej kwoty od dochodu w rocznym rozliczeniu podatkowym. Mimo zachęt uczestnictwo Polaków w III filarze można uznać za znikome, a osoby mające konta nie wpłacają regularnie środków. Z danych Komisji Nadzoru Finansowego wynika, iż na koniec czerwca 2016 roku funkcjonowało zaledwie 613 918 IKZE, natomiast wpłaty odnotowano jedynie na 101 709 kont<sup>23</sup>. Niekorzystne dane pochodzą także z rynku IKE, gdzie w analogicznym okresie odnotowano 867 799 IKE, z czego wpłaty wykonywano tylko na 212 150 kont<sup>24</sup>.

## Podsumowanie

Kolejne rządy sprawujące w Polsce władzę zarówno w okresie powojennym, jak i po transformacji ustrojowej, zwracając mniejszą lub większą uwagę na kryzys demograficzny, w ciągu kilku dekad wprowadziły w systemie emerytalnym szereg zmian mających głównie na celu rozwiązanie ówczesnych, jak i przyszłych, a przewidywanych problemów finansów publicznych. Funkcjonujący w okresie powojennym system repartycyjny po transformacji ustrojowej zaczęto stopniowo modyfikować, wdrażając część kapitałową. Było to uzasadnione, bowiem system *pay as you go* sprawdza się chwilowo, w trudnych okresach, przy załamaniach finansowych, kiedy to pilnie potrzebna jest gotówka. System ten nie jest właściwy przy kryzysie demograficznym, z którym boryka się cała Europa oraz większość krajów świata. Permanentnie zmniejszająca się liczba osób w wieku produkcyjnym nie zapewni godziwych świadczeń osobom po zakończeniu ich aktywności zawodowej. W związku z powyższym rządy powinny wspierać rozwiązania zachęcające do

<sup>22</sup> Zob. Emerytura.gov.pl, <http://emerytura.gov.pl/iii-filar/najwazniejsze-informacje-iii-filar/> [dostęp: 2.02.2017].

<sup>23</sup> Dane ze sprawozdań KNF dotyczące IKZE, [https://www.knf.gov.pl/opracowania/rynek\\_emerytalny/dane\\_o\\_rynku/rynek\\_ppe\\_ike/Dane\\_IKZE/dane\\_ikze.html](https://www.knf.gov.pl/opracowania/rynek_emerytalny/dane_o_rynku/rynek_ppe_ike/Dane_IKZE/dane_ikze.html) [dostęp: 3.01.2017].

<sup>24</sup> Dane ze sprawozdań KNF dotyczące IKE, [https://www.knf.gov.pl/opracowania/rynek\\_emerytalny/dane\\_o\\_rynku/rynek\\_ppe\\_ike/Dane\\_IKE/dane\\_ike.html](https://www.knf.gov.pl/opracowania/rynek_emerytalny/dane_o_rynku/rynek_ppe_ike/Dane_IKE/dane_ike.html) [dostęp: 3.01.2017].

oszczędności na przyszłość. Niepokoić zatem mogą działania wdrażane już od 2011 roku, a kontynuowane w 2014 i 2016, które prowadzą do zdużenia funkcjonowania kapitałowej części systemu emerytalnego – II filaru. Działania są tym bardziej zadziwiające, że w większości krajów UE funkcjonują obowiązkowe lub dobrowolne filary kapitałowe, a oszczędza w nich znaczna część obywateli. W Polsce od 2014 roku tylko co około szósty uprawniony oszczędza w OFE, przy składce zaledwie na poziomie 2,92%. Ponadto szalenie niepokojący jest fakt, iż pomimo zachęt w postaci zwolnienia z opłaty podatku po przejściu na emeryturę w przypadku IKE czy corocznych ulg podatkowych i wprowadzonym w 2014 roku udogodnieniu zapewniającym stawkę podatkową 10% przy wypłacie świadczenia z IKZE, w Polsce III filar jest także w zasadzie martwy.

Przyczyn niechęci do oszczędności w systemie kapitałowym jest wiele. W przypadku OFE przede wszystkim zaliczyć do nich można zasadny brak pewności co do dalszego funkcjonowania funduszy oraz niekorzystne wyniki finansowe, jakie instytucje te osiągały przez prawie dwie dekady. Należy jednak zaznaczyć, że limity inwestycyjne funduszy były zawsze regulowane. OFE musiały lokować kapitał w papiery dłużne skarbu państwa, a przykładowo inwestycje w akcje czy w instrumenty na rynkach zagranicznych były mocno limitowane. Ograniczenia takie determinowały z kolei finansowe rezultaty ich działalności. Niewielka liczba IKE, IKZE czy PPE i jeszcze mniejsza liczba regularnych wpłat także świadczą o niechęci obywateli do oszczędzania na emeryturę. Prawdopodobnie zachęty są zbyt słabe, a dla osób posiadających tzw. wolny kapitał ze względu na wprowadzone stosunkowo niskie limity wpłat nie są to instrumenty, które rzeczywiście w znaczącym stopniu wpłyną na wysokość przyszłych świadczeń.

Z powyższych rozważań wyraźnie wynika, iż system emerytalny w Polsce wymaga głębszej diagnozy, modyfikacji, a przede wszystkim stabilizacji. Zmiany jednak w dużej mierze powinny opierać się na wprowadzaniu i ulepszaniu mechanizmów opartych na indywidualnych formach zabezpieczenia kapitałowego, co stanowi istotne wyzwanie, zwłaszcza w warunkach braku nawyku oszczędzania wśród obywateli oraz idealistycznego przekonania o odpowiednim i wystarczającym zabezpieczeniu gwarantowanym wyłącznie przez instrumenty o charakterze repartycyjnym.

## Bibliografia

Dane ze sprawozdań KNF dotyczące IKE, [https://www.knf.gov.pl/opracowania/rynek\\_emerytalny/dane\\_o\\_rynku/rynek\\_ppe\\_ike/Dane\\_IKE/dane\\_ike.html](https://www.knf.gov.pl/opracowania/rynek_emerytalny/dane_o_rynku/rynek_ppe_ike/Dane_IKE/dane_ike.html) [dostęp: 3.01.2017].

Dane ze sprawozdań KNF dotyczące IKZE, [https://www.knf.gov.pl/opracowania/rynek\\_emerytalny/dane\\_o\\_rynku/rynek\\_ppe\\_ike/Dane\\_IKZE/dane\\_ikze.html](https://www.knf.gov.pl/opracowania/rynek_emerytalny/dane_o_rynku/rynek_ppe_ike/Dane_IKZE/dane_ikze.html) [dostęp: 3.01.2017].

Emerytura.gov.pl, <http://emerytura.gov.pl/iii-filar/najwazniejsze-informacje-iii-filar/> [dostęp: 2.02.2017].

*Fertility statistics*, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Fertility\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Fertility_statistics) [dostęp: 17.01.2017].

Garbiec R., *Zabezpieczenie społeczne. Istota i elementy systemu*, Politechnika Częstochowska, Częstochowa 2008.



Gubernat E., *Stabilny system emerytalny w świetle reformy emerytalnej z 1999 roku*, [w:] F. Chybalski, I. Staniec (red.), *10 lat reformy emerytalnej w Polsce. Efekty, szanse, perspektywy i zagrożenia*, Monografie Politechniki Łódzkiej, Łódź 2009.

Informacja Rady Ministrów dla Sejmu RP o skutkach obowiązywania Ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. poz. 398, z późn. zm.) oraz Ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717) wraz z propozycjami zmian, przegląd przygotowany przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przy wykorzystaniu opracowań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Ministerstwa Finansów, Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, Narodowego Banku Polskiego oraz Ministerstwa Skarbu Państwa, Projekt z dnia 31.10.2016, <https://n-4-7.dcs.redcdn.pl/file/o2/tvn/web-content/m/p121/f/e4873aa9a05c-c5ed839561d121516766/c607cf18-3b8a-4670-9c44-182f64617d17.pdf> [dostęp: 2.02.2017].

Ludność w wieku 60+ lat i więcej. Struktura demograficzna i zdrowie, [http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-w-wieku-60-struktura-demograficzna-i-zdrowie\\_24,1.html](http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-w-wieku-60-struktura-demograficzna-i-zdrowie_24,1.html) [dostęp: 17.01.2017].

Najnowsza prognoza ludności dla Polski do roku 2050, Europejska Sieć Migracyjna, <http://emn.gov.pl/esm/aktualnosci/11993,Najnowsza-prognoza-ludnosci-dla-Polski-do-roku-2050.html> [dostęp: 18.01.2017].

OECD360: Polska 2015. Polska na tle innych krajów, [http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd360-polska-2015\\_9789264236462-pl](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd360-polska-2015_9789264236462-pl) [dostęp: 3.02.2017].

OFE czy ZUS? Już zdecydowaliśmy, <http://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/1662439,OFE-czy-ZUS-Juz-zdecydowalismy> [dostęp: 3.02.2017].

OFE wybrało ponad 2,5 mln Polaków. Ostateczne dane, <http://gospodarka.dziennik.pl/emerytury-i-ofe/artykuly/467317,ofe-wybralo-ponad-2-5-mln-polakow-ostateczne-dane-zus.html> [dostęp: 2.02.2017].

Pawlak M., Mazurek R., *Chilijski system emerytalny pod ostrzałem*, <http://www.rp.pl/artykul/1128603-Chilijski-system-emerytalny-pod-ostzalem.html#ap-3> [dostęp: 2.02.2017].

Pensions at a Glance 2015, OECD and G20 indicators, <http://www.oecd.org/social/oecd-pensions-at-a-glance-19991363.htm> [dostęp: 1.02.2017].

Podstawowe dane o rozwoju demograficznym polski do 2014 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, 27.01.2015, <http://www.stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/podstawowe-informacje-o-rozwoju-demograficznym-polski-do-2014-roku,12,5.html> [dostęp: 27.01.2017].

Popiołek A., *Wicepremier Morawiecki wygrał z resortem pracy. Pieniądze z OFE pójdą na nasze konta*, <http://wyborcza.biz/biznes/1,147880,21160609,wicepremier-morawiecki-wygral-z-resortem-pracy-pieniadze-z.html?disableRedirects=true> [dostęp: 3.02.2017].

Prognoza ludności na lata 2014–2050, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014, [http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5469/1/5/1/prognoza\\_ludnosci\\_na\\_lata\\_2014\\_-\\_2050.pdf](http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5469/1/5/1/prognoza_ludnosci_na_lata_2014_-_2050.pdf) [dostęp: 18.01.2017].

Systemy emerytalne wybranych krajów – Chile, Niemiec, Polski, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Włoch – na przełomie XX i XXI wieku, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2014, nr 6, [http://www.zus.pl/documents/10182/24106/Ubezpieczenia\\_Spo%C5%82eczne\\_nr\\_6\\_14.pdf/dc19271b-8c27-4b96-841c-408f7273be3a](http://www.zus.pl/documents/10182/24106/Ubezpieczenia_Spo%C5%82eczne_nr_6_14.pdf/dc19271b-8c27-4b96-841c-408f7273be3a) [dostęp: 15.05.2017].

Ustawa z dnia 27 lipca 1990 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu, Dz. U. 1990, nr 56, poz. 323.



Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, Dz. U. 1991, nr 106, poz. 457.

Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, Dz. U. 1997, nr 139, poz. 934, ze zm.

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. 1998, nr 137, poz. 887, ze zm.

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. 1998, nr 162, poz. 1118, ze zm.

Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu, Dz. U. 1989, nr 75, poz. 446.

Uściska G., *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich*, IPISS, Warszawa 2005.

## Streszczenie

### Wyzwania polskiego systemu emerytalnego na przełomie XX i XXI wieku

Kryzys demograficzny, który w Polsce jest szczególnie wyraźny od połowy lat 80. XX wieku, wymusza na władzach podejmowanie szeregu działań mających na celu utrzymanie właściwego funkcjonowania państwa zarówno w obszarze ekonomicznym, jak i społecznym. Szczegółnej uwagi wymaga system emerytalny, który przy tak niekorzystnych zmianach w strukturze ludności okazuje się coraz bardziej niewydolny, a niedobory w finansach publicznych bezpośrednio przekładają się na jakość życia obywateli. Celem niniejszego artykułu jest ukazanie reform systemu emerytalnego, jakich dokonały kolejne ugrupowania rządzące od czasów transformacji ustrojowej, a także rekomendacja możliwych kierunków jego modyfikacji.

**Słowa kluczowe:** system emerytalny, kryzys demograficzny, partie polityczne, transformacja

## Summary

### Challenges of the Polish pension system at the turn of XX and XXI centuries

The demographic crisis, which has been particularly noticeable in Poland since the mid-1980s, forces the authorities to take a series of measures aimed at maintaining the proper functioning of the state both in the economic and social spheres. The pension system requires particular attention. Unfavourable changes in the population structure have led to deficiencies in the public finances which directly affect the quality of life of citizens. The purpose of this article is to analyse the reforms of the pension system instigated by the various political parties since the regime transformation, as well as to offer recommendations for further modifications.

**Keywords:** pension system, demographic crisis, political parties, transformation

Jarosław Flakowski, Waldemar Sługocki  
Uniwersytet Zielonogórski

## **Współpraca transgraniczna województwa lubuskiego i Kraju Związkowego Brandenburgia**

### **Wprowadzenie**

Początek lat 90. minionego stulecia był czasem nieodnotowywanej dotąd intensyfikacji współpracy transgranicznej pomiędzy polskimi i niemieckimi obszarami granicznymi. Bez wątplenia przyczyniły się do tego zmiany społeczne, polityczne i gospodarcze, będące efektem przełomowych wydarzeń 1989 roku. Była to fundamentalna, lecz nie jedyna przesłanka wzrostu wzajemnego zainteresowania i rozkwitu polsko-niemieckiej kooperacji. Także wówczas Polska i Niemcy podjęły na mocy porozumień i umów międzypaństwowych liczne starania zmierzające do wspierania rozwoju regionów przygranicznych. Istotną rolę w tym procesie odegrały w pierwszej fazie Programy Współpracy Przygranicznej Phare, następnie INTERREG III a czy też Europejska Współpraca Terytorialna. Zasadniczym przesłaniem programów współpracy przygranicznej było wspieranie działań, które polegały na kształtowaniu wśród mieszkańców regionów przygranicznych takiego obrazu granicy, który dawał możliwości wspólnego działania i szeroko rozumianej wymiany, a tym samym stworzenia skutecznej współpracy pomiędzy państwem członkowskim Unii Europejskiej i jej sąsiadem spoza UE. Wśród wówczas zdefiniowanych priorytetów za kluczowe przyjęto wspieranie dialogu i współpracy między samorządami lokalnymi, podmiotami gospodarczymi oraz mieszkańcami po obu stronach granicy, a także równoważenie poziomu życia mieszkańców terenów przygranicznych krajów objętych finansowym wsparciem pochodzącym z kolejnych wieloletnich budżetów Unii Europejskiej. Naturalnie wraz z upływem czasu, realizacją kolejnych zakreślonych na polsko-niemieckim pograniczu celów przechodzono do określania i realizacji kolejnych wyzwań, które były zarówno wypadkową zmieniającej się sytuacji międzynarodowej, ewolucji kierunków rozwoju Unii Europejskiej, jak i potrzeb wynikają-

cych bezpośrednio z obszaru przygranicznego. Pamiętać również należy, chociaż nie jest to przedmiotem rozważań prowadzonych w niniejszym tekście, że współpraca transgraniczna ewoluowała nie tylko w zakresie katalogu podejmowanych inicjatyw i realizowanych przedsięwzięć, ale zmianie ulegał też jej wymiar instytucjonalny, będący konsekwencją coraz bogatszych doświadczeń, które pozwalały z większą ufnością, determinacją i zaangażowaniem przystępować do nowych, śmielszych wyzwań polsko-niemieckiego pogranicza.

Zamysłem autorów artykułu była chęć zaprezentowania dotychczasowych, wcale nie małych i niebanalnych, doświadczeń w realizacji polsko-niemieckiej współpracy podejmowanej w bardzo różnych obszarach, przy wydatnym wsparciu środków finansowych pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Korzystając z dostępnej, dosyć bogatej już literatury, dostępnych danych finansowych oraz osobistych doświadczeń autorów, podjęto próbę przybliżenia procesu rozwoju polsko-niemieckiego pogranicza przy zaangażowaniu środków europejskich, które pod względem ich dostępności, skali trudności pozyskiwania, zaangażowanych instytucji, podstaw prawnych i organizacyjnych ulegały wielu zmianom w omawianym okresie czasu. Retrospektywną prezentację dotychczasowego przebiegu kształtowania i rozwoju polsko-niemieckiej współpracy oparto na próbie odpowiedzi na istotne i wciąż aktualne pytanie: Czy uruchomienie programów współpracy przygranicznej przyczyniło się do intensyfikowania polsko-niemieckich stosunków w wymiarze społecznym i gospodarczym, doprowadzając tym samym do rozwoju do niedawna peryferyjnych obszarów przygranicznych? Aby udzielić odpowiedzi na tak sformułowane pytanie, autorzy dokonali przeglądu literatury, materiałów statystycznych oraz baz danych wydatkowania środków europejskich, by jak najszerzej zaprezentować skalę środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w poszczególnych okresach budżetowych w rozbiciu na poszczególne obszary życia. W podsumowaniu zauważono, że zarówno skala dostępnych środków, liczba zrealizowanych projektów, liczba podjętych kooperacji i zawiązanych partnerstw w znacznej mierze przyczyniły się do nawiązania dobrosąsiedzkich relacji oraz rozwoju obszaru przygranicznego, tworząc nowe możliwości i szanse na przyszłość.

## Teoretyczny wymiar współpracy transgranicznej

W literaturze przedmiotu poruszanych jest wiele problemów związanych z definiowaniem terminu *współpraca transgraniczna*. Piotr Solarz sugeruje, że ze względu na polisemiczny charakter regionu najczęściej termin ten odnosi się do współpracy zewnętrznej władz terytorialnych i może występować w dwóch formach: węższej i szerszej. W znaczeniu węższym termin ten jest szeroko stosowany w aktach prawnych i dokumentach, w takim kontekście współpraca transgraniczna rozumiana jest jako współpraca sąsiedzka przylegających do siebie regionów granicznych. Jej zasadniczym celem jest łagodzenie niekorzystnych skutków istnienia granicy i przewyżczanie skutków położenia regionu granicznego na obszarach państw w zakresie poprawy warunków życia ludności. Szersze znaczenie współpracy transgranicznej występuje w kontekście innych form kooperacji, takich jak: współpraca międzynarodowa, współpraca transnarodowa i współpraca międzyregionalna.

Rozważania teoretyczne poświęcone problematyce współpracy transgranicznej związane są często z szeroko rozumianą współpracą społeczności lokalnych i regionalnych. Bowiem, jak

zauważa Robert Radek w pracy *Znaczenie współpracy transgranicznej w rozwoju społeczności lokalnych i regionalnych polskiego pogranicza*, społeczności te jak żywe tkanki integrującego się kontynentu mogą ustalać priorytety działania na przyszłość, realizując zasadę pomocniczości. W dotychczasowym przebiegu współpracy transgranicznej odnotowuje się duży wpływ różnorodnych inicjatyw społeczności lokalnych, które pozytywnie oddziałują na przezwyciężanie historycznych podziałów i wrogości, jakie istniały między sąsiadującymi społecznościami. Szereg wspólnie podejmowanych inicjatyw tego typu wpływa na proces pojednania tworzący wspólne więzi transgraniczne w zakresie społecznym i gospodarczym<sup>1</sup>. Zdaniem Izabeli Zabielskiej wyrażonym w artykule *Transgraniczna współpraca regionów* problematykę transgraniczności można rozpatrywać w różnych perspektywach, gdyż relacje transgraniczne zachodzą w wielu wymiarach od globalnego poprzez subregionalny do lokalnego. Stają się one źródłem wielu powiązań w takich obszarach, jak: gospodarka, handel, finanse, bezpieczeństwo, rolnictwo, turystyka czy ekologia. Owa współpraca dotyczyć może poszczególnych szczebli podziału terytorialnego, jak również różnych dziedzin ich rozwoju społeczno-gospodarczego. Dodaje jednocześnie, że współpraca wymaga zaangażowania podmiotów w niej uczestniczących, które doprowadzi do dialogu dotyczącego tworzenia sieci powiązań umożliwiających współdziałanie, znoszenie barier, a także rozwiązywanie codziennych problemów granicznych. Kooperacja ma na celu podnoszenie poziomu jakości życia, wyrównywanie dysproporcji gospodarczych i społecznych, popieranie idei jedności europejskiej i współdziałania międzynarodowego, jak i przezwyciężanie negatywnych stereotypów etnicznych, umacnianie poczucia wspólnoty oraz kształtowanie i umacnianie nawyków współpracy. Wśród szeregu definicji współpracy transgranicznej w literaturze przedmiotu spotkamy się również z postrzeganiem jej jako formy uspołecznienia stosunków zewnętrznych państw, która włącza społeczności obszarów przygranicznych w stosunki międzynarodowe oraz jest drogą dochodzenia do społeczeństwa otwartego, uczy tolerancji wobec odmienności kulturowej, etnicznej i religijnej<sup>2</sup>. W nurt rozważań teoretycznych włączył się także Roman Szul, który w artykule *Uwarunkowania lokalnej współpracy transgranicznej* współpracę transgraniczną z jednej strony postrzega jako zinstytucjonalizowane współdziałanie władz i innych instytucji, zlokalizowanych po obu stronach granicy państwowej, z drugiej natomiast jako współdziałanie, włączając w to nieregularne kontakty na przykład handlowe, turystyczne czy inne<sup>3</sup>. Inni badacze omawianą współpracę postrzegają jako element współpracy międzynarodowej, którą można postrzegać jako wszelkiego rodzaju pokojowe, międzynarodowe stosunki, mające na celu wzajemne korzyści. Obok kształtowania dobrego sąsiedztwa istotnym celem takich relacji jest pokonywanie negatywów peryferyjnego dotąd położenia obszarów przygranicznych, jak również wykorzystanie szans rozwojowych wynikających z bliskości sąsiedniego kraju. W Europejskiej Konwencji Ramowej współpraca transgraniczna rozumiana jest jako wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch

<sup>1</sup> R. Radek, *Znaczenie współpracy transgranicznej w rozwoju społeczności lokalnych i regionalnych polskiego pogranicza*, Uniwersytet Śląski, Katowice 2011, s. 59.

<sup>2</sup> I. Zabielska, *Transgraniczna współpraca regionów*, [w:] R. Kisiel, M. Wojarska (red.), *Wybrane aspekty rozwoju regionalnego*, Fundacja „Wspieranie i Promocja Przedsiębiorczości na Warmii i Mazurach”, Olsztyn 2013, s. 50.

<sup>3</sup> R. Szul, *Uwarunkowania lokalnej współpracy transgranicznej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2001, nr 2(2), t. I.

lub większej liczby umawiających się stron<sup>4</sup>. Należy pamiętać, że współpraca ta dąży do łagodzenia niekorzystnych skutków istnienia granicy i przewyższania skutków położenia regionu granicznego na obrzeżach państw w celu poprawy warunków życia ludności.

Trzeba zdawać sobie sprawę z faktu, iż dążenia państw Europy Środkowej i Wschodniej do realizacji społecznych i gospodarczych aspiracji mieszkańców po obu stronach granicy rozpoczęły się znacznie później. Eskalacja zainteresowania współpracą transgraniczną następowała wraz z rozwojem procesów integracyjnych. Podjęte w 1989 roku zmiany systemu politycznego i ekonomicznego rozpoczęły proces przemian w Polsce. Przeobrażeniom uległy zarówno priorytety polityki wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Jednym z fundamentalnych wówczas celów był proces integracji z państwami członkowskimi Wspólnot Europejskich. Już 16 grudnia 1991 roku Polska zawarła Układ Europejski, czyli układ o stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotami Europejskimi, który wszedł w życie 1 lutego 1994 roku. Jednym z mechanizmów umożliwiających podjęcie przebudowy państwa był program Phare (ang. *Poland-Hungary Assistance for Restructuring of their Economies* – Polsko-Węgierski Program na rzecz Restrukturyzacji Gospodarki). Należy zauważyć, że przez pierwszy okres transformacji systemowej w Polsce był on najistotniejszym programem bezzwrotnej pomocy Wspólnot Europejskich. Trzy lata później zainaugurowano proces negocjacji akcesyjnych, który zakończył się ogromnym sukcesem Polski, czyli przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku. Istotny jest fakt, że członkostwo osiągnięto przy ogromnej akceptacji polskiego społeczeństwa, które od tamtego czasu jest jednym z najwyższych wśród wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej. Pierwsze doświadczenia polsko-niemieckiego pogranicza w zakresie współpracy transgranicznej związane są z realizacją programu Phare CBC, wejście do Unii Europejskiej spowodowało, że region przygraniczny polsko-niemieckiego pogranicza realizował swe przygraniczne aspiracje przy zaangażowaniu Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III A, natomiast od 2007 roku instrument ten został zastąpiony Europejską Współpracą Terytorialną, która sukcesywnie i z sukcesami przyczynia się do pogłębiania polsko-niemieckich relacji w bardzo różnych aspektach działalności prowadzonej przez społeczność pogranicza<sup>5</sup>.

## Program INTERREG III a Lubuskie–Brandenburgia w latach 2004–2006

Pierwszy dokument programowy Lubuskie–Brandenburgia, określający ramy współpracy w tym rejonie pogranicza polsko-niemieckiego na lata 2000–2006 został zatwierdzony przez Komisję Europejską dnia 19 września 2001 roku. Jego podstawowym celem było zniwelowanie barier gospodarczych oraz społecznych po obu stronach granicy, a także wspieranie procesu zacieśniania kooperacji pomiędzy Polską a Niemcami. Program powstał w efekcie szerokiej współpracy na zasadach partnerskich pomiędzy przedstawicielami władz województwa lubuskiego oraz Brandenburgii. Na tej podstawie wypracowana została strategia uwzględniająca

<sup>4</sup> Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, Dz. U. 1993, nr 61, poz. 287.

<sup>5</sup> Zob. więcej W. Sługocki, *Polityka regionalna Unii Europejskiej a rozwój polskich regionów – studium przypadku*, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2013, s. 95–101.

interesy gmin po obu stronach granicy. Jednak w tym okresie nie była jeszcze znana data wschodniego rozszerzenia Unii Europejskiej. W roku 2004 Rzeczpospolita Polska stała się pełnoprawnym członkiem Wspólnoty Europejskiej. Fakt ten otworzył nowe możliwości rozwojowe współpracy województwa lubuskiego z Brandenburgią na pograniczu.

Nowy wymiar kooperacji został uaktualniony i dookreślony w ramach *Programu Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III a Polska (Województwo Lubuskie) – Kraj Związkowy Brandenburgia 2000–2006*, zatwierdzony na posiedzeniu Komitetu Monitorującego dnia 12 grudnia 2003 roku<sup>6</sup>.

Obszar wsparcia w ramach INTERREG III a dla lubusko-brandenburskiego pogranicza obejmował po stronie niemieckiej powiaty Märkisch-Oderland, Oder-Spree i Spree-Neiße oraz miasta wydzielone Frankfurt nad Odrą i Cottbus. Natomiast po stronie polskiej w województwie lubuskim należały do niego miasta na prawach powiatów Gorzów Wielkopolski i Zielona Góra, a także powiaty: gorzowski, sulęciński, międzyrzecki, nowosolski, słubicki, strzelecko-drezdenecki, sulęciński, świebodziński, wschowski, zielonogórski, żagański oraz żarski (rys. 1).



Rysunek 1. Obszar wsparcia programów Lubuskie–Brandenburgia w latach 2004–2020

Źródło: <http://pl.plbb.eu/index/> [dostęp: 29.12.2016].

<sup>6</sup> Zob. *Program Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III a Polska (Województwo Lubuskie) – Kraj Związkowy Brandenburgia 2000–2006*, CCI 2000 CB 16 0 PC 005 (dalej: *INTERREG III a*) oraz *Uzupełnienie Programowe Programu Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III a Polska (Województwo Lubuskie) – Kraj Związkowy Brandenburgia 2004–2006*, [www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl) [dostęp: 29.12.2016].



Celem nadrzędnym na lata 2004–2006 Programu INTERREG III a dla województwa lubuskiego i kraju związkowego Brandenburgia było zapewnienie harmonijnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Natomiast do celów szczegółowych zaliczono: wzrost rozwoju gospodarczego obszaru przygranicznego, obszar tranzytowy zorientowany na transport i przepływ towarów, nowoczesna i wydajna infrastruktura regionalna, ochrona zasobów naturalnych i poprawa stanu środowiska naturalnego, rozwój i przekształcenie rolnictwa oraz terenów wiejskich w istotny czynnik gospodarczy regionu granicznego, obniżenie stopy bezrobocia i rozwój potencjału wykwalifikowanych kadr pracowników jako optymalne przygotowanie obszaru granicznego do przystąpienia Polski do UE, a także stworzenie dobrze funkcjonujących sieci współpracy transgranicznej na poziomie regionalnym<sup>7</sup>. Przedstawiony cel nadrzędny oraz cele szczegółowe zostały osiągnięte poprzez realizację projektów w ramach 8 osi priorytetowych (tab. 1)<sup>8</sup>.

**Tabela 1. Wykorzystanie środków Programu INTERREG III a Lubuskie–Brandenburgia 2004–2006 po stronie polskiej**

Lp.	Priorytet	Liczba projektów	Środki UE (euro)	Projekty wycofane
1	Współpraca gospodarcza i wspieranie MŚP	12	1 200 517,10	3
2	Rozwój infrastruktury	23	16 064 463,53	1
3	Środowisko naturalne	23	11 028 463,00	–
4	Rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich	10	1 044 859,50	–
5	Szkolenia i zatrudnienie	10	1 605 319,63	–
6	Współpraca	2	2 103 379,00	–
7	Szczególne wsparcie regionów graniczących z krajami przystępującymi do UE	–	–	–
8	Pomoc techniczna	34	1 082 624,21	2
Razem		114	34 129 625,97	6
Razem po wycofaniu projektów		108	33 445 413,38	

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdanie końcowe z realizacji Programu INTERREG III A Polska (woj. lubuskie) – Brandenburgia 2000–2006 współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w województwie lubuskim (część polska)*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011, s. 14.

Całkowita wartość alokacji środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego dla Programu INTERREG III a Polska–Brandenburgia w okresie 2004–2006 wynosiła 30,05 mln euro. Od początku realizacji programu w województwie lubuskim zatwierdzono do realizacji ogółem 114 projektów na łączną kwotę dofinansowania przekraczającą wartość 34,13 mln euro. Natomiast po wycofaniu się 6 beneficjentów liczba realizowanych projektów zmniejszyła się do 108, a ich wartość wyniosła 33,45 mln euro (por. tab. 1). Według danych końcowych ze stycznia 2011 roku ostatecznie na realizację

<sup>7</sup> Zob. *Program Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III a...*, dz. cyt., s. 36–39.

<sup>8</sup> Zob. szczegółowo na temat realizacji Programu INTERREG III a Lubuskie–Brandenburgia: *Raport Końcowy. Badanie ewaluacyjne ex-post efektów transgranicznej współpracy polskich regionów w okresie 2004–2006*, Centrum Rozwoju Społeczno-Gospodarczego, Warszawa 2010.

wyżej wymienionych projektów zatwierdzono łącznie 32,59 mln euro wydatków kwalifikowalnych z EFRR, zaś wartość całkowita projektów wyniosła 45,71 mln euro<sup>9</sup>.

W programie przewidziano także finansowanie przedsięwzięć w ramach Funduszu Małych Projektów (Priorytet 6 – Współpraca). Warto wskazać, że inicjatywa powołania na pograniczu polsko-niemieckim euroregionów pojawiła się w pierwszej połowie lat 90. XX wieku. 21 września 1993 roku podpisana została polsko-niemiecka umowa powołująca do życia Euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr (Euroregion S-N-B)<sup>10</sup>. Obecnie Euroregion ten po stronie polskiej obejmuje powiaty i tworzące je gminy południowej i środkowej części województwa lubuskiego: krośnieński, nowosolski, świebodziński, wschowski, zielonogórski, żagański, żarski, a także gminy Cybinka i Torzym (powiat słubicki) oraz gminę Zbąszyń z województwa wielkopolskiego. Powierzchnia po stronie polskiej wynosi ogółem 8709 km<sup>2</sup>, zamieszkuje ją ponad 654 tys. osób. Natomiast po stronie niemieckiej euroregion ten obejmuje 1812 km<sup>2</sup> terytorium powiatu Sprewa-Nysa oraz miasto Cottbus (rys. 2), zamieszkałe ogółem przez 229 tys. osób.



**Rysunek 2. Euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr**

Źródło: <http://euroregion-snb.pl/> [dostęp: 28.12.2016].

<sup>9</sup> Sprawozdanie końcowe z realizacji Programu INTERREG III A Polska (woj. lubuskie) – Brandenburgia 2000–2006 współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w województwie lubuskim (część polska), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.

<sup>10</sup> Zob. Umowa o utworzeniu „Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr” zawarta między Stowarzyszeniem Gmin Rzeczypospolitej Polskiej „Euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr” a Stowarzyszeniem „Euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr” z dnia 21 września 1993 roku, [http://pliki.euroregion-snb.pl/umowa\\_snb.pdf](http://pliki.euroregion-snb.pl/umowa_snb.pdf) [dostęp: 28.12.2016].

Natomiast 21 grudnia 1993 roku przedstawiciele Stowarzyszenia Środkowa Odra (Mittlere Oder), Stowarzyszenia Gmin Lubuskich Pogranicze oraz Związku Gmin Gorzowskich podpisali Umowę o utworzeniu Euroregionu Pro Europa Viadrina<sup>11</sup>. Do polskiej części Euroregionu Pro Europa Viadrina należy obecnie 28 gmin oraz 3 powiaty, zajmujące obszar 5737 km<sup>2</sup> i zamieszkałe przez 374 tys. osób. Natomiast niemiecka część obejmuje m.in. miasto Frankfurt nad Odrą oraz powiaty Märkisch Oderland i Oder-Spree, o łącznej powierzchni 4726 km<sup>2</sup>, zamieszkałe przez 449 tys. osób (rys. 3).



**Rysunek 3. Euroregion Pro Europa Viadrina**

Źródło: <http://euroregion-viadrina.pl/> [dostęp: 28.12.2016].

Oba euroregiony na pograniczu polsko-niemieckim w województwie lubuskim dążą między innymi do budowania dobrosąsiedzkich relacji pomiędzy Polską a Niemcami, skutecznego wykorzystania potencjału gospodarczego pogranicza na rzecz podnoszenia jakości życia mieszkańców, a także wspierania idei integracji europejskiej. Ponadto wspierają wszelkie inicjatywy kooperacji polsko-niemieckiej na rzecz wykorzystania funduszy europejskich i wzmocnienia współpracy jednostek samorządu terytorialnego w wymiarze transgranicznym<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Por. *Umowa o powstaniu Euroregionu „Pro Europa Viadrina”* z dnia 21 grudnia 1993 roku, uzupełniona dnia 6 czerwca 1998 roku, [http://euroregion-viadrina.pl/files/umowa\\_o\\_powstaniu\\_euroregionu.pdf](http://euroregion-viadrina.pl/files/umowa_o_powstaniu_euroregionu.pdf) [dostęp: 28.12.2016].

<sup>12</sup> Zob. H. Dmochowska (red.), *Euroregiony w nowym podziale terytorialnym Polski*, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Warszawa–Wrocław 1999, s. 115–154; J. P. Gwizdała,

W latach 2004–2006 Instytucja Pośrednicząca zawarła 2 umowy z euroregionami na terenie województwa lubuskiego na wartość dofinansowania 2,1 mln euro. W ramach FMP realizowano polsko-niemieckie mikroprojekty, które miały na celu wzmacnianie i pogłębianie współpracy euroregionalnej. W Euroregionie Pro Europa Viadrina w omawianym przedziale czasowym złożono 246 wniosków aplikacyjnych, z czego podpisano 211 umów i rozliczono 210. Natomiast w Euroregionie Sprewa-Nysa-Bóbr odnotowano 347 wniosków aplikacyjnych, z czego podpisano i zrealizowano 255 umów. Do końca roku 2008 w obu lubuskich euroregionach nastąpiło rozliczenie otrzymanego dofinansowania w 100%<sup>13</sup>.

## Program Współpracy Transgranicznej Lubuskie-Brandenburgia 2007–2013

W perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2007–2013 Rzeczypospolita Polska oraz Republika Federalna Niemiec po raz pierwszy jako pełnoprawni członkowie Wspólnoty przygotowały w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT) Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej (POWT) dla województwa lubuskiego oraz kraju związkowego Brandenburgia, który został zatwierdzony 25 marca 2008 roku<sup>14</sup>.

Główny cel POWT Lubuskie–Brandenburgia to: „Pokonywać granice: redukcja niedogodności spowodowanych położeniem przygranicznym i wspólny rozwój regionu Polska (Województwo Lubuskie) – Brandenburgia”<sup>15</sup>. Był on realizowany dzięki osiągnięciu trzech celów szczegółowych: poprawie uwarunkowań infrastrukturalnych oraz stanu środowiska, rozbudowie powiązań gospodarczych oraz współpracy sektorów gospodarki i nauki, a także wspieraniu dalszego rozwoju zasobów ludzkich i rozbudowie transgranicznej kooperacji<sup>16</sup>. Obszar wsparcia był tożsamy terytorialnie z tym, który został wskazany dla Programu INTERREG III a w latach 2004–2006 (por. rys. 1).

W perspektywie finansowej 2007–2014 uzyskanie dofinansowania zależało od spełnienia czterech podstawowych warunków. Po pierwsze, projekty powinny być realizowane wspólnie przez partnerów ze strony polskiej oraz niemieckiej, a także spełniać dwa spośród czterech wymienionych kryteriów: wspólne przygotowanie, wspólna realizacja, wspólny personel lub wspólne finansowanie projektu. Po drugie, w planowanym przedsięwzięciu powinno uczestniczyć minimum dwóch partnerów, w tym po jednym z Polski oraz Niemiec. Po trzecie, zgłaszane inicjatywy powinny mieć profil transgraniczny. Wreszcie po czwarte, planowane działania powinny być zlokalizowane na obszarze wsparcia programu.

---

*Euroregiony jako forma współpracy transgranicznej w Europie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 885, s. 449–458.

<sup>13</sup> Tamże, s. 18–19. Por. M. Dziembała, *Inicjatywa wspólnotowa INTERREG jako instrument wspierania spójności terytorialnej poszerzonej Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego” 2014, nr 2, s. 323–347.

<sup>14</sup> *Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej Polska (Województwo Lubuskie) – Brandenburgia 2007–2013, zatwierdzony 25 marca 2008 roku*, [http://pl.plbb.eu/files/?id\\_plik=6245](http://pl.plbb.eu/files/?id_plik=6245) [dostęp: 29.12.2016], dalej: POWT Lubuskie–Brandenburgia.

<sup>15</sup> Tamże, s. 38.

<sup>16</sup> Tamże, s. 39–40.

Dofinansowanie Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska (Województwo Lubuskie) – Brandenburgia 2007–2013 pochodziło z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Całkowity budżet Programu zaplanowano na poziomie 146,47 mln euro, z czego 124,5 mln euro stanowiły środki EFRR. Maksymalne dofinansowanie dla projektów ustalono na maksymalnym poziomie 85% wydatków kwalifikowalnych projektu zarówno dla beneficjentów po stronie polskiej, jak i po stronie niemieckiej<sup>17</sup>.

W latach 2007–2013 utrzymane zostało dofinansowanie przedsięwzięć w ramach Funduszu Małych Projektów. Nowością w odniesieniu do INTERREG III a było wprowadzenie wsparcia dla tzw. projektów sieciowych (PS). Oba typu operacji powinny cechować się wzmacnianiem oraz inicjowaniem procesów wymiany informacji, komunikacji oraz współpracy pomiędzy mieszkańcami, stowarzyszeniami oraz urzędami lubusko-brandenburskiego pogranicza polsko-niemieckiego. Ponadto miały one na celu wzmacnianie tożsamości oraz poziomu identyfikacji terytorialnej osób zamieszkujących obszar wsparcia programu. Maksymalną wartość dofinansowania z EFRR dla projektów FMP wyznaczono na poziomie 15 tys. euro i odpowiednio dla inicjatyw PS – 51 tys. euro. Za wdrażanie Funduszu Małych Projektów, a także projektów sieciowych odpowiedzialne są biura euroregionów: Pro Europa Viadrina oraz Sprewa-Nysa-Bóbr<sup>18</sup>.

**Tabela 2. Wartość projektów zrealizowanych w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Lubuskie–Brandenburgia 2007–2013**

Lp.	Prioritytet	Liczba projektów	Wartość (mln euro)
1	Wspieranie infrastruktury oraz poprawa stanu środowiska	56	90,00
2	Wspieranie powiązań gospodarczych oraz współpracy	18	14,00
3	Wspieranie dalszego rozwoju zasobów ludzkich i transgranicznej kooperacji	13	19,00
3.2	Fundusz Małych Projektów i Projektów Sieciowych	8	26,00
4	Pomoc techniczna	11	8,90
Razem		106	157,90

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raport ewaluacyjny. Efekty realizacji Programu Współpracy Transgranicznej Polska (Województwo Lubuskie) – Brandenburgia 2007–2013, Warszawa 2015, s. 11–15.

W ramach POWT Lubuskie–Brandenburgia 2007–2013 zrealizowano łącznie 106 dużych projektów o łącznej wartości 157,9 mln euro, w tym 11 projektów w ramach osi priorytetowej IV – Pomoc Techniczna na kwotę 8,9 mln euro, a także zawarto osiem umów o dofinansowanie na realizację przedsięwzięć w ramach FMS i PS o wartości 26,0 mln euro (zob. szczegółowo tab. 2)<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Zob. J. Flakowski, W. Sługocki, *Polsko-niemieckie pogranicze w programach Europejskiej Współpracy Transgranicznej*, „Rocznik Lubuski” 2012, nr 1, s. 186–190.

<sup>18</sup> *Raport końcowy w ramach badania ewaluacyjnego pt. „Ocena skuteczności systemu wdrażania Funduszu Małych Projektów i Projektów Sieciowych w Programie Operacyjnym Współpracy Transgranicznej Polska (Województwo Lubuskie) – Brandenburgia 2007–2013, w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej”*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Szczecin 2010, s. 9–10.

<sup>19</sup> Por. *Raport ewaluacyjny. Efekty realizacji Programu Współpracy Transgranicznej Polska (Województwo Lubuskie) – Brandenburgia 2007–2013*, Warszawa 2015, s. 11.

## Program INTERREG V a Brandenburgia–Polska 2014–2020

Program Współpracy INTERREG V a Brandenburgia–Polska 2014–2020<sup>20</sup> jest realizowany w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Został opracowany wspólnie przez przedstawicieli Brandenburgii oraz województwa lubuskiego i przyjęty w Poczdamie dnia 18 grudnia 2014 roku. Kolejno zatwierdzony został przez Komisję Europejską 21 października 2015 roku. W dokumencie ukazana została analiza warunków strukturalnych, a także społeczno-ekonomicznych obszaru wsparcia. Ponadto przedstawiono wspólną strategię interwencji dla okresu programowania w perspektywie roku 2020 oraz główne zasady realizacji programu. Szczegółowa alokacja środków przeznaczonych na realizację poszczególnych osi priorytetowych przedstawiona jest w poniższej tabeli.

**Tabela 3. Finansowanie Programu INTERREG V a Brandenburgia–Polska 2014–2020 w mln euro**

Lp.	Oś priorytetowa	Wkład UE	Wkład krajowy	Razem
1	Wspólne zachowanie i korzystanie z dziedzictwa naturalnego i kulturowego	32,05	5,66	37,71
2	Połączenie z Sieciami Transeuropejskimi oraz trwałe i zrównoważony transport	19,03	3,36	22,39
3	Wzmocnienie transgranicznych zdolności i kompetencji	10,02	1,77	11,79
4	Integracja mieszkańców i współpraca administracji,	33,05	5,83	38,88
4a	w tym Fundusz Małych Projektów	16,00	–	–
5	Pomoc techniczna	6,01	1,06	7,07
Razem		100,16	17,68	117,84

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Program Współpracy INTERREG V a Brandenburgia–Polska 2014–2020 w ramach celu „Europejska Współpraca Terytorialna” Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR)*, Poczdam 18.12.2014, <http://interregva-bb-pl.eu/> [dostęp: 30.12.2016], s. 68.

Ideą przewodnią INTERREG V a Brandenburgia–Lubuskie na lata 2014–2020 jest „transgraniczny rozwój wspólnego obszaru wsparcia w kierunku zintegrowanej, trwałej i wysoce atrakcyjnej przestrzeni życiowej i gospodarczej, dysponującej dobrze rozwiniętą infrastrukturą sieciową i oferującej lepsze warunki i jakość życia”<sup>21</sup>.

Do podstawowych zasad programu zalicza się: udział co najmniej po jednym partnerze ze strony niemieckiej oraz polskiej, wyznaczenie beneficjenta wiodącego, odpowiedzialnego za realizację projektu, założenia planowanego przedsięwzięcia powinny wpisywać się w jedną z wyznaczonych osi priorytetowych, a także tworzyć wartość dodaną dla wymiaru transgranicznego. Ponadto partnerzy aplikujący o środki z INTERREG V a zobowiązani są do wypełnienia minimum trzech z czterech kryteriów, do których należą: wspólne przygotowanie projektu (obowiązkowe), wspólna realizacja projektu (obowiązkowe), wspólne

<sup>20</sup> *Program Współpracy INTERREG V a Brandenburgia–Polska 2014–2020 w ramach celu „Europejska Współpraca Terytorialna” Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR)*, Poczdam 18.12.2014, <http://interregva-bb-pl.eu/> [dostęp: 30.12.2016], dalej: INTERREG V a Brandenburgia–Polska.

<sup>21</sup> Tamże, s. 14.



finansowanie projektu i/lub wspólny personel. Wysokość dofinansowania wynosi maksymalnie 85% wartości wydatków kwalifikowalnych w projekcie.

W ramach Programu Współpracy Brandenburgia–Lubuskie na realizację przedsięwzięć Funduszu Małych Projektów przeznaczono 16 mln euro w ramach Osi Priorytetowej nr 4. Analogicznie do poprzednich programów zadanie to będzie realizowane przez euroregiony: Sprewa-Nysa-Bóbr oraz Pro Europa Viadrina. Maksymalny poziom dofinansowania dla pojedynczego przedsięwzięcia utrzymano na poziomie 85% wartości wydatków kwalifikowalnych, ale nie więcej niż 15 tys. euro. Jednak w przypadkach szczególnie uzasadnionych wartość dofinansowania może zostać zwiększona do kwoty 25 tys. euro.

Według danych na dzień 31 grudnia 2016 roku w pierwszym naborze INTERREG V a Brandenburgia–Lubuskie dofinansowanie uzyskało łącznie 15 przedsięwzięć, a kwota wsparcia wyniosła 19,31 mln euro, w tym trzy projekty dotyczące infrastruktury z dofinansowaniem 11,31 mln euro oraz 12 projektów z zakresu integracji z dofinansowaniem na poziomie 8 mln euro. Obecnie trwa nabór projektów do dwóch osi priorytetowych – 1 i 3. Termin składania aplikacji upływa 13 stycznia 2017 roku<sup>22</sup>.

## Bibliografia

Czekaj M. (red.), *Euroregiony na granicach Polski 2007*, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Wrocław 2007.

Dmochowska H. (red.), *Euroregiony w nowym podziale terytorialnym Polski*, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Warszawa–Wrocław 1999.

Dziembała M., *Inicjatywa wspólnotowa INTERREG jako instrument wspierania spójności terytorialnej poszerzonej Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego” 2014, nr 2.

Eckert M., Ślugoński W., *Od współpracy transgranicznej i stopniowej integracji ku regionowi polsko-niemieckiemu*, [w:] G. Wyder, T. Nodzyński (red. nauk.), *Polacy – Niemcy – Pogranicze: studia historyczne*, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2006.

*Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi*, Dz. U. 1993, nr 61, poz. 287.

Flakowski J., Ślugoński W., *Polsko-niemieckie pogranicze w programach Europejskiej Współpracy Transgranicznej*, „Rocznik Lubuski” 2012, nr 1.

Gwizdała J. P., *Euroregiony jako forma współpracy transgranicznej w Europie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 885.

Mrówka B., Żukowska M., *Zakończenie działań Phare w Polsce. Wybrane elementy ewaluacji programu wsparcia dla polskiej transformacji i przygotowań przedakcesyjnych*, „Studia Europejskie” 2008, nr 2.

*Program Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III a Polska (Województwo Lubuskie) – Kraj Związkowy Brandenburgia 2000–2006*, CCI 2000 CB 16 0 PC 005, [www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl) [dostęp: 29.12.2016].

---

<sup>22</sup> Dane z: Serwis Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, [www.ewt.gov.pl](http://www.ewt.gov.pl) [dostęp: 31.12.2016].

*Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej Polska (Województwo Lubuskie) – Brandenburgia 2007–2013*, zatwierdzony 25 marca 2008 roku, [http://pl.plbb.eu/files/?id\\_plik=6245](http://pl.plbb.eu/files/?id_plik=6245) [dostęp: 29.12.2016].

*Program Współpracy INTERREG V a Brandenburgia–Polska 2014–2020 w ramach celu „Europejska Współpraca Terytorialna” Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR)*, Poczdam 18.12.2014, <http://interregva-bb-pl.eu/> [dostęp: 30.12.2016].

Radek R., *Znaczenie współpracy transgranicznej w rozwoju społeczności lokalnych i regionalnych polskiego pogranicza*, Uniwersytet Śląski, Katowice 2011.

*Raport ewaluacyjny. Efekty realizacji Programu Współpracy Transgranicznej Polska (Województwo Lubuskie) – Brandenburgia 2007–2013*, Warszawa 2015.

*Raport Końcowy. Badanie ewaluacyjne ex-post efektów transgranicznej współpracy polskich regionów w okresie 2004–2006*, Centrum Rozwoju Społeczno-Gospodarczego, Warszawa 2010.

*Raport końcowy w ramach badania ewaluacyjnego pt. „Ocena skuteczności systemu wdrażania Funduszu Małych Projektów i Projektów Sieciowych w Programie Operacyjnym Współpracy Transgranicznej Polska (Województwo Lubuskie) – Brandenburgia 2007–2013, w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej”*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Szczecin 2010.

Serwis Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, [www.ewt.gov.pl](http://www.ewt.gov.pl) [dostęp: 31.12.2016].

Sługocki W., *European Territorial Cooperation – the new deal 2014–2020*, [w:] J. Babiak (red.), *Studies of economic and social processes. Contemporary Economic and Social Problems*, Wydawnictwo Wielkopolskiej Wyższej Szkoły Społeczno-Ekonomicznej w Środzie Wielkopolskiej, Poznań–Środa Wielkopolska 2013.

Sługocki W., *Polityka regionalna Unii Europejskiej a rozwój polskich regionów – studium przypadku*, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2013.

Sługocki W., *Polsko-niemieckie pogranicze wobec finansowego wsparcia programami Unii Europejskiej*, „Studia Zachodnie” 2004, nr 7.

Sługocki W., *Program Phare CBC elementem społeczno-gospodarczej aktywizacji obszarów przygranicznych*, [w:] A. Stelmach (red.), *Przemiany polityczne w Polsce a integracja z Unią Europejską*, Wydawnictwo Naukowe INPiD UAM, Poznań 2001.

*Sprawozdanie końcowe z realizacji Programu INTERREG III A Polska (woj. lubuskie) – Brandenburgia 2000–2006 współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w województwie lubuskim (część polska)*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.

Szul R., *Uwarunkowania lokalnej współpracy transgranicznej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2001, nr 2(2), t. I.

*Umowa o powstaniu Euroregionu „Pro Europa Viadrina” z dnia 21 grudnia 1993 roku, uzupełniona dnia 6 czerwca 1998 roku*, [http://euroregion-viadrina.pl/files/umowa\\_o\\_powstaniu\\_euroregionu.pdf](http://euroregion-viadrina.pl/files/umowa_o_powstaniu_euroregionu.pdf) [dostęp: 28.12.2016].

*Umowa o utworzeniu „Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr” zawarta między Stowarzyszeniem Gmin Rzeczypospolitej Polskiej „Euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr” a Stowarzyszeniem „Euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr” z dnia 21 września 1993 roku*, [http://pliki.euroregion-snb.pl/umowa\\_snb.pdf](http://pliki.euroregion-snb.pl/umowa_snb.pdf) [dostęp: 28.12.2016].

*Uzupełnienie Programowe Programu Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III a Polska (Województwo Lubuskie) – Kraj Związkowy Brandenburgia 2004–2006*, [www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl) [dostęp: 29.12.2016].

Zabielska I., *Transgraniczna współpraca regionów*, [w:] R. Kisiel, M. Wojarska (red.), *Wybrane aspekty rozwoju regionalnego*, Fundacja „Wspieranie i Promocja Przedsiębiorczości na Warmii i Mazurach”, Olsztyn 2013.

## Streszczenie

### Współpraca transgraniczna województwa lubuskiego i Kraju Związkowego Brandenburgia

Artykuł przedstawia doświadczenia we współpracy transgranicznej na pograniczu polsko-niemieckim pomiędzy Krajem Związkowym Brandenburgia i województwem lubuskim w latach 2000–2014, a także w perspektywie roku 2020. Po pierwsze, zarysowano proces powstawania euroregionów Sprewa-Nysa-Bóbr oraz Pro Europa Viadrina, a także ich pierwsze doświadczenia we wdrażaniu przedsięwzięć ze środków tzw. Funduszu Małych Projektów. Po drugie, opisano specyfikę finansowania projektów w tym rejonie pogranicza polsko-niemieckiego dzięki wykorzystaniu Programu INTERREG III a Brandenburgia–Polska (Województwo Lubuskie) 2000–2006. Wreszcie po trzecie, scharakteryzowane zostały: Programy Współpracy Transgranicznej Lubuskie–Brandenburgia 2007–2013 oraz Program Współpracy INTERREG V a Brandenburgia–Polska 2014–2020. Wykazano ponadto główne tendencje w ewolucji zakresu oraz form współpracy polsko-niemieckiej na przykładzie województwa lubuskiego i Brandenburgii w latach 2000–2016.

**Słowa kluczowe:** europejska współpraca terytorialna, pogranicza polsko-niemieckie, INTERREG, europejska współpraca transgraniczna, regiony

## Summary

### European cross-border cooperation between the Polish Lubuskie voivodship and German Brandenburg – twenty years of experience

The paper presents cross-border cooperation between Poland (Lubuskie) and Germany (Brandenburg) in the years 2000–2014, and also anticipates the nature of future cooperation up to 2020. First, the article delineates the process of forming the Euroregions Spree-Neisse-Bober and Pro Europa Viadrina, and describes their first experiences of implementing projects utilising funds from the so-called Small Projects Fund. Second, the article describes the specifics of funding projects in this Polish-German border region through the INTERREG IIIa Brandenburg-Poland (Lubuskie Voivodship) 2000–2006 Program. Third, the article describes the following programs: the Lubuskie-Brandenburg Cross-Border Cooperation Program 2007–2013 and the INTERREG Va Brandenburg-Poland Cooperation Program 2014–2020. In addition, the article outlines the main evolutionary tendencies in the scope and forms of Polish-German cooperation, using the example of the Lubuskie Voivodship and Brandenburg in the years 2000–2016.

**Keywords:** European Territorial Cooperation, Polish-German borderland, INTERREG, European Cross-Border cooperation, regions

# Zasady przygotowania prac do publikacji w Wydawnictwie AHE w Łodzi

1. Publikacja powinna być złożona w formie elektronicznej (\*.doc i \*.rtf) oraz w postaci wydruku papierowego. W przypadku dużych objętościowo plików prosimy o spakowanie w formatach .zip lub .rar.
2. Obydwie wersje publikacji powinny być tożsame, tj. wszelkie poprawki na wydruku powinny być naniesione w pliku przez autora.
3. Tekst artykułu powinien być znormalizowany w formacie A4 (30 wierszy na stronie, 60 znaków w wierszu), marginesy: prawy 35 mm, pozostałe – 30 mm, interlinie: 1,5 wiersza, wydrukowane czcionką Times New Roman 12 p.
4. Rysunki i tabele w zapisie komputerowym powinny być dostosowane do formatu publikacji B5 (maks. wymiary 130 × 190 mm).
5. Do artykułu należy dołączyć krótkie streszczenie (5–8 wierszy) w języku polskim i angielskim oraz angielskie tłumaczenie tytułu artykułu, ponadto pięć haseł kluczowych określających zawartość artykułu oraz bibliografię, sporządzoną w układzie alfabetycznym, według następującego wzoru:

Wzór podawania publikacji w bibliografii na końcu tekstu:

Nazwisko i inicjał imienia autora (rok wydania), *tytuł*, nazwa wydawnictwa, miejsce wydania, numery stron, np.:

Jaworski M. (1997), *Język polski. Gramatyka i ortografia. Podręcznik dla klasy V szkoły podstawowej*, WSiP, Warszawa. [→ jeśli jest to publikacja zwarta (książka)]

Kołodziej A. (1974), *Poziom samoakceptacji a spostrzeganie postaw rodzicielskich*, „Psychologia Wychowawcza”, nr 2, s. 19–32. [→ jeśli jest to artykuł w czasopiśmie]

Wrześniewski K. (2000), *Psychologiczne uwarunkowania powstawania i rozwoju chorób somatycznych* (rozdz. 57), [w:] J. Strelau (red.), *Psychologia*, t. 3, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk. [→ jeśli jest to publikacja w pracy zbiorowej]

a w tekście:

(Jaworski, 1997: 17–26) lub np.: „według badań Kołodzieja (1974)...”.

6. Zalecane jest, aby bibliografia obejmowała wyłącznie pozycje cytowane w artykule.
7. Praca powinna być poprawna pod względem ortograficznym, stylistycznym, interpunkcyjnym itp. (poprawki naniesione w pliku).
8. Sposoby wyróżnień w tekście należy ograniczać do niezbędnego minimum: kursywa – do cytatów i wyrażen obcojęzycznych, wygrubienia – do podkreśleń własnych.

## TRANSFORMACJA – MODERNIZACJA – KONSOLIDACJA. POLSKA W LATACH 1989-2015

• **Andrzej K. Piasecki** Słowo wstępne • **Anna Janus, Radosław Kamiński** Samorządowe kolegia odwoławcze – geneza i perspektywy. Zarys problematyki • **Adrian Biela** Obywatel polski - reprezentant społeczeństwa wiedzy czy społeczeństwa informacji? • **Małgorzata Kmak** Zrównoważony rozwój w biznesie – wybrane aspekty • **Żaneta Mrożek** Bezpieczeństwo zdrowotne Polski na tle krajów Unii Europejskiej. Próba syntezy • **Piotr Kudaj** Geneza i bariery e-administracji w Polsce • **Anna Nyklewicz** Wpływ reform na funkcjonowanie szkolnictwa wyższego • **Sabina Sanetra-Półgrabi** Geneza, zadania i organizacja Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed zanieczyszczeniem • **Daria Małek** Wpływ rozwoju wybranych e-usług na poprawę jakości życia Polaków • **Edward Jakubowski, Andrzej Janecki** Poszukiwanie tożsamości narodowej młodego pokolenia III RP. Analiza porównawcza • **Andrzej K. Piasecki** Ewolucja referendum w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego • **Agnieszka Szczudlińska-Kanoś** Wyzwania polskiego systemu emerytalnego na przełomie XX i XXI wieku • **Jarosław Flakowski, Waldemar Sługocki** Współpraca transgraniczna województwa lubuskiego i Kraju Związkowego Brandenburgia – dwadzieścia lat doświadczeń



WYDAWNICTWO  
AKADEMII HUMANISTYCZNO-EKONOMICZNEJ  
W ŁODZI