ROCZNIK POLITOLOGICZNY

ISSN 2391-5110
vol. 14/2019

HOMO POLITICUS

ISSN 2391-5110

ROCZNIK POLITOLOGICZNY

vol. 14/2019

HOMO POLITICUS

Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi

Redaktor naczelny
prof. dr hab. Andrzej K. Piasecki

Redakcja tematyczna
dr hab. Radosław Kamiński (sekretarz redakcji)

Redakcja językowa
Ph. D. Michael Fleming (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)

Recenzenci
Lista recenzentów publikowana jest na stronie internetowej czasopisma
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 2019

ISSN 1896-1770
(wersja drukowana jest wersją pierwotną)

Wersja elektroniczna
e-ISSN 2391-5110
(numery stron zgodne z wersją drukowaną)

Korekta Iwona Cłapińska, Monika Poradecka
Skład DTP Monika Poradecka

Wydawnictwo Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi
90-212 Łódź, ul. Sterlinga 26
tel. +42 63 15 908
wydawnictwo@ahe.lodz.pl
www.wydawnictwo.ahe.lodz.pl

Spis treści

Anna Janus, Agnieszka Pawłowska
Respite care services in Poland – a new quality of social services in Poland 7

Joanna Filaber
Odpowiedzialność pozaprawna organów gminy w sferze bezpieczeństwa publicznego 17

Karolina Kichewko
Stosunki przemysłowe – zarys teorii 31

Patryk Chmielarz
Bitcoin a podział majątku wspólnego 43

Liliana Podwika
Analiza dotychczasowych doświadczeń w stosowaniu ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych i refleksje na przyszłość 59

Rafał Gałka
Fundusze unijne w realizacji zadań gminy na przykładzie Kalwarii Zebrzydowskiej w latach 2007–2013 73

Wiktoria Gadziała, Kinga Chrobak
Studencka świadomość prawna 85

Artur Lechowicz, Andrzej Młynarczykowski
Decentralizacja w programach partii politycznych w Sejmie IX kadencji 97

List of Contents

Anna Janus, Agnieszka Pawłowska
Respite care services in Poland – a new quality of social services in Poland 7

Joanna Filaber
Municipal non-legal responsibility in the sphere of public security 17

Karolina Kichewko
Industrial relations – Theoretical framework 31

Patryk Chmielarz
Bitcoin and property division 43

Liliana Podwika
Analysis of the application of the law on safety at mass events and reflections on the future 59

Rafał Gałka
European Union funds in the implementation of municipal tasks: The example of Kalwaria Zebrzydowska (2007–2013) 73

Wiktoria Gadziała, Kinga Chrobak
The legal awareness of students 85

Artur Lechowicz, Andrzej Młynarczykowski
Decentralisation in party manifestos (9th term Sejm) 97

Anna Janus https://orcid.org/0000-0001-9693-0429
University of Wrocław, Imago Foundation in Wrocław
Agnieszka Pawłowska
Imago Foundation in Wrocław

Respite care services in Poland – a new quality of social services in Poland

https://doi.org/10.25312/2391-5110.14/2019_01ajap

Summary

This article presents some of the first experiences of introducing *respite care* in Poland. The authors analyse the requirements of the service and its availability in Polish local authority areas. The "Respite Care Programme" appeared in Poland in 2019[1]. It gave Polish local authorities, for the first time, the opportunity to take advantage of solutions that have been implemented in Western democracies for many years. Drawing on their research, the authors analyse the problem in a substantive and practical way.

Keywords: social policy, people with disabilities, carers of people with disabilities, local services, respite care (short break)

Usługa opieki wytchnieniowej w Polsce – nowa jakość usług socjalnych w Polsce
Streszczenie

Artykuł przedstawia pierwsze doświadczenia związane z wprowadzeniem usługi przerwy wytchnieniowej w Polsce. Autorki dzielą się swoimi refleksjami w odniesieniu do analizy potrzeb i dostępności usługi w polskich samorządach. Program opieki wytchnieniowej pojawił się w Polsce w 2019 roku i pozwolił na wdrożenie rozwiązań

[1] Program „Opieka wytchnieniowa" 2019.

stosowanych w demokracjach zachodnich. Autorki analizują problem pod kątem merytorycznym, ale także praktycznym, odnosząc się do przeprowadzonych badań.

Słowa kluczowe: polityka socjalna, osoby z niepełnosprawnością, opiekunowie osób z niepełnosprawnością, usługi lokalne, opieka wytchnieniowa

Introduction

Policies for families with a disabled person requiring care is a public policy area that has become the subject of public debate in recent years thanks to grassroots social mobilisation of direct stakeholders. However, policy focuses on providing support to people who leavepaid work in order to provide care for loved ones, but ignorescarers' other needs[2]. This is not surprising, because many areas of social policy – both local and national – are not preceded by a sufficient assessment of needs.

Local social policy, created and implemented by local government on a local and regional scale, is an important element of social policy and, in some areas, the only way to influence the situation of the inhabitants of a given area. The fact that selected cases were handed over to local self-government institutions is the result of progressive decentralisation in the functioning of the state, which is reflected in the Constitution and, above all, the principle of subsidiarity declared in the Preamble to the Constitution. Thisstrengthens the rights of citizens and their communities. The subsidiarity principle implies a division of tasks between citizens and their communities – various social organisations, foundations and other entities – and the state. Tasks which are more complicated or impossible to implement at the local or regional level are allocated to the state[3].

Respite care is well-established in the support system for people with disabilities in Western Europe. Individual countries have developed a network of institutions and services for the so-called regenerative break, which allows carers of dependent persons to regenerate their strength and to achieve a better personal balance by relieving them of their care obligations for a period of time. Although the recipient of the service is a disabled person, the main purpose of the service is to provide carers with rest opportunities, which increases their level of social functioning and allows them to better fulfill their social roles. This prevents burnout and maintains the ability to be active. Carers are the main focus of respite services.

Carers or guardians (these are usually parents (or other immediate family)) face significant restrictions in their social functioning. They experience a sense of loneliness and a lack of alternatives to providing care themselves. This creates numerous psychological, physical,

[2] R. Bakalarczyk, *Polityka wsparcia rodzin z osobami niepełnosprawnymi. W cieniu wyroków Trybunału Konstytucyjnego i protestów społecznych*, http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-41572110-f790-484c-92f1-db5845173a14/c/R_Bakalarczyk_Polityka_wsparcia_rodzin_z_osobami_niepelnosprawnymi.pdf [access: 15.12.2019].

[3] E. Kulesza, *Lokalna polityka społeczna*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2013.

economic and social burdens[4]. It is difficult to rely on full researchs at the moment, but in all their types there is a huge mental burden on carers.

In a situation where the vast majority of carers of people with disabilities are family members, there is an additional issue that needs to be considered – sustaining emotional relations with the person being cared for. All these factors can lead to the occurrence of caregiver stress syndrome in people who provide long-term care for an elderly or chronically ill person. This syndromehas various physical, psychosomatic and psychosocial symptoms. The syndrome is still little described in the literature, but it isthe consequence of excess duties and results in anxiety associated with care provision and permanent fatigue. At the same time, there is no doubt that the educational, social and professional development of dependent people depends largely on carers. The amount of time and work that carers spend and undertake is disproportionately greater than that of specialists. Despite this, the system of supporting people with disabilities does not yet recognise all the needs of carers[5].

Analysis by the Imago Foundation, as well as the activities of government administration and local government, show a growing need to implement a respite break service in the Polish social policy system.

Polish experiences

The Respite Care Programme[6] (as part of the Solidarity Fund) is addressed to local authorities at the commune and the poviat level. It offers financial support for local authorities (up to 80% of the cost of the task) to provide respite care. This can take the form of a day break, a 24-hour break, specialist counselling (psychological or therapeutic) or training (learning care, rehabilitation, nutrition)[7].

In addition, there are currently three programmes implemented under the Solidarity Fund that can support respite activities at the local level:

1) "Care services for people with disability" – 2019 edition,
2) "Care and housing centres",
3) "Personal assistant for the disabled" – 2019–2020 edition.

The Respite Care Programme is addressed to those carers or family members responsible for children with a disability certificate and/or persons with a significant degree of disability. It offers an ad hoc, short break in providing care and provides an opportunity for carers to raise their skills and knowledge in the field of care.

---

[4] A. Sadowska, *Organizacja opieki nad chorym na chorobę Alzheimera w Polsce*, [in:] *Sytuacja osób chorych na chorobę Alzheimera w Polsce. Raport RPO*, Grafpol, Warszawa 2016, pp. 42–43.

[5] *„Opieka wytchnieniowa – dobre praktyki z kraju i zagranicy", Raport z analizy efektów testowanego rozwiązania w ramach projektu: „Usługi przerwy regeneracyjnej dla opiekunów niepełnosprawnych osób zależnych"*, Fundacja Imago, Wrocław 2019.

[6] The service is called differently abroad – it can be „respite care", „short break", „family relief"," regenerative break". For the purposes of the article, we adopted the phrase "Respite Care Programme". The chosen term is also used in western countries, where the service has a similar, institutional character.

[7] *Opieka wytchnieniowa nad niepełnosprawnymi – nowy program Ministerstwa Rodziny*, „Rzeczpospolita", 3.04.2019, https://www.rp.pl/Niepelnosprawni/304039948-Opieka-wytchnieniowa-nad-niepelnosprawnymi---nowy-program-Ministerstwa-Rodziny.html [acccess: 3.12.2019].

The programme consists of three modules:

1) Module I – Respite care services provided at the beneficiary's place of residence;
2) Module II – Respite care services provided as part of a 24-hour stay in a support facility;
3) Module III – Respite care services in the form of specialist psychological or therapeutic counseling as well as care, rehabilitation and dietetics.

Local government (communes and poviats) can receive up to 80% of the costs of providing respite care services. The granting of respite care services under modules I and II requires an administrative decision (respite cares services are included in care and specialised care services).

This year 110 million zloty was allocated to the programme. Local governments submitted applications for only 1/5 of this amount. In most cases, it was decided to provide short break services under Module II. In the field of social policy, the tasks and competences of local government must be harmonised with the tasks performed by government administration bodies. Shaping local social policy in the field of social assistance cannot take place in isolation from the tasks for which the government administration is responsible. Local social policy is not divorced from the concepts and programmes developed by the supreme bodies of state administration – the Council of Ministers and the minister responsible for social security issues[8].

The process of decentralisation of the state has empowered self-governments – commune, poviat and voivodship – in the field of broadly understood social policy. Communal self-governments were entrusted with a very wide range of tasks in the field of social policy. Local authorities have the chance to play a role in creating the social order in their local communities.

The Imago Foundation, based in Wrocław, conducted a study that analysed the needs of carers of people with disabilities[9]. Actual carers are a very heterogeneous group, combined with a situation of caring for a dependent person. All carers of people with disabilities could participate in the regenerative break service project, regardless of the formal nature of the bond. Therefore, these people were in various relationships with their clients. The largest group were the parents of people with disabilities (the project involved the possibility of both parents' participation), but the caretakers of dependent people were also: grandparents, spouses, children, siblings or other close people (partners, friends).

Over 75% of all carers of dependent persons participating in the project were women. Men took care of their spouses more often than women, while women acting as mothers dominated. It is worth pointing out, however, that actual carers also included lonely fathers providing basic care for disabled children. However, women were the only carers of disabled parents or parents-in-law in the project (none of the men participating in the project was the

[8] E. Kulesza, *op. cit.*, p. 38.

[9] Based on our own research and as part of the project "Short break services for carers of people with disability" implemented under the Operational Programme Knowledge Education Development, under the European Social Fund. For a year, this programme allowed nine institutions to research the provision of regeneration break services inspired by the experience of foreign project partners. Each institution chose the forms of service and the carers of dependent persons to research.

guardian of their parents). The research posited that support for carers could be optimised by adapting services to the needs of individual carers. It was assumed that researching respite care services would result in:

1) changes to how regenerative break services are provided,
2) increased access to services supporting disabled people and their families, enabling independence and independent living,
3) an increase in the quality and scope of services provided to disabled persons and their carers.

For carers of people with disabilities, the process of researching the regenerative break service has:

1) allowed an assessment of the needs of carers[10],
2) provided an indication of the most significant difficulties experienced by carers,
3) identified the scope of necessary support enabling regeneration of vitality,
4) indicated preferences as to how to use the respite break service,
5) measured the scope of changes in the life situation of carers using the service,
6) allowed an assessment of the service provided and its impact on the quality of life of carers.

The research also allowed[11] the needs of the disabled themselves to be more fully appreciated, and provided an assessment of how the service affected their life situation.

Various forms of respite care were studied:

1) several hours stationary services,
2) stationary support with accommodation,
3) non-stationary services – in the place of residence of carers and people with disability, usually in the form of several hours of assistance several times a week,
4) weekend support,
5) support provided by the carer at his/her place of residence,
6) intervention support.

The degree and type of disability determine the situation of a disabled person and their carers. All carers physiciallyexert themselves in the care of dependents. Those carers with low levels of fitness are particularly burdened. The demand for care that requires carers to physically exert themselves significantly affects the respite care service provided by the institutions. Two types of disability dominated among those researched – neurological diseases and learning disability. However, analysis of the disability structure showed that a significant group of those recieving carewere affected by more than one type of disability (the sum of percentages of individual indications exceeded 100% in total). Almost half of people experienced conjugated disability, which consists of two or even three factors limiting fitness. Among other things, for this reason, the vast majority of beneficiaries were people with a significant degree of disability.

[10] The study, to which the authors refer, was fully described in the Test *Raport*, it was probably one of the first of this type of research conducted on a large scale. The needs of carers concerned all spheres of life, it turned out that for the first time this group was subjected to any analysis.

[11] The study used a spreadsheet built by an expert team that required in-depth interviews. It was an innovative tool based on surveying the level of customer satisfaction. The study was conducted three times during the year of testing.

Carers of a dependent person are a very heterogeneous group and have different relationships with their dependents. The largest group are the parents of people with disabilities. Carers of dependent people also include grandparents, spouses, children, siblings or other close people (partners, friends). Constant personal care for a disabled person usually ends-the professional activity of the carer. The welfare system requires carers of dependents to abandon their own career in order to receive benefits and they cannot be the recipient of retirement or disability benefits[12].

A specially adapted assessment sheet helped researchers to identify the needs of carers, identify key areas and better recognise their service-related preferences. Part of the questionnaire concerned the difficulties experienced by carers in everyday life. The answers in the table below group responses according to their frequency.

List of difficulties indicated by carers of persons with disabilities

Most often indicated	1. 24-hour care, 24-hour stay, need for constant support, need for constant attention 2. Caring for a disabled person requires total sacrifice 3. No possibility of leaving a disabled person at home alone 4. Fear of getting burned, falling over, doing something wrong to yourself 5. Help in self-service, difficulties encountered in everyday life, functioning and dressing, feeding, washing, moving 6. Moving outside the home – delivery to classes, rehabilitation, lack of support in commuting, public transport, architectural barriers 7. Fatigue, stress, lack of help from third parties
Often indicated	1. Lack of patience, difficulty coping with difficult behaviour, loss of strength and daily energy 2. Difficulties in the sphere of communication, misunderstanding the behaviour of people with disabilities by the wider public 3. Cooking problems, meal preparation 4. Health problems that limit the ability to care for a dependent person 5. Dealing with official matters, medical visits 6. Reconciliation of work and care 7. Not adapting the apartment to the needs of a person with a disability
Rarely indicated	1. Degeneration of functioning 2. Mental burden of continuous availability 3. Lack of understanding in various institutions 4. No ideas for the activity of people with disabilities 5. Financial difficulties

Carers often cannot count on effective support in their immediate environment. However, when respondents indicated that some support was available, they stated that is was provided ‘sometimes’, ‘sporadically’, ‘occasionally’, ‘ad hoc’, ‘in emergency’ situations.

In their assessment of their health, carers referred tophysical and mental exhaustion, lack of time to meet their own needs, including those related to their own health. Most carers declared that they had no free time for themselves.

The respite careservice is an innovative service in the Polish support system for people with disabilities and their relatives. The idea of the short break (respite care, regenerative break) is not fully realised in practice. Often, it is more focused on the person requiring care than on the carer. The respite care service provides carers with the opportunity to self-fulfilland to fulfill social roles. In its minimal form, it supports carers in fulfillingthe role of

[12] R. Bakalarczyk, *op. cit.*, p. 69.

a guardian. In its maximum form, it provides carers with physical and mental rest as well as competences needed by carers. The purpose of the regenerative break understood in this way is to provide support to those caring for a dependent person, as well as the implementation of the rights of guardians arising from the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities[13].

The implementation of the respite care service helps to prevent the burnout of carers and dependents, strengthens the deinstitutionalisation[14] of support, enables dependents to better function in the local environment, creates the opportunity to reduce public spending; offers dependents the opportunity to develop more fully and participate in the local environment or elsewhere.

Undeniably, one of the priorities of the state's policy is to create optimal living conditions for seniors. Care services are one form of support. Around 1% of the population over 60 years of age benefitted from care services in 2016. This figure is increasing every year. Around two million people are unable to live independently and need care. This figure is also increasing and the caring potential of the family is decreasing. Families are becoming smaller and ties are less close. This phenomenon is accompanied by the economic emigration of young people. These factors affect care tasks that non-family institutions are forced to undertake. In many cases, care services provided by municipalities are the only form of support that seniors can count on. For this reason, the level and quality of home care is important[15].

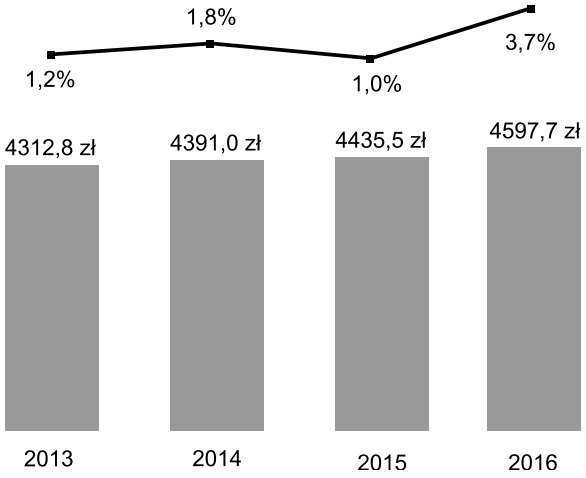
This is a pan-European tendency – the Second European Quality of Life Survey shows that, especially in the countries of Central and Eastern Europe, one can expect tensions between family life and professional work, which are caused by having caring responsibilities for an elderly person[16].

[13] Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku z 13 grudnia 2006 r., Dz. U. z 2012 r., poz. 1169.

[14] J. Krzyszkowski, *Deinstytucjonalizacja usług dla seniorów jako element polityki senioralnej*, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2018, pp. 40–45, http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-7363b118-9313-4de9-8faa-ce0603804c37 [access: 25.12.2019].

[15] *Informacja o wynikach kontroli. Usługi opiekuńcze świadczone osobom starszym w miejscu zamieszkania*, KPS.430.006.2017, nr ewid. 31/2018/P/17/043/KPS, pp. 5–12.

[16] I.E. Kotowska, A. Matysiak, M. Styrc, A. Pailhé, A. Solaz, D. Vignoli, *Second European Quality of Life Survey. Family life and work*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg 2010.



Pic. 1. Average annual cost, on a Polish scale, of supporting one elderly person in the place of residence (PLN)
Source: *Informacja o wynikach kontroli. Usługi opiekuńcze świadczone osobom starszym w miejscu zamieszkania*, KPS.430.006.2017, nr ewid. 31/2018/P/17/043/KPS.

Summary

Poland's demography is characterised by low fertility rate and increasing life expectancy. As a result, the proportion of elderly and dependent people in our society is increasing. De-institutionalisation is the main tendency in the formal care of dependent people, including seniors who require support. In the subpopulation of seniors, the largest group (almost a third) are people aged 60–64, but almost every fifth senior (18%) is over 80 years old, which increases the risk of dependence and necessitates taking action for the benefit of dependent persons[17].

The systemic adaptation of Western solutions, such as including caregiving families in the support system, and de-institutionalisation, will increase the sense of social security, eliminate pathological situations and skilfully prevent critical situations. Nevertheless, the inclusion of the short break service permanently in the Polish law system must be combined with ensuring system and financial stability. It is necessary to systematically control, monitor and assess needs in this area and to provide local authorities with the means to design and deliver the service.

Bibliography

Bakalarczyk R., *Polityka wsparcia rodzin z osobami niepełnosprawnymi. W cieniu wyroków Trybunału Konstytucyjnego i protestów społecznych*, http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-41572110-f790-484c-92f1-db5845173a14/c/R_Bakalarczyk_Polityka_wsparcia_rodzin_z_osobami_niepelnosprawnymi.pdf [access: 15.12.2019].

[17] J. Krzyszkowski, *op. cit.*, pp. 1–4.

Informacja o wynikach kontroli. Usługi opiekuńcze świadczone osobom starszym w miejscu zamieszkania, KPS.430.006.2017, nr ewid. 31/2018/P/17/043/KPS.

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku z 13 grudnia 2006 r., Dz.U. z 2012 r., poz. 1169.

Kotowska I.E., Matysiak A., Styrc M., Pailhé A., Solaz A., Vignoli D., *Second European Quality of Life Survey. Family life and work*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg 2010.

Krzyszkowski J., *Deinstytucjonalizacja usług dla seniorów jako element polityki senioralnej*, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2018, http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-7363b118-9313-4de9-8faa-ce0603804c37 [access: 25.12.2019].

Kulesza E., *Lokalna polityka społeczna*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2013.

„Opieka wytchnieniowa – dobre praktyki z kraju i zagranicy". Raport z analizy efektów testowanego rozwiązania w ramach projektu „Usługi przerwy regeneracyjnej dla opiekunów niepełnosprawnych osób zależnych", Fundacja Imago, Wrocław 2019.

Opieka wytchnieniowa nad niepełnosprawnymi – nowy Program Ministerstwa Rodziny, „Rzeczpospolita", 3.04.2019, https://www.rp.pl/Niepelnosprawni/304039948-Opieka-wytchnieniowa-nad-niepelnosprawnymi---nowy-program-Ministerstwa-Rodziny.html [acccess: 3.12.2019].

Sadowska E., *Organizacja opieki nad chorym na chorobę Alzheimera w Polsce*, [in:] *Sytuacja osób chorych na chorobę Alzheimera w Polsce. Raport RPO*, Grafpol, Warszawa 2016.

Joanna Filaber https://orcid.org/0000-0002-3731-2679
Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu

Odpowiedzialność pozaprawna organów gminy w sferze bezpieczeństwa publicznego

https://doi.org/10.25312/2391-5110.14/2019_02jf

Streszczenie

Artykuł porusza tematykę odpowiedzialności organów gminy za niewykonanie bądź nienależyte wykonanie zadania publicznego, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa publicznego mieszkańcom podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Autorka rozpoczyna analizę od wyjaśnienia pojęcia bezpieczeństwa publicznego i tematyki odpowiedzialności wraz z jej klasyfikacją na odpowiedzialność prawną i pozaprawną. Centralna część rozważań koncentruje się na tematyce odpowiedzialności politycznej i etycznej organów gminy w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Wnioski końcowe ukazują złożoność tematyki odpowiedzialności za bezpieczeństwo w gminie. Autorka podkreśla konieczność realizacji zadań publicznych w ramach decentralizacji władzy samorządowej na podstawie wartości „New public management" (efektywność, skuteczność i ekonomika), uzupełnionych o paradygmat etycznego zarządzania, który może pomóc administracji publicznej – zwłaszcza samorządowej – w odzyskaniu zaufania publicznego.

Słowa kluczowe: odpowiedzialność, gmina, bezpieczeństwo publiczne

Summary
Municipal non-legal responsibility in the sphere of public security

This article considers municipal responsibility for the non-performance or improper performance of tasks related to the security of the inhabitants of local government areas. The author analyses the concept of public security and the way in which responsibility

for public security is legally classified. The article focuses on the notion of political and ethical responsibility of municipal bodies in terms of public security. The conclusion discusses the complexity of the issue. The author claims that the fulfilment of public tasks in the context of decentralisation of local government should be based on the "New public management" values (effectiveness, efficiency and economy) supplemented with the paradigm of ethical management that can help public administration, mainly local authorities, to gain public trust.

Keywords: responsibility, commune, public security

Uwagi wstępne

W Rzeczypospolitej Polskiej niewykonanie bądź nienależyte wykonanie przez organy gminy zadania publicznego, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa publicznego mieszkańcom wspólnoty samorządowej, w myśl art. 7 ust. 14 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[1], rodzi odpowiedzialność organów gminy. Przedmiotową odpowiedzialność regulują przede wszystkim przepisy prawa, ale bardzo ważne miejsce zajmują też czynniki pozaprawne, do których należą między innymi: normy etyczne i prawo moralne oraz polityka.

W demokratycznym państwie prawa zadania administracji publicznej, będące obowiązkami administracyjnymi, określane są w normach prawa powszechnie obowiązującego, dlatego też organy władzy publicznej nie mają swobody w decydowaniu o tym, co ma być ich zadaniami publicznymi. Swoboda administracji ma miejsce jedynie w zakresie wyboru sposobu realizacji zadań publicznych i to zawsze w granicach zakreślonych przez normy prawa. Tym samym organy gminy nie mają własnych wolności i praw, a jedynie kompetencje, które umożliwiają i zobowiązują do podejmowania działań dla dobra publicznego, dla dobra i na rzecz obywateli wspólnoty samorządowej – w tym do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego na terenie gminy. Zważywszy na to, że realizowanie przez obywateli swoich praw i korzystanie z wolności powinno się dokonywać w warunkach pewności, stabilności i zaufania do organów władzy publicznej, problematyka odpowiedzialności administracji publicznej jest kluczowa w państwie prawa.

Ze względu na złożoność problematyki odpowiedzialności administracji publicznej jest to obszar badawczy, który, niestety, bardzo często jest pomijany w opracowaniach naukowych, a przecież odpowiedzialność organów gminy za działania bądź zaniechania w sferze bezpieczeństwa publicznego ma dla obywatela zasadnicze znaczenie.

Celem artykułu jest przedstawienie tematyki odpowiedzialności pozaprawnej, szczególnie politycznej i etycznej, organów gminy w ramach systemu odpowiedzialności w obszarze bezpieczeństwa publicznego w Rzeczypospolitej Polskiej. Dzięki wyjściu poza kanony regulacji prawnych autorka wskazuje na konieczność wprowadzenia nowego modelu w procedurę zarządzania w samorządzie gminnym, tj. od realizacji zadań w ramach decentralizacji władzy publicznej i założenia „New public management" po konieczność współistnienia paradygmatu etycznego zarządzania, co jedynie łącznie doprowadzi do – po pierwsze –

[1] Dz.U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.

odzyskania utraconego zaufania publicznego, a po drugie – budowania nowego zaufania na fundamentach inkluzji społeczeństwa obywatelskiego i organów władzy publicznej we wspólnocie samorządowej.

Procesy definicyjne w problematyce odpowiedzialności za bezpieczeństwo publiczne, czyli o braku definicji legalnych w przepisach prawa RP – uwagi wybrane

W Rzeczypospolitej Polskiej niewykonanie bądź nienależyte wykonanie zadania publicznego, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa publicznego w gminie, rodzi odpowiedzialność organów władzy publicznej. Odpowiedzialność tę regulują zarówno przepisy prawa, jak i czynniki pozaprawne. Należy wskazać, że już Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 4 kwietnia 1997 r.[2] w art. 77 ust. 1 przyznała każdemu prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, w tym za niezapewnienie bezpieczeństwa publicznego w gminie. Ustawodawca stworzył zatem jedynie podstawy prawne dochodzenia do odpowiedzialności, ale na czym polega przedmiotowa odpowiedzialność za bezpieczeństwo, nie jest już prawnie uregulowane, tzn. ustawodawca nie stworzył definicji legalnej i nie dokonuje enumeratywnego wyliczenia przypadków braku zapewnienia bezpieczeństwa publicznego – jako braku działania lub zaniechania na poziomie gminy ani innej jednostki samorządu terytorialnego.

Analizując znaczenie terminologiczne pojęcia *bezpieczeństwo publiczne*, należy wskazać, że występuje ono zarówno w aktach normatywnych rangi ustawowej, jak i w aktach prawnych niższego rzędu. Dodatkowo zakres stosowania tego pojęcia przez ustawodawcę w przepisach prawnych różnej rangi stale się zwiększa z uwagi na wzrastającą w świecie prawną, a także społeczną i polityczną rolę bezpieczeństwa publicznego. Podkreślić jednak należy, że pojęcie *bezpieczeństwo publiczne*, które *notabene* oznacza najważniejsze zadanie państwa i jego najważniejszą funkcję, nie zostało dotychczas w sposób precyzyjny określone w przepisach prawa[3].

Tym samym ustawodawca nie stworzył w żadnym akcie prawnym definicji legalnej tego terminu, mimo że posługuje się nim wielokrotnie w aktach prawnych, począwszy od regulacji w obszarze stanów nadzwyczajnych, sytuacji kryzysowej, po imprezy masowe, prawo budowlane, ochronę środowiska, transport i inne. Ponadto w piśmiennictwie prawniczym zagadnienie to bardzo często przedstawiane jest w sposób fragmentaryczny, odnoszący się tylko do szczególnych dziedzin prawa, czyli jako bezpieczeństwo rodzajowe, tj. w prawie wodnym, w prawie gospodarczym, w prawie transportowym i morskim, aż po bezpieczeństwo w prawie konstytucyjnym i prawie karnym włącznie. Brak definicji legalnej jest zatem uzupełniony jedynie określeniem ustawowych desygnatów pojęcia bezpieczeństwa[4],

[2] Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.

[3] J. Filaber, *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym (wybrane uwagi)*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie, Studia Erasmiana Wratislaviensia Acta Studentium" 2009, s. 259–260, https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/27852/edition/34474/content [dostęp: 30.12.2019].

[4] Ustawodawca wskazuje desygnaty pojęcia bezpieczeństwa publicznego, które występują w obrocie prawnym nie jako abstrakcyjne pojęcie nauki prawa administracyjnego, lecz jako wartość konstytucyjna,

a definicji i interpretacji nadal należy szukać w doktrynie i orzecznictwie sądowym, które w tym przypadku są pomocne w stosowaniu prawa wobec obywateli.

Odnosząc się zaś do znaczenia terminu *odpowiedzialność*, wskazać należy, że ustawodawca także nie tworzy definicji legalnej w przepisach prawa i w tym zakresie trzeba się posiłkować znaczeniem leksykalnym terminu, oznaczającym konieczność, obowiązek moralny lub prawny odpowiadania za swoje czyny i ponoszenia za nie konsekwencji, to znaczy: odpowiadanie przed kimś, wobec kogoś lub za coś[5]. Najpełniej działania definicyjne zamyka termin wskazany przez W. Langa, który pojęcie odpowiedzialności rozumie jako ponoszenie przez podmiot przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji za zdarzenia i stany rzeczy podlegające ujemnej klasyfikacji normatywnej i przypisywane prawnie określonemu podmiotowi w danym porządku prawnym[6].

Odpowiedzialność prawna organów gminy w zakresie bezpieczeństwa publicznego

Na podstawie dorobku wrocławskiej nauki prawa administracyjnego wyodrębnić należy dwa pola odpowiedzialności, tj. odpowiedzialność za działania legalne administracji i odpowiedzialność za działania nielegalne[7]. Za przyjętym nurtem badań w ramach odpowiedzialności prawnej organów gminy w zakresie bezpieczeństwa publicznego można wyodrębnić dwie postacie tej odpowiedzialności: odpowiedzialność za działania legalne i odpowiedzialność za działania nielegalne.

Odpowiedzialność za działania legalne organów gminy w sferze bezpieczeństwa publicznego obejmuje przede wszystkim odpowiedzialność majątkową za działanie podejmowane w ściśle określonych w powszechnie obowiązującym prawie przypadkach i to zawsze w interesie publicznym. W szczególności mowa tu o konstytucyjnej regulacji wyrównania strat majątkowych wynikających z ograniczeń w czasie stanów nadzwyczajnych wolności i praw obywateli. Do katalogu legalnych działań administracyjnych wywołujących straty i podlegających wyrównaniu zalicza się również zniszczenie, uszkodzenie, zużycie lub utratę mienia w ramach świadczeń nakazanych dla zwalczania klęsk żywiołowych, a ponadto utra-

dla ochrony której możliwe jest ograniczenie korzystania przez obywateli z wolności i praw; zadanie naczelnych, centralnych, terenowych organów administracji rządowej, organów jednostek samorządu terytorialnego oraz organów wyspecjalizowanych. Dodatkowo pojęcie *bezpieczeństwo publiczne* występuje jako zadanie podmiotów prywatnych, zadanie organizacji i instytucji społecznych oraz obywateli, a także jako przesłanka uzasadniająca cofnięcie określonych uprawnień.

[5] M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1979, s. 469. Ponadto w *Słowniku poprawnej polszczyzny* pod red. W. Doroszewskiego (PWN, Warszawa 1980, s. 442) termin *odpowiedzialność* rozumiany jest w następujących kontekstach: 'brać, wziąć coś na swoją odpowiedzialność', 'brać na siebie odpowiedzialność za coś', 'ponieść odpowiedzialność', 'obarczać kogoś odpowiedzialnością', 'odpowiedzialność za kogoś, za coś'. Natomiast zgodnie z *Encyklopedią popularną PWN* pod red. R. Marcinkowskiego (PWN, Warszawa 1990, s. 535) odpowiedzialność prawna to obowiązek ponoszenia przewidywanych przez przepisy prawne konsekwencji zachowania się własnego lub innych osób.

[6] W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej. Studium analityczne z dziedziny teorii prawa*, „Zeszyty Naukowe UMK" 1968, nr VIII, cyt. za Z. Radwański (red.), *Prawo zobowiązań – część ogólna. System prawa cywilnego*, t. III, cz. I, Ossolineum, Wrocław 1981, s. 166.

[7] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2013, s. 339 i nast.

tę lub uszkodzenie oraz szkody wynikłe z używania przedmiotów świadczeń rzeczowych nałożonych na rzecz obrony. Wymienione przykłady wyrównania straty z tytułu legalnego działania organów administracji publicznej można analizować między innymi w aspekcie szkód poniesionych z powodu wydania lub wykonania niewadliwych decyzji administracyjnych na podstawie prawa wodnego oraz problematyki wywłaszczenia nieruchomości.

W ramach odpowiedzialności organów gminy za działania nielegalne w zakresie bezpieczeństwa publicznego wymienić należy: niewykonanie lub nienależyte wykonanie zadań przez organy stanowiące i wykonawcze podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, które może być przesłanką odpowiedzialności cywilnoprawnej, zwanej też odpowiedzialnością majątkową bądź odszkodowawczą. Sytuacja ta będzie miała miejsce wówczas, gdy prawnie określone zadanie publiczne nie jest wykonywane przez zobowiązany prawnie organ gminy, skutkiem niewykonania tego obowiązku publicznego jest zaś szkoda w rozumienia prawa cywilnego. W ramach odpowiedzialności organów gminy za działania nielegalne mieści się także odpowiedzialność karna gminnych funkcjonariuszy administracji publicznej za przestępstwa związane z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego. Dodatkowo obok odpowiedzialności cywilnej, karnej trzeba wymienić również odpowiedzialność dyscyplinarną (służbową).

Odpowiedzialność pozaprawna a odpowiedzialność prawna organów gminy w zakresie bezpieczeństwa publicznego

W demokratycznym państwie prawa organy administracji publicznej zobowiązane są do wykonywania zadań publicznych na podstawie i w granicach prawa. Dodatkowo obowiązują kryteria pozaprawne, które w sposób bezpośredni określają przesłanki pozaprawnej, czyli politycznej i etycznej odpowiedzialności organów gminy.

Otwierając dalsze rozważania, należy wyjść od tezy, że odpowiedzialność ma głębokie znaczenie nie tylko w aspekcie prawnym, ale również w aspekcie pozaprawnym, między innymi moralnym. Sama zaś odpowiedzialność to nic innego jak przekonanie, że jest się rzeczywistym sprawcą aktu i jego skutków. Do tego, by poczucie odpowiedzialności się rozwinęło, człowiek musi mieć przekonanie, że w konkretnej sytuacji, w jakiej się znalazł, nie tylko wiedział, co należy zrobić, lecz rzeczywiście mógł to zrobić[8].

Odpowiedzialność polityczna organów gminy w zakresie bezpieczeństwa publicznego

Odpowiedzialność polityczna nie jest regulowana prawem powszechnie obowiązującym, a jedynie aktami wewnętrznymi w ramach ugrupowań politycznych. W doktrynie odpowiedzialność ta bywa definiowana jako odpowiedzialność o charakterze ogólnym – za

[8] J. Tischner, *Wobec wartości*, Wydawnictwo Polskiej Prowincji Dominikanów „W drodze", Poznań 1992, s. 100.

określony stan rzeczy[9]. Niektórzy autorzy odpowiedzialność polityczną określają również jako odpowiedzialność przed wyborcami[10], co znajduje szczególne odzwierciedlenie w ordynacji wyborczej, która sprzyja poglądowi o upolitycznianiu samorządu, przez co i decyzje wyborców mają coraz bardziej polityczny charakter[11].

Odpowiedzialność polityczna wiąże się z oceną podejmowanych przez organy gminy działań w sferze zapewnienia bezpieczeństwa publicznego na terenie swojego działania. Kryteria tej oceny nie prowadzą do badania legalności działania organów gminy, choć jest to najczęstsze kryterium analizy. W tym kontekście ważne są bowiem nie tylko takie czynniki jak dobra wola, zgodność z zasadami moralnymi czy z normami prawnymi w działalności organu gminy, ale też ogólny wynik gospodarczy i społeczny tej działalności. W efekcie kryteria odpowiedzialności sformułowane w prawie są jedynie kryteriami cząstkowymi i nie obejmują na przykład zwykłej nieudolności, bezczynności, głupoty, poddaństwa politycznego czy bezczelności w traktowaniu ludzi i państwa. Tym samym podkreślić należy znaczenie powyższych pozaprawnych ocen, które urastają do rangi jednej z podstawowych przesłanek aprobaty określonej działalności organów gminy o zasięgu lokalnym[12], obok kryterium prawnego działania organów podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

W ramach odpowiedzialności politycznej można wyróżnić odpowiedzialność przed społeczeństwem lub jego mniejszymi grupami, w tym społecznościami lokalnymi, podmiotami nadrzędnymi, i wreszcie odpowiedzialność wewnątrzpartyjną. W ramach ocen społeczeństwo lokalne może przyjmować za podstawę skuteczność działań w sferze zapewnienia bezpieczeństwa publicznego obywatelom gminy bądź też wywiązywanie się z przedwyborczych obietnic, które mogłyby polegać na przykład na wzmocnieniu czy budowie wałów przeciwpowodziowych, zakupie nowego – lepszego sprzętu dla gminnych jednostek i formacji mundurowych czy zapewnieniu rozwoju określonej jednostce administracyjnej w kierunku wzmocnienia poziomu bezpieczeństwa. Należy jednakże pamiętać, że pomimo wyraźnych obietnic wyborczych dokonywanie przez obywateli gminy oceny działania organów samorządowych nie ma z reguły charakter merytorycznego, a subiektywny, który oparty jest na dodatkowych kryteriach, bardzo często znanych tylko osobie dokonującej oceny.

W przypadku negatywnej oceny działalności organów gminy, dokonanej przez społeczeństwo lokalne w zakresie między innymi braku wystarczającego poziomu bezpieczeństwa publicznego, mogą zostać podjęte dalsze decyzje w drodze czy to kolejnych wyborów

[9] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004, s. 129.

[10] B. Kudrycka, *Parę uwag na temat etycznego administrowania przez samorząd terytorialny w Polsce*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku: prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Wyższa Szkoła Administracji i Zarządzania, Przemyśl 2000, s. 328.

[11] R. Budzisz, dz. cyt., s. 253. Por. też: B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1988; J.S. Święcki, K. Święcka, *Apolityczność urzędników administracji samorządowej na szczeblu gminy a wpływ partii politycznych na społeczności lokalne*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Rzeszów–Cisna 2002, s. 519 i nast.

[12] J. Boć, *Odpowiedzialność*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2010, s. 345.

samorządowych, czy też referendów gminnych i w efekcie odwołania organów gminy. W kontekście naruszenia przepisów prawa lub braku skuteczności w realizacji zadań publicznych może dojść do uruchomienia procedur nadzoru w trybie rozdziału 10 ustawy o samorządzie gminnym.

W zakresie odpowiedzialności za działanie niezgodne z wytyczoną linią polityczną sankcją może być odwołanie ze stanowiska, cofnięcie poparcia lub taż zainicjowanie działań mających na celu pozbawienie zajmowanego stanowiska lub też zablokowanie negatywnie ocenionych prac. Przykładowo: rada gminy może zainicjować referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego lub próbować w tym trybie zablokować jego działania w zakresie niezapewnienia bezpieczeństwa publicznego, które są później weryfikowane przez samych uczestników referendum, czyli mieszkańców podstawowej jednostki samorządu terytorialnego[13].

Omawiając problematykę odpowiedzialności politycznej organów gminy w zakresie bezpieczeństwa publicznego, pamiętać należy, że dotyczy ona zawsze odpowiedzialności przed społecznością lokalną, której bardzo często brakuje konsekwencji. Do tego dochodzi jeszcze brak ostrości oceny działań podejmowanych przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego na terenie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Oczywiście sytuację tę utrudnia przerzucanie odpowiedzialności na podmioty zewnętrzne, a tym samym unikanie negatywnych ocen i skutków podejmowanych przez organy gminy niekorzystnych działań na terenie gminy. Najbardziej jest to widoczne w zakresie zaniechania działań zmierzających do rozwoju i poprawiania jakości życia mieszkańców, którzy często nie wiedzą o możliwościach wzmocnienia bezpieczeństwa publicznego w gminie oraz działaniach niweczonych przez nieskuteczną, nieekonomiczną i nieprofesjonalną administrację samorządową.

Odpowiedzialność etyczna organów gminy w zakresie bezpieczeństwa publicznego

Odpowiedzialność etyczna jest rodzajem odpowiedzialności zawieszonej pomiędzy wieloma sferami działalności administracji i mimo że nie jest prawnie uregulowana – gdyż na straży samych norm etycznych stoi wyłącznie sumienie weryfikujące ludzkie działanie[14] – to jest fundamentem porządku prawnego w każdym państwie demokratycznym. Naruszenie norm etycznych niesie bowiem ze sobą odpowiedzialność moralną, a w przypadku naruszenia norm moralnych ujętych w normach prawnych działanie bądź też zaniechanie rodzi obok samej odpowiedzialności moralnej (odpowiedzialności w sumieniu) również odpowiedzialność prawną[15].

[13] R. Budzisz, dz. cyt., s. 255.
[14] I. Kant, *Uzasadnienie metafizyki moralności*, PWN, Warszawa 1971, s. 50.
[15] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja…*, dz. cyt., s. 279–280.

Etykę definiuje się jako zbiór zasad i norm moralnych przyjętych przez określoną zbiorowość (społeczeństwo, grupę zawodową, społeczność lokalną) w określonym czasie[16]. Dla sprecyzowania zbioru tych norm przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego używają określenia *prawo moralne*, odróżniając je od prawa stanowionego powszechnie obowiązującego. Podkreśla się w ten sposób więzy nierozerwalnie łączące obydwie grupy norm i wzajemne ich zależności[17]. Etyka w administracji publicznej zabezpiecza interes publiczny, a ponadto jest podstawą dobrych rządów i kształtuje pozytywne wartości w życiu publicznym. Dodatkowo etyka legitymizuje działania, przeciwdziała i zapobiega patologiom (w tym zjawiskom korupcyjnym), a także ułatwia podejmowanie trudnych decyzji administracyjnych przez urzędników[18].

Tematyka odpowiedzialności etycznej jest przedmiotem często poruszanych zagadnień podnoszenia standardów etycznych w administracji przez bardziej sformalizowane ustalanie czy też nawet narzucanie odpowiednich norm etycznych. Działania te materializują się często w postaci kodeksów etycznych przyjmowanych przez urzędy samorządowe i państwowe.

Na szczególną uwagę zasługuje projekt rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Pracownika Samorządowego[19], który – mimo że nie został przyjęty – jednoznacznie wskazywał, w jakim kierunku powinny zmierzać działania skierowane na sformalizowanie zasad etycznego postępowania urzędników samorządowych[20].

[16] M. Szymczak, dz. cyt., s. 559; por. też E. Sobol (red.), *Słownik wyrazów obcych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 312.

[17] Zob. szerzej A. Błaś, *Normy etyczne pracownika administracji publicznej w państwie prawa*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2010, s. 277 i nast. Między powinnością moralną a prawami człowieka istnieje pewna logiczna korelacja. Tam, gdzie występuje prawo człowieka, które należy respektować, na ogół istnieje też moralna powinność respektowania tego prawa. Rozpatrując prawa i powinności, trzeba odróżnić ogólne, dotyczące wszystkich ludzi od przypadków szczególnych, charakterystycznych dla konkretnych ról społecznych. Chodzi tu o powinności i prawa właściwe dla roli między innymi: urzędnika, radnego, posła, senatora, kierownika, dyrektora, menedżera. Te specyficzne obowiązki i uprawnienia pojawiają się wraz z podjęciem pracy. Są one pewnymi zobowiązaniami i żądaniami nałożonymi na te prawa i powinności, które mają wszyscy i – co najistotniejsze – nie zastępują ich ani też ich nie anulują. Stanowią do nich dodatek i nakładają dodatkową odpowiedzialność, czerpiąc legitymizację ze zgodności z fundamentalnymi zasadami, cyt. za A. Strzelecki, *Aspekty normatywne wzorca osobowego urzędnika publicznego*, [w:] D. Bąk (red.), *Etos urzędnika*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne: Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2007, s. 95.

[18] B. Kudrycka, *Dylematy etyczne pracowników administracji*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 1995, s. 142–148. Zainteresowanie sprawami etyki urzędniczej w literaturze polskiej było już przedmiotem opracowań monograficznych, począwszy od lat siedemdziesiątych. W szczególności wskazać należy monografię S. Kowalewskiego, *Etyka administracji*, Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1975.

[19] Kodeks dostępny na stronie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (www.kprm.gov.pl).

[20] Zgodnie z art. 1 projektu Kodeksu Etyki Pracownika Samorządowego: „Kodeks wyznacza zasady (standardy) postępowania pracowników samorządowych w związku z wykonywaniem przez nich zadań publicznych (pełnienia służby publicznej) oraz niezwiązanych bezpośrednio z ich wykonywaniem, a mających wpływ na zaufanie obywateli do działania instytucji publicznych. Normy niniejszego Kodeksu naruszają pracownicy samorządowi, którzy wskutek postępowania, zarówno w miejscu pracy, jak i poza nim, ryzykują utratę zaufania niezbędnego przy wykonywaniu zadań publicznych. Projekt określa także sposób wykonywania zadań przez pracowników samorządowych. Zgodnie z nim pracownicy samorządowi: działają bezstronnie i bezinteresownie; nie uczestniczą w podejmowaniu decyzji, narad, opiniowaniu lub głosowaniu w sprawach, w których mają bezpośredni lub pośredni interes osobisty; nie wykorzystują i nie pozwalają na wykorzystanie powierzonych im zasobów, kadr i mienia publicznego w celach prywat-

Biorąc pod uwagę regulacje prawne zawarte w przedmiotowym projekcie, wskazać należy, że pracownicy samorządowi powinni traktować pracę jako służbę publiczną, a na zajmowanych stanowiskach służyć państwu i wspólnotom samorządowym, ponadto zobligowani są do przestrzegania porządku prawnego i wykonywania powierzonych zadań publicznych. W tym miejscu postuluję obowiązkowość wprowadzenia przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) kodeksów etycznych pracowników urzędów gminy w formie zarządzenia, na podstawie art. 30 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.).

Dodatkowo zgodnie z ogólnie przyjętymi zasadami urzędnicy administracji publicznej powinni traktować urząd publiczny jako służbę w interesie publicznym (urząd zaufania publicznego), a swoim działaniem pogłębiać zaufanie do urzędu publicznego. Ponadto pracownicy samorządowi, ponoszący odpowiedzialność przed społeczeństwem, zobowiązani są rozstrzygać sprawy niezależnie i obiektywnie, uwzględniając jednocześnie demokratyczne przywództwo[21]. Jednakże aby powyższymi cechami charakteryzowali się urzędnicy samorządowi, niezbędne jest wprowadzenie, utrzymanie i weryfikowanie wysokiego poziomu odpowiedzialności i profesjonalizmu[22] wewnątrz samorządu terytorialnego.

Wysokie standardy etycznego postępowania będą coraz bardziej powszechne, o ile nastąpi konsekwentne wdrażanie infrastruktury etycznej do organizacji i metod administrowania sprawami lokalnymi. Potrzebne jest do tego wprowadzenie następujących rozwiązań jako założeń wyjściowych[23]:

1) jawności i transparentności działań, dokumentów i posiedzeń organów samorządowych,
2) zapewnienie mechanizmów wewnętrznego audytu, które polegają na stałej analizie mechanizmów, struktur i procedur według kryteriów rzetelności, racjonalności i efektywności gospodarowania środkami publicznymi,
3) upowszechnianie standardów etycznych przez kodeksy etyki radnych i urzędników,
4) bezwzględne kierowanie funkcjonariusza publicznego do odpowiedzialności karnej, dyscyplinarnej, porządkowej i politycznej za naruszenie prawa i etyki.

W samorządzie lokalnym ogromne znaczenie ma odpowiedzialność urzędników nie tylko przed prawem, ale również przed wspólnotą lokalną. Wrażliwość na kwestie odpowiedzialności etycznej monitorują kodeksy etyki ustalające zasady pożądanego postępowania

---

nych; nie podejmują prac ani zajęć kolidujących z pełnionymi obowiązkami służbowymi; nie podejmują arbitralnych decyzji, które mogą mieć negatywny wpływ na sytuację obywateli oraz powstrzymują się od promowania jakichkolwiek grup interesów; pełniąc obowiązki, kierują się interesem wspólnoty samorządowej i nie czerpią dodatkowych korzyści materialnych czy osobistych (ani w trakcie zatrudnienia, ani po jego ustaniu) z tytułu sprawowania urzędu, nie działają też w prywatnym interesie osób lub grup osób".

[21] A. Strzelecki, *Aspekty normatywne…*, dz. cyt., s. 99. Zob. A. Potoczek, *Model współczesnego urzędnika w administracji publicznej*, [w:] B. Sprengel, A. Strzelecki (red.), *Urzędnik w administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Włocławek 2005, s. 42 i nast.

[22] Szerzej na temat profesjonalizmu w administracji publicznej zob. H. Kisilowska, *Pojęcie profesjonalizmu we współczesnej administracji*, [w:] A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej, Białystok 2004, s. 111.

[23] B. Kudrycka, *Nowe wyzwania i trendy w reformowaniu sytuacji urzędników administracji publicznej*, [w:] tejże (red.), *Rozwój kadr administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej „Libra", Białystok 2001, s. 39–40.

w działaniach publicznych. Jednakże formułowanie zasad etyki ma sens tylko wówczas, gdy związane jest z konsekwentnym stosowaniem odpowiedzialności za ich naruszenie. Praktyczne egzekwowanie tych zasad jest kryterium weryfikacyjnym, wykazującym, czy przedsięwzięcia związane z etycznym, odpowiedzialnym administrowaniem są prawdziwe, czy tylko pozorne. Dopiero wtedy, gdy zasady etyczne są egzekwowane, pełnią funkcję dyscyplinującą i kontrolną, a także stymulującą, prewencyjną i ochronną. W przeciwnym razie jedynie pogłębiają kryzys zaufania do organów publicznych[24].

Zasady etyczne są konieczne, ale same nie są skuteczne w zmniejszaniu działań niepożądanych, nieetycznych. Takimi mogą stawać się wówczas, gdy będą powiązane z pozostałymi przedsięwzięciami kształtującymi infrastrukturę etyczną, takimi jak jawność i transparentność działań, wewnętrzny audyt i szkolenia kształtujące wysoką wrażliwość etyczną oraz wskazujące na ekonomiczne, socjologiczne i prawne skutki działań nieetycznych[25].

Wysokie standardy etycznego administrowania w samorządzie lokalnym pozwalają na osiągnięcie bardzo ważnych celów, między innymi: poprawy jakości administrowania usługami publicznymi[26], skuteczniejszej ochrony interesu publicznego i interesu zbiorowości lokalnej przed nadużyciami[27], a następnie odbudowy zaufania społecznego do organów samorządu terytorialnego, aby udowodnić zdolność do odpowiedniego do potrzeb, skutecznego i efektywnego administrowania sprawami publicznymi[28].

Nie można uznać problematyki odpowiedzialności etycznej organów gminy w sferze bezpieczeństwa publicznego za w pełni zaprezentowaną bez ukazania i omówienia procesów, które występowały i występują w samej administracji publicznej. Jednym z nich jest proces decentralizacji władzy publicznej, który ujawnia brak zależności administracji samorządowej od administracji rządowej, a także potrzeby nadzoru nad wykonywaniem zadań publicznych, szczególnie w obszarze kontroli dysponowania środkami publicznymi i dokonywania wydatków publicznych w sferze bezpieczeństwa publicznego. Podstawowym założeniem musi być więc konieczność poprawy jakości zarządzania na skutek wzrastających potrzeb obywateli wobec usług publicznych[29]. Niezbędne jest zatem przejście od weberowskiego paradygmatu biurokracji[30] do paradygmatu zarządzania publicznego, opartego na podejściu

[24] Tamże, s. 40.

[25] Tamże, s. 40.

[26] Poprawę jakości administrowania uzyskamy, jeśli rozwój usług publicznych odpowiadać będzie potrzebom mieszkańców, potrzebom wspólnoty lokalnej, jeśli nastąpi stałe ulepszenie organizacji pracy, struktur i procedur oraz elastyczne dostosowanie ich do zmiennych warunków i wyzwań, jeśli zasady ekonomiki, efektywności i skuteczności działań zostaną wdrożone jako kryteria realizacji zadań, a działania polityków i urzędników oceniane będą obiektywnie na podstawie rezultatów ich pracy.

[27] Skuteczna ochrona interesu zbiorowości lokalnej nastąpi, jeśli do systemu organizacyjno-funkcjonalnego samorządu terytorialnego wdrożone zostaną elementy infrastruktury etycznej, takie jak jawność i transparentność działań, kodeksy etyki, wewnętrzna kontrola; nastąpi wyraźny rozdział ról, zadań i odpowiedzialności między stanowiskami politycznymi i urzędniczymi; każdy przypadek naruszenia prawa przez funkcjonariusza publicznego będzie sankcjonowany, a przepisy prawa nie będą tak interpretowane, by chronić interesy prywatne kolegów i przyjaciół, a nie interes publiczny; jednostki samorządowe włączą się konsekwentnie do działań antykorupcyjnych, wykorzystując w tym zakresie wiedzę i informacje płynące zarówno od mieszkańców, jak i bezpośrednio od urzędników.

[28] Tamże, s. 41–42.

[29] B. Kudrycka, *Nowe wyzwania…*, dz. cyt., s. 26–27.

[30] Paradygmat biurokracji weberowskiej oparty jest na anonimowości, neutralnym i profesjonalnym stosowaniu prawa oraz lojalnym realizowaniu polityki określonej przez każdą kolejną władzę wykonawczą.

menedżerskim, wzroście wydajności i ograniczeniu kosztów działania administracji. Podejście to odnosi się przede wszystkim do sfery usług publicznych i polega na zastosowaniu metod i technik zarządzania przedsiębiorstwem.

Czy kluczowe wartości „New public management" – efektywność, skuteczność i ekonomika – są wystarczające dla ochrony bezpieczeństwa publicznego, a także szerzej dla ochrony dobra publicznego i interesu ogólnego mieszkańców wspólnoty samorządowej? Paradygmat ten ujawnia swoje ograniczenia i staje się przedmiotem coraz szerszej krytyki. Zarzuca mu się nieprzydatność tak w skali całego państwa, jak i dla rozwoju społeczności lokalnych. W tej sytuacji dominujący obecnie paradygmat nowego zarządzania publicznego jest uzupełniany nowym paradygmatem zarządzania etycznego, opierającym się na myśleniu kategoriami dobra społecznego.

Paradygmat etycznego zarządzania[31] przyjmuje się coraz szerzej jako kierunek, który może pomóc administracji publicznej – zwłaszcza samorządowej – w odzyskaniu zaufania publicznego i rozwiązywaniu problemów, których samą technologią zarządzania nie można rozwiązać. Model ten stawiał nowe wymogi wobec urzędników, szczególnie tych na kierowniczych stanowiskach, a w odniesieniu do podstawowej jednostki samorządu terytorialnego – zwłaszcza wobec wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), bo to właśnie na nich skupia się największa odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa na terenie gminy.

Co zaś się tyczy podejmowania krytycznych decyzji, wyznaczania i wyboru drogi na przyszłość w zakresie zwiększenia bezpieczeństwa obywateli podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, to organy gminy powinny kierować się kategoriami dobra społecznego na podstawie wartości etycznych akceptujących i tolerujących różnice poglądowe, a jednocześnie pozwalać na balansowanie konfliktów indywidualnych i społecznych[32] w celu zwiększenia bezpieczeństwa publicznego.

Przy wykonywaniu obowiązków prawnych organy gminy powinny obowiązywać normy etycznego działania. Radni, wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast ze względu na to, że są osobami zaufania publicznego, którym społeczność lokalna powierzyła swoje sprawy do administrowania, powinni być poddani nawet ostrzejszym rygorom etycznego postępowania niż inni urzędnicy i pracownicy samorządowi[33]. Niestety, w przypadku osób uzyskujących mandat w drodze wyborów powszechnych, w tym organu wykonawczego gminy, w zakresie odpowiedzialności etycznej nie występują odrębne rodzaje sankcji za naruszenie norm etycznych. Obok odpowiedzialności w sumieniu mogą one przybrać – w przypadku uregulowania ich w prawie powszechnie obowiązującym – charakter sankcji karnej, zwłaszcza gdy nieetyczny czyn wypełni znamiona przestępstwa lub też ma charakter sankcji politycznych i skutkuje utratą zaufania społecznego albo ugrupowania politycznego popierającego osobę pełniącą funkcję wójta, burmistrza i prezydenta miasta[34].

---

[31] M. Dębicki, *Urzędnik XXI wieku*, [w:] B. Kudrycka (red.), *Rozwój kadr administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej „Libra", Białystok 2001, s. 9–10.

[32] Tamże, s. 13–14.

[33] B. Kudrycka, *Parę uwag…*, dz. cyt., s. 329.

[34] R. Budzisz, dz. cyt., s. 258.

Uwagi końcowe

1. Odpowiedzialność, którą ponoszą organy gminy, stanowi ważny element demokratycznego państwa prawa, zapewniający bezpieczeństwo jego mieszkańcom. Jasność i precyzyjność przepisów w tym zakresie daje gwarancję należytego wypełniania zadań publicznych przez organy administracji. Im więcej instrumentów prawnych oraz pozaprawnych zwiększających odpowiedzialność organów gminy – kolegialnego organu stanowiącego i jednoosobowego organu wykonawczego, tym większa pewność, że nie naruszą one przepisów prawa w przyszłości.
2. Odpowiedzialność organów gminy w sferze bezpieczeństwa publicznego nie zależy wyłącznie od działań uregulowanych wyczerpująco normami prawnymi. Wymienić należy również inne czynniki nieznajdujące wyrazu w prawie, wyrażające się nie tylko w działaniach, czyli w aktach i czynnościach prawnie określonych, ale także w moralności, etyce, programie politycznym. Samo naruszenie norm etycznych niesie ze sobą odpowiedzialność moralną, a w przypadku naruszenia norm moralnych ujętych w normach prawnych działanie bądź też zaniechanie jest podstawą odpowiedzialności zarówno moralnej, jak i prawnej.
3. Obok norm etycznych, prawa moralnego, postulatów i obietnic politycznych to przede wszystkim powszechnie obowiązujące prawo wpływa na odpowiedzialność organów gminy i tym samym na jakość działania organów gminy w sytuacjach „normalnych", a także w czasach sytuacji kryzysowych, zagrożenia życia, zdrowia obywateli oraz w czasie wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych: stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego, stanu wojennego. Dla obywatela demokratycznego państwa prawa niezbędne jest z jednej strony dobre prawo w zakresie poprawności legislacyjnej, a z drugiej prawo gwarantujące pewność sytuacji obywatela w realizacji praw i korzystania z wolności. Stabilność i zaufanie do organów władzy publicznej powinno być zapewnione nawet w czasie stanów nadzwyczajnych i innych sytuacji kryzysowych zagrażających życiu, zdrowiu i mieniu obywateli. W sytuacji wprowadzenia w czasie stanów nadzwyczajnych ograniczenia wolności i praw obywatele muszą mieć zagwarantowane konstytucyjne prawo wyrównania strat majątkowych wynikających z wprowadzonych ograniczeń.
4. Zakres odpowiedzialności organów gminy jest szeroki i zobowiązuje wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) do szczególnej staranności w zakresie wykonywania swoich obowiązków publicznych, związanych zwłaszcza z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego mieszkańcom podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Staranność ta obejmuje także nadzór nad działaniami podjętymi przez pracowników podległych organowi wykonawczemu – pracowników Gminnego Centrum Zarządzania Kryzysowego i innych pracowników komórek urzędów gminy (miasta) właściwych w sprawach bezpieczeństwa publicznego, zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej, którzy w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) mogą dokonywać różnych działań w sferze bezpieczeństwa publicznego, narażających gminę na odpowiedzialność, szczególnie odszkodowawczą. W wyniku zaniedbań znaczne sumy środków finansowych z tytułu odszkodowania będą obciążać gminę jako osobę prawną działającą przez swoje organy[35].

[35] J. Filaber, *Ochrona bezpieczeństwa publicznego w gminie*, Difin, Warszawa 2016, s. 186 i nast.

5. Ochrona obywateli przed skutkami bezprawnych działań władzy publicznej w sferze niezapewnienia lub nienależytego zapewnienia bezpieczeństwa publicznego na terenie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego należy do niezwykle ważnych i aktualnych problemów z dziedziny prawa cywilnego, które wiąże się jednocześnie z prawem administracyjnym i prawem konstytucyjnym. W istocie chodzi tu bowiem o gwarancję praw człowieka i obywatela oraz realizację zasady demokratycznego państwa prawa. Regulacja odpowiedzialności władzy publicznej stanowi wyznacznik praworządności danego państwa. Zapewnia ochronę przed bezprawnym zachowaniem funkcjonariuszy publicznych i jest prawem każdego człowieka, niezależnie od faktu posiadania obywatelstwa. Efektywność w realizacji zadań publicznych na terenie gminy będzie większa, gdy poza normami prawnymi w procedurze zarządzania zostaną wprowadzone normy moralne – etyczne, chociażby w postaci kodeksów etycznych urzędów gminy, a postulaty polityczne poza obietnicami wyborczymi będą obiektywnie weryfikowane przez samych wyborców.

Bibliografia

Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Nauka administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2013.

Błaś A., *Normy etyczne pracownika administracji publicznej w państwie prawa*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2010.

Boć J., *Odpowiedzialność*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2010.

Budzisz R., *Doskonalenie modelu organu wykonawczego gminy w prawie polskim*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.

Dębicki M., *Urzędnik XXI wieku*, [w:] B. Kudrycka (red.), *Rozwój kadr administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej „Libra", Białystok 2001.

Doroszewski W. (red.), *Słownik poprawnej polszczyzny PWN*, PWN, Warszawa 1980.

Filaber J., *Ochrona bezpieczeństwa publicznego w gminie*, Difin, Warszawa 2016.

Filaber J., *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym (wybrane uwagi)*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie, Studia Erasmiana Wratislaviensia Acta Studentium", Wrocław 2009, https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/27852/edition/34474/content [dostęp: 30.12.2019].

Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004.

Kant I., *Uzasadnienie metafizyki moralności*, PWN, Warszawa 1971.

Kisilowska H., *Pojęcie profesjonalizmu we współczesnej administracji*, [w:] A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej, Białystok 2004.

Kowalewski S., *Etyka administracji*, Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1975.

Kudrycka B., *Dylematy etyczne pracowników administracji*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 1995.

Kudrycka B., *Neutralność polityczna urzędników*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1988.

Kudrycka B., *Nowe wyzwania i trendy w reformowaniu sytuacji urzędników administracji publicznej*, [w:] tejże (red.), *Rozwój kadr administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej „Libra", Białystok 2001.

Kudrycka B., *Parę uwag na temat etycznego administrowania przez samorząd terytorialny w Polsce*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku: prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Wyższa Szkoła Administracji i Zarządzania, Przemyśl 2000.

Lang W., *Struktura odpowiedzialności prawnej. Studium analityczne z dziedziny teorii prawa*, „Zeszyty Naukowe UMK" 1968, nr VIII.

Marcinkowski R. (red.), *Encyklopedia popularna PWN*, PWN, Warszawa 1990.

Potoczek A., *Model współczesnego urzędnika w administracji publicznej*, [w:] B. Sprengel, A. Strzelecki (red.), *Urzędnik w administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Włocławek 2005.

Radwański Z. (red.), *Prawo zobowiązań – część ogólna*. *System prawa cywilnego*, t. III, cz. I, Ossolineum, Wrocław 1981.

Sobol E. (red.), *Słownik wyrazów obcych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

Strzelecki A., *Aspekty normatywne wzorca osobowego urzędnika publicznego*, [w:] D. Bąk (red.), *Etos urzędnika*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne: Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2007.

Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1979.

Święcki J.S., Święcka K., *Apolityczność urzędników administracji samorządowej na szczeblu gminy a wpływ partii politycznych na społeczności lokalne*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Rzeszów–Cisna 2002.

Tischner J., *Wobec wartości*, Wydawnictwo Polskiej Prowincji Dominikanów „W drodze", Poznań 1992.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.

Karolina Kichewko

Stosunki przemysłowe – zarys teorii

https://doi.org/10.25312/2391-5110.14/2019_03kk

Streszczenie

Głównym celem artykułu jest prezentacja kategorii stosunków przemysłowych w ich politologicznym znaczeniu. Przynależą one do tych kategorii analitycznych, których zdefiniowanie, choćby tylko ramowe, nastręcza badaczom wielu kłopotów. Ich właściwe zrozumienie oraz interpretacja wymaga bowiem odniesienia się do rozlicznych kontekstów, w tym ekonomicznego, prawnego, psychologicznego, społecznego, historycznego, ale także politologicznego. A zatem nie są, a bynajmniej nie powinny być, dla badaczy tej sfery obojętne studia prowadzone w tym zakresie przez politologów, również dla nich samych powinna to być sfera szerokiej eksploracji analitycznej. Nie jest bowiem bez znaczenia dla polityki publicznej to, jak przebiegają relacje reprezentantów pracowników, pracodawców z agendami władzy państwowej.

Słowa kluczowe: stosunki pracy, przetargi zbiorowe, pluralizm, korporatyzm, polityka publiczna

Industrial relations – Theoretical framework
Summary

This article discusses industrial relations from a political science perspective. Analysis of industrial relations requires sensitivity to the economic, legal, social, historical and political context. Political scientists researching industrial relations should take into account the scholarship of those working in different fields. At the same time political scientists should pay particular attention to International Relations as an area of ‘wide

analytical exploration'. Relations between the representatives of employees, employers and public authorities are relevant for public policy.

Keywords: employment relationships, collective bargaining, pluralism, corporatism, public policy

Wprowadzenie

Dążąc do zrozumienia kategorii stosunków przemysłowych[1], należy nie tylko przeprowadzić analizę elementów je konstytuujących czy podjąć próbę wyznaczenia ich „osi problemowej" lub ramowej interpretacji, lecz także przeanalizować ich wielowymiarowe środowisko. Podejmując się zatem konceptualizacji powyższej kategorii, można postawić następujące pytania badawcze:

1. Jaki jest obszar tematyczny stosunków przemysłowych?
2. Jak definiować termin *stosunki przemysłowe*?
3. Jacy aktorzy „grają" w stosunkach przemysłowych?
4. Jak „pracują" aktorzy stosunków przemysłowych?

Można ponadto sformułować kilka prawidłowości (hipotez) ważnych dla problemu relacji przemysłowych. Po pierwsze, stosunki przemysłowe nie stanowią jednorodnego pola badawczego, którego analizowanie jest determinowane jakąś główną dyscypliną. Po drugie, studia nad stosunkami przemysłowymi wymagają złożonego podejścia do „pracy", przy założeniu, że nie można IR analizować tylko i wyłącznie w kontekście ekonomicznych (jedynie potocznie najbardziej naturalnych) warunków. Po trzecie, w związku z powyższym badanie stosunków przemysłowych wymaga uwzględnienia eklektycznego podejścia do tematu. Po czwarte, nie należy zapominać, że istnieje politologiczny kontekst tego obszaru, co sprawia, że nie jest on tożsamy ani z ekonomicznym, ani z psychologicznym, ani z socjologicznym, ani też z jakimkolwiek innym aspektem relacji przemysłowych. W związku z tym należy pamiętać, że kontekst ten będzie odmiennie rozkładał akcenty na poszczególnych składowych relacji przemysłowych, uściślając – będzie on po prostu skupiony na wybranych elementach IR lub też na ich odmiennych konotacjach w przestrzeni publicznej. Wreszcie termin *stosunki przemysłowe* nie powinien być machinalnie utożsamiany czy też traktowany synonimicznie z pojęciem stosunków pracy. Konstrukcja artykułu została tak ułożona, by odpowiedzieć na pytania badawcze (co znajduje odzwierciedlenie w części traktującej o konceptualizacji IR) oraz zweryfikować przyjęte hipotezy (o czym traktuje ostatnia część – krótka konkluzja).

[1] Określenie *stosunki przemysłowe* będzie tu stosowane zamiennie z terminem *relacje przemysłowe* oraz skrótem IR. Ten ostatni wywodzi się z literatury anglojęzycznej (od ang. *Industrial Relations*), gdzie jest powszechnie stosowany.

Stosunki przemysłowe: wielowymiarowy problem analityczny

Już w 1958 roku J.T. Dunlop podkreślał, że ważne jest, by zdawać sobie sprawę z relacji, jakie łączą badania nad stosunkami przemysłowymi z innymi naukami społecznymi. Z kolei w innym miejscu swej klasycznej pracy zatytułowanej *Industrial Relations Systems* zaznaczał, że ostatecznie obszar badań nad relacjami przemysłowymi to skrzyżowanie, w którym zbiegają się różni specjaliści[2]. Tą multidyscyplinarność stosunków przemysłowych w późniejszym czasie podkreślili także inni badacze IR. Jak bowiem zaznaczają J. Wallace, P. Gunnigle i G. McMahon, nie tylko nie można analizować relacji przemysłowych w zawężonym kontekście, gdyż to nie czyni tej analizy prostszą, lecz, co więcej, dopiero interpretacja przedmiotu stosunków przemysłowych w szerszym kontekście historycznych, politycznych, społecznych i gospodarczych procesów pozwala na najlepsze zrozumienie tego obszaru[3]. Z kolei J.D. Brown jako jedną z cech paradygmatu stosunków przemysłowych wymienia multidyscyplinarne podejście, objawiające się w uznaniu, że stosunki pracy obejmują gospodarczy, organizacyjny, psychologiczny, społeczny, prawny, polityczny i historyczny wymiar[4]. Inny badacz relacji przemysłowych – P. Edwards – zwraca natomiast uwagę na próby wyodrębnienia tematyki stosunków przemysłowych jako samodzielnej, odmiennej dyscypliny, zaznaczając jednocześnie swój sprzeciw wobec tego typu praktyk, stwierdzając ostatecznie, że IR są polem badawczym, a nie odrębną dyscypliną[5]. Autor ten wskazuje równocześnie, iż zrównywanie stosunków przemysłowych ze stosunkami pracy także jest niewystarczające i nie pozwala wyodrębnić IR z ekonomii i socjologii pracy[6]. Podobnie postrzega problem polski badacz stosunków przemysłowych J. Sroka, który zdaje się potwierdzać szerokie konotacje tego terminu. Jednak w przypadku tego autora mamy już jasne odwołanie do kontekstu politologicznego. Stwierdza on bowiem, iż:

> […] politologowi odwołującemu się do kategorii stosunków przemysłowych chodzi nie tyle o określenie psychologicznych, kulturowych, ekonomicznych czy organizacyjnych wymiarów stosunków pracy, ile o wskazanie na istotne różnice odnoszące się do politycznych konotacji stosunków pracy. […] a mianowicie o te aspekty stosunków pracy, które pozwoliłyby określić stopień politycznego uwikłania obu stron stosunków pracy [pracowników i pracodawców – przyp. aut.] zarówno w skali zakładu (mikro), branży (mezo), jak i całej gospodarki (makro)[7].

---

[2] J.T. Dunlop, *Industrial Relations Systems*, Southern Illinois University Press, Carbondale, Edwardsville 1958, s. 382.

[3] J. Wallace, P. Gunnigle, G. McMahon, *Industrial relations in Ireland*, Gill & Macmillan, Dublin 2004, s. 1.

[4] B.E. Kaufman, *The original industrial relations paradigm: foundation for revitalizing the field*, [w:] Ch.J. Whalen (red.), *New directions in the study of work and employment. Revitalizing industrial relations as an academic enterprise*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, Northampton 2008, s. 34, http://books.google.pl/books?id=HLObmbHZf14C&pg=PA31&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false [dostęp: 30.07.2013].

[5] P. Edwards (red.), *Industrial relations. Theory and practice*, Blackwell Publishing, Malden, Oxford, Carlton 2004, s. 2.

[6] Tamże, s. 2.

[7] J. Sroka, *Europejskie stosunki przemysłowe w perspektywie porównawczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000, s. 19.

Stosunki przemysłowe: próba konceptualizacji?

1. Jaki zatem jest obszar tematyczny stosunków przemysłowych? Najogólniej rzecz ujmując, należałoby wskazać w tym kontekście na zagadnienie pracy oraz relacji przebiegających pomiędzy pracodawcą a pracownikiem, co kieruje nas w stronę rozlicznych instytucji, praktyk, zachowań wprost lub pośrednio związanych ze stosunkami pracy[8]. W zasadzie już w latach dwudziestych XX wieku prace z tego obszaru podkreślały tę prawidłowość. Jak wskazuje B.E. Kaufman, w tym okresie odpowiednie publikacje wskazywały, że stosunki pracy są centralnym zagadnieniem IR[9].

Co ciekawe, same korzenie paradygmatu stosunków przemysłowych sięgają właśnie lat dwudziestych i związane są z jego użyciem w tradycji brytyjskiej i amerykańskiej. Wspominany powyżej badacz dowodzi jednak, że badania i analizy relacji przemysłowych wywodzą się w głównej mierze z praktyk podejmowanych w tym obszarze w USA, już nawet w późnych latach dziesiątych i dwudziestych XX wieku, a za „ojca IR" w świecie akademickim uznaje ekonomistę instytucjonalnego J.R. Commonsa, który – razem ze współpracownikami, zwanymi Szkołą Wisconsin (*Wisconsin School*) – zdefiniował i rozwinął wczesny model stosunków przemysłowych[10]. Przełomowa była już *Demokracja przemysłowa* (*Industrial Democracy*) z 1897 roku, będąca dziełem angielskich autorów Sidneya i Beatrice Webbów. Demokracja przemysłowa interpretowana była w tej publikacji jako połączenie administracyjnej efektywności z prawdziwą kontrolą sprawowaną przez ludzi[11].

Na korelację pomiędzy stosunkami przemysłowymi i stosunkami pracy wskazuje również M. Salamon, kiedy odwołuje się do różnych badaczy i pisze, że:

> Edwards dowodzi, iż *stosunki przemysłowe* zostały ustanowione i nie ma powodu, by z nich zrezygnować, równocześnie ich zakres jest dobrze zrozumiały: ich punktem skupienia jest regulacja (kontrola, adaptacja i dostosowanie) stosunków pracy, które są kształtowane przez prawny, polityczny, gospodarczy, społeczny i historyczny kontekst. Podobnie Ackers argumentuje, że stosunki przemysłowe „powinny koncentrować się na stosunkach pracy w każdej płaszczyźnie"[12].

Tak samo postępuje J. Sroka, który, co prawda, pozornie zrównuje stosunki przemysłowe ze stosunkami pracy, używając tych terminów w pewnym sensie tożsamo, kiedy pisze o skupieniu politologa w kontekście IR na politycznych konotacjach stosunków pracy, czy

---

[8] Stosunki pracy są definiowane przez Międzynarodową Organizację Pracy (MOP, *International Labour Organization* – ILO) jako „prawne powiązanie pomiędzy pracodawcami i pracownikami. Istnieją one, kiedy osoba wykonuje prace lub usługi zgodnie z pewnymi warunkami w zamian za wynagrodzenie" – zob. *Employment Relationship*, International Labour Organization ILO, 2011, http://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/labour-law/WCMS_CON_TXT_IFPDIAL_EMPREL_EN/lang--en/index.htm [dostęp: 1.08.2013].

[9] B.E. Kaufman, dz. cyt., s. 34.

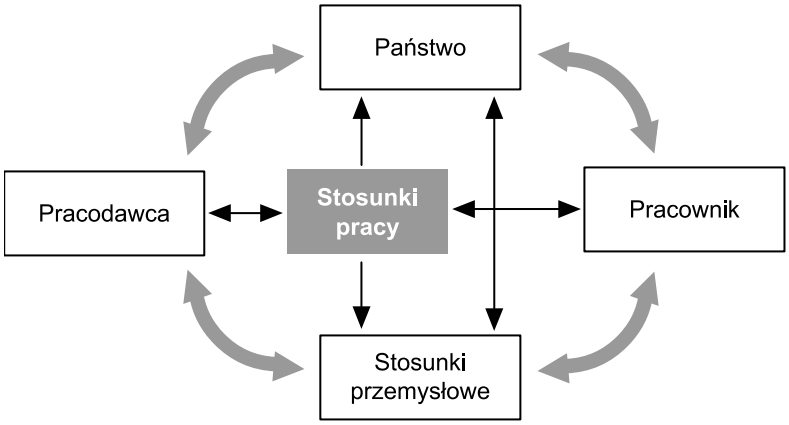
[10] Tamże, s. 33.

[11] *Italy. Democrazia industriale. Industrial democracy*, Eurofound, the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, http://www.eurofound.europa.eu/emire/ITALY/INDUSTRIALDEMOCRACY-IT.htm [dostęp: 1.08.2013].

[12] M. Salamon, *Industrial Relations. Theory and practice*, Prentice Hall, Essex 2000, s. 5, http://books.google.pl/books?id=CDUwsfKqR0MC&printsec=frontcover&hl=pl&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=true [dostęp: 1.08.2013].

to znowu o politologicznym rozumieniu stosunków pracy lub o aspektach stosunków pracy, które pozwalają na określenie politologicznego uwikłania pracy i kapitału[13].

Należałoby zatem zgodzić się z P. Edwardsem, że pomimo tego, iż „niektórzy autorzy definiują IR jako nic ponad badania nad wszystkimi formami stosunków pracy. To [jednak – przyp. aut.] nie jest wystarczająco precyzyjne, by odróżnić je od ekonomii czy socjologii pracy"[14]. Co więcej, „by uniknąć zamieszania, pewni autorzy wolą termin *stosunki pracy*"[15] zamiast określenia *stosunki przemysłowe*. Należy zatem podkreślić, że punktem centralnym dla stosunków przemysłowych są zagadnienia stosunków pracy, choć nie są one wprost tożsame czy machinalnie zamienne, a już w szczególności w kontekście politologicznym. Jednocześnie należy pamiętać, że „tematyczny obszar stosunków przemysłowych jest jednym z najbardziej dyskusyjnych specjalistycznych obszarów organizacyjnego i narodowego zarządzania gospodarczego"[16]. Rysunek 1 prezentuje relację pomiędzy stosunkami przemysłowymi i stosunkami pracy.



Rysunek 1. Stosunki przemysłowe i stosunki pracy

Źródło: opracowanie własne na podstawie *The employment relationship*, [w:] P. Edwards, *Industrial relations. Theory and practice*, Blackwell Publishing, Malden, Oxford, Carlton 2004, s. 9.

2. Jak zatem definiować termin *stosunki przemysłowe*? Otóż już z powyższego wynika jasno, że jednoznacznej i powszechnie akceptowanej definicji IR być nie może. Nie podejmiemy się zatem podania szczegółowej i precyzyjnej definicji stosunków przemysłowych, a jedynie naszkicujemy swego rodzaju ramy definiujące zagadnienie relacji przemysłowych. Owszem, podamy pewne opisowe propozycje, lecz, jak podkreślają J. Wallace, P. Gunnigle i G. McMahon, „stosunki przemysłowe nie dają się łatwo zdefiniować […] wiele aspektów zagadnienia jest spornych. […] Oczywiście, najbardziej atrakcyjnym aspektem zagadnienia jest to, że pozwala ono badaczom rozwijać ich własne opinie"[17]. Stąd też próby definiujące

[13] Zob. więcej J. Sroka, *Europejskie stosunki…*, dz. cyt., s. 19.
[14] P. Edwards, dz. cyt., s. 2.
[15] Tamże, s. 1.
[16] J. Wallace, P. Gunnigle, G. McMahon, dz. cyt., s. 1.
[17] Tamże, s. 1, 3.

stosunki przemysłowe nie tylko nie tworzą kanonu, wzorca opisującego, ale raczej są autorskimi próbami konceptualizacji, zmierzającymi do zakreślenia granic porządkujących IR.

Takiej opisującej próby podejmuje się między innymi M. Salamon, który stwierdza, że „stosunki przemysłowe obejmują zbiór zjawisk zarówno w środowisku, jak i poza środowiskiem miejsca pracy, odnoszących się do ustalania i regulowania stosunków pracy"[18]. Badacz ten wskazuje zatem na często przywoływane (zob. powyżej) powiązania stosunków przemysłowych ze stosunkami pracy. Te ostatnie, poprzez składowe stosunków przemysłowych, zostają poddane kontroli i w sposób pośredni bądź bezpośredni (makro/mikro) kształtują warunki w miejscu pracy.

Z kolei Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Eurofound) w swym opisie zaznacza, że stosunki przemysłowe to:

> […] termin zmierzający do określenia podzbioru stosunków społecznych w przemyśle jako spójnego pola analiz akademickich lub praktycznych ekspertyz. […] [Jednak – przy aut.] nie wszystkie stosunki społeczne w przemyśle mogą być definiowane jako stosunki przemysłowe (termin ten mógłby być zazwyczaj interpretowany jako nieobejmujący na przykład częściowo społecznych interakcji pracowników z jednej strony, a z drugiej strony decyzji pracodawców o asortymencie)[19].

Fundacja wskazuje więc na poszukiwanie w ramach relacji przemysłowych pewnych wspólnych elementów stosunków społecznych w pracy, które mogłyby być podstawą do teoretycznego oraz praktycznego rozwinięcia interakcji w przemyśle. Jednocześnie Eurofound zaznacza, że nie wszystkie relacje w przemyśle będą wchodzić w skład IR, będą one bowiem na przykład autonomiczną decyzją jednej ze stron, jak choćby w przypadku decyzji o profilu przedsiębiorstwa.

Fundacja potwierdza ponadto różnorodność interpretacji terminu *stosunki przemysłowe*. Wskazuje w tym kontekście badaczy, którzy rozmaicie rozumieją i opisują relacje przemysłowe, i tak:

> […] dla Flandersa […] „badania nad stosunkami przemysłowymi mogą być […] opisane jako badania instytucji regulacji pracy". […] Definicja preferowana przez Hymana jest taka, że „stosunki przemysłowe są badaniami procesów kontroli nad relacjami pracy; i wzdłuż tych procesów, które angażują zbiorową organizację pracowniczą i działania, które są pod specjalną ich uwagą". […] Gospel […] definiuje […] stosunki przemysłowe jako te dotyczące przetargów zbiorowych[20] i relacje pomiędzy związkami i menadżerami[21].

[18] M. Salamon, dz. cyt., s. 3.

[19] *United Kingdom. Industrial Relations (IR)*, Eurofound, the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, http://www.eurofound.europa.eu/emire/UNITED%20KINGDOM/INDUSTRIALRELATIONSIR-EN.htm [dostęp: 1.08.2013].

[20] Przetarg zbiorowy – negocjacje poświęcone warunkom pracy i płacy oraz zagadnieniom pokrewnym, przebiegające pomiędzy pracodawcami a pracownikami, choć w szerokim kontekście przetarg zbiorowy może być interpretowany jako rozwiązanie konfliktu poprzez osiągnięcie kompromisu (J. Wallace, P. Gunnigle, G. McMahon, dz. cyt., s. 238–240).

[21] *United Kingdom. Industrial Relations (IR)*, dz. cyt.

To kolejny raz potwierdza różnorodność interpretacji i ujmowania zagadnienia IR. Wskazane definicje kładą jednak nacisk na regulację, kontrolę zagadnień związanych z pracą czy interakcje pomiędzy kapitałem a pracą.

Interesującą propozycją wyjaśniającą może być interpretacja J. Sroki. Autor ten wskazuje, że:

> […] w ujęciu politologicznym stosunki przemysłowe rozumie się jako podsystem systemu politycznego. W tej perspektywie na płaszczyźnie stosunków przemysłowych grupy interesu współdziałają i/lub rywalizują z partiami politycznymi, agendami władzy państwowej oraz ze sobą nawzajem[22].

Jest to dość szerokie spojrzenie na kwestie relacji przemysłowych. Należałoby zatem nieco je uszczegółowić w kontekście wcześniej zaprezentowanych uwag. Otóż taka optyka IR pozwala nam pokazać, iż zagadnienie pracy ma silne konotacje polityczne, co z jednej strony oznacza, że polityki publiczne kształtowane są przez aktorów stosunków przemysłowych (do których zalicza się grupy interesu; o aktorach zob. poniżej), a z drugiej strony, że uwarunkowania polityczne determinują zagadnienia pracy (na przykład poprzez regulacje normatywne), a co więcej, to władza publiczna może w znacznym stopniu decydować o sposobie „współistnienia" grup interesu i państwa. To „współistnienie" w gruncie rzeczy może być bardziej kooperacyjną lub bardziej rywalizacyjną formą przetargów, co oznacza, że płaszczyzna stosunków przemysłowych staje się areną uzgadniania i wdrażania w życie polityki gospodarczej oraz polityki społecznej państwa, reguluje ona bowiem nie tylko warunki pracy, płacy czy rozwiązywania konfliktów przemysłowych, lecz obejmuje także takie kwestie, jak choćby szkolenia pracowników (edukacja), system opieki nad dziećmi, usługi socjalne. Rzec można, że przedmiotem regulacji bywa to, co w szerokim znaczeniu jest istotne dla utrzymania i zabezpieczenia interesów pracy i kapitału, z udziałem państwa na poziomie centralnym.

3. Jacy aktorzy „grają" w stosunkach przemysłowych? Określenie *grupa interesu* wskazuje, że mamy do czynienia z organizacją, która dąży do realizacji własnego interesu, starając się wpływać na przebieg politycznego procesu decyzyjnego poprzez wywarcie presji na ów proces, a nie poprzez zdobycie czy utrzymanie władzy. W optyce stosunków pracy niejako już naturalnie nasuwają się nam na myśl zorganizowane interesy pracy i kapitału, a zatem z jednej strony reprezentanci pracowników, a z drugiej pracodawców (związki zawodowe oraz organizacje pracodawców, choć warto podkreślić, że stosunki przemysłowe obejmują związkowe i niezwiązkowe, prywatne i publiczne formy). Ponadto powyższa sugestia o wpływie grup interesu na władzę publiczną sprawia, że machinalnie myślimy także o stronie reprezentującej ową władzę. Jest to zgodne z klasyczną koncepcją aktorów stosunków przemysłowych zaproponowaną przez J.T. Dunlopa. Badacz ten, choć sam (wprowadził i) używał pojęcia *aktor IR*, wydawał się świadomy ograniczeń tego terminu. Pisał bowiem:

> […] określenie *aktor* może mieć ograniczenie, które przenosi je w nierealną lub pozorną scenę. Jednak *uczestnik* jest zbyt bierny, a inne terminy nie są bardziej satysfakcjonujące. Aktor jest użyteczny w sensie sprawcy lub reagenta[23].

---

[22] J. Sroka, *Europejskie stosunki…*, dz. cyt., s. 20.
[23] J.T. Dunlop, dz. cyt., s. 8.

W ten sposób można uznać, że podmioty stosunków przemysłowych przyjmują postawy mniej lub bardziej dynamiczne i interakcyjne, aktywnie kształtując lub odpowiadając na warunki w ich otoczeniu.

Dunlopowska klasyfikacja aktorów IR wskazuje: (1) hierarchię kierowników i ich reprezentantów (kierownicy mogą pochodzić z sektora prywatnego lub publicznego); (2) hierarchię pracowników (hierarchia niekierownicza, niekoniecznie musi oznaczać formalną organizację, może być formułowana na bazie wspólnej pracy przez zatrudnionych w kontekście relacji z pracodawcą, formalna hierarchia pracowników może być zaś zorganizowana w takie organizacje, jak rady pracownicze, związki zawodowe); (3) wyspecjalizowane rządowe agencje (mające różnorodne funkcje w zależności od kontekstu, w jakim operują – od szerokiej i decydującej do wąskiej roli)[24]. Włączenie tych aktorów w płaszczyznę stosunków przemysłowych wydaje się kluczowe, zwłaszcza w kontekście politologicznym. Wskazuje to bowiem na polityczne konotacje tej kategorii, uwidoczniające się w roli agend rządowych, które nie tylko powinny, a wręcz muszą wchodzić w interakcje z pozostałymi aktorami przy konstruowaniu założeń polityk publicznych. Choć w klasycznej formule występuje trzech aktorów, to zdarza się, iż obecna praktyka IR rozszerza ten skład, wchodząc w wielostronność poprzez włączenie w niektórych przypadkach (na przykład w partnerstwo społeczne) organizacji rolniczych czy pozarządowych (niejako czyniąc je czwartym, acz znacznie słabszym, aktorem).

4. Jak „pracują" aktorzy stosunków przemysłowych? Istnieją dwa podstawowe wzorce, według których grupy interesu oraz władza publiczna mogą wchodzić ze sobą nawzajem w interakcje. Są to oczywiście modele idealne i występują jedynie w założeniach teoretycznych, w praktyce jednak przeplatają się ze sobą i zasadniczo parametry ich diagnozowania nie stanowią o prostej kwalifikacji państwa do pluralistycznej lub też korporatystycznej[25] wersji stosunków przemysłowych. Można jednak z większym bądź mniejszym powodzeniem mówić o bardziej kooperacyjnej lub rywalizacyjnej skłonności w relacjach przemysłowych poszczególnych państw.

Zasadniczo pluralistyczny porządek kojarzony jest z rywalizacyjną „naturą" stosunków przemysłowych. „Pluraliści widzą konflikt jako nieunikniony, by zacytować Clegga, ponieważ różne organizacje uczestniczą w ustalaniu zasad pracy"[26]. W istocie pluralizm związany jest z konfliktem wielu różnorodnych grup interesu, który ostatecznie doprowadzić ma do konsensusu społecznego, a sam proces decyzyjny ulega decentralizacji. Funkcjonujące zaś grupy interesu nie podlegają żadnym ograniczeniom administracyjnym, prawnym, lecz konkurują ze sobą nawet o możliwość reprezentowania interesów tego samego segmentu społeczeństwa. To sprawia, że w pluralistycznym porządku mamy do czynienia z mnogością grup, które różnią się pomiędzy sobą siłą oraz pozycją, a także posiadanymi zasobami[27],

[24] Tamże, s. 7, 8.

[25] Powszechnie stosuje się także termin *neokorporatyzm*, którego zaczęto używać w celu zaznaczenia, że system korporatystyczny nie ma powiązań z korporatyzmem autorytarnym czy też korporatyzmem w postaci państwowej (odcinając się tym samym od konotacji z faszyzmem).

[26] Za P. Edwards, dz. cyt., s. 11.

[27] Zasoby grup interesu: czynnik dostępu do strategicznych ośrodków władzy, czynnik finansowy, czynnik merytoryczny, czynnik symboliczny, czynnik mobilizacji, czynnik kapitału ludzkiego, czynnik afiliacji i koalicji, czynniki instytucjonalny i dostępu do podstawowych dóbr publicznych, czynniki struk-

w tym także siłą oddziaływania na rząd. Stąd też „większość pluralistów akceptuje, że rynek w możliwościach politycznego wpływu jest niedoskonały i zawiera aktorów o różnych zdolnościach do zmiany polityk publicznych”[28].

Korporatyzm zaś, co w świetle powyższego niejako naturalne, łączony jest z kooperacyjnym stylem „pracy” grup interesu i państwa. „Model korporatystyczny sugeruje, że grupy interesu są ściśle połączone z formalnym procesem politycznym i odgrywają istotną rolę zarówno w formułowaniu, jak i implementacji głównych decyzji politycznych”[29]. Tu proces decyzyjny z udziałem szerokich grup interesu, które monopolizują reprezentację poszczególnych części społeczeństwa, ma charakter hermetycznych i scentralizowanych ustaleń.

Problem jednak w tym, że nie tylko praktyczne rozdzielenie pluralistycznego i korporatystycznego reżimu stosunków przemysłowych nie jest dość oczywiste, lecz także i w tym, że metodologicznie koncepcje te bywają rozmaicie interpretowane. Jak wyliczył jeden z komentatorów, pomiędzy rokiem 1981 a 1997 były używane 24 różne definicje korporatyzmu przez rozmaitych autorów[30]. Poniżej zbiorczo, w formie tabelarycznej, zostały przedstawione wybrane propozycje opisujące korporatyzm, także z uwzględnieniem klasycznej interpretacji pluralizmu (tab. 1).

Tabela 1. Interpretacje korporatyzmu

Autor	Wyjaśnienie pluralizmu
Philippe Schmitter	System reprezentacji interesów, w którym części składowe są zorganizowane w nieokreśloną liczbę wielorakich, dobrowolnych, konkurencyjnych, niehierarchicznie ułożonych i samookreślających się (jako typ lub zakres interesów) kategorii, które nie są specjalnie licencjonowane, uznawane, dotowane, kreowane lub skądinąd kontrolowane w wyborze przywódców lub artykulacji żądań przez państwo i które nie mają monopolu reprezentacji we właściwych im kategoriach[a)].
Autor	**Wyjaśnienie korporatyzmu**
Philippe Schmitter	System reprezentacji interesów, w którym części składowe są zorganizowane w ograniczoną liczbę osobnych, obowiązkowych i niekonkurencyjnych, hierarchicznie uporządkowanych i funkcjonalnie zróżnicowanych kategorii, uznawanych i licencjonowanych, jeśli nietworzonych, przez państwo oraz z przyznanym im monopolem reprezentacji we właściwych im kategoriach w zamian za zachowanie pewnej kontroli przy wyborze przywódców i artykulacji żądań[b)].
Gerhard Lehmbruch	Korporatyzm jest czymś ponad konkretny wzór artykulacji interesów. Raczej jest on zinstytucjonalizowanym wzorem formułowania polityki, w którym duże organizacje interesów kooperują nawzajem ze sobą i z władzami publicznymi nie tylko w procesie artykulacji interesów, ale w „nakazowej alokacji zasobów” i w implementacji takiej polityki[c)].
Mariano Regini	Neokorporatystyczne relacje są procesem trójstronnych gospodarczych i społecznych uzgodnień, w których państwo i reprezentanci scentralizowanych organizacji rynku pracy angażują się w „makropolityczne przetargi” nad gamą gospodarczych i społecznych zagadnień[d)].

turalne i koordynacja – J. Sroka, *Polityka organizacji pracodawców i przedsiębiorców*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004, s. 39–40.

[28] G. Murhpy, *Interest groups in the policy-making process*, [w:] J. Coakley, M. Gallagher (red.), *Politics in the Republic of Ireland*, Routledge, London–New York 2010, s. 332.

[29] Tamże, s. 330.

[30] Za: tamże, s. 330.

Autor	Wyjaśnienie pluralizmu
David R. Cameron	Zinstytucjonalizowane negocjacje, przetargi, współpraca i porozumienia nad płacami oraz polityką dochodową (i ewentualnie dodatkowymi zagadnieniami gospodarczymi) pomiędzy reprezentantami głównych grup ekonomicznych społeczeństwa (najczęściej konfederacjami pracy i stowarzyszeniami pracodawców), a często włączające dodatkowo reprezentantów rządu[e].
Alan Cowson	Specyficzny społeczno-polityczny proces, w którym ustrukturyzowane organizacje, reprezentujące monopolistyczne, funkcjonalne interesy, zaangażowane są w proces polityczny z agencjami państwa nad wynikami polityki publicznej oraz jaki angażuje te organizacje w rolę, która łączy reprezentację interesów i implementacji polityki poprzez delegowanie ich wykonania[f].
Jukka Pekkarinen, Matti Pohjola, Bob Rowthorn	Preferują określenie społeczny korporatyzm z podkreśleniem dwóch elementów: scentralizowanych przetargów płacowych, które mogą również „włączać rządową politykę gospodarczą i politykę społeczną, w przypadku których państwo jest formalnie, albo nieformalnie zaangażowane w proces", oraz jego nieekskluzywnej i równej natury[g].
Göran Therborn	Wskazuje dwa subwarianty korporatyzmu: scentralizowaną i monopolistyczną intermediację interesów oraz tworzenie polityki publicznej przez uzgodnienia pomiędzy państwem a organizacjami interesów[h].
Martin J. Bull	Twierdzi, że „polityczna wymiana" jest centrum „neokorporatyzmu" jako politycznego zjawiska i to jest z pewnością ważniejsze w definiowaniu procesu niż nacisk na organizacyjne cechy uczestników procesu[i].
Europejska Fundacja na rzecz Warunków Życia i Pracy	Neokorporatyzm definiuje model transmisji żądań ze społeczeństwa do państwa, który musi przebiegać przez główne funkcjonalne stowarzyszenia interesów, w szczególności te o największym gospodarczym znaczeniu: związki zawodowe oraz stowarzyszenia pracodawców[j].

[a] G. Murphy, dz. cyt., s. 331–332.
[b] D. Thomas, *The Irish Social Partnership 1987–2000: An Evolving Economic and Social Governance*, Department of Geography, University of Newcastle upon Tyne, 2003, niepublikowana praca doktorska, s. 2.
[c] G. Murphy, dz. cyt., s. 330.
[d] D. Thomas, dz. cyt., s. 4.
[e] C. Teulings, J. Hartog, *Corporatism or competition? Labour contracts, institutions and wage structures in international comparison*, Cambridge University Press, Cambridge, New York–Melbourne 1998, s. 27.
[f] D. Thomas, dz. cyt., s. 4.
[g] Tamże, s. 27–28.
[h] Tamże, s. 28.
[i] Tamże, s. 7.
[j] *Italy. Neo-corporativismo. Neo-corporatism*, Eurofound, the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, http://www.eurofound.europa.eu/emire/ITALY/NEOCORPORATISM-IT.htm [dostęp: 1.05.2013].

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Kichewko, *What after corporatism – towards social and economic network governance?*, maszynopis.

Przy tym definicyjnym chaosie nie należy zatem poszukiwać jasnej i precyzyjnej interpretacji pluralistycznego bądź korporatystycznego reżimu stosunków przemysłowych, a dodatkowo, obok różnych natężeń korporatyzmu (słabego, umiarkowanego, silnego), sprawę komplikować mogą pojawiające się stwierdzenia o przekroczeniu ram korporatyzmu w stosunkach przemysłowych i w związku z tym pojawiającym się postkorporatyzmie.

Stosunki przemysłowe: politologiczna kategoria – krótka konkluzja

Stosunki przemysłowe, będąc złożoną kategorią analityczną, najpełniej i najlepiej mogą być zrozumiane poprzez wieloaspektowe badania nad nimi, bez ograniczania się czy przyznawania prymatu którejkolwiek z dyscyplin. Jak zatem wynika z powyższych rozważań,

należy przyjąć eklektyczne podejście do badania IR i badać je w kontekście historycznych, prawnych, psychologicznych, organizacyjnych, społecznych, gospodarczych czy politologicznych procesów w stosunkach pracy. Niezależnie bowiem od kłopotów definicyjnych, związanych czy to z samymi stosunkami przemysłowymi, czy też z ich reżimami, nie należy zapominać, że w istocie rzeczy mają one znaczne przełożenie na politykę państwa, wpływając na kształt polityki gospodarczej albo polityki społecznej państwa. Warto zatem podkreślić, że w kontekście politologicznym stosunki przemysłowe nie będą tożsame ani z ekonomicznym, ani z socjologicznym, ani z psychologicznym, ani też historycznym ujęciem IR, a zwłaszcza już z ich prostym sprowadzeniem do stosunków pracy. Jest to bowiem daleko niewystarczające dla politologa badającego ów obszar. Należy raczej zwrócić się w politologicznym kontekście ku takiemu ich rozumieniu, które wskazuje na polityczne konotacje relacji pracodawca–pracownik (zagadnień związanych z pracą). A te mają zdecydowanie szerszy wymiar aniżeli tylko ograniczony do poziomu zakładu pracy, w znacznej mierze determinując na poziomie centralnym politykę gospodarczą czy politykę społeczną państwa. W politologicznym ujęciu stosunki przemysłowe, będące podsystemem systemu politologicznego, obejmować będą zatem interakcje – współdziałanie bądź rywalizację – grup interesu ze sobą nawzajem lub z partiami politycznymi, agendami władzy państwowej[31], przy uwzględnieniu ram organizacyjnych, normatywnych, a także postrzeganiu stosunków przemysłowych jako mniej lub bardziej dynamicznego procesu (relacji). Choć głównym obszarem IR pozostają stosunki pracy, to jednak w świetle powyższego nie można ich machinalnie traktować jako zamiennych terminów czy prostych synonimów, a jedynie ściśle związanych ze sobą kategorii.

Bibliografia

Dunlop J.T., *Industrial Relations Systems*, Southern Illinois University Press, Carbondale, Edwardsville 1958.

Edwards P. (red.), *Industrial relations. Theory and practice*, Blackwell Publishing, Malden, Oxford, Carlton 2004.

Employment Relationship, International Labour Organization ILO, 2011, http://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/labour-law/WCMS_CON_TXT_IFPDIAL_EMPREL_EN/lang--en/index.htm [dostęp: 1.08.2013].

Italy. Democrazia industriale. Industrial democracy, Eurofound, the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, http://www.eurofound.europa.eu/emire/ITALY/INDUSTRIALDEMOCRACY-IT.htm [dostęp: 1.08.2013].

Italy. Neo-corporativismo. Neo-corporatism, Eurofound, the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, http://www.eurofound.europa.eu/emire/ITALY/NEOCORPORATISM-IT.htm [dostęp: 1.05.2013].

Kaufman B.E., *The original industrial relations paradigm: foundation for revitalizing the field*, [w:] Ch.J. Whalen (red.), *New directions in the study of work and employment. Revitalizing industrial relations as an academic enterprise*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham,

[31] J. Sroka, *Polityka…*, dz. cyt., s. 20.

Northampton 2008, http://books.google.pl/books?id=HLObmbHZf14C&pg=PA31&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false [dostęp: 30.07.2013].

Kichewko K., *What after corporatism – towards social and economic network governance?*, maszynopis.

Murhpy G., *Interest groups in the policy-making process*, [w:] J. Coakley, M. Gallagher (red.), *Politics in the Republic of Ireland*, Routledge, London–New York 2010.

Salamon M., *Industrial Relations. Theory and practice*, Prentice Hall, Essex 2000, http://books.google.pl/books?id=CDUwsfKqR0MC&printsec=frontcover&hl=pl&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=true [dostęp: 1.08.2013].

Sroka J., *Europejskie stosunki przemysłowe w perspektywie porównawczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000.

Sroka J., *Polityka organizacji pracodawców i przedsiębiorców*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004.

Teulings C., Hartog J., *Corporatism or competition? Labour contracts, institutions and wage structures in international comparison*, Cambridge University Press, Cambridge–New York–Melbourne 1998.

Thomas D., *The Irish Social Partnership 1987–2000: An Evolving Economic and Social Governance*, Department of Geography, University of Newcastle upon Tyne, 2003 niepublikowana praca doktorska.

United Kingdom. Industrial Relations (IR), Eurofound, the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, http://www.eurofound.europa.eu/emire/UNITED%20KINGDOM/INDUSTRIALRELATIONSIR-EN.htm [dostęp: 1.08.2013].

Wallace J., Gunnigle P., McMahon G., *Industrial relations in Ireland*, Gill & Macmillan, Dublin 2004.

Patryk Chmielarz https://orcid.org/0000-0003-0286-741X
Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

Bitcoin a podział majątku wspólnego

https://doi.org/10.25312/2391-5110.14/2019_04pch

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest zagadnieniu bitcoina na płaszczyźnie cywilnoprawnej. Podjęto w nim rozważania *de lege lata* w wąskim zakresie zarówno prawa cywilnego, jak i rodzinnego odnośnie do problematyki dotyczącej możliwości podziału bitcoinów po rozwodzie małżonków. Przedstawiono rozbieżności pojawiające się w doktrynie na temat cywilnoprawnej oceny charakteru bitcoina.

Słowa kluczowe: bitcoin, podział majątku wspólnego, klucz prywatny

Bitcoin and property division
Summary

This article considers bitcoin in civil law. The article discusses *de lege lata* in the narrow sense of civil and family law, with focus on the issue of dividing bitcoins subsequent to divorce. Differences in civil law doctrine on the nature bitcoin are discussed.

Keywords: bitcoin, property division, private key

Wprowadzenie

Obecnie jesteśmy świadkami zmian cyfrowo-technologicznych, gdzie obrót bitcoinami staje się coraz bardzo popularny. Wirtualny pieniądz (kryptowaluta) nie jest już tylko modą, lecz coraz częściej w praktyce jest wykorzystywany w internecie. W prawie brakuje jednak

nowych regulacji ustawowych, co może prowadzić do wielu komplikacji. Problematyka bitcoina wymusza na prawnikach dociekania na wielu płaszczyznach (administracyjnej, karnej, cywilnej). W artykule przedstawiono rozważania *de lege lata* w wąskim zakresie zarówno prawa cywilnego, jak i rodzinnego odnośnie do problematyki dotyczącej możliwości podziału bitcoinów po rozwodzie małżonków. Wyjaśniając zagadnienie, podjęto próbę zdefiniowania bitcoina, omówiono różne koncepcje cywilnoprawnej oceny bitcoina w doktrynie wraz z oceną dokonaną w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Czym jest bitcoin?

Po raz pierwszy bitcoin pojawił się w 2008 roku za sprawą użytkownika ukrywającego się pod pseudonimem Satoshi Nakamoto[1], który opublikował artykuł pod tytułem *Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System*[2]. Satoshi zaproponował rozwiązanie problemu, który istniał od początku powstania internetu, a mianowicie jak stworzyć uniwersalny system elektronicznych płatności[3]. Podstawową ideą twórcy systemu bitcoina było zachowanie anonimowości transakcji i własności oraz wyłączenie z obiegu zbędnych pośredników[4].

Z punktu widzenia nauk informatycznych sieć bitcoin jest zdecentralizowaną bazą informacji o przepływach pewnych wartości liczbowych między kontami (rachunkami) użytkowników systemu, gdzie te wartości liczbowe stanowią właśnie walutę bitcoin[5]. Państwo i instytucje publiczne decydują o emisji tej waluty, jej wielkości i kreacji.

Konto użytkownika może zostać porównane do rachunku bankowego, do którego przypisana jest pewna suma pieniędzy. Tak jak każde konto bankowe ma unikalny numer, tak każdy rachunek bitcoinowy ma unikalny adres, za pomocą którego można go jednoznacznie zidentyfikować (klucz publiczny). Przepływy, o których mowa, to transakcje bitcoinowe,

[1] Satoshi Nakomoto to pseudonim twórcy bitcoina. Jego tożsamość nie jest znana i pozostaje przedmiotem spekulacji. Nakomoto nie ujawnił swoich danych osobowych, a po stworzeniu systemu bitcoin stopniowo wycofywał się z korespondencji e-mailowej, aż kontakt z nim całkowicie ustał; zob. B. Wallace, *The rise and fall of Bitcoin*, https://www.wired.com/2011/11/mf_bitcoin/ [dostęp: 9.11.2019]; A. Chen, *We Need to Know Who Satoshi Nakamoto Is*, "New Yorker", 9.05.2016, https://www.newyorker.com/business/currency/we-need-to-know-who-satoshi-nakamoto-is [dostęp: 9.11.2019]; K. Helms, *Has the Next Satoshi Nakamoto Revealed Himself in Bali?*, https://news.bitcoin.com/next-satoshi-nakamoto-revealed-himself-bali/ [dostęp: 9.11.2019].

[2] S. Nakamoto, *Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System*, 2008, https://bitcoin.org/bitcoin.pdf [dostęp: 9.11.2019]. Wiadomości e-mail wysyłane przez S. Nakomoto stanowią interesującą lekturę i zostały opublikowane: *Cryptography Mailing List Emails*, http://satoshi.nakamotoinstitute.org/emails/cryptography/ [dostęp: 9.11.2019]. Koncepcja bitcoina została opublikowana w dziewięciostronicowym dokumencie, a jej istotą było rzeczywiste utworzenie, uruchomienie i umiejscowienie w sieci oprogramowania opartego na bardzo skomplikowanym algorytmie, służącym do generowania bitcoina, opierającym się między innymi na technologii *blockchain*; zob. D. Szostek, *Blackchain*, C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 62.

[3] E. Wanat, *Bitcoin i inne kryptowaluty jako przedmiot świadczenia pieniężnego*, „Transformacje Prawa Prywatnego" 2019, nr 2, s. 79.

[4] P. Sobański, *Kryptowaluty a regulacje prawa spadkowego. Rozważania de lege lata*, „Monitor Prawniczy" 2019, nr 8, Legalis 2019.

[5] M. Szymankiewicz, *Bitcoin. Wirtualna waluta Internetu*, Helion, Gliwice 2014, s. 22.

porównywane do przelewów bankowych. W wyniku transakcji rachunek nadawcy zostaje obciążony pewną liczbą bitcoinów, która następnie zostaje przypisana do rachunku odbiorcy[6].

W odróżnieniu od większości walut fiducjarnych bitcoin nie opiera swojej wartości na zaufaniu w stosunku do centralnego emitenta, bo brak jest w tym systemie takiego podmiotu[7].

Bitcoiny powstają w procesie „wykopywania" (ang. *mining*). Aby zostać „górnikiem" (ang. *miner*), wystarczy na swoim komputerze zainstalować odpowiedni program – koparkę (ang. *excavator*), a do „wydobycia" bitcoina dochodzi wówczas, gdy koparka danego użytkownika rozwiąże pewien matematyczny problem. Kiedy inni użytkownicy (a ściśle ich „koparki") potwierdzą rozwiązanie zadania, do rachunku „górnika" zostaje przypisana odpowiednia liczba bitcoinów. Praca obliczeniowa wykonywana przez „górników" jest podstawą funkcjonowania systemu, umożliwia bowiem uwierzytelnianie transakcji wykonywanych przez innych użytkowników[8].

Sieć bitcoin zbudowana jest w taki sposób, aby średnio jedno zadanie było rozwiązywane w ciągu 10 minut. Jeżeli w sieci pojawiają się nowi górnicy, powiększa się automatycznie łączna moc obliczeniowa skoncentrowana na rozwiązywaniu zadań. W takiej sytuacji system przeskalowuje trudność zadań tak, aby została zachowana założona częstotliwość wydobywania bitcoinów. Dodatkowo wraz ze zwiększaniem się liczby bitcoinów w obiegu spada wysokość „nagrody" przyznawanej za poprawne rozwiązanie zadania – obecnie jest to 12,5 bitcoina. Liczba bitcoinów możliwych do wydobycia jest ograniczona do 21 mln. Według szacunków taka liczba bitcoinów zostanie wygenerowana dopiero w 2140 roku. Gdy skończy się możliwość wydobywania nowych bitcoinów, wtedy wynagrodzenie za pracę górników będą stanowiły, rozpowszechnione już do tego czasu, prowizje od transakcji[9].

Z powodu dużej mocy obliczeniowej zaangażowanej w wydobywanie bitcoinów jest obecnie praktycznie niemożliwe, aby zadanie kryptologiczne zostało rozwiązane samodzielnie przez jednego użytkownika. Dlatego „górnicy" korzystają z serwerów zwanych „kopalniami" (ang. *miningpool*) i za ich pomocą łączą swoje moce obliczeniowe oraz wspólnie próbują znaleźć rozwiązanie zagadki matematycznej. W przypadku sukcesu „górnicy" dzielą się zarobkiem w proporcji do zaangażowanej mocy obliczeniowej[10].

Zdaniem M. Michny sama nazwa *wydobywanie bitcoinów* ma rodzić skojarzenia z wydobywaniem złota. Podobnie bowiem jak kiedyś praca górników pozwalała na uzyskanie drogocennego kruszcu, tak dzisiaj praca „koparek" umożliwia wydobycie „złota XXI wieku" – bitcoinów. Dodatkowo, podobnie jak wydobycie każdej jednostki złota powodowało ograniczenie jego zasobów, obecnie wydobycie każdej jednostki kryptowaluty zmniejsza pulę możliwych do wydobycia bitcoinów.

---

[6] M. Michna, *Bitcoin jako przedmiot stosunków cywilnoprawnych*, C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 4.

[7] Zob. U. Chohan, *Cryptocurrencies: A Brief Thematic Review*, "Social Science Research Network" (SSRN), https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstractid=3024330 [dostęp: 9.11.2019]; P. Sobański, dz. cyt.

[8] M. Szymankiewicz, dz. cyt., s. 39–45; M. Michna, dz. cyt., s. 4.

[9] M. Michna, dz. cyt., s. 5, za M. Szymankiewicz, dz. cyt., s. 69.

[10] M. Szymankiewicz, dz. cyt., s. 69.

Jeden bitcoin (BTC) dzieli się na 100 bitcentów (cBTC), jeden bitcent to 10 mbitów (mBTC), natomiast jeden mbit to 1000 ubitów, jeden ubit to 100 satoshi. Tak więc bitcoin jest doskonale podzielny, aż do ósmego miejsca po przecinku (1 BTC = 10^{-8} satoshi)[11].

Dokonanie transakcji bitcoinowej wymaga „podpisania jej" za pomocą klucza prywatnego i tylko tak autoryzowana transakcja zostanie włączona do łańcucha transakcji, co spowoduje przeniesienie środków z rachunku nadawcy na rachunek odbiorcy[12]. Klucz prywatny jest na tyle długim ciągiem znaków, że nie jest możliwe jego zapamiętanie. W związku z tym klucz prywatny przechowywany jest najczęściej w formie pliku. Program przechowujący klucze prywatne należące do danego użytkownika nazywany jest portfelem. Klucz prywatny może być przechowywany na nośniku danych (dysku twardym, płycie CD, pamięci flash, specjalnych portfelach sprzętowych) bądź też na koncie hostingowym[13]. W przypadku bitcoinów powstają specjalne portale do przechowywania kluczy prywatnych. Mogą być one również przechowywane w „tradycyjnym" serwisie hostingowym. Popularne stały się też portfele mobilne, które mogą być instalowane w smartfonach. Także klucz prywatny może być kopiowany i przenoszony pomiędzy różnymi portfelami.

Istotną cechą sieci bitcoin jest duża anonimowość dokonywanych operacji. Często bywa tak, że strony transakcji nawzajem nie znają swojej tożsamości, gdyż kontakt jest ograniczony do wymiany wiadomości e-mail oraz za pomocą portali internetowych. W przypadku gdy w zamian za uzyskane bitcoiny druga strona świadczy usługi lub jest zobowiązana do dostarczenia towaru, strony znają przynajmniej częściowo swoje dane osobowe. Często w transakcjach pośredniczą tak zwane kantory bitcoinów. Ich zadaniem jest zapewnienie z jednej strony anonimowości transakcji, z drugiej zaś bezpieczeństwa wymiany[14].

Obrót pieniądzem elektronicznym ma jednak wyłącznie wirtualny charakter i opiera się na odpowiednich zapisach o stanie rachunku[15]. Bitcoin (i stanowiący jego podstawę *blockchain*)[16] obrał za cel umożliwienie rozliczeń bez udziału centralnej instytucji, za pośrednictwem użytkowników systemu, udostępniających moc obliczeniową swoich komputerów. Dane rozliczeniowe przechowywane są nie przez podmiot pośredniczący w transakcji, ale przez uczestników obrotu. Dzięki temu zniszczenie, utrata kontroli czy arbitralna zmiana egzemplarza danych ma ograniczony wpływ na prawidłowość funkcjonowania całego systemu pomimo braku zaangażowania centralnego administratora czuwającego nad integralnością danych[17].

[11] M. Michna, dz. cyt., s. 5.
[12] Tamże, s. 5.
[13] M. Szymankiewicz, dz. cyt., s. 49–51.
[14] Tamże, s. 62–63.
[15] E. Wanat, dz. cyt., s. 79.
[16] D. Szostek, dz. cyt., s. 62.
[17] E. Wanat, dz. cyt., s. 79.

Bitcoin w polskim porządku prawnym

W doktrynie prawa cywilnego istnieją różne stanowiska co do cywilnoprawnej oceny bitcoina. Przyjęcie jednego z nich powoduje możliwość zastosowania poszczególnych instytucji prawa do podziału bitcoina po rozwodzie[18].

Według poglądu K. Zacharzewskiego bitcoin stanowi alternatywny względem legalnie emitowanego pieniądza miernik wartości i jest to rodzaj mienia zdefiniowanego przez ustawodawcę w art. 44 k.c.[19]. Autor podkreśla, że bitcoin nie jest rzeczą w rozumieniu art. 45 k.c.[20], ale stanowi zbywalne prawo majątkowe. W rozumieniu technicznoprawnym bitcoin nie może być przedmiotem własności, jednak do majątku osoby uprawnionej wchodzi on jako prawo podmiotowe względne, czyli wierzytelność. Przeniesienie tytułu do bitcoina pomiędzy poszczególnymi podmiotami nie może być – według tego poglądu – uznane za przeniesienie posiadania, a użycie klucza prywatnego nie jest ani *dare*, ani *traditio*. Nad bitcoinem nie można roztoczyć władztwa faktycznego. Bitcoin w świetle przedstawionego poglądu to również inny niż pieniądz miernik wartości, którego akt kreacji przypomina znalezienie rzeczy niczyjej lub wytworzenie nowej rzeczy z własnych materiałów, z tym jednak zastrzeżeniem, że efektem kreacji bitcoina nie jest powstanie więzi prawnej między osobą a rzeczą, ale wykreowanie prawa podmiotowego względnego[21].

Analizując stanowisko doktryny, P. Sobański przytacza odmienne od K. Zacharzewskiego stanowisko dotyczące charakteru bitcoina, które zajął J. Szewczyk[22]. Szewczyk twierdzi, że bitcoin jest dobrem cyfrowym, a także dobrem ekonomicznym i stwierdza, iż bez względu na to, czy jest pieniądzem, czy też innym niż pieniądz miernikiem wartości, to nie może stanowić składnika mienia w rozumieniu art. 44 k.c. Według niego bitcoin stanowi element sfery faktów, a nie rzeczywistości normatywnej, a zatem w świetle prawa cywilnego nie może być zaliczany jako składnik mienia. Autor jest zdania, że uzyskanie klucza publicznego, na którym znajduje się określony bitcoin, oraz klucza prywatnego do niego jest kwestią faktów i w taki sposób powinno być określane przez system prawny[23].

Natomiast według M. Michny bitcoin to samoistny przedmiot świadczenia w stosunku zobowiązaniowym, polegający na przeniesieniu na konto innego użytkownika sieci bitcoin pewnej liczby bitcoinów. Zdaniem autora bitcoin nie jest prawem i dlatego nie wchodzi w skład majątku podmiotów prawa cywilnego, niemniej jednak natura informatyczna funkcjonowania sieci bitcoin pozwala na uznanie, że bitcoin pośrednio może zostać zakwalifikowany jako składnik majątku[24].

---

[18] P. Sobański, dz. cyt.

[19] Art. 44 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm. – dalej k.c.; zob. P. Sobański, dz. cyt.

[20] Art. 45 k.c.

[21] P. Sobański, dz. cyt.

[22] J. Szewczyk, *O cywilnoprawnych aspektach bitcoina (cz. I)*, „Monitor Prawniczy" 2018, nr 5; J. Szewczyk, *O cywilnoprawnych aspektach bitcoina (cz. II)*, „Monitor Prawniczy" 2018, nr 6.

[23] P. Sobański, dz. cyt.

[24] M. Michna, dz. cyt., s. 45, 95.

Orzecznictwo sądów administracyjnych zareagowało na działania organów skarbowych w stosunku do podmiotów prowadzących działalność w zakresie obrotu kryptowalutami[25], a w tym bitcoinami, traktując przychód ze sprzedaży zakupionej kryptowaluty bitcoin jako przychód z praw majątkowych[26]. W utrwalonym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wielokrotnie podnoszono, że przedmiotem prawnie skutecznej umowy nie mogą być zachowania, które ze swej istoty są sprzeczne z prawami przyrody, ustawą i zasadami współżycia społecznego i w konsekwencji w ogóle nie mogą być określone w treści ważnej i wywołującej zamierzone skutki umowy. W tym kontekście kryptowaluty niewątpliwie mogą być przedmiotem prawnie skutecznej umowy. W orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi też wątpliwości, że przychody osiągane z obrotu kryptowalutami podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym[27]. Także Ministerstwo Finansów wskazało, że dochody uzyskane ze sprzedaży lub zamiany kryptowalut podlegają opodatkowaniu PIT na zasadach ogólnych[28].

W ujęciu Kodeksu cywilnego nie jest oczywiste, czy można uznać, że kryptowaluty stanowią pieniądz. Potocznie kryptowaluty są traktowane jako środek płatniczy stanowiący alternatywę wobec pieniądza państwowego. Także S. Nakamoto w swojej pracy wskazał, że jego celem jest stworzenie pieniądza[29]. Do celów podatkowych bitcoin został uznany za

[25] https://www.nbp.pl/aktualnosci/wiadomosci_2017/komunikat-waluty-wirtualne.pdf [dostęp: 11.11.2019]. Według treści Komunikatu Narodowego Banku Polskiego i Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 7 lipca 2017 r. w sprawie „walut" wirtualnych waluty te nie są emitowane ani gwarantowane przez bank centralny państwa, nie są pieniądzem, tj. nie są prawnym środkiem płatniczym, ani walutą, nie mogą być wykorzystane do spłaty zobowiązań podatkowych oraz nie spełniają kryterium powszechnej akceptowalności w punktach handlowo-usługowych. „Waluty" wirtualne nie są pieniądzem elektronicznym, nie mieszczą się w zakresie Ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych oraz Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi. W komunikacie tym zwrócono też uwagę, że zgodnie z definicją zaproponowaną przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego waluty wirtualne są cyfrową reprezentacją wartości, nieemitowaną przez bank centralny ani organ publiczny, niekoniecznie powiązaną z walutą określonego kraju, lecz uznawaną przez osoby fizyczne i prawne za środek płatniczy, która może być przenoszona, przechowywana albo podlegać handlowi elektronicznemu. Podkreślenia wymaga, że choć kryptowaluty nie są pieniądzem w rozumieniu polskiego prawa i nie ma dla nich żadnego centralnego organu ani jakiejkolwiek instytucji sprawującej nad nią nadzór, to obrót nimi w Polsce jest faktem. Nie można równocześnie uznać, by naruszał prawo krajowe lub unijne. Na gruncie polskiego prawa kryptowalut nie można traktować na równi z prawnym środkiem płatniczym. Nie stanowią one obiegowej postaci pieniądza, gdyż nie przysługują im atrybuty prawnego środka płatniczego. Nie funkcjonują też jako instrument rynku pieniężnego i nie są stosowane w rozliczeniach międzynarodowych w sensie prawnym, ponieważ nie posługują się nimi żadne instytucje publiczne. Zgodnie z art. 31 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2013 r., poz. 908 ze. zm.) znakami pieniężnymi Rzeczypospolitej Polskiej są wyłącznie banknoty i monety opiewające na złote i grosze.

[26] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 marca 2018 r., sygn. akt II FSK 488/16, Legalis nr 1726790.

[27] Zob. wyroki NSA: z dnia 15 stycznia 2008 r., sygn. akt II FSK 1578/06, z dnia 21 czerwca 2005 r., sygn. akt FSK 1927/04, z dnia 26 stycznia 2010 r., sygn. akt II FSK 1460/08, z dnia 4 września 2010 r., sygn. akt II FSK 2062/08 publikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie internetowej: http://orzeczenia.nsa.gov.pl [dostęp: 11.11.2019].

[28] Komunikat z 5 kwietnia 2018 r. pn. Skutki podatkowe obrotu kryptowalutami w PIT, VAT i PCC, https://www.pwc.pl/pl/artykuly/nowosci-podatkowe/2018/2018-04-05-skutki-podatkowe_obrotukryptowalutami-komunikat-ministerstwa-finansow.html [dostęp: 11.11.2019].

[29] E. Wanat, dz. cyt., s. 80.

umowny środek płatniczy przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej[30]. Na gruncie polskiego prawa dominuje jednak pogląd, zgodnie z którym pieniądzem w rozumieniu Kodeksu cywilnego jest jednostka stanowiąca końcowy efekt emisji państwowej[31]. Za pieniądz mogą więc być uznane tylko waluta polska oraz państwowa waluta obca. To prowadziłoby do wniosku, że kryptowaluty nie mogą być uznane za pieniądz w rozumieniu Kodeksu cywilnego, a świadczenia, których są przedmiotem, za świadczenia pieniężne[32].

Komplikacje podziału majątku – bitcoin po rozwodzie

Sprawy dotyczące podziału majątku wspólnego małżonków zazwyczaj należą do kategorii spraw o znacznym stopniu skomplikowania, a ewentualna konieczność dokonania w tych sprawach podziału wirtualnego dobra – bitcoina – sprawi, że sytuacja skomplikuje się jeszcze bardziej. Problemem może okazać się konieczność dokonania ustalenia przez sąd składnika majątku jako bitcoina wobec trudności jego namierzenia, sposobu dokonania podziału fizycznego oraz wyceny. Dodatkową trudnością dla sądu może być to, że sposoby zabezpieczania majątku przewidziane w Kodeksie postępowania cywilnego w postępowaniu zabezpieczającym[33] będą znacznie trudniejsze do wykonania w przypadku, gdy dotyczyć będą bitcoinów.

Majątkowa wspólność ustawowa jako ustrój majątkowy regulowany przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego powstaje między małżonkami w chwili zawarcia przez nich związku małżeńskiego[34], a ustaje z chwilą uprawomocnienia się wyroku rozwodowego rozwiązującego ich małżeństwo przez rozwód[35]. Jeżeli małżonkowie nie zawierają żadnych umów majątkowych małżeńskich, ich wzajemne stosunki majątkowe przez cały okres trwania małżeństwa reguluje ustrój wspólności majątkowej.

Stosownie do treści art. 31 par. 1 k.r.o. powstała między małżonkami z mocy ustawy wspólność majątkowa (wspólność ustawowa) obejmuje przedmioty majątkowe nabyte w czasie jej trwania przez oboje małżonków lub przez jednego z nich (majątek wspólny).

[30] Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r., C-264/14 w sprawie Hedqvist, akapit 52: „W postępowaniu głównym bezsporne jest, że jedynym przeznaczeniem wirtualnej waluty «bitcoin» jest funkcja środka płatniczego oraz że jest ona w tym celu akceptowana przez niektórych przedsiębiorców" oraz akapit 42: „Ponieważ waluta wirtualna «bitcoin» jest umownym środkiem płatniczym, z jednej strony nie może ona być uważana za rachunek bieżący, płatność ani przelew, a z drugiej strony, w odróżnieniu od długów, czeków i innych zbywalnych instrumentów finansowych, o których mowa w art. 135 ust. 1 lit. d dyrektywy VAT, stanowi ona bezpośredni środek płatniczy pomiędzy przedsiębiorcami, którzy go akceptują".

[31] E. Łętowska (red.), *System prawa prywatnego. Tom 5: Prawo zobowiązań – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 216; P. Machnikowski, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2016; G. Żmij, *Prawo waluty*, Zakamycze, Kraków 2003, s. 44; E. Wanat, dz. cyt., s. 80.

[32] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o denominacji złotego, Dz.U. nr 84, poz. 386 ze zm.; E. Wanat, dz. cyt., s. 79–81.

[33] Art. 730 Ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2019 r., poz. 1460 ze zm. – dalej k.p.c.

[34] Art. 31 Ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz.U. z 2019 r., poz. 2089 ze zm. – dalej k.r.o.

[35] Art. 54 k.r.o.

Przedmioty majątkowe nieobjęte wspólnością ustawową należą do majątku osobistego każdego z małżonków[36].

Sąd z urzędu ustala skład majątku podlegającego podziałowi[37]. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego w postępowaniach o podział majątku wspólnego sąd, w dążeniu do zakończenia podziału majątku w jednym postępowaniu, powinien zwrócić uwagę małżonków na potrzebę wskazania całego majątku podlegającego podziałowi oraz że nie jest związany wnioskami małżonków, jeżeli z oświadczeń ich wyniknie, że istnieje inny jeszcze majątek wspólny wymagający podziału. Nie daje to natomiast sądowi uprawnień do prowadzenia z urzędu dochodzeń, czy i jaki istnieje inny wspólny majątek[38]. Wykładnia Sądu Najwyższego pozwala przyjąć, że sąd nie jest związany zgodnymi oświadczeniami stron co do zaliczenia przedmiotu do majątku wspólnego, jeśli z całokształtu okoliczności w sposób oczywisty wynika, że przedmiot ten nie wchodzi w skład majątku wspólnego. Nie wyłącza to również obowiązku wynikającego z art. 6 k.c., który stanowi, że ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne.

Przenosząc to unormowanie na grunt niniejszych rozważań, należy wskazać, że powoływanie się przez jednego z uczestników postępowania na to, że konkretny przedmiot – w tym przypadku bitcoin – wchodzi w skład majątku wspólnego, wymaga udowodnienia, chyba że fakt ten został przyznany przez drugiego z uczestników[39] lub z całokształtu okoliczności sprawy wynika, że można go uznać za przyznany[40].

W pierwszej kolejności sąd zobowiązany jest zatem ustalić, co wchodzi w skład majątku dorobkowego stron i jaka jest jego wartość, a następnie dokonać podziału przy odpowiednim zastosowaniu przepisów o zniesieniu współwłasności i dziale spadku[41]. Zasadą jest, że podział majątku wspólnego obejmuje składniki należące do tego majątku w czasie ustania wspólności oraz istniejące w chwili dokonywania podziału. Mówiąc inaczej, rozliczeniu podlega całość stosunków majątkowych między małżonkami, według stanu na dzień ustania wspólności, natomiast przedmiotem podziału pozostaje stan czynny masy majątkowej w czasie orzekania o podziale[42].

Analizując wstępnie przedstawiane w doktrynie poglądy w przedmiocie cywilnoprawnej oceny bitcoina, dostrzegamy różnice wpływające na sprawy podziału majątku wspólnego po rozwodzie. O tym, czy bitcoin wchodzi do majątku wspólnego lub osobistego małżonków i czy może być rozliczany w sprawach podziału majątku wspólnego po rozwodzie, decyduje to, którą z koncepcji prezentowanych w doktrynie przyjmiemy za trafną.

---

[36] Art. 33 k.r.o.

[37] Art. 684 k.p.c. w zw. z art. 1038 par. 1 k.c.

[38] Por. Postanowienie Sądu Najwyższego z 18 stycznia 1968 r., III CR 97/67, OSNCP 1968, nr 10, poz. 169.

[39] Art. 229 k.p.c. w zw. z art. 13 par. 2 k.p.c.

[40] Art. 230 k.p.c. w zw. z art. 13 par. 2 k.p.c.

[41] Art. 567 k.p.c. w zw. z art. 684 k.p.c., art. 688 k.p.c. oraz art. 618 i nast. k.p.c.

[42] Por. Postanowienie SN z 27 sierpnia 1979 r., III CRN 137/79, LexPolonica, nr 303428, OSNCP 1980, nr 2, poz. 33; Uchwała SN z 19 maja 1989 r., III CZP 52/89, LexPolonica, nr 315551, OSNCP 1990, nr 4–5, poz. 60 albo Postanowienie SN z 7 kwietnia 1994 r., III CZP 41/94, LexPolonica, nr 320647, Biuletyn SN 1994, nr 5, s. 22.

W przypadku przyjęcia koncepcji J. Szewczyka[43], który uznaje bitcoin za element cyberprzestrzeni, token cyfrowego protokołu, a nie za konstrukcję normatywną, nie można uznać, że bitcoin mógłby stanowić składnik majątku wspólnego, a zatem rozważania w tej kwestii stają się bezprzedmiotowe.

W przypadku przyjęcia koncepcji K. Zacharzewskiego oczywiste jest, że bitcoin może być przedmiotem majątku osobistego każdego z małżonków, a także przedmiotem majątku wspólnego. Bitcoin wydobyty albo uzyskany jako ekwiwalent świadczenia przed zawarciem związku małżeńskiego stanowi zdaniem autora majątek osobisty małżonka po zawarciu małżeństwa, a surogaty uzyskane w zamian za bitcoina również wchodzą do majątku osobistego[44]. Zgodnie z art. 31 par. 2 k.r.o. po zawarciu małżeństwa bitcoin uzyskany jako wynagrodzenie za pracę albo jako dochód z działalności zarobkowej stanowi składnik majątku wspólnego. Według koncepcji autora brak również przeszkód, aby bitcoin został objęty treścią umowy majątkowej małżeńskiej. Wobec ustania małżeństwa w wyniku rozwodu bitcoin jako ewentualny składnik majątku wspólnego dzieli los prawny innych składników majątku i zgodnie z ogólnymi regułami w tej mierze zmienia się jego status jako przedmiotu współwłasności. Współwłasność bitcoina przybiera postać współwłasności w częściach ułamkowych, bitcoin podlega więc podziałowi w stosunku do wysokości udziału, a w wyniku podziału może stać się niepodzielnym składnikiem majątku jednego z rozwiedzionych małżonków na zasadach ogólnie panujących w tej mierze[45].

K. Zacharzewski zaznacza również, że faktyczne dysponowanie bitcoinem zależy od efektywnego wykonywania władztwa nad kluczem prywatnym. Dlatego fizyczny podział bitcoina zdaniem autora jest możliwy (do granic najmniejszej części ułamkowej) tylko w drodze darowizny udziału przy wykorzystaniu klucza prywatnego, czyli przeniesienia adekwatnego udziału we wszystkich wspólnych bitcoinach przez małżonka posiadającego wszystkie wspólne bitcoiny na małżonka nieposiadającego bitcoinów przed podziałem. Autor wskazuje także, że nie rodzi takich perturbacji podział cywilny wspólnych bitcoinów ani przyznanie wspólnych bitcoinów na wyłączną własność jednemu z małżonków z obowiązkiem spłat albo dopłat wyrażonych w innych postaciach mienia (na przykład w legalnym pieniądzu). Alternatywnym i dopuszczalnym sposobem doprowadzenia do podziału bitcoina jest też nabycie za bitcoiny podlegające podziałowi innego mienia i jego podział na ogólnych zasadach przewidzianych w art. 210 i nast. k.c.[46].

Według koncepcji M. Michny w przypadku bitcoinów nie istnieje prawo do nich, mogą być jedynie przedmiotem świadczenia i nie stanowią przedmiotu majątkowego w rozumieniu art. 33 k.r.o. Przedmiotem majątkowym może być własność nośnika fizycznego, na którym zapisany jest klucz lub wierzytelność hostingowa. Samo zawarcie umowy bitcoinowej prowadzi do powstania wierzytelności o przeniesienie na rzecz wierzyciela określonej liczby bitconów, a wierzytelność ta – jeżeli zaistniała po powstaniu wspólności – wchodzi

[43] J. Szewczyk, dz. cyt.

[44] Art. 33 pkt 1 k.r.o. oraz art.33 pkt 10 k.r.o.; K. Zacharzewski, *Praktyczne znaczenie bitcoina na wybranych obszarach prawa prywatnego*, „Monitor Prawniczy" 2015, nr 4, s. 189; tenże, *Bitcoin jako przedmiot stosunku prywatnego*, „Monitor Prawniczy" 2014, nr 21.

[45] K. Zacharzewski, *Praktyczne…*, dz. cyt., s. 189.

[46] Tamże, s. 189.

co do zasady do majątku wspólnego z zastrzeżeniem, że wierzytelność ta spełnia jedną z przesłanek z art. 33 k.r.o.[47].

Michna zwraca także uwagę, że jeżeli świadczenie przeniesienia bitcoinów zostanie spełnione na rzecz majątku innego niż majątek, z którego pochodziła wierzytelność, będziemy mieli do czynienia z nakładem na ten majątek (w przypadku gdy klucz prywatny zapisany jest na nośniku fizycznym) lub z bezpodstawnym wzbogaceniem (gdy klucz znajduje się na koncie hostingowym). Autor wskazuje na problematykę rozliczeń pomiędzy majątkiem wspólnym a majątkami odrębnymi małżonków, zwracając uwagę na sytuację przypisania bitcoinów wchodzących do majątku odrębnego małżonka do rachunku bitcoinowego, do którego klucz prywatny jest zapisany na nośniku fizycznym wchodzącym w skład majątku wspólnego, i odwrotnie: gdy bitcoiny należące do majątku wspólnego zostaną przypisane do rachunku, który koresponduje z kluczem zapisanym na nośniku należącym do majątku osobistego. W takim wypadku zdaniem M. Michny zastosowanie znajdzie art. 45 k.r.o., przypisanie bitcoinów do rachunku, z którym koresponduje klucz zapisany na nośniku innej osoby, jest bowiem nakładem na ten nośnik i prowadzi do zwiększenia wartości rzeczy – nośnika. Natomiast przypisanie bitcoinów, które wchodzą w skład majątku wspólnego do rachunku korespondującego z kluczem prywatnym, znajdującym się na koncie hostingowym współmałżonka, nie daje podstaw do zastosowania art. 45 k.r.o., gdyż konto hostingowe nie jest rzeczą, wobec czego nie można mówić o nakładzie na rzecz. Jedynym instrumentem, który pozwala na uregulowanie tej relacji, jest roszczenie o zwrot bezpodstawnie uzyskanej korzyści[48].

W przypadku przyjęcia koncepcji, że bitcoin stanowi składnik majątku wspólnego, do podziału majątku, który był objęty wspólnością ustawową, znajdują zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego przewidujące trzy sposoby zniesienia współwłasności w częściach ułamkowych, to jest: podział fizyczny, przyznanie rzeczy na własność jednemu ze współwłaścicieli z obowiązkiem spłaty pozostałych oraz sprzedaż rzeczy[49].

Fizyczny podział bitcoina w sensie prawnorzeczowym jest dopuszczalny, ale tylko w granicach zaprojektowanych przez algorytm jego części ułamkowych (1 BTC = 100 000 000 satoshi). Dlatego podział bitcoina w podziale majątku wspólnego może polegać na dokonaniu sekwencji rozporządzeń częściami ułamkowymi bitcoina przez małżonka dysponującego kluczem prywatnym, na przeprowadzeniu podziału cywilnego w postaci sprzedaży przynależnych małżonkom bitcoinów i podziale uzyskanej ceny albo na przyznaniu bitcoinów jednemu spośród małżonków z obowiązkiem spłat, albo dopłat na rzecz drugiego według aktualnego lub innego umówionego kursu. Alternatywnym i dopuszczalnym sposobem doprowadzenia do podziału bitcoina jest też nabycie za bitcoiny wchodzące do majątku wspólnego innego mienia i jego podział na ogólnych zasadach przewidzianych w Kodeksie cywilnym[50].

By dysponować bitcoinem, konieczne jest posiadanie klucza prywatnego, albowiem bez wiedzy o takim kluczu należącym do jednego współmałżonka drugi współmałżonek nie

[47] Art. 31 k.r.o.; M. Michna, dz. cyt., s. 70–71.
[48] M. Michna, dz. cyt., s. 70–71; art. 405 k.c.
[49] Art. 211–212 k.c.
[50] Art. 210 k.c.; zob. K. Zacharzewski, *Praktyczne…*, dz. cyt., s. 189.

będzie mógł dysponować tą kryptowalutą i domagać się ustalenia jej w składzie majątku wspólnego.

Rosnąca popularność i wartość bitcoina oznacza, że coraz więcej spraw wiązać się będzie z próbą podziału trudnej do namierzenia i skomplikowanej do wyceny kryptowaluty. Mimo że strony w postępowaniu o podział majątku wspólnego mają obowiązek ujawnienia przed sądem całego swojego majątku, anonimowość kryptowalut może potencjalnie umożliwiać jednemu z byłych małżonków ukrycie bitcoinów przed drugim. Na tym tle wyłaniają się zresztą typowe dla stosunków małżeńskich problemy związane z ukrywaniem przez małżonka przed współmałżonkiem dochodów, które *ex lege* trafiły do masy wspólnej, ale *de facto* pozostają do dyspozycji małżonka osiągającego dochód nieujawniony drugiemu małżonkowi. W sytuacji ukrywania „koparki" przed współmałżonkiem w rachubę może wchodzić naruszenie obowiązku przyczyniania się do zaspokajania potrzeb rodziny, a nawet ziszczenie się jednego z elementów przesłanki trwałego i zupełnego rozkładu pożycia[51].

Duże wyzwania pojawiają się przed prawnikami, którzy zmuszeni zostaną do zmierzenia się z tematem bitcoina i zapoznania się z językiem dotyczącym kryptowalut. Jeśli jedna ze stron nie ujawni albo nie przedstawi dowodów posiadanego majątku, sprawa dotycząca podziału majątku wspólnego stanie się długotrwała i kosztowna, a w związku z tym druga strona może nie otrzymać należnej jej części majątku. Bitcoiny wymieniane na internetowych giełdach lub kupowane za pieniądze z konta bankowego łatwiej jest namierzyć oraz wycenić. Jeżeli natomiast środki są przeniesione fizycznie i zgrane na nośnik elektroniczny, podział majątku będzie bardziej skomplikowany. W takim przypadku sąd może zlecić biegłemu odnalezienie bitcoinów, ale rezultat takiej opinii jest wysoce niepewny. Jeżeli przyjmiemy bitcoiny (nośnik fizyczny, na którym jest klucz lub wierzytelność hostingową) jako składniki majątku wspólnego małżonków, to sprawy dotyczące podziału majątku będą znacznie trudniejsze, gdy jedna ze stron będzie zdeterminowana, aby ukryć te środki przed drugą stroną. Trudno dzisiaj znaleźć w procedurach sądowych narzędzia, które umożliwiają odnalezienie bitcoinów. Trudność ta będzie polegać również na tym, że część prawników może jeszcze nie zdawać sobie sprawy, że aby namierzyć danego rodzaju środki, trzeba mieć na ich temat specyficzną wiedzę[52].

Kontynuując rozważania na temat spraw dotyczących podziału majątku wspólnego obejmującego bitcoiny ujmowane jako składnik mienia osoby uprawnionej do nich, należy zwrócić uwagę na kwestie obowiązku sądu do ustalania składu i wartości majątku wspólnego. Problem, jaki może się pojawić przy obliczaniu wartości majątku wspólnego, to problematyka prawidłowej wyceny bitcoina. Obecnie nie ma kursu referencyjnego bitcoina, można wprawdzie na bieżąco pobierać kurs z jednej z wybranych giełd, jednak takich giełd funkcjonuje wiele, a kursy mogą się od siebie różnić.

Oczywiste jest, że w sprawach o podział majątku wspólnego, gdy strony są zgodne, mogą dojść do porozumienia odnośnie do wartości bitcoinów podlegających podziałowi. W przypadku braku porozumienia niezbędne będzie jednak ustalenie wartości tego skład-

[51] Art. 27 i 56 k.r.o.; K. Zacharzewski, *Praktyczne…*, dz. cyt., s. 190.

[52] *Bitcoin sprawia, że rozwody są coraz bardziej skomplikowane*, 2018, https://forsal.pl/artykuly/1108385,bitcoin-sprawia-ze-rozwody-sa-coraz-bardziej-skomplikowane.html [dostęp: 11.11.2019].

nika majątku poprzez opinię sporządzoną przez biegłego. Często w praktyce do podziału majątku przez osoby rozwiedzione nie dochodzi przy rozwodzie, ale dopiero po kilku, a nawet kilkunastu latach. W takim czasie wartość składników wspólnego majątku może się zmienić. Trzeba dodać, że przepisy nie rozstrzygają wprost, z jakiej daty stan i cena przedmiotów powinna być brana pod uwagę przy podziale. Jedynie art. 567 par. 3 k.p.c. stanowi, że w postępowaniu o podział majątku wspólnego po ustaniu wspólności majątkowej małżonków stosuje się odpowiednio przepisy o dziale spadku, ale prawo spadkowe tej kwestii nie rozstrzyga. Przy podziale majątku stan majątku wspólnego należy ustalać według dnia prawomocności orzeczenia rozwodowego, natomiast wartość majątku – według dnia dokonywania podziału.

Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego majątek dorobkowy byłych małżonków dzielony jest przez sąd po cenach z dnia podziału, choćby od rozstania znacznie spadła wartość poszczególnych składników[53].

Określenie rynkowej wartości bitcoina w ramach wyceny powinno uwzględniać stan bitcoina (liczbę) z daty prawomocności wyroku rozwodowego oraz jego wartość w chwili dokonywania podziału majątku wspólnego. Przy ustalaniu wartości bitcoina przez biegłego wydaje się zasadne nawiązanie do powszechnie dostępnych źródeł informacji na temat jego aktualnej wartości (na przykład giełd bitcoina) i wybranie najbardziej reprezentatywnej wartości pod względem miejsca i czasu notowań albo wprowadzenie średniej.

Problemem w sprawach dotyczących podziału majątku wspólnego w przypadku bitcoinów może okazać się konieczność orzekania przez sądy zabezpieczenia roszczeń zgodnie z treścią art. 730 i nast. k.p.c. Zacharzewski, dokonując analizy bitcoina jako zabezpieczenia wierzytelności banku, wskazał, że bitcoin jako składnik majątku może stanowić substrat zabezpieczenia wierzytelności bankowej na podobnej zasadzie, jak wartości dewizowe przy kredycie lombardowym. Przyjmując takie stanowisko, zaznaczył, że potencjał bitcoina jako substratu zabezpieczenia wierzytelności pozwala na ustanowienie zabezpieczenia rzeczowego, na przykład przewłaszczenia bitcoina na zabezpieczenie albo powiernicze przewłaszczenie bitcoina ustanowione poprzez objęcie w posiadanie jedynego egzemplarza klucza prywatnego oraz zabezpieczenia osobistego na przykład poręczenia wyrażonego w bitcoinie w związku z zakresem zobowiązania dłużnika według art. 879 par. 1 k.c.[54].

Przyjmując za trafne powyższe stanowisko K. Zacharzewskiego, można sformułować wniosek o dopuszczalności *de lege lata* wniosków o zabezpieczenie roszczeń zgłoszonych w postępowaniu o podział majątku wspólnego, w którego skład wejdą bitcoiny – z pewnymi jednak ograniczeniami wynikającymi z obowiązujących przepisów[55]. Wydaje się, że stosując *per analogiam* analizę K. Zacharzewskiego, można przyjąć, że w przypadku niewykonania przez zobowiązanego zobowiązania nałożonego postanowieniem sądu o zabezpieczeniu może zaistnieć konieczność przeprowadzenia postępowania egzekucyjnego w stosunku

[53] Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 lutego 2018 r., sygn. akt III CZP 103/17, http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20czp%20103-17.pdf [dostęp: 10.11.2019].

[54] K. Zacharzewski, *Praktyczne…*, dz. cyt., s. 192.

[55] Tamże, s. 192.

do bitcoina. Skutkiem egzekucji byłoby wówczas uzyskanie przez uprawnionego tytułu prawnego do bitcoina poprzez pozyskanie klucza prywatnego.

Zakończenie

Rozbieżności, jakie pojawiają się w doktrynie co do cywilnoprawnego charakteru bitcoina, stawiają przed prawnikami bardzo poważne wyzwania. Pojawiły się nowe, nieznane dotychczas problemy prawne dotyczące cyberprzestrzeni oraz nowe trendy, z którymi należy się zmierzyć. Pomimo że obowiązuje już Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu[56], która zawiera szeroką definicję waluty wirtualnej, należy zauważyć, że nadal brakuje odpowiedzi na pytanie o cywilnoprawny charakter kryptowalut[57].

Bibliografia

Bitcoin sprawia, że rozwody są coraz bardziej skomplikowane, 2018, https://forsal.pl/artykuly/1108385,bitcoin-sprawia-ze-rozwody-sa-coraz-bardziej-skomplikowane.html [dostęp: 11.11.2019].

Chen A., *We Need to Know Who Satoshi Nakamoto Is*, "New Yorker", 9.05.2016, http://www.newyorker.com/business/currency/we-need-to-know-who-satoshi-nakamoto-is [dostęp: 9.11.2019].

Chohan U., *Cryptocurrencies: A Brief Thematic Review*, "Social Science Research Network" (SSRN), https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstractid=3024330 [dostęp: 9.11.2019].

Helms K., *Has the Next Satoshi Nakamoto Revealed Himself in Bali?*, https://news.bitcoin.com/next-satoshi-nakamoto-revealed-himself-bali/ [dostęp: 9.11.2019].

Komunikat z 5 kwietnia 2018 r. pn. Skutki podatkowe obrotu kryptowalutami w PIT, VAT i PCC, https://www.pwc.pl/pl/artykuly/nowosci-podatkowe/2018/2018-04-05-skutki-podatkowe-obrotukryptowalutami-komunikat-ministerstwa-finansow.html [dostęp: 11.11.2019].

Łętowska E. (red.), *System prawa prywatnego. Tom 5: Prawo zobowiązań – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 2006.

Michna M., *Bitcoin jako przedmiot stosunków cywilnoprawnych*, C.H. Beck, Warszawa 2018.

Nakamoto S., *Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System*, 2008, https://bitcoin.org/bitcoin.pdf [dostęp: 9.11.2019].

Nakomoto S., *Cryptography Mailing List Emails*, https://satoshi.nakamotoinstitute.org/emails/cryptography/ [dostęp: 9.11.2019].

Sobański P., *Kryptowaluty a regulacje prawa spadkowego. Rozważania de lege lata*, „Monitor Prawniczy" 2019, nr 8.

[56] Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 1115).

[57] Art. 2 ust. 2 pkt 26 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

Szewczyk J., *O cywilnoprawnych aspektach bitcoina (cz. I)*, „Monitor Prawniczy" 2018, nr 5.

Szewczyk J., *O cywilnoprawnych aspektach bitcoina (cz. II)*, „Monitor Prawniczy" 2018, nr 6.

Szostek D., *Blackchain*, C.H. Beck, Warszawa 2018.

Szymankiewicz M., *Bitcoin. Wirtualna waluta internetu*, Helion, Gliwice 2014.

Wallace B., *The rise and fall of Bitcoin*, https://www.wired.com/2011/11/mf_bitcoin/ [dostęp: 9.11.2019].

Wanat E., *Bitcoin i inne kryptowaluty jako przedmiot świadczenia pieniężnego*, „Transformacje Prawa Prywatnego" 2019, nr 2.

Zacharzewski K., *Bitcoin jako przedmiot stosunku prywatnego*, „Monitor Prawniczy" 2014, nr 21.

Zacharzewski K., *Praktyczne znaczenie bitcoina na wybranych obszarach prawa prywatnego*, „Monitor Prawniczy" 2015, nr 4.

Żmij G., *Prawo waluty*, Zakamycze, Kraków 2003.

Akty prawne

Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz.U. z 2019 r., poz. 2089 ze zm.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2019 r., poz. 1460 ze zm.

Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, Dz.U. z 2018 r., poz. 1916 ze zm.

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o denominacji złotego, Dz.U. z 1994 r. nr 84, poz. 386 ze zm.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, Dz.U. z 2013 r., poz. 908 ze zm.

Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, Dz.U. z 2019 r., poz. 1115.

Orzecznictwo

Postanowienie Sądu Najwyższego z 18 stycznia 1968 r., III CR 97/67, OSNCP 1968, nr 10, poz. 169.

Postanowienie Sądu Najwyższego z 27 sierpnia 1979 r., III CRN 137/79, LexPolonica, nr 303428, OSNCP 1980, nr 2, poz. 33.

Postanowienie Sądu Najwyższego z 7 kwietnia 1994 r., III CZP 41/94, LexPolonica, nr 320647.

Uchwała Sądu Najwyższego z 19 maja 1989 r., III CZP 52/89, LexPolonica, nr 315551, OSNCP 1990, nr 4–5, poz. 60.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 lutego 2018 r., sygn. akt III CZP 103/17.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2005 r., sygn. akt FSK 1927/04.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2008 r., sygn. akt II FSK 1578/06.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 stycznia 2010 r., sygn. akt II FSK 1460/08.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 września 2010 r., sygn. akt II FSK 2062/08.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 marca 2018 r., sygn. akt II FSK 488/16, Legalis, nr 1726790.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r., C-264/14 w sprawie Hedqvist, akapit 52.

Liliana Podwika
Studentka Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

Analiza dotychczasowych doświadczeń w stosowaniu ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych i refleksje na przyszłość

https://doi.org/10.25312/2391-5110.14/2019_05lp

Streszczenie

Artykuł porusza tematykę organizowania i zabezpieczania imprez masowych. Autorka rozpoczęła analizę od wyjaśnienia pojęcia imprezy masowej oraz dokonała pewnego wstępu historycznego do zagadnienia, jednocześnie poruszając kwestie tworzonych w starożytności regulacji prawnych mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa. W kolejnej części pracy została omówiona polska ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych oraz jej ewolucja. Wyszczególniono także inne akty prawne, będące jej uzupełnieniem. W zakończeniu zwrócono uwagę na kontrowersje wskazujące na konieczność nowelizacji tej ustawy. Zadano kilka pytań zmuszających czytelnika do refleksji nad omawianym tematem. Praca ma za zadanie pokazać, iż – mimo licznych nowelizacji – ustawa nie jest jeszcze sprecyzowana wystarczająco jasno i stwarza różne możliwości interpretacji.

Słowa kluczowe: impreza masowa, impreza, zabezpieczanie imprez, bezpieczeństwo

Analysis of the application of the law on safety at mass events and reflections on the future

Summary

This article considers safety at mass events. The concept and history of the ‘mass event’ are outlined. The author discusses legal regulations related to safety at mass events. She

describes the Polish law on safety at mass events and its evolution, and provides details of other laws that complement it. Attention is drawn to controversies which suggest that there is a need to amend this law. Several rhetorical questions encourage the reader to reflect on the issue. The article shows that, despite numerous amendments to the law on safety at mass events, the law is not yet clear enough and creates opportunities for different interpretations.

Keywords: mass event, show, safety

Wprowadzenie

Do imprez masowych odnosi się wiele sformułowań: „rozrywka", „dobra zabawa", „spędzanie czasu z innymi ludźmi", „integracja". Każdy człowiek ma inne wyobrażenie na ten temat i tworzy różne, często całkiem nieadekwatne do rzeczywistości definicje tego pojęcia. Imprezy masowe, tak bardzo potrzebne człowiekowi do miłego spędzania czasu, muszą być organizowane i zabezpieczane w odpowiedni sposób. Należy zatem dostosować się do pewnych ogólnie przyjętych reguł, aby wydarzenie było pod każdym względem sukcesem. Ustawodawca, tworząc prawo, kierował się dobrem ogółu i nie zapomniał o widowiskach gromadzących rzeszę ludzi, dlatego też niniejszy artykuł zawiera ogólny zarys historycznego tworzenia się prawa związanego na różne sposoby z imprezami masowymi (od czasów antycznych cywilizacji po czasy współczesne) i analizę polskiej ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Dr hab. Grzegorz Krawiec, prof. UP, dr hab. Sławomir Tkacz, prof. UŚ oraz dr hab. Aleksandra Wentkowska w bardzo ciekawy sposób dokonali wykładni przepisów nowelizujących tę ustawę już w 2013 roku[1].

W Polsce w ostatnich latach organizowanych jest coraz więcej wydarzeń o charakterze masowym. Dbałość o bezpieczeństwo w trakcie ich przebiegu jest bardzo ważną kwestią. W związku z tym celem zasadniczym artykułu jest analiza ewolucji ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz omówienie kontrowersyjnych kwestii z nią związanych. Główną tezą pracy jest stwierdzenie, iż zachodzą przesłanki wskazujące na konieczność nowelizacji ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Dane zawarte w niniejszej pracy zostały zaczerpnięte ze strony NIK oraz wywiadów przeprowadzonych z policją i organizatorami wspomnianych imprez. Jednak w głównej mierze artykuł opiera się na analizie aktów prawnych.

Geneza imprez masowych i regulacji prawnych z nimi związanych

Ludzie już od najmłodszych lat szukają rozrywki. Aby oderwać się od monotonii codzienności, uczestniczą w różnego rodzaju balach, widowiskach, przyjęciach. Pojęcia te są niczym

[1] G. Krawiec, S. Tkacz, A. Wentkowska, *Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych: wykładnia przepisów nowelizujących w świetle regulacji europejskich*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2013.

innym jak synonimami imprezy[2]. Im więcej ludzi, tym lepsza zabawa. Polski ustawodawca zdefiniował imprezę masową jako imprezę masową artystyczno-rozrywkową, masową imprezę sportową oraz mecze piłki nożnej[3]. Trzy różne nazwy, a co za tym idzie – trzy różne sytuacje i trzy różne charakterystyki wydarzeń. Co jednak jest ich istotą? Organizując imprezę masową, pierwszą z podstawowych informacji, na jakich trzeba się skupić, jest z pewnością liczba miejsc, jakie organizator musi udostępnić uczestnikom. Kolejnym istotnym elementem są obiekty, w których miałoby odbyć się dane wydarzenie. W tabeli 1 zostały przedstawione podstawowe dane pomagające w zakwalifikowaniu widowiska do imprez masowych.

Tabela 1. Minimalna liczba miejsc, jakie organizator jest zobowiązanych udostępnić uczestnikom imprez masowych

Miejsce imprezy	Rodzaj imprezy masowej		
	Artystyczno-rozrywkowa	Sportowa	Mecz piłki nożnej
Stadion lub inny obiekt niebędący budynkiem bądź teren stwarzający możliwości do przeprowadzenia imprezy	1000	1000	1000
Hala sportowa lub inny budynek stwarzający możliwości do przeprowadzenia imprezy	500	300	1000

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 3 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

Istnieją jednak imprezy, które – mimo spełnienia zawartych w tabeli warunków – nie są uznawane za imprezy masowe. Należą do nich wszystkie wydarzenia organizowane dla niepełnosprawnych sportowców; w teatrach, filharmoniach, kinach, operach, bibliotekach oraz muzeach i innych podobnych miejscach; w szkołach bądź obiektach oświatowych przez osoby uprawnione do zarządzania tymi miejscami; w formie rywalizacji sportowej dzieci i młodzieży; przez pracodawców dla pracowników, tylko gdy miejsce imprezy jest wykorzystywane podczas imprezy zgodnie z jego przeznaczeniem; na wyodrębnionym do sportu rekreacyjnego terenie otwartym, mające charakter dostępny dla wszystkich i nieodpłatny[4].

Dokładne określenie, kiedy odbyła się pierwsza impreza masowa, jest niemożliwe, ponieważ nie zawsze dokumentowano tego typu wydarzenia. Starożytni Grecy odnotowali rok 776 p.n.e. jako datę „pierwszych" igrzysk olimpijskich[5]. Aktualnie uznaje się tę datę za początek wielkich, gromadzących ludzi widowisk. Co ciekawe, przepych, jaki towarzyszył organizacji imprez masowych oraz ich spektakularność oddziaływały nie tylko na ogólne zadowolenie ludzi. Waga wydarzeń niejednokrotnie była znacznie większa, jak na przykład w przypadku greckiego uczonego Timajosa, który zmienił chronologię historii[6]. Wcześniej za najważniejszy moment w dziejach Grecji uznawano datę zdobycia

[2] M. Bańko (red.), *Słownik języka polskiego PWN*, t. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 531.

[3] P. Suski, *Zgromadzenia i imprezy masowe*, wydanie 2, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 303.

[4] L. Dyduch, *Imprezy masowe i zgromadzenia w sprawach publicznych – aspekty prawne i praktyczne*, „Kwartalnik Policyjny" 2016, R. X, nr 4(39), s. 3.

[5] S.G. Miller, *Starożytni Olimpijczycy. Sportowe życie antycznej Grecji*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2004, s. 35.

[6] Polski Komitet Olimpijski, *Igrzyska starożytne*, http://www.olimpijski.pl/pl/78,igrzyska-starozytne.html, [dostęp: 23.11.2019].

Troi i to ona była wyznacznikiem czasu. Igrzyska olimpijskie gromadziły ogromną liczbę ludzi w jednym miejscu, co wiązało się z wystąpieniem ewentualnych zagrożeń. Królowie Elidy, Plisy i Sparty, w celu zapobiegania niebezpiecznym sytuacjom podczas przebiegu jednych z najbardziej znaczących w tych czasach imprez, zawarli sojusz o pokoju bożym. Niniejsze porozumienie zobowiązało wszystkich do *heromeni*, co oznacza zawieszenie broni. Powstała wtedy też nazwa *olimpiada*, oznaczająca okres 4 lat pomiędzy kolejnymi igrzyskami[7]. Literatura wskazuje jednoznacznie, iż czas ten miał na celu rozrywkę i jednoczenie społeczności greckiej. Zawieszenie działalności przez sądy to jeden z przykładów odzwierciedlających ogromne znaczenie imprez masowych dla społeczeństwa doby antyku. Sojusz zawarty między wspomnianymi królami nie był jednak wystarczającą regulacją zapewniającą bezpieczeństwo. Przykładem wykroczenia była sytuacja z 364 r. p.n.e. Chęć „przejęcia" imprezy przez Arkadów i Pisańczyków i zastąpienia organizatorów była silniejsza od ustaleń między królami. Miasto Olimpia zostało recypowane[8]. W wyniku zamieszek wiele osób straciło życie, a uregulowanie pewnych zasad stało się konieczne.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na starożytny Rzym. Chęć przypodobania się obywatelom skłoniła patrycjuszy do organizowania większych, lepszych i bardziej hucznych imprez, co wpłynęło pozytywnie na rozwój igrzysk. Wykorzystywano je często w sferze politycznej, by zyskać przychylność zaproszonych gości. Starożytny Rzym regulował w swoim prawie wielkości takich imprez[9]. Rozmach, z jakim organizowano widowiska, był niesamowity. Liczba planowanych przedsięwzięć w ciągu roku często była większa od liczby dni pracujących. Podobnie jak w Grecji czynności publiczno-administracyjne były zawieszane na czas imprezy masowej[10], co może świadczyć o priorytetach ówczesnego społeczeństwa. Budowano wtedy potężne gmachy stadionów, zwane circusami. Najbardziej znany, znajdujący się w Rzymie *Circus Maximus* mógł pomieścić aż 250 000 osób chcących oglądać wyścigi rydwanów czy walki gladiatorów. Niejednokrotnie dochodziło do rywalizacji również na trybunach – w 532 roku doszło do buntu w Konstantynopolu[11]. Był on zapoczątkowany walkami kibiców dwóch przeciwnych drużyn. W starożytnym Rzymie kładziono nacisk na bezpieczeństwo przebiegu imprez masowych. Pierwszym wartym wyróżnienia przykładem jest architektura. Otwarte w 80 roku Koloseum zachwycało swoją wielkością i wspaniałością. Liczne korytarze, schody, przejścia umożliwiały bardzo szybkie przemieszczanie się uczestników wydarzenia, co z pewnością poprawiało bezpieczeństwo imprez. Gmach budowli był w stanie zmieścić aż 50 000 ludzi, co na tamte czasy było imponującym wynikiem.

Bezpieczeństwo starano się zapewnić również przez wprowadzenie regulacji prawnych. Pierwsza z nich pojawiła się już w 81 r. p.n.e. *Lex Cornelia de sicariis et veneficiis* obejmowała bardzo szeroki zakres sankcji za wykroczenia związane z krzywdzącymi działaniami

[7] Z. Porada, *Starożytne i nowożytne igrzyska olimpijskie*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Kraków 1980, s. 30–31.

[8] Polski Komitet Olimpijski, dz. cyt.

[9] J. Ciechanowicz, *Rzym – ludzie i budowle*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1987, s. 75.

[10] B. Sitek, *Bezpieczeństwo imprez masowych w antycznym Rzymie na tle współczesnych rozwiązań*, „Studia Ełckie" 2011, nr 13, s. 336.

[11] S. James, *Starożytny Rzym. Oto jedna z najwspanialszych cywilizacji świata i ludzie, którzy ją tworzyli – od cesarza do niewolnika*, Arkady, Warszawa 1994, s. 34–35.

przeciwko ludziom bądź dorobkowi ich życia. Do odpowiedzialności za przewinienia mógł być pociągnięty każdy, bez względu na płeć, status, wiek[12]. W wyniku procesu legislacyjnego między 78 a 63 r. p.n.e. pojawiła się kolejna ustawa – *lex Plautia de vi*. Dokument ten powołał do istnienia *quaestio*, czyli trybunał właściwy do określania, jakie zachowania należą do niszczących lub negatywnie wpływających na publiczny pokój[13]. Podsumowując, sytuacje z użyciem siły, takie jak wszczynanie zamieszek, od tego momentu były rozpoznawane przez wyznaczony do tego organ i traktowane jako wykroczenia. Dokonano również zmian w samym przebiegu imprez masowych i ustawą z 67 r. p.n.e., zwaną *lex Rosicia theatralis*, podzielono widownię na trzy sfery, oddzielając w ten sposób ekwitów od senatorów i pozostałych widzów. Regulacja ta miała na celu zmniejszenie szansy na ewentualne konfrontacje, sprzeczki pomiędzy często nielubiącymi się sferami społecznymi[14]. Kolejną istotną częścią systemu prawnego była *lex Iulia de vi publica*. Był to wydany przez Juliusza Cezara akt końca republiki, poruszający kwestie zakłócania porządku publicznego. Był to katalog wykroczeń, do których między innymi można było zaliczyć destabilizowanie pracy urzędników, wywoływanie niepokoju wśród ludzi czy udaremnianie wykonania kary.

Najbardziej znaczący wpływ na bezpieczeństwo imprez masowych miała jednak *lex Iulia de vi privata*. Skupienie się na człowieku jako jednostce było podkreśleniem wartości każdego życia ludzkiego. Naruszenia praw drugiego człowieka były traktowane jako wykroczenia podlegające sankcji. Pojęcie nietykalności cielesnej nabrało większego znaczenia, a uprowadzenia, okaleczenia stały się czymś zabronionym[15].

Igrzyska olimpijskie przestały być organizowane za sprawą cesarza Teodozjusza I Wielkiego, który w roku 393 n.e. wydał zakaz ich inicjowania. Dwa lata później plemiona gockie zniszczyły Peloponez, rabujące i niszczące jedno z najbardziej znanych miejsc na świecie. W 426 r. n.e. cesarz Teodozjusz II uznał Altis za obszar kultów pogańskich, nakazując spalenie zabytków mogących przypominać o największych starożytnych imprezach masowych. Pozostałości po nich zostały doszczętnie zniszczone około 100 lat później przez trzęsienie ziemi. Tak oto idea rywalizacji olimpijskiej na ponad 1000 lat odeszła w zapomnienie[16].

W późniejszych latach starożytna Grecja stały się inspiracją dla Pierre'a de Coubertina. Baron urodzony w Paryżu w 1863 roku stał się „ojcem" nowożytnego ruchu olimpijskiego. Podczas nauki, jaką odebrał w jezuickim liceum św. Ignacego w Paryżu, było bardzo głośno o Olimpii, w której przeprowadzano wtedy prace archeologiczne[17]. Podczas pobytu w Anglii młody mężczyzna bardzo szczegółowo zagłębił się w poglądy Thomasa Arnolda i zapragnął wprowadzić pewne zmiany we francuskim szkolnictwie. Chciał, by młodzież nie zgłębiała w szkole jedynie wiedzy, ale by rozwijała się też przez aktywność ruchową. Zafascynowany wpływem gier sportowych na wychowanie młodzieży wierzył, iż uczą one pewnych umiejętności, które są bezcenne w dorosłym życiu[18]. Liczba jego zwolenników

[12] B. Sitek, dz. cyt., s. 333.
[13] Tamże.
[14] Tamże.
[15] Tamże.
[16] Polski Komitet Olimpijski, dz. cyt.
[17] K. Deberny, K. Płoszaj, W. Firek, *Błyszczący sterowiec. Pierre de Coubertin o sporcie i olimpizmie*, Polski Komitet Olimpijski, Warszawa 2013, s. 14.
[18] W. Lipoński, *Historia sportu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018, s. 475.

zaczęła rosnąć dzięki jego częstym wizytom w USA i tamtejszym licznym wystąpieniom. Początkowe pragnienia przeprowadzenia jedynie reformy szkolnictwa nie wskazywały na to, iż de Coubertin będzie prężnie działać w sferze sportu i to na arenie międzynarodowej. Podczas jednej z wizyt w USA mężczyzna zetknął się ze sportem widowiskowym. Zauważył wtedy, że takie wydarzenie wywołuje emocje nie tylko wśród osób rywalizujących, ale również wśród widowni. Zaskoczył go rozmiar imprezy masowej oraz zainteresowanie nią. W 1894 roku odbył się Kongres dla Wskrzeszenia Igrzysk Olimpijskich. W tym samym roku powołano oficjalnie Komitet Olimpijski[19]. Ideą, jaka towarzyszyła baronowi, była zdrowa rywalizacja pomiędzy młodzieżą z całego świata. Igrzyska miały jednoczyć. Z uwagi na to, iż w tamtych czasach nie istniało zbyt wiele federacji sportowych o charakterze międzynarodowym, nie było również jednolitych regulaminów. Stosowano się zatem do regulacji najlepiej rozwiniętego pod względem przepisów sportowych państwa, czyli Anglii[20].

Imprezy masowe kojarzone są z dużą liczbą osób. Każde państwo ma własne regulacje związane z organizacją tego typu wydarzeń. Jeśli jednak dochodzi do imprezy międzynarodowej, organizator zobowiązany jest spełnić dodatkowo inne wymagania poza tymi określonymi przez prawo państwa, na którego terenie ma odbyć się widowisko.

W latach 1983–1984 podczas Zgromadzeń Parlamentarnych Rady Europy zwrócono uwagę na problem występowania niebezpiecznych sytuacji podczas wydarzeń sportowych, a w szczególności przemocy wśród zawodników i widowni. Przyjęto wówczas Rekomendację 963 oraz Rekomendację R (84)8. Pomimo dużej wagi problemu powstałe wówczas dokumenty nie były w żaden sposób wiążące. Dopiero sytuacja z meczu piłki nożnej na stadionie Heysel w Brukseli 29 maja 1985 roku zmusiła do konkretnych zmian legislacyjnych. Bezpieczeństwo imprez masowych stało się tematem pierwszoplanowym. Dla całego świata ważne było, aby nigdy więcej nie doszło do podobnej sytuacji jak w Belgii. Podczas wspominanego meczu kibice wszczęli bójkę. Sytuacji przyglądali się ludzie z całego świata, ponieważ mecz był emitowany na żywo w telewizji. Tego dnia zginęło 39 osób, 670 zostało rannych[21].

Niedługo po tym zdarzeniu – w sierpniu 1985 roku w Strasburgu Rada Europy przyjęła dokument odnoszący się do przemocy podczas imprez masowych. Była nim Konwencja nr 120[22]. Z uwagi na ratyfikację dokumentu sygnatariusze musieli dostosować panujące w ich państwach przepisy tak, aby były zgodne z konwencją[23]. Polska również musiała dokonać zmian legislacyjnych. W ten oto sposób weszła w życie Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 roku o bezpieczeństwie imprez masowych. Dokument, oprócz ogólnych informacji na temat warunków wydawania zezwolenia, obowiązków i uprawnień organizatora, konsekwencji za nieprzestrzeganie ustawy, odnosi się również do uczestników. Przykładem

[19] T. Daszkiewicz, *Twórca nowożytnych igrzysk olimpijskich*, [w:] Pierre de Coubertin (red.), *Oda do sportu*, Spółka Wydawnicza Heliodor, Warszawa 1996, s. 44.

[20] W.K. Osterloff, *Historia sportu*, Instytut wydawniczy Nasza Księgarnia, Warszawa 1976, s. 40.

[21] R. Kopczyk, *Bezpieczeństwo imprez masowych w świetle przepisów unijnych*, s. 5–6, http://robertgrzeszczak.bio.wpia.uw.edu.pl/files/2015/03/BEZPIECZE%C5%83STWO-IMPREZ-MASOWYCH-W-%C5%9AWIETLE-PRZEPIS%C3%93W_R.-Kopczyk.pdf [dostęp: 23.11.2019].

[22] Council of Europe, *European Convention on Spectator Violence and Misbehaviour at Sports Events and in particular at Football Matches*, https://rm.coe.int/168007a086 [dostęp: 23.11.2019].

[23] R. Kopczyk, dz. cyt., s. 5–6.

są między innymi zakazy stadionowe czy też identyfikacja widzów[24]. Literatura wskazuje, iż obostrzenia w prawie miały wpływać pozytywnie na wzrost bezpieczeństwa imprez masowych.

Polskie regulacje prawne dotyczące imprez masowych

Intensywny rozwój różnych dziedzin życia przyczynił się do wzrostu możliwości związanych z organizacją i zabezpieczaniem imprez masowych. Bezpieczeństwo, jako jedno z podstawowych zadań każdego państwa, zobligowało między innymi Polskę do doskonalenia prawa tak, aby sytuacje niebezpieczne były minimalizowane. Charles Monning określił bezpieczeństwo jako „wolność od zagrożeń, strachu czy ataku"[25]. Rzeczpospolita w ustawie zasadniczej zwróciła uwagę na wspomniane wcześniej pojęcie. Szeroki zakres znaczeniowy bezpieczeństwa zmusił ustawodawcę do wyodrębnienia kilku różnych części poświęconych temu zagadnieniu: obywatele (art. 5, art. 230), państwo (art. 45), ekologia (art. 74). Bezpieczeństwo państwa podzielono dodatkowo na wewnętrzne i zewnętrzne (art. 230)[26].

Imprezy masowe, ze względu na gromadzenie się dużej liczby osób w jednym miejscu, zasłużyły na szczególne traktowanie. Podjęto działania legislacyjne, w wyniku czego powstała Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych[27]. Innowatorska treść dokumentu miała rozwiązać problemy występowania niebezpiecznych sytuacji. Sama organizacja z kolei miała być już dokładnie opisana, co dodatkowo miało wpływać na jakość widowisk. Niestety, założenia odbiegały od rzeczywistości. Pewne niedociągnięcia od razu zostały wychwycone przez organizatorów dużych imprez, w celu pominięcia powinności wykonania wszelkich procedur związanych na przykład z uzyskaniem pozwolenia na widowisko. Dyferencja interpretacyjna pojęcia wprowadziła duże zamieszanie. Ustawa nie wskazała konkretnie, co jest imprezą o charakterze rozrywkowym. Można zatem uznać, iż definicja imprezy masowej nie była w wyczerpujący sposób opisana. W wyniku takich niedociągnięć wielu organizatorów dyskotek dla więcej niż 300 uczestników – mimo iż była to już impreza masowa – nie starało się o pozwolenia na nią i inicjowało wydarzenia. Swoje postępowanie wyjaśniali, twierdząc, że organizowanie spotkań rekreacyjnych nie podlega ustawie[28]. Między innymi na podstawie wskazanego przykładu ustawodawca został zmuszony do wprowadzenia pewnych zmian we wspominanym akcie prawnym. W ten sposób powstała Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych. Wydanie zupełnie nowego dokumentu uzasadniono następująco:

---

[24] D. Wykrent, *Przegląd prawa i administracji. Wybrane aspekty prawne zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych jako jednego z warunków bezpieczeństwa publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2016, s. 237.

[25] J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1996, s. 16.

[26] Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.

[27] Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2171.

[28] S. Pieprzny, E. Ura, *Udział organów administracji publicznej w zabezpieczaniu imprez masowych*, [w:] ciż (red.), *Bezpieczeństwo imprez masowych*, RS Druk, Rzeszów 2012, s. 13–14.

> Wspomniana problematyka została uregulowana w ustawie z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, która była już wielokrotnie nowelizowana. W obecnym kształcie, po nowelizacji z dnia 6 lipca 2007 r., przepisy ww. ustawy utraciły wewnętrzną spójność, nie przystając do innych uregulowań i uniemożliwiając skuteczne stosowanie prawa wobec narastającego zjawiska chuligaństwa stadionowego[29].

Wyszczególnić można dwa zakresy niniejszej regulacji: podmiotowy i przedmiotowy. Pierwszy z nich obejmuje obowiązki i uprawnienia, począwszy od organizatora, przez wszystkie osoby przyczyniające się do zapewnienia bezpiecznego przebiegu imprezy, kończąc na uczestnikach. Właściwi miejscowo komendanci policji oraz państwowej straży pożarnej, a także kierownicy pogotowia ratunkowego i państwowego inspektora sanitarnego według nowej ustawy zobligowani są do zaopiniowania imprezy. Opinie takie tworzone są w celu zapewnienia bezpieczeństwa na najwyższym możliwym poziomie. Wymienione wcześniej podmioty podają zarówno ilość środków potrzebnych do zabezpieczenia terenu widowiska, jak i liczbę osób koniecznych do obsługi.

Zakres przedmiotowy skupia się na przykład na pojęciu imprezy masowej. Definicja jest bardzo rozbudowana i eliminuje wcześniej wspominane sytuacje „omijania prawa". Wyszczególnione zasady zdobywania zezwolenia wyjaśniają całą procedurę od strony organizatora i organu wydającego dokument. Dodatkowo w ustawie zawarte są informacje o gromadzeniu i przetwarzaniu danych, a także opisana odpowiedzialność ciążąca na organizatorze za wszelkie możliwe szkody. Najważniejszą częścią tego aktu prawnego są z pewnością warunki konieczne do tego, aby zapewnione zostało bezpieczeństwo imprezy oraz warunki jego kontrolowania. Warto dodać, iż częściowo zawarte w ustawie zostały również przepisy karne[30]. Zauważalny jest stały wzrost liczby różnych aktów chuliganizmu. Wraz z każdą zmianą ustawy dopisywane są kolejne punkty do katalogu zachowań zakazanych. Z jednej strony świadczy to o szerzącej się deprawacji, z drugiej zaś bardziej restrykcyjne przepisy mogą zwiększyć bezpieczeństwo[31].

Mimo rozbudowanej treści ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych nie można oddzielić jej od reszty prawa. Istnieje wiele ustaw dopełniających jej treść. Część zagadnień nie została w niej zawarta z powodu istniejących już w tej kwestii odrębnych regulacji. Tak więc treść ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, mimo swego fundamentalnego charakteru, nie jest jedynym aktem regulującym organizację i zabezpieczenie widowisk masowych. Istotne kwestie odnoszące się do omawianego zagadnienia zawarte są na przykład w: ustawie o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, ustawie Kodeks postępowania karnego, ustawie Kodeks wykroczeń, ustawie Kodeks postępowania administracyjnego, ustawie o stanie wyjątkowym, ustawie o ochronie przyrody, ustawie o Państwowej Straży Pożarnej, ustawie o Policji, ustawie o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary i wielu innych. Istnieją również sytuacje, kiedy widowisko – mimo iż gromadzi dużą liczbę osób – nie podlega pod ustawę o bezpieczeństwie imprez masowych albo jest z niej wyłączone. Można jednak wyróżnić regulacje, które są dosto-

[29] Sejm VI kadencji, *Uzasadnienie projektu ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych*, druk nr 1074, s. 59, http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/DA36C82C8CD734EDC12574DA002C0991/$file/1074.pdf [dostęp: 25.11.2019].

[30] P. Suski, dz. cyt., s. 294–295.

[31] C. Kąkol, *Prawnokarne aspekty bezpieczeństwa imprez masowych*, CeDeWu, Warszawa 2019, s. 30.

sowane do ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Przykładami są między innymi: Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia[32], Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym[33], Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze[34], Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej[35]. Organizacja i zabezpieczenie imprezy masowej wiążą się z wieloma skomplikowanymi działaniami. Organizator powinien być zaznajomiony z wszystkimi potrzebnymi regulacjami prawnymi, a przygotowania do imprezy masowej skrupulatnie zaplanowane.

Kontrowersje związane z imprezami masowymi

Organizatorzy imprez niejednokrotnie, w celu uproszczenia procedury organizacyjnej, sztucznie „podciągają" swoje wydarzenie pod inne przepisy niż ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych. Taka sytuacja miała miejsce w grudniu 2019 roku, kiedy to Regionalne Centrum Wolontariatu w Gdańsku złożyło wniosek o zgodę na wykorzystanie drogi w sposób szczególny. Sprawa została rozpatrzona pozytywnie i z upoważnienia prezydenta miasta Zespół do Zarządzania Ruchem Urzędu Miasta Gdańska wydał decyzję. Dodatkowo wniosek zaopiniowany został przez komendanta wojewódzkiego policji. Pod koniec grudnia 2018 roku Regionalne Centrum Wolontariatu otrzymało pozwolenie na organizację imprezy i pozytywną opinię policji. Planowane wydarzenie miało odbyć się na Targu Węglowym z zajęciem ulic Targ Węglowy i Bogusławskiego[36]. Artykuł 65 Ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym brzmi następująco:

> Zawody sportowe, rajdy, wyścigi, przewóz osób kolejką turystyczną i inne imprezy, które powodują utrudnienia w ruchu lub wymagają korzystania z drogi w sposób szczególny, mogą się odbywać pod warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa porządku podczas trwania imprezy oraz uzyskania zezwolenia na jej przeprowadzenie[37].

Jednoznacznie wynika z tego, iż organizator, uzyskując pozwolenie oraz pozytywną opinię od komendanta wojewódzkiego policji, spełnił przesłanki pozwalające mu na zorganizowanie imprezy. Przepisy ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych są dużo bardziej restrykcyjne i zobowiązują do większej dbałości o bezpieczeństwo. Przykładem jest konieczność wyznaczenia kierownika do spraw bezpieczeństwa. Osoba ta musi być wykwalifikowana. Należy zwrócić uwagę, iż współpraca z policją w takiej sytuacji jest konieczna. Kontakt pomiędzy kierownikiem do spraw bezpieczeństwa a policją musi być stały podczas przebiegu imprezy masowej. Zadania funkcjonariuszy na widowisku z zajęciem pasa ruchu drogowego ograniczają się zaś do zapewnienia bezpieczeństwa ruchu na drodze. Odpowiednia łączność ze służbami, miejsce dowodzenia czy też oznakowanie

[32] Dz.U. z 2018 r., poz. 2142.
[33] Dz.U. z 2020 r., poz. 110.
[34] Dz.U. z 2019 r., poz. 1580.
[35] Dz.U. z 2018 r., poz. 1983.
[36] S. Jadczak, *Czemu nie impreza masowa? Gdański koncert zorganizowano na podstawie prawa drogowego*, https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/organizacja-finalu-wosp-w-gdansku-jakie-przepisy-zastosowano,900368.html [dostęp: 25.11.2019].
[37] Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym.

terenu imprezy to dodatkowe wymogi ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Można pokusić się o stwierdzenie, iż Regionalne Centrum Wolontariatu w Gdańsku „poszło na łatwiznę". Zorganizowane przedsięwzięcie było tragiczne w skutkach. 13 stycznia 2019 roku odbył się 27. Finał WOŚP, na którym prezydent miasta Paweł Adamowicz zginął w wyniku ataku nożownika[38]. Koncert nie miał statusu imprezy masowej, a pozwolenie na nią zostało wydane z upoważnienia zmarłego tragicznie prezydenta. Temat jest bardzo kontrowersyjny, ponieważ wydarzenie od wielu lat cieszy się bardzo dużym zainteresowaniem ze strony uczestników i gromadzi rzesze ludzi. Ważne jest więc, aby koncert był organizowany na zasadach określonych w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych. Koncert zabezpieczała Agencja Ochrony „Tajfun". W jednym z wywiadów organizatorzy przyznali, że firma ta została zobowiązana do specjalnego podejścia do wydarzenia i zabezpieczania go jak imprezy masowej[39].

Dlaczego jednak nie zastosowano przepisów o bezpieczeństwie imprez masowych? Dlaczego, pomimo świadomości organizatorów o wadze i rozmiarach wydarzenia, podjęto decyzję o zakwalifikowaniu koncertu do zupełnie innej grupy widowisk, niż należało? Czy Zespół do Zarządzania Ruchem Urzędu Miasta Gdańska nie powinien odmówić wydania pozwolenia na imprezę organizowaną w takiej właśnie formie? W związku ze zdarzeniami, jakie miały miejsce na 27. Finale WOŚP, nasuwa się wiele pytań, na które ciężko znaleźć odpowiedź. Może będzie to wystarczający sygnał dla ustawodawcy, aby jednak podjąć kolejne działania legislacyjne.

Następną bardzo kontrowersyjną kwestią jest sytuacja, w której organizatorem imprezy masowej jest sam organ upoważniony do wydawania zezwoleń na przeprowadzenie takiej imprezy. Dochodzi wówczas do tego, że to sam wnioskodawca rozpatruje swój wniosek[40]. Wedle ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych organem właściwym do rozpatrywania wniosku o pozwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta (w zależności od miejsca, w którym ma odbyć się impreza). Decyzje wydawane są przez urzędników z upoważnienia wspominanego organu[41]. Dochodzi zatem do sytuacji, kiedy to podwładny analizuje wniosek własnego szefa. Czy w takiej sytuacji jest w stanie zrobić to tak, jak należy, nie bojąc się o ewentualną utratę pracy w momencie, gdy decyzja będzie niezadowalająca?

Według badań przeprowadzonych przez NIK istnieje wiele wykroczeń związanych z wydawaniem zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych. W latach 2015–2017 skontrolowano pięć urzędów miast wojewódzkich, dziesięć urzędów miast na prawach powiatu i dziesięć urzędów innych miast. W szesnastu z nich pozwolenia zostawały wydawane, mimo iż wnioski były składane po terminie, co wpływa znacząco na zaburzenie bezpieczeństwa imprez masowych. Ponadto w 48% skontrolowanych urzędów dopatrzono

[38] A. Warżawa, *Finał WOŚP w Gdańsku nie był zgłoszony jako impreza masowa*, https://www.gosc.pl/doc/5284757.KGP-Final-WOSP-w-Gdansku-nie-byl-zgloszony-jako-impreza-masowa [dostęp: 25.11.2019].

[39] S. Jadczak, dz. cyt.

[40] Art. 18 Ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych.

[41] W. Wytrążek, *Kompetencje organów samorządu terytorialnego*, [w:] P. Stanisz, M. Czuryk, K. Ostaszewski, J. Święcki (red.), *Sprawność a legalność administracji publicznej w sferze ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2014, s. 608.

się wykroczeń związanych z przekazaniem kopii wydanych zezwoleń policji, straży pożarnej i wojewodom. Część z nich nie została w ogóle przekazana, część została przekazana w nieodpowiednim terminie[42]. Są to z pewnością znaczące wykroczenia, które nie powinny mieć miejsca. Wojewodowie mają prawo do zakazania przeprowadzenia imprezy masowej, jeśli stan bezpieczeństwa zostanie uznany za zły. Muszą jednak wiedzieć o tym, iż ma się ona w ogóle odbyć. Nie istnieją żadne sankcje za zaniechanie tej procedury, choć wydaje się ona bardzo istotna.

Kolejnym przykładem niedociągnięć ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych jest kwestia związana z alkoholem. Według prawa napoje o zawartości alkoholu nie większej niż 3,5% mogą być sprzedawane i podawane na różnych wydarzeniach gromadzących ludzi, oprócz imprezy masowej podwyższonego ryzyka. Zgodnie z ustawą o wychowaniu w trzeźwości tylko podmioty mające odpowiednie zezwolenie mogą sprzedawać i podawać napoje alkoholowe. Tak więc w procedurze związanej z wydawaniem pozwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej powinno być weryfikowane, czy podmioty te mają potrzebne zezwolenie[43]. Po przeprowadzonej kontroli Najwyższa Izba Kontroli zwróciła się do ministra odpowiedzialnego za sprawy wewnętrzne między innymi o doprecyzowanie regulacji dotyczących obecności alkoholu na imprezach masowych.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych wykazała, iż są zauważalne pewne luki prawne umożliwiające zarówno organizatorowi, jak i organom wydającym zezwolenia na przeprowadzenie imprez działania mogące znacząco wpływać na jakość bezpieczeństwa wydarzeń. Pierwszym przykładem było wykorzystanie przez inicjatora imprezy ustawy Prawo o ruchu drogowym w celu uproszczenia wszelkich procedur, mimo iż koncert można było zaliczyć do imprez masowych. Kolejnym przykładem były wykroczenia związane z wydawaniem przez właściwe do tego organy zezwoleń na przeprowadzenie wydarzeń. Zwrócono również uwagę na sytuację, kiedy wnioskodawca jest jednocześnie osobą rozpatrującą wniosek oraz podkreślono konsekwencje braku sankcji za nieprzekazanie wojewodzie kopii wydanego zezwolenia. Ostatnim z przykładów było niedoprecyzowanie kwestii związanych ze sprzedażą alkoholu na tego typu widowiskach. Wyszczególniona na początku tekstu teza została potwierdzona przez zaprezentowane treści: zachodzą przesłanki wskazujące na konieczność nowelizacji ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Wybrane kontrowersje jednoznacznie obrazują niedoskonałość tego aktu prawnego.

[42] NIK, *Masowy problem*, https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/bezpieczenstwo/masowy-problem.html [dostęp: 25.11.2019].
[43] Tamże.

Bibliografia

Bańko M. (red.), *Słownik języka polskiego PWN*, t. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

Ciechanowicz J., *Rzym – ludzie i budowle*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1987.

Council of Europe, *European Convention on Spectator Violence and Misbehaviour at Sports Events and in particular at Football Matches*, https://rm.coe.int/168007a086 [dostęp: 23.11.2019].

Daszkiewicz T., *Twórca nowożytnych igrzysk olimpijskich*, [w:] Pierre de Coubertin (red.), *Oda do sportu*, Spółka Wydawnicza Heliodor, Warszawa 1996.

Deberny K., Płoszaj K., Firek W., *Błyszczący sterowiec. Pierre de Coubertin o sporcie i olimpizmie*, Polski Komitet Olimpijski, Warszawa 2013.

Dyduch L., *Imprezy masowe i zgromadzenia w sprawach publicznych – aspekty prawne i praktyczne*, „Kwartalnik Policyjny" 2016, R. X, nr 4(39).

Jadczak S., *Czemu nie impreza masowa? Gdański koncert zorganizowano na podstawie prawa drogowego*, https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/organizacja-finalu-wosp-w-gdansku-jakie-przepisy-zastosowano,900368.html [dostęp: 25.11.2019].

James S., *Starożytny Rzym. Oto jedna z najwspanialszych cywilizacji świata i ludzie, którzy ją tworzyli – od cesarza do niewolnika*, Arkady, Warszawa 1994.

Kąkol C., *Prawnokarne aspekty bezpieczeństwa imprez masowych*, CeDeWu, Warszawa 2019.

Kopczyk R., *Bezpieczeństwo imprez masowych w świetle przepisów unijnych*, http://robert-grzeszczak.bio.wpia.uw.edu.pl/files/2015/03/BEZPIECZE%C5%83STWO-IMPREZ-MASOWYCH-W-%C5%9AWIETLE-PRZEPIS%C3%93W_R.-Kopczyk.pdf [dostęp: 23.11.2019].

Krawiec G., Tkacz S., Wentkowska A., *Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych: wykładnia przepisów nowelizujących w świetle regulacji europejskich*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2013.

Lipoński W., *Historia sportu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018.

Miller S.G., *Starożytni Olimpijczycy. Sportowe życie antycznej Grecji*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2004.

NIK, *Masowy problem*, https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/bezpieczenstwo/masowy-problem.html [dostęp: 25.11.2019].

Osterloff W. K., *Historia sportu*, Instytut wydawniczy Nasza Księgarnia, Warszawa 1976.

Pieprzny S., Ura E., *Udział organów administracji publicznej w zabezpieczaniu imprez masowych*, [w:] ciż (red.), *Bezpieczeństwo imprez masowych*, RS Druk, Rzeszów 2012.

Polski Komitet Olimpijski, *Igrzyska starożytne*, https://www.olimpijski.pl/pl/78,igrzyska-starozytne.html [dostęp: 23.11.2019].

Porada Z., *Starożytne i nowożytne igrzyska olimpijskie*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Kraków 1980.

Sejm VI kadencji, *Uzasadnienie projektu ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych*, druk nr 1074, http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/DA36C82C8CD734EDC12574DA002C0991/$file/1074.pdf [dostęp: 25.11.2019].

Sitek B., *Bezpieczeństwo imprez masowych w antycznym Rzymie na tle współczesnych rozwiązań*, „Studia Ełckie" 2011, nr 13.

Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1996.

Suski P., *Zgromadzenia i imprezy masowe*, wydanie 2, LexisNexis, Warszawa 2010.

Warżawa A., *Finał WOŚP w Gdańsku nie był zgłoszony jako impreza masowa*, https://www.gosc.pl/doc/5284757.KGP-Final-WOSP-w-Gdansku-nie-byl-zgloszony-jako-impreza-masowa [dostęp: 25.11.2019].

Wykrent D., *Przegląd prawa i administracji. Wybrane aspekty prawne zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych jako jednego z warunków bezpieczeństwa publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2016.

Wytrążek W., *Kompetencje organów samorządu terytorialnego*, [w:] P. Stanisz, M. Czuryk, K. Ostaszewski, J. Święcki (red.), *Sprawność a legalność administracji publicznej w sferze ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2014.

Akty prawne

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

Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1983.

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 110.

Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2142.

Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1580.

Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2171.

Rafał Gałka
Student Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

Fundusze unijne w realizacji zadań gminy na przykładzie Kalwarii Zebrzydowskiej w latach 2007–2013

https://doi.org/10.25312/2391-5110.14/2019_06rg

Streszczenie

Fundusze unijne zaczęły oddziaływać na życie Polaków z chwilą wstąpienia Polski do Unii Europejskiej. Na mocy traktatu akcesyjnego od 1 maja 2004 roku Polska została jednym z członków UE. W latach 2007–2013 Polska korzystała ze środków unijnych z: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego. Artykuł przedstawia procentowy udział funduszy unijnych w realizacji wybranych zadań w stosunku do środków pochodzących z budżetu gminy. Opisano gminę jako jednostkę zdecentralizowanego samorządu terytorialnego, wyjaśniając jej odpowiedzialność za sprawy o zasięgu lokalnym. Przedstawiono zarys budżetu gminy i jego części składowe, uwzględniając aspekty samodzielności finansowania gmin. Podkreślono, iż wykonywanie zadań zleconych lub własnych przez gminę jest wyrazem samodzielności. Poruszono aspekt wykorzystania funduszy unijnych, które wraz z przystąpieniem Polski do UE stały się źródłem dochodów gminy. Opisano fundusze unijne mające udział w budżecie gminy Kalwaria Zebrzydowska w latach 2007–2013. Wybierając ten okres, kierowano się głównie rozliczeniem wszystkich przedsięwzięć. Dzięki pozyskanym funduszom europejskim gmina Kalwaria Zebrzydowska mogła zrealizować wiele projektów, które miały realne znaczenie w życiu jej mieszkańców.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, fundusze unijne, gmina, administracja, obywatel, mieszkaniec, EFRR, EFS, FS, EFRROW, EFMR

European Union funds in the implementation of municipal tasks: The example of Kalwaria Zebrzydowska (2007–2013)
Summary

Poland joined the European Union on 1 May 2004. Since then EU funds have impacted on the lives of Poles. Between 2007–2013 Poland benefitted from various European Union funds including the European Regional Development Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development, the European Maritime and Fisheries Fund. This article discusses EU funds, included in the commune budget, that are used in the implementation of selected tasks. The commune is described as a unit of local government. The scope of its responsibility for local matters is outlined. The budget of the commune is summarised. The commune's level of financial autonomy is noted. The performance of tasks commissioned by the commune is highlighted as an expression of independence. EU funds are shown to be a constant source of income for the commune. EU funds received by the Kalwaria Zebrzydowska commune are listed as a proportion of the commune's budget from 2007 to 2013. In this period EU funding was distributed. EU funds allowed the Kalwaria Zebrzydowska commune to implement many projects that impacted on the lives of residents.

Keywords: European Union, EU funds, commune, administration, citizen, resident, ERDF, ESF, CF, EAFRD, EMFF

Wprowadzenie

Potencjał finansowy wywiera istotny wpływ na prawidłowe funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego, a przede wszystkim na ich rozwój. Zmiany, które dokonują się w zarządzaniu nimi, są niezmiernie istotne z punktu widzenia rozwoju, co przekłada się na lokalną gospodarkę i funkcjonowanie jej mieszkańców.

Polska została członkiem Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku. Członkostwo to ma ogromny wpływ na rozwój gospodarczy kraju z uwagi na obowiązek przestrzegania surowych regulacji i niejednokrotnie wygórowanych wymogów unijnych. W latach 2007–2013 Polska korzystała ze środków unijnych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego. Również Kalwaria Zebrzydowska, tak jak każda inna polska miejscowość, podjęła starania, aby w jak najlepszy sposób wykorzystać środki unijne do realizacji istotnych zadań publicznych – zarówno za pośrednictwem projektów infrastrukturalnych, jak i społecznych.

Celem niniejszego artykułu jest zbadanie, jaki był procentowy udział funduszy unijnych w latach 2007–2013 w realizacji wybranych zadań w stosunku do środków pochodzących z budżetu gminy. Autor, analizując udostępnione przez urząd gminy dane finansowe, zastanowi się nad proporcjami w tym zakresie i dzieląc się własnymi spostrzeżeniami, zaproponuje pewne, dość ogólne (z uwagi na objętość opracowania) wnioski. Posłuży to udowodnieniu tezy, iż gminy, takie jak Kalwaria Zebrzydowska, w szerokim zakresie wykorzystują swój potencjał, jakim jest przede wszystkim położenie geograficzne, do bardziej efektywnej, biorąc pod

uwagę łączenie środków własnych z funduszami pochodzącymi z Unii Europejskiej, realizacji zadań publicznych. Wykorzystana w pracy metoda badawcza to głównie analiza dokumentów, a także map dotacji i opisów projektów realizowanych w latach 2007–2013. Wybierając ten okres, autor kierował się głównie jego „zamknięciem" i związanym z tym faktem końcowym rozliczeniem wszystkich podejmowanych we wskazanych latach przedsięwzięć. Umożliwiło to bowiem holistyczną analizę zrealizowanych już dochodów i wydatków.

Artykuł składa się sześciu części. W pierwszej omówiono gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego i scharakteryzowana jej zadania, a w następnej omówiono krótko sam budżet. Trzecia część skupia się na funduszach unijnych, które mogą być źródłem dochodów gminy. Czwarta natomiast poświęcona jest bezpośrednio gminie Kalwarii Zebrzydowskiej i zawiera charakterystykę jej budżetu w latach 2007–2013 z uwzględnieniem środków pochodzących z Unii Europejskiej. Na końcu umieszczono podsumowanie zawierające wnioski autora.

Gmina jako jednostka zdecentralizowanego samorządu terytorialnego

„W aktualnym systemie prawnym Rzeczpospolitej Polskiej głównym ogniwem samorządu terytorialnego jest gmina"[1]. Również Konstytucja RP w art. 164 ust. 1 stwierdza, iż „podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina"[2]. Wyżej wymienione stwierdzenia pociągają za sobą szereg konsekwencji, między innymi: zaspokajanie potrzeb jednostki, która żyje, pracuje i uczestniczy w życiu lokalnym na danym obszarze, co przedstawia Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w art. 7, precyzując, iż: „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy"[3]. Należy również przyjąć formę domniemania kompetencji z uwagi na pytania i wątpliwości dotyczące zadań, które ma wykonać dana jednostka. Jest to zawarte w tej samej ustawie, w art. 6 ust. 1: „do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów"[4].

Gmina jest więc podstawową jednostką samorządu terytorialnego, odpowiedzialną za sprawy mające zasięg lokalny, która ma za zadanie zaspokoić podstawowe potrzeby wspólnoty samorządowej. „Rozczłonkowanie terytorium państwa i wydzielenie wyodrębnionych jednostek terytorialnych dla działalności administracyjnej"[5] – to definicja podziału terytorialnego, który ma ułatwić kontakt obywatela z organem władzy terenowej. Z mocy prawa każdy mieszkaniec danej gminy należy do swoistego „zrzeszenia", które wypełnia zadania administracyjne. Przynależność do gminy jest więc obligatoryjna i wiąże się z faktem zamieszkiwania na danym terytorium.

---

[1] S. Wykrętowicz, *Samorząd w Polsce istota, formy, zadania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2008, s. 163.

[2] Art. 164 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. r., tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. nr 114, poz. 946 – dalej Konstytucja RP.

[3] Art. 7 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 506, 1309, 1571, 1696, 1815 – dalej ustawa o samorządzie gminnym.

[4] Tamże, art. 6, ust. 1.

[5] E. Zieliński, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2004, s. 14.

Gmina wykonuje zadania publiczne własne i zlecone. Artykuł 163 Konstytucji RP przedstawia zarys kompetencji, które ma w swojej władzy gmina: „samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”[6]. Oczywiście są one wykonywane na własną odpowiedzialność przez gminę, a czyniąc to, daje ona do zrozumienia, że jest samodzielnym podmiotem, a państwo może ingerować tylko w przypadkach ujętych w ustawach, natomiast ochrona samodzielności gminy jest gwarantowana przez sąd, na co wskazuje art. 165 ust. 2: „samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”[7].

Najbardziej istotnym artykułem formułującym domniemanie kompetencji gminy w sprawach publicznych o aspekcie lokalnym jest art. 6 ustawy o samorządzie gminnym (zakres działania gminy): „1. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. 2. Jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w sprawach, o których mowa w ust. 1, należy do gminy”[8]. Domniemanie stanowi regułę, na której oparty jest podział zadań w zakresie publicznym, mających znaczenie lokalne. Jest ona również dyrektywą interpretacyjną w przypadku, gdyby miały powstać spory kompetencyjne w tym zakresie. Podział na zadania własne i zlecone dla samorządu terytorialnego zawarty jest w Konstytucji RP, a dokładniej w art. 166 ust. 1: „Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne”[9]. Natomiast w ust. 2 ustawa zasadnicza wskazuje, że: „Jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych”[10].

Zadania własne to zaspokojenie potrzeb wspólnoty, natomiast zlecone dotyczą zakresu administracji rządowej oraz organizacji i przygotowań związanych z wyborami lub referendami. Oba rodzaje zadań mogą mieć znamiona obowiązkowe, jeżeli są obligowane przez ustawę do ich wykonania, a także dobrowolne. Dobrowolne zadania z zakresu administracji rządowej gmina może wykonywać na podstawie porozumień. Różnica pomiędzy nimi tkwi w „delegacji”, własne zadania gmina wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność i w związku z tym podlega kontroli jedynie z punktu widzenia legalności. Natomiast zadania zlecone wykonywane są na podstawie ustawy lub porozumienia, a zlecający zastrzega sobie prawo do ich ściślejszej kontroli.

Budżet gminy

Dochodami budżetu gminy nazywamy środki finansowe przekazane w sposób bezzwrotny od podmiotów gospodarczych, a także osób fizycznych lub finanse otrzymane pod postacią dotacji lub subwencji, z przeznaczeniem na realizację konkretnych celów na rzecz zaspo-

[6] Art. 163 Konstytucji RP.
[7] Tamże, art. 165 ust. 2.
[8] Art. 6 ustawy o samorządzie gminnym.
[9] Art. 166 ust. 1 Konstytucji RP.
[10] Tamże, art. 166, ust. 2.

kojenia potrzeb mieszkańców danej gminy. W Ustawie z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[11] zawarte są zasady gromadzenia dochodów i przekazywania subwencji czy dotacji.

Podstawą wykonywania zadań zleconych lub własnych przez gminę jest jej budżet, który jest wyrazem samodzielności tej jednostki. Samodzielność wyznaczona jest przez przepisy kilku aktów prawnych: Konstytucji RP, Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego[12], ustaw zwykłych, ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o finansach publicznych i ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Artykuł 167 ust. 1 ustawy zasadniczej brzmi: „Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań"[13]. Trybunał Konstytucyjny[14] odnosi się do przytoczonego artykułu, twierdząc, iż należy zachować proporcję między wysokością dochodów a zakresem zadań jednostek samorządu terytorialnego.

Można rozróżnić dwa aspekty samodzielności finansowania gmin: dochodowy oraz wydatkowy. Jeśli chodzi o aspekt dochodowy, to bardzo ważną sprawą jest polityka podatkowa. Jest to świadome działanie podejmowane przez samorząd terytorialny, które ma zamierzony cel i dąży do uzyskania pożądanego efektu. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[15] określa w Polsce źródła dochodów dla jednostek samorządu terytorialnego. Z kolei aspekt wydatkowy to prawo do decydowania przez jednostki samorządu terytorialnego o rodzaju zadań i sposobie ich wykonywania, realizowaniu ich, a także zakresie ponoszonych wydatków, które zostały przeznaczone na ich realizację. Istnieje również podział na pośredni i bezpośredni sposób oddziaływania państwa na wydatki samorządu. Ten pierwszy to tzw. regulowanie sfery działania samorządu, a drugi nakaz ponoszenia określonych wydatków, ustalenie limitów wydatków, zakazanie określonych wydatków. Warto podkreślić, że decentralizacja władzy publicznej wiąże się nierozerwalnie z efektywnym i sprawiedliwym podzieleniem środków finansowych.

Fundusze Unii Europejskiej źródłem dochodów gminy

Polska od 1 maja 2004 roku jest członkiem Unii Europejskiej. Fundusze pochodzące z UE odgrywają ważną rolę, zwłaszcza w ostatnich latach, gdyż są znacznym wsparciem dla ograniczonych budżetów własnych wielu podmiotów, również administracji publicznej. Realizowane w gminach projekty charakteryzują się zróżnicowaniem, a jest to zależne przede wszystkim od rodzaju gminy, jej położenia geograficznego czy po prostu specyficznych potrzeb jej mieszkańców. Nie da się zaprzeczyć, że udział środków finansowych pochodzących z UE w dochodach gmin jest przejawem aktywności ze strony władzy w pozyskiwaniu

[11] Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 23 – dalej ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

[12] E. Kornberger-Sokołowska (red. nauk.), J. Zdanukiewicz, R. Cieślak, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 21.

[13] Art. 167 ust. 1 Konstytucji RP.

[14] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 1999 r., K35/98, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 1999, nr 3, poz. 37.

[15] Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

środków finansowania zadań z zewnątrz. Najważniejszym celem ubiegania się o te środki wydaje się potrzeba zapewnienie zrównoważonego rozwoju. Do grupy największych funduszy pochodzących z budżetu unijnego, z których korzystać mogą polskie gminy, zaliczyć można: fundusze strukturalne, Fundusz Spójności i Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Narzędziem pomocy Unii Europejskiej dla Polski w latach 2007–2013 była realizacja Narodowej Strategii Spójności. Polska korzystała w tym okresie z pięciu funduszy w ramach tzw. polityki spójności:

1) Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego[16],
2) Europejskiego Funduszu Społecznego[17],
3) Funduszu Spójności[18],
4) Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich[19],
5) Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego[20].

Fundusze strukturalne są elementami polityki strukturalnej Unii Europejskiej, a ich zadaniem jest restrukturyzacja i modernizacja gospodarki w krajach Unii[21]. Wpływa to na spójność ekonomiczną i społeczną. Tego typu fundusze kierowane są głównie do sektorów gospodarki i regionów niebędących w stanie dorównać pozostałym w poziomie rozwoju. Celem tej polityki jest zmniejszenie różnic ekonomicznych i społecznych mających miejsce w Unii Europejskiej. Na fundusze strukturalne w okresie 2007–2013 składały się: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Morski i Rybacki, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Celem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) było zmniejszanie różnic w poziomie rozwoju regionów na terenie Unii Europejskiej oraz wzmacnianie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Z funduszu tego pochodzi m.in. wsparcie inwestycji infrastrukturalnych i produkcyjnych, a także małych i średnich przedsiębiorstw.

Europejski Fundusz Społeczny (EFS)[22] ma na celu walkę z bezrobociem w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Pieniądze z niego miały umożliwić kształcenie się i znalezienie zatrudnienia. Współfinansowana była z niego pomoc dla regionów i grup społecznych,

[16] Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999.

[17] Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999.

[18] A. Szymańska, *Fundusze unijne i europejskie 2007–2013 dla mieszkańców obszarów wiejskich*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2008, s. 9.

[19] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005.

[20] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 508/2014 z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (WE) nr 2328/2003, (WE) nr 861/2006, (WE) nr 1198/2006 i (WE) nr 791/2007 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1255/2011.

[21] R. Cieślak, J. Kordasiewicz, *Fundusze unijne 2007–2013. Poradnik przedsiębiorcy*, Wydawnictwo Unimex, Wrocław 2007, s. 21.

[22] A. Szymańska, *Fundusze unijne i europejskie 2007–2013 dla samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2008, s. 294.

a w szczególności dla osób zagrożonych ubóstwem oraz młodych ludzi wchodzących na rynek pracy.

Fundusz Spójności jest funduszem przeznaczonym dla państw członkowskich Unii Europejskiej, których dochód narodowy brutto (DNB) na mieszkańca wynosi mniej niż 90% średniej w Unii. Ma on za zadanie zredukowanie różnic społecznych i gospodarczych, ale również promowanie zrównoważonego rozwoju za pomocą tworzenia dużych inwestycji w zakresie infrastruktury transportowej i ochrony środowiska.

Celem Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego jest wspieranie restrukturyzacji rybołówstwa państw członkowskich Unii Europejskiej, a także ułatwienie im dostępu do finansowania projektów, które tworzą nowe miejsca pracy czy podnoszą jakość życia społeczności nadmorskich oraz zróżnicowanie lokalnej gospodarki.

Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)[23] jest funduszem, który wspiera politykę na terenie Unii Europejskiej pod względem rozwoju obszarów wiejskich. W jego ramach zostały zorganizowane programy rozwoju obszarów wiejskich na terenie wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej. Program opracowywany jest przez państwa członkowskie we współpracy z Komisją Europejską. Polega to na przygotowaniu strategii rozwoju obszarów wiejskich, a także określeniu priorytetów w strategiach danego kraju.

Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich jest wydawany w państwach członkowskich za pośrednictwem Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich[24] jest programem wdrażanym przez każde państwo członkowskie, a jego zadaniem jest poprawa jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich. W Polsce projekty PROW były realizowane w latach 2004–2006, 2007–2013, a także 2014–2020. Polegały one na wspieraniu finansowym terenów wiejskich w Polsce za pomocą wdrażania różnych działań, mających za zadanie wspieranie rozwoju tych terenów. Programy, które zostały sfinalizowane, pomogły rolnikom w zakupie maszyn i sprzętu rolniczego, a także zmodernizowaniu gospodarstw. Występują również tak zwane pakiety ptasie i botaniczne, które są ważną pomocą jako dopłaty rolno-środowiskowe.

Fundusze unijne w budżecie gminy Kalwaria Zebrzydowska w latach 2007–2013

Kalwaria Zebrzydowska to miasto zamieszkane przez 19 835 mieszkańców[25], o powierzchni zajmującej 5,5 km^2. Położone jest na południu Polski, w województwie małopolskim. Jest przykładem gminy miejsko-wiejskiej.

W celu lepszego i efektywniejszego wykorzystania funduszy unijnych na danym terenie – inwestując w najbardziej opłacalne aktywa, przynoszące zysk dla gminy – stosuje się

[23] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

[24] A. Szymańska, *Fundusze unijne i europejskie 2007–2013 dla mieszkańców…*, dz. cyt., s. 39.

[25] Główny Urząd Statystyczny, *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2013 r.*, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2013-r-,7,10.html [dostęp: 28.05.2018].

analizę SWOT[26] (z ang. *strengths* – mocne strony, *weaknesses* – słabe strony, *opportunities* – szanse, *threats* – zagrożenia). Jest to powszechna metoda diagnozy pozycji rozwojowej obszaru. Została ona także zastosowana podczas diagnozy pozycji rozwojowej gminy Kalwaria Zebrzydowska – zawarto ją również w planie rozwoju lokalnego[27]. Analiza ukazuje mocne i słabe strony, a także szanse i zagrożenia, które mogą pośrednio czy bezpośrednio wpłynąć na pozycję rozwojową gminy. Dane zawarte w tabeli 1 skupiają się na czynnikach wewnętrznych (mocne strony i szanse), na wykorzystaniu historii miejscowości (tradycje rzemiosła czy sanktuarium pasyjno-maryjne, ściągające rzesze pielgrzymów), natomiast szansą jest pozyskiwanie funduszy zewnętrznych, w tym pochodzących z Unii Europejskiej, i wykorzystanie ich przy zagospodarowaniu przestrzennym oraz poszukiwaniu innych rynków zbytu. Czynniki zewnętrzne (słabe strony i zagrożenia) skupiają się głównie na słabo rozwiniętej infrastrukturze drogowej i służbie komunalnej, ale także na zagrożeniach wynikających z emigracji młodych ludzi i z patologii społecznej.

Tabela 1. Analiza SWOT – plan rozwoju lokalnego gminy Kalwaria Zebrzydowska 2004–2013

Mocne strony	Słabe strony
1. Położenie geograficzne (bliskość Krakowa, droga krajowa) 2. Sanktuarium oo. bernardynów wpisane na listę UNESCO 3. Ruch pielgrzymkowo-turystyczny 4. Tradycje rzemiosła kalwaryjskiego 5. Rozwinięte szkolnictwo w zakresie szkół średnich 6. Opieka zdrowotna (całodobowa)	1. Słabo rozwinięta infrastruktura kanalizacyjna 2. Brak własnych ujęć wody 3. Brak obwodnicy drogowej 4. Słaba infrastruktura drogowa 5. Słabe zaplecze sportowo-rekreacyjne 6. Brak wysypiska śmieci 7. Brak programu segregacji odpadów 8. Słaba infrastruktura turystyczna 9. Rozdrobnienie gospodarstw rolnych
Szanse	**Zagrożenia**
1. Pozyskiwanie funduszy zewnętrznych przy odpowiednim zabezpieczeniu środków własnych 2. Wykorzystanie odłogów w celach turystyczno-rekreacyjnych (ujęcie w planie zagospodarowania przestrzennego) 3. Pozyskiwanie nowych rynków zbytu 4. Zatwierdzony plan zagospodarowania przestrzennego dla miasta i gminy Kalwaria Zebrzydowska	1. Niestabilne przepisy podatkowe 2. Zwiększające się bezrobocie (emigracja młodych) 3. Słaba kondycja rzemiosła 4. Zagrożenie patologią społeczną

Źródło: Plan rozwoju gminy Kalwaria Zebrzydowska 2004–2013, http://kalwaria-zebrzydowska.pl/dokumenty/plan_rozwoju_lokalnego.pdf [dostęp: 1.05.2019].

Mając na celu zbadanie, jak duży udział miały fundusze Unii Europejskiej w dochodach bieżących i majątkowych gminy, przeanalizowano dane z uchwał budżetowych z lat 2007–2013 (tabele 2 i 3).

[26] R. Tylińska, *Analiza SWOT instrumentem w planowaniu rozwoju*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 2005, s. 7.

[27] Plan rozwoju gminy Kalwaria Zebrzydowska 2004–2013, http://kalwaria-zebrzydowska.pl/dokumenty/plan_rozwoju_lokalnego.pdf [dostęp: 1.05.2019].

Tabela 2. Udział funduszy Unii Europejskich w dochodach bieżących gminy Kalwaria Zebrzydowska w latach 2007–2013

Rok	Dochody bieżące (zł)	W tym ze środków pochodzących z budżetu UE (zł)	Procentowy udział środków unijnych w dochodach bieżących (%)
2007	34 089 011,00	Brak danych	Brak danych
2008	36 635 308,00	Brak danych	Brak danych
2009	42 260 576,00	Brak danych	Brak danych
2010	41 529 925,59	402 102,59	0,97
2011	42 198 025,94	269 947,94	0,60
2012	47 221 624,22	198 039,22	0,40
2013	48 435 994,00	146 049,00	0,30

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał budżetowych gminy Kalwaria Zebrzydowska, „Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Kalwarii Zebrzydowskiej", https://bip.malopolska.pl/umkalwariazebrzydowska [dostęp: 28.05.2018].

Tabela 3. Udział funduszy Unii Europejskich w dochodach majątkowych gminy Kalwaria Zebrzydowska w latach 2007–2013

Rok	Dochody majątkowe (zł)	W tym ze środków pochodzących z budżetu UE (zł)	Procentowy udział środków unijnych w dochodach majątkowych (%)
2010	427 551,00	427 551,00	100,0
2011	300 000,00	0,00	0,0
2012	1 300 000,00	0,00	0,0
2013	2 588 500,00	536 500,00	20,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał budżetowych gminy Kalwaria Zebrzydowska, „Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Kalwarii Zebrzydowskiej", https://bip.malopolska.pl/umkalwariazebrzydowska [dostęp: 28.05.2018].

Jak wynika z tabeli 2, udział funduszy Unii Europejskiej w dochodach bieżących gminy Kalwaria Zebrzydowska był niewielki – kształtował się poniżej 1%, a w latach 2010–2013 jeszcze zmniejszał. Niestety, do 2010 roku w uchwałach budżetowych nie wskazywano środków pochodzących z budżetu UE, stąd nie można ocenić, jak wyglądał długoterminowy trend w tym zakresie. Natomiast z tabeli 3 można wywnioskować, iż udział funduszy europejskich w dochodach majątkowych gminy był bardzo rozbieżny. W roku 2010 udział środków unijnych równy był aż 100%, a kolejne lata (2011 i 2012) nie przyniosły w ogóle dochodów. W roku 2013 środki pochodzące z budżetu UE wzrosły do ponad 0,5 mln zł, czyli do 20,7% dochodów majątkowych gminy. To, że udział funduszy unijnych w dochodach majątkowych jest znacznie większy niż w dochodach bieżących, jest logiczne, biorąc pod uwagę fakt, że są to fundusze o znaczeniu inwestycyjnym. Wskazuje to, że udział funduszy pochodzących z Unii Europejskiej nie jest dochodem stałym, a cyklicznym i nierównomiernym. Dlatego też istnieje coroczna potrzeba uchwalania na dany rok budżetowy budżetu, jakim dysponuje gmina, oraz zaplanowania, na jakie dziedziny życia może przeznaczyć najwięcej funduszy lub z wykonania jakich zadań musi całkowicie zrezygnować bądź odroczyć je na inny termin, na przykład na kolejny rok budżetowy. Niestety, mniejsze miejscowości, jak omawiana Kalwaria Zebrzydowska, muszą liczyć

się z tym, iż mają bardziej ograniczony budżet niż gminy o większym zaludnieniu czy finansach własnych oraz pochodzących z dotacji. Jest to największa bariera i ograniczenie rozwoju przy decentralizacji administracji publicznej.

W latach 2007–2013 dzięki współfinansowaniu z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej na terenie gminy Kalwaria Zebrzydowska zostały zrealizowane następujące projekty:

1) „Budowa hali sportowej z zapleczem szatniowo-technicznym w miejscowości Kalwaria Zebrzydowska",
2) „Pomóż sobie. Program aktywizacji społecznej i zawodowej bezrobotnych w gminie Kalwaria Zebrzydowska",
3) „Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu na terenie gminy Kalwaria Zebrzydowska",
4) „Od bariery po sukces!",
5) „Możesz więcej",
6) „Budowa sali gimnastycznej przy Zespole Szkół nr 3 w Przytkowicach".

Tabela 4. Wartość projektów realizowanych przy wsparciu funduszy strukturalnych UE w gminie Kalwaria Zebrzydowska w latach 2007–2013

Lp.	Wartość projektu (zł)	Dofinansowanie z UE (zł)	Wkład własny gminy (zł)	Stopa współfinansowania z UE (%)
1	5 741 496,62	4 601 496,62	1 140 000,00	80,14
2	1 326 014,20	1 127 112,07	198 902,13	85,00
3	1 197 890,00	1 018 206,50	179 683,50	85,00
4	746 046,96	634 139,92	111 907,04	85,00
5	363 660,00	309 111,00	54 549,00	85,00
6	2 472 438,46	86 352,65	2 386 085,81	3,49
Suma	11 847 546,20	7 776 418,76	4 071 127,48	65,64

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z mapy dotacji Unii Europejskiej, http://www.mapadotacji.gov.pl/projekty?wojewodztwo=6&powiat=&fundusz=&program=&dzialanie=&beneficjent=Kalwaria+&tytul=&lata=2007 [dostęp: 9.05.2018].

Tabela 4 ukazuje dofinansowanie pochodzące z Unii Europejskiej, pokrywające aż 65,6% całych wydatków, za pomocą których zostały zrealizowane powyższe projekty. Natomiast gmina Kalwaria Zebrzydowska wniosła wkład własny w wysokości 34,4%. Ukazuje to, iż nawet niewielkie miejscowości mogą korzystać z dofinansowań unijnych pokrywających ponad 50% całych projektów i wspierających realizację zadań własnych.

Podsumowanie

Dzięki funduszom europejskim gmina Kalwaria Zebrzydowska pozyskała środki finansowe, za pomocą których udało się zrealizować wiele projektów mających realne znaczenie w życiu jej mieszkańców. Duże projekty, takie jak budowa hali sportowej w Kalwarii Zebrzydowskiej czy sali gimnastycznej w Przytkowicach, miały wpływ na stworzenie nowych miejsc aktywności fizycznej dla uczniów szkół tych miejscowości. Natomiast projekty „Możesz

więcej", „Pomóżmy sobie" czy „Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu na terenie gminy Kalwaria Zebrzydowska" przyczyniły się do zwiększenia aktywizacji zawodowej mieszkańców i poprawy jakości ich życia. Wydaje się więc, że fundusze Unii Europejskiej istotnie wsparły gminę w realizacji jej zadań i – jak wynika z przeanalizowania danych z uchwał budżetowych i informacji zamieszczonych w Biuletynie Informacji Publicznej – są niezbędne przy ich realizacji.

Z przeanalizowanych danych można wywnioskować, iż gmina Kalwaria Zebrzydowska dobrze wykorzystuje środki pozyskane z Unii Europejskiej. Ramy czasowe ograniczone od lat 2007–2013 ukazują jednak pewne rozbieżności. W tym okresie udział funduszy UE w dochodach bieżących gminy Kalwarii Zebrzydowskiej był wręcz niewielki – nie wynosił nawet 1%. W dochodach majątkowych udział funduszy unijnych był rozbieżny, gdyż w roku 2010 wyniósł 100%, a w kolejnych dwóch latach był równy 0%. W 2013 roku natomiast wyniósł 20,7%. Ukazuje to cykliczność tego typu dochodów i ich nierównomierność. Inaczej wygląda sytuacja, jeśli chodzi o dofinansowanie projektów, które gmina realizowała we własnym zakresie. Stopa współfinansowania środków z Unii Europejskiej wyniosła 65,64%, a więc 4 071 127,48 zł.

Zaprezentowane projekty były współfinansowane ze środków pochodzących z Unii Europejskiej. Największymi i najdroższymi projektami okazały się: budowa hali sportowej z zapleczem szatniowo-technicznym w miejscowości Kalwaria Zebrzydowska (1 140 000,00 zł), budowa sali gimnastycznej przy Zespole Szkół Nr 3 w Przytkowicach (1 572 997,53 zł), przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu na terenie gminy Kalwaria Zebrzydowska (1 018 206,50 zł) oraz program aktywizacji społecznej i zawodowej bezrobotnych w gminie Kalwaria Zebrzydowska (1 127 112,07 zł) – w tych czterech przypadkach wartość dotacji przekroczyła 1 mln zł.

Należy mieć na uwadze, że przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku otworzyło przed samorządami drogę do wykonywania wielu zadań, które przed tym okresem mogły być trudne do osiągnięcia z uwagi na koszty przedsięwzięć.

Bibliografia

„Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Kalwarii Zebrzydowskiej", https://bip.malopolska.pl/umkalwariazebrzydowska [dostęp: 28.05.2018].

Cieślak R., Kordasiewicz J., *Fundusze unijne 2007–2013. Poradnik przedsiębiorcy*, Wydawnictwo Unimex, Wrocław 2007.

Główny Urząd Statystyczny, *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2013 r.*, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2013-r-,7,10.html [dostęp: 28.05.2018].

Kornberger-Sokołowska E. (red. nauk.), Zdanukiewicz J. Cieślak R., *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.

Mapa dotacji Unii Europejskiej, http://www.mapadotacji.gov.pl/projekty?wojewodztwo=6&powiat=&fundusz=&program=&dzialanie=&beneficjent=Kalwaria+&tytul=&lata=2007 [dostęp: 9.05.2018].

Plan rozwoju gminy Kalwaria Zebrzydowska 2004–2013, http://kalwaria-zebrzydowska.pl/dokumenty/plan_rozwoju_lokalnego.pdf [dostęp: 1.05.2019].

Szymańska A., *Fundusze unijne i europejskie 2007–2013 dla mieszkańców obszarów wiejskich*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2008.

Szymańska A., *Fundusze unijne i europejskie 2007–2013 dla samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2008.

Tylińska R., *Analiza SWOT instrumentem w planowaniu rozwoju*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 2005.

Wykrętowicz S., *Samorząd w Polsce istota, formy, zadania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2008.

Zieliński E., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2004.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. nr 114, poz. 946.

Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999.

Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 508/2014 z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (WE) nr 2328/2003, (WE) nr 861/2006, (WE) nr 1198/2006 i (WE) nr 791/2007 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1255/2011.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 506, 1309, 1571, 1696, 1815.

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 23.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 869, 1622, 1649, 2020.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 1999 r., K 35/98, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 1999, nr 3, poz. 37.

Wiktoria Gadziała
Kinga Chrobak
Studentki Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

Studencka świadomość prawna

https://doi.org/10.25312/2391-5110.14/2019_07wgkch

Streszczenie

Artykuł podejmuje problematykę zdefiniowania pojęcia świadomości prawnej. Wyjaśnia to pojęcie oraz wskazuje prekursorów przedstawiających to zagadnienie. Celem artykułu jest omówienie świadomości prawnej studentów pierwszego roku Instytutu Prawa, Administracji i Ekonomii na Uniwersytecie Pedagogicznym im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie. Uwagę skoncentrowano jedynie na wybranych pytaniach, które według autorów sprawdzały wiedzę prawną docelowej grupy studentów.

Słowa kluczowe: świadomość prawna, studenci, znajomość prawa

The legal awareness of students
Summary

This article addresses the issue of defining legal awareness. It discusses the concept of 'legal awareness' and refers to the work of scholars who discuss this issue. The article presents the legal awareness of first year undergraduate students enrolled at the Institute of Law, Administration and Economics at the Pedagogical University of the National Education Committee in Cracow. The article focuses on the wording of questions that, according to the authors, help in the assessment of the legal knowledge of the target group of students.

Keywords: legal awareness, students, legal knowledge

Wprowadzenie[1]

Pojęcie świadomości prawnej jest częścią kultury prawnej. Świadomość ta nie oznacza jedynie znajomości przepisów i instytucji prawnych przez społeczeństwo, ale również jest oceną obowiązującego prawa oraz krytycznego podejścia do wielu jego zmian. *Ignorantia iuris nocet*[2] – ta rzymska paremia stanowi pewnego rodzaju ostrzeżenie dla wszystkich obywateli, gdyż nie ma żadnego usprawiedliwienia w momencie popełnienia błędu, który wynika z nieznajomości prawa. Autorki, za pomocą przeprowadzonych badań, podjęły próbę zdiagnozowania, czy i jak duża jest nieznajomość prawa oraz jakie może to mieć konsekwencje. W badaniach wzięli udział studenci pierwszego roku prawa, administracji i ekonomii społecznej jako przedstawiciele grupy studentów z dziedziny nauk społecznych. Głównym celem artykułu jest zweryfikowanie poziomu świadomości prawnej u studentów wyżej wymienionych kierunków w Instytucie Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie. Badania zostały przeprowadzone na celowo wybranej grupie badawczej. Jej członkowie są na początku swojej drogi naukowej, dlatego autorki chciały sprawdzić, jak wygląda ich wiedza prawna po ukończeniu szkoły średniej.

Świadomość prawna społeczeństwa polskiego

„Świadomość prawna" to termin trudno definiowalny, ponieważ jest używany w wielu obszarach – zarówno na płaszczyźnie naukowej, jak i w obrocie społecznym. Rozważania nad tym zagadnieniem rozwijane są na podstawie koncepcji psychologicznych, psychospołecznych oraz mikro- i makrosocjologiczych, dlatego termin ten w każdej z dyscyplin naukowych może być przedstawiony z punktu widzenia różnych teorii, takich jak: kognitywizm, ewolucjonizm czy psychoanaliza. Warto jednak podkreślić, że są to tylko wybrane dyscypliny, z których perspektyw można patrzeć na świadomość prawną[3]. Jednym z pierwszych badaczy, który poddał świadomość prawną analizie, był L. Petrażycki. Nadał on jej następujące przymioty:

> […] wyrażenia te są tylko przekładem swoistych własności owej autorytatywno-impulsywnej emocji, na której opiera się imperatywno-atrybutywna świadomość prawna, na język wyobrażeń; aktywna, popędowa jej strona ma taki charakter, że odpowiedni impuls przeżywamy jako wewnętrzny przymus do przystosowania i podporządkowania swojego postępowania, czego się autorytatywnie wymaga od jednego dla drugiego[4].

---

[1] Szczególne podziękowania składamy na ręce dr Urszuli Kosielińskiej-Grabowskiej oraz dra Wojciecha Maciejewskiego za wsparcie merytoryczne oraz edytorskie.

[2] M. Kuryłowicz, S*łownik terminów, zwrotów i sentencji prawniczych łacińskich oraz pochodzenia łacińskiego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 64.

[3] J. Czapska, *Psychospołeczne wątki w pracach Marii Boruckiej-Arctowej. Świadomość prawna*, Zakład Wydawniczy Nomos Sp. z o.o., Kraków 2017, s. 11.

[4] L. Petrażycki, *O pobudkach postępowania i o istocie moralności i prawa*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2002, s. 45.

Według M. Boruckiej-Arctowej świadomość prawna definiowana jest jako jeden z kluczowych elementów, które kształtują proces tworzenia prawa oraz główny warunek skuteczności prawa, przez co istnieje ścisły związek z podstawowymi zagadnieniami socjologii prawa a świadomością prawną. Świadomość prawna oddziałuje zarówno na proces stosowania prawa przez organy państwowe, jak i na proces przestrzegania prawa przez obywateli, dlatego każda władza jest obowiązana zwracać uwagę na kształtowanie świadomości prawnej[5].

Świadomość prawna społeczeństwa polskiego jest niska, na co wskazują badania przeprowadzone z inicjatywy kwartalnika Stowarzyszenia Sędziów Polskich Iustitia przez agencję badawczą Maison & Partners na temat „diagnozy świadomości prawnej Polaków w 2016 r."[6]. Jak wynika z przeprowadzonych badań, zaledwie 36% respondentów zdaje sobie sprawę, iż nieodebrane w terminie pismo z sądu, które zostało nadane listem poleconym i nie zostało odebrane ponowie w czasie awizowania, będzie uznane za doręczone, co w dalszej konsekwencji wywołuje skutki prawne dla danej osoby. Tylko 34% badanych zdaje sobie sprawę, że apelacja, która została wniesiona po terminie, nie podlega rozpatrzeniu. Kolejne dane wskazują, iż ponad połowa Polaków uważa, że sędziowie należą do partii politycznych[7]. Jest to sprzeczne z art. 178 ust. 3 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej, który brzmi: „Sędzia nie może należeć do partii politycznej […]"[8]. Z powyższych przykładów wynika, że społeczeństwo polskie przez niedostateczną wiedzę prawną może narazić się na negatywne konsekwencje prawne. Nasuwa się tu na myśl podstawowa paremia łacińska: *ignorantia iuris nocet.* Maksyma ta oznacza, że nieznajomość prawa szkodzi[9]. Wielu ludzi zna tę zasadę, jednak nie wdraża jej w życie, uważając to za zbędne. Dobrym przykładem braku nieznajomości prawa jest sytuacja, gdy pracownik myśli, że może z dnia na dzień zostać zwolniony z pracy bez uzasadnienia lub gdy przestał spełniać oczekiwania niezwiązane z wykonywaniem pracy, a jedynie z ustalonymi przez pracodawcę zasadami. Wynika to z faktu, iż obywatele polegają na swojej intuicji, mając nadzieję, że prawo działa w granicach zdrowego rozsądku[10]. Myślenie to jest błędne, gdyż każdy obywatel powinien mieć podstawową wiedzę prawną, jej brak może bowiem skutkować poważnymi konsekwencjami. Według J. Sobczaka, sędziego Sądu Najwyższego, osoby wykonujące zawody prawnicze, pracownicy korporacji oraz lekarze powinni mówić do petenta lub klienta jak najprostszym językiem[11]. Jednak często jest to tylko teoria, a praktyka wygląda inaczej. W takim przypadku dobrze, aby obywateli znali swoje prawa i obowiązki, by mogli ich wymagać od

[5] M. Borucka-Arctowa, *Świadomość prawna a planowane zmiany społeczne*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1981, s. 10–11.

[6] *Diagnoza świadomości prawnej Polaków 2016. Główne wyniki badania wizerunku wymiaru sprawiedliwości i wiedzy prawej Polaków*, https://zpp.net.pl/files/manager/file-36173c331c1a3cefe77c4d-166d459a2e.pdf [dostęp: 24.11.2019].

[7] Tamże.

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

[9] E. Gajda, B. Lubińska, *Łacińska terminologia prawnicza*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2014, s. 189.

[10] E. Kania, *Czy warto uczyć prawa?*, http://www.psep.pl/index.php?site=/czy_warto_uczyc_prawa/ [dostęp: 10.02.2020].

[11] A. Grzelińska, *Urzędnik pisze pismo. Ale o co mu chodzi? Język urzędowy, czyli niezrozumiały?*, https://gazetawroclawska.pl/urzednik-pisze-pismo-ale-o-co-mu-chodzi-jezyk-urzedowy-czyli-niezrozumialy/ar/10458738?fbclid=IwAR0YuvNQY--ZCnVsarTF3AQKV3cKDbvNkkMSWpzMSzWWB93CJ3kneeNvkBw [dostęp: 28.11.2019].

osób mających wiedzę z danej dziedziny. Całej sytuacji nie ułatwia fakt, iż takie osoby jak prawnicy nie znają ponad 99% obowiązujących przepisów w Polsce. Według P. Polańskiego z Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie głównym tego powodem jest obszerność przepisów (43 tysiące obowiązujących aktów z Dziennika Ustaw, 37 tysięcy aktów prawa europejskiego i 28 tysięcy przepisów materialnych)[12]. Według raportu GrantThornton tylko w 2017 roku w życie weszło 27 118 stron maszynopisu nowych aktów prawnych, co i tak nie jest rekordowym wynikiem, gdyż wydano ich o 15% mniej niż w roku 2016[13].

Metodologia badań

Celem prezentowanej analizy jest przedstawienie świadomości prawnej studentów Instytutu Prawa, Administracji i Ekonomii na Uniwersytecie Pedagogicznym im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie. W ramach diagnozowania świadomości prawnej na zajęciach dla studentów pierwszego roku studiów stacjonarnych licencjackich oraz magisterskich kierunków prawo, administracja i ekonomia społeczna w wyżej wspomnianym instytucie zostały przeprowadzone anonimowe ankiety. Respondenci zostali dobrani w sposób celowy, gdyż artykuł ma za zadanie sprawdzenie, czy osoby, które są na etapie zdobywania wyższego wykształcenia, są świadome swoich praw i obowiązków, jakie na nich ciążą. W badaniu wzięło udział 187 studentów, w tym 147 kobiet oraz 40 mężczyzn. Studentów z kierunku administracja było 53, w tym 45 kobiet oraz 8 mężczyzn, z kierunku prawo – 86, w tym 62 kobiety i 24 mężczyzn, a z kierunku ekonomia społeczna – 48, w tym 40 kobiet oraz 8 mężczyzn. Jak już wspomniano, wszystkie osoby, które brały udział w ankiecie, to studenci pierwszego roku, co również jest celowym zabiegiem, mającym sprawdzić, jaką wiedzę wynieśli oni ze szkół średnich. Ankieta składała się z 15 pytań merytorycznych typu zamkniętego oraz 4 pytań metryczkowych dotyczących płci, kierunku studiów, roku studiów oraz tego, czy ktoś z rodziny badanego ma wykształcenie prawnicze. Pytania merytoryczne dotyczyły wiedzy prawnej z różnych obszarów – zarówno ekonomii, administracji, jak i prawa. Pytania opatrzone były czterema wariantami odpowiedzi, z których tylko jedna była poprawna. W przypadku gdy student nie znał odpowiedzi na pytanie, mógł zaznaczyć „nie wiem".

Świadomość prawna w opinii respondentów

Spośród 15 pytań do analizy zostało wybranych sześć. Było to związane z tym, iż pytania te, według oceny autorów, są związane z codziennym funkcjonowaniem w społeczeństwie, przez co osoby z wykształceniem średnim nie powinny mieć większych problemów, aby

[12] A. Łukaszewicz, *Świadomość prawna Polaków – badanie Stowarzyszenia Sędziów Polskich Iustitia*, https://www.rp.pl/Prawnicy/303089994-Swiadomosc-prawna-Polakow---badanie-Stowarzyszenia-Sedziow-Polskich-Iustitia.html [dostęp: 28.11.2019].

[13] *Produkcja prawa w Polsce spowolniła, ale nadal przytłacza. Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce*, https://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2018/02/Barometr-prawa-raport-2018-GRANT-THORNTON-27-02-2018.pdf [dostęp: 10.02.2020].

odpowiedzieć na nie, gdyż podstawy prawa miały na zajęciach z wiedzy o społeczeństwie w gimnazjum oraz szkole średniej.

Fundamentalne pytanie prawne, które zostało zaprezentowane poniżej, dotyczy pełnej zdolności do czynności prawnych. Treść pytania oraz odpowiedzi zaprezentowane są w tabeli 1.

Tabela 1. Wiek osiągnięcia pełnej zdolność do czynności prawnych w opinii badanych (*n* = 187)

Treść odpowiedzi / Kierunek	W momencie urodzenia	Po ukończeniu 13. roku życia	Po ukończeniu 18. roku życia	Nie wiem
Administracja	50,94%	39,62%	7,55%	1,89%
Prawo	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%
Ekonomia społeczna	0,00%	6,25%	93,75%	0,00%

Źródło: opracowane na podstawie badań własnych.

Tabela 1 prezentuje, iż studenci kierunku prawo jako jedyni w stu procentach poprawnie odpowiedzieli na pytanie, gdyż wybrali oni odpowiedź, że człowiek osiąga pełną zdolność do czynności prawnych po ukończeniu 18. roku życia, co znajduje odzwierciedlenie w Kodeksie cywilnym w art. 11, który brzmi: „Pełną zdolność do czynności prawnych nabywa się z chwilą uzyskania pełnoletności”[14]. Pojęcie pełnoletności wyjaśnione jest w art 10 § 1: „Pełnoletnim jest, kto ukończył lat osiemnaście”[15]. Nie jest to zaskoczeniem, gdyż studenci prawa na tym etapie kształcenia w swoim programie toku studiów mieli możliwość przypomnienia sobie tego zagadnienia na przedmiocie wstęp do prawoznawstwa. Najbardziej zaskakująco, w negatywnym znaczeniu tego słowa, wypadli studenci kierunku administracja, gdyż ponad 50% odpowiedziało, że człowiek osiąga tę zdolność w momencie urodzenia, tylko 7,55% poprawnie odpowiedziało na to pytanie, co jest kolejnym zaskoczeniem, gdyż administracja na tym etapie kształcenia ma zbliżony program nauczania do kierunku prawo (analogicznie do niego ma prowadzony przedmiot wstęp do prawoznawstwa). Wynik studentów ekonomii społecznej można uznać za dobry, ponieważ aż 93,75% z nich wybrało poprawną odpowiedź, choć zagadnienia związane z prawem nie są głównym przedmiotem ich zainteresowania. Mimo takiego ukierunkowania niezbędna jest tutaj znajomość nie tylko procesów ekonomicznych czy społecznych, lecz także przepisów prawa, które w dużej mierze wpływają na te procesy. Ekonomię społeczną postrzega się najczęściej jako dziedzinę aktywności społecznej nieprzynależnej rynkowi i państwu. J. Hausner przyjmuje, że jest ona sektorem gospodarki, w którym organizacje są ukierunkowane na społeczną użyteczność, a co za tym idzie – wypracowana przez nie nadwyżka służy realizacji celu społecznego[16].

Kolejne pytanie dotyczyło prawa konsumentów. Brzmiało ono następująco: „Kogo obowiązuje rękojmia?”. Tabela 2 prezentuje wyniki, które nie są jednoznaczne.

[14] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.

[15] Tamże.

[16] M. Małecka-Łyszczek, *Podmioty ekonomii społecznej jako podmioty administrujące*, „Zeszyty Naukowe UEK. Problemy Społeczne, Polityczne i Prawne” 2013, nr 917, s. 75.

Tabela 2. Obowiązywanie rękojmi w opinii badanych (*n* = 187)

Treść odpowiedzi / Kierunek	Producenta	Sprzedawcę	Producenta i sprzedawcę	Nie wiem
Administracja	9,43%	35,85%	24,53%	30,19%
Prawo	6,98%	33,72%	37,21%	22,09%
Ekonomia społeczna	6,25%	37,50%	27,08%	29,17%

Źródło: opracowane na podstawie badań własnych.

Poprawna odpowiedź na to pytanie brzmi: rękojmia obowiązuje tylko i wyłączenie sprzedawcę. W tym zestawieniu najlepiej zaprezentowała się ekonomia społeczna, gdyż poprawne odpowiedzi stanowiły aż 37,5%. Drugie miejsce zajęła administracja z wynikiem 35,85%, na ostatnim miejscu uplasowało się prawo z wynikiem 33,72%. Warto zwrócić uwagę, iż duży odsetek osób wybrało wariant odpowiedzi „nie wiem", co pokazuje, że młode społeczeństwo nie ma wiedzy dotyczącej praw konsumentów, która może być przydatna w życiu codziennym.

Kolejne pytanie brzmiało: „Kto odpowiada za zalanie lokalu z powodu pęknięcia wężyka?". Zostało ono skierowane do studentów, gdyż wielu z nich wynajmuje mieszkania, przez co mogą zetknąć się z taką sytuacją w praktyce.

Tabela 3. Ponoszenie odpowiedzialności przez właściciela lokalu według opinii badanych (*n* = 187)

Treść odpowiedzi / Kierunek	Właściciel lokalu, w którym pękł wężyk, bez potrzeby udowadniania winy	Właściciel lokalu, w którym pękł wężyk, o ile udowodni mu się winę	Właściciel lokalu, jeżeli wężyk montował samodzielnie	Nie wiem
Administracja	35,85%	32,08%	24,53%	7,55%
Prawo	36,05%	52,33%	4,65%	8,14%
Ekonomia społeczna	37,50%	37,50%	16,67%	8,33%

Źródło: opracowane na podstawie badań własnych.

Po raz kolejny studenci kierunku ekonomia społeczna poradzili sobie najlepiej z pytaniem z zakresu wiedzy praktycznej, ponieważ odsetek poprawnych odpowiedzi stanowił 37,5%. Na kolejnym miejscu uplasowali się studenci prawa – z wynikiem 36,05%. Ostatni byli studenci administracji – z wynikiem 35,85%. W tym pytaniu różnice między poszczególnymi kierunkami były nieznaczne, co jest dobrym sygnałem, iż młodzi ludzie, którzy dopiero wchodzą w dorosłe życie, w przyszłości będą znali schemat postępowania w przypadku nieszczęśliwych zdarzeń losowych.

Czwarte pytanie związane było z wiedzą z zakresu prawa pracy. Brzmiało ono: „Ile lat musi posiadać młodociany, aby podjąć legalną pracę według Kodeksu pracy?". Nie powinno ono sprawić trudności studentom, ponieważ wielu z nich przed ukończeniem 18. roku życia podejmowało pracę (najczęściej była to praca sezonowa).

Tabela 4. Podjęcie pracy przez młodocianego według opinii badanych (*n* = 187)

Treść odpowiedzi / Kierunek	17 lat	16 lat	18 lat	Nie wiem
Administracja	1,89%	83,02%	15,09%	0,00%
Prawo	0,00%	93,02%	5,81%	1,16%
Ekonomia społeczna	6,25%	72,92%	16,67%	4,17%

Źródło: opracowane na podstawie badań własnych.

Odpowiedzi na to pytanie na każdym kierunku wypadły dobrze, gdyż studenci wiedzieli, że aby legalnie pracować, trzeba mieć 16 lat. W pytaniu padło słowo „młodociany", a według art. 190 § 1 Kodeksu pracy: „Młodocianym w rozumieniu kodeksu jest osoba, która ukończyła 15 lat, a nie przekroczyła 18 lat"[17]. Wśród badanych najlepiej wypadli studenci prawa ze znaczącą różnicą 10 punktów procentowych w stosunku do administracji, która osiągnęła wyniki 83,02% i prawie 20 punktów procentowych w stosunku do ekonomii społecznej, która uzyskała wynik 72,92%.

Pytanie piąte dotyczyło wiedzy teoretycznej z Kodeksu wyborczego. Brzmiało ono następująco: „Czy osoba po ukończeniu 18. roku życia może kandydować do Sejmu RP?"

Tabela 5. Cenzus wieku do Sejmu RP według opinii badanych (*n* = 187)

Treść odpowiedzi / Kierunek	Tak, może kandydować, jeśli przedstawi poręczenie majątkowe	Tak, może kandydować	Nie, nie może kandydować	Nie wiem
Administracja	3,77%	11,32%	77,36%	5,66%
Prawo	0,00%	3,49%	95,35%	1,16%
Ekonomia społeczna	0,00%	33,33%	58,33%	8,33%

Źródło: opracowane na podstawie badań własnych.

Studenci prawa w pytaniu piątym wykazali się najlepszą wiedzą teoretyczną, bo poprawnie odpowiedzieli na to pytanie w 95,35%, ponieważ wybrali odpowiedź, która brzmiała następująco: „Do Sejmu RP nie może kandydować osoba, która ukończyła 18. rok życia". Według art. 11 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego może to być „obywatel polski mający prawo wybierania w tych wyborach, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 21 lat"[18]. Taką odpowiedź wybrało 77,36% studentów kierunku administracja oraz 58,33% studentów kierunku ekonomia społeczna. Jeśli chodzi o studentów kierunku ekonomia społeczna, na etapie piątego pytania można wyciągnąć częściowy wniosek, iż najlepiej radzą sobie oni z pytaniami o podłożu praktycznym, a nie teoretycznym, co z kolei wiąże się bezpośrednio z ich kierunkiem studiów oraz zainteresowaniami.

Pytanie szóste po raz kolejny związane było zagadnieniami z Kodeksu pracy. Dotyczyło ono zawarcia umowy pomiędzy pracodawcą a pracownikiem po raz trzeci, na czas określony.

[17] Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1040 ze zm.
[18] Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 684 ze zm.

Tabela 6. Zawarcie umowy na czas nieokreślony według opinii badanych (*n* = 187)

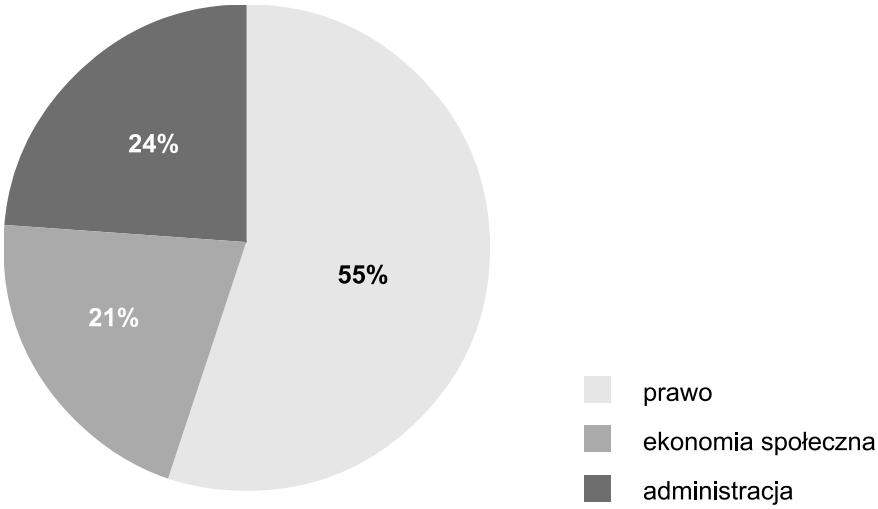
Treść odpowiedzi / Kierunek	Umowa na czas określony	Umowa na czas nieokreślony	Umowa zlecenie	Nie wiem
Administracja	24,53%	33,96%	20,75%	20,75%
Prawo	31,40%	38,37%	10,47%	19,77%
Ekonomia społeczna	33,33%	29,17%	29,17%	8,33%

Źródło: opracowane na podstawie badań własnych.

Tabela 6 ukazuje, iż wyniki rozłożyły się proporcjonalnie pomiędzy wszystkimi wariantami odpowiedzi. Prawidłowa odpowiedź jest zawarta w Kodeksie pracy w art. 25 § 1 i brzmi następująco: „Okres zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na czas określony […] a łączna liczba tych umów nie może przekraczać trzech[19]. Najlepiej odpowiedzieli studenci prawa – aż 38,37% z nich wiedziało, że umowa zawarta po raz trzeci staje się umową na czas nieokreślony, 31,4% uważało, iż nadal jest to umowa na czas określony, 10,47% wybrało odpowiedź umowa zlecenie, a 19,77% wskazało, że nie zna odpowiedzi na to pytanie. Studenci administracji wpadli gorzej o niecałe 5 punktów procentowych od kierunku prawo, uzyskując wynik 33,96%, 24,53% wskazało odpowiedź „umowa na czas określony", 20,75% zaznaczyło odpowiedź „umowa zlecenie", a identyczna liczba studentów uznała, że nie zna odpowiedzi na to pytanie. Ekonomia społeczna wypadła najgorzej w całym zestawieniu. Poprawnej odpowiedzi udzieliło tylko 29,17% studentów, tyle samo stwierdziło, że staje się umową zleceniem, najwięcej uważało, iż jest to kolejna umowa na czas określony, 8,33% twierdziło natomiast, że nie zna odpowiedzi na to pytanie. Było to pytanie z pogranicza praktyki i teorii, jednak żaden z wyżej wymienionych kierunków nie poradził sobie z nim w sposób odpowiadający oczekiwaniom. Jest to przykład pytania, gdzie wyniki są zaskakujące – w negatywnym znaczeniu tego słowa, gdyż prawdopodobnie studenci podejmowali różnego rodzaju prace, np. pracę sezonową, podczas której zawierali umowy z pracodawcą. Dlatego dziwi tak niska znajomość rodzaju umów w polskim systemie prawnym. Warto przypomnieć, iż w Kodeksie pracy wyróżniamy następujące umowy: umowę na okres próbny, umowę na czas określony, umowę na czas nieokreślony, umowę na zastępstwo, umowę o dzieło, umowę zawieraną na podstawie Kodeksu cywilnego oraz umowę zlecenie[20].

Warto zwrócić uwagę na prezentację wyników całości ankiety na poszczególnych kierunkach.

[19] Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1040 ze zm.
[20] Tamże.



Rysunek 1. Odsetek poprawnych odpowiedzi udzielanych przez ankietowanych z poszczególnych kierunków (*n* = 187)

Źródło: opracowanie na podstawie własnych badań.

Rysunek 1 obrazuje wyniki poprawnych odpowiedzi na wszystkie pytania. Nie jest dużym zaskoczeniem, że studenci prawa w całym zestawieniu wypadli najlepiej, odpowiadając na 55% pytań poprawnie. Na drugim miejscu w ogólnym rankingu uplasowali się studenci administracji – z wynikiem 24%. Studenci ekonomii społecznej w tym zestawieniu wypadli najsłabiej – z wynikiem 21%. Autorki nie koncentrowały się jednak na wszystkich pytaniach z ankiety, lecz tylko na wyżej omówionych kwestiach. Jeżeli chodzi o odpowiedzi na sześć wybranych pytań, studenci administracji ani razu nie uplasowali się na pierwszym miejscu, mimo iż ich program studiów na tym etapie kształcenia jest zbliżony do programu studentów prawa. Najbardziej widoczne to jest w pytaniu o pełną zdolność do czynności prawnych, gdzie tylko 7,55% studentów kierunku administracji odpowiedziało poprawnie, a studenci prawa w 100%. Studenci ekonomii społecznej zaprezentowali się podobnie, a nawet lepiej od studentów administracji, mimo znacznej różnicy programu kształcenia, gdyż dwukrotnie uplasowali się na pierwszym miejscu w pytaniach, które mają przełożenie na płaszczyznę życia codziennego.

Zakończenie

Reasumując, można stwierdzić, że świadomość prawna studentów pierwszego roku prawa, administracji i ekonomii społecznej w Instytucie Prawa, Administracji i Ekonomii w Uniwersytecie Pedagogicznym im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie na początkowym etapie ich kształcenia jest stosunkowo dobra, gdyż niektóre pytania zawarte w ankiecie były szczegółowe. Z przedstawionych wyników można wysunąć wniosek, że studenci – jako przedstawiciele osób, które są na etapie zdobywania wyższego wykształcenia – lepiej poradzili sobie z pytaniami natury teoretycznej niż praktycznej, ale próba badawcza stanowiła

zaledwie wycinek całego społeczeństwa akademickiego z kierunków społecznych. W artykule zostały przeprowadzone badania diagnostyczne. Autorki są świadome, iż podanych wyników nie można generalizować na skalę całego kraju – uzyskane wyniki są tylko podstawą do dalszych badań w tym zakresie. Przedstawione badania mogą również stanowić inspirację do zmiany programów nauczania w szkołach wyższych, a przede wszystkim w szkołach średnich, gdzie nie ma przedmiotów typu podstawy prawa, a edukacja prawna – prowadzona przez takie stowarzyszenia jak Iustitia – jest niewystarczająca, ponieważ obejmuje tylko kilkanaście szkół z wybranego regionu Polski[21].

Bibliografia

Borucka-Arctowa M., *Świadomość prawna a planowane zmiany społeczne*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1981.

Czapska J., *Psychospołeczne wątki w pracach Marii Boruckiej-Arctowej. Świadomość prawna*, Zakład Wydawniczy Nomos Sp. z o.o., Kraków 2017.

Diagnoza świadomości prawnej Polaków 2016. Główne wyniki badania wizerunku wymiaru sprawiedliwości i wiedzy prawej Polaków, https://zpp.net.pl/files/manager/file-36173c331c1a-3cefe77c4d166d459a2e.pdf [dostęp: 24.11.2019].

Gajda E., Lubińska B., *Łacińska terminologia prawnicza*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2014.

Grzelińska A., *Urzędnik pisze pismo. Ale o co mu chodzi? Język urzędowy, czyli niezrozumiały?*, https://gazetawroclawska.pl/urzednik-pisze-pismo-ale-o-co-mu-chodzi-jezyk-urzedowy-czyli-niezrozumialy/ar/10458738?fbclid=IwAR0YuvNQY--ZCnVsarTF3AQKV3cKDbvN-kkMSWpzMSzWWB93CJ3kneeNvkBw [dostęp: 28.11.2019].

Kania E., *Czy warto uczyć prawa?*, http://www.psep.pl/index.php?site=/czy_warto_uczyc_prawa/ [dostęp: 10.02.2020].

Kuryłowicz M., *Słownik terminów, zwrotów i sentencji prawniczych łacińskich oraz pochodzenia łacińskiego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

Łukaszewicz A., *Świadomość prawna Polaków – badanie Stowarzyszenia Sędziów Polskich Iustitia*, https://www.rp.pl/Prawnicy/303089994-Swiadomosc-prawna-Polakow---badanie-Stowarzyszenia-Sedziow-Polskich-Iustitia.html [dostęp: 28.11.2019].

Małecka-Łyszczek M., *Podmioty ekonomii społecznej jako podmioty administrujące*, „Zeszyty Naukowe UEK. Problemy Społeczne, Polityczne i Prawne" 2013, nr 917.

Petrażycki L., *O pobudkach postępowania i o istocie moralności i prawa*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2002.

Produkcja prawa w Polsce spowolniła, ale nadal przytłacza. Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce, https://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2018/02/Barometr-prawa-raport-2018-GRANT-THORNTON-27-02-2018.pdf [dostęp: 10.02.2020].

Sprawozdanie z realizacji projektu „Edukacja prawna młodzieży, https://www.iustitia.pl/wroclaw/index.php/nasze-prace/edukacja-prawna-mlodziezy [dostęp: 10.02.2020].

[21] *Sprawozdanie z realizacji projektu „Edukacja prawna młodzieży"*, https://www.iustitia.pl/wroclaw/index.php/nasze-prace/edukacja-prawna-mlodziezy [dostęp: 10.02.2020].

Akty prawne

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

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1040 ze zm.

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 684 ze zm.

Artur Lechowicz
Andrzej Młynarczykowski
Studenci Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

Decentralizacja w programach partii politycznych w Sejmie IX kadencji

https://doi.org/10.25312/2391-5110.14/2019_08alam

Streszczenie

Artykuł porusza tematykę związaną z decentralizacją i jej obecnością w programach partii politycznych wchodzących w skład Sejmu IX kadencji. Autorzy zaczynają od wskazania, jakie umocowanie prawne posiada decentralizacja, analizując akty prawne takie jak Konstytucja RP czy Europejska Karta Samorządu Lokalnego. W dalszej części wskazano modele decentralizacji oraz omówiono polski model decentralizacji, jego założenia i rozwiązania. Ostatnia część została poświęcona partiom politycznym. Autorzy przeanalizowali programy wyborcze, szukając w nich odwołań do decentralizacji bądź ewentualnego ich braku. Artykuł ma na celu ukazanie, jaką pozycję aktualnie zajmuje problem decentralizacji władzy państwowej oraz w jakim stopniu dzisiejsi politycy interesują się zwiększeniem samorządności gmin, powiatów i województw.

Słowa kluczowe: decentralizacja, Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Sejm IX kadencji, partie polityczne

Decentralisation in party manifestos (9th term Sejm)
Summary

This article discusses the issue of decentralisation in the manifestos of parties included in the 9th term Sejm. The authors present an analysis of the legal authorisation of decentralisation in the Polish Constitution and the European Charter of Local Self-Government. This is followed by a discussion of models of decentralisation, and the

Polish model is outlined. In the final part of the article, the authors analyse political parties' manifestos and highlight positive or negative references to decentralisation. The article outlines the current status of the issue of decentralisation of state power and indicates that politicians are interested in strengthening local self-government.

Keywords: decentralisation, European Charter of Self-Government, parties, 9th term Sejm

Podstawa prawna

Zasady funkcjonowania i organizacji samorządu terytorialnego w Polsce regulują akty prawne, wśród których najważniejszymi są: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Europejska Karta Samorządu Regionalnego oraz odpowiednie ustawy dotyczące poszczególnych szczebli samorządu. Podstawą prawną funkcjonowania samorządu terytorialnego są również statuty, które (jako akty prawa miejscowego) są najniższą regulacją prawną wpływającą na jego kształt[1].

Jednym z pierwszych aktów, który regulował kwestię samorządu terytorialnego, była nowela do Konstytucji Polskiej Republiki Ludowej z 8 marca 1990 roku. Przywrócony został w niej – po 45 latach – samorząd terytorialny na poziomie gminy. Drugim aktem, który gwarantował funkcjonowanie samorządu, była Mała Konstytucja z 17 października 1992 r. (ustawowy początek regulacji ustroju samorządowego[2]). Jednak dopiero w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. zawarto kwestie, które w sposób bezpośredni dotyczą ustroju samorządowego. Do wspomnianych przepisów należą:

1. Fragment preambuły:

> […] ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot.[3]

   Fragment ten przywołuje zasadę subsydiarności. Jej głównym przekazem jest unikanie sytuacji, w której zastępuje się mniejsze wspólnoty większymi, przy jednoczesnym stwierdzeniu, iż w sytuacji, gdy wspólnota niższa nie jest w stanie sama zaspokoić potrzeb swoich mieszkańców, wspólnota wyższa powinna udzielić jej wsparcia.

2. Art. 15 Konstytucji RP:

> 1. Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej.
> 2. Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa[4].

[1] M. Chmaj, *Prawo samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013, s. 22–23.

[2] A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 15.

[3] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm. (dalej Konstytucja RP), preambuła, s. 1–2.

[4] Konstytucja RP, art. 15, s. 3.

Ustrojodawca w artykule tym przedstawia zasadę decentralizacji. Ma ona na celu zmniejszenie władzy centralnej i położenie większego nacisku na władztwo samorządowe. Zasada gwarantuje jednostkom samorządowym własne kompetencje, środki rzeczowe i finansowe. Zasada decentralizacji zapewnia autonomię samorządu terytorialnego[5].

3. Art. 16 Konstytucji RP:

> 1. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową.
> 2. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność[6].

Art. 16 wprowadza zasadę korporacyjnego charakteru jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza to, iż do wspólnoty danego samorządu terytorialnego należy zaliczyć wszystkich zameldowanych na danym terytorium mieszkańców[7]. W tym miejscu mogą pojawić się wątpliwości, czy osoba zamieszkująca, a niezameldowana jest częścią wspólnoty terytorialnej. Osoba niemająca meldunku nie może wybierać przedstawicieli do władz samorządowych na danym terenie. Nie ma również prawa do uczestniczenia w głosowaniu w sprawie budżetu obywatelskiego danego terenu.

4. Oprócz przytoczonych artykułów samorządowi terytorialnemu został poświęcony rozdział VII Konstytucji RP (art. 163–172). W art. 167 zawarto zasady adekwatności i równości finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego. Zasady te oznaczają, iż jednostki samorządu mają prawo do otrzymania swojej części z dochodów publicznych. W myśl art. 163 samorząd terytorialny wykonuje działania niezastrzeżone dla innych organów państwa. W ustawie zasadniczej ujęto jedynie gminę jako jednostkę samorządu. Jednak w myśl art. 164 ustrojodawca dopuszcza możliwość powołania innej jednostki samorządu terytorialnego w drodze ustawy.

Poszczególne zasady mają bezpośredni wpływ na samorząd terytorialny. Istnieją również zasady, które nie odnoszą się wyłącznie do samorządu terytorialnego, a dotyczą raczej zasad demokratycznego państwa. Art. 7 Konstytucji RP wprowadza zasadę praworządności, która, choć nie jest związana bezpośrednio z samorządem, stanowi o istocie jego działania. Zasada zawarta w art. 7 ogranicza możliwości działania samorządu terytorialnego, stwarzając jednocześnie prawną podstawę jego działania[8].

Do funkcjonowania samorządu terytorialnego pośrednio odnosi się również art. 3 Konstytucji RP, który wprowadza zasadę jednolitego charakteru państwa polskiego. Nierozerwalnie łączy to samorząd terytorialny, czyniąc z niego część administracji publicznej i uniemożliwiając jej uzyskanie w pełni autonomicznego charakteru. Art. 61 ustawy zasadniczej przywołuje zasadę jawności administracji publicznej. Zapewnia ona przejrzystość i transparentność poczynań administracji dla mieszkańców państwa[9]. Konstytucja nie jest

[5] M. Chmaj, dz. cyt., s. 20.
[6] Konstytucja RP, art. 16, s. 4.
[7] A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, dz. cyt., s.19.
[8] M. Chmaj, dz. cyt., s. 20.
[9] Tamże, s. 21.

jedynym aktem prawnym traktującym o samorządzie terytorialnym. Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL), podpisana przez większość państw 27 czerwca 1985 roku w Strasburgu, z uwagi na system polityczny nie mogła wtedy zostać podpisana przez Polskę. RP ratyfikowała ją dopiero 26 kwietnia 1993 roku. Z racji tego, iż umowa międzynarodowa zajmuje wyższą pozycję w hierarchii prawa, wszystkie późniejsze i wcześniejsze ustawy samorządowe musiały pozostać z nią w zgodzie[10]. EKSL jest próbą unormowania standardów ogólnych samorządu terytorialnego. Do takich reguł można zaliczyć:

1) prawo do wyłaniania organów przedstawicielskich w wyborach pięcioprzymiotnikowych: wolnych, równych, bezpośrednich, powszechnych i tajnych,
2) przyznanie samorządowi pierwszeństwa w załatwianiu spraw lokalnych,
3) ochronę granic terytorialnych korporacji samorządu,
4) wolność samorządu terytorialnego w formowaniu swoich organów,
5) gwarancje zmniejszonej kontroli nad samorządem terytorialnym,
6) nakaz zabezpieczenia źródła dochodów własnych i środków finansowych,
7) ochronę sądową nad samodzielnością samorządu terytorialnego.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego ma zastosowanie tylko w kontekście gmin i powiatów. Istnieje również Europejska Karta Samorządu Regionalnego, którą w Polsce stosuje się w stosunku do województwa[11].

Najobszerniejszą grupą aktów prawnych na poziomie centralnym, które odnoszą się do samorządu terytorialnego i regionalnego, są ustawy zwykłe. Można wymienić co najmniej sześć ustaw, które mają największy wpływ na funkcjonowanie samorządów:

1) Ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[12],
2) Ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[13],
3) Ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[14],
4) Ustawę z dnia 5 stycznia 2011 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy[15],
5) Ustawę z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym[16],
6) Ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[17].

Każda ustawa dotyczy innego szczebla samorządu terytorialnego lub też kwestii, które nie mogły znaleźć się w poszczególnych aktach dotyczących gminy, powiatu lub województwa.

Samorząd terytorialny może kształtować swoje funkcjonowanie również poprzez statut. Jako akt prawny statut ma rangę prawa miejscowego, musi być zatem zgodny z każdym aktem wyższej rangi. Jest to akt, którego władza centralna nie może zmienić, chyba że będzie on naruszać prawo centralne. Z uwagi na możliwości, jakie niesie ze sobą statut, można go uznać za swoistą „konstytucję" samorządu terytorialnego[18].

[10] Tamże, s. 22.
[11] Tamże, s. 22.
[12] Dz.U. z 2019 r., poz. 506.
[13] Dz.U. z 2019 r., poz. 551.
[14] Dz.U. z 2019 r., poz. 512.
[15] Dz.U. z 2019 r., poz. 684.
[16] Dz.U. z 2019 r., poz. 1444.
[17] Dz.U. z 2019 r. poz. 869.
[18] M. Chmaj, dz. cyt., s. 23.

Model samorządu terytorialnego obowiązujący w danym państwie stanowi konsekwencję zarówno uwarunkowań historycznych, jak i politycznych. Kryteria klasyfikacji modeli samorządu terytorialnego są różne. Kryterium organizacyjne dzieli samorząd terytorialny na trzy podtypy: jednostopniowy, dwustopniowy i trzystopniowy. Model ten warunkowany jest liczbą podmiotów. Aktualnie w Polsce istnieje podział trzystopniowy (gmina, powiat, województwo), aczkolwiek ze względu na zawarty w Konstytucji RP zapis, który wymienia tylko gminną jednostkę podziału terytorialnego, nie jest powiedziane, że nie można przejść na model dwustopniowy czy nawet jednostopniowy. Innym determinantem jest kryterium zadań realizowanych przez samorząd terytorialny. Tu można wyróżnić dwa podtypy: dualistyczny i unitarny. W Polsce występuje dualizm zadań samorządu terytorialnego, ponieważ oprócz zadań własnych istnieją zadania zlecone, które pochodzą od administracji rządowej. Model unitarny obowiązywałby w sytuacji, gdy samorząd wykonywałby wyłącznie zadania własne. Ostatnim kryterium jest kryterium ingerencji państwa w działalność samorządu terytorialnego. Istotą tego kryterium jest rodzaj nadzoru, jaki państwo sprawuje nad samorządem. Można tu wyróżnić nadzór dyrektywny i weryfikacyjny. W Polsce obowiązuje drugi z wymienionych.

Istota decentralizacji

Polski model decentralizacji jest uzależniony od przyjętych rozwiązań systemowych. Istnieją cztery modele form ustrojowych. Dotyczą one bezpośrednio systemu prawnego, co wpływa na zakres autonomii samorządów w podejmowaniu decyzji. Są to:

1) model państw federalnych z ustrojem autonomii i samorządem,
2) model państw federalnych z ustrojem samorządowym,
3) model państw unitarnych z ustrojem autonomii i samorządem,
4) model państw unitarnych z ustrojem samorządowym[19].

Podstawą struktury państw federalnych jest większa swoboda w stanowieniu prawa w danym regionie. Taki rodzaj państwa gwarantuje możliwość posiadania atrybutów suwerenności[20]. Polska jest państwem unitarnym z ustrojem samorządowym. W potocznym znaczeniu państwo unitarne to państwo jednolite[21]. Zasada unitaryzmu została zawarta w art. 3 Konstytucji RP. Geneza unitaryzmu sięga czasów stalinowskich – przepis powstał w 1950 r. Jak wskazuje Mirosław Stec, od końca II wojny światowej występowała tak zwana społeczna akceptacja[22] względem konstytucyjnego przepisu. Skoro w ustawie zasadniczej został umieszczony taki artykuł, oznaczało to, iż nie może dojść do sytuacji, w której jednostki samorządowe otrzymają wspomniane wcześniej atrybuty suwerenności, takie jak terytorialne struktury władzy ustawodawczej, nazywane parlamentem, rządem, konstytucją

[19] M. Domagała, *Polski model decentralizacji. Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski*, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk", Katowice 2010, s. 31.

[20] M. Stec, *Zasady decentralizacji i unitarności. XX lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia – problemy – perspektywy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 25.

[21] Konstytucja RP, s. 2.

[22] M. Stec, dz. cyt., s. 25.

czy sądem[23]. Początki polskiego unitaryzmu sięgają 1918 roku. Zgodnie z przyjętym modelem kraj unitarny charakteryzuje się:

1) jednakowymi zasadami organizacji państwa na jego obszarze – poszczególne urzędy państwowe mają taką samą władzę, niezależnie od regionu, w jakim się znajdują;
2) samorządy muszą podlegać kontroli jednostek usytuowanych wyżej w hierarchii – nie mają samodzielności politycznej;
3) systemowi prawnemu w danym kraju podlegają wszyscy obywatele w takim samym stopniu, niezależnie od regionu, w jakim się znajdują – prawo tworzy ustawodawca centralny;
4) nie istnieje obywatelstwo regionalne – wszyscy obywatele mają obywatelstwo krajowe.

Cechą charakterystyczną modelu państwa unitarnego z ustrojem samorządowym jest również dwuizbowy parlament, w którym izba wyższa pełni funkcje przeciwwagi względem niższej[24]. W polskiej ustawie zasadniczej zawarto doktrynę decentralizacji, zgodnie z którą część uprawnień jest przekazywana przez władzę centralną do niższych szczebli, z zastrzeżeniem, iż nie będzie to hierarchiczne podporządkowanie, a samorządy dostaną uprawnienia do samodzielnego decydowania[25]. Według definicji Piotra Tulei:

> […] władze lokalne nie są skonstruowane na zasadzie opozycji czy rywalizacji wobec centralnych[26], podstawą jest rozróżnienie dwóch kategorii interesu ogólnego: ogólnopaństwowego i lokalnego, i w efekcie – przyjęcie założenia o pluralizmie celów (i polityków)[27].

Nie zmienia to faktu, iż samorząd jest podporządkowany ustawie zasadniczej oraz prawu ustanowionemu przez Sejm, ma natomiast własny zakres kompetencji, z którego wynika ich samodzielność. W podanej definicji podkreślana jest niezależność samorządu, implikowana zasadą decentralizacji. Niezależność od władzy centralnej jest ograniczona porządkiem prawnym, co stanowi podstawową różnicę między tym systemem a autonomią terytorialną i samodzielnością wobec centralnego ośrodka władzy. Polski system samorządowy od 20 lat nie wykazuje cech autonomii. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego:

> […] sprawowanie władzy przez naczelne organy państwa jest podstawą suwerenności narodu. Organy samorządu terytorialnego mają natomiast inny charakter i pełnią odmienne funkcje. Źródłem istnienia i odrębności samorządu terytorialnego jest jego pozytywne unormowanie prawne. Sprawia to, że wola mieszkańców danej jednostki samorządowej nie jest jedynym źródłem władzy organów stanowiących samorząd. Władza ta opiera się również na ustawie, wyrażającej wolę całego narodu i powierzającej jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie zadań administracji publicznej w określonym zakresie[28].

Ukształtowany system wpisuje się do kanonu samorządu terytorialnego, jaki stanieje w Europie. W jego ramach występują duże rozbieżności między krajami i ich rozwiązaniami sys-

[23] Tamże.
[24] M. Domagała, dz. cyt., s. 28.
[25] Tamże, s. 29.
[26] P. Tuleja, *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1997, s. 45.
[27] M. Kulesza, *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo" 1990, z. 1.
[28] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 1998 r., K.17/96.

temowymi[29]. Według koncepcji Huberta Izdebskiego można wyróżnić kilka cech wspólnych, które zostały przez niego nazwane kontynentalnym modelem samorządu. Należą do nich:

1) koegzystencja samorządu z organami władzy centralnej (dualizm władzy),
2) dwa ośrodki władzy w samorządzie terytorialnym: stanowiący i wykonawczy,
3) kryterium legalności, na podstawie którego organy centralne dokonują kontroli działań samorządu[30].

Struktura polskiego systemu samorządu terytorialnego jest trójszczeblowa. W 1990 r. na mocy ustawy utworzono gminę, a siedem lat później Sejm RP wprowadził kolejne dwa szczeble: powiat i województwo. Ustawy powołujące szczeble powiatowe i wojewódzkie pogłębiły decentralizację państwa. Jedynie gmina została umocowana konstytucyjnie, co daje jej lepszą pozycję w stosunku do pozostałych szczebli samorządu terytorialnego. Umocowanie konstytucyjne stało się *lex generalis* dla późniejszych ustaw, określających podstawowe zasady organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Gmina jest rodzajem wspólnoty samorządowej funkcjonującej na podstawie prawa. Zyskała osobowość prawną, aby móc skutecznie wykonywać zadania publiczne we własnym imieniu oraz wziąć za podjęte działania odpowiedzialność. Oprócz zadań własnych gmina wykonuje zadania zlecone przez pion rządowy. Posiada prawo własności mienia komunalnego oraz inne prawa majątkowe. Samorządność gminy jest sądowo chroniona. Osoby zamieszkujące teren gminy mają prawo dokonywać wyboru swoich przedstawicieli. Jednostka otrzymała możliwość posiadania dochodów własnych oraz otrzymania subwencji z budżetu państwa. Kluczową kompetencją gminy jest prawo do decydowania o sprawach lokalnych, o ile nie zostało to zastrzeżone dla innych organów państwa oraz możliwość stanowienia przepisów na swoim terenie[31].

Zasada decentralizacji nie wyklucza kontroli państwa względem samorządu. Częstotliwość i charakter kontroli zależą od systemu prawa, władzy centralnej i sposobu prowadzenia polityki wewnętrznej. Intensywność kontroli może wpływać na samodzielność samorządu. Instytucje nadzoru nie mogą naruszać samodzielności samorządu oraz ich niezależności, ale z drugiej strony stanowią zabezpieczenie przed ewentualnymi nieprawidłowościami popełnianymi przez samorządowców. Prawne uregulowanie nadzoru znajduje odniesienie w art. 165 i 171 Konstytucji oraz w ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim. Ustawa zasadnicza wymienia jako organy nadzoru wojewodę, prezesa Rady Ministrów i regionalne izby obrachunkowe[32]. Możliwości organów kontrolnych są określone w ustawach. Ustawodawstwo w sprawach nadzoru jest praktycznie niezmienne od początku istnienia samorządu terytorialnego. Jedyną zmianą była wprowadzona 11 kwietnia 2001 r. nowela[33], która dotyczyła ujednolicenia systemu nadzoru. Zmieniono kryteria nadzoru względem zadań zleconych – do czasu noweli organy kontroli mogły kontrolować

[29] M. Domagała, dz. cyt., s. 31.

[30] H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2003, s. 41.

[31] M. Domagała, dz. cyt., s. 32.

[32] Tamże, s. 34.

[33] Ustawa o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2001 r. nr 45, poz. 497.

samorządy pod kątem: celowości, gospodarności i rzetelności, a obecna ustawa zasadnicza dozwala tylko kontrolę pod względem legalności decyzji[34].

Decentralizacja w programach politycznych

W programie Lewicy udostępnionym na stronie internetowej temat decentralizacji właściwie nie występuje. Koalicja Lewicy podnosi temat zrównoważonego rozwoju miast[35], który jest utożsamiany z wyprowadzeniem urzędów centralnych poza miasto stołeczne Warszawa – do większych miast, z uwzględnieniem byłych miast wojewódzkich. Naukowe definicje zrównoważonego rozwoju miast odbiegają od interpretacji zawartej w programie Lewicy. Lidia Mierzejewska definiuje zrównoważony rozwój miast jako proces właściwego kształtowania relacji gospodarczych, społecznych i przyrodniczych, uwzględniając dynamiczną naturę systemu miast[36]. Koalicja Lewicy, formułując powyższy postulat, odnosi się nie do decentralizacji, a do delokalizacji, która polega właśnie na przeniesieniu urzędów do innych miast. SLD proponuje powołanie dwóch nowych województw[37]. W programie nie podano powodu wyboru województw częstochowskiego i środkowopomorskiego jako jednostek, które powinny zostać dodatkowo utworzone.

Zdaniem partii Roberta Biedronia związki jednostek samorządu terytorialnego powinny mieć prawo do inicjatywy ustawodawczej i być obciążone obowiązkiem konsultacji wszystkich regulacji, które wpływają na ich funkcjonowanie[38]. Wyprowadzenie urzędów ze stolicy stanowi jedyny wspólny element ugrupowań tworzących koalicję. Zrównoważony rozwój to zagadnienie skomplikowane, wieloznaczne i stanowiące przedmiot badań naukowych. Jednostki terytorialne oraz ich struktura stanowią jeden z wielu jego aspektów. Hasło, którym posługuje się koalicja, zostało błędnie zinterpretowane w programie. Dla zrównoważonego rozwoju byłych miast wojewódzkich powinien zostać stworzony plan rozwoju oraz zabezpieczone środki finansowe.

W programie komitetu opozycji – Koalicji Obywatelskiej[39] – również nie zawarto kwestii decentralizacji. Zarówno Lewica, jak i Koalicja Obywatelska umieszczają w programie elementy ideologiczne, np. niezadowolenie wynikające z polityki PiS w okresie ostatnich czterech lat.

Koalicja Obywatelska postuluje likwidację urzędów wojewódzkich i przeniesienie ich kompetencji na samorząd wojewódzki z przedstawicielem regionalnym w osobie marszałka na czele. W programie największej partii opozycyjnej pojawia się błąd merytoryczny, polegający na niewłaściwym użyciu terminu *kompetencja*. Należy zaznaczyć, że kompetencje

[34] M. Domagała, dz. cyt., s. 35.

[35] *Polska jutra. Główne postulaty lewicy*, s. 5, https://lewica2019.pl/images/media/Program_Lewicy.pdf [dostęp: 26.11.2019].

[36] L. Mierzejewska, *Zrównoważony rozwój miasta – wybrane sposoby pojmowania, koncepcje i modele*, „Problemy Rozwoju Miast. Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast" 2015, R. XII, z. II, s. 5–11.

[37] SLD, *Przywróćmy normalność*, s. 45, https://sld.org.pl/images/dokumenty/SLD_program_Przywrocimy_Normalnosc.pdf [dostęp: 18.11.2019].

[38] *Polska jutra…*, dz. cyt., s. 5.

[39] *Twoja Polska. Program Koalicji Obywatelskiej*, https://platforma.org/upload/document/86/attachments/121/KO%20Program.pdf [dostęp: 18.11.2019].

posiadają organy, a urzędy są tylko jednostkami pomocniczymi[40]. Część zadań jednostek samorządu terytorialnego powinna zostać przekazana jednostkom pomocniczym oraz organizacjom pozarządowym działającym w granicach danej jednostki samorządu terytorialnego. Jednostki pomocnicze to: sołectwa, rady dzielnicy i rady osiedli, należy zatem przypuszczać, iż przedstawiona kwestia programu dotyczy gminy. Koalicja postuluje wzrost kompetencji samorządów.

Najsilniejsze ugrupowanie opozycyjne w niewielkim stopniu skupia uwagę na samorządach, mimo iż podczas wyborów samorządowych Platformie Obywatelskiej bardzo zależało na sukcesie wyborczym i zwycięstwo nad PiS-em w grze o przewagę w samorządzie. Kandydaci Platformy lub wspierani przez nią wygrali we wszystkich miastach wojewódzkich. W sytuacji sukcesu opozycji pominięcie kwestii decentralizacji w programie Koalicji Obywatelskiej jest zaskakujące.

Jedyną partią składową Koalicji o ściślej określonych propozycjach decentralizacji jest Twój Ruch. Partia proponuje zniesienie nierentownych powiatów oraz poszerzenie kompetencji gminy i województwa[41]. Członkowie partii postulują, aby zlikwidować urząd marszałka województwa i wojewody, a zamiast tego wprowadzić urząd wojewody wybieranego w wyborach powszechnych. Twój Ruch przedstawia w programie również propozycje zmniejszenia liczby województw w celu usprawnienia ich działania. Stanowi jedyne ugrupowanie z KO, które proponuje postulaty odmienne od głównego nurtu koalicyjnego. Pozostałe partie powtarzają postulaty całego ugrupowania lub mają nieaktualne programy opublikowane na stronach internetowych.

Polskie Stronnictwo Ludowe, a właściwie Koalicja Polska, podobnie jak Lewica, dąży do deglomeracji urzędów poza Warszawę. Różnica polega na tym, iż Koalicja Polska planuje wyprowadzenie wszystkich nowo powstałych urzędów[42], co ma spowodować dodatkowy impuls do rozwoju regionów (zdaniem Lewicy zabieg ten stanowi podstawowy i jedyny impuls do rozwoju). W programie zawarto ogólną myśl decentralistyczną. Nie podano żadnych szczegółów, np. informacji, w jaki sposób decentralizacja miałaby zostać przeprowadzona. Jedyną wprost wypowiedzianą deklaracją jest gwarancja stałego dofinansowania zadań publicznych samorządów i lokalnych inicjatyw.

Ciekawym zabiegiem może być propozycja zniesienia jednego z dwóch organów województwa – wojewody[43]. W programie zawarto stwierdzenie, że utrzymywanie dwóch rozbudowanych organów i systemów administracji jest nieuzasadnione i zbyt kosztowne. PSL dąży do zniesienia urzędu wojewody. Urząd wojewódzki, jako organ administracji centralnej, powinien zajmować się sprawami bezpieczeństwa na danym terytorium i prowadzić nadzór prawny. Z powyższych postulatów wynika, że ugrupowanie dąży do zniesienia zależności województwa od administracji rządowej poprzez ograniczenie kompetencji wojewody.

---

[40] A. Górnicz-Mulcahy, *Stosunek zatrudnienia osób pełniących funkcję centralnych organów administracji rządowej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 12.

[41] *Nowoczesne państwo*, http://twojruch.eu/nowoczesne-panstwo/ [dostęp: 20.11.2019].

[42] PSL, *Program wyborczy 2019*, s. 3, https://www.psl.pl/wp-content/uploads/2019/09/PROGRAM_PSL_2019.pdf [dostęp: 20.11.2019].

[43] Tamże, s. 25.

Koalicja Polska wysuwa postulat zmiany izby wyższej na wzór niemiecki. Zmiana polegałaby na przekształceniu Senatu w Izbę Samorządową[44]. Zabieg taki spowodowałby wyłączenie możliwości organizowania wyborów do Senatu, zamiast tego funkcję senatorów przejęliby samorządowcy, realizujący powierzone zadania społecznie. W programie nie zawarto wyjaśnień, w jaki sposób i na jakich zasadach przedstawiciele ci byliby wybierani.

Ostatnią partią opozycyjną, która weszła w skład Sejmu IX kadencji, jest Konfederacja, w której największe ugrupowania to WOLNOŚĆ i Ruch Narodowy. Konfederacja, w krótkim programie[45] zamieszczonym na stronie internetowej, nie podaje żadnych postulatów dotyczących samorządu. Partia WOLNOŚĆ również nie umieszcza kwestii dotyczących decentralizacji na swojej stronie. Można tam znaleźć jedynie deklarację ideową[46], która przedstawia krótkie i bardzo ogólne postulaty. Drugie co do wielkości ugrupowanie wchodzące w skład Konfederacji, Ruch Narodowy, kieruje główną uwagę na możliwości wystąpienia potencjalnego konfliktu między premierem a prezydentem w przypadku, gdy obaj pochodzą z różnych partii politycznych[47].

Obóz Zjednoczonej Prawicy, w przeciwieństwie do większości partii opozycyjnych, w obszernym programie partyjnym nie przedstawia żadnego postulatu dotyczącego kwestii samorządowej. Partia rządząca skupia uwagę głównie na władzy centralnej i zwiększeniu kompetencji Prezesa Rady Ministrów[48]. W odróżnieniu od założeń opozycji Zjednoczona Prawica dąży do umocnienia pozycji wojewody jako przedstawiciela administracji rządowej[49] poprzez poszerzenie jego kompetencji nadzorczych. W obozie prawicy można zaobserwować postulat wzmocnienia terenowych organów administracji rządowej, co wskazuje na chęć zwiększenia wpływów rządu w regionalnych jednostkach samorządu terytorialnego. W swoim *exposé* premier Rzeczpospolitej[50] Mateusz Morawiecki, podobnie jak jego ugrupowanie, nie wyraził żadnych postulatów dotyczących samorządu terytorialnego, w związku z czym nasuwa się wniosek, iż obecna władza nie jest zainteresowana kwestią decentralizacji administracji publicznej.

W obecnej sytuacji politycznej główne partie wchodzące w skład Sejmu IX kadencji nie wykazują szczególnego zainteresowania procesem decentralizacji administracji publicznej. Wysuwane przez nie postulaty nie dotykają bezpośrednio procesu decentralizacji, a jedynie spraw z nim powiązanych. Mimo postanowień zawartych w Konstytucji RP, wprost określających kierunek, w którym powinna dążyć administracja centralna[51], w programie partii rządzącej oraz w *exposé* premiera Morawieckiego nie padły żadne deklaracje dotyczące zamierzeń czy planów dalszej decentralizacji. Założenia programowe wskazują raczej tendencję odwrotną – dążenie do zwiększenia kompetencji władzy centralnej, np. wojewody.

---

[44] Tamże.

[45] Konfederacja Wolność i Niepodległość, *Polska dla Ciebie*, https://konfederacja.net/wp-content/uploads/2019/09/KONFEDERACJA-Program-Wyborczy-Polska-dla-Ciebie.pdf [dostęp: 21.11.2019].

[46] KORWiN, *Deklaracja ideowa*, https://wolnosc.pl/deklaracja-ideowa/ [dostęp: 21.11.2019].

[47] *Suwerenny naród w XXI wieku. Program Ruchu Narodowego*, s. 6–7, https://ruchnarodowy.net/wp-content/uploads/Program-Ruchu-Narodowego.pdf [dostęp: 21.11.2019].

[48] *Program Prawa i Sprawiedliwości 2019*, s. 49–50, http://pis.org.pl/dokumenty [dostęp: 21.11.2019].

[49] Tamże, s. 50.

[50] *Exposé Premiera Mateusza Morawieckiego*, https://www.premier.gov.pl/files/files/expose_pmm_.pdf [dostęp: 24.11.2019].

[51] Konstytucja RP, art. 15, s. 3.

Jednoznacznie można stwierdzić, że temat decentralizacji nie jest aktualnie podejmowany przez większość partii będących w Sejmie IX kadencji.

Bibliografia

Chmaj M., *Prawo samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013.

Domagała M., *Polski model decentralizacji. Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski*, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk", Katowice 2010.

Exposé Premiera Mateusza Morawieckiego, https://www.premier.gov.pl/files/files/expose_pmm_.pdf [dostęp: 24.11.2019].

Gołębiowska A., Zientarski P.B., *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016.

Górnicz-Mulcahy A., *Stosunek zatrudnienia osób pełniących funkcję centralnych organów administracji rządowej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018.

Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2003.

Konfederacja Wolność i Niepodległość, *Polska dla Ciebie*, https://konfederacja.net/wp-content/uploads/2019/09/KONFEDERACJA-Program-Wyborczy-Polska-dla-Ciebie.pdf [dostęp: 21.11.2019].

KORWiN, *Deklaracja ideowa*, https://wolnosc.pl/deklaracja-ideowa/ [dostęp: 21.11.2019].

Kulesza M., *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo" 1990, z. 1.

Mierzejewska L., *Zrównoważony rozwój miasta – wybrane sposoby pojmowania, koncepcje i modele*, „Problemy Rozwoju Miast. Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast" 2015, R. XII, z. II.

Nowoczesne państwo, http://twojruch.eu/nowoczesne-panstwo/ [dostęp: 20.11.2019].

Polska jutra. Główne postulaty lewicy, https://lewica2019.pl/images/media/Program_Lewicy.pdf [dostęp: 26.11.2019].

Program Prawa i Sprawiedliwości 2019, http://pis.org.pl/dokumenty [dostęp: 21.11.2019].

PSL, *Program wyborczy 2019*, https://www.psl.pl/wp-content/uploads/2019/09/PROGRAM_PSL_2019.pdf [dostęp: 20.11.2019].

SLD, *Przywróćmy normalność*, https://sld.org.pl/images/dokumenty/SLD_program_Przywrocimy_Normalnosc.pdf [dostęp: 18.11.2019].

Stec M., *Zasady decentralizacji i unitarności. XX lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia – problemy – perspektywy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.

Suwerenny naród w XXI wieku. Program Ruchu Narodowego, https://ruchnarodowy.net/wp-content/uploads/Program-Ruchu-Narodowego.pdf [dostęp: 21.11.2019].

Tuleja P., *Prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1997.

Twoja Polska. Program Koalicji Obywatelskiej, https://platforma.org/upload/document/86/attachments/121/KO%20Program.pdf [dostęp: 18.11.2019].

Akty prawne

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

Ustawa z dnia 8 marca 1980 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2019 r., poz. 506.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2019 r., poz. 551.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2019 r., poz. 512.

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz.U. z 2019 r., poz. 1444.

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2001 r. nr 45, poz. 497.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2019 r., poz. 869.

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2019 r., poz. 684.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 1998 r., K.17/96.

HOMO POLITICUS NR 14/2019

- **Anna Janus, Agnieszka Pawłowska** Respire care services in Poland – a new quality of social services in Poland
- **Joanna Filaber** Odpowiedzialność pozaprawna organów gminy w sferze bezpieczeństwa publicznego
- **Karolina Kichewko** Stosunki przemysłowe – zarys teorii
- **Patryk Chmielarz** Bitcoin versus podział majątku wspólnego
- **Liliana Podwika** Analiza dotychczasowych doświadczeń w stosowaniu ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych i refleksje na przyszłość
- **Rafał Gałka** Fundusze unijne w realizacji zadań gminy na przykładzie Kalwarii Zebrzydowskiej w latach 2007–2013
- **Wiktoria Gadziała, Kinga Chrobak** Studencka świadomość prawna
- **Artur Lechowicz, Andrzej Młynarczykowski** Decentralizacja w programy partii politycznych w Sejmie IX kadencji

WYDAWNICTWO
AKADEMII HUMANISTYCZNO-EKONOMICZNEJ
W ŁODZI