Decyzje publiczne i ich wpływ na podmioty prywatne

pod redakcją Beaty Detyny i Piotra Szymańca

Seria: Administracja Publiczna – Zagadnienia Prawne, Instytucjonalne
i Koncepcje Zarządzania nr 4/2023

Decyzje publiczne i ich wpływ na podmioty prywatne

pod redakcją Beaty Detyny i Piotra Szymańca

Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa
Wałbrzych 2023

Recenzja
dr hab. Kinga Machowicz, prof. KUL
dr hab. Aleksandra Syryt, prof. UKSW

Redakcja językowa i korekta
Zespół

Skład
Małgorzata Myszkowska

Projekt okładki
Wirginia Grochowska

Stan prawny na 31 grudnia 2023 roku

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

Cytuj jako: Detyna B., Szymaniec P. (red.), *Decyzje publiczne i ich wpływ na podmioty prywatne, Seria: Administracja Publiczna – Zagadnienia Prawne*, *Instytucjonalne i Koncepcje Zarządzania nr 4/2023*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa, Wałbrzych 2023.

ISBN 978-83-63839-86-4

Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa
ul. Zamkowa 4, 58-300 Wałbrzych
tel. +48 74 641 92 226, e-mail: wydawnictwo@ans.edu.pl

Wałbrzych 2023

Spis treści

Wstęp 5

Część I. Zagadnienia instytucjonalne i prawne oraz polityki publiczne

1. Sławomir Czetwertyński, Jakub Sukiennik, *Znaczenie harmonizacji instytucji w kontekście skuteczności systemu instytucjonalnego* 12
2. Lech Kurowski, Piotr Szymaniec, *Problemy praktyczne realizacji prawa do mieszkania w Polsce* 21
3. Joanna Filaber, *Ochrona prawna cudzoziemców na terytorium RP, czyli między bezpieczeństwem i równością a (nie)bezpieczeństwem i dyskryminacją w świetle wybranych przepisów prawa* 39
4. Małgorzata Radyńska, Grzegorz Kamieński, *Wypowiedzenie umowy o świadczenie usług edukacyjnych w szkole niepublicznej a decyzja administracyjna o skreśleniu z listy uczniów* 58

Część II. Organizacja i zarządzanie w administracji publicznej

1. Małgorzata Florczak-Strama, *Podejmowanie decyzji inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego przy uwzględnieniu specyfiki korzystania z funduszy europejskich* 73
2. Joanna Nowicka, *Wykorzystanie biznesowych kompetencji matematycznych w administracji publicznej* 88
3. Beata Detyna, *Od podejścia procesowego do zarządzania procesowego – propozycja ewolucyjnego podejścia do zmiany na przykładzie szpitali* 107

Część III. Przedsiębiorczość a administracja publiczna

1. Katarzyna Szwedziak, Beata Detyna, Marcin Pieczyński, Adam Busławski, *Wymagania higieniczne i instytucje nadzorujące produkcję żywności w Polsce* 132
2. Agata Krycia-Chomińska, Agnieszka Kazun, *Przedsiębiorczość a bariery prowadzenia działalności gospodarczej w opiniach studentów ANS AS w Wałbrzychu* 148

Wstęp

Decydowanie w administracji publicznej jest elementem szerszego zagadnienia – decydowania publicznego, które w literaturze ujmuje się jako aktywność decyzyjną „tych podmiotów, które poprzez swoje rozstrzygnięcia uczestniczą w programowaniu, organizowaniu i ukierunkowaniu działań państwa, terytorialnych wspólnot regionalnych i lokalnych w państwie oraz w kształtowaniu relacji publicznych z podmiotami instytucjonalnymi funkcjonującymi w przestrzeni ponadpaństwowej i międzynarodowej". Wobec tego trafnie zauważa się, iż „decydowanie publiczne koncentruje się na kwestiach związanych z koegzystencją władzy, prawa i polityki, dystrybucją dóbr oraz usług materialnych i niematerialnych, a także zarządzaniem zasobami publicznymi"[1]. Decydowanie publiczne jest przedmiotem badań prowadzonych z perspektywy różnych dyscyplin i nurtów badawczych. W ramach nowej ekonomii instytucjonalnej rozwijana jest teoria wyboru publicznego (*public choice theory*), która próbuje wyjaśnić wybory publiczne z perspektywy właściwego dla współczesnej ekonomii indywidualizmu metodologicznego i przy założeniu racjonalności podmiotów (osób) uczestniczących w dokonywaniu tych wyborów. Podmioty te mają jednak swoje interesy i cechuje je tzw. polityczna pogoń za rentą (*political rent-seeking*), czyli dążenie do osiągnięcia zysku w związku z określonymi zabiegami politycznymi, powodującymi transfery środków budżetowych lub – w wyniku przyjmowanych regulacji – także prywatnych. Jednakże – jak twierdził James Buchanan, jeden z głównych przedstawicieli tego nurtu – ład polityczno-prawny jest szczególnym dobrem publicznym, więc potrzebny jest fundament porządku społeczno-gospodarczego, nazywany przez uczonego kontraktem konstytucyjnym (*constitutional contract*), którego znaczenie polega na obniżeniu kosztów transakcyjnych, a więc kosztów korzystania z mechanizmu rynkowego. Z teorią wyboru publicznego współistnieje z kolei teoria wyboru społecznego (*social choice theory*) mająca

[1] G. Rydlewski, *Wstęp*, [w:] G. Rydlewski (red.), *Decydowanie publiczne. Polska na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011, s. 10–11.

zdecydowanie normatywny charakter, pokazując wybory optymalne, spełniające zakładane warunki[2].

Na gruncie nowej ekonomii instytucjonalnej wyrosła też ekonomia regulacji, której zadaniem jest określenie, w jakich sytuacjach regulacja gospodarki za pomocą prawa ma uzasadnienie, a także jaki jest optymalny charakter tej regulacji oraz jakie wywoła skutki. Konieczność wprowadzenia regulacji prawnych w gospodarce uzasadnia się, odwołując się do konieczności dostarczenia dóbr publicznych, a także – negatywnego z punktu widzenia efektywności – zjawiska monopolizacji rynków, występowania tzw. asymetrii informacji i efektów zewnętrznych (*externalities*), których przykładem może być chociażby zanieczyszczenie środowiska będące skutkiem działalności określonych podmiotów gospodarczych, a prowadzące do zwiększenia kosztów działania innych przedsiębiorstw[3].

Podejmowanie decyzji w sferze administracji publicznej jest przedmiotem refleksji na gruncie zarówno nowego zarządzania publicznego, jak i nurtu *governance*. Nowe zarządzanie publiczne podkreśla ekonomiczne determinanty podejmowania działań administracji publicznej tak, aby wykorzystanie zasobów będących w gestii administracji było nie tylko skuteczne[4], ale również efektywne. Przy tym ponieważ administracja publiczna nie jest i nie może być nastawiona na wypracowanie zysku, jest możliwe przede wszystkim dokonanie pomiaru efektywności kosztowej, nie zaś efektywności zysku[5]. Należy jeszcze podkreślić, że postuluje się rozwiązania *quasi*-rynkowe, takie jak konkurowanie o środki publiczne na realizację określonych zadań publicznych przez organizacje trzeciego sektora, gdyż uważa się, że generują one mniejsze koszty niż samodzielne wykonanie tych zadań przez administrację publiczną. Przedstawiciele teorii *governance* uważają z kolei, że nowe zarządzanie publiczne nadmiernie koncentruje się na zagadnieniu kosztów (jakkolwiek jest ono ważne), a wobec w obliczu „niesprawności rynku" i zarazem „niesprawności rządu"[6] proces podejmowania de-

---

[2] Zob. J. Wilkin, *Teoria wyboru publicznego – homo oeconomicus w sferze polityki*, [w:] J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 9–30. Zob. także: J.M. Buchanan, *Ograniczenia działań politycznych*, [w:] J.M. Buchanan, R.A. Musgrave, *Finanse publiczne a wybór publiczny. Dwie odmienne wizje państwa*, przekład: H. Jelonkiewicz, T. Opalińska, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 88–105.

[3] Zob. K. Metelska-Szaniawska, M. Olender-Skorek, *Ekonomia i polityka regulacji*, [w:] J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego…*, s. 238–272.

[4] Pomiaru skuteczności instytucji administracji publicznej można dokonać chociażby na podstawie zbilansowanej karty wyników.

[5] Zob. K. Opolski, P. Modzelewski, *Pomiar skuteczności i efektywności w urzędach administracji samorządowej – podejście metodologiczne*, „Mazowsze. Studia Regionalne" 2009, nr 2, s. 33–52.

[6] Zob. B.F. Dollery, J.L. Wallis, *Niesprawność rynku, niesprawność rządu, przywództwo i polityka publiczna*, [w:] J. Hausner, B. Jessop. S. Mazur (red.), *Governance. Wybór tekstów klasycznych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 203–220.

cyzji w sferze administracji powinien być zorganizowany w sposób, który będzie włączać członków wspólnot, których te decyzje dotyczą.

Zarysowawszy szkicowo ramy teoretyczne problemów poruszanych w niniejszym tomie, możemy przejść do ukazania jego założeń i treści. Podzielony on został na trzy części, z których pierwsza poświęcona jest zagadnieniom instytucjonalnym i prawnym oraz politykom publicznym, znajdującym odzwierciedlenie w przepisach prawa. Pokazano w niej możliwości decyzyjne, wyznaczone przez uregulowania prawne w obszarze wybranych polityk publicznych, a mianowicie – polityki mieszkaniowej, polityki migracyjnej oraz polityki edukacyjnej. Druga część odnosi się do organizacji i zarządzania w sferze administracji publicznej, zaś trzecia poświęcona jest zagadnieniom przedsiębiorczości i przykładom wpływu, jaki wywiera na nią administracja publiczna.

Pierwszą część otwiera rozdział Sławomira Czetwertyńskiego i Jakuba Sukiennika omawiający znaczenie harmonizacji instytucji w kontekście skuteczności systemu instytucjonalnego. Autorzy zajęli się wyjaśnieniem – z punktu widzenia ekonomii instytucjonalnej – takich pojęć, jak „system instytucjonalny", „harmonizacja instytucji" oraz „skuteczność systemu instytucjonalnego". Określenie ich znaczenia jest niezbędne do dalszych badań nad skutecznością instytucji i procesu decyzyjnego w nich podejmowanego. Jak zaznaczają autorzy, sposób określenia celu (celów) systemu instytucjonalnego świadczy o charakterze społeczeństwa, w którym ten system obowiązuje. Cel ów może być wyznaczony autorytarnie, jeśli taka jest władza nad instytucjami formalnymi, może być też wynikiem długiego procesu ewolucji.

W kolejnym rozdziale Lech Kurowski i Piotr Szymaniec podejmują problem realizacji prawa do mieszkania w Polsce. Podkreślają przy tym, że jakkolwiek polityka mieszkaniowa może być realizowana za pomocą różnych narzędzi prawnych, to od lat 90. ubiegłego wieku wdrażane w Polsce jej programy i instrumenty koncentrują się na wspieraniu prywatnego budownictwa mieszkaniowego, w tym zwłaszcza ułatwianiu otrzymania kredytu hipotecznego. W pracy pokazano – jako alternatywne w stosunku do dotychczasowych programów –możliwości i uwarunkowania prawne zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych za pomocą zasobu mieszkań na wynajem.

Rozdział autorstwa Joanny Filaber dotyczy ochrony prawej cudzoziemców na terytorium RP i pokazuje, że wybory ustawodawcy dotyczące tego, w jakich obszarach nadać cudzoziemcom status równy obywatelom RP, jest wypadkową z jednej strony wiążących Polskę umów międzynarodowych i regulacji prawa unijnego, z drugiej zaś przyjętej polityki migracyjnej oraz wyborów uzasadnianych kwestiami bezpieczeństwa. Ostatecznie status cudzoziemca jest rezultatem procesu decyzyjnego dokonywanego na podstawie wielu czynników – w tym stanowisk wyrażanych w danym momencie przez opinię publiczną – przez ustawo-

dawcę, a więc w dużej mierze wyboru politycznego, i dlatego pozostaje między „bezpieczeństwem i równością a (nie)bezpieczeństwem i dyskryminacją".

Małgorzata Radyńska i Grzegorz Kamieński zajęli się zagadnieniem wypowiedzenia umowy o świadczenie usług edukacyjnych w szkole niepublicznej i decyzją administracyjną o skreśleniu z listy uczniów. Stosunek państwa do szkolnictwa prywatnego wynika z przyjętego modelu szkolnictwa w ogóle oraz polityki edukacyjnej władz publicznej. Autorzy zasadnie podkreślają, że obowiązująca w Polsce ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe[7] dość pobocznie reguluje funkcjonowanie szkół prywatnych (niepublicznych), co pewnie wiąże się z ich postrzeganiem przez opinię publiczną jako elitarnych, a także z podrzędną rolą, jaką w sumie odgrywają w systemie oświaty. Jednocześnie ustawodawca nałożył na szkoły niepubliczne szereg obowiązków mających charakter administracyjny. Wobec tego nie mogą one dowolnie podejmować decyzji o przyjmowaniu i skreślaniu uczniów, a skreślenie ucznia z listy nie jest prostą konsekwencją rozwiązania umowy cywilnoprawnej między szkołą a rodzicami czy opiekunami prawnymi dziecka, lecz również wymaga podjęcia decyzji administracyjnej. Ponieważ wydanie decyzji administracyjnej wymaga odpowiedniego postępowania dowodowego, a strony postępowania wyposażone zostały w uprawnienia procesowe, obejmujące m.in. możliwość wypowiadania się w kwestii zebranego materiału dowodowego i faktów przyjętych przez organ prowadzący postępowanie, dziecko chronione jest przed arbitralnym usunięciem ze szkoły prywatnej.

Drugą część niniejszego tomu – poświęconą organizacji i zarządzaniu w administracji publicznej – otwiera rozdział Małgorzaty Florczak-Stramy dotyczący podejmowania decyzji inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego przy uwzględnieniu specyfiki korzystania z funduszy europejskich. Praca ta pokazuje, że decyzje inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego powinny uwzględniać szeroki kontekst uwarunkowań społecznych i ekonomicznych, a także priorytety określone w strategii rozwoju danej jednostki. Jednocześnie ubieganie się o finansowanie z funduszy UE wymusza zastosowanie określonych metod oceny inwestycji już na etapie jej projektowania. Właściwe dokonanie tej oceny pozwoli określić, czy inwestycja może być opłacalna w tym sensie, że jest w stanie wygenerować takie korzyści, które przeważą koszty związane z jej realizacją. Inwestycje takie opierają się na montażu finansowym.

W kolejnej pracy w tej części niniejszego tomu Joanna Nowicka skupiła się na wykorzystaniu biznesowych kompetencji matematycznych w administracji publicznej. Autorka wskazała, w jaki sposób narzędzia matematyczne pomagają w nowoczesnym zarządzaniu i podejmowaniu decyzji biznesowych, a także jakie jest ich możliwe zastosowanie w sferze nowego zarządzania publicznego. Rozwa-

[7] T.j. z 2023 r., poz. 900 ze zm.

żania teoretyczne autorki są uzupełnione prezentacją jej badań, które można by nazwać pilotażowymi, ponieważ wykonane zostały na małej próbie pracowników samorządowych i tylko w jednym urzędzie. Pokazują one jednak, że kompetencje matematyczne są niedoceniane przez samych pracowników samorządowych, którzy uważają, że „czyste" umiejętności matematyczne nie mają zastosowania w ich pracy, choć jednocześnie wskazują szereg zadań – zwłaszcza w zakresie budżetu jednostki samorządu terytorialnego – w których kompetencje te mimo wszystko są przydatne. Pracownicy samorządowi podkreślają, że kompetencje matematyczne nie mają żadnego znaczenia w procesie rekrutacyjnym do pracy w urzędzie.

Organizacja służby zdrowia zależy od podjętych wyborów w zakresie polityki zdrowotnej państwa, która następnie przybiera postać wielu szczegółowych regulacji prawnych. W ramach przyjętego systemu służby zdrowia można jednak poprawiać zarządzanie poszczególnych jednostek organizacyjnych tego systemu. W swoim rozdziale Beata Detyna przeanalizowała czynniki warunkujące przejście od podejścia procesowego do zarządzania procesowego na przykładzie polskich szpitali, proponując ewolucyjne podejście do zmiany, która powinna być poprzedzona właściwą diagnozą stanu obecnego, nie tylko w zakresie potrzeb, lecz również kadrowych, finansowych oraz organizacyjnych możliwości szpitala.

Decyzje podejmowane przez organy administracji publicznej, a także określone polityki publiczne przez nie realizowane oddziałują na przedsiębiorców. Realizacja polityk publicznych powoduje często nakładanie pewnych obowiązków na przedsiębiorców, które wpływają z kolei na ich wewnętrzne procesy decyzyjne. Dwie prace składające się na trzecią część prezentowanego tomu ukazują przykłady takiego oddziaływania oraz to, jak ograniczenia administracyjne w działalności gospodarczej są postrzegane przez społeczeństwo. Katarzyna Szwedziak, Beata Detyna, Marcin Pieczyński i Adam Busławski zajęli się problematyką obowiązków nakładanych na przedsiębiorców w zakresie certyfikowania jakości i bezpieczeństwa produkcji żywności, omawiając wdrożenie systemu HACCP na przykładzie dolnośląskiego małego przedsiębiorstwa produkującego napoje wegańskie. Autorzy podkreślili, że system HACCP opiera się na prostych założeniach i polega na zarówno identyfikacji tych czynności w procesie produkcji żywności lub obrotu nią, podczas których mogą powstać zagrożenia dla zdrowia ludzkiego, jak i sprawowaniu właściwego nadzoru nad tymi czynnościami dzięki przestrzeganiu założonych parametrów.

W zamykającej niniejszy tom pracy Agata Krycia-Chomińska i Agnieszka Kazun przedstawiły wyniki badań dotyczących postrzegania barier prowadzenia działalności gospodarczej przez studentów uczelni publicznej w Wałbrzychu. Wśród barier zakładania i prowadzenia takiej działalności respondenci wymienili zarówno czynniki leżące po stronie władz publicznych, takie jak nagłe zmiany

prawa oraz komplikacja systemu podatkowe, jak i czynniki psychologiczne, takie jak obawa przed brakiem odpowiedniego przychodu i spodziewanego zwrotu z inwestycji, a także czynnik związany z deficytem innowacyjności, a mianowicie brak odpowiedniego pomysłu dotyczącego zakresu działalności. Nawet jeżeli badania te ukazują bardziej postrzeganie barier przedsiębiorczości niż to, jak te bariery rzeczywiście funkcjonują, mogą być wskazówką dla władz publicznych różnych szczebli co do działań i kampanii informacyjnych, jakie należałoby podjąć, aby zmniejszyć obawy młodych ludzi odnośnie do rozpoczynania własnej działalności gospodarczej.

Redaktorzy niniejszego tomu mają nadzieję, że zgromadzone w nim prace będą wykorzystane w dyskusji na temat procesu decyzyjnego w administracji publicznej, w tym odpowiedniego kształtu wspomnianych polityk publicznych, jak również oddziaływania administracji publicznej na podmioty prywatne. Temu też służy umieszczenie niniejszego tomu w otwartym dostępie w Internecie. Jednocześnie chcielibyśmy zaanonsować wydanie przez Akademię Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa kolejnych prac poświęconych zagadnieniom prawnym, instytucjonalnym i koncepcjom zarządzania w ramach administracji publicznej. Na koniec chcemy podziękować Recenzentkom – Paniom Profesor Kindze Machowicz i Aleksandrze Syryt – za uwagi, które pozwoliły udoskonalić zamieszczone tu teksty.

Beata Detyna i Piotr Szymaniec

Część I

Zagadnienia instytucjonalne i prawne oraz polityki publiczne

Sławomir Czetwertyński[1], Jakub Sukiennik[2]

1

Znaczenie harmonizacji instytucji w kontekście skuteczności systemu instytucjonalnego

Wprowadzenie

Ekonomia instytucjonalna znana jest ze swojego pluralizmu pojęciowego, co w dużej mierze związane jest z wieloaspektowym oglądem rzeczywistości społecznej[3]. W efekcie podstawowe pojęcia, które – jak wydawać by się mogło – są ogólnie rozumiane, mogą być różnie interpretowane. O problemie tym pisze szeroko B. Brożek, który wskazuje na dysonans między tym, co zawiera indywidualna myśl danej osoby, w tym przypadku badacza, a tym, jaki jest wymiar społeczny pewnych pojęć[4]. Nie inaczej jest w odniesieniu do aparatu pojęciowego ekonomii instytucjonalnej, która z samej tylko racji swoich odmian, nurtów czy też doktryn różni się wewnętrznie i nie stanowi jednolitego kolektywu myślowego. Dla precyzji wypowiedzi należy nadmienić, że chodzi tu o kolektyw myślowy zgodny z teorią L. Flecka, definiowany jako: „wspólnota ludzi, związanych wymianą myśli lub wzajemnym oddziaływaniem intelektualnym"[5]. Kolektyw myślowy jest nośnikiem stylu myślowego, który jest właściwy tylko i wyłącznie danemu kolektywowi. W efekcie kolektywy nawet zbliżone, lecz nie te same, będą nośnikami

[1] Dr hab., prof. uczelni, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, ORCID: 0000-0003-4078-0104, e-mail: slawomir.czetwertynski@ue.wroc.pl.
[2] Dr, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, ORCID: 0000-0002-1289-7009, e-mail: jakub.sukiennik@ue.wroc.pl.
[3] J. Godłów-Legiędź, *Współczesna ekonomia: ku nowemu paradygmatowi*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 65.
[4] B. Brożek, *Granice interpretacji*, Copernicus Center Press, Kraków 2018, s. 98-99.
[5] L. Fleck, *Powstanie i rozwój faktu naukowego: wprowadzenie do nauki o stylu myślowym i kolektywie myślowym*, Wydawnictwo Lubelskie, Lublin 1986, s. 68.

innych stylów myślowych. Mogą one posiadać nawet zbliżone pojęcia lub te same terminy, lecz ich precyzyjne definicje mogą okazać się niejednolite. To właśnie wykazuje Brożek, który zostawia miejsce na niuanse interpretacyjne poszczególnych pojęć, terminów lub nawet słów.

Ekonomia instytucjonalna właśnie ze względu na swój wielowymiarowy i pluralistyczny mechanizm poznawczy jest szczególnie obfita w przypadku przenikania się – czy też konfrontowania się – różnych kolektywów myślowych, które wymieniając się myślami, *de facto* nie do końca są w stanie wypracować jednolity aparat pojęciowy. W konsekwencji nawet tak powszechne pojęcia, jak „instytucja", są różnie definiowane, a co do ich obiektywnej natury toczą się ciągłe dyskusje[6].

Oczywiście, taki sam problem dotyczy takich pojęć, jak „system instytucjonalny", „harmonizacja instytucji" czy też „skuteczność systemu instytucjonalnego", które są różnie rozumiane, bardzo często w sposób intuicyjny lub po prostu niejawny. Tego rodzaju rozumienie niejako pozwala zapoznać czytelnika z poszczególnymi pojęciami *ad hoc*, a bazuje ono na próbie uchwycenia ulotnej natury tych pojęć. Ma ono z pewnością walory poznawcze, lecz w toku prac badawczych opartych na formach kwantyfikacyjnych wymagane jest tworzenie definicji operacyjnych. Stanowi to swoiste wyzwanie dla badaczy, którzy prócz ogólnego, czasem intuicyjnego, rozumienia tych pojęć muszą budować struktury teoretyczne o wysokim stopniu spójności logicznej. Dodatkowym utrudnieniem jest tu fakt, że w ekonomii instytucjonalnej stroni się od metod opartych na opisie językiem algebraicznym i kwantyfikacji, która może zdaniem instytucjonalistów prowadzić na manowce poznania.

Celem niniejszego tekstu jest skonstruowanie aparatu pojęciowego oraz określenie struktury zależności między poszczególnymi elementami tego aparatu. Chodzi tu dokładniej o konceptualizację aparatu pojęciowego, na który składają się „system instytucjonalny", „harmonizacja instytucji" oraz „skuteczność systemu instytucjonalnego". Przedstawione rozważania i propozycje są jedynie wstępem do debaty nad relacjami poszczególnych instytucji w ujęciu systemizmu, który do współczesnej myśli wprowadził M. Bunge[7].

System instytucjonalny

System instytucjonalny zwykł być ukazywany w dwóch kategoriach. Pierwsza dotyczy zbioru instytucji, najczęściej szeroko rozumianych, łącznie z instytucjami ujmowanymi jako organizacje, co nie jest *stricte* ujęciem należącym do ekonomii instytucjonalnej. Druga kategoria dotyczy raczej problemów organi-

[6] J. Godłów-Legiędź, *op. cit.*, s. 65.
[7] M. Bunge, *Finding philosophy in social science*, Yale University Press, New Haven 1996.

zacyjnych, w których podnosi się kwestie sposobu realizacji pewnych celów lub zadań. W zasadzie z tych dwóch podejść wyłania się idea systemu instytucjonalnego, którą można znaleźć już pośrednio w myśli Webera zajmującego się stabilnymi wzorcami postępowań z różnorodnych zakresów aktywności ludzkiej. Badając aspekty biurokracji, dotykał kwestii nie tylko samych wzorców, ale i ich form koordynacji społecznej[8]. Dokonując redukcji tej idei, zaznaczyć należy, że na system składają się *instytucje*, które wspólnie, a nie pojedynczo, tworzą ramy działań ludzkich[9]. A zatem system instytucjonalny można zdefiniować jako zbiór instytucji, które wspólnie wyznaczają pole wyborów poszczególnych aktorów działań społeczno-gospodarczych[10]. Zaproponowana tu definicja w znacznej mierze opiera się na propozycji E. Gruszewskiej, która pisze, że: „(s)ystemy instytucjonalne określają ramy działania ludzi we wszystkich przekrojach czy aspektach oddziaływania na gospodarkę"[11]. Należy tu jeszcze zauważyć, że instytucje również posiadają szereg ujęć, z których najlepiej przyjąć definicję D.C. Northa głoszącą, że instytucje są to zasady gry w społeczeństwie lub bardziej formalnie, tworzone przez człowieka ograniczenia, które kształtują ludzkie działania[12]. Przy tym instytucje mogą być formalne i nieformalne. Instytucje formalne są to reguły zapisane w dokumentach, na przykład prawnych, takich jak konstytucje, normy prawne czy prawa własności. Zwykle rozumie się je jako ograniczenia ustanowione przez władze państwowe lub inne instytucje odpowiedzialne za tworzenie prawa. Przyjmując za Northem kryterium kodyfikacji, które niejako jest wyznacznikiem formalizacji, można stwierdzić, że normami formalnymi mogą być też reguły opisane w księgach religijnych, co często umyka, ponieważ współcześnie na Zachodzie oddzielenie systemów religijnych od systemów prawnych jest powszechne. Nie zmienia to jednak faktu, że system instytucjonalny *sensu largo* zawiera zakres instytucji formalnych wykraczający poza tylko i wyłącznie normy prawne. Z kolei instytucje nieformalne to niepisane zasady i normy, które kształtują się w społeczeństwie na podstawie tradycji, zwyczajów, tabu, (jeszcze niesformalizowanej) religii oraz dziedzictwa kulturowego. Nieformalne instytucje są często przekazywane z pokolenia na pokolenie i wpływają na sposób postępowania jednostek oraz funkcjonowanie społeczeństwa jako całości.

---

[8] M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.

[9] E. Gruszewska, *Instytucje formalne i nieformalne. Skutki antynomii*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2017, nr 493, s. 39.

[10] Por. J. Sukiennik, Z. Dokurno, B. Fiedor, *System instytucjonalnej równowagi a proces zmian instytucjonalnych z perspektywy zrównoważonego rozwoju*, „Ekonomista" 2017, nr 2, s. 121–125.

[11] *Ibidem.*

[12] D.C. North, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge–New York–Port Chester–Melbourne–Sydney 1990, s. 3.

Tak zdefiniowany system instytucjonalny jest zatem bardzo rozległym bytem, którego poziom skomplikowania będzie raczej klasyfikował go do grupy systemów chaotycznych. Gdyby był to faktycznie system w pełni chaotyczny, jego rozwój byłby w zasadzie niemożliwy do przewidzenia i trudno byłoby tu mówić o stacjonarnych punktach, które można określić mianem ładu. Chaotyczność tego systemu w pewnym sensie tonuje jednak struktura dynamiki zmian, którą zaobserwował O.E. Williamson, a która związana jest z podziałem poszczególnych składowych systemu instytucjonalnego. Uczony zauważył, że instytucje nieformalne zmieniają się zdecydowanie wolniej od instytucji formalnych[13]. Chociaż należy być tu ostrożnym, gdyż Williamson nie posługiwał się kryterium kodyfikacji jako wyrazu formalizacji. Należy tu raczej założyć, że różnica między instytucjami formalnymi i nieformalnymi leży w spontaniczności tworzenia instytucji. Dla Williamsona instytucje nieformalne to głównie religie, a trudno twierdzić, że nakazy religijnie nie mają formy skodyfikowanej. Dobrym przykładem tego są chociażby nakazy i zakazy zawarte w pismach religijnych[14]. Tradycje i religie są jednak najtrwalszą formą instytucji, która w jakiś sposób rzutuje na dynamikę systemu instytucjonalnego. Mechanizm ten od zawsze był szeroko wykorzystywany przy tworzeniu struktur państwowych, kiedy wiara była podstawą wykształcania się trwałych tradycji. Z kolei dopiero struktura państwa wytwarza system prawny oparty na „monopolu do przemocy" czy też w języku bardziej naukowym – na możliwości użycia przymusu bezpośredniego.

Skuteczność systemu instytucjonalnego

Skuteczność jest pojęciem z zakresu czysto instrumentalnego nurtu w ekonomii. Dotyczy ona ogólnie relacji między celem a efektem. W ujęciu racjonalności rzeczowej dobór środków musi być adekwatny do realizowanego celu, aby ten cel mógł być zrealizowany optymalnie[15]. Tak rozumiana skuteczność nie jest możliwa do osiągnięcia, ponieważ do tego konieczna jest pełna i prawdziwa wiedza. A zatem skuteczność, którą można określić mianem „czystej" lub „doskonałej", jest z zasady niemożliwa do uzyskania. Tym samym skuteczność będzie niemożliwa do zastosowania przy wykorzystaniu koncepcji kardynalnej i należy się posiłkować koncepcją ordynalną, czyli skuteczność będzie większa lub mniejsza, w zależności od tego, jaką postać ma system instytucjonalny.

[13] O.E. Williamson, *The new institutional economics: Taking stock, looking ahead*, „Journal of Economic Literature" 2000, vol. 38, no. 3, s. 597.
[14] T. Sedláček, *Ekonomia dobra i zła: w poszukiwaniu istoty ekonomii od Gilgamesza do Wall Street*, Wydawnictwo Studio EMKA, Warszawa 2015, s. 57–106.
[15] T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robicie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków 1982, s. 123–124.

Zanim jednak będzie można przejść do prób określenia różnych poziomów skuteczności, należy określić cel i efekt, jaki jest transponowany przez system instytucjonalny. Faktycznie określenie celu i efektu, który ma być osiągnięty przy udziale systemu instytucjonalnego, określi nie tylko istotę badania systemu, ale również pozwoli na jego kształtowanie. Ponieważ system instytucjonalny jest rozległy i wieloaspektowy, zakres celów również dotyczy wielu obszarów. Koncentrując się jedynie na wymiarze gospodarczym, założyć można, że celem jest uzyskanie jakiegoś rodzaju optymalnego rozwiązania gry ekonomicznej. Jednak nawet w tym zakresie ekonomia nie jest spójna i trudno mówić o jednym celu właściwym całej nauce, która rzutuje na praktyczne rozwiązania polityki gospodarczej. Inny będzie zatem cel właściwy gospodarce socjalistycznej, a inny gospodarce opartej na paradygmacie wolnego rynku. Inny cel będzie brany pod uwagę w gospodarce zakładającej rozwój zrównoważony, a inny w gospodarce opartej na dawnych ideałach merkantylistów. Ekonomia instytucjonalna nie daje na to jednoznacznej odpowiedzi, głównie ze względu na silne związki z ujęciem normatywnym.

Ponieważ dalsze rozważania wymagają przyjęcia jakiejś perspektywy, to można posłużyć się roboczo ujęciem właściwym dla nowej ekonomii instytucjonalnej, zgodnie z którym – według E.G. Furubotna i R. Richtera – ramy neoklasycznej ekonomii zostały rozszerzone o wymiar instytucjonalny[16]. W tym stwierdzeniu zawarli oni sedno idei syntezy dwóch nurtów ekonomii, czyli ekonomii neoklasycznej oraz instytucjonalnej. Ekonomia neoklasyczna jest ekonomią rozwiązań optymalnych, a zatem i punktów równowagi. Tym samym celem jest uzyskanie rozwiązań optymalnych, czego ostateczną postacią jest równowaga ogólna wynikająca z modelu Arrowa-Debreu[17]. Model ten przestawia rozwiązanie doskonałe, niemożliwe do praktycznego zaistnienia, co jednak nie zmienia faktu, że stanowi ono punkt odniesienia dla określenia stopnia skuteczności systemu instytucjonalnego. Istotne jest, że ta konkretna skuteczność dotyczy zestawienia jej z tym konkretnym modelem. I chociaż ekonomia neoklasyczna będzie ujmowała go jako rozwiązanie doskonałe, które prowadzi do najlepszego rozwiązania w ramach teorii równowagi ogólnej, w której największa liczba potrzeb zostanie zaspokojona, przy jednoczesnej maksymalizacji użyteczności, to faktycznie takie optimum jest możliwe jedynie teoretycznie. Niemniej takie określenie celu, czyli dążenie do równowagi ogólnej oraz efektu, tj. osiągnięcia maksymalizacji użyteczności, może stanowić podstawę ordynalnej skuteczności systemu instytucjonalnego.

---

[16] E.G. Furubotn, R. Richter, *Institutions and economic theory: The contribution of the new institutional economics*, University of Michigan Press, Ann Arbor 2005, s. 505–506.

[17] K.J. Arrow, G. Debreu, *Existence of an equilibrium for a competitive economy*, „Econometrica" 1954, vol. 22, no. 3, s. 278–290.

Harmonizacja systemu instytucjonalnego

Zasadniczo harmonizacja instytucji polega na tym, że relacje między poszczególnymi instytucjami w danym systemie instytucjonalnym są ze sobą zgodne, spójne i komplementarne[18]. Biorąc pod uwagę ujęcie systemiczne, trzeba wskazać, że badanie harmonizacji wymagałoby oglądu zewnętrznego na cały system i stwierdzenia, czy kategorie zgodności, spójności i komplementarności są spełnione w zestawieniu z relacją cel–efekt, która prowadzi do przybliżenia się realnej sytuacji do optymalnego rozwiązania równowagi ogólnej.

Jak widać, określenie harmonizacji systemu instytucjonalnego wymaga badania dynamicznego. Wynika to z tego, że stabilna rzeczywistość nie pozwala w ujęciu ordynalnym na stwierdzenie poziomu harmonizacji. Nie wiadomo, czy system instytucjonalny, jako że posiada walor chaotyczności, jest w stanie wygenerować bardziej skuteczne przejście od celu do efektu, a więc czy możliwe jest takie zmodyfikowanie poszczególnych instytucji, aby w ujęciu systemicznym dawały rozwiązanie rzeczywistej równowagi bardziej zbliżone do modelu Arrowa-Debreu. Jednak jeżeli dokona się przeformułowania kierunku badania, to zamiast próbować stwierdzić, czy instytucje zachowują zgodność, spójność i komplementarność, można *ex post* stwierdzić, czy rozwiązanie modelu Arrowa-Debreu jest bardziej optymalne na skutek wprowadzenia pewnych modyfikacji w systemie instytucjonalnym. Zatem będzie to równoznaczne ze zwiększeniem stopnia harmonizacji systemu instytucjonalnego.

Podsumowanie

Celem niniejszego tekstu była próba skonstruowania aparatu pojęciowego oraz struktury zależności między pojęciami składającymi się na ten aparat. Chodziło tu o rozważenie takich pojęć, jak „system instytucjonalny", „harmonizacja instytucji" oraz „skuteczność systemu instytucjonalnego". Efektem podjętych rozważań jest model myślowy, który prowadzi od celu do efektu działań za pośrednictwem systemu instytucjonalnego.

Model ten zawiera następujące założenia. Po pierwsze, badanie skuteczności systemu instytucjonalnego wymaga przyjęcia celu. Implikuje to fakt, że cel może dotyczyć różnego rodzaju działań ludzkich, nie tylko tych z zakresu ekonomii. Po drugie, należy przyjąć, jakie efekty mają być konsekwencją przyjętego celu.

[18] S. Czetwertyński, J. Sukiennik, *Skuteczność formalnych mechanizmów ochrony systemu instytucjonalnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze" 2023, nr 18, s. 73; S. Pejovich, *The effects of the interaction of formal and informal institutions on social stability and economic development*, „Journal of Markets & Morality" 1999, vol. 2, no. 2, s. 168–170.

W prowadzonych rozważaniach skupiono się na rozwiązaniu neoklasycznym opierającym się na modelu Arrowa-Debreu. I o ile jest to właściwe dla myśli nowej ekonomii instytucjonalnej, o tyle nie musi wcale być uznane za wiążące w innych nurtach ekonomicznych lub tym bardziej w innych naukach społecznych. Po trzecie, problem harmonizacji badań można rozwiązać poprzez stwierdzenie *ex post* relacji cel–efekt, dzięki czemu unika się prób określenia trudnych do uchwycenia stanów między zgodnością, spójnością i komplementarnością poszczególnych instytucji.

Proponowany model myślowy jest mocno związany z faktem, że ujęcie systemiczne nie pozwala w sposób bezpośredni na przejście od poziomu indywidualnego do poziomu całościowego. System instytucjonalny jest tego doskonałym przykładem, ponieważ jego silna chaotyczność nie pozwala na przewidywanie, jak pojedyncza modyfikacja wpłynie na cały system. Oznacza to, że wydawać by się mogło, że zmiana spełniająca postulaty zgodności, spójności i komplementarności między instytucjami w dynamice systemu poskutkuje pogorszeniem jego skuteczności na osi cel–efekt.

Należy wyraźnie zaznaczyć, że przestawiony przez autorów model myślowy wskazuje na możliwość realizacji przez system instytucjonalny więcej niż jednej funkcji, co oznacza, że jego zdolność do wyznaczania granic wyborów jest kwestią ruchomą. To, jaki cel będzie realizowany za pomocą systemu instytucjonalnego, stanowić będzie o naturze danego społeczeństwa. Po części cel możne być wyznaczany autorytarnie, jako że autorytarna może być władza nad instytucjami formalnymi, szczególnie powstającymi na drodze legislacji prawa. Po części cel będzie formułował się historycznie w pewnym sensie w sposób spontaniczny, jako efekt silniejszego oddziaływania instytucji nieformalnych oraz instytucji formalnych zawartych w skodyfikowanych kodeksach moralnych.

W niniejszym opracowaniu pokazano możliwe kierunki badań nad skutecznością systemu instytucjonalnego opartą na harmonizacji instytucji w nim zawartych. *De facto* ukazano poniekąd, jak trudno badać system tak rozległy i chaotyczny, który wymaga oglądu systemicznego. Pewną nadzieję daje tu modelowanie ekonometryczne, szczególnie w ujęciu teorii równowagi ogólnej, która z powodzeniem może być stosowana do wyznaczania rozwiązań optymalnych. Niemniej zawsze są to jedynie uproszczenia rzeczywistości, które nawet w badaniach *ex post* mogą nie ujawnić niezamierzonych skutków racjonalnych działań.

Bibliografia

Brożek B., *Granice interpretacji*, Copernicus Center Press, Kraków 2018.

Bunge M., *Finding philosophy in social science*, Yale University Press, New Haven 1996.

Czetwertyński S., Sukiennik J., *Skuteczność formalnych mechanizmów ochrony systemu instytucjonalnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze" 2023, nr 18, s. 70–85.

Fleck L., *Powstanie i rozwój faktu naukowego: wprowadzenie do nauki o stylu myślowym i kolektywie myślowym*, Wydawnictwo Lubelskie, Lublin 1986.

Furubotn E.G., Richter R., *Institutions and economic theory: The contribution of the new institutional economics*, University of Michigan Press, Ann Arbor, MI 2005.

Godłów-Legiędź J., *Współczesna ekonomia: ku nowemu paradygmatowi*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.

Gruszewska E., *Instytucje formalne i nieformalne. Skutki antynomii*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2017, nr 493, s. 36–50.

Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robicie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków 1982.

North D.C., *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge–New York–Port Chester–Melbourne–Sydney 1990.

Pejovich S., *The effects of the interaction of formal and informal institutions on social stability and economic development*, „Journal of Markets & Morality" 1999, vol. 2, no. 2, s. 164–181.

Sedláček T., *Ekonomia dobra i zła: w poszukiwaniu istoty ekonomii od Gilgamesza do Wall Street*, Wydawnictwo Studio EMKA, Warszawa 2015.

Sukiennik J., Dokurno Z., Fiedor B., *System instytucjonalnej równowagi a proces zmian instytucjonalnych z perspektywy zrównoważonego rozwoju*, „Ekonomista" 2017, nr 2, s. 121–143.

Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.

Williamson O. E., *The new institutional economics: Taking stock, looking ahead*, „Journal of Economic Literature" 2000, vol. 38, no. 3, s. 595–613.

Streszczenie: *W opracowanie podjęto próbę skonstruowania aparatu pojęciowego oraz struktury zależności między poszczególnymi pojęciami, które stanowią „system instytucjonalnym", „harmonizacja instytucji" oraz „skuteczność systemu instytucjonalnego". Aparat pojęciowy ekonomii instytucjonalnej jest złożony i różnorodny ze względu na pluralizm pojęciowy tej dziedziny. Istnieje wiele różnych nurtów i doktryn w ramach ekonomii instytucjonalnej, co prowadzi do różnych interpretacji pojęć. Konsekwencją rozważań jest stworzenie modelu myślowego będącego propozycją ujęcia ordynalnej skuteczności wynikającej z harmonizacji instytucji. W tekście zaproponowano odwrócenie tradycyjnej ścieżki badawczej nad harmonizacją. Zamiast określania zgodności, spójności i komplementarności wzajemnych instytucji w ramach systemu instytucjonalnego, zaproponowano badanie relacji cel–efekt i uznanie poziomu harmonizacji jako pozytywnie skorelowanego z wynikiem skuteczności tej relacji.*

Słowa kluczowe: system instytucjonalny, skuteczność, ekonomia instytucjonalna

The Importance of Institutional Harmonization in the Context of the Effectiveness of the Institutional System

Abstract: *This chapter attempts to construct a conceptual framework and present the structure of relationships between various terms, namely "institutional system," "institutional harmonization," and "effectiveness of the institutional system." The conceptual apparatus of institutional economics is complex and diverse due to the terminological pluralism in this field. There are many different currents and concepts within institutional economics, leading to various interpretations of these terms. The consequence of our considerations is the creation of a conceptual model that proposes an ordinal approach to understanding the effectiveness resulting from the harmonization of institutions. The chapter suggests a reversal of the traditional research path on harmonization. Instead of assessing the compatibility, coherence, and complementarity of mutual institutions within the institutional system, an approach focusing on the examination of goal/effect relationships is adopted, recognizing the level of harmonization as positively correlated with the effectiveness of this relationship.*

Keywords: institutional system, effectiveness, institutional economics

Lech Kurowski[1], Piotr Szymaniec[2]

2

Problemy praktyczne realizacji prawa do mieszkania w Polsce

Wprowadzenie

Problem braku mieszkań jest powszechny i dotyczy wszystkich państw. W jednych jest ogólnie zauważany, w innych pojawia się tylko lokalnie. Może się on uwidaczniać w postaci bardzo wysokich czynszów, na które nie może sobie pozwolić większość osób pracujących w danej miejscowości. Zatem sektor publiczny musi podejmować odpowiednie kroki w celu zapewnienia dostępności mieszkań dla osób niezbędnych do funkcjonowania lokalnej gospodarki. W Polsce zagadnienie braku mieszkań jest tematem aktualnym przynajmniej od czasów zniszczeń drugiej wojny światowej aż do dzisiaj. W okresie gospodarki centralnie planowanej państwo i jego organy bezpośrednio zaangażowane były w budownictwo mieszkaniowe. Jednakże mimo nawet rekordowo dużej liczby mieszkań oddawanych do użytku w latach 70. (przeszło 280 tys. w 1978 r.) nie udało się zapewnić wszystkim potrzebującym odpowiednich mieszkań, a państwo delegowało zadania z tego zakresu na inne podmioty, w tym na spółdzielnie mieszkaniowe, które – jak się okazało już w połowie lat 60. – często stawały się biurokratycznymi molochami, w sposobie działania bardzo odległymi od międzywojennych wzorców spółdzielczości[3]. W okresie transformacji systemowej

[1] Dr hab., prof. uczelni, Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa, ORCID: 0000-0002-3667-3974, e-mail: lkurowski@wp.pl.
[2] Dr hab., prof. uczelni, Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa, ORCID: 0000-0002-5415-9215, e-mail: pszymaniec@ans.edu.pl.
[3] Na temat budownictwa mieszkaniowego w PRL – zob.: A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1987, zwłaszcza rozdział V; E. Ochendowski, *Prawo mieszkaniowe i polityka mieszkaniowa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika,

państwo wycofało się z bezpośredniego uczestnictwa w budownictwie mieszkaniowym, które odtąd miało być realizowane przez podmioty prywatne.

Polityka mieszkaniowa jest tematem często podejmowanym w polskiej literaturze przedmiotu i w publicystyce. Jednakże dominują w niej publikacje, w których analizowano realizowane od lat 90. programy i instrumenty wspierające prywatne budownictwo mieszkaniowe[4], natomiast brakuje prac pokazujących możliwości urzeczywistnienia prawa do mieszkania, które są alternatywne do dotychczas wykorzystywanych w Polsce[5]. Celem badawczym niniejszej pracy jest analiza możliwości i uwarunkowań zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych za pomocą zasobu mieszkań na wynajem. Hipoteza, którą autorzy poddają weryfikacji, wskazuje, że na gruncie polskich regulacji prawnych najem lokali mieszkaniowych nie jest traktowany jako istotny sposób permanentnego zaspokajania

Toruń 1980; A. Fermus-Bobowiec, *Prawne instrumenty polityki mieszkaniowej w Polsce w latach 1944–1956*, „Miscellanea Historico-Iuridica" 2019, t. XVIII, z. 2, s. 241–266; D. Jarosz, *Mieszkanie się należy. Studium z peerelowskich praktyk społecznych*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010, rozdział IV; D. Jarosz, *Polaków drogi do własnego mieszkania w latach osiemdziesiątych XX w.*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych" 2007, t. LXVII, s. 73–100; M. Jarmuż, D. Jarosz, *Housing demand in the Polish Peoples' Republic*, „Studia Historiae Oeconomicae" 2013, vol. 31, nr 1, s. 57–68; S. Ciok, D. Ilnicki, *Przestrzenne i czasowe zróżnicowanie budownictwa mieszkaniowego w Polsce*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN" 2018, vol. 183, s. 334–335; W. Nieciuński, *Czterdzieści pięć i dziewięć lat polityki mieszkaniowej w Polsce*, [w:] L. Frąckiewicz (red.), *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2005, s. 113–121; J. Zapart, *Polityka mieszkaniowa w Polsce. Zarys przemian*, Wydanictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 1999, s. 28–45. Na temat spółdzielni mieszkaniowych i ich obrazu – zob. M.J. Jarmuż, *Problemy mieszkaniowe w Polsce w latach siedemdziesiątych XX wieku w świetle dokumentów osobistych*, Instytut Historii PAN, Warszawa 2020, s. 78–82; K. Madej, *Przeobrażenia struktur i zadań spółdzielczości mieszkaniowej w latach 1956–1965*, „Przegląd Historyczny" 2000, t. 91, z. 2, s. 247–265.

[4] Z nowszych publikacji należy przywołać: A. Szelągowska, *Wyzwania współczesnej polskiej polityki mieszkaniowej*, „Studia BAS" 2021, nr 2 (66), s. 9–33 (jest to rzetelne opracowanie na temat zmian polityki mieszkaniowej dokonanych po 2015 r.); K. Nowak, *Krajowy i lokalny wymiar polityki mieszkaniowej*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków–Gdańsk 2021; M. Cesarski, *Sytuacja i polityka mieszkaniowa w Polsce – miejsce sektora publicznego w latach 2002––2011*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace" 2015, nr 2, s. 205–227; A. Kubów, *Zmiany w polityce mieszkaniowej w Polsce – wybrane problemy*, „Nauki Społeczne. Social Sciences" 2012, nr 1(5), 40–53; K. Burak, D. Grodzka, *Rola gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych*, [w:] E. Karpowicz (red.), *Studia BAS. Polityka mieszkaniowa*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa 2007, s. 49–54; H. Augustyniak, J. Łaszek, K. Olszewski, M. Widłak, *Polityka mieszkaniowa i otoczenie regulacyjne sektora mieszkaniowego*, „Bank i Kredyt" 2013, nr 4 (53), s. 100–123; M. Bryx, I. Rudzka, *Alternatywny model kredytowania hipotecznego na cele mieszkaniowe*, Fundacja Warszawski Instytut Bankowości, Warszawa 2020.

[5] Dla polskiej literatury charakterystyczne jest stanowisko, które Marek Bryx rozwija w swojej najnowszej monografii. Badacz ten podaje argumenty mające przemawiać za modelem polityki mieszkaniowej opierającym się na nabywaniu własności mieszkań. Zob. M. Bryx, *Mieszkanie dostępne w zrównoważonym mieście*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2021, s. 31–34.

potrzeb mieszkaniowych. W tekście wskazano rozwiązania instytucjonalne funkcjonujące w innych systemach prawnych, które mogłyby być – choćby w części – wzorcem dla polskiego ustawodawcy.

Prawo do mieszkania

Przyjmując znaną klasyfikację praw człowieka Karela Vašáka, prawo do odpowiedniego mieszkania (*right to adequate housing*) należy zakwalifikować do II generacji tych praw, łączącej się ideowo z myślą lewicową[6]. Wspomniane zostało ono już w art. 25 Powszechnej deklaracji praw człowieka przyjętej w Paryżu 10 grudnia 1948 r., w której mówi się o prawie każdej osoby „do poziomu życia (*right to a standard of living*) odpowiadającego potrzebom zdrowia i dobrobytu jej samej i jej rodziny, włączając wyżywienie, ubranie, mieszkanie (*housing*), opiekę medyczną i niezbędne świadczenia społeczne"[7]. Deklaracja jest swoistym programem, który jednak nie ma znaczenia ściśle normatywnego.

Prawo do mieszkania uzyskało podstawę normatywną na poziomie systemu prawnego ONZ wraz z wejściem w życie Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, przyjętego w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r.[8] Artykuł 11 ust. 1 zdanie pierwsze powtarza sformułowanie z art. 25 Powszechnej deklaracji dotyczące prawa do odpowiedniego standardu życia, do którego przynależy zapewnienie wyżywienia, odzieży i mieszkania, a także wskazuje na prawo do „stałego polepszania warunków bytowych" (*to the continuous improvement of living conditions*). Przy tym każde z państw – stron – zobowiązało się do podejmowania kroków zmierzających do pełnej realizacji praw określonych w Pakcie przy maksymalnym wykorzystaniu dostępnych mu środków (art. 2 ust. 1), a więc proporcjonalnie do poziomu rozwoju gospodarczego i posiadanych zasobów. Realizacja tego prawa będzie zatem odmienna w państwach o różnych systemach gospodarczych, jak również w państwach rozwiniętych i tzw. rozwijających się. Z tego względu według Komitetu Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych ONZ prawo do mieszkania powinno być rozumiane wąsko – jako prawo do miejsca (przestrzeni) odpowiadającego przyrodzonej godności człowieka, gdzie można żyć w pokoju i bezpieczeństwie. Bliższą

[6] M. Nowak, *Trzy generacje praw człowieka, ich znaczenie w świetle przesłanek ideowych i historycznych oraz w świetle ich genezy*, [w:] B. Banaszak (red.), *Prawa człowieka – geneza, koncepcje, ochrona*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1993, s. 106; K. Vasak, *A 30-years struggle. The sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights*, „UNESCO Courier", 1977, vol. 30, no. 11, s. 29–32.

[7] Tłumaczenie z: *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*, https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html (30.12.2023).

[8] Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 169.

charakterystykę tego prawa Komitet podał w uwagach ogólnych nr 4 z 1991 r. dotyczących prawa do mieszkania i ogólnych uwagach nr 7 z 1997 r. na temat przymusowych wysiedleń. Zdaniem tego organu prawo to implikuje ochronę przed arbitralnym zniszczeniem domu i przymusowym wysiedleniem, arbitralną ingerencją w prywatność w swoim domu (miejscu zamieszkania), a także możliwość zadecydowania o swoim miejscu życia. Komitet wskazał również minimalne standardy, jakie ma spełniać miejsce zamieszkania. Otóż ma ono mieć przynajmniej dach i cztery ściany (materiały, z których są zbudowane, mogą zależeć od miejscowych warunków klimatycznych), zapewniać ochronę przed zimnem, wiatrem i deszczem, być wyposażone w dostęp do wody pitnej i światła, urządzenia sanitarne, a także dawać możliwość gotowania posiłków. Miejsce to nie może powodować zagrożeń dla zdrowia mieszkańców. Pod względem lokalizacji (*location*) mieszkanie nie może być uznane za odpowiednie, jeśli – np. w przypadku przesiedleń – odcina od dostępu do rynku pracy, opieki zdrowotnej czy szkolnictwa. Z kolei pod względem dostępności finansowej (*affordability*) nie będzie ono odpowiednie, jeśli jego koszty są takie, że uniemożliwiają korzystanie z innych praw człowieka. Komitet zwrócił też uwagę na kwestię bezpieczeństwa najemców jako elementu prawa do mieszkania[9].

W systemie prawnym Rady Europy obowiązuje Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie 18 października 1961 r.[10] W jej art. 16 strony zobowiązały się do zapewnienia mieszkań rodzinnych (*provision of family housing*)[11], a w art. 4 ust. 2 Protokołu dodatkowego z 5 maja 1988 r. wskazano na zapewnienie osobom w podeszłym wieku „mieszkań dostosowanych do ich potrzeb i ich stanu zdrowia". Europejska Karta Społeczna w stopniu marginalnym odnosi się do prawa do mieszkania.

W polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. w części odnoszącej się do wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych znalazł się przepis art. 75 ust. 1 nakładający na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej „zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli", a w szczególności przeciwdziałania bezdomności, wspierania rozwoju budownictwa socjalnego, a także popierania działań obywateli „zmierzających do uzyskania własnego mieszka-

[9] *The right to adequate housing*, UN Habitat – Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Geneva, s. 3–6, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf (30.12.2023).

[10] Dz.U. z 1999 r., nr 8, poz. 67.

[11] W wersji ogłoszonej w „Dzienniku Ustaw" tę część przepisu przetłumaczono nieadekwatnie, jako „zachęcanie do budowania mieszkań dostosowanych do potrzeb rodziny". Co ciekawe, na stronie Internetowego Systemu Aktów Prawnych umieszczono także – bez żadnego komentarza – wersję tego aktu w tłumaczeniu odbiegającym od opublikowanego w „Dzienniku Ustaw", por. https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19990080067/T/D19990067L.pdf (30.12.2023).

nia". Przepis ten – choć zamieszczony został w rozdziale II Konstytucji RP w części poświęconej wolnościom i prawom ekonomicznym, socjalnym i kulturalnym – nie zawiera jednak żadnego prawa podmiotowego, a jedynie adresowaną do władz publicznych normę programową, tzn. z przepisu tego nie wynika żadne roszczenie w stosunku do władz publicznych, a jedynie cele, które mają te władze realizować w sposób najbardziej optymalny[12]. Jednakże Trybunał Konstytucyjny, łącznie stosując art. 75 i art. 76 Konstytucji[13], wyprowadził z nich w wyroku z 17 maja 2006 r. nakaz kierowany do władz publicznych prowadzenia działań zapewniających trwałość stosunku prawnego będącego podstawą korzystania z lokalu mieszkaniowego, jak też ochronę przed ponoszeniem wygórowanych opłat za to korzystanie[14]. Należy jeszcze dodać, że zawarte w art. 75 Konstytucji pojęcie „własne mieszkanie" Trybunał Konstytucyjny interpretuje szeroko, rozumiejąc przez nie lokal mieszkaniowy, do którego zajmowania określona osoba nabyła uprawnienie odznaczające się trwałością pod względem czasowym, a zarazem w sposób realny chronione prawnie[15]. Własne mieszkanie nie oznacza zatem wyłącznie własności lokalu bądź innego prawa rzeczowego do lokalu, ale może również oznaczać uprawnienia do lokalu wynikające z trwałego w czasie najmu[16].

---

[12] Zob. P. Mikłaszewicz, *Komentarz do art. 75*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1–86*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 1711–1715. Przepis ten wskazuje na obywateli, ale – jak podaje się w piśmiennictwie – uznaje się, że obowiązek w nim wskazany odnosi się w pewnym zakresie do cudzoziemców, ponieważ unormowane w nim wskazane służy ochronie godności człowieka, która zgodnie z art. 30 Konstytucji jest konceptualną podstawą konstytucyjnych praw i wolności. Na temat powiązania zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych z godnością człowieka zob. L. Garlicki, *Artykuł 75*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 3–4.

[13] Przepis ten ustanawia kierowany do władz publicznych nakaz ochrony „konsumentów, użytkowników i najemców" m.in. przed „przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi". Przy tym „konsumenci", „użytkownicy" i „najemcy" to autonomiczne pojęcia konstytucyjne, wobec czego nie można dokonywać ich wykładni wyłącznie przez pryzmat uregulowań ustawowych. Stąd też Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepis ten obejmuje również członków spółdzielni mieszkaniowych, nakładając obowiązek przyznania im ochrony – jako stronie słabszej stosunku prawnego; zob. wyroki TK: z 20 kwietnia 2005 r., sygn. akt: K 42/02, oraz z 15 lipca 2009 r., sygn. akt: K 64/07. Według Trybunału przepis ten jest podstawą określenia sankcji wobec sprawców takich praktyk, choć sam w sobie nie daje możliwości przyznania jakichś korzyści pokrzywdzonym tymi praktykami; zob. Wyrok TK z 17 maja 2006 r., sygn. akt: K 33/05, pkt III.3.

[14] Wyrok TK z 17 maja 2006 r., sygn. akt: K 33/05; P. Mikłaszewicz, *op. cit.*, s. 1711. W doktrynie niekiedy formułowane są tezy o „konstytucjonalizacji prawa do mieszkania" (zob. M. Bednarek, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 231–254), choć wydają się one nieco na wyrost.

[15] Zob. wyroki TK: z 20 kwietnia 2005 r., sygn. akt: K 42/02, oraz z 5 września 2006 r., sygn. akt: K 51/05.

[16] Por. też: L. Garlicki, *op. cit.*, s. 3.

Kontekst polityki mieszkaniowej w Polsce: możliwości lepszego wykorzystania zasobu mieszkań

Od ponad 30 lat w Polsce próbuje się znaleźć najlepsze rozwiązanie problemu zapewnienia prawa do mieszkania w istniejących warunkach instytucjonalnych, przy czym odnotować należy rosnącą zamożność społeczeństwa. Sposobów na to jest wiele, ale żaden nie jest idealny. Jedne są łatwiejsze do realizacji i mniej kosztowne, inne, takie jak prawo do mieszkania, o którym często mówi się w Polsce, jest trudne do realizacji w krótkim czy nawet średnim okresie. Budowa odpowiedniej liczby mieszkań spełniających standardy odpowiadające poziomowi rozwoju kraju jest bardzo kosztowna i może się odbywać na różne sposoby. Nawet gdyby rząd podjął taki program budowy, nie zakończyłoby to sporów o sprawiedliwość późniejszego podziału tych mieszkań[17].

Obecnie społeczeństwo polskie, tak jak ma to miejsce w państwach rozwiniętych, staje się coraz bardziej mobilne. Dlatego wyludniają się niektóre miejscowości i regiony (do niedawna przykładem tego trendu był Wałbrzych i cała południowa część Dolnego Śląska[18]). Dynamiczne osoby poszukują pracy w dużych ośrodkach miejskich, gdzie są lepsze zarobki i łatwiej znaleźć pracę. Doświadczenia z czasu epidemii COVID pokazały, że możliwa jest praca zdalna, z której korzysta coraz większa liczba przedsiębiorstw. Pracownik wykonujący pracę zdalnie nie musi codziennie dojeżdżać do pracy, zatem nie ma potrzeby zakwaterowania w miejscu zatrudnienia. Otwiera to możliwości wykorzystania opuszczonych lokali w miejscowościach dotychczas wyludniających się. W konsekwencji może się zmniejszyć presja na poszukiwanie nowych mieszkań w metropoliach i nastąpić spadek wysokości czynszów i cen mieszkań. Ponadto lepsza infrastruktura transportowa (transport publiczny) zmniejszy presję na rynku mieszkaniowym przez pełniejsze wykorzystanie zasobu mieszkaniowego w wyludniających się obecnie okolicach wielkich miast pełniących funkcję – by użyć

[17] Na temat kontrowersji wokół sprawiedliwości dystrybucyjnej i jej powiązania z określonymi doktrynami społecznymi – zob. A. Sen, *The idea of justice*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts 2009, s. 10–27, *passim*; T. Kowalik, *Sprawiedliwość dystrybutywna jako wyzwanie transformacyjne*, [w:] G.W. Kołodko (red.), *Rozwój polskiej gospodarki; perspektywy i uwarunkowania*, WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2002, s. 129–154; B. Szopa, *Kontrowersje wokół problemów podziału*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2005, t. LXVII, z. 4, s. 239–252.

[18] W roku 1989 r. Wałbrzych miał 141 tys. mieszkańców, natomiast w połowie roku 2023 r. oficjalnie liczba ludności miasta wynosiła 101 tys. Zob. *Wałbrzych w statystyce*, https://um.walbrzych.pl/pl/page/walbrzych-w-statystyce-0 (20.12.2023). Podobne zjawisko występowało w Jeleniej Górze – w 1995 r. miasto zamieszkiwało 93 tys. osób, w 2013 r. – prawie 82 tys., a w 2022 r. – 75 tys.; zob. M. Maciejuk, *Suburbanizacja miast średniej wielkości w Polsce na przykładzie regionu jeleniogórskiego w latach 1995–2013*, „Studia Miejskie" 2015, t. 20, s. 146; *Ludność Jeleniej Góry*, https://stat.jeleniagora.pl/statobr_A.htm (20.12.2023).

określenia Françoisa Perroux – biegunów wzrostu[19]. Dobra infrastruktura transportowa może także znacząco zmniejszyć koszty społeczne związane z wydłużonym czasem dojazdu do pracy czy na inne zajęcia, np. szkolne.

Obserwowane na rynku braki mieszkań są zjawiskiem lokalnym. Prowadzone w skali kraju obliczenia, które polegają na dodawaniu do siebie pustych, niezajętych mieszkań do brakujących i robieniu w ten sposób bilansu pokazującego skalę braku mieszkań, nie przynoszą istotnych informacji o tym problemie[20]. Na popyt na mieszkania składa się liczba osób poszukujących zarówno samodzielnego mieszkania, jak i możliwości poprawienia sytuacji mieszkaniowej ze względu na powiększenie się rodziny, zmianę miejsca pracy czy placówki edukacyjnej dla dzieci.

Ocena proponowanych przez państwo rozwiązań zaspokojenia popytu na mieszkanie będzie przeprowadzona z punktu widzenia realizacji interesów stron i odczuwalnej sprawiedliwości społecznej danego rozwiązania. Spośród wszystkich dostępnych możliwości „zdobycia" nowego mieszkania poszukujący będą wybierać wariant, który jest dla nich najbardziej korzystny przy ich obiektywnych ograniczeniach budżetowych. Rząd (państwo), będący gwarantem prawa do mieszkania, może w różny sposób motywować poszukujących do wyboru metody zapewnienia sobie mieszkania lub bezpośrednio finansowo angażować się w budownictwo mieszkaniowe. To ostatnie rozwiązanie wydaje się z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej najmniej korzystne ze względu na odczuwalną niesprawiedliwość większości tych, którzy takiego mieszkania potrzebują, ale go nie otrzymają, oraz tych, którzy już byli zmuszeni do zapłaty za własne lokum.

Zwiększenie podaży mieszkań na rynku może się odbywać dwoma sposobami. Pierwszy stanowi lepsze wykorzystanie istniejących, lecz niezamieszkanych nieruchomości. Jest to rozwiązanie przynoszące wyniki w krótkim czasie przy względnie niewysokich kosztach. Zakres tego rozwiązania jest uwarunkowany lepszym wykorzystaniem istniejącej infrastruktury transportowej i wprowadzeniem odpowiednich regulacji zabezpieczających interesy stron (wynajmujący–

[19] Gdyby np. podróż pociągiem z Wrocławia do Wałbrzycha trwała 40 minut, a połączenia byłyby dostępne co godzinę aż do późnego wieczoru, zmniejszyłoby to presję na poszukiwanie mieszkań we Wrocławiu.

[20] GUS obliczył, że w 2019 r. nadwyżka zasobów mieszkaniowych (mierzonych liczbą wszystkich istniejących lokali mieszkaniowych) nad liczbą gospodarstw domowych wynosiła 424 tys. mieszkań, a pustostanami było 54 tys. lokali mieszkaniowych; zob. Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna w 2019 r.*, Warszawa 2020, s. 10. Jednocześnie Ministerstwo Rozwoju wskazywało, że w tym samym roku deficyt mieszkaniowy wynosił 641 tys. mieszkań, a więc ok. 4,5% gospodarstw domowych nie miało do dyspozycji samodzielnego lokalu mieszkaniowego. Poza tym odsetek osób w wieku od 25 do 34 lat zamieszkujących razem z rodzicami wynosił 45,1%; zob. A. Szelągowska, *op. cit.*, s. 16–18.

najemcy). Drugim – podstawowym – sposobem zwiększenia podaży są oczywiście inwestycje w budowę domów i mieszkań. Stosowane od 30 lat rozwiązania nie dają zadowalających efektów mierzonych liczbą mieszkań wybudowanych w kraju. Niezaspokojony popyt na lokale mieszkalne prowadzi do wzrostu cen zarówno mieszkań, jak i czynszów, co wynika nie tylko ze wzrostu kosztów inwestycji (inflacja), ale też w dużej mierze z faktycznego niedoboru podaży w stosunku do zjawisk gospodarczych i migracji młodych ludzi do centrów oferujących atrakcyjne miejsca pracy.

Polityka państwa

Transformacja systemowa i powszechne procesy prywatyzacji z nią związane doprowadziły do prywatyzacji substancji mieszkaniowej. Dotychczasowi lokatorzy uzyskali możliwość kupowania zajmowanych przez siebie lokali za ułamek jego ceny na wolnym rynku. Równocześnie instytucje finansowe wspierane przez państwo stworzyły możliwości zaciągania kredytów hipotecznych na zakup nowych mieszkań budowanych przez firmy deweloperskie według niepisanej zasady wyznawanej przez polityków: „każdy powinien coś posiadać". Przy braku kapitału na rynku i niekorzystnym dla kredytobiorców sposobie oferowania kredytów przez banki doprowadziło to do dużego zadłużenia długoterminowego znacznej części społeczeństwa.

W mieszkaniowe procesy inwestycyjne zaangażowane są różne grupy ludności i instytucje. Osoby indywidualne są tutaj inwestorami, rzadziej budującymi własne domy, najczęściej – kupującymi mieszkania od deweloperów (stanowiących odrębną od inwestorów grupę)[21]. Celem inwestora (kupującego mieszkanie) jest zapewnienie sobie korzyści w postaci pewności dysponowania tym mieszkaniem w przyszłości i często ponoszenia niższych wydatków miesięcznych niż czynsz, który musiałby on płacić, wynajmując mieszkanie na rynku. Każda inwestycja ma dwie strony – z jednej jest koszt inwestycji, który jest równoważony oczekiwanymi przyszłymi korzyściami (powinny być wyższe niż ponoszony dzisiejszy koszt). Z drugiej zaś strony każda inwestycja jest związana z ryzykiem: zaciągający kredyt hipoteczny musi się liczyć z tym, że może stracić pracę, nie być w stanie regulować rat kredytu i być zmuszonym do zmiany miejsca zamieszkania.

Inwestor przy braku środków własnych musi mieć kontakt z instytucjami finansowymi udzielającymi kredytów hipotecznych. Banki dbają o bezpie-

[21] Deweloper także może być inwestorem, kiedy inwestuje własne środki, ale w jego przypadku zwrot inwestycji następuje po bardzo krótkim czasie. W procesie budowy i sprzedaży mieszkań przypomina raczej producenta samochodów oferującego swój produkt na rynku niż inwestora. W praktyce deweloperskiej zdarza się, że kupujący mieszkanie wpłaca swoje środki bardzo często wówczas, kiedy budowa jeszcze trwa, co finansuje sam proces budowy bez zaangażowania środków dewelopera.

czeństwo udzielanych kredytów, ponieważ oznacza ono także bezpieczeństwo depozytów ich klientów. W kontaktach banków z klientami występuje zjawisko asymetrii informacji. Banki znają doskonale działanie rynków finansowych, lecz takich informacji nie ma większość kredytobiorców. Przyjęte przez polskie banki zasady udzielania kredytów o zmiennej stopie oprocentowania[22], a także kredytów w walutach zagranicznych zachęciły inwestorów, a w tym przypadku osoby ubiegające się o kredyty hipoteczne (spłacane przez okres 20-30 lat), do zaciągania kredytów, które początkowo gwarantowały niższą ratę w porównaniu z ratami kredytów w polskiej walucie i przy stałej stopie oprocentowania. Banki w ten sposób nie ponosiły żadnego ryzyka kursowego i ryzyka związanego z inflacją (za którą podążają stopy procentowe). Całe ryzyko związane z kredytem przenoszone było na kredytobiorców, zwykle słabych finansowo.

Kryzys finansowy w gospodarce światowej, który rozpoczął się w 2008 r.[23], wyraźnie pokazał, że polska polityka państwa, promująca własność mieszkań finansowanych głównie kredytem, przy braku kapitału własnego kredytobior-

[22] Kredyty o zmiennej stopie oprocentowania rozpowszechniły się szczególnie w państwach postkomunistycznych. W Europie Zachodniej nie zdobyły one szczególnej popularności. We Francji ich udział w ogólnej liczbie nowo zawartych kredytów w 2022 r. wynosił 5%, w Belgii – 8%, a w Irlandii – około 15%. Średnie oprocentowanie kredytów hipotecznych we wrześniu 2022 r. w Polsce wynosiło 9,07%, a więc więcej niż w USA, wobec czego należy je uznać za najwyższe w Europie. Zob. K. Dygaszewicz, *Oprocentowanie kredytów hipotecznych w Europie*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2022, s. 11–13.

[23] W USA przyczyną kryzysu było udzielanie przez banki kredytów hipotecznych zabezpieczonych domami osobom, które nie miały wystarczającej zdolności kredytowej. Zmiany warunków rynkowych doprowadziły do spadku wartości nieruchomości poniżej wysokości hipoteki. W takiej sytuacji banki mogły się domagać (co też robiły) natychmiastowego uzupełnienia zabezpieczenia kredytu do pełnej wysokości zadłużenia (*margin call*). Zob. B.A. Wigmore, *The financial crisis of 2008. A history of US financial markets 2000–2012*, Cambridge University Press, Cambridge – New York 2021, s. 223–240; J.R. Barth i in., *The rise and fall of U.S. Mortgage and credit markets. A comprehensive analysis of the market meltdown*, Wiley, Hoboken NJ 2009, s. 41–100. W Polsce w tym samym czasie zmiana warunków rynkowych doprowadziła do wzrostu stopy procentowej. W wyniku tego, przy dominującym zmiennym oprocentowaniu kredytu, wzrosły raty jego obsługi. Ponadto dodatkowo w przypadku kredytów walutach zagranicznych zmiana kursu walutowego doprowadziła do znacznego wzrostu długu do spłacenia mierzonego w złotówkach. Obu przypadkach kredytobiorcy musieli dodatkowo zapłacić: jednorazowo (w USA) na skutek spadku wartości przedmiotu, na który wzięty był kredyt lub w postaci zwiększonych rat obsługi (w Polsce), ponieważ wzrósł dług mierzony w walucie krajowej (i lub stopa procentowa). Konieczność wyrównania zabezpieczenia do rynkowej wartości nieruchomości w USA przy słabej sytuacji finansowej większości kredytobiorców doprowadziła do utraty domów/mieszkań przez tysiące kredytobiorców. Rząd w celu uniknięcia bankructwa banków w zdecydował o ich wsparciu finansowym. W Polsce banki nie wymagały wsparcia, cały ciężar skutków kryzysu został przeniesiony na kredytobiorców i na rządy, które raczej starają się dawać dobre rady i wsparcie psychologiczne osobom zadłużonym. Problem nie został rozwiązany do dziś (2023), brakuje również wniosków dla kształtu kredytów hipotecznych w przyszłości.

ców, nie przyniosła dobrych wyników. Władze publiczne w naszym kraju zostały zmuszone do różnych form interwencji w obronie kredytobiorców kosztem sektora bankowego.

Jednostki samorządu terytorialnego dysponujące mieszkaniami na wynajem

Po dosyć chaotycznie i niezbyt konsekwentnie przeprowadzonych procesach prywatyzacji domów i mieszkań w ostatnich 30 latach[24] samorządy nadal administrują sporą liczbą mieszkań zajmowanych przez osoby (lub ich spadkobierców), które kiedyś otrzymały tzw. przydziały kwaterunkowe na te mieszkania. Czynsze płacone przez lokatorów takich mieszkań są niższe od czynszów wynajmu mieszkań na wolnym rynku. Z tego względu ich lokatorzy niechętnie opuszczają takie lokale, szczególnie gdy ich metraż, liczony na głowę lokatora, jest większy od przeciętnego. Niskie czynsze nie pozwalają właścicielowi – w tym wypadku gminie – na odpowiednie utrzymywanie substancji mieszkaniowej i stąd próby przenoszenia obowiązku utrzymania i bieżących remontów na lokatorów. Ta sytuacja powoduje, że lokatorzy są w małym stopniu zainteresowani nabyciem prawa własności takich mieszkań, nawet za ułamek ich szacowanej wartości rynkowej, co prowadzi do degradacji komunalnego majątku mieszkaniowego. W skrajnych sytuacjach lokatorzy sami opróżniają takie mieszkania i pozostawiają je do dyspozycji właściciela, który po remoncie może je przeznaczyć, zgodnie z obowiązkami nałożonymi na gminy przez przepisy ustawowe, na zakwaterowanie osób potrzebujących pomocy, zwykle umieszczanych na tzw. listach kolejkowych.

O ile realizacja polityki społecznej na rzecz mniej zamożnych jest w pełni uzasadniona, o tyle brak kryteriów dochodowych dotyczących zajmowania mieszkań komunalnych o stałej wysokości czynszów uniemożliwia racjonalną politykę przydziału mieszkań. Często osoby o wysokich dochodach zajmują mieszkania, które mogłyby być przeznaczone dla potrzebujących. Od osób zamożniejszych można byłoby wymagać czynszów na poziomie zbliżonym do rynkowego (w danej okolicy). Takie rozwiązanie stanowiłoby zachętę do ewentualnej zamiany mieszkania na lepiej zaspokajające oczekiwania osób zajmujących takie lokale. Bardziej sprawiedliwa polityka dysponowania komunalnym majątkiem mieszkaniowym mogłaby sprzyjać lepszym nim zarządzaniem (przede wszystkim pozwoliłaby na generowanie środków publicznych przeznaczonych na utrzymanie tego majątku, a także przeznaczenie części z nich na budowę nowych mieszkań na wynajem).

[24] Na temat przejęcia przez gminy własności mieszkań zakładowych należących wcześniej do przedsiębiorstw państwowych – zob. J. Jacyszyn, *Znowelizowana ustawa*, „Rejent" 1997, r. 7, nr 3 (71), s. 37–43.

Jednostki sektora prywatnego i ich oferta mieszkań na wynajem

Do grupy podmiotów prywatnych dostarczających podaż mieszkań zaliczymy osoby indywidualne, które dysponują dwoma mieszkaniami lub ich większą liczbą, a także właścicieli domów, nazwiemy ich tutaj „kamienicznikami" – na podobieństwo systemu własności istniejącego w Polsce przed II wojną światową. Ten system działał jeszcze w latach gospodarki centralnie planowanej. Wprowadzony jednak wówczas system kwaterunku i kontroli wysokości czynszów bardzo ograniczył prawa właścicieli domów wielorodzinnych oraz ich możliwości do utrzymywania właściwego stanu budynków. Prowadziło to stopniowo do niszczenia substancji mieszkaniowej i całkowitego spadku zainteresowania inwestorów prywatnych tym rodzajem budownictwa. W wyniku procesów reprywatyzacji, wyprzedaży tzw. mieszkań zakładowych, komunalnych i tych pozostających w gestii administracji państwowej po roku 1989 zwiększyła się na rynku podaż mieszkań na wynajem. Działalność ta zaczęła interesować inwestorów prywatnych.

Obecnie na omawianym rynku dominuje wynajem krótkoterminowy (zwany okazjonalnym)[25]. Z jednej strony dotyczy on przede wszystkim dużych miast uniwersyteckich, gdzie mieszkania wynajmowane są przyjezdnym studentom lub osobom poszukującym tańszego niż hotel miejsca zakwaterowania na krótki pobyt. Dominacja wynajmu krótkoterminowego wynika z braku zaufania między wynajmującym i najemcą, będącego skutkiem obowiązujących przepisów prawa chroniących przede wszystkim najemców, często nadużywających tego prawa. Nie obawiając się szybkiej eksmisji, najemcy nawet przez wiele miesięcy mogą nie regulować uzgodnionej wysokości czynszu właścicielowi mieszkania[26].

---

[25] W przypadku najmu okazjonalnego właściciel nie jest podmiotem profesjonalnym, tzn. nie prowadzi działalności gospodarczej w zakresie wynajmu lokali, a sama umowa nie może być zawarta na okres dłuższy niż 10 lat. Najemca składa też oświadczenie w formie aktu notarialnego o poddaniu się egzekucji i zobowiązaniu się do opróżnienia i wydania lokalu. Tym samym najemca nie korzysta z ochrony przed tzw. eksmisją na bruk. Zob. art. 19a Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 725).

[26] Jako reakcja na patologię w postaci przejmowania przez inwestorów budynków z lokatorami wprowadzone zostały przepisy utrudniające eksmisję, a zwłaszcza tzw. eksmisję na bruk. Zgodnie z obowiązującą regulacją właściciel może wypowiedzieć umowę najmu (z jednomiesięcznym okresem wypowiedzenia), jeżeli lokator jest w zwłoce „z zapłatą czynszu, innych opłat za używanie lokalu (…) co najmniej za trzy pełne okresy płatności pomimo uprzedzenia go na piśmie o zamiarze wypowiedzenia stosunku prawnego i wyznaczenia dodatkowego, miesięcznego terminu do zapłaty zaległych i bieżących należności" (art. 11 ust. 2 pkt 2 Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów). W tym celu składa do sądu wniosek o nadanie klauzuli wykonalności oświadczeniu najemcy o poddaniu się egzekucji. Jednakże w okresie epidemii COVID-19 wykonywanie eksmisji było zawieszone przez dłuższy czas. Łatwiej usunąć lokatorów z lokalu wynajmowanego na podstawie umowy najmu okazjonalnego lokalu, w której przypad-

W tych warunkach przewlekłość procedur sądowych skutecznie zniechęca właścicieli do wynajmowania mieszkań na okresy dłuższe niż rok i zmusza ich do znajdowania rozwiązań alternatywnych zabezpieczających ich interesy.

Podobnie jak w innych państwach, tak i w Polsce można byłoby zidentyfikować wielu potencjalnych inwestorów zainteresowanych budową mieszkań na wynajem. W Niemczech do takich inwestorów zalicza się osoby wykonujące wolne zawody, np. lekarzy czy prawników, które nie mają stałego zabezpieczenia emerytalnego i poszukują bezpiecznych możliwości zainwestowania pieniędzy w przedsięwzięcia obiecujące stały i w miarę pewny dochód zabezpieczający odpowiedni poziom życia po zakończeniu aktywności zawodowej. Do tego konieczne jest jednak uregulowanie prawne chroniące właścicieli mieszkań. Takie rozwiązanie powinno jednocześnie chronić najemców (jak to obecnie ma miejsce w Polsce) znajdujących się zwykle w mniej dogodnej sytuacji finansowej i właścicieli, gwarantując tym ostatnim zarówno możliwość podnoszenia czynszów w miarę zmieniającej się wartości pieniądza (inflacja), jak i możliwość zmiany najemcy, kiedy ten nie wywiązuje się z umowy najmu. Zobowiązanie wynajmującego do zapewnienia odpowiedniego standardu mieszkania i jego utrzymywanie w czasie trwania umowy najmu mogłoby także sprzyjać poprawie jakości budowanych mieszkań. Obecnie deweloper, kierując się motywem zysku, stara się je zbudować najniższym kosztem. Nie musi brać pod uwagę całego okresu eksploatacji nieruchomości. Właściciel (może nim być firma czy fundusz emerytalny) odpowiada także za utrzymanie i późniejszy stan swojego majątku, który będzie przynosił mu dochody służące mu potem również do odzyskania poniesionego kosztu odpowiedniej stopy zwrotu z inwestycji.

Inwestycje typu „buduj i eksploatuj" (rozwiązanie typu BOT) w tym wypadku stanowią małe ryzyko, ponieważ eksploatacja budynków mieszkalnych przynosi stały dochód w postaci czynszów. Dokładny rachunek opłacalności takich inwestycji może być wykonany tylko wówczas, kiedy znane są dokładne koszty inwestycji i można je porównać z dzisiejszą wysokością czynszów, które kamienicznik będzie pobierał przez wiele lat. Okres zwrotu takich inwestycji z pewnością będzie dłuższy od zwrotu kosztów z budowy domów przez deweloperów. Środki na takie inwestycje mogłyby jednak pochodzić np. z funduszy emerytalnych, gwarantując ich stały roczny bezpieczny dochód, czego nie zapewniają lokaty w akcje spółek giełdowych. Takie rozwiązanie mogłoby być korzystne dla inwestycji mieszkaniowych samorządów lokalnych, które jako zachęty dla inwestorów mogłyby oferować działki budowlane, którymi dysponują. Mieszkania wybudowane w takim systemie współpracy sektora prywatnego z sektorem pu-

ku minimalny termin na opróżnienie lokalu w niektórych przypadkach może wynosić 7 dni; zob. art. 19a–19e ustawy o ochronie praw lokatorów; A. Mróz, *Zakończenie najmu okazjonalnego i opróżnienie lokalu*, „Zeszyty Prawnicze (UKSW)" 2019, nr 19.2, s. 137–161.

blicznym mogłyby być przeznaczone częściowo na mieszkania dla osób gorzej sytuowanych, a w pewnej określonej części – na mieszkania na wynajem dla osób mogących zapłacić rynkową wysokość czynszu[27]. Inwestycje w budowę mieszkań realizowane przy udziale samorządów i inwestorów prywatnych, takich jak fundusze emerytalne (partnerstwo publiczno-prywatne), mogą cechować się niższą opłacalnością, ale też ryzyko z nimi związane będzie małe.

Budownictwo mieszkaniowe – jak każda inwestycja – wymaga odpowiedniego kapitału, którego w Polsce nie ma większość osób poszukujących mieszkań. Przy braku mieszkań na wynajem nabycie mieszkania wymaga zaciągnięcia kredytu hipotecznego. Rozwiązaniem mógłby być odpowiedni fundusz stworzony przez władze centralne, finansujący budownictwo socjalne samorządów wnoszących do tej współpracy odpowiednio dobrane działki, co byłoby rozwiązaniem podobnym do stosowanego we Francji do budowy tak zwanych HLM (*habitation à loyer modéré*), czyli mieszkań o czynszach regulowanych. Wyznaczona maksymalna wysokość rocznego dochodu kandydatów na lokatorów takiego mieszkania określa, kto może się ubiegać o przydział takiego mieszkania, a także wysokość miesięcznych opłat czynszowych. Lokatorzy zobowiązani są do corocznego składania deklaracji o wysokości uzyskanych dochodów w roku poprzednim, na podstawie czego modyfikowana jest wysokość czynszu (w górę lub w dół). Przy osiągnięciu maksymalnego dochodu uprawniającego do mieszkania w budynku HLM czynsz zrównuje się z czynszem rynkowym[28].

---

[27] W literaturze Wiedeń bywa nazywany stolicą mieszkań socjalnych, ponieważ w latach 70. i 80. ubiegłego stulecia przeszło 80% budownictwa mieszkaniowego stanowiły budynki wielorodzinne budowane przy wykorzystaniu dotacji publicznej, przy czym większość mieszkań była przeznaczona na wynajem, a część stawała się własnością w formie kondominium. Zob. M. Bryx, *op. cit.,* s. 27 (i przywołana tam literatura). Część mieszkań była oddawana przez deweloperów do dyspozycji władz miejskich, a kwaterowanie w nich osób o niskich dochodach miało zapobiegać gentryfikacji.

[28] Zob. *10 idees recus sur les Hlm*, L'Union Sociale Pour L'habitat, Paris 2013, gdzie zawarto zwięzły opis funkcjonowania system HLM. System ten był tworzony od lat 50. ubiegłego wieku, choć jego początki sięgają schyłku XIX stulecia. Od połowy XX w. system mieszkań socjalnych w coraz większym stopniu zaczął obejmować także klasę średnią, a sektor prywatny został włączony w inwestycje w tym zakresie. W latach 80. nastąpiła decentralizacja polityki dotyczącej mieszkalnictwa socjalnego, która stała się domeną samorządów. Wśród współczesnych problemów tego systemu wymienia się nierównomierne rozmieszczenie terytorialne zasobu mieszkaniowego, niską jakość części zasobu mieszkaniowego oraz konieczność zapobiegania gettoizacji, w związku z czym wprowadzono m.in. instrumenty zachęcające przedstawicieli klasy średniej do osiedlania się w dzielnicach zamieszkanych głównie przez rodziny o niskich dochodach. Zob. T.-C. Wong, C. Goldblum, *Social housing in France: A permanent and multifaceted challenge for public policies*, „Land Use Policy" 2016, vol. 54, s. 95–102. Według dostępnych oficjalnych danych obecnie we Francji na 37,7 mln mieszkań 5,3 mln stanowią mieszkania socjalne, co stanowi 15,9% wszystkich podstawowych miejsc zamieszkania (*résidence principale*) – bez wliczania drugich czy kolejnych mieszkań w posiadaniu zamożniejszych osób. Na 1 stycznia 2023 r. średni czynsz

Prywatne budownictwo mieszkaniowe na wynajem w Polsce mogłoby się opierać na kredytach hipotecznych zabezpieczonych wartością budynków wybudowanych dzięki nim. Różnica między takim kredytem hipotecznym a kredytami hipotecznymi udzielanymi obecnie (opierającymi się na regularnych spłatach rat obejmujących zarówno spłatę kredytu, jak i odsetki) polegałaby na tym, że kredyt hipoteczny mógłby być obsługiwany regularnie płaconymi odsetkami, zaś sama wysokość zadłużenia i jej spłata byłyby regulowane przez porozumienie między bankiem i dłużnikiem.

Zakończenie

W niniejszym tekście potwierdzono hipotezę, że rodzime regulacje prawne nie sprzyjają traktowaniu najmu lokalu mieszkaniowego jako sposobu stałego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych danej osoby lub rodziny. Przepisy chroniące lokatorów – bez właściwego zabezpieczenia interesów właścicieli mieszkań – powodują, że dominującą formą najmu stał się najem okazjonalny. W ostatnich 30 latach, od samego początku transformacji, obserwowana jest w Polsce presja, wspierana także przez rząd, na kupowanie własnych mieszkań głównie przez osoby dopiero wchodzące na rynek pracy. Z punktu widzenia użytkownika mieszkania gwarantowane posiadanie wynajętego mieszkania (przy spełnieniu warunków jego eksploatacji i regularnym wnoszeniu opłat) może być równoważne jego własności. Jednocześnie wynajem lokali mieszkalnych sprzyja mobilności zasobów ludzkich w znacznie większym stopniu niż nabycie własności mieszkania za pomocą kredytu hipotecznego, dzięki wynajmowi unika się również wielu komplikacji w razie konieczności zmiany miejsca pracy i przeprowadzki do innej miejscowości.

Wszystkie analizowane w niniejszym tekście możliwości zwiększenia podaży mieszkań na wynajem zależą od rozwiązań prawnych chroniących interesy wszystkich zainteresowanych stron. Takim rozwiązaniom powinna sprzyjać odpowiednia polityka rządu, promująca zabezpieczone odpowiednimi regulacjami i trwałe posiadanie lokalu mieszkalnego w miejsce dawania pierwszeństwa nabywaniu własności lokalu. Dzięki takiemu podejściu instytucje państwowe będą mogły zaangażować się w promocję budowy mieszkań na wynajem, tworzonych przez sektor zarówno prywatny, jak i publiczny (w tym komunalny). Pewnym wzorcem dla polskiego ustawodawcy może być, jak wspomniano, francuska instytucja mieszkań o czynszach regulowanych (HLM).

---

w mieszkaniach socjalnych wynosił 6,27 euro/m^2. Pomoc rządu dla mieszkalnictwa socjalnego w 2022 r. wynosiła 42 mld euro, co stanowiło 1,6% PKB. Zob. *Dossier Les chiffres du logement social*, https://www.union-habitat.org/centre-de-ressources/economie-financement/dossier-les-chiffres-du-logement-social (20.12.2023).

Bibliografia

10 idees recus sur les Hlm, L'Union Sociale Pour L'habitat, Paris 2013.

Andrzejewski A., *Polityka mieszkaniowa*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1987.

Augustyniak H., Łaszek J., Olszewski K., Widłak M., *Polityka mieszkaniowa i otoczenie regulacyjne sektora mieszkaniowego*, „Bank i Kredyt" 2013, nr 4 (53), s. 100–123.

Barth J.R. *et al.*, *The rise and fall of U.S. Mortgage and credit markets. A comprehensive analysis of the market meltdown*, Wiley, Hoboken NJ 2009.

Bednarek M., *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.

Bryx M., *Mieszkanie dostępne w zrównoważonym mieście*, Wydawnictwo Ce De Wu, Warszawa 2021.

Bryx M., Rudzka I., *Alternatywny model kredytowania hipotecznego na cele mieszkaniowe*, Fundacja Warszawski Instytut Bankowości, Warszawa 2020.

Burak K., Grodzka D., *Rola gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych*, [w:] E. Karpowicz (red.), *Studia BAS. Polityka mieszkaniowa*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa 2007, s. 49–54.

Cesarski M., *Sytuacja i polityka mieszkaniowa w Polsce – miejsce sektora publicznego w latach 2002–2011*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace" 2015, nr 2, s. 205–227.

Ciok S., Ilnicki D., *Przestrzenne i czasowe zróżnicowanie budownictwa mieszkaniowego w Polsce*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN" 2018, vol. 183, s. 333–344.

Dygaszewicz K., *Oprocentowanie kredytów hipotecznych w Europie*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2022.

Fermus-Bobowiec A., *Prawne instrumenty polityki mieszkaniowej w Polsce w latach 1944–1956*, „Miscellanea Historico-Iuridica" 2019, t. XVIII, z. 2, s. 241–266.

Garlicki L., *Artykuł 75*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 1–6.

Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna w 2019 r.*, Warszawa 2020.

Jacyszyn J., *Znowelizowana ustawa*, „Rejent" 1997, r. 7, nr 3 (71), s. 37–43.

Jarosz D., *Mieszkanie się należy. Studium z peerelowskich praktyk społecznych*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010.

Jarmuż M., Jarosz D., *Housing demand in the Polish Peoples' Republic*, „Studia Historiae Oeconomicae" 2013, vol. 31, nr 1, s. 57–68.

Jarmuż M.J., *Problemy mieszkaniowe w Polsce w latach siedemdziesiątych XX wieku w świetle dokumentów osobistych*, Instytut Historii PAN, Warszawa 2020.

Jarosz D., *Polaków drogi do własnego mieszkania w latach osiemdziesiątych XX w.*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych" 2007, t. LXVII, s. 73–100.

Kowalik T., *Sprawiedliwość dystrybutywna jako wyzwanie transformacyjne*, [w:] G.W. Kołodko (red.), *Rozwój polskiej gospodarki; perspektywy i uwarunkowania*, Wydawnictwo WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2002, s. 129–154.

Kubów A., *Zmiany w polityce mieszkaniowej w Polsce – wybrane problemy*, „Nauki Społeczne. Social Sciences" 2012, nr 1(5), 40–53.

Maciejuk M., *Suburbanizacja miast średniej wielkości w Polsce na przykładzie regionu jeleniogórskiego w latach 1995–2013*, „Studia Miejskie" 2015, t. 20, s. 141–153.

Madej K., *Przeobrażenia struktur i zadań spółdzielczości mieszkaniowej w latach 1956–1965*, „Przegląd Historyczny" 2000, t. 91, z. 2, s. 247–265.

Mikłaszewicz P., *Komentarz do art. 75*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1–86*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 1711–1715.

Mróz A., *Zakończenie najmu okazjonalnego i opróżnienie lokalu*, „Zeszyty Prawnicze (UKSW)" 2019, nr 19.2, s. 137–161.

Nieciuński W., *Czterdzieści pięć i dziewięć lat polityki mieszkaniowej w Polsce*, [w:] L. Frąckiewicz (red.), *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2005, s. 113–121.

Nowak K., *Krajowy i lokalny wymiar polityki mieszkaniowej*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków–Gdańsk 2021.

Nowak M., *Trzy generacje praw człowieka, ich znaczenie w świetle przesłanek ideowych i historycznych oraz w świetle ich genezy*, [w:] B. Banaszak (red.), *Prawa człowieka – geneza, koncepcje, ochrona*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1993, s. 105–119.

Ochendowski E., *Prawo mieszkaniowe i polityka mieszkaniowa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1980.

Sen A., *The idea of justice*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts 2009.

Szelągowska A., *Wyzwania współczesnej polskiej polityki mieszkaniowej*, „Studia BAS" 2021, nr 2 (66), s. 9–33.

Szopa B., *Kontrowersje wokół problemów podziału*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2005, t. LXVII, z. 4, s. 239–252.

Vasak K., *A 30-years struggle. The sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights*, „UNESCO Courier", 1977, vol. 30, no. 11, s. 29–32.

Wigmore B.A., *The financial crisis of 2008. A history of us financial markets 2000–2012*, Cambridge University Press, Cambridge–New York 2021.

Wong T.-C., Goldblum C., *Social housing in France: A permanent and multifaceted challenge for public policies*, „Land Use Policy" 2016, vol. 54, s. 95–102.

Zapart J., *Polityka mieszkaniowa w Polsce. Zarys przemian*, Wydanictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 1999.

Akty prawne

Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie 18 października 1961 r. (Dz.U. z 1999 r., nr 8, poz. 67), https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19990080067/T/D19990067L.pdf (30.12.2023).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483; Dz.U. z 2001 r., nr 28, poz. 319, Dz.U. z 2006 r., nr 200, poz. 1471; Dz.U. z 2009 r., nr 114, poz. 946).

Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych przyjęty w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 169).

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona 10 grudnia 1948 r., https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html (30.12.2023).

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 725).

Orzecznictwo

Wyrok TK z 20 kwietnia 2005 r., sygn. akt: K 42/02.

Wyrok TK z 17 maja 2006 r., sygn. akt: K 33/05.

Wyrok TK z 5 września 2006 r., sygn. akt: K 51/05.

Wyrok TK z 15 lipca 2009 r., sygn. akt: K 64/07.

Źródła internetowe

Dossier Les chiffres du logement social, https://www.union-habitat.org/centre-de--ressources/economie-financement/dossier-les-chiffres-du-logement-social (20.12.2023).

Ludność Jeleniej Góry, https://stat.jeleniagora.pl/statobr_A.htm (20.12.2023).

The right to adequate housing, UN Habitat – Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Geneva, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf (30.12.2023).

Wałbrzych w statystyce, https://um.walbrzych.pl/pl/page/walbrzych-w-statystyce-0 (20.12.2023).

Streszczenie: *W polskiej literaturze dotyczącej polityki mieszkaniowej przeważają prace analizujące programy i instrumenty wspierające prywatne budownictwo mieszkaniowe realizowane od okresu transformacji ustrojowej. Opisują one i często rekomendują model polityki mieszkaniowej opierający się na wspieraniu nabywania własności mieszkań. Celem niniejszej pracy jest pokazanie możliwości i uwarunkowań zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych za pomocą zasobu mieszkań na wynajem. W tekście zwrócono uwagę na lepsze wykorzystanie dostępnego zasobu mieszkaniowego, m.in. w wyniku zwiększających się możliwości pracy zdalnej. Wymagać to będzie poprawy jakości transportu publicznego między dużymi miastami będącymi biegunami wzrostu a ośrodkami peryferyjnymi (miastami średnimi i małymi). Zmiana uregulowania najmu lokalu, nakierowana na lepszą ochronę inte-*

resów zarówno wyjmującego, jak i najemcy długoterminowego, przyczyniłaby się również do lepszego wykorzystania zasobu mieszkaniowego, a także byłaby zachętą dla inwestorów do tworzenia nowych mieszkań na wynajem. Podaż takich mieszkań może być zwiększona dzięki współpracy sektora prywatnego z sektorem publicznym (inwestycje typu BOT), a także wprowadzeniu instytucji mieszkań o czynszach regulowanych wzorowanej na francuskim HLM (habitation à loyer modéré).

Słowa kluczowe: polityka mieszkaniowa, Polska, mieszkania na wynajem, regulacje prawne

Practical Problems of Implementing the Right to Housing in Poland

Abstract: *The Polish literature on housing policy is dominated by works analyzing programs and instruments supporting private housing construction implemented since the transition period. They describe and often recommend a housing policy model based on supporting the housing ownership. In contrast to this position, the aim of this chapter is to show the possibilities and conditions of meeting housing needs using the stock of apartments for rent. Attention is also paid to better use of the existing housing stock. This is possible, e.g., due to increasing opportunities for remote work, but it will require improving the quality of public transport between large cities that are "growth poles" and peripheral centers (medium-sized and small towns). A change in the regulations on the rental of premises, aimed at better protection of the interests of both the owners and the long-term tenants of apartments, would contribute to better use of the housing stock and encourage investors to create new apartments for rent. The supply of such apartments can be increased thanks to cooperation between the private sector and the public sector (BOT investments), as well as the introduction of the institution of rent-regulated apartments, modeled on the French HLM (habitation à loyer modéré).*

Keywords: housing policy, Poland, apartments for rent, legal regulations

Joanna Filaber[1]

3

Ochrona prawna cudzoziemców na terytorium RP, czyli między bezpieczeństwem i równością a (nie)bezpieczeństwem i dyskryminacją w świetle wybranych przepisów prawa

Wprowadzenie

Podejście do cudzoziemców w prawie administracyjnym państw Europy Zachodniej ulega przemianom, co ma niewątpliwy związek z tzw. kryzysem migracyjnym z drugiej dekady obecnego wieku. Przemiany te polegają na przyjmowaniu rozwiązań o charakterze tymczasowym czy ograniczeniu dostępu do ochrony międzynarodowej[2]. Należy w związku z tym rozważyć, czy taka tendencja również występuje w polskim systemie prawnym. Analizując sytuację prawną cudzoziemców w RP, wyjść należy od kwestii terminologicznych, czyli pojęcia cudzoziemca w polskim prawie, a następnie wskazać jego prawa i obowiązki, które w sposób bezpośredni korelują z podstawowym obowiązkiem udzielania ochrony cudzoziemcom na terytorium RP. Przesłanki udzielania ochrony cudzoziemcom oraz formy tej ochrony kształtują sytuację administracyjnoprawną cudzoziemca i wpływają szerzej na jego bezpieczeństwo w życiu społecznym, bo przecież prawne aspekty podejmowania pracy przez cudzoziemców, po ich edukację i ochronę zdrowia, prawa polityczne i udział w wyborach, aż do m.in. nabywania nieruchomości bezpośrednio oddziałują na sytuację życia społeczne-

[1] Doktor nauk prawnych, adiunkt, Uniwersytet WSB Merito we Wrocławiu, ORCID: 0000-0002-3731-2679, e-mail: joanna.filaber@wroclaw.merito.pl.

[2] Na przykładzie Niemiec, Szwecji oraz Danii – zob. J. Markiewicz-Stanny, *The paradigm of the migration crisis and its influence on national legislation on irregular migration*, „Studia Prawnicze KUL" 2021, nr 4 (88), s. 107–125.

go cudzoziemców przebywających na terytorium RP i kształtują bezpieczeństwo jednostki – konkretnego cudzoziemca, a szerzej – zapewniają bezpieczeństwo publiczne całemu społeczeństwu RP.

Praktyka stosowania wymienionych form prawnych ochrony cudzoziemców zostanie w dalszej części rozdziału omówiona w kontekście wybranych krajowych orzeczeń sądów administracyjnych. Możliwa stanie się więc ocena regulacji prawnych zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa cudzoziemców na terytorium RP.

Pytanie badawcze, na które zostanie udzielona odpowiedź, brzmi następująco: „Czy status cudzoziemca zasadniczo zapewnia równość sytuacji prawnej w stosunku do obywateli polskich?". W tekście będzie weryfikowana hipoteza badawcza, według której status prawny cudzoziemców jest równy względem statusu obywateli RP. W tym celu zastosowano różne metody badawcze – począwszy od analizy orzecznictwa, po regulacje ustaw krajowych, do których zaimplementowano treści dyrektyw czy umów międzynarodowych, na wykładni doktrynalnej z obszaru nauki prawa administracyjnego, przy wykorzystaniu metody dogmatycznoprawnej skończywszy.

Zakres znaczeniowy pojęcia „cudzoziemiec" w prawie administracyjnym i doktrynie

W doktrynie prawa administracyjnego podnosi się, że „regułą jest, że za cudzoziemca uznaje się każdego, kto nie jest obywatelem konkretnego państwa, na terenie którego przebywa"[3]. W najbardziej podstawowym ujęciu cudzoziemca charakteryzuje fakt, że „jest on pozbawiony tych szczególnych i specyficznych stosunków i więzi prawnych (prawa i obowiązki) z państwem, które właśnie stanowi obywatelstwo"[4].

W literaturze prawa administracyjnego podkreśla się, że omawiany termin jest pojęciem języka prawnego[5] i występuje w różnych gałęziach prawa. Koncentrując się chociażby na regulacjach prawnych prawa administracyjnego, wskazać należy, że przez termin „cudzoziemiec" rozumieć należy osoby posiadające inne obywatelstwo niż polskie[6]. W tym rozumieniu ustawodawca odnosi się do definicyjnego

[3] A. Hadała, *Zakres podmiotowy ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza" 2017, t. 20, z. 95/2017, s. 151.

[4] M. Kumela-Romańska, *Administracyjnoprawny status cudzoziemca w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 19.

[5] M. Konarski, *Status cudzoziemca w świetle prawa polskiego*, [w:] M. Konarski, M. Woch. (red.), *Z zagadnień nadzoru i kontroli organów władzy publicznej w Polsce*, t. II, Marek Woch, Warszawa 2013, s. 297.

[6] Tak też: J. Wilk, *Administracyjne prawo osobowe*, [w:] M. Miemiec (red.), *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 35.

rozumienia omawianego terminu, odnosząc się do różnych zakresów jego zastosowania. Odkodowując normy z przepisów, np. z art. 7 Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania[7], należy stwierdzić, że cudzoziemcy to osoby posiadające obywatelstwo inne niż polskie, tak też w art. 3 pkt 2 Ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach[8] formułowana jest jednolicie definicja i tym samym pozycja cudzoziemca w polskich regulacjach prawnych. Odnieść się można też do terminów pokrewnych występujących w innych przepisach prawa przedstawiających szersze rozumienie pojęcia „cudzoziemiec"[9]. Jednak ze względu na objętość rozdziału należy od tego odstąpić.

Ochrona prawna cudzoziemców w RP i ich klasyfikacja

W regulacjach polskiego prawa pojęcie „cudzoziemiec" zostało wprowadzone w ustawie zasadniczej. I tak w myśl art. 37 Konstytucji RP[10], kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji. Wyjątki zaś od tej zasady, odnoszące się do cudzoziemców, określa ustawa. Z powyższej regulacji prawnej wynika wprost powszechność ochrony gwarantowanej przez prawo konstytucyjne dla każdego cudzoziemca przebywającego na terytorium RP i jednoczesne rozstrzyganie wątpliwości dotyczących zakresu tej ochrony na rzecz jego rozszerzenia, do którego odnoszą się odpowiednie regulacje rangi ustawowej. Zgodnie z art. 37 ust. 2 Konstytucji regulacje, które ograniczają korzystanie cudzoziemców z konstytucyjnych praw i wolności, mają charakter wyjątków, a jako takie muszą być zakreślone i interpretowane wąsko. Ponadto regulacje te muszą spełniać wymogi stawiane przez zasadę proporcjonalności, zawartą w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jakkolwiek z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego można wywieść, że ze względu na brzmienie art. 37

[7] T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 265. Cudzoziemcy przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej korzystają z wolności sumienia i wyznania na równi z obywatelami polskimi.

[8] T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 519 ze zm.

[9] Zob. szerzej definicje prawne dotyczące osób zagranicznych czy nierezydentów, m.in. art. 2 pkt 3 Ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. z 2021 r., poz. 1697 ze zm.), art. 3 pkt 5 i 7 Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 470), zastępujące art. 5 pkt 2 i 3 nieobowiązującej już Ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2168 ze zm.), art. 2 pkt 2–3 ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. – Prawo dewizowe. (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 309 ze zm.) oraz definicję prawną cudzoziemców w kontekście zakupu nieruchomości w art. 1 ust. 2 pkt 1–4 Ustawy dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2278).

[10] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

ust. 2 Konstytucji poszczególne wynikające z niej postulaty: niezbędności, przydatności i tzw. proporcjonalności w ścisłym sensie – mogą być interpretowane nieco bardziej elastycznie niż w przypadku osób niebędących cudzoziemcami[11].

W celu określenia statusu cudzoziemca w Polsce niezbędne jest odwołanie do wskazanego art. 37 Konstytucji RP, ale przede wszystkim do aktów wykonawczych, które tworzą wyjątki od zasad wolności i praw gwarantowanych w Konstytucji. Tym samym ustawodawca przyjął klauzulę generalną będącą podstawą ustalenia statusu prawnego cudzoziemca.

Sami jednak cudzoziemcy nie stanowią jednolitej grupy. Dlatego też za E. Urą możemy podzielić ich według sześciu kategorii zaproponowanych w doktrynie prawa administracyjnego na: 1) cudzoziemców, których status został określony w ustawie o cudzoziemcach, i są to tzw. cudzoziemcy ogólni; 2) cudzoziemców unijnych, do których zalicza się obywateli Unii Europejskiej, obywateli Europejskiego Obszaru Gospodarczego, jak również obywateli państw nienależących do Unii Europejskiej, ale którzy mają prawo do korzystania ze swobody przepływu osób i członków ich rodzin na podstawie zawartych umów z Unią Europejską; 3) cudzoziemców będących szefami i członkami personelu misji dyplomatycznych, jak również członków personelu konsulatu obcych państw[12]; 4) cudzoziemców, którzy posiadają Kartę Polaka; 5) cudzoziemców będących repatriantami i 6) cudzoziemców, którzy na terytorium Rzeczpospolitej Polskiej poszukują ochrony[13].

Zauważyć należy, że cudzoziemcy, którzy są obywatelami państw Unii Europejskiej, mają zbliżony status do obywateli polskich. Prawo unijne determinuje równoważenie praw obywateli UE. Należy podkreślić, że uprawnienia tej grupy obcokrajowców wkraczają również w tradycyjnie zarezerwowaną sferę praw politycznych dla obywateli RP, a więc mają oni np. prawa wyborcze w wyborach samorządowych do organów gmin, a także w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Warto też wskazać, że Polska gwarantuje cudzoziemcowi, który jest w szczególnej sytuacji prawnej bądź faktycznej w swoim kraju czy na obszarze kraju, który zamieszkuje, prawo do ubiegania się o ochronę na terytorium Polski[14].

---

[11] A. Syryt, *Issues relating to migration and refugees in the constitution of the Republic of Poland and the jurisprudence of the Constitutional Tribunal*, „Law, Identity and Values (Budapest – Miskolc)" 2023, vol. 3, no. 2, s. 283–306.

[12] W przypadku statusu dyplomatycznego podkreśla się, że jest on wyznaczany normami prawa międzynarodowego. Zasadniczym aktem w tym zakresie jest Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych sporządzona w Wiedniu dnia 18 kwietnia 1961 r. (Dz.U. z 1965 r., nr 37, poz. 232), która reguluje m.in. sytuację prawną szefów oraz członków personelu misji dyplomatycznych, kierowników urzędów konsularnych, a także członków personelu konsularnego państw obcych.

[13] E. Ura, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 302–303.

[14] M. Miemiec (red.), *op. cit.*, s. 35.

Na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1–4 Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[15] pojęcie ochrony cudzoziemca należy definiować jako zakres praw obejmujących udzielenie ochrony międzynarodowej, która przybiera cztery formy, które stanowią: nadanie statusu uchodźcy, udzielenie ochrony uzupełniającej, udzielenie azylu bądź udzielenie ochrony czasowej.

Dodać jeszcze trzeba w kontekście toczącego się od 24 lutego 2022 r. na pełną skalę konfliktu w Ukrainie, że narzędzia prawne pomocy obywatelom Ukrainy nie zmieniły systemu ochrony cudzoziemców, gdyż wprowadzono jedynie mający temporalne zastosowanie mechanizm legalizacji pobytu uciekinierów z tego państwa. Artykuł 2 ust. 1 Ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa[16] uznawał za legalny przez okres 18 miesięcy liczonych od 24 lutego 2022 r. pobyt obywateli Ukrainy, którzy legalnie wjechali na terytorium RP i deklarują pobyt na tym terytorium. Następnie nowelizacją z 14 kwietnia 2023 r.[17] termin ten przedłużono do 4 marca 2024 r. Sposób regulacji legalizacji pobytu uciekinierów wybrany przez ustawodawcę wymusza ciągłe zmiany ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, co podkreśla tymczasowy charakter przyjętego rozwiązania. Konflikt zbrojny nadal twa i nic nie wskazuje na jego szybkie zakończenie.

Warto wskazać, że ustawodawca polski wprowadził w 2015 r. zmiany do tej ustawy, a były one następstwem implementowania dyrektyw UE, które ogłaszane zostały w kierunku ujednolicenia systemu azylowego państw członkowskich UE przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE[18] oraz 2013/33/UE[19]. Do przepisów krajowych zaimplementowano także rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 604/2013/UE[20]. Cele przyjęte w tych aktach są następstwem zobowiązań państw członkowskich UE i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dla ochrony cudzoziemców.

---

[15] T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1504 ze zm.

[16] Tekst pierwotny: Dz.U. poz. 583; t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 103 ze zm.

[17] Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie nazw uczelni służb państwowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1088).

[18] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich (Dz.Urz. UE L 180/60 z 29.06.2013 r.).

[19] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (Dz.Urz. L 180/96 z 29.06.2013 r.).

[20] Rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.Urz. UE L 180/31 z 29.06.2013 r.).

Uchodźca i status uchodźcy

W prawie międzynarodowym status uchodźcy został określony przez Konwencję genewską z 1951 r.[21] i Protokół nowojorski z 1967 r.[22] Zgodnie z definicją zawartą w art. 1A Konwencji uchodźca to osoba, która „w rezultacie zdarzeń, jakie nastąpiły przed dniem 1 stycznia 1951 r., oraz na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu poglądów politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, oraz nie może lub nie chce z powodu tych obaw skorzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń poza państwem swojego stałego zamieszkania, nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa". Osoba jest więc uchodźcą w rozumieniu Konwencji z 1951 r., jeśli spełnia kryteria określone w zawartej definicji. Musi się tak stać przed przyznaniem jej statusu uchodźcy. Uznanie statusu uchodźcy nie powoduje zatem, że ktoś staje się uchodźcą, lecz stwierdza, że nim jest. Określenie statusu uchodźcy jest więc procesem, który odbywa się w dwóch etapach. Po pierwsze, konieczne jest ustalenie – istotnych – w każdym przypadku faktów. Po drugie, do tak ustalonych faktów należy zastosować definicję z Konwencji z 1951 r. i Protokołu z 1967 r.[23] Postanowienia Konwencji z 1951 r. definiujące, kto jest uchodźcą, składają się z trzech części, które nazwano klauzulami „włączenia", „ustania" i „wyłączenia"[24].

Azyl i azylant

Azyl nie jest zdefiniowany w aktach prawa krajowego, nie doczekał się definicji w aktach prawnych o charakterze międzynarodowym. W doktrynie występują rozbieżności względem konkretnego wskazania treści tego terminu. Można przyjąć, że azyl stanowi wyjątkową formę zezwolenia na wjazd i pobyt cudzoziemca lub bezpaństwowca na teren państwa i udzielenia mu bezpiecznego schronienia

[21] Konwencja Genewska dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991, nr 119, poz. 515).

[22] Protokół dotyczący statusu uchodźców sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. (Protokół Nowojorski; Dz.U. z 1991, nr 119, poz. 517).

[23] Biuro Wysokiego Komisarza do spraw Uchodźców, Zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy. Zgodnie z Konwencją dotyczącą statusu uchodźcy z 1951 r. oraz Protokołem dodatkowym do niej z 1967 r., Genewa, styczeń 1992, II wydanie wersji polskiej, Warszawa, listopad 2007, s. 32–33.

[24] *Ibidem*, s. 32–162. Więcej w tej materii zob. m.in. J.C. Hathaway, *The evolution of refugee status in international law: 1920–1950*, „International and Comparative Law Quarterly" 1984, vol. 33, no. 2, s. 350–380, https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3360&context=articles (30.12.2023).

przed prześladowaniem lub dyskryminacją np. ze względów politycznych, religijnych czy naukowych[25]. W piśmiennictwie uważa się, że pojęcie azylu obejmuje łącznie status uchodźcy, ochronę uzupełniającą, ochronę subsydiarną i ochronę czasową. Twierdzi się jednocześnie, że w takim właśnie rozumieniu pojęcie azylu występuje w prawie unijnym[26].

W Powszechnej deklaracji praw człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r. w art. 14 podkreślono, że każdemu prześladowanemu człowiekowi przysługuje prawo do ubiegania się o azyl i korzystania z niego w innych krajach, zastrzegając, że prawo to nie obejmuje osób ściganych za popełnienie przestępstwa niepolitycznego lub czynów sprzecznych z celami i zasadami ONZ[27]. Działanie w kierunku azylu znalazło również odzwierciedlenie w uchwalonej w dniu 14 grudnia 1967 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ Deklaracji o azylu terytorialnym, która w art. 1 § 1 wskazuje, że azyl jest udzielany przez państwo w wykonywaniu jego suwerenności, a zatem to państwo ustala warunki, na podstawie których dyskrecjonalnie decyduje o przyznaniu bądź odmowie jego przyznania[28].

Podstawy prawne obowiązku udzielania ochrony cudzoziemcom w RP

Wskazując na ramy prawne dotyczące ochrony międzynarodowej cudzoziemców, czyli nadanie statusu uchodźcy bądź przyznanie ochrony uzupełniającej na terytorium RP czy też udzielenie azylu bądź ochrony czasowej, stwierdzić należy, że zostały one określone postanowieniami prawa międzynarodowego, a przede wszystkim Konwencji genewskiej[29], a także jej Protokołem nowojorskim[30], nadto aktami prawa unijnego i przepisami prawa wewnętrznego.

---

[25] Zob. J. Jagielski, *Status prawny cudzoziemca w Polsce (problematyka prawnoadministracyjna)*, Wydawnictwo Prawnicze, s. 85; L. Gelberg, *Zarys prawa międzynarodowego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1967, s. 127.

[26] B. Tokarz, *Ewolucja acquis communautaire w sferze azylu*, „Białostockie Studia Prawnicze" 2007, z. 2: *Status prawny cudzoziemca w Polsce*, s. 51–69.

[27] https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html (30.12.2023).

[28] T. Pezacka-Groblewska, *Deklaracja ONZ o azylu terytorialnym*, [w:] A. Łopatka, M. Szczepaniak (red.), *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i świecie*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1974, s. 446; P. Kuczma, *Prawo cudzoziemców do ubiegania się o udzielenie azylu terytorialnego*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2014, s. 284.

[29] Konwencja genewska.

[30] Protokół nowojorski.

Istotne znaczenie w tym zakresie przypisuje się art. 13 i art. 14 Powszechnej deklaracji praw człowieka[31]. Nie bez znaczenia pozostaje art. 2 ust. 3 pkt 1 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych[32], który wskazuje, że „każde z Państw–Stron niniejszego Paktu zobowiązuje się zapewnić każdej osobie, której prawa lub wolności uznane w niniejszym Pakcie zostały naruszone, skuteczny środek ochrony prawnej, nawet gdy naruszenie to zostało dokonane przez osoby działające w charakterze urzędowym", co równoznaczne jest ze zwróceniem szczególnej uwagi na ochronę cudzoziemców w aspekcie ponadnarodowym.

Równie istotny jest art. 5 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności[33], który w swej treści gwarantuje każdemu obywatelowi prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego. Przy tym art. 5 ust. 1 lit. f Konwencji ustanawia wyjątek w postaci zgodnego z prawem danego państwa zatrzymania lub aresztowania „osoby w celu zapobieżenia jej nielegalnemu wkroczeniu na terytorium państwa albo osoby, przeciwko której toczy się postępowanie w celu wydalenia lub ekstradycji". Europejski Trybunał Praw Człowieka nakazuje stosować ten przepis w zgodzie z innymi normami prawa międzynarodowego, w tym dotyczącymi statusu uchodźcy. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału wjazd osoby poszukującej ochrony międzynarodowej nie jest nielegalny, jeśli prawo państwa będącego stroną konwencji dopuszcza wjazd oraz pobyt takiej osoby w celu obiegania się o ochronę międzynarodową, a warunki przewidziane w prawie tego państwa są przez tę osobę spełniane. Ponadto aresztowanie lub zatrzymanie, o którym mowa w tym przepisie, nie może mieć charakteru represyjnego, a standardowo formułowane i uzasadniane decyzje o zatrzymaniu osoby poszukującej ochrony międzynarodowej, niezawierające odniesienia do sytuacji tej osoby, mogą być uznane za naruszenie Konwencji[34]. Kwestie ochrony i wolności zostały

[31] W art. 13 zagwarantowano wolność przemieszczania się oraz prawo swobodnego opuszczenia każdego kraju, łącznie z własnym. Z kolei art. 14 Powszechnej deklaracji praw człowieka przewiduje prawo do ubiegania się w razie prześladowania o azyl oraz korzystania z niego w innych krajach.

[32] Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych podpisany w Nowym Jorku w dniu 16 grudnia 1966 r., a wobec RP przyjęty i obowiązujący od dnia 18 czerwca 1977 r. (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167).

[33] Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności podpisana w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., przyjęta przez RP, ratyfikowana i obowiązująca od dnia 19 września 1993 r. (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284).

[34] J. Markiewicz-Stanny, *Interpretacja Europejskiej Konwencji Praw Człowieka a międzynarodowe prawo uchodźcze – kilka uwag na tle pozbawienia wolności w związku z migracyjnym statusem*, „Studia Prawnoustrojowe" 2020, t. 47, s. 133–156. Autorka zaznacza jednak, że interpretacja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie jest jednoznaczna i daje znaczny zakres swobody państwom–stronom Konwencji. Zob. też: J. Markiewicz-Stanny, *Wolność i bezpieczeństwo osobiste osób ubiegających się o ochronę międzynarodową – refleksje na tle przekształconej dyrektywy recepcyjnej*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego" 2015, vol. XIII, s. 66–67.

poruszone wraz z przyjęciem Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. I tak w art. 18 zaznaczono, że gwarantuje się prawo do azylu z poszanowaniem zasad Konwencji genewskiej i Protokołu nowojorskiego oraz zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej i Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[35].

Normy zawarte w Konwencji genewskiej zostały zaimplementowane w polskim prawie tak, aby możliwa była realizacja zaciągniętych zobowiązań. Adresatem norm zawartych w Konwencji jest państwo, które ma obowiązek określić w prawodawstwie wewnętrznym prawa uchodźców przy zachowaniu standardów określonych w umowie[36].

Polska, przystępując do Unii Europejskiej, zobowiązała się do implementowania do swojego porządku prawnego dyrektyw oraz rozporządzeń unijnych, które zostały wydane w celu zharmonizowania systemów azylowych państw członkowskich[37]. Najistotniejszymi dyrektywami unijnymi w odniesieniu do danego zagadnienia są: dyrektywa recepcyjna, która dotyczy warunków przyjmowania osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy[38], dyrektywa proceduralna, która określa minimalne normy procedur nadawania statusu uchodźcy[39], dyrektywa kwalifikacyjna, która w pierwotnej wersji ustanowiła ochronę uzupełniającą[40].

Biorąc pod uwagę art. 56 Konstytucji RP w ust. 1, należy stwierdzić, że cudzoziemcy mają możliwość korzystania z prawa azylu w Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach, które zostały określone w ustawie. Natomiast w jej ust. 2 wskazano, że cudzoziemcowi, który w Rzeczypospolitej Polskiej poszukuje ochrony przed prześladowaniem, może zostać przyznany status uchodźcy zgodnie z umowami międzynarodowymi, które wiążą RP. Prawo azylu z art. 56 ust. 1 ustawy zasadniczej jest zatem w polskim porządku prawnym pojęciem konstytucyjnym[41], co oznacza, że nie można go interpretować przez pryzmat pojęć ustawowych, jakkolwiek Konstytucja odsyła do ustawy zwykłej.

---

[35] B. Kowalczyk, *Polski system azylowy*, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2014, s. 21.

[36] *Ibidem*, s. 23.

[37] A. Grzymała-Kazłowska, R. Stefańska, *Cudzoziemcy korzystający w ochrony w Polsce*, „Studia BAS" 2014, nr 4 (40), s. 199–200.

[38] Dyrektywa Rady 2003/9/WE z 27 stycznia 2003 r. ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl.

[39] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich.

[40] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony.

[41] Por. A. Syryt, *op. cit.*, s. 299–303.

Według przedstawicieli doktryny wspomniany przepis z jednej strony określa gwarancje wolności, a także praw człowieka oraz obywatela, które wiążą się z korzystaniem z prawa azylu, jak również ze statusem uchodźcy, zaś z drugiej strony wskazuje na źródła prawa krajowego i międzynarodowego, które dotyczą kwestii azylowych[42]. Dlatego też aktem prawnym o znaczeniu podstawowym, który reguluje zagadnienie ochrony cudzoziemców na terytorium RP, jest Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: u.o.u.c.o.t.).

Wskazana ustawa określa zasady, warunki oraz tryb udzielania ochrony cudzoziemcom. Zostały w niej również wskazane organy, które posiadają właściwość w danych sprawach. Przedmiotowa ustawa stanowi jeden z najistotniejszych elementów polskiego prawodawstwa, który reguluje sprawy obcokrajowców na terytorium RP[43].

Przesłanki udzielenia ochrony cudzoziemcom

Zgodnie z brzmieniem art. 3 u.o.u.c.o.t. cudzoziemcowi może zostać nadany status uchodźcy, jeśli na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem[44] w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych bądź przynależności do określonej grupy społecznej nie może on bądź nie chce korzystać z ochrony tego kraju.

Prześladowanie musi stanowić kumulację różnych działań czy też zaniechań, w tym też stanowiących naruszenie praw człowieka, których oddziaływanie jest tak samo dotkliwe, jak same prześladowania[45]. Warto wskazać, że według WSA w Warszawie obawa przed prześladowaniem bądź zagrożeniem prześladowania

[42] B. Nita-Światłowska, *Art.* 56, [w:] N. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 1339.

[43] D. Sowińska, *Geneza wprowadzenia przepisów regulujących formy ochrony cudzoziemców na terytorium RP*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego" 2012, t. 4, nr 6, s. 24.

[44] Zgodnie z treścią art. 13 ust. 4 pkt 1–6 u.o.u.c.o.t. prześladowanie może polegać w szczególności na: użyciu przemocy fizycznej lub psychicznej, w tym przemocy seksualnej; zastosowaniu środków prawnych, administracyjnych, policyjnych lub sądowych w sposób dyskryminujący lub o charakterze dyskryminującym; wszczęciu lub prowadzeniu postępowania karnego albo ukaraniu w sposób, który ma charakter nieproporcjonalny lub dyskryminujący; braku prawa odwołania się do sądu od kary o charakterze nieproporcjonalnym lub dyskryminującym; wszczęciu lub prowadzeniu postępowania karnego albo ukaraniu z powodu odmowy odbycia służby wojskowej podczas konfliktu, jeżeli odbywanie służby wojskowej stanowiłoby zbrodnię lub działania, o których mowa w art. 19 ust. 1 pkt 3; czynach skierowanych przeciwko osobom ze względu na ich płeć lub małoletniość.

[45] R. Hryszkiewicz, *Prawno-administracyjne uregulowania udzielania ochrony cudzoziemcom na terytorium a stan faktyczny*, [w:] J. Helios, W. Jedlecka, A. Kwieciński (red.), *Prawo wobec wyzwań współczesności. Wybrane problemy teoretycznoprawne i dogmatycznoprawne*, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2019, s. 96, https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/103015/edition/95876 (30.12.2023).

to odczucie subiektywne i bezpośrednio nierozpoznawalne. W związku z tym, jeśli cudzoziemiec twierdzi, że taka obawa jest przez niego odczuwana, to na nim spoczywa ciężar wykazania istnienia takiej obawy[46]. W ocenie sądownictwa administracyjnego wielokrotnie podnoszono, że przesłanką nadania statusu uchodźcy mogą być wyłącznie konkretne powody prześladowania bądź uprawdopodobnienie istnienia okoliczności, które mogą stworzyć uzasadnioną obawę przed prześladowaniem[47].

Odnosząc się do ochrony uzupełniającej, wskazuje się, że jest ona udzielana cudzoziemcom, którzy z jednej strony nie spełniają przesłanek nadania statusu uchodźcy, a z drugiej strony nie mogą zostać wydaleni do kraju ich pochodzenia bez ryzyka naruszenia ich praw. W odróżnieniu od statusu uchodźcy ochronę uzupełniającą wprowadziło prawo unijne, a nie międzynarodowe[48].

Zgodnie z art. 90 ust. 1 u.u.o.c.t. cudzoziemcowi może zostać udzielony azyl w RP na jego wniosek, jeśli jest to niezbędne do zapewnienia mu ochrony, a także, gdy przemawia za tym ważny interes Polski. Przedstawione przesłanki udzielenia azylu wiążą się z dość istotnymi problemami interpretacyjnymi, ponieważ w obu przypadkach występują pojęcia, które są klauzulami generalnymi, i ich interpretacja jest procesem złożonym. Warto podkreślić też, że obie przesłanki dotyczące udzielenia azylu muszą wystąpić łącznie.

Prawa i obowiązki cudzoziemca na terytorium RP

Stosownie do brzmienia art. 37 Konstytucji RP każdy cudzoziemiec znajdujący się pod jurysdykcją państwa polskiego ma takie same prawa jak obywatele polscy, jeśli przepisy ustaw nie stanowią inaczej. Odwołanie w tym zakresie odnajdziemy m.in. w ustawie o cudzoziemcach, w której wprost ustawodawca

[46] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 grudnia 2005 roku, V SA/Wa 1719/05, LEX nr 190867.

[47] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 października 2010, VSA/Wa 900/10, LEX nr 759440. Tak też m.in. wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 stycznia 2002 roku, LEX nr 109244. *Nota bene* stwierdzenie prześladowania w rozumieniu Konwencji genewskiej wymaga nie tylko ustalenia, czy wprowadzone ograniczenia były zgodne z powołanymi standardami, ale także oceny zakresu ograniczeń oraz charakteru dolegliwości w przypadku ich naruszenia, które muszą mieć wystarczająco poważny charakter – teza wyroku NSA z dnia 25 lipca 2007 roku, II OSK 736/06, LEX nr 369545. Nadto NSA w wyroku z dnia 24 stycznia 2022 r., V SA 1579/01, podnosi, że w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich, w tym w RP, merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy wszczętej na skutek wniesienia kolejnego wniosku o nadanie statusu uchodźcy jest uzasadnione w sytuacji, gdy po wstępnym rozpatrzeniu tego wniosku zaistniały lub zostały przedstawione przez wnioskodawcę nowe elementy lub informacje, znacznie zwiększające prawdopodobieństwo spełnienia przez wnioskodawcę warunków statusu uchodźcy – LEX nr 109244.

[48] Zob. art. 15 u.u.o.c.t i m.in.: E. Ostaszewska-Żuk (red.), *Cudzoziemcy w Polsce*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2016, s. 88, https://pl.boell.org/sites/default/files/cudzoziemcy-_w_polsce_podrecznik.pdf.

określa zasady i warunki wjazdu cudzoziemców na terytorium RP, ich przejazdu przez to terytorium, pobytu na nim i wyjazdu z niego, tryb postępowania oraz organy właściwe w tych sprawach. Tak wskazany zakres uprawnień, który przysługuje cudzoziemcom, jest jednak węższy niż prawa, z których korzystają polscy obywatele. Tym samym mimo faktu, że wiele umów międzynarodowych, w tym przede wszystkim te dotyczące ochrony praw człowieka, zmierza do niedyskryminacji, czyli równego traktowania cudzoziemców i obywateli danego kraju, różnice te występują[49] i literalnie samo prawo tworzy przejawy braku równości i (nie)bezpieczeństwa dla cudzoziemców.

Cudzoziemcy mają wprawdzie równy dostęp do sądów oraz innych organów publicznych, korzystają w tej materii z takiej samej ochrony prawnej jak obywatele polscy. Jedną z istotnych kwestii wprost obejmującą to (nie)bezpieczeństwo są wybory parlamentarne. I tak obywatele UE mogą głosować i kandydować w wyborach lokalnych w miejscu stałego zamieszkania na terenie kraju członkowskiego, w którym przebywają, a którego nie są obywatelami, zgodnie treścią art. 22 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[50]. Wybory lokalne w tym rozumieniu oznaczają możliwość głosowania i kandydowania do rad gmin oraz głosowania w wyborach na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Warunkiem przystąpienia do głosowania jest wpisanie na listę wyborczą.

Sytuacja odmienna dotyczy obywateli krajów trzecich, niemających możliwości uczestnictwa w wyborach, bez względu na czas, w jakim pozostają w Polsce, co w swej naturze powoduje pozostawienie ich w stanie (nie)równości i „prawnego milczenia" do czasu uzyskania obywatelstwa polskiego. Samo zaś uzyskanie obywatelstwa obwarowane jest przesłankami czasowymi określonymi w treści art. 30 ust. 1 Ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim[51], w której jednym z wymaganych warunków jest czas stałego pobytu na terenie Polski i są to kolejno trzy lata dla osoby fizycznej na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej lub prawa stałego pobytu, który posiada w Rzeczypospolitej Polskiej stabilne i regularne źródło dochodu oraz tytuł prawny do zajmowania lokalu mieszkalnego, oraz dwa lata dla osoby fizycznej pozostającej w związku małżeńskim z obywatelem RP, pod warunkiem spełnienia dodatkowych kryteriów z art. 30 ust. 1 pkt 2 lit. a i b ustawy o obywatelstwie polskim.

---

[49] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lutego 2001 roku, V SA 2531/00, niepublikowany, https://inforfk.pl/list?gr%5B0%5D=or&is%5B0%5D=nsa&iy%5B0%5D=2001&ps%5B0%5D=010&mnuid=5&page=9 (30.12.2023).

[50] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016) (Dz.Urz. UE C 202 z 7.6.2016).

[51] T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1989.

Element braku równości cudzoziemców wynika wprost z braku udziału m.in. w wyborach parlamentarnych, udziału w referendum, wyboru na stanowisko Prezydenta RP, w których nie mogą uczestniczyć cudzoziemcy, będących obywatelami UE oraz krajów trzecich, zgodnie z art. 62 ust. 1 Konstytucji RP. Prawo udziału w wyborach mają bowiem tylko obywatele polscy, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat. Przepis ten należy interpretować w sposób ścisły, bez możliwości przeprowadzenia wykładni rozszerzającej.

Do treści art. 62 Konstytucji RP ustawodawca nie przewidział w Konstytucji wyjątków, a szeroka interpretacja w stosunku do zawartej tam treści jest nieprawidłowa. Jedyny wyjątek od omawianego przepisu stanowi, dodany w wyniku nowelizacji obowiązującej od dnia 24 kwietnia 2010 r.[52], art. 6a ustawy Ordynacja wyborcza[53], który umożliwił obywatelom UE kandydowanie do rady gmin pod warunkiem ukończenia 18 lat oraz stałego zamieszkiwania na obszarze działania rady[54]. W myśl zaś art. 10 par. 1 pkt 3, obowiązującego od dnia 1 sierpnia 2011 r., ustawy Kodeks wyborczy[55] czynne prawo wyborcze – prawo wybierania w wyborach do rady gminy – mają także obywatele UE niebędący obywatelami polskimi, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat oraz stale zamieszkują na obszarze tej gminy.

Cudzoziemcy – tak samo jak obywatele polscy – wykonując pracę, zobowiązani są do ponoszenia obowiązków publicznoprawnych z tytułu ubezpieczenia społecznego oraz systemu podatkowego, które wynikają z zawartego stosunku pracy dla wybranej formy zatrudnienia lub samozatrudnienia. Przy świadczeniu pracy istotne są rodzaj umowy między stronami (umowa o pracę lub umowy z zakresu prawa cywilnego) regulowany prawem oraz jej forma, na której podstawie wyliczane są odpowiednie składki przekazywane do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wraz z podatkiem dochodowym odprowadzanym do urzędu skarbowego.

Przepisy prawa dają też możliwość podejmowania działalności gospodarczej przez cudzoziemców w myśl przepisów Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przedsiębiorcy z krajów UE mogą podejmować i prowadzić działalność gospodarczą na takich samych zasadach jak obywatele polscy.

---

[52] Ustawa z dnia 19 lutego 2010 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. nr 57, poz. 356).

[53] Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 2010 r., nr 176, poz. 1190 ze zm.).

[54] Ustawa – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw została uchylona na podstawie art. 10 pkt 2 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz.U. nr 21, poz. 113 ze zm.), która zaczęła obowiązywać od 1 sierpnia 2011 r.

[55] Dz.U. z 2023 r., poz. 2408 ze zm.

Kluczowym i podstawowym obowiązkiem każdego cudzoziemca przebywającego na terytorium RP jest bez wątpienia przestrzeganie prawa polskiego. W przepisach ustawy o cudzoziemcach określona została ich sytuacja prawna w takich przypadkach, jak m.in. zatrzymanie, umieszczenie w ośrodku strzeżonym czy areszcie, w celu wydalenia bądź pozbawiania wolności w wykonaniu orzeczeń wydanych na podstawie ustaw, a przepisy te stanowią wyłącznie o legalności ich pobytu w okresie obowiązywania stosownych decyzji czy orzeczeń[56].

Uwagi końcowe

Po dokonanej analizie, w odniesieniu do postawionego na wstępie pytania badawczego, należy wskazać, że:

1. Począwszy od regulacji prawnych, status cudzoziemcy, który jest przecież co do zasady wewnętrzną kompetencją każdego państwa, w tym Rzeczpospolitej Polskiej, gwarantuje cudzoziemcom w Polsce standardy międzynarodowej ochrony.

2. Bezsporny jest fakt, że cudzoziemcy muszą żyć w Polsce bez dyskryminacji, w poczuciu bezpieczeństwa i równości. Zatem czy Polska jest gotowa na przyjmowanie cudzoziemców w kontekście administracyjnej procedury i czy owa procedura jest wystarczająca do zapewnienia ochrony prawnej cudzoziemców w RP, a szerzej – bezpieczeństwa publicznego w Rzeczypospolitej Polskiej? Co do zasady polskie regulacje prawne gwarantują równość i sprawiedliwość administracyjnoprawną cudzoziemcom, choć niestety z wyjątkami.

2a. Ochrona prawna cudzoziemców spełnia standardy międzynarodowe w granicach prawa międzynarodowego, którego stroną jest Polska, wyłącznie w ujęciu cudzoziemców będących obywatelami Unii Europejskiej. Cudzoziemcy niebędący obywatelami Unii Europejskiej nie mają możliwości udziału w wyborach lokalnym, podczas gdy obywatele UE, niebędący obywatelami RP, mają czynne prawo wyborcze w wyborach do organów gminy.

2b. Ograniczenia dotyczące cudzoziemców z krajów trzecich obejmują także udział w referendum i prawo do zrzeszania się – ich udział jest wyłączony do momentu uzyskania obywatelstwa RP.

3. Odnosząc się do praktyki stosowania regulacji prawa administracyjnego i po dokonanej analizie orzecznictwa, można uznać, że status cudzoziemców odpowiada standardom międzynarodowym w obszarze administracyjnych procedur, gdyż formy ochrony i instytucje zabezpieczające prawa cudzoziemców są implikowane z międzynarodowego prawa. Praktyka stosowania i wydane wyro-

[56] D. Dragan, *Status prawny cudzoziemców w Polsce*, „Rynek – Społeczeństwo – Kultura" 2017, nr 2, s. 23.

ki międzynarodowe wobec RP wskazują jednak na rozbieżności występujące na poziomie interpretacyjnym między krajowym a międzynarodowym wymiarem sprawiedliwości UE, czego przykładem może być chociażby obligatoryjność wypłaty odszkodowania przez państwo polskie dla cudzoziemca w sprawie skargi nr 23685/14[57]. Ze względu na ograniczenia objętościowe niniejszego opracowania problem ten może być jedynie wspomniany i wymaga pogłębionych badań w tym zakresie.

4. Celem wzmocnienia poczucia bezpieczeństwa i – szerzej – równości należy dokonać unifikacji przepisów polskiego prawa administracyjnego w obszarze:

- ubiegania się o wszelkie formy ochrony międzynarodowej (azyl) na zasadach zbliżonych do procedury uchodźcy, czyli odejście od uznaniowości decyzji administracyjnej przez wykorzystanie wzoru decyzji o nadaniu statusu uchodźcy, będącej decyzją o charakterze deklaratoryjnym, czyli od władczego działania państwa do zwiększenia ochrony jednostki – cudzoziemca;
- praw politycznych cudzoziemców przez zrównanie pozycji obywatela UE wraz z obywatelem kraju trzeciego w obszarze decydowania o organach władzy samorządowej, która najbliżej jednostki kształtuje i zapewnia bezpieczeństwo w wielowymiarowym aspekcie.

Bibliografia

Biuro Wysokiego Komisarza do spraw Uchodźców, *Zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy. Zgodnie z Konwencją dotyczącą statusu uchodźcy z 1951 r. oraz Protokołem dodatkowym do niej z 1967 r.*, Genewa, styczeń 1992, II wydanie wersji polskiej, Warszawa, listopad 2007.

Dragan D., *Status prawny cudzoziemców w Polsce*, „Rynek – Społeczeństwo – Kultura" 2017, nr 2 (23), s. 20–23.

Gelberg L., *Zarys prawa międzynarodowego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1967.

Grzymała-Kazłowska A., Stefańska R., *Cudzoziemcy korzystający w ochrony w Polsce*, „Studia BAS" 2014, nr 4 (40), s. 197–222.

Hadała A., *Zakres podmiotowy ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza" 2017, t. 20, z. 95/2017, s. 151–170.

Hathaway J.C., *The evolution of refugee status in international law: 1920–1950*, "International and Comparative Law Quarterly" 1984, vol. 33, no. 2, s. 348–380.

[57] Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 26 marca 2020 r., sprawa Bilalova i inni przeciwko Polsce, skarga nr 23685/14, https://etpcz.ms.gov.pl/etpccontent/$N/990000000000001_I_ETPC_023685_2014_Wy_2020-03-26_00 (30.12.2023).

Hryszkiewicz R., *Prawno-administracyjne uregulowania udzielania ochrony cudzoziemcom na terytorium a stan faktyczny*, [w:] J. Helios, W. Jedlecka, A. Kwieciński, (red.), *Prawo wobec wyzwań współczesności. Wybrane problemy teoretycznoprawne i dogmatycznoprawne*, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2019, s. 87–101.

Jagielski J., *Status prawny cudzoziemca w Polsce (problematyka prawnoadministracyjna)*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1997.

Konarski M., *Status cudzoziemca w świetle prawa polskiego*, [w:] M. Konarski, M. Woch. (red.), *Z zagadnień nadzoru i kontroli organów władzy publicznej w Polsce*, t. II, Marek Woch, Warszawa 2013, s. 291–317.

Kowalczyk B., *Polski system azylowy*, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2014.

Kuczma P., *Prawo cudzoziemców do ubiegania się o udzielenie azylu terytorialnego*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2014, s. 283–293.

Kumela-Romańska M., *Administracyjnoprawny status cudzoziemca w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

Markiewicz-Stanny J., *Interpretacja Europejskiej Konwencji Praw Człowieka a międzynarodowe prawo uchodźcze – kilka uwag na tle pozbawienia wolności w związku z migracyjnym statusem*, „Studia Prawnoustrojowe" 2020, t. 47, s. 133–156.

Markiewicz-Stanny J., *The paradigm of the migration crisis and its influence on national legislation on irregular migration*, „Studia Prawnicze KUL" 2021, nr 4 (88), s. 107–125.

Markiewicz-Stanny J., *Wolność i bezpieczeństwo osobiste osób ubiegających się o ochronę międzynarodową – refleksje na tle przekształconej dyrektywy recepcyjnej*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego" 2015, vol. XIII, s. 58–75.

Miemiec M. (red.), *Materialne prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Nita-Światłowska B., *Art. 56*, [w:] N. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 1339–1356.

Ostaszewska-Żuk E. (red.), *Cudzoziemcy w Polsce. Podręcznik dla funkcjonariuszy publicznych*, (red.), Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2016.

Pezacka-Groblewska T., *Deklaracja ONZ o azylu terytorialnym*, [w:] A. Łopatka, M. Szczepaniak (red.), *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i świecie*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1974, s. 446–451.

Sowińska D., *Geneza wprowadzenia przepisów regulujących formy ochrony cudzoziemców na terytorium RP*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego" 2012, t. 4, nr 6, s. 24–43.

Syryt A., *Issues relating to migration and refugees in the constitution of the Republic of Poland and the jurisprudence of the Constitutional Tribunal*, „Law, Identity and Values (Budapest – Miskolc)" 2023, vol. 3, no. 2, s. 283–306.

Tokarz B., *Ewolucja acquis communautaire w sferze azylu*, „Białostockie Studia Prawnicze" 2007, z. 2: *Status prawny cudzoziemca w Polsce*, s. 51–69.

Ura E., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

Wilk J., *Administracyjne prawo osobowe*, [w:] M. Miemiec (red.), *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 35–82.

Akty prawne

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich (Dz.Urz. UE L 180/60 z 29.06.2013 r.).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (Dz.Urz. L 180/96 z 29.06.2013 r.).

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

Konwencja genewska dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991, nr 119, poz. 515).

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności podpisana w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., przyjęta przez RP, ratyfikowana i obowiązująca od dnia 19 września 1993 r. (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284).

Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych sporządzona w Wiedniu dnia 18 kwietnia 1961 r. (Dz.U. z 1965 r., nr 37, poz. 232).

Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych podpisany w Nowym Jorku w dniu 16 grudnia 1966 r., a wobec RP przyjęty i obowiązujący od dnia 18 czerwca 1977 r. (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167).

Powszechna deklaracja praw człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r., https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html (30.12.2023).

Protokół dotyczący statusu uchodźców sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. (Protokół nowojorski; Dz. U. z 1991, nr 119, poz. 517).

Rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.Urz. UE L 180/31 z 29.06.2013 r.).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016) (Dz.Urz. UE C 202 z 7.6.2016).

Ustawa dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2278).
Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 265).
Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 2010 r., nr 176, poz. 1190 ze zm.).
Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. – Prawo dewizowe (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 309 ze zm.).
Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1504 ze zm.).
Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2168 ze zm.).
Ustawa z dnia 19 lutego 2010 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. nr 57, poz. 356).
Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2408 ze zm.).
Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 519 ze zm.).
Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 103 ze zm.).
Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie nazw uczelni służb państwowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., poz. 1088).

Orzeczenia sądowe

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 26 marca 2020 r., sprawa Bilalova i inni przeciwko Polsce, skarga nr 23685/14.
Wyrok NSA z dnia 27 lutego 2001 roku, V SA 2531/00, niepublikowany.
Wyrok NSA dnia 25 lipca 2007 roku, II OSK 736/06, LEX nr 369545.
Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2022 roku,V SA 1579/01, LEX nr 109244.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 grudnia 2005 roku, V SA/Wa 1719/05, LEX nr 190867.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 października 2010, VSA/Wa 900/10, LEX nr 759440.

Streszczenie: *Rozdział poświęcono zagadnieniu weryfikacji regulacji prawnych dotyczących sytuacji administracyjnoprawnej na terytorium RP tych cudzoziemców, których pobyt wynika z wszechobecnie postępującego zjawiska migracji. Ta sytuacja powoduje konieczność dostosowania stanu prawnego RP w celu zapewnienia bezpieczeństwa prawnego cudzoziemcom. Przemiany w życiu społecznym wpływają na potrzebę dostosowania polskich regulacji*

prawnych związanych bezpośrednio ze statusem cudzoziemców i – szerzej – z ich ochroną prawną na terytorium RP do regulacji prawa międzynarodowego. Hipoteza główna opracowania stanowi, że status prawny cudzoziemców w Polsce jest równy względem obywateli RP. Hipoteza ta jest weryfikowana na podstawie analizy teoretyczno-prawnej regulacji aktów prawnych.

Słowa kluczowe: cudzoziemiec, uchodźca, azyl, prawa polityczne, Rzeczpospolita Polska

Legal Protection of Foreigners on the Territory of the Republic of Poland, i.e. between Security and Equality and (In)Security and Discrimination in the Light of Selected Legal Provisions

Abstract: *The chapter concerns the need to reconsider the legal regulations concerning the legal situation on the territory of the Republic of Poland of those foreigners whose stay results from the omnipresent phenomenon of migration. This situation makes it necessary to adjust the legal status of the Republic of Poland in order to ensure legal security for foreigners. Changes in social life affect the need to adjust Polish legal regulations directly related to the status of foreigners and, more broadly, to their legal protection in the territory of the Republic of Poland to the regulations of international law. The main hypothesis of the study is the assumption that the legal status of foreigners in Poland is equal to that of Polish citizens. This hypothesis is verified on the basis of analysis of the regulations of Polish administrative law.*

Keywords: foreigner, refugee, asylum, political rights, Republic of Poland

Małgorzata Radyńska[1], Grzegorz Kamieński[2]

4

Wypowiedzenie umowy o świadczenie usług edukacyjnych w szkole niepublicznej a decyzja administracyjna o skreśleniu z listy uczniów

Wprowadzenie

Dopuszczalność realizowania obowiązku szkolnego w szkołach niepublicznych wynika wyraźnie z art. 70 Konstytucji RP. Zasadny wydaje się pogląd, iż w relacjach między szkołą a uczniem (jego rodzicami, opiekunami prawnymi) powstają dwa równoległe stosunki prawne – cywilnoprawny oraz administracyjnoprawny. Celem niniejszego tekstu jest ustalenie przesłanek pozwalających na usunięcie ucznia ze szkoły niepublicznej z przyczyn leżących po stronie ucznia (jego rodziców, opiekunów prawnych). Pojawia się bowiem wątpliwość, czy by dopuszczalne stało się usunięcie ucznia szkoły niepublicznej z takiej placówki, konieczne są rozwiązanie umowy cywilnoprawnej kreującej cywilnoprawny stosunek zobowiązaniowy oraz wydanie decyzji administracyjnej o skreśleniu ucznia z listy uczniów, zgodnie z wymogami uregulowanymi w prawie administracyjnym, czy też samo rozwiązanie stosunku zobowiązaniowego implikuje zakończenie stosunku administracyjnoprawnego. Autorzy przyjęli hipotezę, że sytuacja prawna uczniów szkół niepublicznych w Polsce jest pochodną włączenia tych szkół do jednego systemu oświaty, obejmującego zarówno szkoły publiczne, jak i niepubliczne. Komponent administracyjnoprawny tej sytuacji prawnej jest zatem istotny. Rozważania prowadzone w niniejszym rozdziale opierają się

[1] Doktor nauk społecznych w dyscyplinie pedagogika, Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa, e-mail: mradynska@ans.edu.pl.
[2] Doktor nauk prawnych, Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa, ORCID: 0000-0002--1278-7950, e-mail: gkamienski@ans.edu.pl.

na zastosowaniu metody dogmatycznoprawnej, która ma podstawowe znaczenie w badaniu tekstów prawnych.

Świadczenie usług edukacyjnych przez szkoły niepubliczne

Przepis art. 70 ust. 3 Konstytucji RP[3] stanowi, że rodzice „mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych. Warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, określa ustawa".

Artykuł 70 Konstytucji dotyczy prawa do nauki nie tylko przez jego ustanowienie (ust. 1), ale również wskazanie podstawowych gwarancji jego realizacji, do których zaliczyć trzeba przede wszystkim: wolność wyboru rodzaju szkoły (ust. 3 zd. 1), wolność zakładania szkół różnych typów (ust. 3 zd. 2–3), a także określenie pewnych elementów ustroju szkolnictwa, takich jak: zasada bezpłatności nauki w szkołach publicznych (ust. 2), zasadę powszechnego i równego dostępu obywateli do wykształcenia (ust. 4 zd. 1), zasadę pomocy władz publicznych dla uczniów i studentów (ust. 4 zd. 2), zasadę trójszczeblowości ustroju szkolnictwa (ust. 3 zd. 2), zasadę dwusektorowości szkolnictwa mogącego przybierać postać szkolnictwa publicznego i niepublicznego (ust. 3) oraz zasadę autonomii szkół wyższych (ust. 5).

Z prawem do nauki wiąże się wolność wyboru typu szkoły. Przywołany przepis art. 70 ust. 3 Konstytucji statuuje wolność pobierania nauki w szkole niepublicznej. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, ukształtowanie wyboru typu szkoły jako „wolności" (a nie „prawa") oznacza, że na władzach publicznych ciąży jedynie zakaz utrudniania czy uniemożliwiania dokonywania wyboru typu szkoły – z jednej więc strony musi istnieć swoboda tworzenia i działania szkół niepublicznych (dwusektorowość systemu szkolnego), a z drugiej – szkoły niepubliczne (i wydawane przez nie dyplomy) muszą mieć możliwość uzyskania takiego samego statusu jak szkoły publiczne[4]. W ocenie L. Garlickiego z art. 70 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji można wyprowadzić zakaz dyskryminowania zarówno samych szkół niepublicznych, jak też ich uczniów (studentów). Nie jest natomiast obowiązkiem władz publicznych tworzenie dla każdego możliwości pobierania nauki w szkole niepublicznej, niezależnie od sytuacji materialnej zainteresowa-

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

[4] L. Garlicki, M. Derlatka, *Art. 70*, nb 16, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. II, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.

nego[5]. „Podmiotem omawianej wolności są «rodzice» (więc także opiekunowie prawni), co wydaje się sugerować, że chodzi o wybór szkoły w ramach obowiązku szkolnego. Wydaje się jednak, że art. 70 ust. 3 zdanie pierwsze trzeba odczytywać szerzej i – zwłaszcza wobec wymienienia w zdaniu drugim także szkół wyższych – można z niego wydobywać też wolność osób dorosłych do wyboru publicznego bądź niepublicznego zakładu kształcenia"[6]. Prawo decyzji o wyborze typu szkoły powierzone zostało rodzicom, co koresponduje z ogólniejszym prawem rodziców do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami, ale z jednoczesnym poszanowaniem dobra dziecka i jego słusznych interesów. Adresatami obowiązków, wynikających z omawianej wolności są władze publiczne; nie ma ona natomiast bezpośrednio horyzontalnego oddziaływania, co oznacza, że szkoła niepubliczna może wprowadzać szczególne kryteria dostępu, np. wynikające z jej afiliacji wyznaniowej czy z innych przesłanek składających się na specyfikę charakteru szkoły[7]. Zgodnie z poglądem wyrażonym przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 grudnia 2008 r.[8], z art. 70 Konstytucji RP wywieść można, że wolność wyboru rodzaju szkoły, wolność zakładania szkół różnych typów oraz zasada dwusektorowości szkolnictwa, mogącego przybierać postać szkolnictwa publicznego i niepublicznego, należą do podstawowych gwarancji realizacji prawa do nauki.

Funkcjonowaniu szkół i placówek niepublicznych poświęcony jest rozdział 8 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe[9]. Uzasadnione wydaje się twierdzenie, że ustawodawca w sposób zdecydowanie marginalny potraktował zagadnienie szkolnictwa niepublicznego. Brakuje racjonalnego wytłumaczenia tego typu działań, jako że szkolnictwo niepubliczne cieszy się dużym zainteresowaniem uczniów i ich rodziców, głównie z powodu dobrze pojętej elitarności tych szkół, możliwości skupienia się na indywidualnych potrzebach dzieci oraz zapewnienia im ciekawych zajęć[10].

Organem prowadzącym szkołę lub placówkę niepubliczną może być tylko osoba fizyczna lub osoba prawna w rozumieniu Kodeksu cywilnego, co sprawia, że dla tego typu szkół organem prowadzącym nie może być tzw. ułomna osoba prawna. Należy zatem zważyć, że tak popularne formy prowadzenia działalności, jak np. spółka cywilna lub spółki osobowe (w tym jawna, partnerska, komandytowa czy komandytowo-akcyjna), są odsunięte od możliwości zakładania i pro-

[5] L. Garlicki, M. Derlatka, *op. cit.*
[6] *Ibidem*.
[7] *Ibidem*.
[8] Sygn. akt: K 19/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 182.
[9] T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.; dalej jako pr. ośw.
[10] M. Pyter, *Skreślenie ucznia z listy uczniów a obowiązek szkolny*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, no. 3833. Przegląd Prawa i Administracji" 2018, t. CXIV, s. 213.

wadzenia szkoły bądź placówki oświatowej. Założenie szkoły niepublicznej może nastąpić po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego. Jak przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 stycznia 2010 r.[11], „wykładnia literalna przedstawionego uregulowania wskazuje wprost, że warunkiem sine qua non założenia szkoły niepublicznej jest wcześniejsze uzyskanie wpisu do ewidencji prowadzonej przez właściwą jednostkę samorządu terytorialnego. Do czasu uzyskania wpisu w ewidencji nikt nie ma prawa zakładać szkoły niepublicznej".

Zasady funkcjonowania szkół niepublicznych są ściśle dookreślone przez państwo. Dotyczą one zwłaszcza: warunków ich tworzenia, nadzoru pedagogicznego, sposobu zatrudniania nauczycieli i ich finansowania. Programy nauczania określane są w podstawach programowych takich samych dla szkół publicznych i niepublicznych.

Szkoła niepubliczna działa na podstawie statutu nadanego przez osobę prowadzącą. Statut szkoły lub placówki powinien określać (art. 7 ust. 2 Prawa oświatowego):

„1) nazwę, typ szkoły lub rodzaj placówki, cel placówki oraz ich siedzibę i zadania;

2) osobę prowadzącą szkołę lub placówkę;

3) organy szkoły lub placówki oraz zakres ich zadań;

4) organizację szkoły lub placówki;

4a) w przypadku szkół prowadzących kształcenie zawodowe, z wyjątkiem szkół artystycznych:

a) nazwę zawodu lub zawodów, w których kształci szkoła,

b) organizację zajęć edukacyjnych w ramach kształcenia zawodowego, w tym organizację praktycznej nauki zawodu,

c) organizację kształcenia ogólnego i zawodowego dla pracowników młodocianych – jeżeli szkoła takie kształcenie prowadzi;

4b) w przypadku szkół artystycznych:

a) nazwy zawodów oraz nazwy specjalności lub specjalizacji, w których kształci szkoła,

b) organizację zajęć edukacyjnych;

4c) szczegółowe warunki i sposób oceniania wewnątrzszkolnego uczniów;

4d) formę kształcenia – w przypadku szkoły dla dorosłych, branżowej szkoły II stopnia, szkoły policealnej;

4e) poszczególne formy pozaszkolne, o których mowa w art. 117 ust. 1a [formy kształcenia ustawicznego: kwalifikacyjny kurs zawodowy, kurs umiejętności zawodowych, kurs kompetencji ogólnych, turnus dokształcania teoretycz-

[11] Sygn. akt: IV SA/Wr 398/09, Legalis.

nego młodocianych pracowników, branżowe szkolenie zawodowe, inne kursy] – w przypadku placówki i centrum, o których mowa w art. 2 pkt 4 [placówki kształcenia ustawicznego, centra kształcenia zawodowego oraz branżowe centra umiejętności, umożliwiające uzyskanie i uzupełnienie wiedzy, umiejętności i kwalifikacji zawodowych lub zmianę kwalifikacji zawodowych], oraz szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe, z wyjątkiem szkoły artystycznej;

5) prawa i obowiązki pracowników oraz uczniów szkoły lub placówki, w tym przypadki, w których uczeń może zostać skreślony z listy uczniów szkoły lub placówki, a także tryb składania skarg w przypadku naruszenia praw uczniów;

6) sposób uzyskiwania środków finansowych na działalność szkoły lub placówki;

7) zasady przyjmowania uczniów do szkoły lub placówki (…)

7a) zasady przyjmowania słuchaczy na kwalifikacyjne kursy zawodowe (…)

8) w przypadku niepublicznej szkoły artystycznej o uprawnieniach publicznej szkoły artystycznej – także zasady przeprowadzania sprawdzianu uzdolnień, predyspozycji lub praktycznych umiejętności niezbędnych do podjęcia kształcenia w danej szkole artystycznej, danym zawodzie, specjalności lub specjalizacji, o którym mowa w art. 14 ust. 4 pkt 3 [przyjmowani mogą być kandydaci uzyskujący pozytywny wynik z tego sprawdzianu z uwzględnieniem limitów wieku];

9) w przypadku ośrodków, o których mowa w art. 2 pkt 7 [młodzieżowych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków socjoterapii, specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, specjalnych ośrodków wychowawczych oraz ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych] – wysokość opłat wnoszonych przez wychowanka ośrodka za pobyt i wyżywienie, termin i sposób wnoszenia tych opłat, jeżeli ośrodek pobiera opłaty".

Jeśli chodzi o finansowanie szkół niepublicznych, to Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 27 kwietnia 2017 r.[12] podkreślił, że z art. 70 ust. 3 Konstytucji „nie wynika prawo podmiotowe szkół niepublicznych do uzyskania środków na całość ich działalności: w założeniu szkoły niepubliczne mają być finansowane w mniejszym stopniu ze środków budżetu państwa niż szkoły publiczne (podstawa odpowiedzialności za ich gospodarkę finansową spoczywa bowiem na ich założycielach, a nie na władzy publicznej)".

Szkołą lub placówką niepubliczną jest każda szkoła lub placówka, która nie jest publiczna w rozumieniu art. 14 ust. 1 Prawa oświatowego. W piśmiennictwie podnosi się, że „istota szkoły (placówki) niepublicznej sprowadza się do braku wymagania zapewnienia jej powszechnej dostępności dla obywateli oraz braku ustawowej gwarancji bezpłatności kształcenia, wychowania lub opieki. Szkoła lub placówka niepubliczna jest bowiem tworzona i istnieje w interesie

[12] Sygn. akt: V SA/Wa 829/16, Legalis.

osób prywatnych, nie zaś ogółu”[13]. „W sensie zaś prawnym sam fakt wpisania do ewidencji szkół i placówek niepublicznych nadaje szkole lub placówce charakter niepublicznej, bez względu na to, czy i w jakim zakresie prowadzi ona działalność nieodpłatną i powszechnie dostępną”[14].

Stosunek cywilnoprawny i stosunek administracyjnoprawny będący podstawą pobierania nauki przez ucznia szkoły niepublicznej

Podjęcie nauki w szkole niepublicznej wiąże się z zawarciem umowy cywilnoprawnej, uregulowanej przepisami ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny15. Z chwilą podpisania przez strony umowy o naukę powstaje stosunek zobowiązaniowy, obejmujący swym zakresem zobowiązanie do świadczenia nauki z jednej strony, a z drugiej obowiązek uiszczania wynagrodzenia za pobieraną naukę (czesne) oraz obowiązek podporządkowania się zasadom panującym w placówce, opisanym w dokumentach wewnątrzszkolnych, w tym w szczególności w statucie szkoły niepublicznej. Umowa o naukę podlega regułom zawartym w Kodeksie cywilnym, w tym przepisom dotyczącym umów dwustronnie zobowiązujących. Zgodnie z zasadą swobody umów (art. 3531 k.c.), strony mają wolną wolę w kwestii zawarcia umowy, wyboru kontrahenta, kształtowania treści umowy oraz formy zawarcia umowy.

Strony zawierające umowę mogą – co do zasady – ułożyć stosunek prawny według swojego uznania. Swoboda stron przy zawieraniu umów nie jest jednak nieograniczona, gdyż o jej granicach stanowi: właściwość (natura) stosunku prawnego, ustawa oraz zasady współżycia społecznego. „Oznacza to, że strony są zobligowane do przestrzegania zasadniczych elementów stosunku zobowiązaniowego, czyli jego części składowych, które decydują o istocie tworzonego węzła prawnego”. Przepis art. 3531 k.c. wskazuje na podstawowy element, jaki dla swobody umów obligacyjnych ma kompetencja stron w zakresie kształtowania treści zobowiązania: „(...) mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego”16.

Z zasady swobody umów wyprowadza się także uprawnienie stron stosunku zobowiązaniowego do podjęcia decyzji o rozwiązaniu umowy łączącej strony.

---

[13] M. Pilich (red.), A. Olszewski, *Prawo oświatowe. Komentarz*, wyd. 3, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 892.

[14] *Ibidem*.

[15] T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1360; dalej: k.c.

[16] Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 9 października 1991 r., sygn. akt: III CZP 94/91, LEX nr 9067.

Rozwiązanie stosunku zobowiązaniowego następuje albo na podstawie zgodnych oświadczeń stron, albo na podstawie postanowień zawartych w umowie, albo też zgodnie z regułami ogólnymi zawartymi w k.c.

Zgodnie z art. 35 Prawa oświatowego: „Nauka jest obowiązkowa do ukończenia 18. roku życia" (ust. 1). Natomiast ramy czasowe obowiązku szkolnego wyznacza z jednej strony początek roku szkolnego „w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat", z drugiej zaś strony moment ukończenia szkoły podstawowej, maksymalnie będzie to moment ukończenia przez daną osobę 18 roku życia (ust. 2). M. Pyter dostrzega, że artykuł 35 ust. 1 Prawa oświatowego jest odniesieniem (a w zasadzie powtórzeniem) przepisu zawartego w art. 70 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa[17]. „Zgodnie z powyższym, ustawodawca wprowadza tu pojęcie «obowiązku nauki». Konsumuje on przytoczony poniżej termin «obowiązku szkolnego», chociaż w art. 35 ust. 1 zakreślony jest jedynie koniec tego obowiązku. Dopiero art. 35 ust. 2, odnosząc się do pojęcia «obowiązku szkolnego», zakreśla początkową granicę zarówno «obowiązku szkolnego«, jak też jednocześnie «obowiązku nauki». Doprecyzowanie w ust. 2 komentowanego artykułu, że obowiązek szkolny dziecka rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat, oraz trwa do ukończenia szkoły podstawowej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 18 roku życia, powoduje jednocześnie dookreślenie, zgodnie z którym po ukończeniu obowiązku szkolnego obowiązek nauki może być realizowany przez ucznia w formie zajęć szkolnych, lub – co ważne – pozaszkolnych. Jedna i druga forma obowiązku ma charakter ciągły i polega na periodycznym spełnianiu określonych czynności"[18].

W piśmiennictwie słusznie zauważono, że obowiązki edukacyjne, niezależnie od różnic w ich treści, stanowią obowiązki administracyjnoprawne o charakterze ciągłym, co oznacza, że ich spełnianie trwa przez oznaczony okres i nie wyczerpuje się w jednorazowym podjęciu określonej czynności (jak np. zgłoszenie dziecka podlegającego obowiązkowi szkolnemu do szkoły), zachowanie zaś, do jakiego zobowiązane są podmioty będące adresatami komentowanych norm, polega na powtarzającym się zachowaniu jego podmiotów, a przede wszystkim na uczęszczaniu na zajęcia w szkole określonego typu i zdobywaniu kwalifikacji na skutek ukończenia kolejnych poziomów edukacji, a po uzyskaniu wykształcenia podstawowego – przez kontynuowanie nauki w szkole ponadpodstawowej lub w odpowiednich formach pozaszkolnych[19].

---

[17] M. Pyter, A. Balicki, *Prawo oświatowe. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017, art. 35, Nb 1.

[18] *Ibidem.*

[19] M. Pilich (red.), A. Olszewski, *op. cit.*, s. 238–239.

„Podmiotem realizującym obowiązek (nauki i szkolny) i zobowiązanym jest w zasadzie uczeń, chociaż podmiotami, do których kierowane są czynności i środki egzekucyjne w związku z nierealizowaniem obowiązku, są jego rodzice – tak długo, jak uczeń nie ma pełnej zdolności do czynności prawnych i musi być reprezentowany. Takie określenie adresatów przepisów regulujących obowiązek szkolny i nauki ma istotne znaczenie dla skierowania środków podejmowanych przez właściwe organy w ramach egzekucji administracyjnej. Niektóre powinności w ramach obowiązku szkolnego ciążą zresztą wprost na rodzicach niepełnoletniego ucznia, tak więc określenie w ramach omawianego obowiązku strony zobowiązanej bywa rzeczą nieprostą”[20].

Realizacja przez ucznia obowiązku szkolnego jest niezwykle ważna z punktu widzenia pedagogicznego, psychologicznego i kształtowania właściwych postaw dzieci i młodzieży, czyli rozwoju społecznego, stąd też ustawodawca wprost nakazuje, aby nauka odbywała się do 18 roku życia. W praktyce brak realizacji obowiązku szkolnego lub (i) obowiązku nauki może skutkować różnymi sankcjami: począwszy od wydania odpowiednich zarządzeń opiekuńczych przez sąd rodzinny, poprzez nadzór kuratorski nad nieletnim uczniem albo nadzór kuratorski nad rodziną czy nawet – w skrajnych przypadkach – umieszczenie nieletniego ucznia w placówce resocjalizacyjnej (rozstrzygnięcia sądów są zawsze indywidualne, adekwatne do konkretnej sytuacji nieletniego i sytuacji rodzinnej).

Funkcją edukacji jako podsystemu społecznego jest zapewnienie utrzymania, przekazywania i internalizacji tzw. zbiorowego sumienia. Szkoła uczy specjalnych i znaczących form socjalizacji, których nie mogą dostarczyć inne instytucje, przygotowuje młodego człowieka do obowiązków i powinności społecznych. Dziecko kształtuje swoją postawę w szkole; działania szkoły to nie tylko rozwój intelektualny, ale również kształtowanie odpowiednich postaw społecznych, takich jak choćby: konsekwencja w działaniu, obowiązkowość, otwartość, współodpowiedzialność za grupę. Obowiązek szkolny powinien być postrzegany nie jako „obowiązek” w pejoratywnym tego słowa znaczeniu i postrzeganiu społecznym, ale jako możliwość i sposobność zdobycia wiedzy oraz indywidualnego rozwoju charakteru i osobowości, przy jednoczesnej nauce współegzystowania w grupie rówieśniczej.

Zakończenie kształcenia ucznia w szkole niepublicznej z przyczyn leżących po stronie ucznia (opiekunów prawnych)

W sytuacjach, w których z jakiegoś powodu następuje konieczność zakończenia nauczania ucznia w szkole niepublicznej z przyczyn leżących po stronie

[20] M. Pilich (red.), A. Olszewski, *op. cit.*, s. 238–239

ucznia lub jego opiekunów prawnych, pojawia się pytanie o właściwe rozwiązanie stosunków prawnych łączących ucznia (jego opiekunów prawnych) ze szkołą niepubliczną.

Analizując administracyjnoprawne uprawnienia dyrektora szkoły niepublicznej, w pierwszej kolejności wskazać należy, iż jest on upoważniony do stosowania władczych rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach administracyjnych[21]. Koncepcja zlecania funkcji administracji polega na przekazywaniu wykonywania pewnych funkcji administracji – stowarzyszeniom, instytucjom gospodarczym lub nawet poszczególnym obywatelom przy dopuszczeniu stosowania w tych wypadkach środków działania władczego[22]. Szkoła niepubliczna, wykonując zlecone funkcje administracji, podlega ustalonym prawnie formom kontroli i nadzoru państwowego – w tym nadzoru pedagogicznego, ze zlecaniem zaś funkcji administracji publicznej mamy do czynienia w sytuacji, gdy dyrektor szkoły niepublicznej, a więc podmiot niebędący częścią aparatu państwa, obdarzony jest kompetencjami do stosowania jednostronnych rozstrzygnięć administracyjnych w formach właściwych organom administracji[23]. „Ilustracją takich uprawnień jest możliwość wydawania przez dyrektora szkoły niepublicznej decyzji administracyjnej w sprawie skreślenia ucznia z listy. Przesłanki tego działania zawarte są w statucie szkoły niepublicznej, a przeprowadzane jest to na zasadach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego i ustawie – Prawo oświatowe"[24].

Pogląd ten znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie. Sąd Najwyższy w uchwale z 18 października 1995 r.[25] wskazał jednoznacznie, że skreślenie ucznia z listy uczniów zarówno szkoły publicznej, jak i niepublicznej powinno następować w drodze decyzji administracyjnej, którą podejmuje dyrektor szkoły na podstawie zapisów zawartych w statucie szkoły. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu postanowienia z 19 maja 1995 r. dostrzegł, że szkoły niepubliczne, niejako ze swej istoty, są inne pod względem struktury organizacyjnej i systemu zarządzania od szkół publicznych. „Spostrzeżenie to, aczkolwiek trafne, nie prowadzi jednakże do wniosku, iż w szkole podstawowej niepublicznej, inaczej niż w szkole publicznej, wydalenie ucznia ze szkoły następuje w drodze czynności cywilnoprawnej. Rozstrzyganie bowiem w drodze decyzji administracyjnych – jak to wynika z art. 1 § 2 pkt 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks

[21] G. Kamieński, *Dyrektor szkoły jako organ administracji publicznej*, [w:] B. Detyna, P. Szymaniec (red.), *Administracja publiczna – zagadnienia prawne i koncepcje zarządzania*, Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium", Radom 2021, s. 91 i n.

[22] J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1960, s. 66.

[23] D. Kurzyna-Chmiel, *Funkcjonowanie szkolnictwa niepublicznego w Polsce w oparciu o aktualnie obowiązujący stan prawny*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2019, nr 7–8, s. 169.

[24] *Ibidem*.

[25] Sygn. akt: III AZP 28/95, OSNP 1996/11/149.

postępowania administracyjnego[26] – nie jest domeną zastrzeżoną do wyłącznej kompetencji organów administracji państwowej lub samorządowej *sensu stricto*, tj. tych, o których jest mowa w art. 1 § 1 k.p.a. Stosownie do wymienionych wyżej przepisów także inne organy, w tym organy organizacji społecznych, mogą być powołane z mocy prawa do rozstrzygania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych. Szkoła niepubliczna nie jest z racji swej «prywatności» pozbawiona możliwości wyposażenia jej przez ustawę w kompetencję rozstrzygania indywidualnych spraw w drodze decyzji administracyjnych (por. art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.)". Z powyższych względów Sąd Najwyższy uznał, iż skreślenie ucznia z listy uczniów szkoły niepublicznej następuje w drodze decyzji administracyjnej. Konsekwencją takiego ujęcia problemu jest uznanie, że odwołanie od decyzji dyrektora szkoły niepublicznej o skreśleniu z listy uczniów następuje na drodze administracyjnej, ze wszystkimi skutkami odnoszącymi się do uprawomocnienia takiej decyzji administracyjnej. W orzecznictwie sądów administracyjnych i sądów powszechnych pogląd o konieczności wydania odrębnej decyzji administracyjnej o skreśleniu ucznia z listy uczniów szkoły niepublicznej jest bezsporny[27].

W przestrzeni publicznej pojawiają się w ostatnim czasie poglądy kwestionujące konieczność wydania decyzji administracyjnej o skreśleniu z listy uczniów. Przykładowo w opinii prawnej Ordo Iuris czytamy: „W szkołach niepublicznych relacja administracyjnoprawna szkoły z uczniem ma charakter akcesoryjny względem stosunku cywilnoprawnego łączącego strony umowy o pobieranie nauki. Stan taki implikuje stwierdzenie, że w przypadku tego typu szkół skuteczne rozwiązanie stosunku cywilnoprawnego oznacza nie tylko brak potrzeby, ale i brak możliwości wydania decyzji administracyjnej o skreśleniu z listy uczniów. Formułowanie zatem jakichkolwiek zarzutów na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego w tym zakresie w stosunku do szkoły niepublicznej jest całkowicie nieuprawnione"[28]. Wyrażanie takich zapatrywań świadczy tylko i wyłącznie o brakach ich autorów w podstawowej wiedzy prawniczej.

W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiają się judykaty, w których przyjmuje się, że rodzice ucznia szkoły niepublicznej nawiązują „dwa równoległe i wewnętrznie sprzężone stosunki prawne: cywilnoprawny (który opiera się na

[26] T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm.; dalej: k.p.a.

[27] Tak np. wyrok Sądu Najwyższego z 9 listopada 2001 r., sygn. akt: III RN 149/00, OSNP 2002/7/153; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 października 2010 r., sygn. akt: I OSK 1061/10, LEX nr 744921; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 17 lutego 2021 r., sygn. akt: III SA/Gl 539/20, LEX nr 3168296.

[28] Rozwiązanie umowy o kształcenie w szkole niepublicznej, a skreślenie z listy uczniów – *Opinia prawna stowarzyszenia Ordo Iuris sporządzona na kanwie sprawy relegowania z Zespołu Szkół Katolickich w Białymstoku uczennicy publicznie nieprzestrzegającej statutu szkoły z dnia 17 maja 2021 r.*, https://ordoiuris.pl/edukacja/rozwiazanie-umowy-o-ksztalcenie-w-szkole-niepublicznej-skreslenie-z-listy-uczniow-opinia (23.03.2023).

umowie o naukę łączącej go z osobą prowadzącą placówkę) i administracyjnoprawny (łączący go bezpośrednio ze szkołą)", co powoduje, że stosunek administracyjny jest niejako stosunkiem wtórnym w odniesieniu do kontraktu cywilnego zawartego przez strony, a jego istnienie „uzależnione jest od ważnej umowy łączącej strony". „W sytuacji skutecznego rozwiązania umowy cywilnej relacja administracyjna (przejawiająca się podległością ucznia w stosunku do szkoły) ulega przerwaniu, co oznacza, że od tej chwili słuchacz nie ma obowiązku poddania się regulacjom wewnętrznym szkoły, przede wszystkim statutowi"[29] (postanowienie NSA z 14 października 2015 r.[30]). Nie sposób się jednak zgodzić z tym, że ustanie stosunku cywilnoprawnego z mocy prawa powoduje ustanie stosunku administracyjnoprawnego. W takiej sytuacji konieczne jest skreślenie ucznia z listy uczniów. „Osobą uprawnioną do wszczęcia postępowania administracyjnego zmierzającego do skreślenia z listy uczniów jest dyrektor szkoły. Istotne jest, że po podjęciu decyzji o skreśleniu dyrektor szkoły niepublicznej obowiązany jest poinformować o tym dyrektora szkoły publicznej, w której obwodzie dziecko mieszka, w celu umożliwienia skutecznego sprawowania kontroli dopełnienia przez rodziców obowiązku zapewnienia dalszej realizacji obowiązku szkolnego dziecka. Obowiązek ten wynika z faktu, iż dyrektor szkoły niepublicznej pełni zarazem funkcję urzędnika państwowego, który musi partycypować w sprawowaniu kontroli dopełnienia przez rodziców obowiązku zapewnienia realizacji obowiązku szkolnego dziecka"[31].

Niezależnie od konieczności wydania decyzji administracyjnej o skreśleniu z listy uczniów, dyrektor szkoły rozwiązuje stosunek zobowiązaniowy w postaci umowy o świadczenie usług kształcenia w szkole niepublicznej, zawarty pomiędzy szkołą a opiekunami prawnymi ucznia. Przesłanki zakończenia takiej umowy zawarte powinny być w konkretnej umowie albo też rozwiązanie takiej umowy następuje na zasadach ogólnych uregulowanych przepisami prawa cywilnego.

Podsumowanie

Przedstawiona analiza wskazuje, iż w szkołach niepublicznych w relacjach pomiędzy szkołą a uczniem (jego opiekunami prawnymi) powstają dwa równoległe stosunki prawne – cywilnoprawny oraz administracyjnoprawny. Aby dopuszczalne stało się usunięcie ucznia szkoły niepublicznej z takiej placówki, koniecz-

[29] Tak np.: postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 października 2015 r. sygn. akt: I OSK 2098/15, LEX nr 1985806; postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 grudnia 2022 r., sygn. akt: II SAB/Wa 249/22, LEX nr 3460388.

[30] Sygn. akt: I OSK 2098/15.

[31] M. Pyter, *op. cit.*, s. 214; wyrok Sądu Najwyższego z 9 listopada 2001 r., sygn. akt: III RN 149/2000, OSNAPiUS 2002, nr 7, poz. 153.

ne jest rozwiązanie umowy cywilnoprawnej kreującej cywilnoprawny stosunek zobowiązaniowy oraz wydanie decyzji administracyjnej o skreśleniu ucznia z listy uczniów, zgodnie z wymogami uregulowanymi w prawie administracyjnym. Tym samym przyjęta we wprowadzeniu hipoteza została potwierdzona.

Bibliografia

Garlicki L., Derlatka M., *Art. 70*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. II, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.

Kamieński G., *Dyrektor szkoły jako organ administracji publicznej*, [w:] B. Detyna, P. Szymaniec (red.), *Administracja publiczna – zagadnienia prawne i koncepcje zarządzania*, Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium", Radom 2021, s. 91 i n.

Kurzyna-Chmiel D., *Funkcjonowanie szkolnictwa niepublicznego w Polsce w oparciu o aktualnie obowiązujący stan prawny*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2019, nr 7–8, s. 163–176.

Pilich M. (red.), Olszewski A., *Prawo oświatowe. Komentarz*, wyd. 3, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2022.

Pyter M., *Skreślenie ucznia z listy uczniów a obowiązek szkolny*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, No 3833. Przegląd Prawa i Administracji" 2018, t. CXIV, s. 207–217.

Pyter M., Balicki A., *Prawo oświatowe. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017.

Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1960.

Akty prawne

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

Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm.).

Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1360).

Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1082 ze zm.).

Orzecznictwo sądowe

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 października 2015 r. sygn. akt: I OSK 2098/15, LEX nr 1985806.

Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 grudnia 2022 r., sygn. akt: II SAB/Wa 249/22, LEX nr 3460388.

Uchwała Sądu Najwyższego z 9 października 1991 r., sygn. akt: III CZP 94/91, LEX nr 9067.
Uchwała Sądu Najwyższego z 18 października 1995 r., sygn. akt: III AZP 28/95, OSNP 1996/11/149.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 października 2010 r., sygn. akt: I OSK 1061/10, LEX nr 744921.
Wyrok Sądu Najwyższego z 9 listopada 2001 r., sygn. akt: III RN 149/00, OSNP 2002/7/153
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 grudnia 2008 r., sygn. akt: K 19/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 182.
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt: IV SA/Wr 398/09, Legalis.
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. akt: III SA/Gl 539/20, LEX nr 3168296.
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 kwietnia 2017 r., sygn. akt: sygn. akt: V SA/Wa 829/16, Legalis.

Dokumenty

Opinia prawna stowarzyszenia Ordo Iuris sporządzona na kanwie sprawy relegowania z Zespołu Szkół Katolickich w Białymstoku uczennicy publicznie nieprzestrzegającej statutu szkoły z dnia 17 maja 2021 r., https://ordoiuris.pl/edukacja/rozwiazanie-umowy-o-ksztalcenie-w-szkole-niepublicznej-skreslenie-z-listy-uczniow-opinia (23.03.2023).

Streszczenie: *Konstytucja umożliwia obywatelom i instytucjom prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych (art. 70 ust. 3 Konstytucji RP). Placówki takie nie są zobowiązane do zapewniania powszechnego i równego dostępu do wykształcenia, a tym samym nie ciąży na nich obowiązek statuowany w art. 70 ust. 4 zd. 1 Konstytucji RP. Autorzy omawiają przesłanki pozwalające na usunięcie ucznia niepublicznej szkoły z takiej placówki. Wskazują, iż w szkołach niepublicznych w relacjach między szkołą a uczniem (jego opiekunami prawnymi) powstają dwa równoległe stosunki prawne – cywilnoprawny oraz administracyjnoprawny. Aby dopuszczalne stało się usunięcie ucznia ze szkoły niepublicznej, konieczne są rozwiązanie umowy cywilnoprawnej kreującej cywilnoprawny stosunek zobowiązaniowy oraz wydanie decyzji administracyjnej o skreśleniu ucznia z listy uczniów, zgodnie z wymogami uregulowanymi w prawie administracyjnym.*

Słowa kluczowe: szkoły niepubliczne, decyzja administracyjna, umowa cywilnoprawna, uczeń, dyrektor szkoły

Termination of the Contract for the Provision of Educational Services in a Non-Public School and the Administrative Decision to Remove Students from the List

Abstract: *The Constitution gives citizens and institutions the right to establish primary, secondary and higher schools as well as educational institutions (Article 70(3) of the Constitution of the Republic of Poland). Such institutions are not obliged to provide universal and equal access to education, and thus they are not subject to the obligation laid down in Art. 70 (4) sentence 1 of the Constitution of the Republic of Poland. In their considerations, authors discuss the grounds for removing a student from a private school from such an institution. The authors indicate that in non-public schools in the relationship between the school and the student (their legal guardians) two parallel legal relationships arise: under civil law and under administrative law. In order for the removal of a student from a non-public school from such an institution to be admissible, it is necessary to terminate the civil law contract creating the civil law obligation relationship and to issue an administrative decision to remove the student from the list, in accordance with the requirements regulated in administrative law.*

Keywords: non-public schools, administrative decision, civil law contract, student, school principal

Część II

Organizacja i zarządzanie w administracji publicznej

Małgorzata Florczak-Strama[1]

1

Podejmowanie decyzji inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego przy uwzględnieniu specyfiki korzystania z funduszy europejskich

Wprowadzenie

Obecnie coraz większy wpływ na rozwój regionów wywierają decyzje i przedsięwzięcia podejmowane przez władze szczebla samorządowego. Wraz z reformą administracji w 1999 r.[2] stworzono spójny system samorządności terytorialnej na trzech poziomach zarządzania. Został on oparty na pełnej autonomii jednostek samorządowych, co spowodowało podejmowanie samodzielnych decyzji dotyczących regionu. W Polsce istnieje trójstopniowy podział administracyjny. Oznacza to, że jednostki samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) zostały podzielone na samorządy wojewódzkie, powiatowe oraz gminne.

Zgodnie z Konstytucją Rzeczpospolitej Polskiej[3] podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, której głównym zadaniem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb jej mieszkańców. Gminy, by mogły wywiązywać się ze swojego podstawowego zadania, muszą stale inwestować w infrastrukturę na ich terenie, ponieważ ta z biegiem lat starzeje się i ulega degradacji. Ogromnych nakładów finansowych wymagają budowa lub remonty elementów infrastruktury gminnej, takich jak mosty i drogi. Budżet gminy nierzadko nie jest w stanie spro-

[1] Dr inż., Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa, ORCID: 0009-0000-8709-9979, e-mail: mflorczak-strama@ans.edu.pl.

[2] J. Kraś, *Reforma administracji publicznej w III RP – od koncepcji do realizacji*, „Resovia Sacra. Studia Teologiczno-Filozoficzne Diecezji Rzeszowskiej" 2005, t. 12, s. 305–318.

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

stać takim wymaganiom. W konsekwencji przystąpienia Polski do Unii Europejskiej gminy otrzymały możliwość pozyskiwania dotacji z budżetu UE.

Inwestycje jednostek samorządu terytorialnego stanowią istotną część całości wydatków kapitałowych realizowanych w polskiej gospodarce. Ich rola, w związku ze znajomością lokalnych realiów i potrzeb, w budowaniu potencjału gospodarczego na poziomie regionalnym jest ogromna, czego wyznacznikiem są znaczące udziały w wykorzystaniu dostępnych środków w ramach funduszy unijnych[4]. Ze względu na możliwości finansowe oraz zakres działań realizowanych w obszarze ustawowych kompetencji wartość ponoszonych nakładów inwestycyjnych różni się znacząco pomiędzy poszczególnymi formami prawnymi j.s.t.[5]

W strukturze inwestycji samorządowych dominują wydatki ponoszone przez gminy. W 2021 r. stanowiły one 46,7% inwestycji j.s.t. ogółem i nominalnie wyniosły 21,8 mld zł. Za 29,8% inwestycji samorządowych odpowiadają miasta na prawach powiatu, które w roku 2021 wydały na ten cel 13,9 mld zł. Pozostałe formy jednostek, tj. samorząd wojewódzki oraz powiatowy, z nakładami na poziomie odpowiednio 7,1 mld zł oraz 5,3 mld zł, odpowiadały za 15,2% oraz 11,4% inwestycji j.s.t. ogółem. Długookresowo struktura inwestycji samorządowych nie ulega zmianie. Dominująca pozycja gmin, będąca efektem relatywnie wyższych udziałów w zakresie realizowanych zadań publicznych, a zatem i w dochodach oraz wydatkach publicznych ogółem, skutkuje utrzymaniem w ostatnich latach udziałów bliskich wartościom maksymalnym z okresu 2010–2021 (rys. 1).

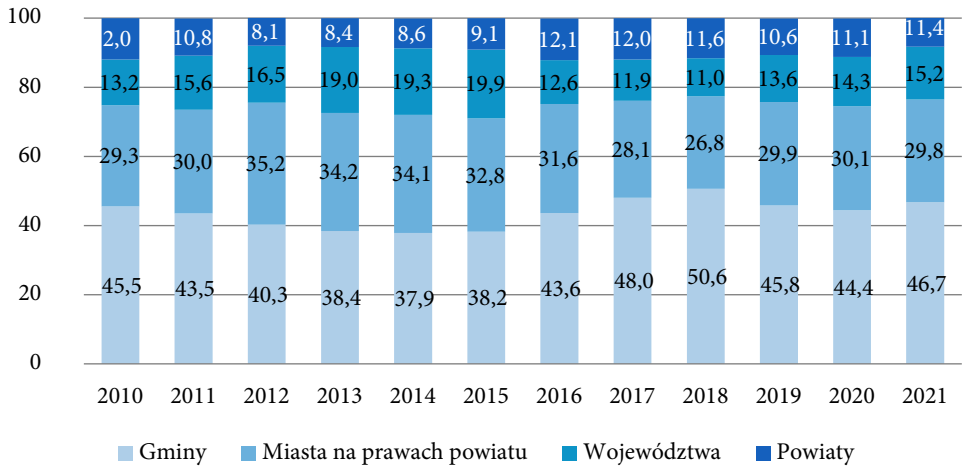
Identyfikacja grup interesów, wywierających największy wpływ na proces planowania, jest niezbędna, aby zrozumieć politykę inwestycyjną w regionie, która stanowi faktyczną politykę rozwoju[6]. Na przebieg procesów przestrzennych duży wpływ wywiera sposób percepcji przestrzeni przez osoby zajmujące wysokie stanowiska społeczno-gospodarcze i z tego tytułu przygotowujące i podejmujące decyzje. Wobec tego szczególne znaczenie ma grupa osób zatrudnionych w administracji, bezpośrednio wpływających na proces planowania miejscowego

---

[4] Zob. D. Wyszkowska, A. Wyszkowski, *Fundusze Unii Europejskiej a wydatki inwestycyjne gmin w Polsce w latach 2010–2020*, „Studia BAS" 2021, nr 4 (68), s. 67–84. Z piśmiennictwa wynika, że spośród wszystkich jednostek samorządu terytorialnego gminy wiejskie najgorzej radzą sobie z pozykiwaniem środków unijnych. W odniesieniu do prognoz dotyczących inwestycji jednostek samorządu terytorialnego w okresie realizowanej obecnie unijnej perspektywy finansowej – zob. M. Bitner, J. Sierak, *Ocena zdolności jednostek samorządu terytorialnego do finansowania projektów inwestycyjnych w perspektywie finansowej 2021–2027*, „Optimum. Economic Studies" 2022, nr 4, s. 81–99.

[5] *Raport – inwestycje w Polsce, okres: I kw. 2020 r.–I kw. 2022*, Wydział Analiz (KOT) DSR, Warszawa 2022, s. 34, https://www.ewaluacja.gov.pl/media/111456/DSR_Raport_Inwestycje_I2020-I2022-web.pdf (20.12.2023).

[6] R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 18.



Rys. 1. Struktura inwestycji samorządowych według formy prawnej w latach 2010–2021

Źródło: *Raport – inwestycje w Polsce, okres: I kw. 2020 r.–I kw. 2022*, Wydział Analiz (KOT) DSR, Warszawa 2022, s. 34.

oraz wydających decyzje lokalizacyjne. Władza lokalna stara się kształtować zatem zachowania podmiotów gospodarujących pod kątem osiągania celów strategii rozwoju.

Z punktu widzenia władzy ważne są uprawnienia, jakimi dysponuje samorząd, gdyż podejmowanie decyzji musi być zgodne z przepisami prawa. Dla racjonalnego wykorzystania środków publicznych ważne są kwestie, ile środków można wydać, jaki jest cel wydatkowania tych środków oraz w jaki sposób są wydatkowane te środki[7]. Samorząd, który wyłącznie administruje, nie spełnia swych zadań, a tym bardziej oczekiwań społecznych. Jednak zapał i dobra wola pracowników samorządowych, którzy chcą, aby mieszkańcom żyło się lepiej, stanowią tylko połowę sukcesu. Druga połowa to inwestycje na przyszłość i ich efektywność. Miasto, które pragnie się rozwijać, musi inwestować – w drogi, sprawny system komunikacyjny, wodociągi, oczyszczalnie, szkoły. Urzędy starające się o dofinansowanie swych inwestycji w infrastrukturę muszą w stosownej dokumentacji przedstawić szacunkowe obliczenia ukazujące korzyści finansowe bądź społeczne. W praktyce wykonanie stosownych obliczeń wywołuje wiele problemów, ponieważ czysto finansowe metody badania efektywności są niewystarczające, a metody ekonomiczne – trudne do wykorzystania.

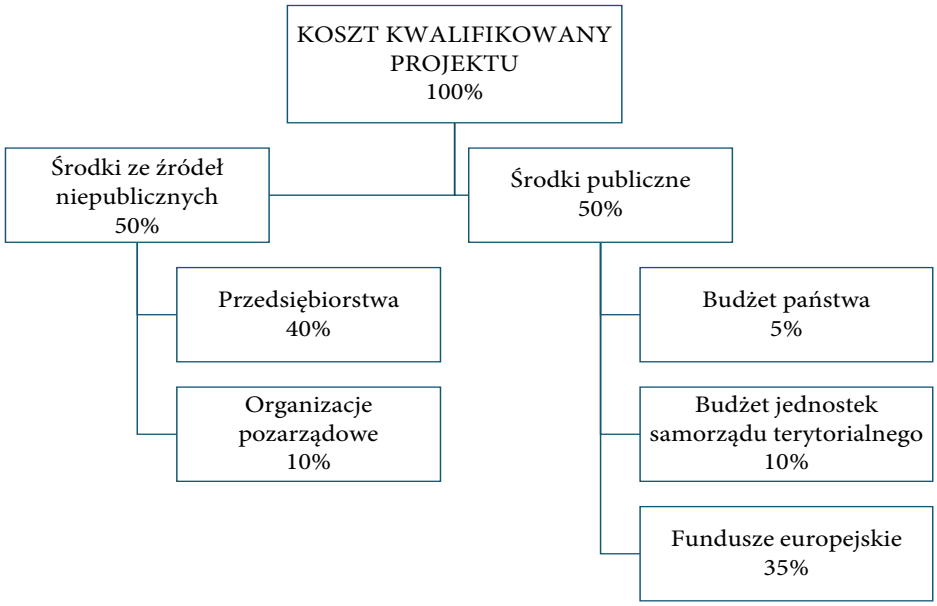
Celem niniejszego rozdziału jest odpowiedź na pytanie badawcze, które ze znanych modeli oceny decyzji inwestycyjnych dają możliwość zastosowania

[7] S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 181.

i najlepsze rezultaty oraz pozwalają podjąć samorządom słuszne decyzje inwestycyjne przy uwzględnieniu specyfiki projektów europejskich.

Montaż finansowy projektu europejskiego

Zgodnie z podstawowymi zasadami funkcjonowania funduszy europejskich wsparcie finansowe udzielane przez UE beneficjentom końcowym zawsze polega na montażu finansowym środków własnych oraz środków publicznych. Obrazuje to schematycznie rys. 2. Zalecane jest posługiwanie się środkami pochodzącymi z możliwie zróżnicowanych źródeł publicznych i niepublicznych. Wśród środków publicznych – obok wkładu z funduszy europejskich – mogą występować środki z budżetu państwa oraz z budżetu jednej lub wielu jednostek samorządu terytorialnego różnych szczebli (województwa, powiatu, miasta, gminy). Z kolei wśród środków niepublicznych mogą to być środki stanowiące wkład własny przedsiębiorstwa i (lub) organizacji pozarządowych.



Rys. 2. Przykład montażu finansowego projektu europejskiego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: T. Grzeszczyk, *Metody oceny projektów z dofinansowaniem Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2006.

Unia Europejska popiera tworzenie konsorcjów międzynarodowych obejmujących możliwie dużą liczbę podmiotów, takich jak: jednostki samorządu terytorialnego, przedsiębiorstwa, instytucje naukowe i edukacyjne, organizacje

pozarządowe. Wielkość podmiotów sprzyja bowiem realizacji pożądanej zasady partnerstwa publiczno-prawnego. Występujące w montażu finansowym koszty kwalifikowane to nakłady w projekcie, które mogą w całości pochodzić z dofinansowania funduszy UE oraz ze środków stanowiących współfinansowanie krajowe (z budżetu państwa lub z budżetu jednostek samorządu terytorialnego, a także ze środków innych podmiotów publicznych lub prywatnych). Poniesienie tych kosztów powinno być merytorycznie uzasadnione i spełniać kryteria zasadności wyznaczone przez instytucję zarządzającą (np. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej). Koszty kwalifikowane powinny być poniesione (udokumentowane) i niezbędne do realizacji projektu. Szczegółowe zasady uznawania wydatków za kwalifikowane zaprezentowane są w Wytycznych dotyczących kwalifikowalności wydatków na lata 2021–2027[8].

Z praktycznego punktu widzenia istotne jest, od którego momentu można zaliczać wydatki związane z projektem do kosztów kwalifikowanych, gdyż tylko koszty uznane za kwalifikowane mogą być zwrócone w ramach dofinansowania UE. Maksymalny poziom tego dofinansowania określa się także, biorąc pod uwagę koszty kwalifikowane projektu. Możliwe są zatem następujące trzy warianty uznawania ponoszenia kosztów kwalifikowanych:

1) przed złożeniem wniosku aplikacyjnego,
2) po złożeniu wniosku o dofinansowanie,
3) po pozytywnej ocenie wniosku i zaakceptowaniu go do dofinansowania.

Samorządy samodzielnie przygotowujące dokumentację powinny dokonać wyceny własnej pracy. Kosztem kwalifikowanym może być wkład nie tylko finansowy, ale także rzeczowy. Ten ostatni także może być (pod pewnymi warunkami) uwzględniany w montażu finansowym projektu.

Metody pomiaru efektywności inwestycji publicznych

W literaturze przedmiotu można się spotkać z wieloma metodami oceny efektywności przedsięwzięć inwestycyjnych, które podlegają różnym klasyfikacjom[9]. Metody pomiaru efektywności dzieli się ze względu na:

- zakres przedmiotowy przedsięwzięć inwestycyjnych, wyróżniając: pojedyncze przedsięwzięcia oraz programy inwestycyjne;
- założone warunki – pozwalające różnic przedsięwzięcia inwestycyjne w warunkach deterministycznych (pewności) i niedeterministycznych.

[8] Minister Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wytyczne dotyczące kwalifikowalności wydatków na lata 2021–2027*, Warszawa 2022, https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/media/112343/Wytyczne_dotyczace_kwalifikowalnosci_2021_2027.pdf (20.12.2023).

[9] L. Martan, *Rachunek efektywności rzeczowych przedsięwzięć inwestycyjnych*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2002, s. 10–12.

Metody statyczne służą do wstępnej selekcji projektów, dostarczając szybkich, lecz uproszczonych ocen, gdyż nie uwzględniają wpływu czasu na ocenę efektywności. Ich zastosowanie może być podważane, szczególnie w warunkach wysokiej inflacji, dlatego zaleca się, aby stanowiły one jedynie narzędzie pomocnicze[10].

Metody dynamiczne, w przeciwieństwie do statycznych metod oceny, uwzględniają rozłożenie w czasie przewidywanych wpływów i wydatków związanych z badaną inwestycją. Do tych metod wykorzystuje się rachunek dyskontowy i procentowy.

Przy ocenie projektów użyteczności publicznej (inwestycji publicznych) konieczne jest uwzględnienie czynników (np. wpływu na środowisko), które trudno przeliczać na wskaźniki finansowe. W takich przypadkach użyteczne stają się inne miary analizy ekonomicznej, do których można zaliczyć ekonomiczną wartość zaktualizowaną netto ENPV (*Economic Net Present Value*) – wprowadzoną jako rozwinięcie tradycyjnej miary NPV nieuwzględniającej wielu istotnych czynników zewnętrznych projektu związanych ze społecznym odbiorem inwestycji (np. wpływ budowy drogi szybkiego ruchu na okoliczną przyrodę, nasilenie hałasu powodujące uciążliwość dla mieszkańców i zmniejszanie się liczby zwierząt leśnych). ENPV to suma zdyskontowanych przepływów kosztów i korzyści społeczno-ekonomicznych uwzględniająca bezpośrednich i pośrednich beneficjentów projektu. Ten wskaźnik wyraża się w wartościach pieniężnych. ENPV uwzględnia koszty i korzyści niematerialne związane np. ze zmianami w środowisku naturalnym, wywołanymi efektami i oddziaływaniem projektu. Przy analizowaniu kosztów wynikających z pogorszenia lub poprawienia się stanu środowiska naturalnego można uwzględnić tzw. koszty utraconych (lub uzyskanych) korzyści (*opportunity costs*). Koszty takie są wyrażone ilościowo wartością pogorszenia lub poprawy środowiska naturalnego.

Dla przedsięwzięć niedochodowych w przypadku inwestycji publicznych wyznacza się ERR (*Economic Rate of Return*) – jest to wartość stopy procentowej *r*, dla której ENPV jest równa zeru. Ten wskaźnik stosuje się dla projektów, w odniesieniu do których są trudności z wyznaczeniem IRR.

Przy wyznaczeniu ENPV uwzględnia się *social discount rate* różniącą się od finansowej stopy dyskontowej, ponieważ przy jej doborze bierze się pod uwagę aspekty społeczne. Dokonuje się modyfikacji finansowej stopy dyskontowej na podstawie jakościowej prognozy wartości stanu przyszłego w odniesieniu do stanu bieżącego.

W projektach inwestycji publicznych sprawdza się również CBA – *Cost-Benefit Analysis*[11]. Wykorzystuje się ją przede wszystkim w trakcie ewaluacji *ex ante*. Nie-

[10] T. Grzeszczyk, *Metody oceny projektów z dofinansowaniem Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2006, s. 85.

[11] D. Sartori, M. Marra i in., *Analiza ekonomiczna, Vademecum 2021–2027. Zasady ogólne i zastosowania w sektorach*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Bruksela 2021.

stety wielu pracowników gminy ocenia ją jako metodę trudną i skomplikowaną. Jednakże wobec wymogów unijnych CBA jest najczęściej stosowana przy wyborze jednej z wielu wersji projektu. Ocenie podlegają w niej potencjalne korzyści wynikające z jego wdrożenia (w określonej wersji) ujmowane z perspektywy koniecznych do poniesienia nakładów (kosztów). W wyniku zastosowania tej metody wybiera się najkorzystniejszą wersję projektu, tzn. zapewniającą największe efekty (korzyści) przy najmniejszych nakładach (kosztach) na realizację projektu. Analiza potencjalnych efektów projektu pozwala na wybór najkorzystniejszego wariantu z punktu widzenia interesów różnych grup społecznych (interesariuszy projektu). Te pozytywne (korzyści) i negatywne (koszty) efekty projektu są analizowane po przypisaniu im wartości finansowych.

W przypadku finansowania inwestycji ze środków Unii Europejskiej, co wśród samorządów staje się coraz bardziej powszechne, należy dostosowywać się do uregulowań Komisji Europejskiej w sprawie oceny takich projektów. Zgodnie z nimi metodę CBA należy stosować przy ocenie stosunkowo dużych projektów infrastrukturalnych. Rozróżnia się następujące dwa rodzaje dużych projektów, dla których jest obowiązek przeprowadzenia CBA:

1) projekty związane z rozwojem infrastruktury o wartości większej niż 25 mln euro; w ich przypadku należy przeprowadzić analizę kosztów i korzyści społeczno-ekonomicznych;

2) projekty dotyczące inwestycji w sektorze produkcyjnym o wartości przekraczającej 15 mln euro; dla takich projektów, oprócz analizy kosztów i korzyści, konieczne są badania rynkowe (np. zachowań konsumentów), analiza dochodowości, oddziaływania na rynek pracy itp.

W odniesieniu do dużych projektów istnieje obowiązek przeprowadzania analizy CBA i wysyłania szczegółowych sprawozdań do Komisji Europejskiej, która dokonuje ich oceny[12]. Komisja Europejska zaleca, aby w miarę możliwości dla mniejszych projektów także przeprowadzono stosowne analizy. Za wykonanie analizy CBA i przygotowanie odpowiedniej dokumentacji odpowiadają wnioskodawcy projektu. Oceny wyników analizy CBA dokonują uprawnieni do tego urzędnicy Komisji Europejskiej lub powołani przez nich niezależni eksperci – ewaluatorzy.

Zastosowanie metody CBA jest czasochłonne i stosunkowo kosztowne, co ogranicza liczbę projektów, dla których się ją przeprowadza. Korzyści społeczno-ekonomiczne (uwzględniane w metodzie CBA) stanowią wszystkie pozytywne skutki związane z planowanym do wdrożenia projektem (podlegającym ocenie *ex ante*). Z kolei koszty tego projektu są przeciwieństwem korzyści i uosabiają

[12] *Przewodnik po analizie kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych. Narzędzie analizy ekonomicznej polityki spójności 2014–2020*, Warszawa 2015.

wszelkie negatywne efekty i oddziaływanie (wewnętrzne i zewnętrzne) planowanego projektu. Analizując korzyści społeczno-ekonomiczne projektu, ocenia się jego efektywność ekonomiczną, a badając (przeciwnie do nich) koszty, określa się tzw. wykonalność finansową projektu.

Wykonalność finansowa oznacza zdolność potencjalnego beneficjenta do zapewnienia finansowania kosztów inwestycyjnych. Saldo środków pieniężnych w okresie realizacji i eksploatacji efektów projektu powinno być dodatnie. Beneficjent powinien mieć zdolność do trwałej obsługi wszelkich zobowiązań (związanych z projektem i niepozostających z nimw bezpośrednim związku). Plan finansowy projektu powinien charakteryzować się trwałością, tzn. przez cały okres realizacji projektu należy zapewnić odpowiednie środki finansowe i płynność finansową.

Prawidłowe oszacowanie całkowitych (zewnętrznych i wewnętrznych) kosztów i korzyści ma kluczowe znaczenie dla sformułowania oceny projektu. Znajomość relacji między kosztami i korzyściami projektu pozwala na ocenę efektywności planowanych (lub podejmowanych) działań oraz właściwe sklasyfikowanie projektu, co ukazuje tabela 1.

Tabela 1. Klasyfikacja projektów przy wykorzystaniu analizy kosztów i korzyści

		Efektywność ekonomiczna (korzyści społeczno-ekonomiczne projektu)	
Wykonalność finansowa (koszty projektu)		**DUŻA**	**MAŁA**
	TAK	Wdrożenie projektu przyniesie znaczne korzyści dla społeczeństwa oraz samowystarczalność finansową	Projekt może być opłacalny, ale nie powinien być wdrożony z powodu spodziewanych małych korzyści
	NIE	Zaleca się wdrożenie projektu i jego dofinansowanie, bez którego nie może być wdrożony	Projekt nie powinien zostać wdrożony, ponieważ jest nieopłacalny i nieefektywny

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Choromański, *Ewaluacja dużych projektów – ewaluacja ex ante*, 2005, fundusze strukturalne.gov.pl (30.12.2005).

Przy zastosowaniu CBA względnie łatwiej określić koszty (np. związane z projektami infrastrukturalnymi), a znacznie trudniej szacować potencjalne korzyści społeczno-ekonomiczne projektu. Problemy te wynikają przede wszystkim ze wspomnianych już (najtrudniejszych do uwzględniania) kosztów zewnętrznych. Oznacza to, że niektóre decyzje inwestycyjne wyglądają korzystnie wyłącznie w analizach biznesowych, a mogą nie być prawidłowe z punktu widzenia czynników zewnętrznych (społecznych). Należy zatem dążyć do identyfikowania negatywnych społecznie decyzji i modyfikować je pod kątem

zapewnienia tzw. internalizacji kosztów zewnętrznych. Istotą tego podejścia jest obciążenie odpowiedzialnością sprawcy społecznie negatywnie odbieranych decyzji inwestycyjnych[13].

Metoda CBA bazuje na znanych w naukach o zarządzaniu analizach efektywności projektów inwestycyjnych. Podstawową cechą różniącą te analizy jest uwzględnienie w CBA interesu społecznego. W przypadku prostych analiz efektywności projektów bierze się pod uwagę tylko interes przedsiębiorcy.

Zarówno koszty, jak i korzyści są wyrażane ilościowo w jednostkach finansowych. Wyliczanie opłacalności projektu przez analizę przepływów finansowych (*cash flow*) za pomocą wskaźników NPV, IRR i innych jest bardzo łatwe z wykorzystaniem arkuszy kalkulacyjnych (np. najpopularniejszego Excela)[14]. Po kliknięciu lewym przyciskiem myszki ikony oznaczonej jako *fx* następuje otwarcie okna z możliwością wyboru wielu kategorii funkcji. Jeżeli wybierze się kategorię „finansowe", to wśród wielu dostępnych wskaźników są także te tu wymienione.

Opisaną analizę kosztów i efektywności stosuje się przede wszystkim w ocenach *ex ante*. Analizę kosztów i efektywności (CEA – *Cost-Effectiveness Analysis*) najczęściej wykorzystuje się przy ocenie końcowej projektu (chociaż niekiedy tego typu analizy stosuje się w ocenie *ex ante*). Określa się ją też jako analizę efektywności kosztowej. Analiza CEA jest znacznie prostsza od CBA. Ta ostatnia jest bardzo kosztowna i czasochłonna, w związku z tym, jeżeli to możliwe, zamiast CBA stosuje się porównawczą analizę CEA, której zasadniczym celem jest wybór wariantu inwestycji o najmniejszych kosztach. Należy pamiętać, że obu metod analizy (CBA i CEA) nie można stosować zamiennie. W analizie CEA dokonuje się porównania uzyskanych efektów netto zrealizowanego projektu z jego całkowitymi kosztami wyrażonymi w postaci środków finansowych. Wskaźnik efektywności kosztowej (WEK) pozwala na zestawienie efektów programu (np. zbudowanej drogi, zmodernizowanej oczyszczalni ścieków) ze środkami wydatkowanymi na realizację projektu. Na przykład, wyznaczając iloraz liczby kilometrów nowej drogi oraz wydatkowanych środków, można określić wskaźnik efektywności kosztowej danego projektu. Można również określić WEK dla projektu zmniejszenia bezrobocia (przez wyznaczenie ilorazu liczby nowo stworzonych miejsc pracy oraz średniorocznego kosztu kapitału tego przedsięwzięcia).

---

[13] T. Żylicz, *Ekonomia wobec problemów środowiska naturalnego*, PWN, Warszawa 1989, s. 11.

[14] Permanent International Association of Road Congresses (PIARC), *Committee C9: Economic and financial evaluation. Economic evaluation methods for road projects in PIARC member countries—summary and comparison of framework*, PIARC, 2003.

Metodyka postępowania przez j.s.t. przed podjęciem decyzji inwestycyjnej na podstawie dostępnych metod oceny inwestycji

Inwestycje dokonywane przez samorządy odgrywają istotną rolę w wykonywaniu zadań własnych i świadczeniu usług. Do inwestycji istotnych z tego punktu widzenia zaliczamy: inwestycje infrastrukturalne, inwestycje w infrastrukturę społeczna, inwestycje poprawiające usługi komunalne i obsługę ludności. Samorząd powinien określić priorytety w działaniu i na tej podstawie rozpocząć pracę, aby mógł być dobrym inwestorem i partnerem w inwestowaniu.

Znajomość zagadnień związanych z projektami europejskimi staje się coraz bardziej potrzebna ze względu na skalę zaangażowanych środków finansowych w realizację wielu, niekiedy bardzo zróżnicowanych projektów. Powoduje to, że jednym z ważniejszych problemów stojących przed Komisją Europejską jest dobór właściwej metodyki zarządzania projektami europejskim[15].

Pewne metody wykorzystywane w ocenie projektów europejskich mogą stać się pomocne w ocenie inwestycji publicznych – samorządowych. Samorządy powinny postępować zgodnie z poniższymi sześcioma punktami, które modelowo przedstawiają proces postępowania:

1. Przedstawienie i omówienie kontekstu społeczno-gospodarczego oraz celów. Pierwszym logicznym krokiem w ramach oceny jest dyskusja jakościowa dotycząca kontekstu społeczno-gospodarczego oraz przewidywanych celów, które mają być osiągnięte w wyniku inwestycji, zarówno w sposób bezpośredni, jak i pośredni. Dyskusja ta powinna uwzględniać związki między celami a priorytetami ustanowionymi w strategiach rozwoju zarówno województw, jak i powiatów oraz gmin, w tym miast, a także ich planach rozwojów lokalnych.
2. Czytelna identyfikacja projektu. Identyfikacja oznacza, że dany przedmiot stanowi samowystarczalną jednostkę poddawaną analizie, tj. żadna istotna cecha ani element nie są wykluczone z zakresu oceny (np. połowa mostu nie jest mostem); stosownie uwzględnione zostaną efekty pośrednie i sieciowe (np. zmiany w modelach urbanistycznych, zmiany w sposobach wykorzystania innych środków transportu) oraz podmioty, których koszty i korzyści mają być poddane analizie („kto się kwalifikuje?").
3. Studium wykonalności projektu i rozwiązań alternatywnych. Wynikiem typowej analizy wykonalności powinno być ustalenie, czy kontekst lokalny jest sprzyjający dla projektu (np. czy nie ma ograniczeń fizycznych, społecznych lub wiążących ograniczeń instytucjonalnych), czy zapotrzebowanie na usługi w przyszłości będzie odpowiednie (prognozy długoterminowe), czy dostępne są właściwe technologie, czy stopa wykorzystania infrastruktury lub zakładu przemysłowego nie ujawni nadmiernych niewykorzystanych mocy, czy dostępne

[15] M. Trocki, B. Grucza, K. Ogonek, *Zarządzanie projektami*, PWE, Warszawa 2003, s. 22–25.

będą zasoby pracownicze i menedżerskie, a także uzasadnienie szkicu projektu (skala, lokalizacja itd.) w kontekście scenariuszy alternatywnych („pracować jak zwykle", „minimum", „zrobić coś" i „zrobić coś innego").

4. Analiza finansowa. Powinna być przeprowadzona zgodnie z metodą zdyskontowanych przepływów pieniężnych. W układzie tabel rachunkowych należy przedstawić wpływy i wydatki pieniężne związane:

- z całkowitymi kosztami inwestycji,
- z całkowitymi kosztami i przychodami operacyjnymi,
- z finansowym zwrotem z inwestycji: FNPV(C) i FRR(C),
- ze źródłami finansowania,
- z trwałością finansową,
- z finansowym zwrotem z kapitału krajowego: FNPV(K) i FRR(K).

Horyzont czasowy musi być spójny z okresem ekonomicznej użyteczności głównych aktywów. Odpowiednia wartość rezydualna musi być przedstawiona w rachunkach na rok końcowy. Ogólna inflacja i zmiany cen relatywnych muszą być uwzględnione w sposób spójny. W zasadzie wartość FRR(C) może być bardzo niska lub ujemna w przypadku projektów sektora publicznego, ale wartość FRR(K) w przypadku inwestorów prywatnych lub partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) zazwyczaj powinna być dodatnia.

5. Analiza ekonomiczna. Należy zbadać wpływ projektu netto na dobrobyt gospodarczy. Badanie to przeprowadza się w pięciu krokach:

- przeliczenie faktycznych stawek opłat publicznych na ceny dualne, które lepiej odzwierciedlają społeczny koszt alternatywny danego dobra;
- uwzględnienie efektów zewnętrznych i przypisanie im wartości pieniężnej;
- włączenie efektów pośrednich, jeśli są istotne (o ile nie zostały już ujęte w cenach dualnych);
- zdyskontowanie kosztów i korzyści za pomocą realnej społecznej stopy dyskontowej;
- obliczenie wskaźników efektywności ekonomicznej: ekonomicznej zaktualizowanej wartości netto (ENPV), ekonomicznej stopy zwrotu (ERR) oraz wskaźnika korzyści/koszty (K/K).

Decydujące czynniki przeliczeniowe stanowią: standardowy współczynnik przeliczeniowy; sektorowe współczynniki przeliczeniowe (czasami prowadzące do wystąpienia cen granicznych w przypadku określonych dóbr podlegających wymianie międzynarodowej, np. produktów rolnych) i koszty marginalne lub gotowość do zapłaty za dobra niepodlegające wymianie międzynarodowej (np. unieszkodliwianie odpadów); współczynnik przeliczeniowy kosztów pracy (zależny od charakteru i wielkości bezrobocia w regionie).

6. Ocena ryzyka. W dokumencie zawierającym ocenę projektu musi się znaleźć ocena czynników ryzyka projektu. W tym przypadku ponownie proponuje się pięć kroków:

- analizę wrażliwości (identyfikację zmiennych decydujących, eliminację zmiennych w pełni zależnych, analizę elastyczności, wybór zmiennych decydujących, analizę scenariuszową);
- przyjęcie rozkładu prawdopodobieństwa dla każdej zmiennej decydującej;
- obliczenie rozkładu wskaźnika efektywności (na ogół wartości FNPV i ENPV);
- omówienie wyników i akceptowalnych poziomów ryzyka;
- omówienie sposobów łagodzenia ryzyka.

Samorządowcy mogą również skorzystać z alternatywnej metody – analizy wielokryterialnej, tj. analizy wieloobiektowej. Może być ona pomocna, gdy niektóre obiekty trudno poddać analizie innymi metodami. Należy traktować ją jako komplementarną względem analizy finansowej oraz analizy ekonomicznej, jeżeli z określonych powodów projekt nie wykazuje odpowiedniej stopy ERR, ale samorząd mimo wszystko chce zrealizować inwestycje.

Podsumowanie

Samorząd terytorialny, chcąc stwarzać warunki do polepszania jakości życia mieszkańców, powinien część środków publicznych, które ma w dyspozycji, przeznaczać na wydatki inwestycyjne. Odpowie w ten sposób na oczekiwania obywateli wynikające z ich aspiracji i potrzeb społecznych. Te nowe potrzeby są skutkiem podnoszenia standardów życia. Od wielu lat państwo prowadzi stałą politykę, w myśl której przekazuje ono samorządom nowe zadania, ale niekoniecznie przekazuje im odpowiednie fundusze. Niewykorzystana jest rola gmin, dzięki którym środki są wydatkowane na zaspokojenie najważniejszych potrzeb mieszkańców. Dążąc do racjonalizacji gospodarki budżetowej gminy, należy ustalić priorytety gospodarowania środkami bieżącymi oraz finansowania inwestycji. Wyznacznikiem powinna być przyjęta strategia rozwoju gminy oraz prognoza finansowa budżetu, przyjęta w dłuższym okresie. Dokonując wyboru, należy uwzględniać uwarunkowania o charakterze ekonomicznym, społecznym i politycznym[16]. Władze gmin nie mogą dokonywać w sposób nieograniczony cięć w swoich budżetach, co może prowadzić do obniżenia jakości, a nawet zaniechania realizacji części przypisanych im ustawowo zadań, a powszechne wykorzystanie analizy kosztów i korzyści można traktować jako instrument poprawy efektywności gospodarowania samorządu terytorialne-

[16] A. Zalewski, *Efektywność gospodarowania samorządu terytorialnego w Polsce i możliwość jej poprawy*, [w:] A. Zalewski (red.), *Aktualne problemy gospodarki lokalnej. Referaty na konferencję naukową zorganizowaną przez Katedrę Samorządu Terytorialnego i Gospodarki Lokalnej SGH w dniach 8–9 grudnia 1994 r.*, Szkoła Gówna Handlowa, Warszawa 1996, s. 121.

go[17]. Należy podkreślić, że teoria efektywności w odniesieniu do podmiotów sektora publicznego należy do najtrudniejszych i najbardziej kontrowersyjnych, ponieważ czynniki ekonomiczne tylko w części determinują podejmowane decyzje, często pozostając pod presją czynników politycznych, społecznych i kulturowych, łącznie ze specyficznym, historycznie ukształtowanym systemem wartości, właściwym dla danego społeczeństwa. Wskazane trudności w ocenie efektywności działań podejmowanych w sektorze publicznym nie mogą być jednak powodem zaniechania badania gospodarności podmiotów tego sektora, ale raczej stanowią wyzwanie do usprawniania stosowanych metod zarządzania oraz poszukiwania rozwiązań nowych, mających często swe źródła w doświadczeniach sektora prywatnego.

Bibliografia

Bitner M., Sierak J., *Ocena zdolności jednostek samorządu terytorialnego do finansowania projektów inwestycyjnych w perspektywie finansowej 2021–2027*, „Optimum. Economic Studies" 2022, nr 4, s. 81–99.

Choromański K., *Ewaluacja dużych projektów – ewaluacja ex ante*, 2005**,** fundusze strukturalne.gov.pl (30.12.2005).

Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.

Grzeszczyk T., *Metody oceny projektów z dofinansowaniem Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2006.

Gwoździcka-Piotrowska M., *Budżet gminy jako element zarządzania jednostką samorządu terytorialnego*, „Studia Ekonomiczne i Regionalne. Economic and Regional Studies" 2012, vol. V, no. 2, s. 100–106.

Kraś J., *Reforma administracji publicznej w III RP – od koncepcji do realizacji*, „Resovia Sacra. Studia Teologiczno-Filozoficzne Diecezji Rzeszowskiej" 2005, t. 12, s. 305–318.

Martan L., *Rachunek efektywności rzeczowych przedsięwzięć inwestycyjnych*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2002.

Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.

Permanent International Association of Road Congresses (PIARC), *Committee C9: Economic and financial evaluation. Economic evaluation methods for road projects in PIARC member countries — summary and comparison of framework*, PIARC, 2003.

[17] M. Gwoździcka-Piotrowska, *Budżet gminy jako element zarządzania jednostką samorządu terytorialnego*, „Studia Ekonomiczne i Regionalne. Economic and Regional Studies" 2012, vol. V, no. 2, s. 105.

Raport – inwestycje w Polsce, okres: I kw. 2020 r.–I kw. 2022, Wydział Analiz (KOT) DSR, Warszawa 2022, https://www.ewaluacja.gov.pl/media/111456/DSR_Raport_Inwestycje_I2020-I2022-web.pdf (20.12.2023).

Sartori D., Marra M. i in., *Analiza ekonomiczna, Vademecum 2021–2027. Zasady ogólne i zastosowania w sektorach*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Bruksela 2021.

Trocki M, Grucza B., Ogonek K., *Zarządzanie projektami*, PWE, Warszawa 2003.

Wyszkowska D., Wyszkowski A., *Fundusze Unii Europejskiej a wydatki inwestycyjne gmin w Polsce w latach 2010–2020*, „Studia BAS" 2021, nr 4 (68), s. 67–84.

Zalewski A., *Efektywność gospodarowania samorządu terytorialnego w Polsce i możliwość jej poprawy*, [w:] A. Zalewski (red.), *Aktualne problemy gospodarki lokalnej. Referaty na konferencję naukową zorganizowaną przez Katedrę Samorządu Terytorialnego i Gospodarki Lokalnej SGH w dniach 8–9 grudnia 1994 r.*, Szkoła Gówna Handlowa, Warszawa 1996, s. 113–122.

Żylicz T., *Ekonomia wobec problemów środowiska naturalnego*, PWN, Warszawa 1989.

Akty prawne

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

Dokumenty urzędowe

Minister Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wytyczne dotyczące kwalifikowalności wydatków na lata 2021–2027*, Warszawa 2022, https://www.fundusze-europejskie.gov.pl/media/112343/Wytyczne_dotyczace_kwalifikowalnosci_2021_2027.pdf (20.12.2023).

Streszczenie: *Decyzje inwestycyjne są jedną z najtrudniejszych kwestii w zarządzaniu finansami jednostek samorządowych, ponieważ wiążą one znaczną część środków na działania, które mają charakter długoterminowy i najczęściej są nieodwracalne. Wynika z tego potrzeba poznania i wykorzystania w praktyce decyzyjnej zasad racjonalnego zarządzania inwestycjami oraz umiejętności wyboru najlepszego projektu inwestycyjnego. W rozdziale przedstawiono zagadnienie podejmowania decyzji przez jednostki samorządu terytorialnego, ukazano specyfikę korzystania z funduszy europejskich, omówiono montaż finansowy projektu europejskiego, a także dokonano oceny poszczególnych metod stosowanych w ocenie inwestycji.*

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, inwestycje publiczne, fundusze europejskie, ocena efektywności, projekty unijne

Application of the methodology by local governments before making public investment decisions co-financed by European Funds

Abstract: *Decisions are one of the most important problems of financial management of local government units, which are included in one of the funds for activities that are long-term and most often irreversible. It results from the need to learn and use in decision-making practice the principles of rational investment management and the selection of the best investment project. The chapter presents the problem of decision-making by local government. It shows the specificity of using the European Funds and discusses financial montage of the European project. It assesses the usefulness of different methods used in the evaluation of public investments.*

Keywords: local government units, public investments, European Funds, efficiency assessment, EU projects

Joanna Nowicka[1]

2

Wykorzystanie biznesowych kompetencji matematycznych w administracji publicznej

Wprowadzenie

Współczesność stawia przed sektorem publicznym szereg wyzwań, wśród których wymienić można sztuczną inteligencję, zarządzanie ogromną ilością danych, cyberbezpieczeństwo i nowe modele pracy, a przyszłość administracji publicznej cechuje zmienność, innowacyjność i niepewność[2]. Celem rozdziału jest analiza i ocena roli biznesowych kompetencji matematycznych w zarządzaniu publicznym.

Od dłuższego czasu matematyka i jej narzędzia znajdują zastosowanie w biznesie. Na przykład J. Bezos, założyciel Amazon, jednego z największych światowych przedsiębiorstw zajmujących się handlem internetowym, uzyskał stopień z matematyki i informatyki na Uniwersytecie Princeton, a w praktyce firma Amazon korzysta z zaawansowanych algorytmów matematycznych w takich obszarach, jak rekomendacje produktów czy optymalizacja logistyki[3]. Kompetencje matematyczne są nieodzowne także w nowoczesnym zarządzaniu publicznym. W.D. Eggers, B. McGrath, J. Salzetti w raporcie *Goverment trends 2023* Deloitte Insights, wskazali, że „w erze nieciągłości, przy przejściu od władzy hierarchicz-

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

[2] Zob. W.D. Eggers, B. McGrath, J. Salzetti, *The nine trends reshaping government in 2023. Governments are tearing down walls to deliver solutions*, https://www.deloitte.com/global/en/our-thinking/insights/industry/government-public-services/government-trends/2023/cross-agency-collaboration.html (19.12.2023).

[3] *How Amazon uses machine learning?*, https://www.geeksforgeeks.org/how-amazon-uses-machine-learning/ (19.12.2023).

nej do sieciowej obecnie trwają zamiany paradygmatów, a koniecznością jest nie tylko zbieranie ogromnych ilości danych, ale i ich wykorzystanie do świadczenia lepszych usług publicznych i poprawy jakości życia obywateli"[4]. Matematyka stanowi podstawę zaawansowanej analizy danych, modelowania złożonych systemów i przewidywania skutków decyzji publicznych i jest kluczowa w kontekście technologicznej transformacji sektora publicznego oraz dynamicznych zmian społecznych. W.V. Quine podaje, że w przestrzeni społecznej i gospodarczej „zainteresowanie podstawami matematyki powstaje najczęściej w chwilach niebezpieczeństwa, kiedy wydaje się, że podstawowe pojęcia są niepewne, wskutek czego matematycy są zmuszeni do ich zbadania", a „proces podejmowania decyzji można w znacznym stopniu sformułować i przeanalizować metodami matematycznymi"[5].

Obecnie zdania wykonywane przez pracowników sektora publicznego wymagają umiejętności analizy danych, podejmowania decyzji opartych na liczbach oraz zrozumienia podstawowych pojęć matematycznych, statystycznych lub ekonomicznych. Potwierdzają to m.in. badania prowadzone przez takich badaczy, jak F. Kreuter, R. Ghani oraz J. Lane[6], a także A. Ghia, M. Langstaff, D. Ware i R. Wavra dla McKinsey & Company[7]. N. Hart, A. Karkera, V. Logan z Deloitte podkreślają, że umiejętność korzystania z danych jest coraz bardziej istotna w sektorze publicznym, zaś budowanie kompetencji w zakresie analizy danych oraz wspieranie programów zwiększających wiedzę o danych wśród pracowników publicznych stają się kluczowymi aspektami efektywnego zarządzania i podejmowania decyzji[8].

Uznaje się powszechnie, że matematyka w czystej postaci należy do obszaru wiedzy traktowanej przez wielu pracowników jako niepraktyczna, trudna i mocno abstrahująca od rzeczywistości. Takie postrzeganie matematyki ma wiele przyczyn, wśród których są szkolne doświadczenia edukacyjne oraz indywidualne preferencje i zdolności. Jednak, jak wskazuje m.in. A. Griffiths, „osoba posiadająca umiejętności matematyczne jest często lepiej przygotowana do kariery

---

[4] W.D. Eggers, B. McGrath, J. Salzetti, *op. cit.*

[5] W.V. Quine, *Podstawy matematyki. Matematyka we współczesnym świecie*, PWN, Warszawa 1966, s. 148.

[6] F. Kreuter, R. Ghani, J. Lane, *Change through data: A data analytics training program for government employees*, „Harvard Data Science Review" 2019, no. 1.2, https://hdsr.mitpress.mit.edu/pub/0mb0zzlc/release/7 (5.10.2023).

[7] A. Ghia, M. Langstaff, D. Ware, R. Wavra, *Accelerating data and analytics transformations in the public sector*, McKinsey & Company 2021, https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/accelerating-data-and-analytics-transformations-in-the-public-sector (5.10.2023).

[8] N. Hart, A. Karkera, V. Logan, *Data literacy for the public sector: Lessons from early pioneers in the United* States, Deloitte, https://www2.deloitte.com/us/en/pages/public-sector/articles/data-literacy-for-the-public-sector.html (5.10.2023).

w biznesie i przemyśle, a w rzeczywistości biznesowej to matematyka jest potrzebna, aby rozwiązać problemy i zapewnić ogólny sukces firmy"[9].

Powyższa diagnoza sprowokowała pytanie badawcze: „Czy pracownicy służb publicznych są świadomi roli matematyki w swojej pracy, a także w jakim stopniu wpływa ona na efektywność ich pracy?". Hipoteza badawcza zakładała, że kompetencje matematyczne są niezbędne pracownikom sektora publicznego, aby mogli oni sprostać wyzwaniom XXI wieku. W badaniach autorka zastosowała analizę literatury i pilotażowe badania ankietowe wśród pracowników samorządowych, przeprowadzone w okresie listopad–grudzień 2023 r. Wybór przyjętej metodologii motywowany był m.in. oceną jakości i rzetelności narzędzia badawczego i wstępnej interpretacji danych. W niniejszym rozdziale opisano naturę współczesnego zarządzania publicznego – jego zadań, wyzwań i cech charakterystycznych, zdefiniowano biznesowe kompetencje matematyczne oraz poddano weryfikacji zaproponowane do oceny biznesowe kompetencje matematyczne.

Zarządzanie publiczne

Administracja publiczna działa na rzecz społeczeństwa, co wywołuje odpowiedzialność za efektywne i uczciwe zarządzanie publiczne. Według B. Kożuch istotą tego zarządzania jest „wyjaśnianie relacji między cechami zorganizowanego zbiorowego działania ludzi i ich zmianami w organizacjach publicznych (niezależnie od skali działania) poprzez ukazywanie prawidłowości identyfikowanych zmian, ich funkcjonalnych, strukturalnych i przyczynowo-skutkowych zależności, jak również wykrywanie tendencji tych zmian, które mogą być wykorzystane w przekształcaniu rzeczywistości"[10].

Zarządzanie publiczne zajmuje się badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zapewniających prawidłowe wyznaczanie celów organizacji sektora publicznego oraz tworzenie i wykorzystywanie możliwości zorganizowanego działania ludzi, ukierunkowanego na sterowanie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego. Obejmuje zatem sumę działań indywidualnych osób, instytucji publicznych i prywatnych, które współpracują w celu osiągnięcia zamierzonych celów. Zarządzanie publiczne to szczegółowa dyscyplina nauk o zarządzaniu, zajmująca się badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zarządczych zapewniających sprawne zarządzanie

[9] A. Griffiths, *Why is math important in the workplace?*, https://blog.hirenest.com/why-is-math-important-in-the-workplace/ (19.12.2023).

[10] B. Kożuch, *Wdrażanie innowacji organizacyjnych w administracji samorządowej*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012, s. 85–86.

zorganizowanym działaniem ludzi, nakierowanym na kreowanie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego w procesach świadczenia usług publicznych[11].

Obserwatorzy rynku pracy wyrażają opinię, że sektor publiczny stanowi istotny element tego rynku. Redaktorzy Indeed, największej na świecie platformy rekrutacyjnej, wskazują, że zarządzanie w sektorze publicznym to przywództwo, które odnosi się do interesów społecznych[12]. Natomiast według doradców Glomacs, firmy szkoleniowej i doradczej, sektor publiczny jest najważniejszym sektorem każdego rządu – kontroluje służby krajowe i tzw. kryzysowe, takie jak policja, służby ratunkowe, urbanistyka, bezpieczeństwo, podatki oraz opieka społeczna[13], a także nimi zarządza.

Na podstawie przeprowadzonej analizy literatury można stwierdzić, że zarządzanie w sektorze publicznym ma następujące cechy wyróżniające:

- jego celem głównym jest dostarczanie usług publicznych i realizacja działań, które służą dobru społeczeństwa;
- dąży do zapewnienia równego dostępu do usług i zasobów publicznych oraz promuje sprawiedliwość społeczną; decyzje administracji publicznej powinny być przejrzyste i zrozumiałe dla społeczeństwa, co sprzyja zaufaniu obywateli do instytucji publicznych;
- musi być efektywne w osiąganiu celów publicznych, przy jednoczesnym efektywnym wykorzystaniu zasobów, a odpowiedzialność, uczciwość i skuteczność są niezwykle ważne w zarządzaniu publicznym;
- jest w dużej mierze formalne, administracja publiczna działa zgodnie z obowiązującym prawem, respektuje prawa jednostek, co pozwala na utrzymanie stabilności społecznej; zarządzanie publiczne obejmuje racjonalne planowanie, w tym prognozowanie, analizę trendów i skutków działań na przyszłość,
- znaczącą częścią zrządzania publicznego są zadania związane z zarządzaniem kryzysowym, obejmującym zdolność do skutecznego zarządzania kryzysami i sytuacjami nadzwyczajnymi, takimi jak katastrofy naturalne i sytuacje awaryjne.

---

[11] E. Bogacz-Wojtanowska, S. Jung-Konstanty, A. Kożuch, B. Kożuch, M. Lewandowski, Ł. Sułkowski, A. Szczudlińska-Kanoś, K. Sienkiewicz, *Obszary zarządzania publicznego*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016, s. 9.

[12] *Public vs. private sector management: What's the difference?*, https://www.indeed.com/career-advice/finding-a-job/public-vs-private-sector-management (19.12.2023).

[13] *Why you need strong public sector management?*, https://glomacs.com/need-strong-public-sector-management (19.12.2023); *Managing in public sector organizations*, https://www.mindtools.com/a0qcwo3/managing-in-public-sector-organizations (19.12.2023).

Wskazane cechy świadczą o złożoności i istotności zarządzania publicznego, będącego współcześnie dziedziną dostosowującą się do zmian otoczenia, takich jak między innymi potrzeby społeczeństw, postęp technologiczny czy globalizacja.

W literaturze przedmiotu podaje się następujące cechy zarządzania publicznego:

- orientacja na obywateli – celem zarządzania publicznego jest nacisk na zaspokojenie potrzeb obywateli i dostarczenie usług publicznych, które są efektywne, dostępne i zorientowane na klienta;
- partycypacja społeczna – umożliwienie obywatelom aktywnego udziału w procesach demokratycznych, np. przez budżety obywatelskie; społeczeństwo jest włączane do procesów decyzyjnych i planowania polityk publicznych;
- efektywność ekonomiczna – stosowany jest system pomiaru wyników i efektów realizowanych zadań publicznych;
- wykorzystywanie nowoczesnych technologii informatycznych w celu poprawy efektywności, dostępności informacji, komunikacji z obywatelami i realizacji zadań publicznych;
- zrównoważone zarządzanie publiczne – w obrębie zarządzania publicznego do procesów decyzyjnych i planowania działań administracji publicznej włączane są zasady zrównoważonego rozwoju, co oznacza dbanie o równowagę między rożnymi aspektami ekonomicznymi, społecznymi i środowiskowymi;
- globalizacja – współczesne zarządzanie w sektorze publicznym nie może być obojętne wobec globalnych trendów i wyzwań, takich jak migracje, zdrowie publiczne, i innych kwestii o wymiarze między- i ponadnarodowym;
- transparentność działań administracyjnych i dostępność do danych publicznych – ma na celu zapewnienie przejrzystości w zarządzaniu finansami publicznymi, odpowiedzialne planowanie budżetowe i kontrolę wydatków;
- zarządzanie ryzykiem – wprowadzenie strategii zarządzania ryzykiem w celu przewidywania, minimalizowania i zarządzania potencjalnymi zagrożeniami dla funkcjonowania sektora publicznego;
- innowacyjność i przedsiębiorczość w zarządzaniu finansami publicznymi, polegająca na promowaniu przedsiębiorczego podejścia w dostarczaniu usług, nowatorskich rozwiązań;
- współczesne zarządzanie publiczne to dynamiczna dziedzina, która dostosowuje się do zmieniającego się do otoczenia, dbając o efektywne i zrównoważone dostarczenie usług publicznych oraz zaspokojenie potrzeb społeczeństwa.

W zarządzaniu publicznym, jak wskazuje MindTools, sama natura sektora publicznego stwarza wyjątkowe wyzwania dla jego menedżerów. Stanowią je m.in. budżety i zarządzanie budżetami. Budżety ustalane są z wyprzedzeniem, a ponieważ sektor publiczny finansowany jest z wpływów podatkowych, często są tworzone rok wcześniej i zazwyczaj są rygorystyczne – poza tym nie są tak powiązane z przychodami, jak w sektorze prywatnym[14].

Rys. 1. Obszary zadaniowe zarządzania publicznego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Managing in public sector organizations*, https://www.mindtools.com/a0qcwo3/managing-in-public-sector-organizations (19.12.2023); Province of British Columbia, *Public sector management: Roles, responsibilities & citizen accountability*, https://www2.gov.bc.ca/gov/content/governments/services-for-government/public-sector-management/pso-government/public-sector-management-roles-responsibilities (19.12.2023).

Jednym z zasadniczych zadań współczesnego strategicznego zarządzania sektorem publicznym jest opracowywanie długoterminowych strategii uwzględniających aktualne i przyszłe wyzwania. Planowanie strategiczne w sektorze publicznym obejmuje elastyczne podejście, pozwalające na dostosowywanie się do nowych sytuacji z uwzględnieniem celów społecznych, gospodarczych i środowiskowych. Opracowywane są dokumenty strategiczne, chociażby na poziomie gminy (np. strategia rozwoju gminy, plan zagospodarowania przestrzennego, budżet gminy), województwa (np. strategia rozwoju województwa, program

[14] *Managing in public sector organizations*, https://www.mindtools.com/a0qcwo3/managing-in-public-sector-organizations (19.12.2023).

ochrony środowiska), ministerstwa (np. strategia informatyzacji państwa, innowacyjności i efektywności gospodarki „Dynamiczna Polska") lub inne ogólnokrajowe, np. strategia „Czysty przemysł". Bardziej złożone decyzje publiczne oraz prognozowanie trendów (np. prognoza ludności, prognoza zmian demograficznych), monitorowanie wyników działań publicznych (np. monitoring i badanie sektora ekonomii społecznej) wymagają analizy danych i stosowania rozwiązań z zakresu *big data*. Planowanie budżetu, alokacja zasobów, kontrola wydatków i sprawozdawczość finansowa realizowane są w ramach zarządzania finansami publicznymi. Wymienić też trzeba opracowywanie budżetu gminy i zarządzanie nim, określanie priorytetów finansowych oraz alokację środków na różne obszary, takie jak edukacja, zdrowie, infrastruktura, zarządzanie opłatami lokalnymi, zarządzanie zadłużeniem gminy, prowadzenie rachunkowości budżetowej i analiz ekonomiczno-finansowych, zarządzanie inwestycjami publicznymi, jak również tworzenie i realizację planów zagospodarowania przestrzennego. Podsumowując, trzeba zaznaczyć, że zasoby publiczne są ograniczone, wobec czego ich planowanie i wykorzystanie powinny być odpowiednie, a optymalizacja ich alokacji jest niezbędna, aby zaspokoić różne potrzeby społeczności.

Biznesowe kompetencje matematyczne

Słowo „matematyka" pochodzi od greckiego *mathematike*, w wolnym tłumaczeniu oznaczającego „poznanie" czy „umiejętność". Zgodnie z encyklopedyczną definicją „jest to nauka dedukcyjna, gałąź wiedzy, której cel można określić jako badanie konsekwencji przyjętych założeń"[15]. Matematyka według szkolnej podstawy programowej to „nauka, która stanowi wsparcie istotne dla innych dziedzin (...) nauczanie matematyki w szkole opera się na trzech fundamentach: nauce rozumowania matematycznego, kształcenia sprawności rachunkowej i przekazywania wiedzy o własnościach obiektów matematycznych"[16]. Na proces edukacji matematycznej składają się studiowanie wybranych teorii formalnych i ćwiczenie umiejętności rozwiązywania zadań. Dzięki znajomości teorii matematycznych kształtuje się wiedzę o sposobie formułowania i rozwiązywania zadań zarówno z dziedziny czystej matematyki, jak zastosowań matematyki do rozstrzygania realnych problemów[17].

H. Kryński i A. Badach wskazali, że w wielu dziedzinach działalności ludzkiej, zwłaszcza zaś w działalności gospodarczej, jest wykorzystywana matematyka, a co za tym idzie – zasada racjonalnego gospodarowania, w których mają

[15] *Matematyka*, https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/matematyka;3938552.html (19.12.2023).
[16] *Matematyka*, https://podstawaprogramowa.pl/Liceum-technikum/Matematyka (19.12.2023).
[17] K. Piasecki (red.), *Matematyka wspomagająca zarządzanie w zadaniach*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006, s. 5.

zastosowanie rachunek optymalizacyjny, z funkcją celu czy też zmiennymi decyzyjnymi[18]. Matematyka jest także niezwykle przydatna w życiu codziennym – może ona pomóc m.in. w takich sferach, jak:

- myślenie analityczne i krytyczna analiza dokumentów, sytuacji,
- zarządzanie finansami (wybór najlepszej strategii oszczędzania i inwestowania pieniędzy),
- równoważenie własnego budżetu,
- zarządzanie czasem,
- przygotowywanie posiłków (miary, przeliczanie składników przepisu, obliczenie kalorii itp.),
- obliczanie odległości, czasu i kosztów podroży,
- szycie,
- ogrodnictwo i architektura krajobrazu.

W biznesie matematyka, jak wskazuje N. Mahr, jest stosowana przy podejmowaniu lepszych decyzji, w analizie danych, umożliwia dokładniejsze zrozumienie problemów i dostrzeganie długoterminowego skutku własnych wyborów, a także przewidywanie przy podejmowaniu decyzji dotyczących cen, produkcji i inwestycji[19]. Matematyka stanowi ważną część zarządzania w przedsiębiorstwach komercyjnych. Według EDUCBA biznes i matematyka idą w parze, ponieważ istnieje potrzeba zarządzania i podejmowania decyzji przez osoby znające matematykę. Matematyka biznesowa (z ang. *business mathematics*) jest wykorzystywana przez przedsiębiorstwa do rejestrowania operacji biznesowych i zarządzania nimi[20]. Do przykładowych sytuacji, w których matematyka biznesowa znajduje zastosowanie, można zaliczyć m.in.: kalkulację kosztów produkcji, pomiar zysku, zarządzanie zapasami, prognozowanie przychodów czy kosztów, określenie, w jaki sposób pracownik wnosi wkład w organizację i w konsekwencji pomaga w jej rozwoju. Podstawowym celem matematyki biznesowej jest adaptacja wiedzy z różnych narzędzi i technik matematycznych oraz modeli w rzeczywistych sytuacjach biznesowych[21]. Enterprise League wskazuje, że wykorzystanie matematyki w biznesie jest powszechne, chociaż niedoceniane, a także, że prawie wszystkie obszary działalności przedsiębiorstw wykorzystują jakiś rodzaj matematyki[22].

Jak podaje J. Zacarias, zrozumienie zasad matematycznych wyposaża kierowników projektów w umiejętności radzenia sobie ze złożonościami, łagodzenia

[18] H. Kryński, A. Badach, *Zastosowania matematyki do podejmowania decyzji ekonomicznych*, PWN, Warszawa 1976, s. 13.

[19] A. Saini, *Business mathematics: Course, topics, importance*, https://leverageedu.com/learn/business-mathematics/ (19.12.2023).

[20] *Business mathematics*, https://www.educba.com/what-is-business-mathematics/ (11.12.2023).

[21] *Business mathematics*, https://www.vedantu.com/maths/business-mathematics (19.12.2023).

[22] *Importance of mathematics in business*, https://enterpriseleague.com/blog/importance-of-math-in-business/ (19.01.2023).

ryzyka i oddziałuje na powodzenie projektu, a wykorzystując matematykę, mogą oni zwiększyć swoją skuteczność, pewniej stawić czoła wyzwaniom oraz zapewnić płynną realizację projektów[23]. Na podstawie rankingów i klasyfikacji zawodów można wskazać grupę zawodów obejmującą szeroki zakres dziedzin, w których matematyka odgrywa kluczową rolę. Ich przykłady prezentuje tabela 1.

Tabela 1. Zawody matematyczne – charakterystyka

Nazwa zawodu	Charakterystyka
Matematyk	pracuje nad rozwijaniem teorii matematycznych, prowadzi badania i zajmuje się rozwiązywaniem problemów matematycznych
Statystyk	analizuje dane liczbowe, opracowuje statystyki i pomaga w podejmowaniu decyzji na podstawie danych
Inżynier matematyk	wykorzystuje matematykę do projektowania, analizy i optymalizacji systemów inżynieryjnych
Analityk finansowy	ocenia ryzyko finansowe, analizuje rynek i wykorzystuje modele matematyczne do prognozowania zachowań finansowych
Nauczyciel matematyki	nauczyciel w szkołach różnych szczebli
Analityk danych	przekazuje wiedzę dotyczącą matematyki, pracuje nad analizą dużych zbiorów danych
Aktuariusz	ocenia ryzyko i ustala cenę ubezpieczeń, korzystając z matematyki finansowej i statystyki
Programista	tworzy algorytmy, rozwiązuje problemy matematyczne i implementuje je w kodzie komputerowym

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Burnham, *Best math careers*, https://graduate.northeastern.edu/resources/best-math-careers/ (19.12.2023).

Matematyka biznesowa stanowi istotne źródło wiedzy i kompetencji. Przykładem są narzędzia do precyzyjnej analizy danych – skomplikowane dane są przekształcane i interpretowane, co umożliwia podejmowanie trafnych decyzji, prognozowanie trendów, planowanie zasobów, alokację budżetów, przewidywanie skutków różnych działań, a zatem dokładne, logiczne i skuteczne podejście do zarządzania. Matematyka pomaga również w racjonalnym planowaniu, alokowaniu i wykorzystywaniu zasobów publicznych, minimalizując marnotrawstwo i umożliwiając efektywnie zarządzanie środkami. Jest używana do optymalizacji procesów, zarządzania zasobami i doskonalenia efektywności operacyjnej, pozwalając na opracowanie nowych algorytmów, modeli i rozwiązań.

[23] *Role of business mathematics*, https://assignmentpoint.com/role-of-business-mathematics/ (19.12.2023).

Matematyka biznesowa umożliwia stosowanie podejścia opartego na faktach, co jest niezbędne do skutecznego funkcjonowania administracji publicznej. W zarządzaniu projektami publicznymi wymagana jest umiejętność analizy kosztów korzyści czy też wskaźników. W planowaniu projektowaniu infrastruktury publicznej, takiej jak sieci transportowe, systemy zaopatrzenia w wodę, przepływów ruchu lub optymalizacji transportu publicznego, opieki zdrowotnej, edukacji czy przestrzenni miejskiej, kluczowe znaczenie mają matematyczne modele ryzyka. Pozwalają one na precyzyjną analizę potencjalnych skutków decyzji publicznych, wspierając podejmowanie świadomych i opartych na danych działań. Są one istotne np. w analizie scenariuszy związanych z bezpieczeństwem publicznym, zarządzaniem kryzysowym, planowaniem zasobów oraz minimalizacją skutków klęsk żywiołowych, co pomaga w budowaniu odporności infrastruktury i społeczności na nieprzewidziane zdarzenia. Wobec tego za biznesowe kompetencje matematyczne, które mogą mieć zastosowanie w zarządzaniu publicznym, uznaje się następujące:

- umiejętność liczenia (wykonywanie podstawowych operacji arytmetycznych, takich jak dodawanie, odejmowanie, mnożenie i dzielenie),
- zrozumienie hierarchii liczb, identyfikację relacji liczbowych,
- rozwiązywanie problemów (umiejętność analizy sytuacji, identyfikowanie problemów matematycznych i opracowywanie skutecznych strategii rozwiązania),
- analizę i interpretację danych liczbowych, grafów i wykresów,
- wykorzystywanie matematyki do codziennych sytuacji, takich jak zakupy, budżetowanie, planowanie czasu,
- krytyczne myślenie matematyczne (ocena poprawności wyników matematycznych, rozumienie i analiza dowodów matematycznych),
- wykorzystywanie kalkulatorów, arkuszy kalkulacyjnych, oprogramowania matematycznego do rozwiązywania problemów,
- znajomość podstawowych koncepcji geometrycznych,
- wykorzystywanie danych liczbowych do podejmowania informowanych decyzji,
- rozumienie podstawowych koncepcji prawdopodobieństwa i ich zastosowanie w ocenie sytuacji,
- umiejętność przedstawiania argumentów matematycznych,
- rozumienie abstrakcyjnych koncepcji matematycznych i ich zastosowanie w rozwiązywaniu problemów,
- rozwijanie umiejętności samodzielnego uczenia się matematyki, poszukiwanie dodatkowych źródeł informacji,
- skuteczne komunikowanie się z innymi w kontekście matematycznym, dzielenie się rozumieniem i ideami matematycznymi,

– kreatywność w rozwiązywaniu problemów (znajdowanie kreatywnych i nietypowych rozwiązań problemów matematycznych).

Zakres prac wykonywanych w administracji publicznej jest bardzo zróżnicowany. Ich wspólnym mianownikiem jest jednak fakt, że w dobie ogromnej ilości informacji umiejętności matematyczne są kluczowe do analizy pełnego wykorzystania potencjału informacji, podejmowania świadomych decyzji oraz doskonalenia jakości usług publicznych. Omawiane w rozdziale umiejętności powinny być zatem wysoko cenione w administracji publicznej.

Zastosowanie kompetencji matematycznych w zadaniach administracji publicznej – analiza i ocena wyników badań pilotażowych

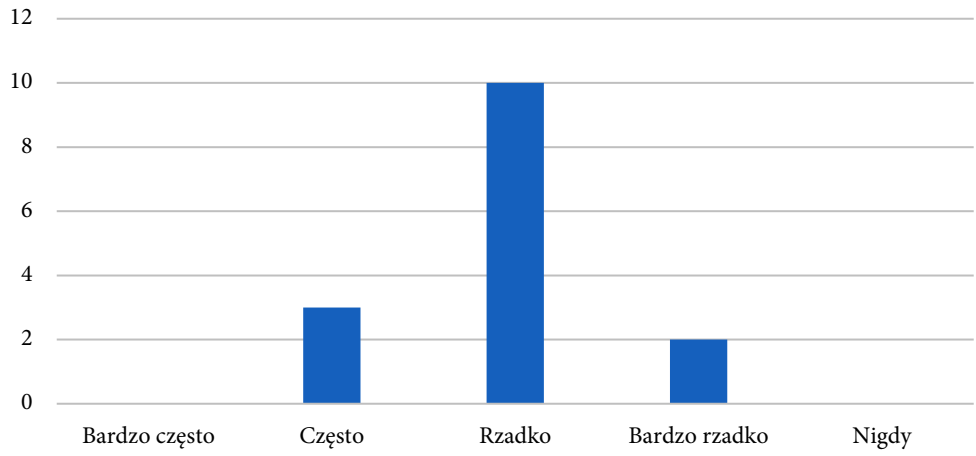
Na podstawie przeprowadzonej analizy literatury autorka przygotowała i w okresie listopad–grudzień 2023 r. przeprowadziła pilotażową ankietę badawczą. Ocena i analiza kompetencji matematycznych w zadaniach administracji stanowi zadanie rozległe ze względu na szeroki zakres badanych kompetencji, różnorodność struktur administracyjnych, dużą liczbę pracowników, zróżnicowane zadania i funkcje, a także konieczność uwzględnia kontekstu prawnego, regionalnych różnic oraz kompleksowości metod badawczych. Badanie pilotażowe miało na celu przygotowanie metodologii badania głównego przez wstępną weryfikację narzędzia badawczego, ocenę procedur zbierania danych oraz identyfikację potencjalnych problemów, które mogą pojawić się w trakcie realizacji pełnego badania. Autorka planuje realizację badania właściwego jako badania ankietowego wśród pracowników i wywiadów badawczych wśród kadry kierowniczej kilku gmin i porównanie ich wyników. W badaniu pilotażowym zostały zdefiniowane następujące pytania badawcze:

– Jakie kompetencje matematyczne są uważane za kluczowe w codziennych obowiązkach pracowników administracji samorządowej?
– Czy poziom kompetencji matematycznych wpływa na efektywność wykonywanych zadań?
– Czy kompetencje matematyczne brane są pod uwagę w procesie rekrutacji i awansu?

Założenie badawcze przyjęte w badaniu miało następujące brzmienie: „Pracownicy administracji samorządowej o silnych kompetencjach matematycznych są bardziej efektywni w wykonywaniu zadań związanych z budżetowaniem zadań strategicznych gminy, a ich kompetencje matematyczne przekładają się na lepsze rozumienie i interpretację danych wynikających z m.in. dokumentów, przepisów prawnych, a także statystyk związanych z pracą administracyjną".

Badanie pilotażowe wykonano wśród 15 pracowników samorządowych, w tym 12 kobiet i 3 mężczyzn, którzy z różnych względów pozostali anonimowi. Staż pracy badanych wynosi od 2 do 22 lat. Badani są zatrudnieni na stanowiskach specjalisty (referenta lub wyższym) w różnych urzędach, mają wykształcenie wyższe (kierunki ukończonych studiów: 5 osób – magister ekonomii, 6 osób – magister administracji i prawa, 2 osoby – magister pedagogiki, 1 osoba – magister geografii, 1 osoba – magister zarządzania), realizują obowiązki o zróżnicowanym stopniu złożoności, a ich praca wymaga elastyczności w adaptowaniu się do zmieniających się standardów i poziomu powtarzalności, co pozwala na rozwój kompetencji w obszarach wymagających innowacyjnego podejścia oraz stałego doskonalenia procedur. Respondenci wyraźnie wskazali, że mają zgodę i wsparcie przełożonych w podejmowaniu działań na rzecz podnoszenia swoich kompetencji zawodowych, a popularyzacja szkoleń *on-line* przyczyniła się do ich dostępności. Jednym warunkiem zgody na udział w szkoleniach jest uzgodnienie z przełożonym ich trybu i formy i utrzymanie kosztu szkolenia w ramach przejętego budżetu. Badani podkreślali wagę dostępności i różnorodności bezpłatnych kursów skierowanych do pracowników samorządowych.

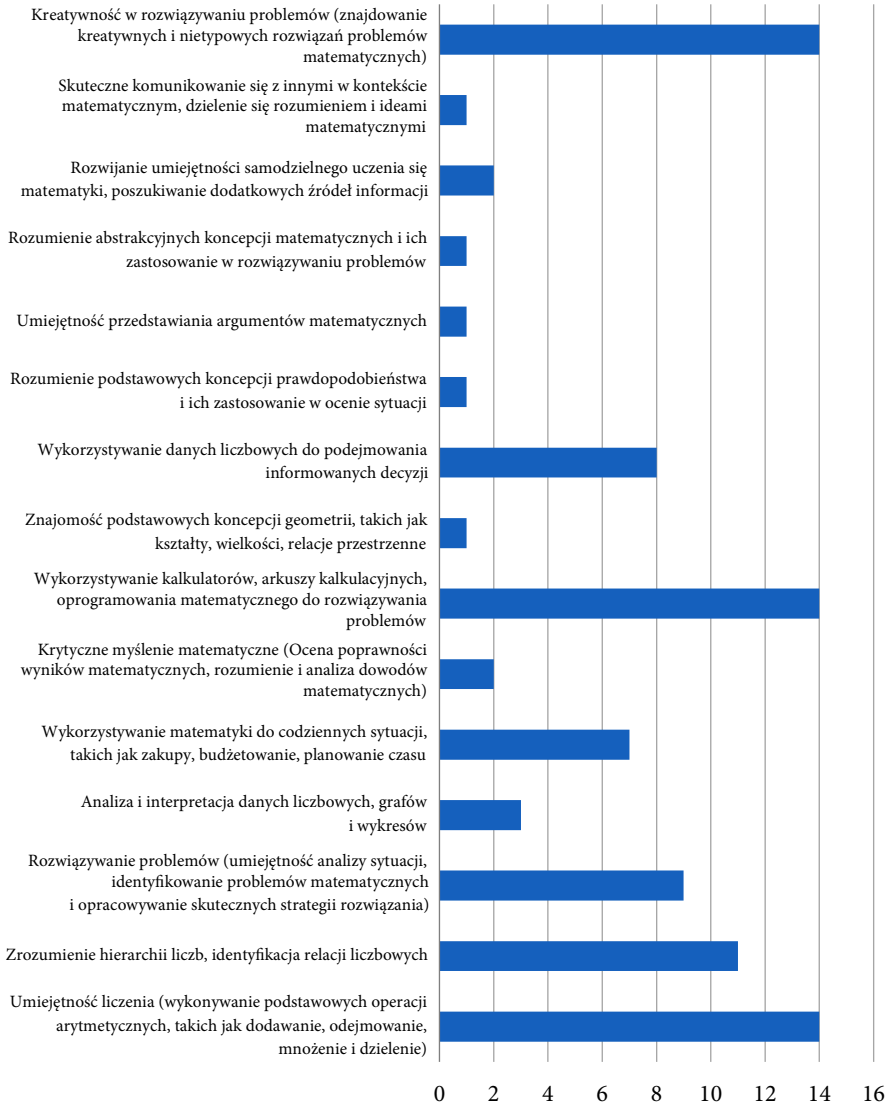
Należy za charakterystyczne uznać to, że w odpowiedziach respondentów na pytania o tzw. czyste kompetencje matematyczne najczęściej badani albo minimalizowali ich znaczenie lub wprost zaprzeczali, jakoby ten typ kompetencji był w ich pracy był stosowany. Taka sytuacja wystąpiła w odpowiedzi na pytanie „Jak często w swojej codziennej pracy korzystasz z umiejętności matematycznych?" (rysunek 2).



Rys. 2. Odpowiedzi respondentów na pytanie „Jak często w swojej codziennej pracy korzystasz z umiejętności matematycznych?"

Źródło: opracowanie własne.

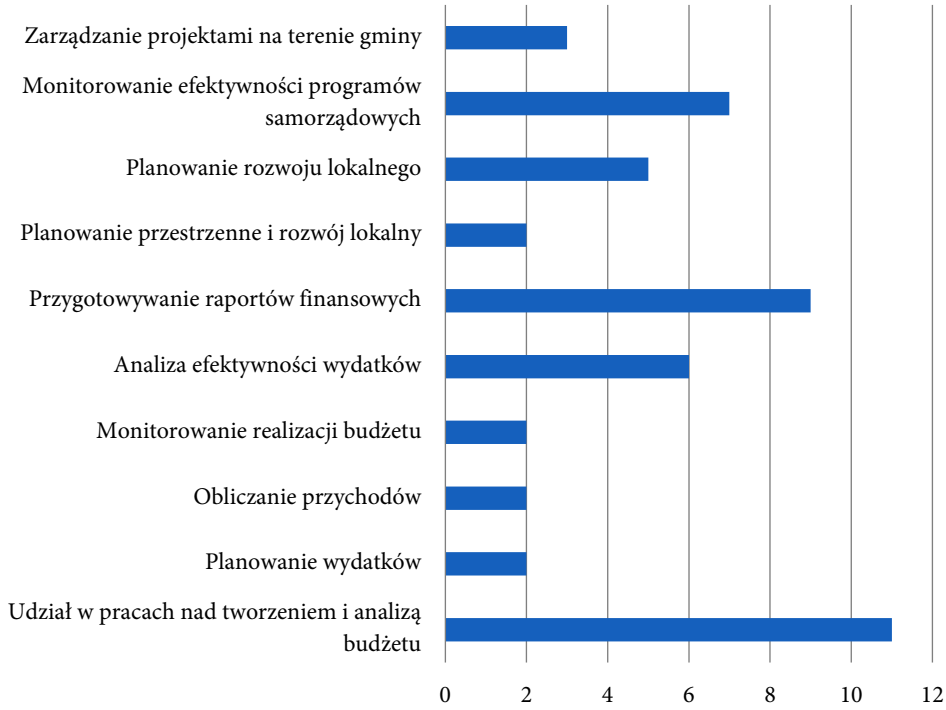
Na pytanie: „Czy kompetencje matematyczne były ważne w rekrutacji na stanowisko lub w awansie zawodowym?", wszyscy respondenci udzieli odpowiedzi negatywnych. Taką tendencję można wytłumaczyć tym, że większość społeczeństwa podziela opinię, że matematyka to nauka *stricte* teoretyczna – i jeśli się pojawia, to tylko w postaci zadań typowych – wymagających przede wszystkim umiejętności liczenia. Niedoceniane jest zastosowanie matematyki w rozwiązywaniu zadań złożonych, niestandardowych czy też prognostycznych.



Rys. 3. Odpowiedzi respondentów na pytanie „Samoocena kompetencji matematycznych, czyli które kompetencje matematyczne oceniam wysoko"

Źródło: opracowanie własne.

Analizując odpowiedzi respondentów na pytanie „Samoocena kompetencji matematycznych, czyli które kompetencje matematyczne oceniam wysoko?", należy zaznaczyć, że respondenci, mając wybór wielokrotny, wskazywali każdy z typów kompetencji lub umiejętności matematycznych – żaden nie uzyskał noty 0 i był wskazywany przez respondentów przynajmniej raz. Najwyżej badani ocenili kreatywność w rozwiązywaniu problemów, wykorzystywanie kalkulatorów, arkuszy kalkulacyjnych i umiejętność liczenia (rysunek 3).



Rys. 4. Odpowiedzi respondentów na pytanie „Moje zadania, czyli zadania, w których są wykorzystywane kompetencje matematyczne"

Źródło: opracowanie własne.

Przygotowując możliwości odpowiedzi na pytanie „Moje zadania, czyli zadania, w których są wykorzystywane kompetencje matematyczne", autorka do wyboru zaproponowała zadania pracowników administracji samorządowej o charakterze matematycznym. Analizując odpowiedzi i rysunek 4, można zauważyć, że właściwie każdy wariant uzyskał wskazania respondentów, a największa liczba badanych zaznaczyła udział w pracach nad tworzeniem i analizą budżetu, co może tłumaczyć kompleksowość tego zadania.

Podsumowując, zauważyć trzeba, że przeprowadzone badania pilotażowe pozwoliły na pozytywną weryfikację założeń badawczych i pokazują wyraźnie,

że wprawdzie kompetencje matematyczne w „czystej postaci" nie są poddawane weryfikacji w trakcie rekrutacji, selekcji lub awansu pracowników administracji samorządowej, jednak w codziennych zadaniach administracji samorządowej szerokie i powszechne zastosowanie mają matematyka biznesowa i jej narzędzia. Proponowany formularz ankiety był zrozumiały dla respondentów, jednak cztery osoby miały trudności z interpretacją pytania nr 3. W rezultacie pytanie to zostanie zmodyfikowane w badaniu głównym. Analizując wyniki poszczególnych ankiet, można zauważyć, że niektórzy respondenci, wybierając społecznie akceptowalne odpowiedzi, nie podawali rzeczywistych opinii, co poskutkowało zbyt szybkim i bezrefleksyjnym udzielaniem odpowiedzi. Potrzebna jest zatem dodatkowa kontrola jakości badań poprzez wprowadzenie pytań sprawdzających uważność respondentów, np. poprzez zastosowanie w badaniu właściwym tzw. pytań w pętli.

Podsumowanie

Współczesne środowisko sektora publicznego jest nasycone danymi. Posiadanie kompetencji matematycznych pozwala pracownikom nie tylko na skuteczne analizowanie i interpretowanie danych, ale także na dobór metod i technik do problemów w zarządzaniu ogółem, kryzysowym, zmianą lub projektami. Wiedza matematyczna pomaga w rozumieniu i interpretacji wyników i mierników. Wzmocnienie kompetencji matematycznych może mieć znaczący wpływ na skuteczność zawodową pracowników sektora publicznego.

Przeprowadzone badania pilotażowe okazały się cenne do planowanych badań właściwych, wskazując na konieczność uszczegółowienia lub zmiany niektórych pytań, a także rozszerzenia ich o kwestie dotyczące m.in. potrzeb szkoleniowych i doskonalenia kompetencji matematycznych, relacji warunków pracy i ich wpływu na kompetencje matematyczne. Wyniki badań pilotażowych potwierdziły, że w sektorze administracji publicznej wymagane są umiejętności związane z analizą danych, interpretacją raportów finansowych i podstawową matematyką. Pracownicy posiadający wyższy poziom kompetencji matematycznych są w stanie szybciej analizować dane i podejmować słuszniejsze decyzje, co wpływa na skrócenie czasu realizacji zadań i podniesienie jakości ich pracy. Poziom kompetencji matematycznych wśród pracowników służb publicznych jest zróżnicowany. Dane zebrane w badaniu pilotażowym pokazały wstępne trendy, zweryfikowały pozytywnie sformułowaną hipotezę badawczą, a także wskazały na konieczność poszerzenia próby w określonych grupach w badaniu głównym.

Osoby z umiejętnościami matematycznymi mogą się przyczyniać do procesu wprowadzania innowacji, zwłaszcza w dziedzinach, w których matematyka odgrywa kluczową rolę, takich jak statystyka czy analiza ryzyka. Należy pamiętać,

że kompetencje matematyczne należą do zespołu kompetencji podstawowych – aby je wzmocnić, warto nie tylko wdrażać system szkoleń, lecz także wskazać, w jaki sposób te umiejętności przekładają się na efektywność i skuteczność poszczególnych działań.

Przykładowe zakresy tematyczne szkoleń mogących rozwijać kompetencje, w tym matematyczne, obejmują:

- finanse publiczne – szkolenia w zakresie prognozowania finansowego, raportowania finansowego, ale także efektywnego zarządzania środkami finansowymi w sektorze publicznym;
- analizę danych, statystykę i informatykę – zakładające zwiększenie umiejętności korzystania z zaawansowanych narzędzi do analizy danych, ich interpretacji oraz przygotowania raportów; w obszarze technologii informacyjnej dotyczy to poniesienia umiejętności zarządzania bazami danych oraz analizy danych;
- zarządzanie projektami – w tym umiejętność tworzenia budżetów, analizy kosztów i korzyści – może być ona przydatna w zarządzaniu projektami w administracji publicznej.

Oprócz szkoleń ważnym elementem działań zarówno formalnych, jak i nieformalnych może być np. angażowanie się w zadania wymagające analizy danych, modelowania czy prognozowania. Nauka w praktyce to m.in. praca nad rozwijaniem umiejętności analitycznych poprzez analizę danych, statystyki czy budżetów.

Jak wskazuje N. Zenkevich, by menedżer wykorzystywał narzędzia matematyczne i rzetelnie posługiwał się narzędziami analitycznymi i matematycznymi, musi je zrozumieć – i to dogłębnie. Dzięki temu będzie z pełną świadomością stosować narzędzia, prowadzić badania empiryczne, analizować techniki, podejścia i metody, prowadzić modelowanie ilościowe, analizować wyniki, a także wyciągać wnioski. Matematyka ma zastosowanie do zadań menedżerskich niestandardowych, lecz powtarzalnych, do których wykonania najskuteczniejsze może być zastosowanie modelowania matematycznego i modelowania ilościowego, a w dobie technologii informatycznej modelowanie w 95% przypadków oznacza modelowanie ilościowe[24].

Podsumowując, należy stwierdzić, że jako kontynuację badań autorka wskazuje w ramach badań właściwych ocenę wpływu kompetencji matematycznych na wyniki działań administracyjnych, a także porównanie praktyk związanych z kompetencjami matematycznymi w różnych jednostkach samorządu lokalnego.

[24] *Why do managers need advanced mathematics?*, https://english.spbu.ru/news-events/news/why-do-managers-need-advanced-mathematics (19.12.2023).

Bibliografia

Bogacz-Wojtanowska E., Jung-Konstanty S., Kożuch A., Kożuch B., Lewandowski M., Sułkowski Ł., Szczudlińska-Kanoś A., Sienkiewicz K., *Obszary zarządzania publicznego*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016.

Kożuch B., *Wdrażanie innowacji organizacyjnych w administracji samorządowej*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012, s. 79–97.

Kreuter F., Ghani R., Lane J., *Change through data: A data analytics training program for government employees*, „Harvard Data Science Review" 2019, no. 1.2, https://hdsr.mitpress.mit.edu/pub/0mb0zzlc/release/7 (5.10.2023).

Kryński H., Badach A., *Zastosowania matematyki do podejmowania decyzji ekonomicznych*, PWN, Warszawa 1976.

Piasecki K. (red.), *Matematyka wspomagająca zarządzanie w zadaniach*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006.

Quine W.V., *Podstawy matematyki. Matematyka we współczesnym świecie*, PWN, Warszawa 1966.

Źródła internetowe

Burnham K., *Best math careers*, https://graduate.northeastern.edu/resources/best-math-careers/ (19.12.2023).

Business mathematics, https://www.educba.com/what-is-business-mathematics/ (11.12.2023).

Business mathematics, https://www.vedantu.com/maths/business-mathematics (19.12.2023).

Eggers W.D., McGrath B., Salzetti J., *The nine trends reshaping government in 2023. Governments are tearing down walls to deliver solutions*, https://www.deloitte.com/global/en/our-thinking/insights/industry/government-public-services/government-trends/2023/cross-agency-collaboration.html (19.12.2023).

Ghia A., Langstaff M., Ware D., Wavra R., *Accelerating data and analytics transformations in the public sector*, McKinsey & Company, 2021, https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/accelerating-data-and-analytics-transformations-in-the-public-sector (5.10.2024).

Griffiths A., *Why is math important in the workplace?*, https://blog.hirenest.com/why-is-math-important-in-the-workplace/ (19.12.2023).

Hart N., Karkera A., Logan V., *Data literacy for the public sector: Lessons from early pioneers in the United States, Deloitte*, https://www2.deloitte.com/us/en/pages/public-sector/articles/data-literacy-for-the-public-sector.html (5.10.2024).

How Amazon uses machine learning?, https://www.geeksforgeeks.org/how-amazon-uses-machine-learning/ (19.12.2023).

Importance of mathematics in business, https://enterpriseleague.com/blog/importance-of-math-in-business/ (19.01.2023).

Managing in public sector organizations, https://www.mindtools.com/a0qcwo3/managing-in-public-sector-organizations (19.12.2023).

Matematyka, https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/matematyka;3938552.html (19.12.2023).

Matematyka, https://podstawaprogramowa.pl/Liceum-technikum/Matematyka 19.12.2023).

Province of British Columbia, *Public sector management: Roles, responsibilities & citizen accountability*, https://www2.gov.bc.ca/gov/content/governments/services-for-government/public-sector-management/pso-government/public-sector-management-roles-responsibilities (19.12.2023).

Public vs. private sector management: What's the difference?, https://www.indeed.com/career-advice/finding-a-job/public-vs-private-sector-management (19.12.2023).

Role of business mathematics, https://assignmentpoint.com/role-of-business-mathematics/ (19.12.2023).

Saini A., *Business mathematics: Course, topics, importance*, https://leverageedu.com/learn/business-mathematics/ (19.12.2023).

Why do managers need advanced mathematics?, https://english.spbu.ru/news-events/news/why-do-managers-need-advanced-mathematics (19.12.2023).

Why you need strong public sector management?, https://glomacs.com/need-strong-public-sector-management (19.12.2023).

Streszczenie: *Dynamika, złożoność i niepewność współczesnego świata powodują, że podejmowanie decyzji w administracji publicznej wymaga poszukiwania narzędzi, które nie tylko złagodzą ryzyko popełnienia błędów, ale także pozwolą racjonalnie się do niego przygotować. Rozdział ma charakter przeglądowy i empiryczny. Jego celem była weryfikacja tezy, że skuteczne wykorzystanie biznesowych kompetencji matematycznych wzmocni skuteczność i efektywność zarządzania publicznego. Autorka scharakteryzowała naturę współczesnego zarządzania publicznego, biznesowe kompetencje matematyczne oraz przeprowadziła analizę i ocenę ich implementacji w administracji publicznej na podstawie wyników badań ankietowych wśród pracowników samorządowych. Zastosowane metody badawcze obejmują analizę literatury i badania sondażowe z ankietą badawczą. W efekcie autorka zdefiniowała biznesowe kompetencje matematyczne, które są wykorzystywane w podejmowaniu decyzji w administracji publicznej, a także zadania publiczne, w których mają zastosowanie zdolności matematyczne.*

Słowa kluczowe: matematyka, racjonalność, zarządzanie, administracja publiczna

The Use of Business Mathematical Competences in Public Administration

Abstract: *The dynamics, complexity and uncertainty of the modern world mean that decision-making in public administration requires searching for tools that will not only mitigate the risk of error, but also allow for rational preparation for them. The article is of a review and empirical nature. The aim of the article was to verify the thesis that the effective use of business mathematical competences will strengthen the effectiveness and efficiency of public management. The article consists of three parts, in which the author characterizes the nature of contemporary public management, business mathematical competences, and the analysis and assessment of their implementation in public administration based on the results of the surveys among local government employees. The research methods used in the article are literature analysis and survey research with a questionnaire. As a result, the author defined business mathematical competences that are used in decision-making in public administration, as well as public tasks in which mathematical skills are used.*

Keywords: mathematics, rationality, management, public administration

Beata Detyna[1]

3

Od podejścia procesowego do zarządzania procesowego – propozycja ewolucyjnego podejścia do zmiany na przykładzie szpitali

Wprowadzenie

Bez względu na sposób organizacji i finansowania usług medycznych, a także przyjęte w danym kraju rozwiązania systemowe, domeną i pojęciem przewodnim sektora opieki zdrowotnej jest zdrowie. Przy tym sposoby interpretacji i przyjmowane wymiary definiowania zdrowia opierają się często na różnych płaszczyznach – biologicznych, psychologicznych, społecznych itp. Już kilkanaście lat temu, jak zauważyli M. Kowalski i A. Gaweł, istniało około stu dwudziestu definicji tego złożonego pojęcia[2]. Wpływ na rozumienie terminu „zdrowie" mają osiągnięcia naukowe, czynniki społeczno-kulturowe, ideologiczne czy systemy polityczno-ekonomiczne. Wśród autorów definicji zdrowia i choroby znajdują się nie tylko lekarze, ale również filozofowie, socjologowie, psychologowie czy ekonomiści[3]. Jedno z najbardziej znanych ujęć zdrowia przyjęte zostało w 1946 roku przez Światową Organizację Zdrowia (World Health Organization – WHO), która uznała, że jest to „stan dobrego samopoczucia fizycznego, psychicznego i społecznego, a nie tylko nieobecność choroby lub niepełnosprawności"[4]. W uję-

[1] Dr hab., profesor uczelni, Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa, ORCID: 0000-0002-4854-8433, e-mail: bdetyna@ans.edu.pl.

[2] M. Kowalski, A. Gaweł, *Zdrowie. Wartość. Edukacja*, Wydawnictwo Impuls, Kraków 2007.

[3] J. Domaradzki, *O definicjach zdrowia i choroby*, „Folia Medica Lodziensia" 2013, nr 40, s. 5–28.

[4] Definicja zawarta w preambule do Konstytucji WHO, przyjęta 22 lipca 1946 roku, weszła w życie 7 kwietnia 1948 roku i nie została zmieniona od roku 1948. Zob. Konstytucja Światowej Organizacji Zdrowia – Porozumienie zawarte przez Rządy reprezentowane na Międzynarodowej Konferencji Zdrowia i Protokół dotyczący Międzynarodowego Urzędu Higieny Publicznej, podpisane w Nowym Jorku dnia 22 lipca 1946 roku (Dz.U. z 1948 r., nr 61, poz. 477).

ciu społecznym zdrowie zdefiniował m.in. G. Mooney, według którego jest ono „szczególnym dobrem ekonomicznym, które ma dla pacjenta znaczącą wartość, wynikającą z jego bezpośredniego, jak i pośredniego wpływu na osiągany (…) poziom zadowolenia, a także na wartość jego funkcji użyteczności”[5]. Podobnie ujmuje to J. Leowski, wskazując, że dobre zdrowie to „jedna z podstaw gospodarek, a miejsce i rola opieki zdrowotnej są podstawowym miernikiem obowiązującego w danym społeczeństwie systemu wartości”[6].

Szczególne miejsce i znaczenie w każdym systemie opieki zdrowotnej, bez względu na przyjęty w danym kraju system finansowania świadczeń medycznych, zajmują szpitale, które tworzą podstawowy system zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej, potocznie zwany systemem podstawowej opieki zdrowotnej (POZ) lub siecią szpitali[7]. Istota i znaczenie tego systemu związane są z jego kompleksowością, która wynika z zapewnienia powszechnego dostępu do świadczeń w zakresie: leczenia szpitalnego, świadczeń wysokospecjalistycznych, ambulatoryjnej opieki specjalistycznej realizowanej w poradniach przyszpitalnych, rehabilitacji leczniczej, programów lekowych, leków stosowanych w chemioterapii, a także nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej. Należy przy tym podkreślić, że kluczową rolą funkcjonowania krajowych systemów opieki zdrowotnej jest zagwarantowanie obywatelom dostępu do usług medycznych – dla ochrony ich zdrowia i życia. W tym kontekście niezwykle istotne są jakość usług medycznych oraz efektywność placówek ochrony zdrowia, w tym szpitali[8].

Wzrost zainteresowania wielu organizacji, w tym szpitali, wdrażaniem standardów zarządzania jakością, w tym normy ISO 9001:2015, spowodował, że wśród obszarów badawczych dotyczących organizacji i zarządzania placówkami medycznymi coraz częściej pojawia się problematyka dotycząca podejścia procesowego, zarządzania procesowego czy dojrzałości procesowej[9]. W literaturze spo-

---

[5] G. Mooney, *The economics of health care*, Routledge & Kegan Paul, London 1988, s. 42.

[6] J. Leowski, *Czy zdrowie jest towarem, czy dobrem publicznym?* [w:] J. Putz (red.), *Procesy przekształceń w ochronie zdrowia – bariery i możliwości*, Instytut Przedsiębiorczości i Samorządności, Warszawa 2002, s. 11.

[7] Ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. poz. 844) wprowadziła pojęcie Podstawowego Zabezpieczenia Świadczeń Opieki Zdrowotnej – zwanego też podstawowym systemem zabezpieczenia (PSZ), a potocznie – siecią szpitali. Aktualnie w polskiej sieci szpitali znajduje się 585 placówek, a ich lista obowiązuje od 1 stycznia 2023 roku do 30 czerwca 2027 roku.

[8] J. Guzy, *Praktyczne aspekty funkcjonowania systemu zarządzania jakością w podmiotach leczniczych – wybrane obszary*, „Gospodarka Materiałowa & Logistyka” 2016, nr 10 (CD), s. 85–98; K. Lisiecka, E. Czyż-Gwiazda, M. Lisiecka-Biełanowicz, *Projakościowe zarządzanie w organizacjach ochrony zdrowia: diagnoza i kierunki doskonalenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2017.

[9] U. Kobylińska, *Ewolucja czy rewolucja? Zmiany w standardzie ISO 9001:2015*, „Economics and Management” 2014, nr 1, s. 205–216; A. Ludwiczak, *Pozyskiwanie informacji od klienta w kształ-*

tykamy mnogość definicji opisujących pojęcia: „dojrzałość organizacji", „dojrzałość procesowa", „podejście procesowe", „organizacja procesowa", „zarządzanie procesowe" itp. Różnorodność i złożoność tych ujęć niewątpliwie wskazują na ich wielowymiarowość. Liczba publikacji odnoszących się do tych kwestii wskazuje także, jak ważne są to tematy z naukowego i praktycznego punktu widzenia.

Istotą podejścia procesowego według S. Nowosielskiego jest całościowe myślenie o procesach jako powiązanych ze sobą czynnościach, ponieważ każda organizacja jest zbiorem wzajemnie przeplatających się procesów. Ich identyfikacja pozwala na lepsze zrozumienie tworzenia wartości, a ich usprawnienie i stałe doskonalenie korzystnie wpływają na efektywność funkcjonowania organizacji oraz stopień zadowolenia klientów wewnętrznych i zewnętrznych[10]. Podobnego zdania jest P. Grajewski, który podkreśla, że podejście procesowe powinno opierać się na założeniu optymalizacji działań, mających na uwadze procesy, a nie funkcje. To proces jest bowiem naturalną determinantą osiągania wzrostu efektywności współczesnej organizacji[11]. Według A. Bitkowskiej natomiast podejście procesowe to filozofia działania, która stanowi podstawę do wprowadzenia zarządzania procesowego[12]. Spojrzenie na organizację przez procesy w niej zachodzące pozwala zrozumieć pracownikom i kierownictwu, że praca w każdej komórce organizacyjnej wpływa na przekazywany klientowi wynik końcowy i że tylko świadoma współpraca pozwala osiągnąć cel i wypracować zadowalający efekt[13]. Zdaniem M. Romanowskiej i M. Trockiego podejście procesowe to obecnie jedno z ujęć najszerzej i najczęściej stosowanych zarówno w praktyce, jak i teorii zarządzania. Występuje ono m.in. w zarządzaniu strategicznym, operacyjnym, zarządzaniu kadrami, jakością, projektami[14]. Jego przesłanki widoczne są również w kontekście zarządzania logistycznego[15].

---

towaniu jakości usług zdrowotnych w ujęciu procesowym, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2017, nr 463, s. 204–215; M. Dudek-Burlikowska, *Kompleksowe zarządzanie jakością w nowoczesnej organizacji – wyniki badań,* „Problemy Jakości" 2018, nr 11, s. 16–22; B. Detyna, *Dojrzałość procesowa szpitali a jakość usług medycznych*, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2020.

[10] S. Nowosielski, *Dojrzałość procesowa a wyniki ekonomiczne organizacji*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2012, nr 264, s. 354–369.

[11] P. Grajewski, *Organizacja procesowa*, PWE, Warszawa 2016.

[12] A. Bitkowska, *Zarządzanie procesowe we współczesnych organizacjach*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013.

[13] J. Auksztol, M. Chomuszko (red.), *Modelowanie organizacji procesowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.

[14] M. Romanowska, M. Trocki, *Podejście procesowe w zarządzaniu*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2004.

[15] E. Gołembska, *Zarządzanie logistyczne usługami*, [w:] E. Gołembska (red.), *Kompendium wiedzy o logistyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Poznań 2001, s. 236–262.

Bardziej szczegółowe definicje odnoszą się do zarządzania procesowego, które stanowi konwergencję technologii i teorii zarządzania procesami, a także umożliwia projektowanie nowych procesów i realizację idei organizacji procesowej[16]. W 1995 roku D.J. Elzinga, T. Horak, L. Chung-Lee oraz C. Bruner wskazali, że istotą tego zarządzania jest systematyczne, zrestrukturyzowane podejście do analizy, doskonalenia kontroli oraz takiego oddziaływania na procesy, którego celem jest wzrost jakości towarów i usług[17]. Przy tym stanowi ono konwergencję technologii i teorii zarządzania procesami, która umożliwia projektowanie nowych procesów i realizację idei organizacji procesowej[18]. Według S. Nowosielskiego zarządzanie procesowe polega na planowaniu zmian usprawniających procesy zachodzące w organizacji oraz kontrolowaniu stopnia ich realizacji. Oznacza przy tym kompleksowe, ciągłe i usystematyzowane stosowanie odpowiednich koncepcji, metod i narzędzi oddziaływania na procesy zachodzące w organizacji, tak aby w pełni zrealizować jej cele oraz jak najlepiej zaspokoić potrzeby klientów zewnętrznych i wewnętrznych[19]. Można także powiedzieć, za A. Stabryłą, że zarządzanie procesowe oznacza horyzontalną koordynację realizowanych w danej organizacji procesów, polegającą na poszukiwaniu lepszych (nowych) źródeł konkurowania na rynku przez jakościową i ilościową realizację procesów (podstawowych i wspomagających), które zostały wyodrębnione w całym łańcuchu wartości[20]. Zdaniem Grajewskiego istota zarządzania procesowego opiera się na działaniu polegającym na optymalizacji struktury elementów organizacji w kontekście ich wpływu na kreowanie wartości ostatecznego efektu wyodrębnionych procesów. W tym rozumieniu jest to dążenie do maksymalnego udziału w tej strukturze elementów dodających wartość i minimalizacji udziału operacji nieefektywnych. W praktyce oznacza to poszukiwanie struktury organizacyjnej, czyli składowych procesu, która byłaby maksymalnie ukierunkowana na tworzenie wartości dodanej dla całego systemu organizacyjnego, a więc i jego poszczególnych części[21]. Istotnym elementem zarządzania procesowego jest przy tym dokonywanie systematycznej oceny efektów procesów, podtrzymywanie ich funkcjonowania i wprowadzanie niezbędnych korekt (gdy osiągane rezultaty od-

[16] J.F. Chang, *Business process management systems. Strategy and implementation*, Auerbach Publications, New York 2006.
[17] D.J. Elzinga, T. Horak, C.Y. Lee, C. Bruner, *Business process management: Survey and methodology*, „IEEE Transactions on Engineering Management" 1995, vol. 24, no. 2, s. 120–121.
[18] J.F. Chang, *op. cit.*
[19] S. Nowosielski (red.), *Procesy i projekty logistyczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2008, s. 4–6.
[20] A. Stabryła, *Zarządzanie projektami ekonomicznymi i organizacyjnymi*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
[21] P. Grajewski, *op. cit.*

biegają od zakładanych norm, celów)[22]. Na istotę funkcji zarządzania procesowego wskazali m.in. E. Skrzypek i M. Hofman, według których jest nią planowanie, organizowanie, kontrolowanie systemu procesów, a także motywowanie zaangażowanych w realizację poszczególnych procesów osób. Celem zarządzania procesowego jest zapewnienie skuteczności i efektywności działania danej organizacji – przez ciągłe poszukiwanie optymalnego sposobu funkcjonowania całego systemu procesów[23]. W nieco innej odsłonie przedstawił zarządzanie procesowe K. Perechuda, dla którego polega ono na opisie przebiegu procesów w organizacji w układzie dynamicznym (uwzględniającym czynnik czasu) oraz zrezygnowaniu w opisie organizacji z narzędzia stanowiska pracy na rzecz ról organizacyjnych. W tym kontekście autor proponuje również strukturyzację działań przez zdefiniowanie czynności, decyzji, dokumentacji, ich przepływów, działań i zachowań, spłaszczenie struktury organizacyjnej, interaktywną wymianę z otoczeniem, uelastycznienie struktury, wyznaczenie odpowiedzialności za każdy element procesów, a także wskazanie dominującej roli klienta[24]. Zarządzanie procesowe powinno obejmować całą organizację, a także mieć charakter wielowymiarowy w płaszczyźnie: organizacyjnej, finansowej, społecznej, informatycznej oraz wiedzy. Zdaniem Bitkowskiej powinno ono wynikać z założeń i planów strategicznych, co zwiększa możliwość dopasowania się do zmian w otoczeniu. Na podstawie strategii powinno się zatem wyznaczać cele dla realizacji poszczególnych procesów[25]. Podsumowując ten wątek, można stwierdzić, że zarządzanie procesami powinno dokonywać się na wszystkich szczeblach decyzyjnych organizacji – od operacyjnego po strategiczny, obejmując pełną sekwencję procesów zarządzania, przez planowanie (identyfikację i analizę procesów), organizację i sterowanie (wdrożenie i doskonalenie) procesów, a także ich kontrolę[26].

Organizacja procesowa to zatem taka, która w pełni koncentruje się na poprawie (doskonaleniu) swoich procesów. Jej tworzenie stanowi wyzwanie dla współczesnych organizacji, w tym szpitali i innych zakładów opieki zdrowotnej. Przy tym transformacja podejścia procesowego w kierunku zarządzania procesowego często wymaga zmian w dotychczasowych sposobach działania, w tym wykorzystania nowych (skuteczniejszych i efektywniejszych) koncepcji oraz metod zarządzania – czyli większej elastyczności zarządzania w odniesieniu do występujących zmian w otoczeniu (np. zmieniających się potrzeb pacjentów).

[22] J. Brilman, *Nowoczesne koncepcja i metody zarządzania*, PWE, Warszawa 2002.
[23] K. Skrzypek, M. Hofman, *Zarządzanie procesami w przedsiębiorstwie. Identyfikowanie, pomiar, usprawnianie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
[24] K. Perechuda, *Metody zarządzania przedsiębiorstwem*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1998.
[25] A. Bitkowska, *op. cit.*
[26] T. Pokusa, *Proces i zarządzanie procesowe w łańcuchu dostaw*, [w:] M. Romanowska, M. Trocki (red.), *Podejście procesowe w zarządzaniu*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2004, s. 137–142.

Liczba publikacji odnoszących się do tych kwestii wskazuje, jak ważne są to tematy z naukowego i praktycznego punktu widzenia. Z badań empirycznych przeprowadzonych przez autorkę w środowisku polskich szpitali wynika, że podejście procesowe (deklarowane np. w dokumentacji ISO 9001:2015) – bez idących za tym rozwiązań doskonalących (systemowych) – nie ma bezpośredniego związku z jakością usług medycznych. Istotne zależności potwierdzone zostały natomiast między dojrzałością procesową szpitali a jakością oferowanych usług[27]. Warto podkreślić, że dojrzałość ta rośnie wraz z rozwojem zarządzania procesowego, które powinno być nastawione na ciągłe doskonalenie procesów, w tym ich systematyczne monitorowanie (pomiar i ocenę).

W tym kontekście celem rozdziału jest przedstawienie propozycji ewolucyjnej zmiany podejścia procesowego szpitali w kierunku zarządzania procesowego w placówkach. Strategię wdrażania zmian zaprezentowano na tle specyfiki i uwarunkowań zarządzania procesowego w szpitalach. W publikacji wskazano m.in. na najważniejsze przepisy prawne regulujące rynek usług medycznych, a także cechy szpitali, wśród których trzeba wymienić ich dominującą strukturę organizacyjną. Wśród czynników determinujących zarządzanie procesowe podkreślono znaczenie i specyfikę procesów szpitalnych, w tym procesów logistycznych. Krótko scharakteryzowano przepływy materiałów i wyrobów medycznych oraz towarzyszące im przepływy informacji. Wskazano również na swoisty dualizm zarządzania szpitalami oraz istotę i znaczenie aspektu społecznego związanego z zarządzaniem zasobami ludzkimi. Rekomendując ewolucyjne podejście do zmiany, autorka przedstawiła czynniki, które mogą zadecydować o skuteczności wdrażania zarządzania procesowego w szpitalach.

Specyfika i uwarunkowania zarządzania procesowego w szpitalach

Skuteczność i efektywność zarządzania procesowego w szpitalach uzależniona jest od znajomości uwarunkowań środowiskowych (znajomości specyfiki rynku medycznego i samych szpitali). Ważne jest bowiem zrozumienie obowiązujących na rynku usług medycznych zasad, warunków działalności szpitali, złożoności ich struktur organizacyjnych, a także specyfiki procesów (wewnętrznych i zewnętrznych), jakie są przez nie realizowane. Na złożoność i wielowymiarowość prowadzonej w szpitalach działalności składa się wiele elementów mikro- i makrootoczenia. Wśród nich znajdują się ryzyko i niepewność, które nieustannie towarzyszą pojawianiu się potrzeb zdrowotnych, a które K.J. Arrow (laureat Nagrody Nobla) uznał za najważniejsze źródło specyfiki rynku usług medycz-

[27] B. Detyna, *op. cit.*

nych[28]. W tym kontekście problemem staje się niezwykle trudne dostosowywanie oferty usług medycznych do niepewności w występowaniu chorób, co w praktyce przejawia się w gotowości do leczenia i w jego skuteczności. Do elementów, które ograniczają efektywne działania mechanizmów rynkowych w sektorze zdrowotnym, zalicza się m.in.: trudności w dostępie do informacji, normy postępowania medycznego, rodzaje ryzyka trudne do ubezpieczenia, nieregularny i nieprzewidywalny popyt, brak konkurencji cenowej, dominację profesjonalną, a także często nieodpowiednie, nieadekwatne do potrzeb pacjentów rozmieszczenie przestrzenne placówek[29]. Wśród opisywanych w literaturze czynników najsilniej wpływających na skuteczność i efektywność zarządzania procesowego znajdujemy takie elementy, jak:

- świadomość potrzeb i oczekiwań (wymagań) klientów zewnętrznych i wewnętrznych,
- identyfikacja (w tym zdefiniowanie i wizualizacja) procesów,
- elastyczność organizacji (w tym realizowanych procesów),
- kultura organizacyjna, w tym świadomość procesowa wszystkich pracowników,
- rozwój pracowników (system szkoleń),
- praca zespołowa,
- system motywacyjny pracowników,
- struktura organizacyjna,
- wykorzystywane narzędzia (metody, techniki) doskonalenia prowadzonej działalności,
- pomiar rezultatów procesów, w tym dobór mierników i wskaźników do badania (systematyczna analiza i ocena efektywności i skuteczności procesów),
- standaryzacja i ciągłe doskonalenie procesów,
- funkcje właścicieli procesów,
- system zarządzania jakością,
- zarządzanie wiedzą, w tym dotyczącą procesów[30].

---

[28] K.J. Arrow, *Eseje z teorii ryzyka*, PWN, Warszawa 1979, s. 188–210.

[29] R.B. Saltman, C. von Ottev, *Planned markets and public competition. Strategic reform in Northern European health systems*, Open University Press, London 1992, s. 16; S. Sikorski, E. Nojszewska, W. Malinowski, *Komercyjne świadczenie usług medycznych przez szpitale publiczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 7–45.

[30] J.M. Lichtarski, *Struktury procesowe i zadaniowe*, [w:] S. Nowosielski (red.), *Podejście procesowe w organizacjach*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 404–412; P. Grajewski, *Procesowe zarządzanie organizacją*, PWE, Warszawa 2012; A. Kucińska-Landwójtowicz, M. Kołosowski, *Determinanty dojrzałości procesowej organizacji*, [w:] R. Knosala (red.), *Innowacje w zarządzaniu i inżynierii produkcji*, Oficyna Wydawnicza Polskiego Towarzystwa Zarządzania Produkcją, Opole 2012, s. 655–663, http://www.ptzp.org.pl/files/konferencje/

Syntetyczne wyniki przeglądu obszarowych uwarunkowań zarządzania procesowego w szpitalach przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Wyniki przeglądu obszarowych uwarunkowań zarządzania procesowego w szpitalach

PRZEGLĄD UWARUNKOWAŃ Z PODZIAŁEM NA OBSZARY	
Przepisy prawne	– Ustawa z dnia 16 czerwca 2023 r. o jakości w opiece zdrowotnej i bezpieczeństwie pacjenta*, – Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, – Ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, – Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, – Ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia, – Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne, – Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy, – Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, – Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, – Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, – Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, – Ustawa z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych, – Ustawa z dnia 26 maja 2022 r. o zmianie ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych oraz niektórych innych ustaw, – Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 22 września 2017 r. w sprawie sposobu ustalania ryczałtu systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej, – Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 28 czerwca 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu ustalania ryczałtu systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej, – Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, – Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego, – Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 28 czerwca 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego, – Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie listy czynników alarmowych, rejestrów zakażeń szpitalnych i czynników alarmowych oraz raportów o bieżącej sytuacji epidemiologicznej szpitala, – Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 25 maja 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie listy czynników alarmowych, rejestrów zakażeń szpitalnych i czynników alarmowych oraz raportów o bieżącej sytuacji epidemiologicznej szpitala, – Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 22 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego, – Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 3 stycznia 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego,

kzz/artyk_pdf_2012/p059.pdf (9.09.2023); A. Wąsowska, *Zarządzanie wiedzą w organizacjach pożytku publicznego czynnikiem ich sukcesu*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie" 2018, nr 31, s. 282–293; B. Detyna, *op. cit.*

Przepisy prawne	– Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie określenia szczegółowych kryteriów kwalifikacji świadczeniodawców do poszczególnych poziomów systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej, – Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 2 września 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia szczegółowych kryteriów kwalifikacji świadczeniodawców do poszczególnych poziomów systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej, – Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 5 października 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z odpadami medycznymi, – Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 10 lipca 2023 r. w sprawie kwalifikacji wymaganych od pracowników na poszczególnych rodzajach stanowisk pracy w podmiotach leczniczych niebędących przedsiębiorcami, – Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 kwietnia 2020 r. w sprawie rodzajów, zakresu i wzorów dokumentacji medycznej oraz sposobu jej przetwarzania.
Cechy rynku usług medycznych	– w przeciwieństwie do większości produktów i usług, które nabywamy celem zaspokojenia własnych potrzeb, usługi medycznej potrzebujemy w przypadku zagrożenia zdrowia bądź życia, – zakup procesu świadczenia usługi, a nie efektu, – *quasi*-rynkowe otoczenie podmiotów sektora ochrony zdrowia, w tym nierównowaga między płatnikiem a świadczeniodawcami, – nierównowaga między organem założycielskim i samodzielnym publicznym zakładem opieki zdrowotnej, w tym dysfunkcje dotyczące praw własności publicznych placówek medycznych, – brak możliwości sprawdzenia zakresu i jakości usługi przez jej skonsumowaniem, – asymetria informacji między wykonawcą a usługobiorcą (lekarz dysponuje zazwyczaj odpowiednią informacją fachową, która pozwala postawić diagnozę i zlecić najlepszą terapię, natomiast pacjent nie posiada wiedzy umożliwiającej dokonanie racjonalnego wyboru), – brak reklamy i jawnej konkurencji cenowej, – przeciwstawianie się opłatom za świadczenia z góry i niechęć wobec nich, – dążenie do tego, aby nie ograniczać zaspokajania potrzeb zdrowotnych ze względu na ograniczenia finansowe, – licencjonowanie i ograniczanie wejścia do zawodu lekarza, – regulacje przeciwdziałające zróżnicowaniu jakości usług medycznych.
Cechy szpitali	– zysk nie stanowi nadrzędnego celu funkcjonowania placówki medycznej, – celem nie jest maksymalizacja zysku, lecz maksymalizacja budżetu, – występują wysokie ryzyko i niepewność w określeniu potrzeb zdrowotnych i skutków działań na rzecz zdrowia, – świadczenia zdrowotne mają charakter personalny (osobisty), – brak substytucyjnych dóbr i usług w stosunku do dóbr i usług dostarczanych przez świadczeniodawcę, – zwiększone ograniczenia dotyczące celów i strategii, – mniejsza zależność finansowa placówki od pacjentów korzystających z jej usług, – znaczenie wpływów politycznych w placówkach publicznych, – tradycja nieodpowiedniej kontroli zarządzania, – asymetria informacji między usługodawcą a usługobiorcą.
	– najczęściej funkcjonującą w szpitalach strukturą organizacyjną jest struktura macierzowa, – trudności w zarządzaniu personelem – rozproszenie wpływów i kontroli, niejasne podległości, – brak zasady jednoosobowego kierowania – podwójna zależność służbowa personelu, polegająca na tym, że kierownik (przełożony) zarządzający określonym obszarem podlega zarówno działowi funkcjonalnemu, jak i menedżerowi placówki, np. pielęgniarka na danym oddziale podlega służbowo: ordynatorowi, pielęgniarce oddziałowej, pielęgniarce przełożonej, pielęgniarce naczelnej, lekarzom dyżurnym, a także dyrektorowi szpitala,

Struktura organizacyjna szpitali	– często sztywna zbiurokratyzowana struktura, w której ramach trudno realizować spontaniczne formy zespołowe, – problemy na płaszczyźnie między komórkami organizacyjnymi, w których brakuje uzgodnień, koordynacji oraz właściwego informowania, – bariery międzyfunkcyjne występujące również między placówkami, które docelowo miałyby tworzyć łańcuch wartości dla pacjentów – trudność polega na integracji, koordynacji, a także optymalizacji wartości dodanej przez wszystkie ogniwa łańcucha, począwszy od dostawców leków, materiałów i sprzętu medycznego, na usługach oferowanych pacjentom skończywszy.
Specyfika procesów szpitalnych	– wysoki poziom dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia materiałowego i wielkości zapasów – co bezpośrednio wynika ze skali świadczonych usług, z liczby miejsc obsługi pacjenta, a także wielkości posiadanego zaplecza, – zadania związane z realizacją przepływów materiałów, leków czy informacji są podzielone między różne komórki organizacyjne, – występują trudności w koordynacji i kontroli efektów działań różnych komórek, – trudności w standaryzacji działań dotyczących zarządzania procesami, w tym w implementacji metod i technik zarządzania z innych branż, – zwiększone wymagania względem zachowania bezpieczeństwa podczas realizacji zadań (specjalne warunki świadczenia usług medycznych, np. obowiązek sterylizacji narzędzi, materiałów opatrunkowych, pomieszczeń, specyficzne warunki przechowywania leków, krwi, złożona gospodarka odpadami medycznymi), – efektywność ekonomiczna jest podrzędna w stosunku do wymagań względem bezpieczeństwa pacjentów, – procesy szpitalne obejmują projektowanie, planowanie i czynności operacyjne, zakupy, zarządzanie inwentarzem oraz uzupełnianiem dóbr i usług związanych z zapewnieniem opieki zdrowotnej.
Przepływy materiałów i wyrobów medycznych	– w celu zapewnienia pacjentom właściwej opieki istotne jest efektywne zarządzanie procesami, w tym dotyczącymi przepływów ludzi, leków, materiałów oraz zintegrowanej z nimi informacji, – szpital musi organizować przepływ dla wielu grup towarowych, które różnią się cechami fizycznymi, przeznaczeniem, wartością, terminem przydatności; można wyróżnić wśród nich: produkty lecznicze (leki, farmaceutyki, produkty krwiopochodne), wyroby medyczne (artykuły medyczne, urządzenia medyczne i laboratoryjne, środki chemiczne wykorzystywane w laboratoriach, gazy medyczne), żywność, artykuły sanitarne i kosmetyczne, artykuły hotelowe (pościel, łóżka, materace), artykuły i urządzenia biurowe oraz remontowe, – w celu identyfikacji przepływu strumieni fizycznych w szpitalach konieczne jest pozyskanie informacji dotyczących: istniejących grup towarowych, natężenia strumieni, procedur zarządzania poszczególnymi procesami, wykorzystywanych środków technicznych, posiadanej infrastruktury, – w szpitalach funkcjonują podległe bezpośrednio dyrektorowi sekcje planowania i gospodarki materiałowej, – podstawowym kryterium branym pod uwagę w trakcie planowania zakupów jest kontrola zużycia leków i różnego typu wyrobów.
	– głównym użytkownikiem informacji w szpitalu jest kadra kierownicza, która steruje przebiegiem procesu świadczenia usług na podstawie informacji pozyskiwanych z zewnątrz i z wewnątrz placówki, – celem informacji jest przekazywanie faktów z różnych odcinków działalności dotyczących np. procesu diagnozowania i leczenia pacjentów, zatrudnienia kadr medycznych, zaopatrzenia w leki, sprzęt medyczny, zawartych kontaktów na usługi medyczne, cen tych usług, zakresu i rodzaju realizowanych usług, organizacji procesów świadczenia usług, poniesionych kosztów,

Przepływy informacji	– jednym z aspektów doskonalenia procesów w szpitalu jest dostęp we właściwym czasie i miejscu do zasobów informacyjnych – tymczasem procesy zaopatrzenia obsługiwane są najczęściej za pomocą systemów finansowo-księgowych oraz materiałowych, – wdrażane są ewidencyjne systemy informatyczne do obsługi ruchu chorych i apteki, – relatywnie często brakuje monitorowania zapotrzebowania i optymalizacji wielkości utrzymywania zapasów, a intuicja oraz doświadczenia kierownika apteki centralnej i pielęgniarek oddziałowych stanowią główną przesłankę w zarządzaniu zapasami, – wdrażane systemy informatyczne nastawiane są na ewidencję danych, rzadko zaś na analizę pod kątem optymalizacji procesów zachodzących w szpitalach i śledzenie kosztów, – przepływy informacji charakteryzują się dużą ilością i różnorodnością informacji (korzystają z nich m.in. personel medyczny, administracyjny, oddziały NFZ, inne szpitale), a także zwiększonymi wymaganiami pod względem bezpieczeństwa dotyczącego dostępu do informacji oraz jej precyzji (jakości, niezawodności), – w przepływach informacji często brakuje koordynacji, co wiąże się z brakiem wspólnych standardów gromadzenia i wymiany informacji w szpitalach, brakiem wspólnych platform informatycznych w różnych jednostkach ochrony zdrowia, dużą liczbą informacji przechowywanych w tradycyjnej (papierowej) formie.
Dualizm zarządzania	– dysponując ograniczonymi zasobami, zarządzający placówkami medycznymi zmuszeni są racjonalizować wydatki, a więc podejmować decyzje, dzięki którym usługi medyczne będą najlepsze z punktu widzenia optymalnego wykorzystania posiadanych środków – to wiąże się z koniecznością ustalania priorytetów, a w konsekwencji z faworyzowaniem jednego typu działań kosztem innego, czasem z całkowitą rezygnacją z określonych świadczeń, – konflikty wartości – dylematy i wyzwania stojące przez zarządzającymi.

* Ustawa z dnia 16 czerwca 2023 r. o jakości w opiece zdrowotnej i bezpieczeństwie pacjenta (Dz.U. poz. 1692) dotycząca poprawy skuteczności diagnostyki i leczenia przez systematyczną ocenę klinicznych wskaźników jakości wprowadza obowiązek posiadania przez szpital wewnętrznego systemu zarządzania jakością i bezpieczeństwem. To orientacja na zapobieganie powstawania błędów medycznych przy zaangażowaniu wszystkich pracowników z wewnętrznym systemem monitorowania zdarzeń niepożądanych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: B. Detyna, J. Detyna, *Jakość usług medycznych. Ocena statystyczna. Podstawy metodyczne*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011; J. Klich, *Dualne otoczenie organizacji opieki zdrowotnej*, [w:] M. Kautsch (red.), *Zarządzanie w opiece zdrowotnej. Nowe wyzwania*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 68–78; M. Kautsch, *Charakterystyka zarządzania zakładem opieki zdrowotnej*, [w:] M. Kautsch (red.), *Zarządzanie w opiece zdrowotnej. Nowe wyzwania*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 88–105; M. Kautsch, *Wyzwania i przyszłe zmiany: co czeka system ochrony zdrowia*, [w:] M. Kautsch (red.), *Zarządzanie w opiece zdrowotnej. Nowe wyzwania*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 551–571; B. Detyna, *Dojrzałość procesowa szpitali a jakość usług medycznych*, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2020, s. 87–89.

Wśród charakteryzujących szpitale cech i uwarunkowań zarządzania procesowego A. Jodejko i P. Czaja wyróżnili: różnorodność i specjalistyczny charakter usług, skalę działalności, uwarunkowania prawne, a także relatywnie małą świadomość pracowników dotyczącą znaczenia procesów wewnętrznych i zewnętrznych dla prawidłowego funkcjonowania całej placówki[31]. Wielu autorów podkreśla także niewystarczającą świadomość pracowników medycznych na temat roli zarządzania procesowego oraz integracji działań na rzecz poprawy jakości

[31] A. Jodejko, P. Czaja, *Metodyka badań procesów logistycznych w szpitalach*, „Systems", vol. 8, no. 1, 2003, s. 152–154.

usług medycznych. Taki pogląd wyrażają m.in.: A. Örtenblad[32], P. Karniej[33], a także K.K. Boyer, J.W. Gardner i S. Schweikhart, którzy swoje wnioski oparli na badaniu ankietowym przeprowadzonym w 272 amerykańskich szpitalach wśród pielęgniarek naczelnych i dyrektorów ds. poprawy jakości[34]. Badacze wskazują także, że uwarunkowania oraz mnogość i złożoność czynników determinujących zarządzanie szpitalami wpływają na dosyć powszechne problemy z opracowaniem i realizacją strategii szpitali, szczególnie tych publicznych[35].

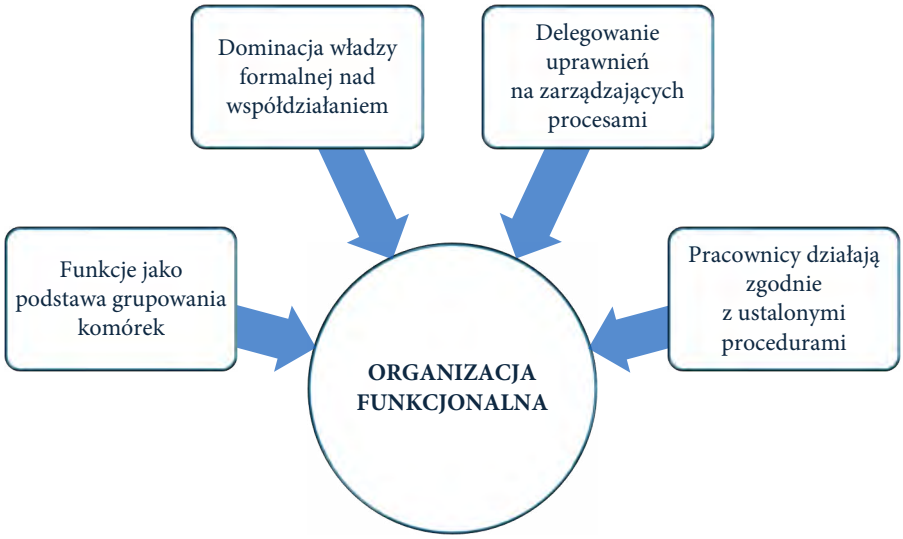
Proces ewoluowania szpitala w kierunku zarządzania procesowego – rekomendacje

Proces ewaluowania organizacji w kierunku zarządzania procesowego (proces wzrostu jego dojrzałości procesowej) najczęściej odbywa się poprzez właściwe kształtowanie struktury organizacyjnej. Według P. Grajewskiego transformacja struktury funkcjonalnej w procesową powinna się odbywać w obszarze zarówno specjalizacji, hierarchii, centralizacji, jak i formalizacji[36]. Podstawowe różnice między organizacją procesową a funkcjonalną zaprezentowano na rys. 1–2.

Na rysunkach 1–2 widoczne są zasadnicze różnice między elementami struktur organizacji funkcjonalnej i procesowej. W tej pierwszej podstawą grupowania komórek lub jednostek są funkcje, natomiast w drugiej – procesy. To one są punktem odniesienia do wszystkich planowanych i realizowanych działań, w tym tworzonych strategii rozwoju. Schemat ewolucyjnego podejścia do przekształcania organizacji funkcjonalnej w procesową zaprezentowano na rys. 3.

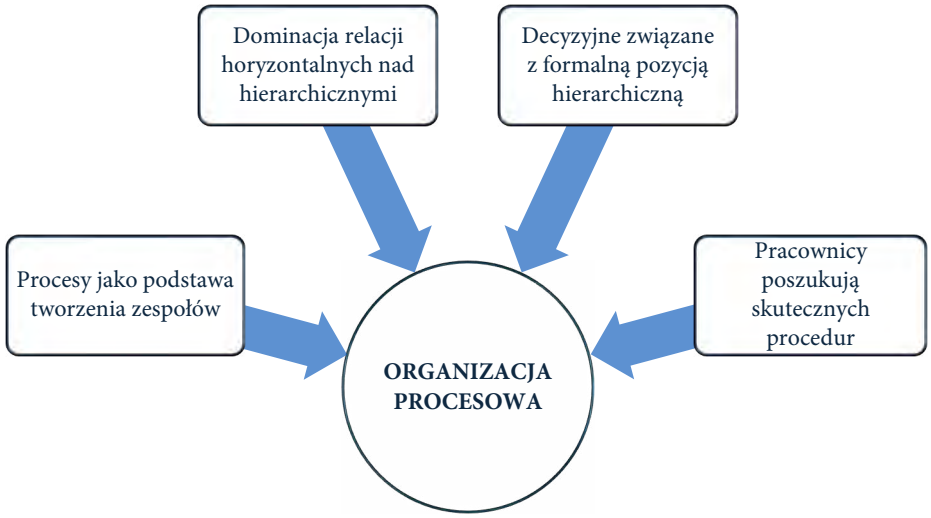
W początkowym, pierwszym etapie organizacja, chociaż uwzględnia w swoich działaniach logikę procesów, bazuje jednak na funkcjach i specjalnościach zawodowych. Poszczególne zadania przydzielane są komórkom funkcjonalnym zgodnie z ich specjalizacją. Na etapie dojrzewania procesowego dochodzi do ustanowienia struktury macierzowej i przypisania poszczególnym procesom odpowiedzialnych za nie właścicieli procesów oraz liderów (kierowników) procesów. W tym przypadku charakterystyczna jest kooperacja dwóch przełożonych,

[32] Zob. A. Örtenblad, C. Abrahamson Löfström, R. Sheaff (eds.), *Management Innovations for healthcare organizations. Adopt, abandon or adapt?*, Routledge, New York 2015.
[33] P. Karniej, *The application of the process-oriented management concept in improving the productivity of hospital operation*, [w:] J. Stępniewski, M. Bugdol (eds.), *Costs, organization and management of hospitals*, Jagiellonian University Press, Kraków, 2010, s. 126–133.
[34] K.K. Boyer, J.W. Gardner, S. Schweikhart, *Process quality improvement: An examination of general vs. outcome-specific climate and practices inhospitals*, „Journal of Operations Management" 2012, vol. 30, no. 4, 2012, s. 325–339.
[35] V. Zovko, *Strategic management process in hospitals*, „World Hospitals and Health Services. The Official Journal of the International Hospital Federation" 2001, vol. 37, no. 1, s. 2–5.
[36] P. Grajewski, *Organizacja procesowa…*



Rys. 1. Elementy struktury organizacji procesowej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: P. Grajewski, *Organizacja procesowa*, PWE, Warszawa 201, s. 168.

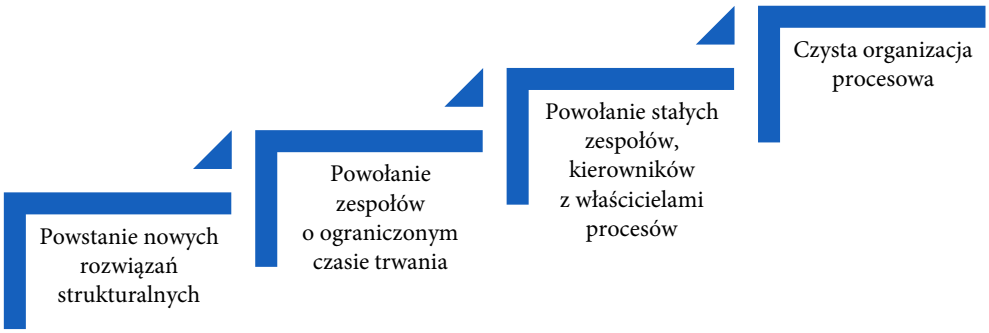


Rys. 2. Elementy struktury organizacji procesowej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: P. Grajewski, *Organizacja procesowa*, PWE, Warszawa 2016, s. 169.

Rys. 3. Schemat ewolucyjnego przekształcenia organizacji funkcjonalnej w procesową

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Brilman, *Nowoczesne koncepcja i metody zarządzania*, PWE, Warszawa 2002, s. 291–292; B. Detyna, *Dojrzałość procesowa szpitali a jakość usług medycznych*, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2020, s. 31.



Rys. 4. Cztery etapy transformacji organizacji funkcjonalnej w procesową

Źródło: opracowanie własne na podstawie: P. Grajewski, *Organizacja procesowa*, PWE, Warszawa 2016, s. 163–169; B. Detyna, *Dojrzałość procesowa szpitali a jakość usług medycznych*, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2020, s. 32–33.

z których jeden odpowiada za daną komórkę funkcjonalną (np. oddział szpitalny), a drugi – za proces. W tym kontekście należy oddzielić kompetencje właścicieli procesów, którzy odpowiadają za wykonanie konkretnych czynności (za-

dań w ramach procesu), od kompetencji kierowników, którzy wydają polecenia pracownikom i odpowiadają za realizację procesów w całości. A.J. Blikle wyraża pogląd, że właściciele procesów to „osoby, którym powierzono twórcze zadanie stałego doskonalenia (…) procesów od strony organizacyjnej, technologicznej i sprzętowej", natomiast kierownicy zespołów odpowiadają za stałe doskonalenie „zespołu pracowniczego, panujących w nim stosunków międzyludzkich i (…) środowiska pracy"[37]. Przekształcenie organizacji macierzowej, jako hybrydowego modelu przejściowego, w organizację procesową wiąże się z przejściem do tzw. poziomej struktury procesowej. W organizacji zorganizowanej według procesów większość pracowników (członków zespołów) przypisana jest do określonych procesów, a dawni kierownicy funkcjonalni stają się ekspertami lub szkoleniowcami. Zamiast operacyjnego zarządzania pracownikami monitorowany i wspierany powinien być rozwój kompetencji[38]. Podobne podejście przedstawił P. Grajewski, wyróżniając cztery etapy transformacji (rys. 4).

Na etapy transformacji składają się:

1) faza przekształcenia organizacji typu funkcjonalnego – a w niej powstanie nowych rozwiązań strukturalnych, które umożliwiają reagowanie na pojawiające się problemy o złożonym charakterze, niemożliwe do rozwiązania przez pracowników funkcjonalnych w wyspecjalizowanych komórkach organizacyjnych;

2) faza implementacji do struktury organizacyjnej elementu stałego, jakim jest zespół ds. realizacji np. projektu o ograniczonym czasie realizacji (trwania), przy tym za realizację przedsięwzięcia odpowiada kierownik projektu z kierownikami poszczególnych obszarów funkcjonalnych;

3) faza ukształtowania się organizacji o charakterze procesowo-macierzowym, która powstaje po identyfikacji i zinstytucjonalizowaniu stałego zestawu procesów; w tym przypadku zostają one utrwalone przez nadanie rangi stałym zespołom procesowym z wyznaczonymi właścicielami procesów i kierownikami;

4) faza konfiguracji struktury organizacyjnej opierająca się głównie na ustaleniu jednego procesowego obszaru działania – to powstanie tzw. czystej organizacji procesowej[39].

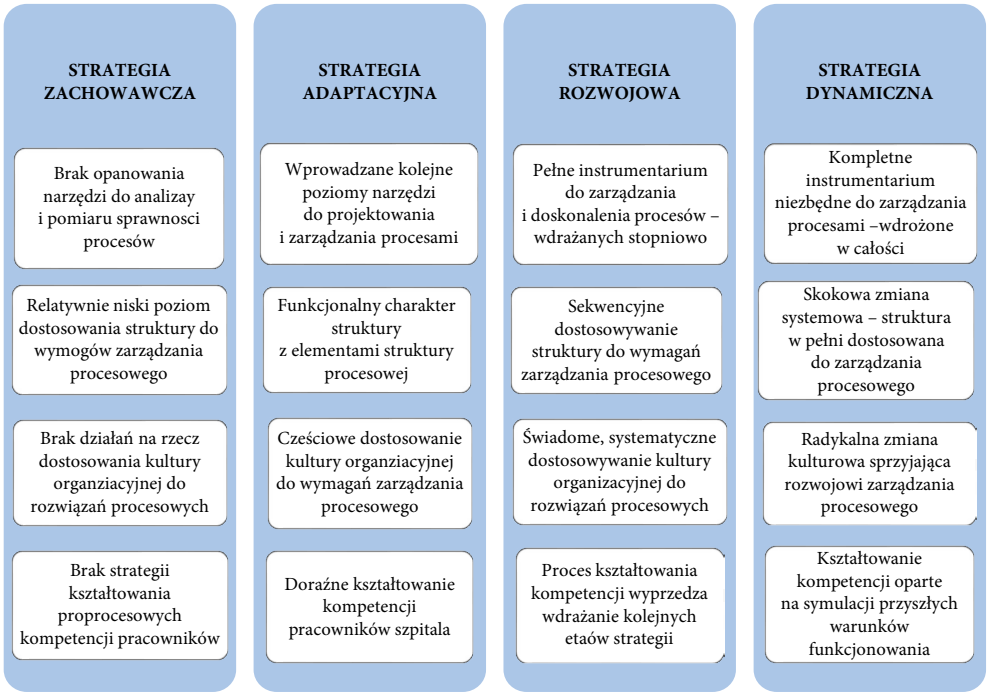
W kontekście rekomendowanego ewolucyjnego podejścia warto zaprezentować kilka innych strategii, które mogą być wdrażane w zależności od potrzeb i możliwości organizacji (rys. 5). Na przykład szpital może zastosować podejście zachowawcze, adaptacyjne, rozwojowe lub dynamiczne.

---

[37] A.J. Blikle, *Doktryna jakości. Rzecz o turkusowej samoorganizacji*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2017, s. 335–337.

[38] J. Brilman, *op. cit.*, s. 192.

[39] P. Grajewski, *Organizacja procesowa…*, s. 163–169.



Rys. 5. Strategie wdrażania zmian w kierunku dojrzałości procesowej szpitala

Źródło: opracowanie własne na podstawie: P. Grajewski, *Organizacja procesowa*, PWE, Warszawa 2016, s. 197–200; B. Detyna, *Dojrzałość procesowa szpitali a jakość usług medycznych*, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2020, s. 204.

Najbardziej zbliżona do ewolucyjnego podejścia jest strategia rozwojowa, w której dochodzi do sekwencyjnego dostosowywania struktury organizacyjnej do wymagań zarządzania procesowego, a także systematycznego dostosowywania kultury organizacyjnej do rozwiązań procesowych. Warto podkreślić, że proces kształtowania kompetencji pracowników szpitala powinien wyprzedzać wdrażanie kolejnych etapów strategii rozwojowej.

W celu praktycznej realizacji ewolucyjnego podejścia na rzecz przekształcania szpitala w organizację procesową autorka proponuje powołanie zespołów wdrożeniowych. Ich liczba powinna odpowiadać procesom, które zostały zdefiniowane i opisane np. w dokumentacji ISO 9001:2015. Przykładowo proponuje się, aby było to 14 zespołów obszarowych, adekwatnie do opisywanych procesów zarządzania, procesów głównych i pomocniczych. Szpital mógłby powołać zespoły do spraw:

- doskonalenia Systemu Zarządzania Jakością (SZJ),
- zarządzania ogólnego,
- zarządzania zasobami finansowymi,

- świadczenia usług medycznych – leczenia,
- diagnostyki,
- nadzoru nad stanem sanitarno-higienicznym,
- nadzoru nad bezpieczeństwem i higieną pracy,
- zarządzania zasobami ludzkimi (rozwoju pracowników),
- zarządzania infrastrukturą,
- zakupów i zaopatrzenia,
- nadzoru nad aparaturą medyczną,
- nadzoru nad żywieniem,
- analizy danych,
- nadzoru nad udokumentowaną informacją.

Rekomenduje się, aby działania poszczególnych zespołów koncentrowały się m.in. na:

- stałym monitorowaniu poziomu zarządzania procesowego w obszarach (wymiarach) właściwych dla danego zespołu,
- analizie i ocenie kryteriów, według których oceniany jest poziom zarządzania procesowego (rekomendowanie zmian w kierunku większej dojrzałości procesowej),
- analizie i ocenie dynamizmu zarządzania procesami w danym obszarze,
- analizie i ocenie potencjału i praktycznego wykorzystania czynników wpływających na rozwój procesów i całego szpitala przy uwzględnieniu czynników technicznych, systemowych, kulturowych i kompetencyjnych,
- analizie i ocenie, na ile praktyki realizowane w danym obszarze są spójne z misją szpitala i jego celami strategicznymi, w tym jakością usług medycznych,
- wskazywaniu występujących problemów i deficytów stanowiących czynniki spowalniające rozwój zarządzania procesowego w danych obszarach, a w efekcie w całym szpitalu,
- proponowaniu działań dynamizujących podejście procesowe na rzecz rozwoju zarządzania procesowego, w tym koncepcji ciągłego doskonalenia,
- opracowywaniu cyklicznych raportów z ewaluacji dojrzałości procesowej,
- wymianie wiedzy i doświadczeń z pozostałymi zespołami, a także tzw. zespołem koordynującym, odpowiedzialnym za podsumowanie wyników badań wszystkich zespołów[40].

Realizacja ewolucyjnego podejścia do zmiany wymaga dobrej komunikacji i współpracy pracowników szpitala (różnych komórek organizacyjnych). Nowa idea pracy zespołowej powinna negować konkurowanie oddziałów szpitalnych, ambulatoriów, zakładów diagnostycznych, komórek administracyjnych czy po-

[40] B. Detyna, *Dojrzałość procesowa szpitali…*, s. 205.

mocniczych. Powszechne powinno stać się wzajemne wspieranie (stanowisk, komórek) w osiąganiu efektów synergii odczuwanych przez pacjentów, pracowników i pozostałe grupy interesariuszy placówki. Warto w tym kontekście podkreślić, że celem powołania zespołów powinna być z jednej strony realizacja powtarzalnych czynności, a z drugiej – elastyczne reagowanie na zmiany zachodzące wewnątrz szpitala i w jego otoczeniu. Nie oznacza to, że same powinny określać granice (zakresy) swojego działania – stanowią przecież element w całej sieci powiązań ze wszystkimi realizowanymi w szpitalu procesami. W proponowanej przez autorkę koncepcji implementacji zarządzania procesowego rolę swoistego ogniwa, łączącego poszczególne zespoły procesowe, może odgrywać zespół koordynujący, na którego czele stanie np. menedżer ds. procesów.

Podsumowanie

Proponuje się, aby dojrzałość procesową szpitali rozumieć jako ich zdolność do odpowiedzialnego, elastycznego i efektywnego zarządzania procesami, wyrażającą się w osiąganiu coraz lepszych wyników prowadzonej działalności (celów strategicznych, taktycznych i operacyjnych), w tym zaspokajaniu potrzeb i oczekiwań klientów zewnętrznych (pacjentów i pozostałych interesariuszy) oraz klientów wewnętrznych (pracowników szpitala). To także zorientowanie szpitala na przyszłość i kompleksowy, stały rozwój (ciągłe doskonalenie), stanowiące swoisty wyznacznik dojrzałości całej organizacji[41].

Wyniki przeglądu literaturowego wskazują na bardzo liczne czynniki, które determinują skuteczność wdrażania i funkcjonowania zarządzania procesowego (wzrostu dojrzałości procesowej). Najczęściej wymieniane są takie elementy, jak: zaangażowanie ścisłego kierownictwa, odpowiednia komunikacja, świadomość właścicieli procesów, powiązanie celów procesów z celami personalnymi, poziom innowacyjności w organizacji, *follow-up* zgłaszanych akcji naprawczych i usprawniających, przyjazna i dostępna dokumentacja procesowa, stopień złożoności procesów, powiązanie celów procesów z celami strategicznymi czy wsparcie narzędziowe[42]. Wśród wielu metod i systemów, które mogą wspierać szpitale wdrażające ideę organizacji zarządzanej procesowo, wymienić można m.in.: TQM (*Total Quality Management*), ERP (*Enterprise Resource Planning*), CRM (*Customer Relationship Management*), SCM (*Supply Chain Management*), BPR (*Business Process Reengineering*), BPI (*Business Process Improvement*), ABC (*Activity Based Costing*), BSC (*Balanced Scorecard*,) TBM (*Time Based Management*),

[41] B. Detyna, *Dojrzałość procesowa szpitali…*, s. 205.

[42] *Dojrzałość procesowa polskich organizacji. Podsumowanie III edycji badania dojrzałości procesowej polskich organizacji*, raport opracowany przez portal internetowy procesowcy.pl, http://domdata.pl/wp-content/uploads/2017/07/Badanie-dojrzalosci-procesowej-2016.pdf (9.09.2023).

JiT (*Just in Time*), LO (*Learning Organizations*), PERT (*Program Evaluation and Review Technique*), CPM (*Critical Path Method*), koncepcję ciągłego doskonalenia *Kaizen*, systemy kart *Kanban*, benchmarking, e-business i wiele innych[43]. Zwykle jednak, jak pisze Grajewski, wdrażanie rozwiązań organizacji procesowej ogranicza się do opracowywania zbioru zidentyfikowanych procesów i projektowania ich przebiegu. Rzadziej projektowane są mierniki i wskaźniki procesów, struktura dostosowywana jest do procesowego charakteru organizacji, a także wprowadzane są zasady wewnętrznych relacji rynkowych[44].

Należy przy tym podkreślić, że wprowadzanie zmian dotyczących uprocesowienia szpitali wiąże się także z pewnymi zagrożeniami. Należą do nich m.in.: wyodrębnienie zbyt dużej liczby procesów, pozostawienie funkcjonalnego układu organizacji w niezmienionym stanie (zwłaszcza w sferze kompetencji pracowników), a także brak pomiaru efektywności prowadzonych w ramach procesów działań. Poważne błędy w implementacji procesowych rozwiązań mogą spowodować odwrotny do zamierzonego skutek. Warto zatem, by zmiana została poprzedzona dokładną diagnozą stanu obecnego – nie tylko potrzeb, ale także możliwości (kadrowych, finansowych, organizacyjnych) szpitala. W tym kontekście widoczny jest swoisty dualizm zarządzania szpitalami. Ograniczone zasoby finansowe nakładają się bowiem na priorytetowe znaczenie aspektu społecznego, w tym konieczność zabezpieczenia potrzeb (bezpieczeństwa, zdrowia i życia) pacjentów, a także potrzeb pracowników i szpitala jako organizacji (całości).

Bibliografia

Arrow K.J., *Eseje z teorii ryzyka*, PWN, Warszawa 1979.

Auksztol J., Chomuszko M. (red.), *Modelowanie organizacji procesowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.

Bitkowska A., *Zarządzanie procesowe we współczesnych organizacjach*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013.

Blikle A.J., *Doktryna jakości. Rzecz o turkusowej samoorganizacji*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2017.

Boyer K.K., Gardner J.W., Schweikhart S., *Process quality improvement: An examination of general vs. outcome-specific climate and practices in hospitals*, „Jour-

[43] B. Detyna, *Monitorowanie procesów logistycznych szpitala w procesie doskonalenia jakości usług medycznych,* „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach" 2015, nr 249, s. 256–266; B. Detyna, *Dojrzałość procesowa szpitali…*

[44] Istota tzw. urynkowienia wewnętrznego organizacji polega na tym, że każdy jej strukturalny element realizuje zasadę świadczenia usług w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania całej organizacji. Procesy traktowane są jako łańcuch powiązań odbiorców i dostawców, w którym dostawca wewnętrzny oceniany jest według takich kryteriów, jak zewnętrzny – pod względem jakości, terminowości oraz ceny świadczonych usług.

nal of Operations Management" 2012, vol. 30, no. 4, 2012, s. 325–339, DOI: 10.1016/j.jom.2011.12.001.

Brilman J., *Nowoczesne koncepcja i metody zarządzania*, PWE, Warszawa 2002.

Chang J.F., *Business process management systems. Strategy and implementation*, Auerbach Publications, New York 2006.

Detyna B., *Dojrzałość procesowa szpitali a jakość usług medycznych*, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2020.

Detyna B., *Monitorowanie procesów logistycznych szpitala w procesie doskonalenia jakości usług medycznych,* „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach" 2015, nr 249, s. 256–266.

Detyna B., Detyna J., *Jakość usług medycznych. Ocena statystyczna. Podstawy metodyczne*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011.

Dojrzałość procesowa polskich organizacji. Podsumowanie III edycji badania dojrzałości procesowej polskich organizacji, raport opracowany przez portal internetowy procesowcy.pl, http://domdata.pl/wp-content/uploads/2017/07/Badanie-dojrzalosci-procesowej-2016.pdf (9.09.2023).

Domaradzki J., *O definicjach zdrowia i choroby*, „Folia Medica Lodziensia" 2013, nr 40, s. 5–28.

Dudek-Burlikowska M., *Kompleksowe zarządzanie jakością w nowoczesnej organizacji – wyniki badań*, „Problemy Jakości" 2018, nr 11, s. 16–22, DOI: 10.15199/48.2018.11.2.

Elzinga D.J., Horak T., Lee C.Y., Bruner C., *Business process management: Survey and methodology*, „IEEE Transactions on Engineering Management" 1995, vol. 24, no. 2, s. 119–128.

Gołembska E., *Zarządzanie logistyczne usługami*, [w:] E. Gołembska (red.), *Kompendium wiedzy o logistyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Poznań 2001, s. 236–262.

Grajewski P., *Organizacja procesowa*, PWE, Warszawa 2016.

Grajewski P., *Procesowe zarządzanie organizacją*, PWE, Warszawa 2012.

Guzy J., *Praktyczne aspekty funkcjonowania systemu zarządzania jakością w podmiotach leczniczych – wybrane obszary*, „Gospodarka Materiałowa & Logistyka" 2016, nr 10 (CD), s. 85–98.

Jodejko A., Czaja P., *Metodyka badań procesów logistycznych w szpitalach*, „Systems", vol. 8, no. 1, 2003, s. 152–162.

Karniej P., *The application of the process-oriented management concept in improving the productivity of hospital operation*, [w:] J. Stępniewski, M. Bugdol (eds.), *Costs, organization and management of hospitals*, Jagiellonian University Press, Kraków, 2010, s. 126–133.

Kautsch M., *Charakterystyka zarządzania zakładem opieki zdrowotnej*, [w:] M. Kautsch (red.), *Zarządzanie w opiece zdrowotnej. Nowe wyzwania*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 88–105.

Kautsch M., *Wyzwania i przyszłe zmiany: co czeka system ochrony zdrowia*, [w:] M. Kautsch (red.), *Zarządzanie w opiece zdrowotnej. Nowe wyzwania*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 551–571.

Klich J., *Dualne otoczenie organizacji opieki zdrowotnej*, [w:] M. Kautsch (red.), *Zarządzanie w opiece zdrowotnej. Nowe wyzwania*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 68–78.

Kobylińska U., *Ewolucja czy rewolucja? Zmiany w standardzie ISO 9001:2015*, „Economics and Management" 2014, nr 1, s. 205–216.

Kowalski M., Gaweł A., *Zdrowie. Wartość. Edukacja*, Wydawnictwo Impuls, Kraków 2007.

Kucińska-Landwójtowicz A., Kołosowski M., *Determinanty dojrzałości procesowej organizacji*, [w:] R. Knosala (red.), *Innowacje w zarządzaniu i inżynierii produkcji*, Oficyna Wydawnicza Polskiego Towarzystwa Zarządzania Produkcją, Opole 2012, s. 655–663, http://www.ptzp.org.pl/files/konferencje/kzz/artyk_pdf_2012/p059.pdf (9.09.2023).

Leowski J., *Czy zdrowie jest towarem, czy dobrem publicznym?*, [w:] J. Putz (red.), *Procesy przekształceń w ochronie zdrowia – bariery i możliwości*, Instytut Przedsiębiorczości i Samorządności, Warszawa 2002, s. 11–27.

Lichtarski J.M., *Struktury procesowe i zadaniowe*, [w:] S. Nowosielski (red.), *Podejście procesowe w organizacjach*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 404–412.

Lisiecka K., Czyż-Gwiazda E., Lisiecka-Biełanowicz M., *Projakościowe zarządzanie w organizacjach ochrony zdrowia: diagnoza i kierunki doskonalenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2017.

Ludwiczak A., *Pozyskiwanie informacji od klienta w kształtowaniu jakości usług zdrowotnych w ujęciu procesowym,* „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2017, nr 463, s. 204–215, DOI: 10.15611/pn.2017.463.17.

Mooney G., *The economics of health care*, Routledge & Kegan Paul, London 1988.

Nowosielski S., *Dojrzałość procesowa a wyniki ekonomiczne organizacji*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2012, nr 264, s. 354–369.

Nowosielski S. (red.), *Procesy i projekty logistyczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2008.

Örtenblad A., Abrahamson Löfström C., Sheaff R. (eds.), *Management innovations for healthcare organizations. Adopt, abandon or adapt?*, Routledge, New York 2015, DOI: 10.4324/9781315739786.

Perechuda K., *Metody zarządzania przedsiębiorstwem*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1998.

Pokusa T., *Proces i zarządzanie procesowe w łańcuchu dostaw*, [w:] M. Romanowska, M. Trocki (red.), *Podejście procesowe w zarządzaniu*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2004, s. 137–142.

Romanowska M., Trocki M., *Podejście procesowe w zarządzaniu*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2004.

Saltman R.B., von Ottev C., *Planned markets and public competition. Strategic reform in Northern European health systems*, Open University Press, London 1992.

Sikorski S., Nojszewska E., Malinowski W., *Komercyjne świadczenie usług medycznych przez szpitale publiczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017

Skrzypek K., Hofman M., *Zarządzanie procesami w przedsiębiorstwie. Identyfikowanie, pomiar, usprawnianie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

Stabryła A., *Zarządzanie projektami ekonomicznymi i organizacyjnymi*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

Wąsowska A., *Zarządzanie wiedzą w organizacjach pożytku publicznego czynnikiem ich sukcesu*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie" 2018, nr 31, 2018, s. 282–293, DOI: 10.17512/znpcz.2018.3.24.

Zovko V., *Strategic management process in hospitals*, „World Hospitals and Health Services. The Official Journal of the International Hospital Federation" 2001, vol. 37, no. 1, s. 2–5.

Akty prawne

Konstytucja Światowej Organizacji Zdrowia – Porozumienie zawarte przez Rządy reprezentowane na Międzynarodowej Konferencji Zdrowia i Protokół dotyczący Międzynarodowego Urzędu Higieny Publicznej, podpisane w Nowym Jorku dnia 22 lipca 1946 r. (Dz.U. z 1948 r., nr 61, poz. 477).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie listy czynników alarmowych, rejestrów zakażeń szpitalnych i czynników alarmowych oraz raportów o bieżącej sytuacji epidemiologicznej szpitala (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 240 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 22 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 870).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie określenia szczegółowych kryteriów kwalifikacji świadczeniodawców do poszczególnych poziomów systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2153).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 22 września 2017 r. w sprawie sposobu ustalania ryczałtu systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej (Dz.U. poz. 1783 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 5 października 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z odpadami medycznymi (Dz.U. poz. 1975).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1225 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 kwietnia 2020 r. w sprawie rodzajów, zakresu i wzorów dokumentacji medycznej oraz sposobu jej przetwarzania (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1304 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 2 września 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia szczegółowych kryteriów kwalifikacji świadczeniodawców do poszczególnych poziomów systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej (Dz.U. poz. 1866).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 3 stycznia 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego (Dz.U. poz. 80).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 25 maja 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie listy czynników alarmowych, rejestrów zakażeń szpitalnych i czynników alarmowych oraz raportów o bieżącej sytuacji epidemiologicznej szpitala (Dz.U. poz. 1041).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 28 czerwca 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu ustalania ryczałtu systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej (Dz.U. poz. 1248).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 28 czerwca 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego (Dz.U. poz. 1237).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 10 lipca 2023 r. w sprawie kwalifikacji wymaganych od pracowników na poszczególnych rodzajach stanowisk pracy w podmiotach leczniczych niebędących przedsiębiorcami (Dz.U. poz. 1515).

Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 338 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 437).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2301 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2561 ze zm.).

Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. poz. 1448).

Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1541 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1284 ze zm.).

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 991 ze zm.).

Ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2465)

Ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. poz. 844).

Ustawa z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2139).

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1605 ze zm.).
Ustawa z dnia 26 maja 2022 r. o zmianie ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1352).

Streszczenie: *Celem rozdziału jest przedstawienie propozycji ewolucyjnej zmiany podejścia procesowego szpitali w kierunku zarządzania procesowego. Strategię wdrażania zmian zaprezentowano na tle specyfiki i uwarunkowań zarządzania procesowego, w tym: uwarunkowań prawnych, specyfiki rynku medycznego, cech szpitali, a także specyfiki procesów szpitalnych (w tym przepływów materiałów, wyrobów medycznych, informacji). W opracowaniu wskazano na swoisty dualizm zarządzania, wynikający z występujących konfliktów wartości oraz konieczności ustalania priorytetów – realizacji misji szpitala przy ograniczonych zasobach finansowych. Cel pracy zrealizowano na podstawie przeglądu literaturowego oraz badań prowadzonych przez autorkę w środowisku szpitali (2018–2023). W ramach badań dokonano m.in. analizy kluczowych przepisów prawnych regulujących rynek usług medycznych, a także dokumentów o znaczeniu strategicznym dla szpitali, w tym opisów systemów zarządzania jakością, map procesów, a także schematów organizacyjnych. Rekomendując ewolucyjne podejście do zmiany, przedstawiono czynniki, które mogą zadecydować o skuteczności wdrażania zarządzania procesowego w szpitalach. W rozdziale zaprezentowano m.in. etapy stopniowego przekształcania organizacji funkcjonalnej w procesową.*

Słowa kluczowe: szpital, zarządzanie procesowe, podejście procesowe, organizacja procesowa, procesy logistyczne

From a Process Approach to Process Management: A Proposal for an Evolutionary Approach to Change on the Example of Hospitals

Abstract: *The aim of the chapter is to present a proposal for an evolutionary change in the process approach of hospitals towards process management. The change implementation strategy was presented against the background of the specificity and conditions of process management, including: legal conditions, the specificity of the medical market, characteristics of hospitals, as well as the specificity of hospital processes (including the flow of materials, medical devices, information). The study indicates a specific dualism of management, resulting from the conflicts of values and the need to set priorities – implementing the hospital's mission with limited financial resources. The aim of the work was achieved on the basis of a literature review and research conducted by the author in Polish hospital environment (2018–2023). The research included, among others: analysis of key legal provisions regulating the medical services market, as well as documents of strategic importance for hospitals, including descriptions of quality management systems, process maps, and organizational charts. Recommending an evolutionary approach to change, the factors that may determine the effectiveness of implementing process management in hospitals are presented. The chapter presents, among others: stages of gradual transformation of functional organization into process organization.*

Keywords: hospital, process management, process approach, process organization, logistic processes

Część III

Przedsiębiorczość a administracja publiczna

Katarzyna Szwedziak[1], Beata Detyna[2], Marcin Pieczyński[3], Adam Busławski[4]

1

Wymagania higieniczne i instytucje nadzorujące produkcję żywności w Polsce

Wprowadzenie

Od chwili przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (1.05.2004 r.) na przedsiębiorstwa zaliczane do sektora spożywczego (zajmujące się produkcją i dystrybucją żywności) nałożony został obowiązek wdrażania i stosowania zasad systemu Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP) lub innych zapewniających bezpieczeństwo żywności, jak np. Good Manufacturing Practice (GMP) lub Good Hygienic Practice (GHP). Wymienione systemy bezpieczeństwa produkcji żywności (GMP, GHP) stanowią podwaliny dla HACCP[5], który jest systemem samokontroli, stosowanym jako pomoc przy zapewnieniu produkcji bezpiecznych produktów żywnościowych[6]. Zakłada on systematyczną kontrolę wszystkich etapów procesu produkcyjnego żywności, aby przede wszystkim za-

[1] Dr hab. inż., prof. uczelni, Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa, ORCID: 0000--0003-1104-5143, e-mail: kszwedziak@ans.edu.pl.
[2] Dr hab., prof. uczelni, Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa, ORCID 0000-0002--4854-8433, e-mail: bdetyna@ans.edu.pl.
[3] Mgr, Uniwersytet WSB Merito we Wrocławiu, ORCID: 0009-0007-8745-0133, e-mail: marcin.pieczynski@wrocław.merito.pl.
[4] Dr inż., Uniwersytet WSB Merito w Opolu, ORCID: 0000-0002-6329-278X, e-mail: adam.buslawski@opole.merito.pl.
[5] S.O. Akhmetova, L.K. Baibolova, M.S. Serikkyzy, *Integrated quality management system for food production: A case of dairy products' enterprise*, „Entrepreneurship and Sustainability Issues" 2019, vol. 6 (4), s. 1807–1822.
[6] P. Maziarz, *Zapewnienie bezpieczeństwa żywności w oparciu o proces wdrażania systemu HACCP w wybranych zakładach przemysłu spożywczego*, „Współczesne Problemy Zarządzania" 2019, nr 7(2), s. 121–130, doi: 10.52934/wpz.43.

pobiegać zagrożeniom, jakie mogą się w tym procesie pojawić[7]. Przedsiębiorstwo produkujące żywność samo decyduje, które momenty w produkcji, magazynowaniu, transporcie czy sprzedaży wiążą się z zagrożeniem dla żywności i które z nich mogą być skutecznie wyeliminowane[8]. Określa, jak zamierza nadzorować (obserwować) miejsca zagrożenia, i wskazuje, co zrobić, gdy zagrożenie się pojawi[9]. Ustalenia przyjęte przez przedsiębiorstwo zostają opisane, a czynności kontrolne, sprawdzające, czy wszystko jest w porządku w miejscach związanych z zagrożeniami, za każdym razem są zapisywane[10]. Koncepcja systemu HACCP zrodziła się na przełomie lat 60. i 70. w Stanach Zjednoczonych. Twórcy systemu działający w amerykańskiej Państwowej Agencji ds. Aeronautyki i Przestrzeni Kosmicznej (NASA) oraz laboratoriach wojskowych zadali sobie pytanie, jak można wytworzyć żywność, która byłaby całkowicie bezpieczna. Wprowadzono wówczas tzw. programy *zero-defects* przy produkcji żywności, w których położono nacisk na kontrolę całego procesu wytwarzania, a nie tylko badanie efektu, czyli gotowego produktu. W 1975 r. system został oficjalnie zaaprobowany przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) i w 1980 r. przedstawiono jego ogólne zasady i definicje. W 1993 r. system został przyjęty przez komisję Kodeksu żywnościowego – *Codex alimentarius*[11]. W tym samym roku na mocy Dyrektywy 93/43/EEC[12] zobowiązano wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej do sukcesywnego wprowadzania systemu HACCP w branży spożywczej[13]. W Polsce, w ramach dostosowywania do wymagań Unii Europejskiej, nastąpiło

---

[7] S. Sikorska, *Systemy zapewniania jakości i bezpieczeństwa żywności*, Podlaski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Szepietowie, Szczepietowo 2017, s. 9–12.

[8] C.O.R. Okpala, M. Korzeniowska, *Understanding the relevance of quality management in agro-food product industry: From ethical considerations to assuring food hygiene quality safety standards and its associated processes*, „Food Reviews International" 2023, vol. 39, s. 1879––1952; E.R.B. Prata, J.B.P. Chaves, S.G.S. Gomes, F.J.V. Passos, *Statistical quality control in the food industry: A risk-based approach*, „International Journal of Quality & Reliability Management" 2021, vol. 38, no. 2, s. 437–452.

[9] G. Morkis, *Systemy zarządzania bezpieczeństwem i jakością żywności w przemyśle spożywczym w Polsce*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu" 2014, t. 16, z. 6, s. 366–370.

[10] C.G. Awuchi, *HACCP, quality, and food safety management in food and agricultural systems*, „Cogent Food and Agriculture" 2023, vol. 9, s. 1–29.

[11] K. Ćwiek-Ludwicka, *HACCP system analizy zagrożeń krytycznych punktów kontrolnych dla zapewnienia bezpieczeństwa żywności,* „Rocznik PZH" 1995, nr 1, s. 39–51.

[12] Dyrektywa Rady 93/43/EWG z dnia 14 czerwca 1993 r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz.Urz. UE L 175 z 19.07.1993), s. 1–11. Ten akt unijnego prawa wtórnego został zastąpiony przez Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz.Urz. UE L 139 z 30.04.2004), które obowiązuje bezpośrednio w systemach prawnych państw członkowskich UE.

[13] J. Rosak-Szyrocka, A.A. Abbase, *Quality management and safety of food in HACCP system aspect*, „Production Engineering Archives" 2020, vol. 26, no. 2, s. 50–53.

przeniesienie Dyrektywy 93/43/EEC do polskiego prawa. Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia[14] definiowała pojęcia Dobrej Praktyki Higienicznej (GHP) oraz Dobrej Praktyki Produkcyjnej (GMP)[15]. Obecnie te kwestie ujęte zostały w Ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia[16]. Dla specyficznych rodzajów produktów lub czynności obowiązują przepisy określające zasady GHP/GMP dla np. żywności sprzedawanej luzem, sypkiej i nieopakowanej, handlu obwoźnego i transportu żywności. Już w ustawie o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia przewidziano obowiązek wdrożenia systemu HACCP w zakładach prowadzących działalność gospodarczą w zakresie produkcji i obrotu żywnością.

System HACCP tworzy się indywidualnie dla każdego zakładu (linii produkcyjnej), uwzględniając specyfikę prowadzonej tam działalności. Wdrażanie systemu HACCP w zakładach powinno być poprzedzone wprowadzeniem zasad zarówno Dobrej Praktyki Higienicznej (GHP), jak i Dobrej Praktyki Produkcyjnej (GMP)[17]. Pozwoli to na uporządkowanie wszystkich spraw związanych z higienizacją zakładu i przestrzeganiem podstawowych, uznanych zasad produkcji wyrobów żywnościowych[18].

W tym kontekście głównym celem rozdziału jest przedstawienie etapów wdrażania systemu certyfikowania bezpieczeństwa produkcji żywności w postaci systemu HACCP w przedsiębiorstwie produkującym fermentowane napoje wegańskie. Implementację systemu zaprezentowano w świetle roli instytucji państwowych w certyfikowaniu jakości i bezpieczeństwa produkcji żywności.

Elementy systemu kontroli bezpieczeństwa żywności

Organizacja ds. Żywności i Rolnictwa (FAO) i Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) ze względu na stopień instytucjonalnego zintegrowania systemu publicznego nadzoru nad bezpieczeństwem żywności wyróżniły trzy podstawowe modele takiego systemu:

- system wieloinstytucjonalny (Multiple Agency System),
- system monoinstytucjonalny (Single Agency System),
- system zintegrowany (Integrated System).

[14] Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. *o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia* (Dz.U. z 2001 r. nr 31, poz. 265 z późn. zm.), art. 3 pkt 33 i 34.

[15] Dz.U. nr 31, poz. 265 ze zm.

[16] T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1448.

[17] E. Radu i in., *Global trends and research hotspots on HACCP and modern quality management systems in the food industry*, „Heliyon" 2023, vol. 9, no. 7, e18232.

[18] A. Piotrowska-Puchała, *Quality assurance management based on the HACCP system in food service enterprises*, „Scientific Papers of Silesian University of Technology – Organization and Management Series" 2020, no. 148, 2020, s. 647–659.

Istniejący w Polsce system bezpieczeństwa żywności jest przykładem systemu wieloinstytucjonalnego. Organami urzędowej kontroli żywności dotyczącej bezpieczeństwa żywności są organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Inspekcji Weterynaryjnej oraz inne organy w zakresie posiadanych kompetencji[19].

Kontrolę i ocenę funkcjonowania wdrożonego systemu HACCP przeprowadzają organy urzędowej kontroli żywności, tj. Państwowa Inspekcja Sanitarna oraz Inspekcja Weterynaryjna. Ta pierwsza prowadzi nadzór nad jakością zdrowotną żywności, dozwolonych substancji dodatkowych i innych składników żywności, przestrzeganiem warunków sanitarnych w procesie produkcji i w obrocie tymi artykułami, z uwzględnieniem zasad systemu HACCP, oraz materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością, następnie nad jakością zdrowotną wymienionych artykułów przywożonych z zagranicy, przewożonych lub wywożonych za granicę z wyjątkiem artykułów pochodzenia zwierzęcego[20]. Państwowa Inspekcja Sanitarna lub Inspekcja Weterynaryjna, znając warunki, możliwości, rodzaj produkcji danego zakładu, w porozumieniu z nim określa czas, w jakim dany podmiot musi uporać się z opracowaniem i wdrożeniem systemu zapewniającego jakość i bezpieczeństwo produkcji żywności. Spełnienie wymagań zawartych w wydanych decyzjach (opisane w protokole sprawdzającym z wykonania decyzji) jest jednoznaczne z wdrożeniem systemu zapewniającego jakość i bezpieczeństwo produkcji żywności[21].

Do zakresu działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej należy przede wszystkim kontrola przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne, które dotyczą jakości mikrobiologicznej wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, warunków produkcji, transportu, przechowywania i sprzedaży żywności oraz warunków żywienia zbiorowego, nadzoru nad jakością zdrowotną żywności oraz warunków zdrowotnych produkcji materiałów i obrotu materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością[22]. Inspekcja Weterynaryjna natomiast w celu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego realizuje zadania z zakresu ochrony zdrowia zwierząt oraz bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego. Inspekcja ta sprawuje nadzór nad wymaganiami weterynaryjnymi przy produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego, umieszczaniu ich na rynku oraz sprzedaży bezpośredniej. Jednocześnie kontroluje

---

[19] Należą do nich: Wojskowa Inspekcja Sanitarna, Wojskowa Inspekcja Sanitarna, a także m.in. Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Zob. art. 73 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

[20] Najwyższa Izba Kontroli, *System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian*, znak: LLO.034.001.2020, Warszawa 2021, s. 15–45, https://www.nik.gov.pl/plik/id,25232,vp,27982.pdf (20.12.2023).

[21] *Ibidem*, s. 17.

[22] P. Wojciechowski, *Struktura, kompetencje i zakres działania. Organy urzędowej kontroli żywności w Polsce*, „Kontrola Państwowa" 2014, nr 1, s. 49–65.

wprowadzanie na rynek zwierząt i ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego, wytwarzanie, a także obrót i stosowanie środków żywienia zwierząt. Czuwa również nad przestrzeganiem wymagań weterynaryjnych w gospodarstwach utrzymujących zwierzęta gospodarskie oraz nad prowadzeniem monitorowania substancji niedozwolonych, pozostałości chemicznych, biologicznych, produktów leczniczych i skażeń promieniotwórczych u zwierząt, w produktach pochodzenia zwierzęcego, w wodzie przeznaczonej do pojenia zwierząt i środkach żywienia zwierząt. Inspekcja Weterynaryjna zajmuje się także zwalczaniem chorób zakaźnych zwierząt, zapobiega ich występowaniu oraz wykrywa i likwiduje ogniska tych chorób[23].

Obok Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz Inspekcji Weterynaryjnej istotną rolę odgrywają takie instytucje, jak: Inspekcja Handlowa (IH), Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS) i Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORIN). Do 30 czerwca 2020 r. do zadań IH należała kontrola produktów znajdujących się w obrocie handlowym lub przeznaczonych do wprowadzenia do takiego obrotu (także dotycząca oznakowania i zafałszowań oraz kontrola usług)[24]. Od 1 lipca 2020 r. zadania te przejęła Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS). Do zadań tej Inspekcji należy nadzór nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych, a w szczególności kontrola jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych w produkcji i obrocie, w tym wywożonych za granicę[25]. Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORIN) sprawuje natomiast nadzór nad zapobieganiem zagrożeniom związanym z produkcją środków ochrony roślin, obrotem tymi środkami i stosowaniem ich w zakresie określonym w Ustawie z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin[26] oraz realizuje zadania dotyczące monitorowania zużycia tych środków[27].

Zasady i etapy implementacji systemu jakości HACCP

System HACCP ma charakter prewencyjny i jest stosowany we wszystkich sektorach przemysłu spożywczego. Jego podstawowym celem jest zminimalizowanie lub całkowite wyeliminowanie wszelkich możliwych zagrożeń – fizycz-

[23] Najwyższa Izba Kontroli, *op. cit.*, s. 18.
[24] Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1706 ze zm.), art. 3 ust. 1 pkt 2.
[25] Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1980), art. 17 ust. 1 pkt 1.
[26] T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 340 ze zm.
[27] Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1992), art. 2, pkt 2 i 5.

nych, chemicznych i mikrobiologicznych[28]. Podstawowym dokumentem regulującym zasady funkcjonowania systemu jest *Codex alimentarius. Food hygiene*, w którym zawarto zasady i etapy wprowadzania HACCP. W tym tekście zdefiniowano także pojęcia odnoszące się do systemu[29]. Według niego HACCP to „system, który definiuje, ocenia i kontroluje (opanowuje) zagrożenia istotne dla bezpieczeństwa żywności"[30].

Dokument opiera się na siedmiu podstawowych zasadach, określających logiczną sekwencję postepowania mającego na celu zagwarantowanie całkowitego bezpieczeństwa i wysokiej jakości zdrowotnej produkowanej żywności[31]. Zasady systemu HACCP obejmują: 1) analizę zagrożeń, 2) ustalenie krytycznych punktów kontroli, 3) ustalenie wymagań dla każdego krytycznego punktu kontroli, 4) ustalenie i wprowadzenie systemu monitorowania krytycznych punktów kontroli, 5) ustalenie działań korygujących, 6) ustalenie procedur weryfikacji w celu potwierdzenia, że system jest skuteczny, 7) opracowanie i prowadzenie dokumentacji HACCP[32].

Wdrażanie systemu HACCP opiera się na 12 punktach, z których wybrane odnoszą się do podstawowych zasad systemu HACCP: 1) utworzenie zespołu HACCP, 2) opisanie produktu, 3) określenie przewidywanego sposobu wykorzystania produktu, 4) opracowanie schematu procesu technologicznego, 5) weryfikacja schematu procesu technologicznego, 6) sporządzenie listy wszystkich ewentualnych zagrożeń (zasada 1), 7) określenie krytycznych punktów kontroli (zasada 2), 8) określenie celów i granic tolerancji dla każdego krytycznego punktu kontroli (zasada 3), 9) opracowanie systemu monitorowania dla każdego punktu krytycznego (zasada 4), 10) ustalenie działań korygujących (zasada 5), 11) ustalenie procedury weryfikacji (zasada 6), 12) prowadzenie dokumentacji (zasada 7)[33].

---

[28] D.A. Susanto, M. Suef, P.D. Karningsih, *Effectiveness of hazard control through HACCP critical control points in the wet noodle production process on product quality*, „International Journal of Applied Science and Engineering" 2022, vol. 19, no. 2, s. 1–11.

[29] B. Detyna, *Zarządzanie jakością w logistyce. Koncepcje, metody i narzędzia wspomagające. Ujęcie praktyczne*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu, Wałbrzych 2015, s. 138.

[30] *Codex alimentarius. Food hygiene. Basic texts*, World Health Organization Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome 2009, s. 6.

[31] R.A. Domínguez, M. del Mar Espinosa, M. Domínguez, L. Romero, *Lean 6S in food production: HACCP as a benchmark for the sixth S "Safety"*, „Sustainability" 2021, vol. 13, no. 22, 12577. https://doi.org/10.3390/su132212577.

[32] F. Liu i in., *HACCP certification in food industry: Trade-offs in product safety and firm performance,* „International Journal of Production Economics" 2021, vol. 231, 107838.

[33] *Wdrażanie HACCP/ ISO 22000*, https://www.bhpex.pl/haccp/wdrazanie-systemow/wdrazanie-haccp/ (10.07.2023).

Wdrażanie systemu HACCP w zakładzie produkującym wegańskie napoje fermentowane

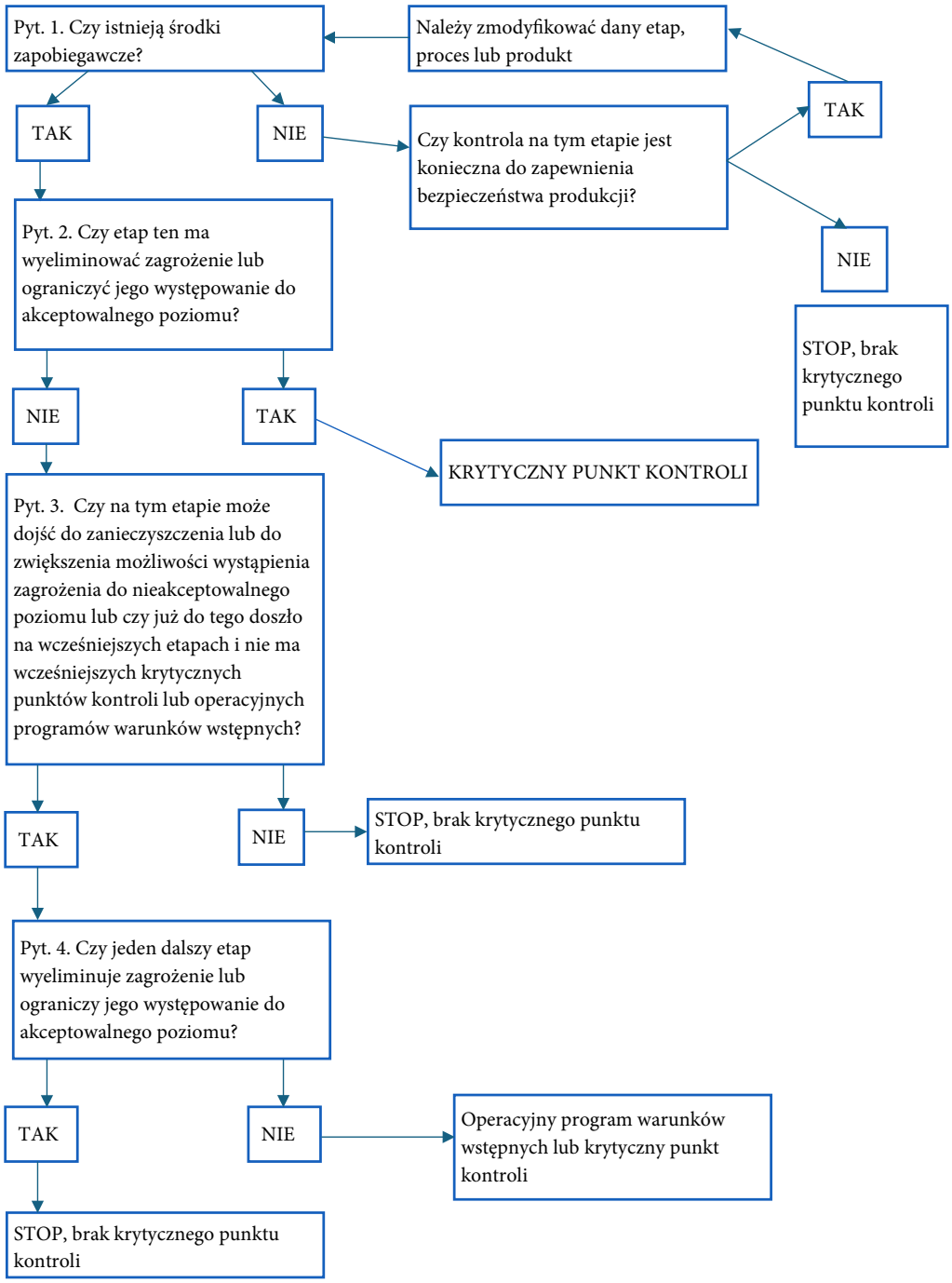
Obiektem badań było przedsiębiorstwo produkujące wegańskie napoje fermentowane, które powstało w roku 2019 we Wrocławiu. Firma zatrudnia cztery osoby, z których dwie są bezpośrednio związane z produkcją, a dwie pozostałe zajmują się badaniami w laboratorium. Praca odbywa się w systemie zadaniowym. Przedmiotem działalności jest produkcja roślinnego napoju fermentowanego na podstawie opracowanych receptur, w których wykorzystane są materiały roślinne, takie jak: siemię lniane, nasiona konopi, mleczko kokosowe. Przedsiębiorstwo w roku 2020 rozpoczęło proces wdrażania systemu HACCP, który był nadzorowany przez Państwową Inspekcję Sanitarną.

W pierwszej kolejności organizacja przystąpiła do opracowania księgi jakości, która składała się z trzech części. W pierwszej zawarto informacje podstawowe: profil zakładu, schemat organizacyjny, politykę jakości i bezpieczeństwa żywieniowego, zarządzenie powołania zespołu HACCP, zakres systemu HACCP, szkolenia i zakres świadomości personelu oraz plan pomieszczeń. Druga część dotyczyła opisu systemu HACCP według 12 kroków wdrażania, wytycznych Kodeksu żywieniowego na podstawie siedmiu zasad HACCP. W tym kontekście warto podkreślić, że druga część księgi jakości jest fundamentem wdrażania systemu, ponieważ w tej części:

- opisano produkty,
- opracowano schemat procesu technologicznego (rys. 1),
- opisano poszczególne etapy produkcji,
- przygotowano listę zagrożeń,
- określono krytyczne punkty kontroli (CCP), które opracowano na podstawie drzewa decyzyjnego (rys. 2),
- ustalono wartości parametrów CCP,
- określono działania korygujące,
- opisano system weryfikujący,
- opracowano dokumentację,
- wskazano sposoby przechowywania zapisów.

Na rysunku 1 przedstawiono schemat procesu produkcji wegańskich napojów fermentowanych. Na schemacie uwzględniono wszystkie etapy produkcji – od przyjęcia i oceny surowców do produkcji aż po pakowanie. Uwzględniono na nim również najważniejszy etap, do którego odnosi się ustalenie krytycznych punktów kontroli – etap fermentacji. Na podstawie opracowanego schematu relatywnie łatwo opisać i scharakteryzować każdy z etapów, co ułatwia dalsze przygotowanie dokumentacji HACCP.

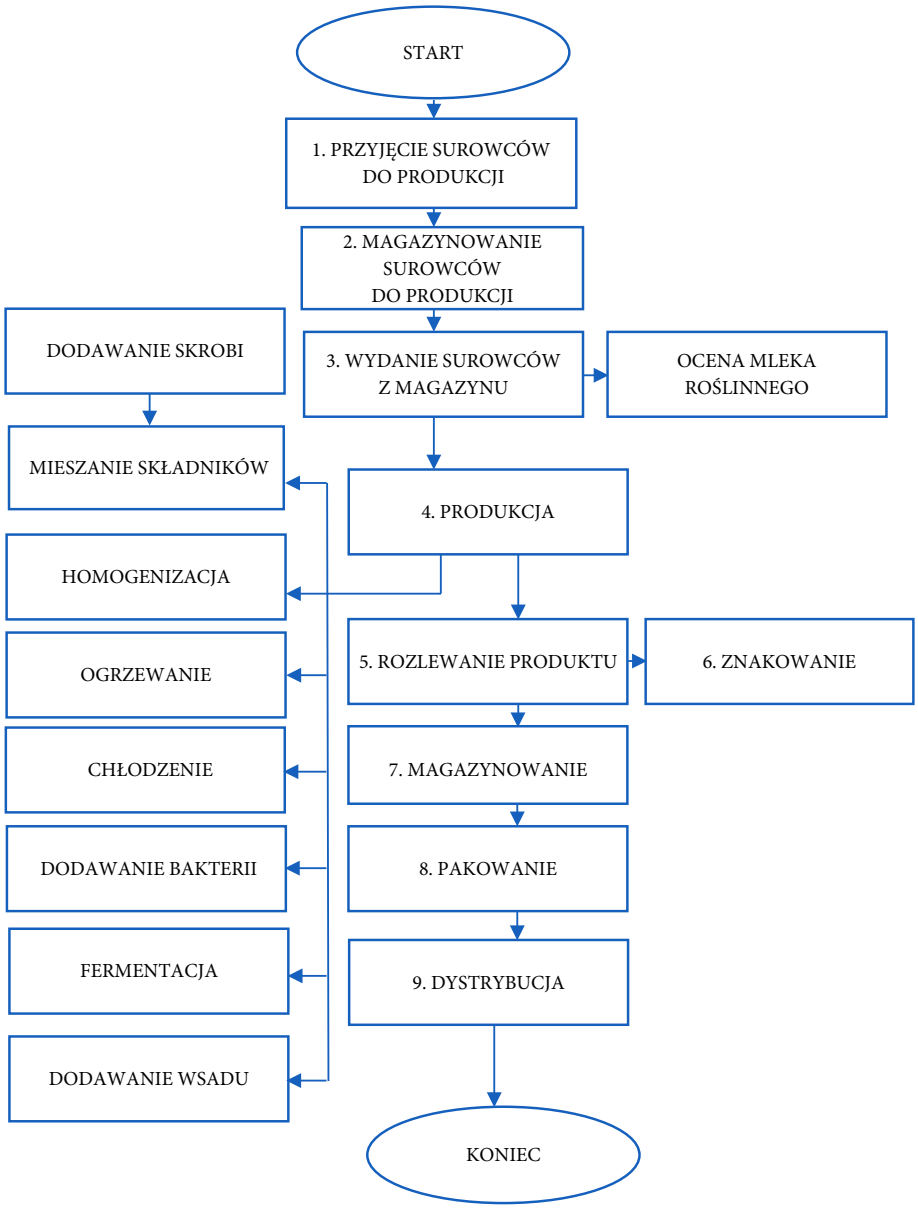
Dodatkowo każda osoba zatrudniona w badanym przedsiębiorstwie przeszła szkolenie z wdrażania systemu HACCP, które zostało przeprowadzone



Rys. 1. Schemat procesu technologicznego w badanym przedsiębiorstwie

Źródło: opracowanie własne.

przez uprawnioną do tego osobę. Wszyscy otrzymali certyfikat audytora i pomocnika audytora zewnętrznego systemu HACCP. Ponieważ organizacja należy do małych przedsiębiorstw i zatrudnia cztery osoby, wszyscy pracownicy weszli w skład zespołu HACCP. Po ustaleniu kolejności poszczególnych etapów produkcji zespół HACCP opracował ich szczegółowy opis.



Rys. 2. Drzewo decyzyjne dla badanego przedsiębiorstwa

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie stworzonego schematu produkcji opracowano drzewo decyzyjne (rys. 2), za pomocą którego, odpowiadając na sformułowane pytania, określono krytyczne punkty kontroli (CCP). Opracowane pytania zastosowane zostały do każdego etapu produkcji.

W tabeli 1 przedstawiono fragment formularza arkusza identyfikacji zagrożeń, w którym szczegółowo opisane zostały etapy produkcji oraz odpowiedzi na pytania z drzewa decyzyjnego. W celu ułatwienia odpowiedzi na pytania w tabeli zawarto również rodzaje zanieczyszczeń, jakie mogą się pojawić w trakcie produkcji na każdym z etapów, określając przyczynę zagrożenia oraz działania zapobiegawcze. Zanieczyszczenia – w celu ułatwienia identyfikacji – podzielono na fizyczne i biologiczne.

Podczas analizy produkcji napojów w badanym przedsiębiorstwie na etapach 4, 5, 6 i 7 w pytaniu nr 2 udzielono odpowiedzi twierdzącej, ponieważ ten etap dotyczy procesu produkcji (mieszanie, homogenizacja, chłodzenie, dodawanie bakterii, fermentacja, dodawanie wsadu owocowego). W tym przypadku parametrem krytycznym jest temperatura, której jakiekolwiek zachwianie spowodować może brak stabilności produkcji. Ustalono, że w tym właśnie momencie produkcji występuje krytyczny punkt kontrolny – CCP. W tabeli 2 przedstawiono formularz arkusza kontroli CCP. Opisano w nim rodzaj zagrożenia oraz działania zapobiegawcze. Określono również parametry krytyczne (w tym przypadku jest to temperatura), podając zakres. W arkuszu wskazano sposób monitorowania i korygowania stwierdzonych nieprawidłowości, a także osobę odpowiedzialną za ten etap.

Trzecia część księgi jakości zawiera informacje uzupełniające, czyli wszystkie dokumenty związane z księgą HACCP oraz załączniki. Przykładem takich załączników mogą być: formularze indywidualnego rejestru szkoleń pracowników, formularz arkusza identyfikacji zagrożeń, formularz arkusza kontroli CCP, formularz raportu z przeglądu systemu HACCP i inne.

Zespół HACCP po opracowaniu całej księgi HACCP wraz z instrukcjami i procedurami zgłosił chęć wdrożenia systemu zapewniającego bezpieczeństwo i jakość produkcji do Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Wraz z deklaracją złożona została księga HACCP. Po zapoznaniu się inspektora instytucji wdrażającej z księgą HACCP nastąpiła tzw. wizja lokalna. Wyznaczony inspektor z instytucji wdrażającej sprawdził zakład produkcyjny pod kątem zawartych informacji, które mają wpływ na bezpieczeństwo i jakość produkcji. Po przeanalizowaniu wszystkich prawnych aspektów Państwowa Inspekcja Sanitarna jako instytucja wdrażająca wydała pozytywny certyfikat jakości i bezpieczeństwa produkcji wegańskich napojów fermentowanych. Od momentu wdrożenia certyfikatu HACCP zakład produkcyjny zobowiązany został do przestrzegania zawartych procedur i wypełniania instrukcji, które stanowią załącznik do księgi HACCP.

Tabela 1. Fragment formularza arkusza identyfikacji zagrożeń

Nr etapu	Nazwa etapu	Zagrożenia		Działania zapobiegawcze	Drzewo decyzyjne				
		rodzaj (F, B, Ch) i charakter	źródło/przyczyna		pyt. 1	pyt. 2	pyt. 3	pyt. 4	nr CCP
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Przyjęcie surowców do magazynu	**Fizyczne F**							
		Pył, brud, kurz, kamienie, piach	Zanieczyszczenia ze środków transportu	Kontrola stanu higienicznego środka transportu	TAK	NIE	TAK	TAK	–
		Sznurki, drobne części z urządzeń i opakowań (zszywki, sznurki)	Zanieczyszczenia mechaniczne pochodzące z opakowań	Kontrola stanu szczelności opakowań	TAK	NIE	TAK	TAK	
		Drobne przedmioty osobiste	Noszenie przedmiotów osobistych podczas pracy	Instrukcje GMP/GHP	TAK	NIE	TAK	TAK	
		Biologiczne B							
		Bakterie z rodzaju *Bacillus subtillis*, *Bacillus megaterium*, laseczniki, bakterie gnilne i chorobotwórcze, bakterie z grupy *coli*, gronkowce chorobotwórcze, *Salmonella*, *Listeria monocytogenes*, bakterie z rodzaju *micrococcus*, *Favobacterium*	Zła jakość surowca, zakażenia surowców wywołane nieprzestrzeganiem przez pracowników podstawowych zasad higieny	Sprawdzony dostawca, audyt u dostawcy, kontrola stanu opakowań i warunków transportu, kontrola przestrzegania przez pracowników podstawowych zasad higieny	TAK	NIE	TAK	TAK	–
		Pleśnie (*Aspergillus*, *Penicillium*, *Pseudomonas*)	Zła jakość surowca, uszkodzone opakowania, przekroczony termin ważności	Sprawdzony dostawca, atest, kontrola stanu higieniczno-sanitarnego środka transportu, kontrola surowca przy przyjęciu	TAK	NIE	TAK	TAK	
		Bakterie (*Staphylococcus aureus*, *Eshcherichia coli*, *Salmonella*, *Shigella*)	Brak właściwej higieny środka transportu, niewłaściwe warunki przyjęcia, brak higieny pracowników przy odbiorze		TAK	NIE	TAK	TAK	

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2	Magazynowanie	**Fizyczne F**							
		Pył, brud, kurz, kamienie, piach	Zły stan higieniczno-sanitarny pomieszczeń/szafek, w których przechowywane są surowce	Kontrola stanu higieniczno--sanitarnego pomieszczeń/ szafek przeznaczonych do magazynowania	TAK	NIE	TAK	TAK	–

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2. Formularz arkusza kontrolnego CCP

Nr CCP	Nr etapu	Nazwa etapu	Rodzaj zagrożenia	Działania zapobiegawcze	Parametry krytyczne		Monitoring		Działania korygujące	Odpowie-dzialny	Dokument/ zapis
					wartość	tolerancja	metoda	jak często			
1	4, 5, 6, 7	Produkcja (mieszanie, homogenizacja, ogrzewanie, chłodzenie, dodawanie bakterii, fermentacja, dodawanie wsadu owocowego)	Bakterie rodzaju *enterobac-teriaceae*, gronkowce, pałeczki salmonelli	Pomiar temperatury w urządzeniu do produkcji – fermentator	95 °C	+/- 5°C	Spisywanie z wyświetlacza	Podczas każdej produkowanej partii napoju fermento-wanego	Regulacja temperatury przy użyciu potencjometru na wyświetlaczu szafy sterowniczej (panel sterowania)	Pracownik obsługujący urządzenie	Arkusz monitoro-wania CCP1

Źródło: opracowanie własne.

Wszystkie zmiany, np. produkcji, surowców, produktu końcowego, muszą być natychmiast odnotowywane w dokumentacji, co jednoznacznie wskazuje, że nadzór nad dokumentacją w systemie HACCP jest nieodzowny.

Podsumowanie

Główny cel pracy został osiągnięty. Stanowi go przedstawienie etapów wdrażania systemu certyfikowania bezpieczeństwa produkcji żywności w ramach systemu HACCP. Studium przypadku dotyczyło przedsiębiorstwa produkującego fermentowane napoje wegańskie. Implementację systemu zaprezentowano w świetle roli instytucji państwowych w certyfikowaniu jakości i bezpieczeństwa produkcji żywności. Instytucją przeprowadzającą certyfikację w badanej organizacji była Państwowa Inspekcja Sanitarna. Zaproponowane działania w zakresie wdrażania systemu HACCP dotyczą nie tylko małych przedsiębiorstw, lecz można je odnosić do wszystkich zakładów produkcji, przetwórstwa i obrotu żywnością. W małych zakładach lub w takich, w których brakuje doświadczonej i odpowiednio przygotowanej kadry pracowników, istotny jest swobodny dostęp do przewodników z zakresu wdrażania systemu HACCP. Relatywnie trudne jest posługiwanie się drzewem decyzyjnym przy identyfikacji punktów krytycznych CCP, a także określanie wartości krytycznych i docelowych dla poszczególnych CCP. Dlatego też kwestie te powinny być szczegółowo opisywane w przewodnikach oraz przez inspektorów urzędowej kontroli żywności. Niemniej jednak należy podkreślić, że przy wdrażaniu systemu HACCP przedsiębiorstwa powinny kierować się swoimi własnymi doświadczeniami i wiedzą na temat prowadzonej przez siebie dzielności.

System HACCP, wbrew dosyć powszechnym opiniom, jest bardzo prosty w swoich założeniach. Polega bowiem na zidentyfikowaniu najbardziej newralgicznych z punktu widzenia bezpieczeństwa żywności miejsc w procesie produkcji lub obrotu i sprawowaniu w tych miejscach odpowiedniego nadzoru wskutek przestrzegania założonych parametrów, dzięki którym można wyeliminować zagrożenia zdrowotne. Niezmiernie istotny jest także fakt, że system generuje wprowadzanie działań korygujących, które pozwalają na doprowadzenie i utrzymywanie założonych parametrów technologicznych. Przy tym niezwykle istotne w procesie certyfikowania jakości i bezpieczeństwa produkcji żywności są państwowe instytucje, zwłaszcza Państwowa Inspekcja Sanitarna.

Bibliografia

Akhmetova S.O., Baibolova L.K., Serikkyzy M.S., *Integrated quality management system for food production: A case of dairy products' enterprise*, „Entrepreneurship and Sustainability Issues" 2019, vol. 6 (4), s. 1807–1822, DOI:10.9770/jesi.2019.6.4(19).

Awuchi C.G., *HACCP, quality, and food safety management in food and agricultural systems*, „Cogent Food and Agriculture" 2023, vol. 9, s. 1–29, DOI: 10.1080/23311932.2023.2176280.

Codex alimentarius. Food hygiene. Basic texts, World Health Organization Food and Agricultyre Organization of the United Nations, Rome 2009.

Ćwiek-Ludwicka K., *HACCP system analizy zagrożeń krytycznych punktów kontrolnych dla zapewnienia bezpieczeństwa żywności,* „Rocznik PZH" 1995, nr 1, s. 39–51.

Detyna B., *Zarządzanie jakością w logistyce. Koncepcje, metody i narzędzia wspomagające. Ujęcie praktyczne*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu, Wałbrzych 2015.

Domínguez R.A., Mar Espinosa M. del, Domínguez M., Romero L., *Lean 6S in food production: HACCP as a benchmark for the sixth S "Safety"*, „Sustainability" 2021, vol. 13, no. 22, 12577, DOI: 10.3390/su132212577.

Liu F. i in., *HACCP certification in food industry: Trade-offs in product safety and firm performance*, „International Journal of Production Economics" 2021, vol. 231, 107838, DOI: 10.1016/j.ijpe.2020.107838.

Maziarz P., *Zapewnienie bezpieczeństwa żywności w oparciu o proces wdrażania systemu HACCP w wybranych zakładach przemysłu spożywczego*, „Współczesne Problemy Zarządzania" 2019, nr 7 (2), s. 121–130, DOI: 10.52934/wpz.43.

Morkis G., *Systemy zarządzania bezpieczeństwem i jakością żywności w przemyśle spożywczym w Polsce*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu" 2014, t. 16, z. 6, s. 366–370.

Okpala C.O.R., Korzeniowska M., *Understanding the Relevance of quality management in agro-food product industry: From ethical considerations to assuring food hygiene quality safety standards and its associated processes*, „Food Reviews International" 2023, vol. 39, s. 1879–1952, DOI:10.1080/87559129.2021.1938600.

Piotrowska-Puchała A., *Quality assurance management based on the HACCP system in food service enterprises*, „Scientific Papers of Silesian University of Technology – Organization and Management Series" 2020, no. 148, 2020, s. 647–659, DOI: 10.29119/1641-3466.2020.148.47.

Prata E.R.B., Chaves J.B.P., Gomes S.G.S., Passos F.J.V., *Statistical Quality control in the food industry: A risk-based approach*, „International Journal of Quality & Reliability Management" 2021, vol. 38, no. 2, s. 437–452, DOI: 10.1108/IJQRM-08-2019-0272.

Radu E. i in., *Global trends and research hotspots on HACCP and modern quality management systems in the food industry*, „Heliyon" 2023, vol. 9, no. 7, e18232, DOI: 10.1016/j.heliyon.2023.e18232.

Rosak-Szyrocka J., Abbase A.A., *Quality management and safety of food in HACCP system aspect*, „Production Engineering Archives" 2020, vol. 26, no. 2, s. 50–53, DOI:10.30657/pea.2020.26.11.

Sikorska S., *Systemy zapewniania jakości i bezpieczeństwa żywności*, Podlaski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Szepietowie, Szczepietowo 2017.

Susanto D.A., Suef M., Karningsih P.D., *Effectiveness of hazard control through HACCP critical control points in the wet noodle production process on product quality*, „International Journal of Applied Science and Engineering" 2022, vol. 19, no. 2, s. 1–11, DOI: 10.6703/IJASE.202206_19(2).001.

Wojciechowski P., *Struktura, kompetencje i zakres działania, Organy urzędowej kontroli żywności w Polsce*, „Kontrola Państwowa" 2014, nr 1, s. 49–65.

Akty prawne

Dyrektywa Rady 93/43/EWG z dnia 14 czerwca 1993 r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz.Urz. UE L 175 z 19.07.1993).

Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz.Urz. UE L 139 z 30.04.2004).

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1706 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1980).

Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia (Dz.U. nr 31, poz. 265 ze zm.).

Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1448).

Ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 340 ze zm.).

Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1992).

Dokumenty urzędowe

Najwyższa Izba Kontroli, *System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian*, znak: LLO.034.001.2020, Warszawa 2021, s. 15–45, https://www.nik.gov.pl/plik/id,25232,vp,27982.pdf (20.12.2023).

Źródła internetowe

Wdrażanie HACCP/ ISO 22000, https://www.bhpex.pl/haccp/wdrazanie-systemow/wdrazanie-haccp/ (10.07.2023).

Streszczenie: *Zagwarantowanie bezpieczeństwa i wysokiej jakości zdrowotnej żywności produkowanej, a także serwowanej w postaci gotowych posiłków jest możliwe przy wdrożeniu do codziennej praktyki tzw. systemów zarządzania i zapewnienia jakości. Systemy te odnoszą się do różnych obszarów działań na rzecz bezpieczeństwa i jakości żywności. Stanowią one pewne sformalizowane narzędzia stosowane przy produkcji żywności, które dają gwarancję uzyskania możliwie najwyższej jakości zdrowotnej żywności i bezpieczeństwa, a tym samym spełnienia oczekiwań konsumentów. W tym kontekście głównym celem rozdziału jest przedstawienie etapów wdrażania systemu certyfikowania bezpieczeństwa produkcji żywności w postaci systemu Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP) w przedsiębiorstwie produkującym fermentowane napoje wegańskie. Implementację systemu zaprezentowano w świetle roli instytucji państwowych w certyfikowaniu jakości i bezpieczeństwa produkcji żywności. W niniejszej pracy przedstawiono sposób certyfikowania produkcji żywności przez Państwową Instytucję Sanitarną.*

Słowa kluczowe: instytucje państwowe, jakość żywności, bezpieczeństwo żywności, HACCP

The Role of State Institutions in Certifying the Quality and Safety of Food Production – an Example of Implementing the HACCP System

Abstract: *Guaranteeing the safety and high health quality of food produced and served in the form of ready meals is possible by implementing the so-called management and quality assurance systems. These systems refer to various areas of food safety and quality activities. They are certain formalized tools used in food production that guarantee the highest possible health and safety quality of food, and thus meet consumer expectations. In this context, the main goal of the chapter is to present the stages of implementation of the food production safety certification system, using the example of the Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP) system in a company producing fermented vegan drinks. The implementation of the system was presented in the light of the role of state institutions in certifying the quality and safety of food production. The chapter presents the method of certifying food production in Poland by the State Sanitary Institution.*

Keywords: state institutions, food quality, food safety, HACCP

Agata Krycia-Chomińska[1], Agnieszka Kazun[2]

2

Przedsiębiorczość a bariery prowadzenia działalności gospodarczej w opiniach studentów ANS AS w Wałbrzychu

Wprowadzenie

Celem artykułu jest poznanie opinii studentów odnośnie do prowadzenia własnej działalności gospodarczej. Zagadnienie potencjału przedsiębiorczości wraz z określeniem głównych barier jest szczególnie istotne w Wałbrzychu, gdzie wśród osób do 30. roku życia bezrobocie wynosi niemal 20%, a mimo to ponad połowa badanych studentów Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa (ANS AS) nie planuje podejmować własnej działalności gospodarczej. Różnice występujące w opiniach osób, które planują lub wykluczają prowadzenie swojego biznesu, mogłyby wskazać, które postrzegane bariery istotnie ograniczają zamiar prowadzenia biznesu. Poznanie barier może z kolei być podstawą modyfikacji planów kształcenia w zakresie przedsiębiorczości lub realizacji dodatkowych szkoleń ułatwiających podjęcie decyzji o stworzeniu własnego biznesu.

Definicje i warunki przedsiębiorczości i działalności gospodarczej w Polsce

Pojęcie przedsiębiorczości jest analizowane z punktu widzenia organizacji, zachowań osób i ich sposobu działania oraz radzenia sobie w każdej sytu-

[1] Dr, Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa, ORCID: 0000-0003-2411-5497, e-mail: akrycia-chominska@ans.edu.pl.
[2] Dr, Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa, ORCID: 0009-0001-2998-0693, e-mail: akazun@ans.edu.pl.

acji[3]. W ujęciu biznesowym przedsiębiorczość wiąże się z prowadzeniem formalnej działalności gospodarczej. Zgodnie z przyjętą w prawie polskim definicją legalna działalność gospodarcza to „zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły"[4]. Na podejmowanie i prowadzenie działalności wpływ ma wiele czynników, zarówno sprzyjających, jak i blokujących działania. Bariery rozwoju przedsiębiorczości to wszystkie te czynniki, które utrudniają lub uniemożliwiają zakładanie, prowadzenie i rozwój działalności gospodarczej.

Ponad 70% polskiego PKB tworzą prywatne przedsiębiorstwa[5], a ponad 13% dorosłych Polaków rozpoczynało lub prowadziło działalność gospodarczą w 2021 roku[6]. Nie dziwi więc, że przedsiębiorczość oraz bariery i utrudnienia w prowadzeniu działalności gospodarczej są przedmiotem zainteresowania wielu instytucji i organizacji. Wyniki badań wskazują na podobne trudności, głównie takie, jak biurokracja, brak pracowników, niepewność sytuacji gospodarczej i zmieniające się przepisy prawne.

Przedsiębiorcy badani przez Związek Przedsiębiorców i Pracodawców (63% z nich to mikroprzedsiębiorstwa)[7] w 2023 roku wskazali, że największą barierą są

---

[3] Zob. Z.J. Makieła, *Przedsiębiorczość i innowacje – wprowadzenie*, [w:] Z.J. Makieła, M. Stuss (red.), *Przedsiębiorczość i zarządzanie innowacjami. Wiedza, technologia, konkurencja, przedsiębiorstwo*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 15–28.

[4] Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 221 ze zm.), art. 3. Podobna definicja, akcentująca te same cechy działalności gospodarczej, choć wyrażone w bardziej złożony sposób, zawarta była w art. 2 poprzednio obowiązującej Ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. nr 173, poz. 1807 ze zm.). Według tego przepisu działalność gospodarcza była rozumiana jako „zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły". Podobnie ujmowano działalność gospodarczą w art. 2 ust. 1 wcześniejszej ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. nr 101, poz. 1178 ze zm.). Pierwsza legalna definicja działalności gospodarczej przyjęta w okresie transformacji gospodarczej w tzw. ustawie Wilczka była zdecydowanie bardziej kazuistyczna, wymieniając działalność wytwórczą, budowlaną i handlową i usługową, a także wskazując jedynie dwie cechy takiej działalności: prowadzenie jej w celach zarobkowych i prowadzenie jej na własny rachunek określonego podmiotu; zob. art. 2 Ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. nr 41, poz. 324 ze zm.).

[5] Dane za 2019 rok; zob. *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2022, s. 6, https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/Raport-o-stanie-sektora-maych-i-rednich-przedsibiorstw_13_10_2022.pdf (2.08.2023).

[6] A. Tarnawa (red.), *Raport z badania przedsiębiorczości. Global Entrepreneurship Monitor. Polska 2022*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2022, https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/Raport-GEM-Polska-2022.pdf (2.08.2023).

[7] *Bariery prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce*, Maison & Partners, Warszawa 2023, https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2023/03/MP_Bariery-prowadzenia-dzialalnosci-gospodarczej-w-Polsce_2023.pdf (2.08.2023).

przepisy prawne i biurokracja, stanowiące problem dla 36% z nich, a także wysokie koszty pracy (29%), brak kwalifikowanej siły roboczej (27%) oraz nieuczciwa konkurencja (25%)[8]. Na potrzeby raportu GEM Polska 2022, opublikowanego przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) [9], badanie przeprowadzono na reprezentatywnej ogólnokrajowej próbie dorosłych (18–64 lat) w Polsce w 2021 roku. 60% Polaków uważało, że ma wystarczające umiejętności i wiedzę do prowadzenia firmy, co przewyższa średnią europejską wynoszącą 50%, jednak tylko 3% osób niezaangażowanych w prowadzenie działalności gospodarczej planuje założenie firmy w ciągu najbliższych trzech lat, co jest znacznie niższym wynikiem od średniej europejskiej wynoszącej 13%. 43% dorosłych Polaków obawia się ryzyka nieosiągnięcia sukcesu w prowadzeniu firmy, a osoby rozważające założenie start-upu wskazują na wysokie obciążenia podatkowe i nadmiar biurokracji jako główne przeszkody w rozwoju. Ponadto wymieniają brak kapitału, pomysłu na firmę oraz umiejętności zarządzania jako główne czynniki powstrzymujące ich od rozpoczęcia działalności.

Wyniki badania przeprowadzonego przez Grant Thornton – *Bariery w biznesie. Edycja 2023* – zawierają opinie właścicieli i członków zarządu 100 średnich i dużych przedsiębiorstw, którzy wskazali, że aktualnie najbardziej dotkliwe przeszkody w prowadzeniu biznesu w Polsce to wysokie ceny energii (wskazało na nie 85% badanych), wysokie koszty pracy (82%), niepewność ekonomiczna (74%) oraz biurokracja i brak odpowiednich pracowników (49%)[10]. Miesięczny Indeks Koniunktury[11] w lipcu 2023 roku wskazywał, że główne bariery utrudniające działalność firmom stanowią niepewność sytuacji gospodarczej (72%), wzrost kosztów pracowniczych (71%) oraz wzrost kosztów energii (61%), a także problemy związane z niedostępnością pracowników (51%).

Z badań ankietowych z 2016 roku przeprowadzonych przez Ministerstwo Rozwoju wśród przedsiębiorstw z sektora MŚP[12] wynika, że najważniejszymi przeszkodami w rozwoju przedsiębiorczości są: wysokość podatków i opłat przewidzianych prawem, korupcja, warunki lokalowe (wysokość czynszu, zakup lokalu), brak odpowiednich kwalifikacji siły roboczej, koszt siły roboczej, biu-

---

[8] *Bariery prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce – stałe problemy bez zmian*, https://zpp.net.pl/bariery-prowadzenia-dzialalnosci-gospodarczej-w-polsce-stale-problemy-bez-zmian/ (2.08.2023).

[9] A. Tarnawa (red.), *op. cit.*

[10] *Bariery w biznesie. Edycja 2023. Wyniki badania International Business Report prowadzonego przez Grant Thornton*, Warszawa 2023, https://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2023/01/Bariery-w-biznesie-badanie-Grant-Thornton-2023.pdf (2.08.2023).

[11] *Miesięczny Indeks Koniunktury. Lipiec 2023*, https://mik.pie.net.pl/ (2.08.2023).

[12] Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, *Raport „Przedsiębiorczość w Polsce" 2017*, https://www.mpit.gov.pl/strony/zadania/analiza-i-ocena-polskiejgospodarki/przedsiebiorczosc (2.08.2023).

rokracja, czas oczekiwania na zapłatę od kontrahenta, skomplikowane przepisy prawne, konkurencja innych małych i średnich przedsiębiorstw, konkurencja dużych przedsiębiorstw oraz małe obroty. Od wielu lat kluczowym problemem, przed którym stoją polscy przedsiębiorcy, jest wysokość podatków i innych opłat. Jak wynika z raportu *Przedsiębiorczość w Polsce 2017*, kwestie te są dotkliwe głównie dla mikroprzedsiębiorców – zwłaszcza tych samozatrudnionych.

Raporty oparte na opiniach przedsiębiorców pokazują, że główne trudności w prowadzeniu działalności gospodarczej w Polsce stanowią biurokracja, brak pracowników, niepewność sytuacji gospodarczej i zmieniające się przepisy prawne. Mimo że wielu Polaków uważa, iż ma odpowiednie umiejętności do prowadzenia firmy, niewielki odsetek osób planuje rozpoczęcie działalności, często z powodu obaw związanych z ryzykiem i obciążeniami podatkowymi.

Przegląd literatury i piśmiennictwa

Uznając znaczenie przedsiębiorczości i podejmowania działalności gospodarczej, powyższą tematykę podejmują także naukowcy, zarówno w artykułach, jak i raportach. D. Kobus-Ostrowska wskazuje i klasyfikuje przeszkody funkcjonowania firm, do których należą bariery[13]: rynkowe, prawne, finansowe, stanowiące efekt nieskutecznej polityki państwa wobec małych i średnich przedsiębiorstw oraz wynikające z dostępu do informacji. Ł. Sułkowski wymienia następujące bariery rozwoju rodzinnych, małych firm, w tym firm produkcyjnych[14]: kapitałowe, konkurencyjne, prawne, kosztowe, kompetencyjne, psychologiczne, społeczno-kulturowe. Według W. Kamińskiej można zaś wyróżnić bariery[15]: naturalne, demograficzne, ekonomiczno-techniczne, społeczne i organizacyjno-instytucjonalne. W odniesieniu do przedsiębiorczości akademickiej M. Klimczuk-Kochańska grupuje bariery: mentalno-kulturowe, kompetencyjne, organizacyjne, prawne, finansowe i popytowe[16].

---

[13] D. Kobus-Ostrowska, *Identyfikator barier rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw oraz sposoby ich przezwyciężania*, „Gospodarka w Teorii i Praktyce" 2003, nr 2 (13), s. 43–52.

[14] Ł. Sułkowski, *Bariery rozwoju przedsiębiorstw rodzinnych*, [w:] H. Bieniok (red.), *Przedsiębiorczość, konkurencyjność oraz kondycja małych i średnich przedsiębiorstw w obliczu integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2003, s. 444.

[15] W. Kamińska, *Pozarolnicza indywidualna działalność gospodarcza w Polsce w latach 1988–2003*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2006, s. 33–39.

[16] M. Klimczuk-Kochańska, *Bariery rozwoju przedsiębiorczości akademickiej na przykładzie podlaskich uczelni*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji W Lublinie. Seria: Ekonomia" 2011, vol. 3, s. 73–97.

Przeszło 30 lat temu Z. Dmowski i in.[17] na podstawie badań przeprowadzonych przez Deutsche Bank AG przedstawili główne bariery rozwoju małych firm (w tym produkcyjnych): brak kapitału oraz nieodpowiednie planowanie finansowe, niedostateczne kwalifikacje, niedobór informacji, przecenienie możliwości zysku. W. Piątkowski[18], opierając się na opiniach przedsiębiorców, za główne utrudnienia w rozwoju małych firm, w tym produkcyjnych, uznaje: brak kapitału, wysokie podatki, ograniczenia prawno-administracyjne, brak środków pomocowych, brak pomocy ze strony lobby, niedostateczny popyt, brak wykwalifikowanych pracowników, problemy z kontrahentami oraz nieściągalność długów. Natomiast M. Starczewska-Krzysztoszek[19] wskazuje na: pozapłacowe koszty pracy, brak przejrzystości i jednoznaczności podatków pośrednich (VAT), brak przejrzystości systemu podatku dochodowego od działalności gospodarczej, nieelastyczne prawo pracy, brak wykwalifikowanych pracowników, procedury administracyjne oraz konkurencję ze strony uprzywilejowanych przedsiębiorstw.

A. Rzepka i in.[20] uważają, że małe firmy produkcyjne, pomimo istotnego znaczenia dla polskiej gospodarki, borykają się z wieloma problemami. Najistotniejsze to: niemożność sprostania konkurencji ze strony dużych firm produkcyjnych, brak środków finansowych na dalszy rozwój, przestarzałe technologie, tak ważne dla właściwego i nowoczesnego procesu produkcji, jak również niedostatecznie wykwalifikowany personel firm.

M. Kuźmicki[21] przedstawił wyniki badań właścicieli zakładów i punktów gastronomicznych oraz obiektów noclegowych na lubelskim rynku usług turystycznych. W 2013 roku 52% badanych za duży problem przy rozpoczynaniu działalności uznało ograniczenia natury finansowej związane z brakiem własnego kapitału, małą dostępnością kredytów, wysokimi stopami procentowymi, a także brakiem dostępu do środków pomocowych. Na etapie dojrzałej działalności 52% badanych było niezadowolonych z istniejących rozwiązań administracyjnych, które utożsamiano ze skomplikowanymi procedurami oraz trudnościami w uzyskaniu pozwoleń na inwestycje.

---

[17] Z. Dmowski, E. Gostomski, L. Śledź, *Małe i średnie firmy we Wspólnocie Europejskiej i możliwości ich współpracy z Polską*, [w:] *Prace i materiały Instytutu Gospodarki Światowej*, nr 60, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 1992, s. 5–30.

[18] W. Piątkowski, *Bariery rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw*, [w:] K. Piech (red.), *Przemiany i perspektywy polityki gospodarczej. Konferencja naukowa młodych pracowników nauki i studentów*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2001, s. 146–158.

[19] M. Starczewska-Krzysztoszek, *Bariery rozwoju małych przedsiębiorstw w Polsce*, „Infos – Zagadnienia Społeczno-Gospodarcze. Biuro Analiz Sejmowych" 2008, nr 2, s. 1–4.

[20] A. Rzepka, E. Bojar, Z. Olesiński, *Analiza sposobów ograniczania barier determinujących rozwój małej firmy produkcyjnej*, „Modern Management Review" 2018, vol. XXIII, nr 25 (1/2018), s. 141–155.

[21] M. Kuźmicki, *Instytucjonalno-systemowe bariery rozwoju przedsiębiorstw gastronomicznych i noclegowych w województwie lubelskim*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H – Oeconomia" 2015, vol. 49, nr 1, s. 53–61.

Przedmiotem badań są także postawy przedsiębiorcze studentów. E. Gano i T. Łuczka[22] wśród barier utrudniających studentom z Wielkopolski otwieranie własnej działalności gospodarczej wymienili brak dostatecznej wiedzy o działalności gospodarczej. Tylko 20% badanych stwierdziło, że ma niezbędne kompetencje, aby ją rozpocząć, a ponad 43% uważało, że w ogóle ich nie ma. Więcej niż co trzeci badany student nie potrafił sprecyzować poziomu swoich umiejętności w tym obszarze. Dodatkowo kobiety oceniały swoje przygotowanie o 13,1% niżej od mężczyzn. W zakresie intencji przedsiębiorczych 11,8% respondentów zdecydowanie planowało założenie własnej firmy, 20,2% raczej to planowało, 42,1% nie potrafiło sprecyzować swoich planów w tym zakresie, natomiast ponad 25% deklarowało, że nie planuje otwierać własnego przedsiębiorstwa. Wśród osób, które wysoko oceniły swoje kompetencje w tym zakresie, zaledwie 29% planowało podjąć działalność gospodarczą. Gano i Łuczka wskazują wyraźny trend: im gorzej studenci oceniają swoją wiedzę, tym mniej są zainteresowani zakładaniem własnej firmy. Według tych badań kluczową barierą działalności gospodarczej jest brak środków finansowych (wskazało ją 51,5% badanych, uwzględniając zarówno wysokie koszty związane z prowadzeniem własnej firmy, jak i brak środków finansowych potrzebnych na start), ryzyko związane z prowadzeniem własnego biznesu (37,8%), stres związany z prowadzeniem firmy (kobiety 27,1%, mężczyźni 13,8%) oraz strach przed porażką (kobiety 27,1%, mężczyźni 13,8%). Strach i stres były zdecydowanie częściej wskazywane przez kobiety, natomiast mężczyźni bardziej obawiali się braku pomysłu (21,9%, kobiety 17,4%) i komplikacji przy założeniu rodziny i wychowywaniu dzieci (7,1%, kobiety 4,8%).

M. Suchodolski[23] zebrał opinie 60 losowo wybranych przedsiębiorstw z powiatów brzozowskiego i krośnieńskiego. Przedsiębiorcy oceniali ważność barier w skali od 0 do 5 i za najistotniejsze uznali: zbyt wysokie składki ZUS (4,60), wysokie podatki lokalne (3,68), zbyt rozbudowany i skomplikowany system podatkowy (3,88) oraz brak działań promujących lokalną gospodarkę ze strony lokalnych władz (3,08).

W różnych badaniach nad przeszkodami w rozwoju firm w Polsce często wymieniane są podobne utrudnienia, takie jak: brak kapitału, wysokie koszty pracy, bariery prawne, biurokracja, niedostateczne kwalifikacje pracowników oraz brak dostępu do informacji. W badaniach dotyczących studentów widać, że brak wystarczającej wiedzy o działalności gospodarczej oraz obawy związane z finansami, ryzykiem i stresem stanowią kluczowe bariery dla młodych ludzi planujących założenie własnej firmy.

---

[22] E. Gano, T. Łuczka, *Determinanty intencji przedsiębiorczych studentów*, „Przedsiębiorczość – Edukacja. Entrepreneurship – Education" 2020, t. 16, nr 1, s. 31–44.

[23] M. Suchodolski, *Bariery rozwoju przedsiębiorczości lokalnej w powiecie krośnieńskim i brzozowskim*, „Przedsiębiorczość – Edukacja. Entrepreneurship – Education" 2019, t. 15, nr 1, s. 205–213.

Niewiele jest jeszcze publikacji, które powstały po 2021 roku i uwzględniają aktualną sytuację, tj. zakończenie pandemii COVID-19 oraz wojnę za wschodnią granicą Polski. Jak dotąd, nie wykonano także badań odnoszących się do młodzieży i dorosłych z regionu Wałbrzycha. Dodatkowym utrudnieniem jest fakt, że analizy dotyczące sytuacji przedsiębiorców pojawiają się z kilkumiesięcznym lub kilkuletnim opóźnieniem, co uniemożliwia podejmowanie działań adekwatnych do istniejącej sytuacji. Dane i opinie sprzed pandemii i wojny pokazują zupełnie inną sytuację i inne postawy badanych. Opieranie na nich bieżących działań wydaje się obarczone ryzykiem nieskuteczności.

Wałbrzyska przedsiębiorczość w statystykach na tle województwa i kraju

W Polsce w całym 2022 roku zanotowano 366 803 rejestracje firm – o 4,7% więcej niż w roku 2021 (wtedy było ich 350 471)[24]. Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą stanowiły 83,1% wszystkich rejestracji przedsiębiorstw. Z danych GUS wynika, że liczba upadłości przedsiębiorstw w IV kwartale 2022 roku wyniosła 112 i była o 28,7% większa niż w analogicznym okresie roku poprzedniego. Liczba upadłości przedsiębiorstw w I kwartale 2023 roku wyniosła 122 i była o 38,6% większa niż w analogicznym okresie roku poprzedniego[25].

Wałbrzych jest średniej wielkości miastem z liczbą mieszkańców wynoszącą w 2022 roku 101 857, z czego 53,1% stanowią kobiety, a 46,9% – mężczyźni. W latach 2002–2022 liczba mieszkańców zmalała o 21,5%[26]. Osoby w wieku produkcyjnym (od lat 17 do 59 w przypadku kobiet i do ukończenia 65. roku życia w odniesieniu do mężczyzn) w roku 2022 to 57 113[27].

Stopa bezrobocia rejestrowanego w Wałbrzychu wynosiła w grudniu 2022 roku 4,2%[28] (4,2% wśród kobiet i 4,2% wśród mężczyzn). Jest to wartość porównywalna do stopy bezrobocia rejestrowanego dla województwa dolnośląskiego (4,5%) oraz znacznie mniejsza od stopy bezrobocia rejestrowanego dla całej Polski (5,4%). Natomiast w samym mieście w czerwcu 2023 roku stopa bezrobocia wynosiła 4,4%, ale dla powiatu wałbrzyskiego było to 12,1%; średnia dla Polski w tym czasie wynosiła 5%. Niemal 20% bezrobotnych stanowiły osoby do 30.

[24] *Rejestracje i upadłości przedsiębiorstw w 1 kwartale 2023 roku*, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiebiorstwa-niefinansowe/rejestracje-i-upadlosci-przedsiebiorstw-w-1-kwartale-2023-roku,29,17.html (2.08.2023).

[25] *Ibidem*.

[26] *Wałbrzych – dane demograficzne*, https://www.polskawliczbach.pl/Walbrzych#dane-demograficzne (2.08.2023).

[27] Bank Danych Lokalnych, https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica (2.08.2023).

[28] *Wałbrzych – rynek pracy*, https://www.polskawliczbach.pl/Walbrzych#rynek-pracy (2.08.2023).

roku życia[29]. Liczba pracujących w Wałbrzychu od kilku lat oscyluje w granicach 30 000 osób. W 2021 roku było 27 774 osób pracujących, w tym 14014 mężczyzn i 13 760 kobiet. Liczba osób pracujących w mieście na 1000 mieszkańców wyniosła 269, w województwie wynosiła ona 279, a we Wrocławiu – 434[30].

Wałbrzych jest drugim miastem po Wrocławiu w województwie z największą liczbą działających podmiotów gospodarczych na swoim terenie. W Wałbrzychu w roku 2022 w rejestrze REGON znajdowały się 14 293 podmioty gospodarki narodowej, z czego 8364 stanowiły osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą[31]. W 2022 roku nastąpił wzrost zarejestrowanych podmiotów gospodarczych w mieście o 195 firm w stosunku do roku poprzedniego[32]. W porównaniu z innym miastami na prawach powiatu w województwie dolnośląskim liczba podmiotów wpisanych do rejestru REGON na 10 tys. ludności była najniższa – wyniosła 1365, a także niższa od średniej dla całego województwa w 2021 roku (która wyniosła 1418)[33]. Jednak województwo dolnośląskie w 2021 roku było na 3 miejscu pod względem liczby podmiotów wpisanych do rejestru REGON na 10 tys. ludności, po województwach mazowieckim (1683) i zachodniopomorskim (1454)[34]. Mimo wszystko jest to poziom wysoki w skali całego kraju (średnia dla Polski wynosiła 1276)[35].

Kolejnym z mierników poziomu przedsiębiorczości jest wskaźnik osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na 1000 mieszkańców miasta. Wartość wskaźnika dla Wałbrzycha była najniższa spośród największych miast na prawach powiatu w województwie dolnośląskim i w latach 2018–2021 oscylowała w przedziale 68–79 osób[36]. Dla województwa dolnośląskiego jest to 85–94. Zarówno dla Wałbrzycha, jak i województwa wskaźnik wykazuje tendencję wzrostową, choć słabą (14%). Wśród podmiotów gospodarczych w Wałbrzychu ponad 97% stanowią mikroprzedsiębiorcy zatrudniający do 9 pracowników[37].

---

[29] *Powiatowy Urząd Pracy w Wałbrzychu – rynek pracy*, https://walbrzych.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy (2.08.2023).

[30] *Raport o stanie gminy Wałbrzych za rok 2022*, Urząd Miejski w Wałbrzychu, maj 2023, https://bip.um.walbrzych.pl/attachments/download/43863 (2.08.2023).

[31] *Wałbrzych – rynek…*

[32] *Raport o stanie gminy Wałbrzych za rok 2022…*

[33] *Ibidem.*

[34] Bank Danych Lokalnych, *Instytucje otoczenia biznesu na 10 tys. podmiotów gospodarki narodowej*, https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica (2.08.2023).

[35] *Ibidem.*

[36] *Raport o stanie gminy Wałbrzych za rok 2022…*

[37] *Ibidem.*

Plany biznesowe studentów ANS AS – wyniki badań własnych

W celu zbadania potencjału przedsiębiorczości wśród studentów ANS AS w Wałbrzychu przeprowadzono badanie ankietowe. 68 studentów uczących się w trybie stacjonarnym i niestacjonarnym odpowiedziało w lutym 2023 r. na pytania zamknięte i otwarte dotyczące ich zamiarów uruchomienia swojej firmy, problemów, jakie widzą, a także pozytywnych i negatywnych stron prowadzenia własnego biznesu.

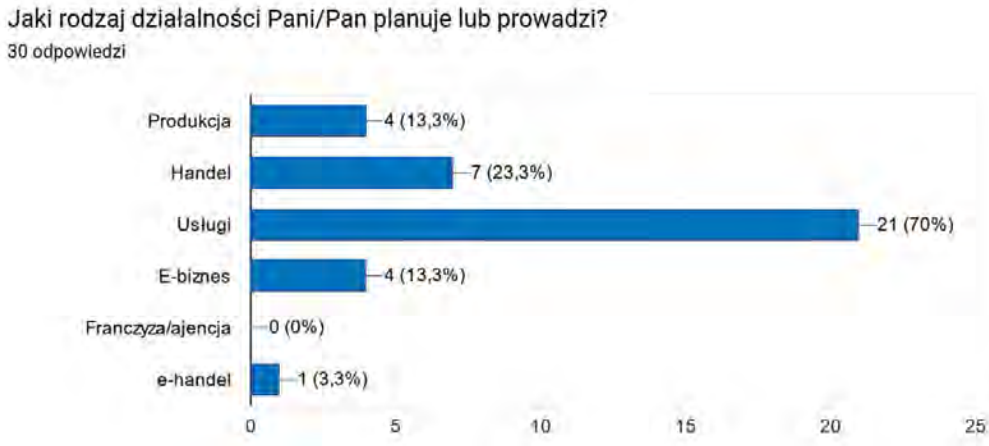
Zmiennymi zależnymi w badaniu były opinie studentów na temat uruchamiania i prowadzenia własnej firmy, zmienną niezależną jest zamiar albo brak zamiaru rozpoczęcia działalności gospodarczej (P – planujący, N – nieplanujący). Niemal 56% badanych zadeklarowało, że w ogóle nie planuje zakładać swojej firmy. Plany uruchomienia własnej działalności ma prawie 43% badanych, w tym 7,4% deklaruje rozpoczęcie biznesu w ciągu 5 lat. Jedna osoba (1,5% badanych) już prowadzi swoją działalność. Nikt z badanych nie planuje założenia firmy w ciągu roku, nikt nie prowadzi działalności nierejestrowanej. Wyniki przedstawia wykres na rys. 1

Rys. 1. Deklarowane plany dotyczące planowanej działalności gospodarczej

Źródło: opracowanie własne.

Spośród badanych, którzy zadeklarowali prowadzenie działalności gospodarczej lub ją planują, 70% wybrało usługi, 23,3% – działalność handlową, po 13,3% produkcję lub e-biznes, a 3,3% – e-handel. Wyniki przedstawia rys. 2.

40% badanych określiło charakter swojej planowanej działalności jako będący pomiędzy typową a unikalną działalnością. 33,3% badanych planuje działalność typową, a niemal 27% widzi w przedmiocie planowanej działalności cechy unikalne. Nikt z badanych nie zadeklarował posiadania unikalnego lub oryginalnego pomysłu na biznes.



Rys. 2. Planowane rodzaje działalności

Źródło: opracowanie własne.

Następnie badani zostali poproszeni o ocenę 44 stwierdzeń dotyczących typowych problemów związanych z rozpoczynaniem i prowadzeniem działalności. Stwierdzenia zostały wybrane na podstawie rozmów ze studentami podczas zajęć z przedmiotów „przedsiębiorczość" oraz „działalność gospodarcza" i zgrupowane wokół takich zagadnień, jak:

- problemy z wyborem działalności,
- proces zakładania przedsiębiorstwa,
- prowadzenie działalności gospodarczej,
- zasoby ludzkie,
- finanse i zasoby materialne,
- pozycja na rynku i otoczenie konkurencyjne,
- relacje między działalnością gospodarczą i zobowiązaniami prywatnymi,
- formy i zakres wsparcia przedsiębiorców.

Badani określali, na ile kolejne stwierdzenia są zgodne z ich odczuciami i sytuacją w skali 1–6 (gdzie: 1 oznaczało, że treść stwierdzenia zupełnie nie pasuje do ich sytuacji lub ich nie dotyczy, a 6 – treść stwierdzenia dokładnie pasuje do ich sytuacji lub jest dla nich istotna). Z ocen zostały wyliczone średnie w dwóch grupach: badanych planujących rozpoczęcie działalności (P) i badanych nieplanujących rozpoczynania działalności (N).

W uśrednionych ocenach zagadnień widać rozbieżności między ocenami trudności dokonanymi przez badanych planujących działalność gospodarczą i jej nieplanujących. Planujący działalność (P) wyrażali większe obawy w odniesieniu do wyboru działalności, prowadzenia działalności i procesu zakładania przedsiębiorstwa. Natomiast nieplanujący działalności (N) większe problemy widzieli

w finansach, zasobach materialnych i ludzkich, we wspieraniu przedsiębiorców oraz w pozycji na rynku i konkurencji. Największa rozbieżność wystąpiła w ocenach relacji między działalnością gospodarczą a zobowiązaniami prywatnymi, które planujący działalność ocenili jako najmniej na nich wpływające. Spora różnica wystąpiła także w ocenach problemów z wyborem działalności, które z kolei planujący działalność ocenili jako najbardziej istotne. Szczegółowe średnie oceny przedstawia tab. 1.

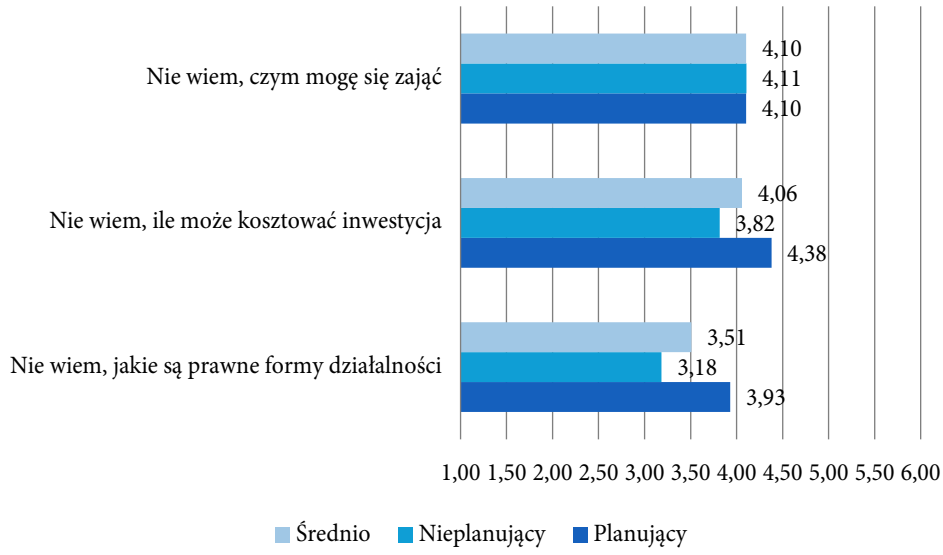
Tabela 1. Średnie oceny trudności w odniesieniu do grup zagadnień

Typy zagadnień	Ogólnie ŚREDNIA OCENA TRUDNOŚCI	Planujący ŚREDNIA OCENA TRUDNOŚCI	Nieplanujący ŚREDNIA OCENA TRUDNOŚCI
Prowadzenie działalności gospodarczej	4,04	4,14	3,95
Problemy z wyborem działalności	3,89	4,15	3,70
Finanse i zasoby materialne	3,70	3,60	3,78
Zasoby ludzkie	3,65	3,48	3,78
Proces zakładania przedsiębiorstwa	3,63	3,76	3,53
Formy i zakres wsparcia przedsiębiorców	3,50	3,48	3,52
Relacje między działalnością gospodarczą i zobowiązaniami prywatnymi	3,45	3,16	3,68
Pozycja na rynku i otoczenie konkurencyjne	3,41	3,22	3,56

Źródło: opracowanie własne.

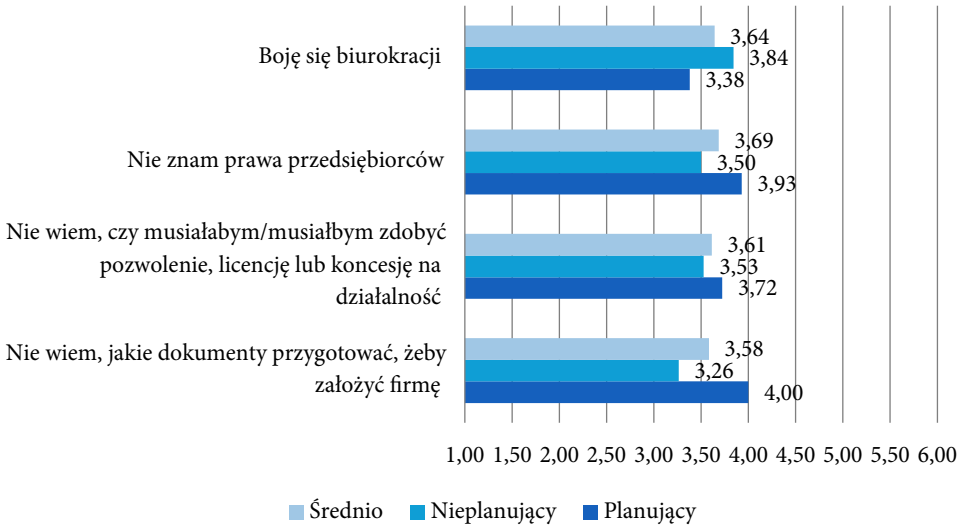
Największym problemem wskazanym przez badanych przy wyborze działalności był brak pomysłu na zakres działalności i w tym przypadku nie było praktycznie żadnej różnicy w opiniach osób planujących działalność gospodarczą i jej nieplanujących (średnio 4,11/6). Dla osób planujących działalność większym problemem niż dla osób wykluczających działalność jest brak wiedzy zarówno o kosztach inwestycji (P 4,38 vs. N 3,82), jak i o prawnych formach działalności (P 3,93 vs. N 3,18). Szczegółowe wyniki przedstawia rys. 3.

Zagadnienia związane z procesem zakładania przedsiębiorstwa w większości stanowiły większy problem dla osób planujących działalność niż dla osób ją wykluczających – trudności w tym względzie stanowiły: brak wiedzy o prawach przedsiębiorców (P 3,50 vs. N 3,93), o reglamentacji działalności gospodarczej (P 3,53 vs. N 3,72) i o wymaganych dokumentach (P 3,26 vs. N 4,00). Bardziej ogólne stwierdzenia dotyczące obaw o biurokrację zostały ocenione jako większy problem przez osoby nieplanujące działalności (P 3,38 vs. N 3,84). Szczegółowe wyniki przedstawia rys. 4.



Rys. 3. Problemy z wyborem działalności

Źródło: opracowanie własne.

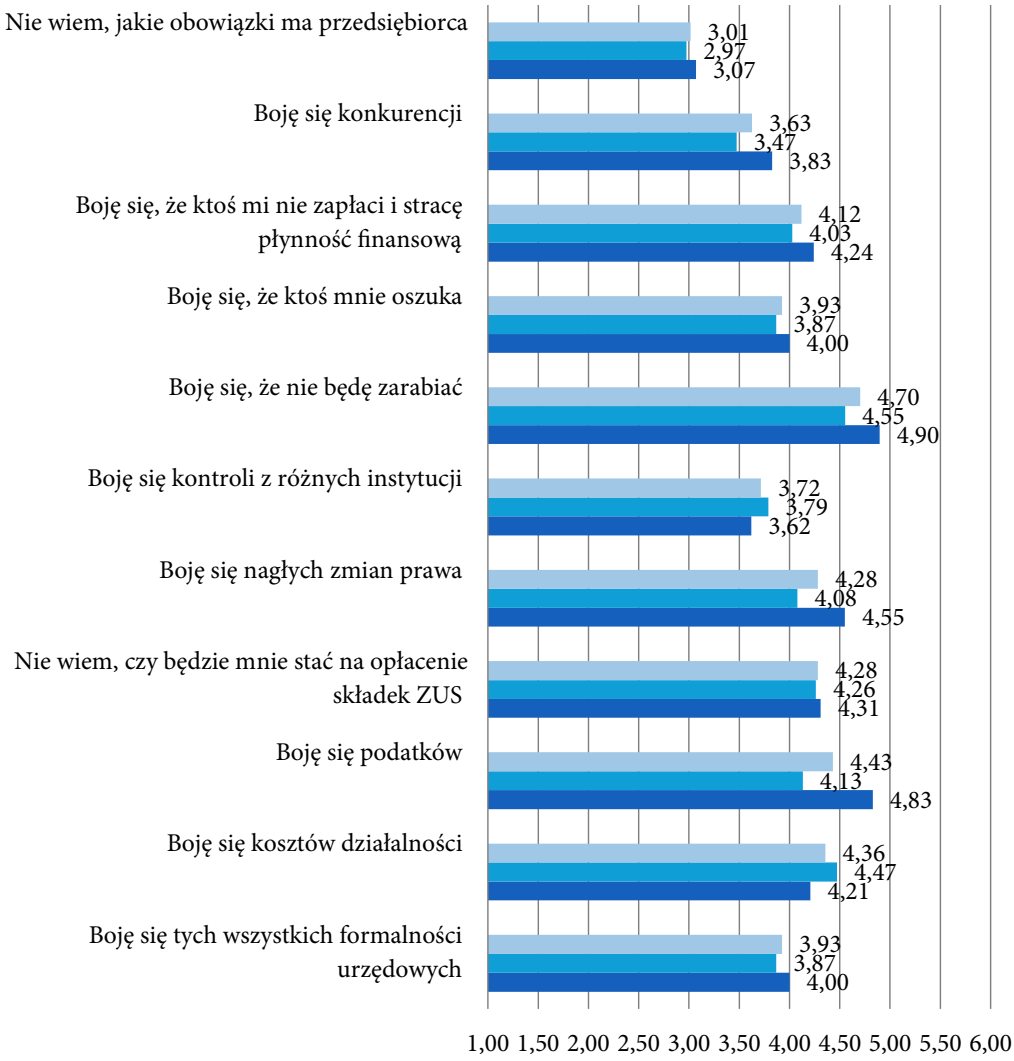


Rys. 4. Proces zakładania przedsiębiorstwa

Źródło: opracowanie własne.

W odniesieniu do trudności występujących na etapie prowadzenia działalności gospodarczej uznanych średnio za największe bariery tylko dwa zagadnienia zostały ocenione wyżej przez nieplanujących działalności gospodarczej: strach przed kontrolami (P 3,62 vs. N 3,79) i przed kosztami działalności (P 4,21 vs.

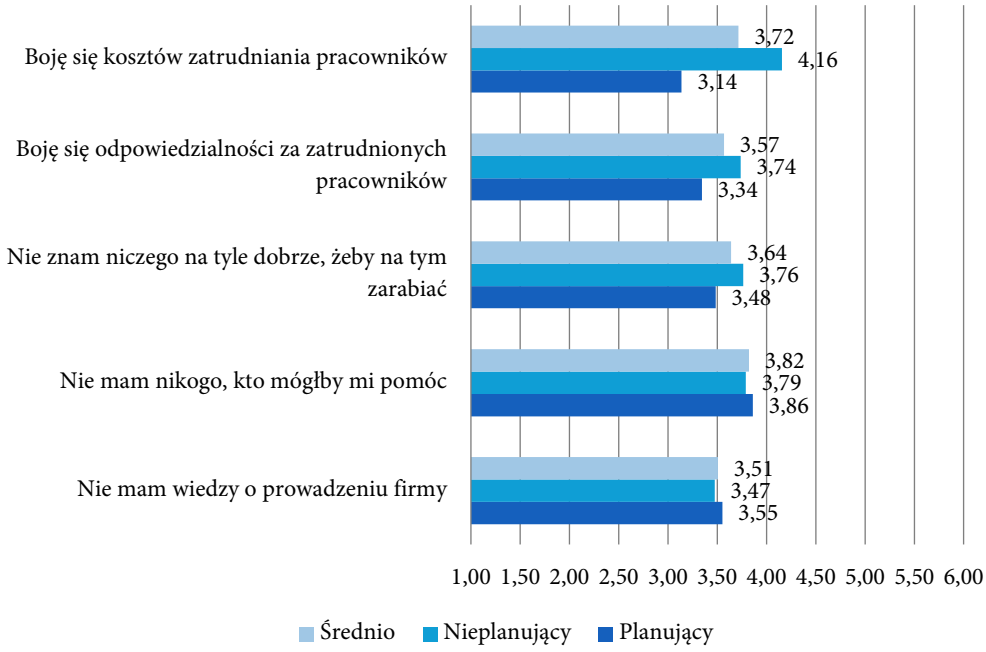
N 4,27). Pozostałe zagadnienia planujący działalność ocenili wyżej niż jej nieplanujący. Najsilniejsza była obawa respondentów, że nie będą zarabiać (P 4,90 vs. N 4,55), następnie strach przed podatkami (P 4,83 vs. N 4,13) oraz przed zmianami prawa (P 4,55 vs. N 4,08). W opiniach dotyczących strachu przed podatkami wystąpiła największa rozbieżność między planującymi działalność gospodarczą a jej nieplanującymi. Najmniejszym problemem w ocenie badanych był brak wiedzy o obowiązkach przedsiębiorcy (P 3,07 vs. N 2,97). Szczegółowe wyniki przedstawia rys. 5.



Rys. 5. Prowadzenie działalności gospodarczej

Źródło: opracowanie własne.

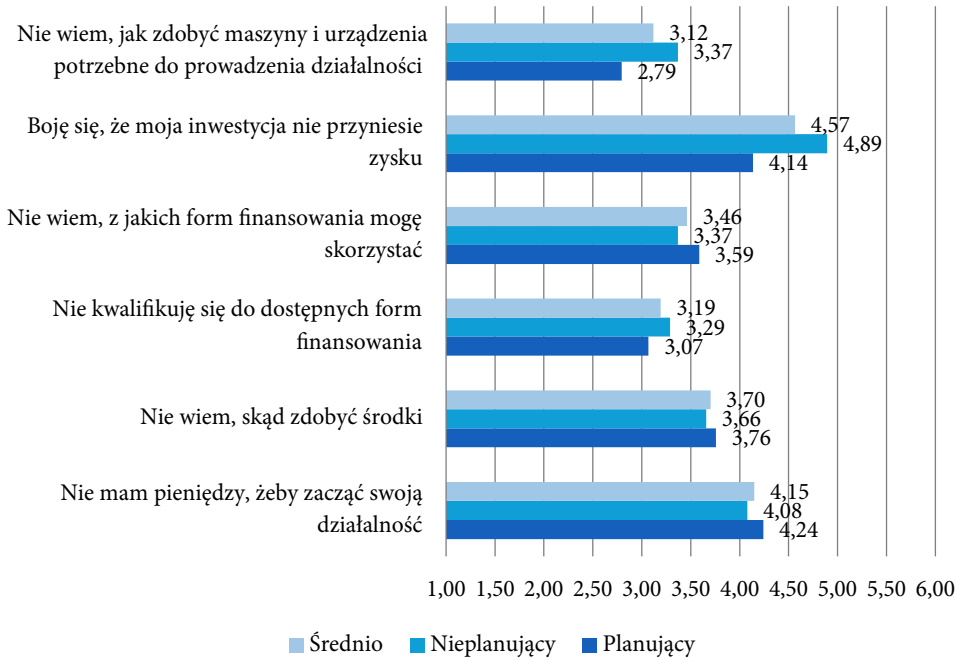
W zakresie zasobów ludzkich 3 na 5 zagadnień zostało ocenionych wyżej przez nieplanujących działalności: obawy o koszty zatrudniania pracowników (P 3,14 vs. N 4,16), o odpowiedzialność za nich (P 3,34 vs. N 3,74) oraz własna wiedza specjalistyczna (P 3,48 vs. N 3,76). Pozostałe zagadnienia stanowiły większy problem dla planujących działalność, ale nie były to znaczące różnice: brak wsparcia ze strony bardziej doświadczonych osób (P 3,86 vs. N 3,79) i brak wiedzy o prowadzeniu firmy (P 3,55 vs. N 3,47). Szczegółowe wyniki przedstawia rys. 6.



Rys. 6. Zasoby ludzkie

Źródło: opracowanie własne.

Trudności związane z finansami i zasobami materialnymi budzą spore obawy, ale dla planujących działalność są to mniej istotne problemy. Znacznie niżej badani ocenili brak wiedzy o źródłach pozyskania maszyn i urządzeń (P 2,79 vs. N 3,37), obawy o brak dostępności finansowania (P 3,07 vs. N 3,29) oraz obawy o brak zysku z inwestycji (P 4,14 vs. N 4,89). Większe obawy planujących działalność niż jej nieplanujących budzą natomiast brak wiedzy o formach finansowania inwestycji (P 3,59 vs. N 3,37), o możliwościach zdobycia środków na inwestycje (P 3,76 vs. N 3,66) oraz brak pieniędzy na rozpoczęcie działalności (P 4,24 vs. N 4,08). Szczegółowe wyniki przedstawia rys. 7.

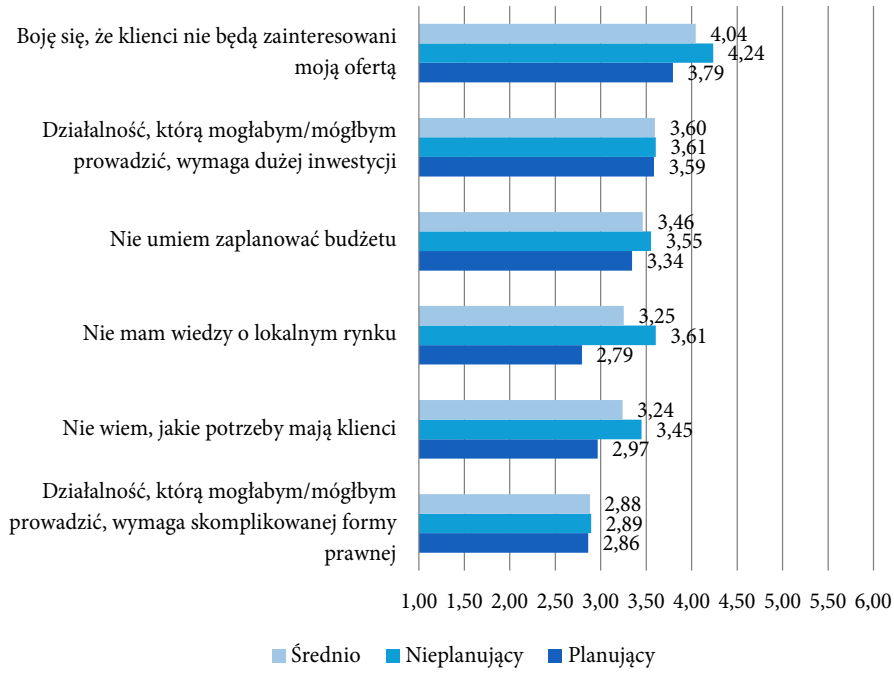


Rys. 7. Finanse i zasoby materialne

Źródło: opracowanie własne.

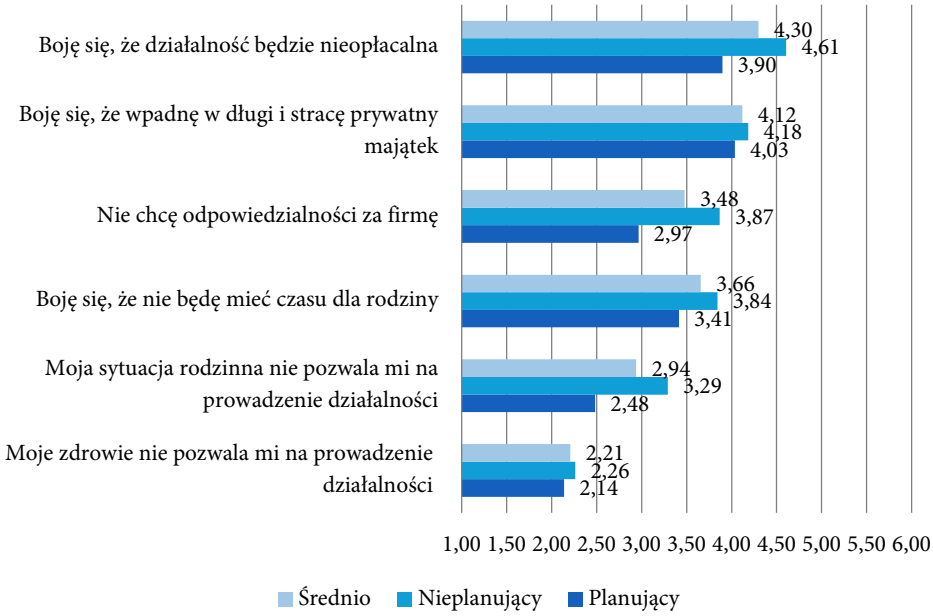
W zakresie pozycji na rynku i otoczenia konkurencyjnego planujący działalność oceniają problemy jako mniejsze w porównaniu z ocenami dokonywanymi przez jej nieplanujących. Największe obawy budzi brak zainteresowania ofertą firmy (P 3,79 vs. N 4,24). Spore rozbieżności w ocenach dotyczą braku wiedzy o lokalnym rynku (P 2,79 vs. N 3,61), o potrzebach klientów (P 2,97 vs. N 3,45) oraz o planowaniu budżetu (P 3,34 vs. N 3,55). Natomiast na podobnym poziomie oceniane są obawy o wysokie nakłady inwestycyjne, relacje między działalnością gospodarczą i zobowiązaniami prywatnymi oraz o skomplikowanie formy prawnej (P 2,86 vs. N 2,89), chociaż forma prawna budzi najmniejsze obawy w tej grupie zagadnień. Szczegółowe wyniki przedstawia rys. 8.

Zdecydowanie najniżej oceniane były przez planujących działalność obawy dotyczące relacji między działalnością gospodarczą i zobowiązaniami prywatnymi. W tej grupie zagadnień planujący działalność oszacowali swoje obawy w każdym pytaniu niżej niż jej nieplanujący. Największe obawy wzbudzają możliwa nieopłacalność działalności (P 3,9 vs. N 4,61) oraz strata prywatnego majątku z powodu długów (P 4,03 vs. N 4,18), odpowiedzialność za firmę (P 2,97 vs. N 3,87) czy możliwy brak czasu dla rodziny (P 3,41 vs. N 3,84). Zdecydowanie niżej zostały ocenione utrudniająca prowadzenie działalności sytuacja rodzinna (P 2,48 vs. N 3,29) oraz zdrowie (P 2,14 vs. N 2,26). Szczegółowe wyniki przedstawia rys. 9.



Rys. 8. Pozycja na rynku i otoczenie konkurencyjne

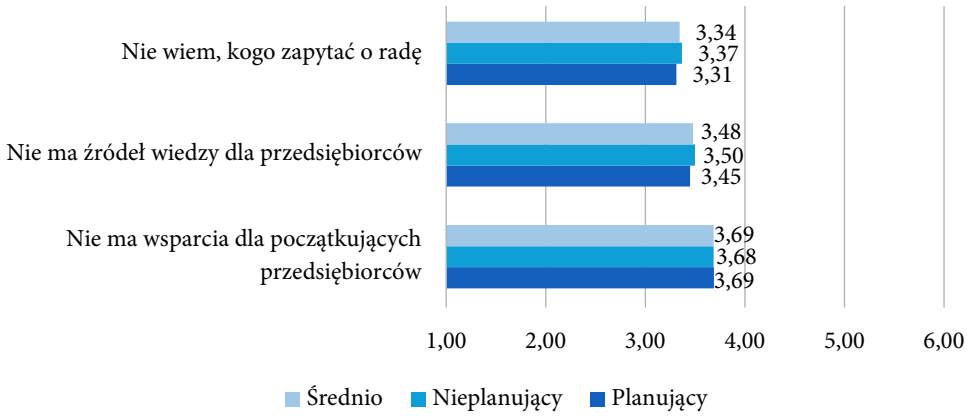
Źródło: opracowanie własne.



Rys. 9. Relacje między działalnością gospodarczą i zobowiązaniami prywatnymi

Źródło: opracowanie własne.

W odniesieniu do obaw o formy i zakres wsparcia przedsiębiorców grupy planujących działalność i nieplanujących działalności były zgodne. W odczuciu badanych brakuje wsparcia dla początkujących przedsiębiorców (P 3,69 vs. N 3,68) i źródeł wiedzy (P 3,45 vs. N 3,50). Badani nie wiedzieli, kogo zapytać o radę (P 3,31 vs. N 3,37). Poziom tych obaw w odniesieniu do 6-stopniowej skali nie jest jednak wysoki. Szczegółowe wyniki przedstawia rys. 10.



Rys. 10. Formy i zakres wsparcia przedsiębiorców

Źródło: opracowanie własne

Tabela 2. Oceny z różnicami istotnymi statystycznie

Lp.	Pytanie	Średnia	Planujący	Nie-planujący	Istotność statystyczna
1	Nie wiem, jakie dokumenty przygotować, żeby założyć firmę	3,52	4,11	3,26	*P-value* = 0,0027
2	Boję się kosztów działalności	4,29	4,25	4,47	*P-value* = 0,0493
3	Boję się kosztów zatrudniania pracowników	3,68	3,21	4,16	*P-value* = 0,0329
4	Nie wiem, jak zdobyć maszyny i urządzenia potrzebne do prowadzenia działalności	3,06	2,86	3,37	*P-value* = 0,0023
5	Nie mam wiedzy o lokalnym rynku	3,23	2,86	3,61	*P-value* = 0,0503
6	Nie chcę odpowiedzialności za firmę	3,45	3,04	3,87	*P-value* = 0,0112

Źródło: opracowanie własne.

Statystycznie istotne różnice między ocenami dokonanymi przez planujących działalność i jej nieplanujących wystąpiły jedynie w sześciu przypadkach. Pla-

nujący działalność większe obawy mają w związku z dokumentami do założenia działalności. W pozostałych pięciu przypadkach to nieplanujący działalności bardziej obawiają się kosztów samej działalności i zatrudnienia pracowników oraz brakuje im wiedzy o źródłach pozyskania maszyn i urządzeń, lokalnym rynku, a także nie chcą ponosić odpowiedzialności za firmę (zob. tab. 2).

Uznanie przez planujących działalność za bardziej problematyczne bądź istotne wielu zagadnień i w rezultacie nadanie im wyższych ocen na skali może wynikać z większej świadomości i głębszego przemyślenia tych zagadnień przez osoby planujące działalność. Co ważne, mimo tych wyższych ocen, osoby te planują rozpoczęcie działalności, czyli zakładają, że poradzą sobie z problemami.

Podsumowanie

W Polsce prywatna przedsiębiorczość stanowi kluczowy sektor gospodarki, jednak istnieją liczne bariery, które mogą utrudniać jej rozwijanie. Badania wykazują, że największymi problemami dla przedsiębiorców są przepisy prawne i biurokracja, a także koszty pracy i brak kwalifikowanej siły roboczej. Niemniej jednak, pomimo tych trudności, istnieje chęć inwestowania i rozwijania biznesu w Polsce, co pokazują statystyki dotyczące uruchamiania nowych firm.

Średnie oceny typów barier wskazują, że planujący działalność największy problem widzą na początku działalności. Większym problemem niż dla nieplanujących działalności są dla nich te aspekty, które dotyczą początków, czyli wyboru działalności i procesu zakładania przedsiębiorstwa. Prowadzenie działalności stanowi największy problem dla obu grup. Rozbieżności w ocenach mogą wynikać z tego, że osoby planujące działalność gospodarczą wydają się bardziej świadome trudności, jakie mogą napotkać, i są bardziej gotowe na wyzwania. Różnice w obawach mogą także odzwierciedlać różne priorytety i poziom wiedzy między tymi dwiema grupami osób.

Największe obawy badani wyrazili wobec braku zarobków, braku spodziewanego zwrotu z inwestycji i podatków. Zaniepokojenie planujących działalność budzą także nagłe zmiany prawa i podatki. Na podstawie danych zebranych w tab. 3 trudno uznać, że są czynniki, które jednoznacznie odróżniają oceny planujących działalność i jej nieplanujących. W obu przypadkach jedno z wyższych wskazań – i najwyższe ogólnie – dotyczy strachu przed brakiem zarobku. Jednak mimo to jedni studenci deklarują chęć uruchomienia działalności, a inni zdecydowanie to wykluczają. Wskazuje to na prawdopodobne działanie innych czynników warunkujących zamiar lub brak zamiaru rozpoczęcia działalności. Możliwe, że świadomość ryzyka sprawia, iż planujący działalność mają w zanadrzu sposoby poradzenia sobie z możliwymi problemami. Kwestia ta wymaga dalszych badań. Świadomość potencjalnych zmian w prawie może skłonić osoby planujące działalność do dokład-

niejszego przygotowania i rozważenia skomplikowanych kwestii prawnych przed rozpoczęciem działalności. Obawa przed podatkami może wpłynąć na dokładniejsze planowanie finansowe i podatkowe przedsięwzięcia. Osoby mające takie obawy mogą szukać sposobów na minimalizowanie podatków i zachowanie większej kontroli nad finansami firmy. Opinie studentów mogą być podstawą korekt planów nauczania, zarówno aby ułatwić start osobom planującym działalność, jak i aby rozwiać obawy i ośmielić osoby deklarujące brak planów przedsiębiorczych. Osoby nieplanujące działalności boją się braku zysku i nieopłacalności inwestycji, co może sugerować, że mogą być bardziej ostrożne i skłonne do unikania ryzyka związanego z prowadzeniem firmy. Obawa przed nieopłacalnością może je skłonić do poszukiwania bardziej stabilnych opcji zawodowych.

Najmniej adekwatne do sytuacji badanych okazały się ograniczenia zdrowotne, rodzinne oraz obawy o skomplikowanie formy prawnej działalności. Ograniczenia zdrowotne i rodzinne są tymi, na które nie mają wpływu studenci oraz wykładowcy. Inne obawy można zminimalizować, np. przez poszerzenie zakresu przekazywanej wiedzy. Szczegółowe zestawienie najwyżej i najniżej ocenianych czynników przedstawia tab. 3.

Tabela 3. Największe i najmniejsze obawy wyrażone przez badanych

Ogółem			
Największe obawy		Najmniejsze obawy	
Treść	Ocena	Treść	Ocena
Boję się, że nie będę zarabiać	4,64	Moje zdrowie nie pozwala mi na prowadzenie działalności	2,19
Boję się, że moja inwestycja nie przyniesie zysku	4,46	Działalność, którą mogłabym/mógłbym prowadzić, wymaga skomplikowanej formy prawnej	2,86
Boję się podatków	4,41	Moja sytuacja rodzinna nie pozwala mi na prowadzenie działalności	2,93
Planujący działalność			
Największe obawy		Najmniejsze obawy	
Treść	Ocena	Treść	Ocena
Boję się, że nie będę zarabiać	4,86	Moje zdrowie nie pozwala mi na prowadzenie działalności	2,18
Boję się nagłych zmian prawa	4,54	Moja sytuacja rodzinna nie pozwala mi na prowadzenie działalności	2,54
Boję się podatków	4,89	Nie mam wiedzy o lokalnym rynku Nie wiem, jak zdobyć maszyny i urządzenia potrzebne do prowadzenia działalności	2,86

Nieplanujący działalności			
Największe obawy		Najmniejsze obawy	
Treść	Ocena	Treść	Ocena
Boję się, że moja inwestycja nie przyniesie zysku	4,89	Moje zdrowie nie pozwala mi na prowadzenie działalności	2,26
Boję się, że działalność będzie nieopłacalna	4,61	Działalność, którą mogłabym/mógłbym prowadzić, wymaga skomplikowanej formy prawnej	2,89
Boję się, że nie będę zarabiać	4,55	Nie wiem, jakie obowiązki ma przedsiębiorca	2,97

Źródło: opracowanie własne.

Sporym problemem wskazanym przez badanych przy wyborze działalności gospodarczej jest brak pomysłu na jej zakres, co nie różni się istotnie w opiniach osób planujących działalność gospodarczej i jej nieplanujących, jednak osoby ją planujące częściej niż te, które jej nie planują, wskazują brak wiedzy zarówno o kosztach inwestycji, jak i o prawnych formach działalności jako większy problem. Zagadnienia związane z procesem zakładania przedsiębiorstwa dla osób planujących działalność gospodarczą stanowiły większe utrudnienie niż dla osób ją wykluczających, dotyczyło to zwłaszcza braku wiedzy o prawach przedsiębiorców, reglamentacji działalności gospodarczej i wymaganych dokumentach. Może to być związane z faktem, że osoby planujące rozpoczęcie działalności gospodarczej zdają sobie sprawę z konieczności zrozumienia procesu otwierania działalności gospodarczej i są bardziej świadome wymagań oraz obowiązków prawnych. Natomiast osoby, które nie planują prowadzenia własnej działalności, mogą nie poświęcać takiej samej uwagi szczegółowym kwestiom związanym z zakładaniem firmy, co może wpływać na ich postrzeganie bardziej ogólnych obaw związanych z biurokracją. Osoby planujące działalność gospodarczą częściej niż osoby jej nieplanujące martwią się o brak zarobków, podatki i zmiany prawa, przy czym obawa przed podatkami wykazywała największą różnicę między grupami. Osoby planujące rozpoczęcie działalności gospodarczej są bardziej zaniepokojone aspektami finansowymi, takimi jak podatki i brak zarobków, a także ewentualnymi zmianami prawodawstwa, co może wynikać z większej wrażliwości na ryzyko związane z prowadzeniem firmy. Osoby nieplanujące działalności bardziej obawiają się kontroli i kosztów, co może być związane z mniejszą znajomością tych aspektów lub mniejszą skłonnością do ryzyka związanego z własnym przedsiębiorstwem. Osoby nieplanujące działalności gospodarczej bardziej obawiają się kosztów zatrudniania pracowników, odpowiedzialności za nich i swojego braku wiedzy specjalistycznej, podczas gdy osoby planujące działalność bardziej martwią się brakiem wsparcia ze strony doświadczonych osób i wiedzy o prowadzeniu firmy. Osoby planujące działalność bar-

dziej obawiają się braku wiedzy o formach finansowania inwestycji i dostępności środków na inwestycje, podczas gdy osoby nieplanujące działalności bardziej martwią się brakiem źródeł pozyskania maszyn i urządzeń, brakiem dostępu do finansowania oraz brakiem potencjalnych zysków z inwestycji. To sugeruje, że przyszli przedsiębiorcy są bardziej zainteresowani rozważeniem różnych opcji finansowania i zdobywaniem środków na rozpoczęcie działalności, podczas gdy osoby nieplanujące działalności bardziej skupiają się na ogólnych trudnościach finansowych. Osoby planujące działalność są mniej zaniepokojone problemami związanymi z pozycją na rynku i konkurencyjnością niż osoby nieplanujące prowadzenia własnej działalności. Największe obawy to brak zainteresowania ofertą firmy. Zarówno osoby planujące działalność, jak i jej nieplanujące wyrażają podobne obawy dotyczące braku wsparcia dla początkujących przedsiębiorców i trudności w znalezieniu źródeł wiedzy, jednak te obawy nie są silnie akcentowane. Świadczy to o potrzebie poprawy dostępności i jasności źródeł informacji i wsparcia dla przyszłych przedsiębiorców.

Porównując bariery i trudności zgłaszane przez przedsiębiorców zarówno w raportach, jak i badaniach akademickich z barierami wskazywanymi przez badanych studentów ANS AS w Wałbrzychu, można zauważyć, że brak pomysłu na rodzaj działalności wymieniany jest jako jedna z głównych trudności. Wskazywali na nią zarówno studenci planujący rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej, jak i tego nieplanujący. Jako istotne bariery przedsiębiorcy i studenci wskazywali także wysokie koszty inwestycji, działalności i pracy oraz biurokrację i konieczność nadążania za przepisami prawa. Obie grupy podkreślały potrzebę zdobywania wiedzy i wsparcia w zakresie prowadzenia biznesu, zarządzania finansami i inwestycji. To sugeruje, że istnieje ogólna potrzeba edukacji i wsparcia dla obecnych i przyszłych przedsiębiorców. Studenci częściej niż przedsiębiorcy obawiają się ryzyka związanego z prowadzeniem firmy i wyrażają obawy związane z brakiem zainteresowania klientów i konkurencją na rynku. Przedsiębiorcy są bardziej pewni siebie w zakresie konkurencji i mają wiedzę o lokalnym rynku, ale wyrażają większe obawy dotyczące przepisów prawnych i nieuczciwej konkurencji niż badani studenci.

Ograniczenia i dalsze badania

Respondenci zostali podzieleni na dwie grupy na podstawie deklaracji tego, czy planują, czy wykluczają rozpoczęcie działalności. Być może istotne mogłyby okazać się inne czynniki, takie jak płeć lub kontakty z przedsiębiorcami, np. w rodzinie. Wpływ płci i doświadczenia przedsiębiorczości rodzinnej na intencje przedsiębiorcze został potwierdzony wieloma badaniami[38]. Kontekst przedsię-

[38] E. Gano, T. Łuczka, *Determinanty intencji przedsiębiorczych studentów*…, s. 31–44.

biorczości w rodzinie lub wśród znajomych mógłby zostać rozwinięty w kolejnych badaniach, np. o pytania dotyczące kontynuowania działalności w znanej branży lub wpływu na podejmowanie działalności w innych branżach. Istotna może okazać się ocena doświadczeń z przedsiębiorczością – to, czy wśród rodziny lub znajomych posiadających własny biznes dominują sukcesy czy porażki. Różnice w ocenach tylko 6 z 44 stwierdzeń okazały się istotne statystycznie. Powodem mogła być zbyt mała grupa badanych, co dodatkowo utrudniało wyodrębnienie grup demograficznych. Być może w celu zwiększenia istotności statystycznej należałoby objąć badaniami także studentów z innych uczelni oraz uzupełnić metryczkę kwestionariusza o zmienne, takie jak miejsce zamieszkania (miasto, wieś) lub kierunek studiów.

Badane stwierdzenia koncentrowały się na negatywnych aspektach i problemach związanych z prowadzeniem działalności. Uzupełnienie pytań o pozytywne aspekty mogłoby umożliwić wskazanie istotnych różnic w punktach widzenia osób planujących własną działalność i jej nieplanujących.

Wnioski

Różnice występujące w opiniach planujących prowadzenie swojego biznesu i tego nieplanujących mogłyby wskazać, które bariery są istotnymi powodami braku zamiaru prowadzenia własnej działalności gospodarczej. Na podstawie wyników niniejszego badania nie można jednak jednoznacznie wskazać, że istnieją czynniki determinujące lub wykluczające chęć podejmowania działalności gospodarczej przez studentów ANS AS w Wałbrzychu. Te same czynniki, np. obawy o brak zarobku, wskazywane były jako budzące duże obawy przez obie grupy badanych. Jednocześnie obie grupy jako najmniej istotne ograniczenia wskazały sytuację zdrowotną i rodzinną. Chociaż obie grupy respondentów wskazały te same kwestie jako źródło obaw i podobnie je sklasyfikowały na skali spodziewanych trudności, to jednak osoby planujące działalność gospodarczą nie postrzegały ich jako poważnych przeszkód. Istotne statystycznie różnice wystąpiły tylko w sześciu przypadkach, więc przyczyna braku zainteresowania może być związana z innymi zmiennymi, nieujętymi w niniejszym badaniu, np. osobowością lub cechami psychicznymi.

Jednocześnie, mimo braku wyjaśnienia powodów podejmowania lub wykluczania działalności gospodarczej, zidentyfikowane obawy studentów mogą być wskazówką dla prowadzących zajęcia z takich przedmiotów, jak „przedsiębiorczość" czy „podstawy działalności gospodarczej" dotyczącą dostosowania programu nauczania i przekazywanych na zajęciach treści, aby obie grupy studentów uzyskały z nich największe korzyści.

Bez względu na plany dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej dużym problemem dla badanych jest brak pomysłu na jej zakres. Jest to kwestia, która nie różni się znacząco między grupami i może być kluczowym obszarem do rozważenia w programach edukacyjnych. Mogłoby to pomóc studentom rozwijać kreatywne podejście do biznesu, tym bardziej że w innych badaniach i raportach ten problem zgłaszają także aktywni przedsiębiorcy.

Osoby planujące własny biznes wyrażają obawy związane z wiedzą o kosztach inwestycji i formach prawnych działalności. To podkreśla znaczenie edukacji przedsiębiorczej, która może dostarczyć niezbędnych narzędzi i informacji, aby pomóc przyszłym przedsiębiorcom poczuć się pewniej. Studenci planujący działalność martwią się aspektami finansowymi, takimi jak podatki i brak zarobków, podczas gdy osoby nieplanujące działalności obawiają się kontroli i kosztów. Zarówno osoby planujące działalność, jak i jej nieplanujące wyrażają obawy dotyczące braku wsparcia dla początkujących przedsiębiorców. Uzyskane rezultaty wskazują na zasadność dostosowania programów edukacyjnych, co mogłoby pomóc studentom w niwelowaniu ich obaw.

Samo prowadzenie badań i gromadzenie danych do późniejszych porównań także może okazać się istotne. Badania nad uwarunkowaniami przedsiębiorczości indywidualnej, związanej z działalnością prowadzoną na własny rachunek, samozatrudnieniem, mikroprzedsiębiorcami i małymi przedsiębiorcami, mają duże znaczenie z punktu widzenia tworzenia rozwiązań ożywiających tego typu aktywność gospodarczą[39].

Bibliografia

Dmowski Z., Gostomski E., Śledź L., *Małe i średnie firmy we Wspólnocie Europejskiej i możliwości ich współpracy z Polską*, [w:] *Prace i materiały Instytutu Gospodarki Światowej*, nr 60, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 1992, s. 5–30.

Gano E., Łuczka T., *Determinanty intencji przedsiębiorczych studentów*, „Przedsiębiorczość – Edukacja. Entrepreneurship – Education" 2020, t. 16, nr 1, s. 31–44, DOI: 10.24917/20833296.161.3.

Kamińska W., *Pozarolnicza indywidualna działalność gospodarcza w Polsce w latach 1988–2003*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2006.

Klimczuk-Kochańska M., *Bariery rozwoju przedsiębiorczości akademickiej na przykładzie podlaskich uczelni*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie. Seria: Ekonomia" 2011, vol. 3, s. 73–97.

[39] I. Lichniak, *Wstęp*, [w:] I. Lichniak (red.), *Determinanty rozwoju przedsiębiorczości w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2011, s. 7.

Kobus-Ostrowska D., *Identyfikator barier rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw oraz sposoby ich przezwyciężania*, „Gospodarka w Teorii i Praktyce" 2003, nr 2 (13), s. 43–52.

Kuźmicki M., *Instytucjonalno-systemowe bariery rozwoju przedsiębiorstw gastronomicznych i noclegowych w województwie lubelskim*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H – Oeconomia" 2015, vol. 49, nr 1, s. 53–61.

Lichniak I., *Wstęp*, [w:] I. Lichniak (red.), *Determinanty rozwoju przedsiębiorczości w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2011, s. 5–7.

Makieła Z.J., *Przedsiębiorczość i innowacje – wprowadzenie*, [w:] Z.J. Makieła, M. Stuss (red.), *Przedsiębiorczość i zarządzanie innowacjami. Wiedza, technologia, konkurencja, przedsiębiorstwo*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 15–43.

Piątkowski W., *Bariery rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw*, [w:] K. Piech (red.), *Przemiany i perspektywy polityki gospodarczej. Konferencja naukowa młodych pracowników nauki i studentów*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2001, s. 146–158.

Rzepka A., Bojar E., Olesinski Z., *Analiza sposobów ograniczania barier determinujących rozwój małej firmy produkcyjnej*, „Modern Management Review" 2018, vol. XXIII, no. 25 (1/2018), s. 141–155.

Starczewska-Krzysztoszek M., *Bariery rozwoju małych przedsiębiorstw w Polsce*, „Infos – Zagadnienia Społeczno-Gospodarcze. Biuro Analiz Sejmowych" 2008, nr 2, s. 1–4.

Suchodolski M., *Bariery rozwoju przedsiębiorczości lokalnej w powiecie krośnieńskim i brzozowskim*, „Przedsiębiorczość – Edukacja. Entrepreneurship – Education" 2019, t. 15, nr 1, s. 205–213, DOI: 10.24917/3296.151.15.

Sułkowski Ł., *Bariery rozwoju przedsiębiorstw rodzinnych*, [w:] H. Bieniok (red.), *Przedsiębiorczość, konkurencyjność oraz kondycja małych i średnich przedsiębiorstw w obliczu integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2003, s. 443–449.

Akty prawne

Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. nr 41, poz. 324 ze zm.).

Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. nr 101, poz. 1178 ze zm.).

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. nr 173, poz. 1807 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 221 ze zm.).

Źródła internetowe

Bank Danych Lokalnych, https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica (2.08.2023).

Bank Danych Lokalnych, *Instytucje otoczenia biznesu na 10 tys. podmiotów gospodarki narodowej*, https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica (2.08.2023).

Bariery prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, Maison & Partners, Warszawa 2023, https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2023/03/MP_Bariery-prowadzenia-dzialalnosci-gospodarczej-w-Polsce_2023.pdf (2.08.2023).

Bariery prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce – stałe problemy bez zmian, https://zpp.net.pl/bariery-prowadzenia-dzialalnosci-gospodarczej-w-polsce-stale-problemy-bez-zmian/ (2.08.2023).

Bariery w biznesie. Edycja 2023. Wyniki badania International Business Report prowadzonego przez Grant Thornton, Warszawa 2023, https://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2023/01/Bariery-w-biznesie-badanie-Grant-Thornton-2023.pdf (2.08.2023).

Miesięczny Indeks Koniunktury. Lipiec 2023, https://mik.pie.net.pl/ (2.08.2023).

Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, *Raport „Przedsiębiorczość w Polsce" 2017*, https://www.mpit.gov.pl/strony/zadania/analiza-i-ocena-polskiej-gospodarki/przedsiebiorczosc (2.08.2023).

Powiatowy Urząd Pracy w Wałbrzychu – rynek pracy, https://walbrzych.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy (2.08.2023).

Raport o stanie gminy Wałbrzych za rok 2022, Urząd Miejski w Wałbrzychu, maj 2023, https://bip.um.walbrzych.pl/attachments/download/43863 (2.08.2023).

Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2022, https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/Raport-o-stanie-sektora-maych-i-rednich-przedsibiorstw_13_10_2022.pdf (2.08.2023).

Rejestracje i upadłości przedsiębiorstw w 1 kwartale 2023 roku, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiebiorstwa-niefinansowe/rejestracje-i-upadlosci-przedsiebiorstw-w-1-kwartale-2023-roku,29,17.html (2.08.2023).

Tarnawa A. (red.), *Raport z badania przedsiębiorczości. Global Entrepreneurship Monitor. Polska 2022*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2022, https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/Raport-GEM-Polska-2022.pdf (2.08.2023).

Wałbrzych – dane demograficzne, https://www.polskawliczbach.pl/Walbrzych#dane-demograficzne (2.08.2023).

Streszczenie: *W rozdziale podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, jakie aspekty działalności gospodarczej budzą największe i najmniejsze obawy wałbrzyskich studentów oraz czy można wyróżnić czynniki jednoznacznie determinujące chęć lub wykluczenie podjęcia własnej działalności gospodarczej. Celem badania jest próba zdiagnozowania czynników wpływających na taką postawę młodych wałbrzyszan. W części teoretycznej przedstawiono ocenę warunków inicjowania i prowadzenia działalności gospodarczej w świetle raportów i badań. W części empirycznej przedstawiono wyniki badań własnych, przeprowadzonych za pomocą ankiety na grupie 68 osób, dotyczących intencji przedsiębiorczych, barier i czynników rozwoju postaw przedsiębiorczych wśród studentów ANS AS. Pytania dotyczyły opinii studentów na temat rozpoczynania działalności gospodarczej oraz barier i czynników wpływających na podejmowanie działalności gospodarczej. Identyczne czynniki, takie jak obawy o brak zarobku, budziły duże zaniepokojenie wśród studentów zarówno planujących działalność gospodarczą, jak i jej nieplanujących. Podobnie obie grupy wspólnie określiły sytuację zdrowotną i rodzinną jako najmniej istotne ograniczenia. Mimo że te czynniki były rozpoznawane przez obie grupy i klasyfikowane na podobnym poziomie trudności, niemal 56% badanych studentów nie planuje uruchamiać swojego biznesu. Wartość badania polega na identyfikacji i oszacowaniu wpływu poszczególnych barier na rozwój przedsiębiorczości, zdiagnozowaniu studentów z terenu Wałbrzycha oraz uwzględnieniu sytuacji gospodarczej po pandemii. Wyniki mogą być pomocne przy dostosowaniu zakresu nauczania przedmiotów związanych z przedsiębiorczością na poziomie studiów oraz mogą służyć jako punkt wyjścia do dalszych badań w zakresie rozwoju przedsiębiorczości na terenie Wałbrzycha i Polski.*

Słowa kluczowe: przedsiębiorczość, działalność gospodarcza, ograniczenia podejmowania działalności gospodarczej, postawy studentów, Wałbrzych

Entrepreneurship and Business Barriers in the Opinions of the Angelus Silesius University of Applied Science's Students

Abstract: *The chapter attempts to answer the question: what aspects of business activity arouse the greatest and the least concern among Wałbrzych students and whether one can distinguish factors that clearly determine the willingness or exclusion of starting one's own business. Identical factors, such as concerns about lack of income, were of great concern to both planning and non-planning students. The aim of the conducted research was to diagnose the factors influencing this attitude of young inhabitants of Wałbrzych. The theoretical part presents an assessment of the conditions for initiating and conducting business activity in the light of reports and surveys. The empirical part presents the results of own research, conducted by means of a questionnaire on a group of 68 students, concerning entrepreneurial intentions, barriers and factors for the development of entrepreneurial attitudes among the Angelus Silesius University of Applied Science's students. The questions focused on students' opinions on starting a business and on barriers and factors influencing entrepreneurship. Similarly, both groups jointly identified health and family situation as the least important constraints. Although these factors were recognized by both groups and ranked at similar levels of difficulty, almost 56% of the students*

surveyed do not plan to launch their business. The value of the study lies in the identification and estimation of the influence of individual barriers on the development of entrepreneurship, the diagnosis of students from the Walbrzych area and the consideration of the post-pandemic economic situation. The results may be helpful in adjusting the scope of teaching subjects related to entrepreneurship at the university level and may serve as a starting point for further research on entrepreneurship development in the Wałbrzych area and Poland.

Keywords: entrepreneurship, economic activity, constraints to entrepreneurial activity, students' attitudes, Wałbrzych

ISBN 978-83-63839-86-4