

**ROZPRAWY NAUKOWE I ZAWODOWE
PAŃSTWOWEJ WYŻSZEJ SZKOŁY ZAWODOWEJ
W ELBLĄGU**

Zeszyt 24



Elbląg 2017

**PRZEWODNICZĄCY KOMITETU REDAKCYJNEGO WYDAWNICTWA
PWSZ W ELBLĄGU**

dr hab. inż. Jerzy Łabanowski

REDAKTOR NAUKOWY

dr Krzysztof Sidorkiewicz

REDAKCJA, KOREKTA I SKŁAD

Wydawnictwo Techniczno-Naukowe JAS

e-mail: jagoda.szczerkowska@gmail.com

PROJEKT OKŁADKI

Marek Lisewski

WYDANO ZA ZGODĄ REKTORA PWSZ W ELBLĄGU

© Copyright by Wydawnictwo PWSZ w Elblągu

ISSN 1895-8117

Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu

82-300 Elbląg, ul. Wojska Polskiego 1, tel. 55 629 05 55

Wydanie I. Nakład 120 egz., format B5.

SPIS TREŚCI

Część I. EKONOMIA

Henryk Gawroński	Warunki kształtowania obszarów metropolitalnych w Polsce	7
Bartosz Kalisz	Wybrane elementy ekonomii współdzielenia na przykładzie platformy internetowej wymiennik.org.....	27

Część II. PRAWO

Agnieszka Skóra	Wnoszenie i rozpatrywanie skarg, wniosków i petycji oraz informowanie organów administracji w systemie prawnym Chińskiej Republiki Ludowej (<i>xinfang</i>)	45
Grażyna Cern	Umowy spółek komunalnych na tle prawa dostępu do informacji publicznej	57
Andrzej Majewski	Korzystanie z Lasów Państwowych przez osoby niepełnosprawne.....	75

Część III. SPRAWY SPOŁECZNE

Marta Aniśkiewicz Katarzyna Olszewska	Piąty poziom kształcenia w Polskiej Ramie Kwalifikacji	97
Irena Sorokosz	Cechy wolontariusza oraz motywy podejmowania działań na rzecz innych w ocenie studentów	109

Część I

EKONOMIA

Henryk Gawroński

WARUNKI KSZTAŁTOWANIA OBSZARÓW METROPOLITALNYCH W POLSCE

Duże systemy zurbanizowanej przestrzeni, które są obecnie zarządzane przez szereg rozproszonych centrów decyzyjnych, utraciły zdolność do przełamywania barier dla dalszego rozwoju. Nastąpiła konieczność identyfikacji relacji funkcjonalnych zachodzących pomiędzy wyodrębnionymi jednostkami terytorialnymi i wyznaczenia spójnych dla wszystkich jednostek celów oraz tworzenia warunków do ich osiągania. Celem artykułu jest identyfikacja, analiza i ocena warunków kształtowania obszarów metropolitalnych w Polsce w kontekście tendencji procesów globalizacyjnych i urbanizacyjnych na świecie. Wśród problemów kształtowania się obszarów metropolitalnych wskazano na delimitację ich granic, funkcjonalny i sieciowy charakter, rozproszoną urbanizację, konieczność zachowania ładu przestrzennego, kumulację kapitału i problemów społecznych oraz słabość systemu planowania przestrzennego i statystyki publicznej.

Wprowadzenie

W literaturze podejmującej zagadnienie zarządzania w obszarach metropolitalnych podkreśla się, że duże systemy zurbanizowanej przestrzeni, które są obecnie zarządzane przez szereg rozproszonych centrów decyzyjnych, utraciły zdolność do przełamywania barier dla dalszego rozwoju. Temat ten jest też coraz częściej podejmowany na forum dyskusji publicznej przez urbanistów, administratywistów, polityków, władze publiczne różnych szczebli oraz działaczy organizacji pozarządowych. Można więc postawić tezę, że w warunkach rosnącej złożoności procesów zachodzących w obrębie zurbanizowanych przestrzeni istniejące systemy zarządzania stały się niewydolne. Z tego względu niezbędna jest umiejętność precyzyjnej identyfikacji relacji funkcjonalnych zachodzących pomiędzy wyodrębnionymi administracyjnie jednostkami terytorialnymi, która to umiejętność pozwoliłaby wyznaczyć spójne dla wszystkich jednostek cele i stworzyć warunki do ich osiągania.

Celem niniejszego artykułu jest identyfikacja, analiza i ocena warunków kształtowania obszarów metropolitalnych w Polsce w kontekście tendencji procesów globalizacyjnych i urbanizacyjnych na świecie. Wśród problemów kształtowania się obszarów metropolitalnych wskazano na delimitację ich granic, funkcjonalny i sieciowy charakter, rozproszoną urbanizację, konieczność zachowania ładu przestrzennego, kumulację kapitału i problemów społecznych oraz słabość systemu planowania przestrzennego i statystyki publicznej. W pracy dokonano analizy literatury przedmiotu oraz źródeł prawa i na tej podstawie sformułowano wnioski i rekomendacje.

1. Delimitacja metropolii i obszarów metropolitalnych

Słowo „metropolia” pochodzi od greckiego *metropolis*, co oznacza miasto-państwo, które założyło kolonie. Powstało z połączenia dwóch słów: *meter* – matka i *polis* – miasto¹. W kościele metropolią jest prowincja kościelna obejmująca kilka diecezji pod zwierzchnością arcybiskupa – metropolity². Z definicji tych wynika, że metropolia jest ośrodkiem dominującym nad otaczającym ją regionem. Jest to więc miasto będące silnym ośrodkiem oddziałującym na region, którego jest stolicą. Z metropolią utożsamia się pojęcie obszaru metropolitalnego, który ogólnie definiuje się jako ośrodek centralny, ze znaczną koncentracją ludności, kapitału wytwórczego tworzącego miejsca pracy i funkcji metropolitalnych, takich jak urzędy administracji, sądownictwa, nauki i szkolnictwa wyższego, organizacji międzynarodowych, będący jednocześnie dużym węzłem komunikacyjnym. Według Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD, *Organisation for Economic Cooperation and Development*) obszary metropolitalne to duże skupiska ludności i aktywności gospodarczej, które tworzą funkcjonalne układy gospodarcze, obejmujące zazwyczaj swoim zasięgiem kilka lokalnych jednostek terytorialnych z lokalnymi władzami.

Jak zauważa Hubert Izdebski, metropolia (obszar metropolitalny) stanowi organiczne zgrupowanie jednostek lokalnych łącznie stanowiących węzeł różnorodnych sieci światowych lub kontynentalnych (transportowych, naukowych, gospodarczych itp.) w odróżnieniu od aglomeracji, która jest zgrupowaniem mechanicznym, nastawionym na rozwiązanie określonego problemu czy grupy zbliżonych problemów (transport zbiorowy, zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, gospodarka odpadami itp.)³.

Proces metropolizacji przestrzeni nie może być utożsamiany wprost z procesem urbanizacji. Metropolizacja to proces przekształcania się miasta rdzeniowego w rozprzestrzeniające się metropolie. Obszary metropolitalne charakteryzują się trzema cechami⁴:

- obecnością osób, które nie są ich mieszkańcami (mieszkańcy tymczasowi, osoby odwiedzające ten obszar w ciągu jednego dnia, w tym osoby dojeżdżające do pracy oraz osoby będące w podróży, przejeżdżające przez metropolię), obok stałych mieszkańców. Ich przebywanie tu ma poważne konsekwencje dla działań władzy, finansów metropolitalnych i demokracji lokalnej;
- obecnością enklaw eksterytorialnych – dotyczy to sytuacji pionowego lub zewnętrznego podejmowania decyzji przez podmioty lub decydentów, którzy

¹ *Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, PWN, Warszawa 2003, s. 618.

² W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Świat Książki, Warszawa 2000, s. 326.

³ H. Izdebski, *Dwadzieścia lat samorządu terytorialnego – potrzeba rozwiązania problemu metropolii*, [w:] *Metropolie – wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, red. A. Lutrzykowski, R. Gawłowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 16.

⁴ J. Danielewicz, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi wobec globalnych procesów urbanizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 73-74.

w dużej mierze znajdują się poza jurysdykcją władz lokalnych [międzynarodowe korporacje, Unia Europejska (UE), rządy centralny i regionalne], podczas gdy efekty tych decyzji wchodzą w zakres kompetencji władz obszarów metropolitalnych;

- trudnością w koordynowaniu nadzwyczajnych działań i projektów realizowanych na podstawie szczególnych przepisów (wielkie imprezy i działania podjęte przez innych administratorów, np. organizacja dużych imprez sportowych rangi mistrzostw Europy), ze zwykłą działalnością publiczną, co wywołuje konflikty, które tylko z pozoru wydają się biurokratyczne, natomiast w istocie są polityczne i gospodarcze.

Wielu autorów metropole definiuje jako miasta, które potrafiły stworzyć odpowiednie dla rozwoju sektora informacyjnego środowisko innowacyjne, będące wypadkową relacji gospodarczych, technologicznych, instytucjonalnych i społecznych. Trzeba też rozróżnić obszary miejskie od obszarów metropolitalnych. Obszarem miejskim (*urban area*) określa się przestrzeń charakteryzującą się ciągłym rozwojem miejskim. Przestrzeń ta staje się konurbacją, jeśli dwa lub więcej obszarów miejskich rośnie wspólnie⁵.

Metropolie różnią się między sobą liczbą funkcji, poziomem ich wykształcenia, rangą i zasięgiem przestrzennym. Funkcje metropolitalne powinny być zaliczane do opartych na wiedzy i postępie technologicznym sektorów gospodarki narodowej, wynikać ze świadczenia usług najwyższego rzędu, wykraczać w swoim znaczeniu i zasięgu ponad region, wskazywać na powiązania z innymi metropoliami. Klasyfikując metropolie na podstawie kryterium zasięgu przestrzennego i znaczenia funkcji, wyróżnia się metropolie globalne, ponadnarodowe i krajowe. Wyznacznikami metropolii są najczęściej: kryterium statystyczne, odnoszące się do liczby ludności i natężenia dojazdów do pracy, uzupełnione o kryteria doskonałości usług, instytucji, wyposażenia, potencjału innowacyjnego (technicznego, ekonomicznego, społecznego, politycznego, kulturalnego), a także wyjątkowości i specyfiki miejsca⁶.

Uwzględniając warunki krajowe, metropolie powinny liczebnością populacji przekraczać 0,5 mln mieszkańców, posiadać znaczny potencjał ekonomiczny i innowacyjny, charakteryzować się silnie rozwiniętym sektorem usług wyższego rzędu, realizować funkcje metropolitalne, tworzyć wielofunkcyjny węzeł w sieci powiązań organizacyjnych i komunikacyjnych, odznaczać się dostępnością również w skali międzynarodowej i stymulować rozwój sieciowego modelu gospodarki i zarządzania. Funkcjonująca od 1990 r. Unia Metropolii Polskich, działająca na rzecz włączenia w sieć metropolii UE największych miast kraju, definiuje metropolię jako kompleks osiedleńczy miast lub miasta wiedzy,

⁵ J. Danielewicz, *Zarządzanie obszarami...*, op. cit., s. 74.

⁶ M. Wójcik, P. Tobiasz-Lis, *Funkcjonalne i społeczne problemy integracji metropolitalnej. Przykład łódzkiego obszaru metropolitalnego*, „Acta Universitatis Lodzensis, Folia Oeconomica” 2010, nr 245, s. 107-108.

w którym żyje ponad 500 tys. mieszkańców, a uczy się ponad 50 tys. studentów, stanowiący europejski (ponadnarodowy) węzeł transportowy⁷.

Przy delimitacji obszarów metropolitalnych można wskazać na ogólne zasady⁸:

- znaczenie miasta rośnie do pewnego stopnia wraz z jego wielkością, wg liczby ludności;
- zasięg oddziaływania miasta rośnie wraz z jego wielkością;
- siła oddziaływania miasta maleje wraz ze wzrostem odległości od jego centrum;
- granice administracyjne jednostek wyższego rzędu według klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS, *Nomenclature des Unités territoriales statistiques*) warunkują zasięg obszarów metropolitalnych.

Metropolizacja jest procesem podejmowania przez duże miasta funkcji kierowniczych w skali ponadnarodowej w sferze gospodarczej i politycznej oraz funkcji wzorotwórczych w kulturze. W metropoliach, w odróżnieniu od miast epoki przemysłowej, nie produkuje się już w zasadzie towarów, ale świadczy usługi i wytwarza informacje. To tu znajdują się siedziby wielkich korporacji i stąd płyną dyspozycje do zdelokalizowanych ośrodków produkcyjnych. Tu działają banki obsługujące te korporacje, kancelarie prawnicze, doradczce oraz firmy zajmujące się marketingiem i reklamą. Metropolie są także siedzibą środków masowego przekazu o zasięgu krajowym i międzynarodowym, miejscem luksusowej konsumpcji mieszkańców, gości, interesantów i turystów. W wyniku tych procesów następuje silna segmentacja rynku pracy, podział na wysoko wykwalifikowanych, osiągających wysokie zarobki specjalistów, i mało zarabiających, zagrożonych bezrobociem pracowników usług niskiej jakości. Wysoko wykwalifikowani specjaliści tworzą zaś nową klasę społeczną – tzw. klasę metropolitalną, która funkcjonuje przemiennie w skali ponadnarodowej, w sieci wzajemnie powiązanych metropolii. Metropolie funkcjonują w układach sieciowych, są powiązane silniej ze sobą niż z otaczającym je zapleczem. Ich otoczenie ulega peryferyzacji, zachowując jedynie pewne znaczenie jako rezerwuar siły roboczej oraz punktowo – miejsce zamieszkania i rekreacji dla zamożnych mieszkańców. W rezultacie obserwuje się polaryzację na centrum metropolii i jej otoczenie – bliższe i dalsze peryferie. We wszystkich krajach europejskich istnieje tendencja do powiększania się różnic między centrami i peryferiami⁹.

⁷ A. Noworól, A. Hołuj, *Spółeczno-ekonomiczne przemiany w strefie podmiejskiej miast. Studium przypadku Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego*, CeDeWu, Warszawa 2016, s. 31.

⁸ M. Smętkowski, G. Gorzelak, M. Kozak, A. Olechnicka, A. Płoszaj, K. Wojnar, *Europejskie metropolie i ich regiony. Od krajobrazu gospodarczego do sieci metropolii*, EUROREG, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 65-66.

⁹ B. Jałowicki, *Polskie miasta w procesie metropolizacji*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 19, s. 5.

2. Sieciowy charakter polskich obszarów metropolitalnych

Obserwowane nieodwracalne tendencje rozwoju terytorialnego w układzie rdzeni metropolitalnych i powiązanych z nimi obszarami metropolitalnymi stanowią podstawę do promowania policentrycznego rozwoju sieci miast zarówno w dokumentach strategicznych UE, jak i krajowych. We wszystkich dokumentach strategicznych podkreśla się zależność silnej pozycji Europy na świecie i Polski w Europie od wytworzenia sieci globalnych miast i powiązanych ze sobą regionów metropolitalnych oraz zapewnienia ich interesariuszom szeroko rozumianej dostępności.

Idea trwałego i zrównoważonego rozwoju regionów wymusza potrzebę zbiorowej koordynacji i kontrolowanego wsparcia spójności jednostek terytorialnych. Wynika to wprost z Traktatu Konstytucyjnego UE i Traktatu o funkcjonowaniu UE¹⁰. Wsparcie to jest realizowane w oparciu o cele horyzontalne UE, którymi w perspektywie finansowej 2014-2020 są trzy, wzajemnie wzmacniające się priorytety¹¹:

- wzrost inteligentny, czyli rozwój oparty na wiedzy i innowacjach;
- wzrost zrównoważony, czyli transformacja w kierunku gospodarki niskoemisyjnej;
- wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, czyli wspieranie wzrostu zatrudnienia oraz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

W dokumentach krajowych odniesienie do obszarów metropolitalnych odnajdujemy w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdzie obszar funkcjonalny jest zdefiniowany jako „obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych, stanowiący zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi jednolitymi celami rozwoju, oraz miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego, jako typ obszaru funkcjonalnego obejmującego miasto będące siedzibą władz samorządu województwa lub wojewody oraz jego bezpośrednie otoczenie powiązane z nim funkcjonalnie”¹².

W dokumencie *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030)* przyjęto, że obszar metropolitalny to obszar wielkiego miasta oraz

¹⁰ Zgodnie z art. 3 Traktatu o UE „Unia wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi”, Dz.U. UE PL nr 30.3.2010, c 83/17. W Traktacie o funkcjonowaniu UE, spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej dot. tytuł XVIII, art. 174-178, Dz.U. UE PL nr 30.3.2010, c 83/127. w art. 174 jest zapis: „W celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. W szczególności Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju regionów oraz zaoferowania regionów najmniej uprzywilejowanych [...]”.

¹¹ Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komisja Europejska, Bruksela 2010.

¹² Art. 2. pkt 6a i 6b ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. 2016, poz. 778 z późn. zm. (dalej: pzp).

powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia jako zwarty obszar charakteryzujący się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi, jednolitymi celami rozwoju¹³. W dokumencie tym wyróżniono kilka typów miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF) jako układów osadniczych ciągłych przestrzennie, złożonych z odrębnych administracyjnie jednostek i obejmujących zwarty obszar miejski, powiązaną z nim funkcjonalnie strefę zurbanizowaną oraz ośrodki bliskiego sąsiedztwa. Są to obszary zurbanizowane o największej gęstości zaludnienia i najważniejszych funkcjach w systemie osadniczym kraju. Administracyjnie obszary te mogą obejmować zarówno gminy miejskie, wiejskie, jak i miejsko-wiejskie. Wyróżnia się:

- MOF ośrodków wojewódzkich, w tym metropolitalnych – wszystkie miasta wojewódzkie mają obowiązek opracowania dla swoich obszarów funkcjonalnych dwóch dokumentów: strategii rozwoju aglomeracji i planu zagospodarowania przestrzennego;
- MOF ośrodków regionalnych, czyli niebędących miastem wojewódzkim, ale ważnych dla regionu – zasady ich wyznaczania są takie same jak w przypadku wojewódzkich, ale nie muszą one, choć mogą, opracowywać strategii i planów zagospodarowania przestrzennego;
- MOF ośrodków subregionalnych (50-100 tys. mieszkańców).

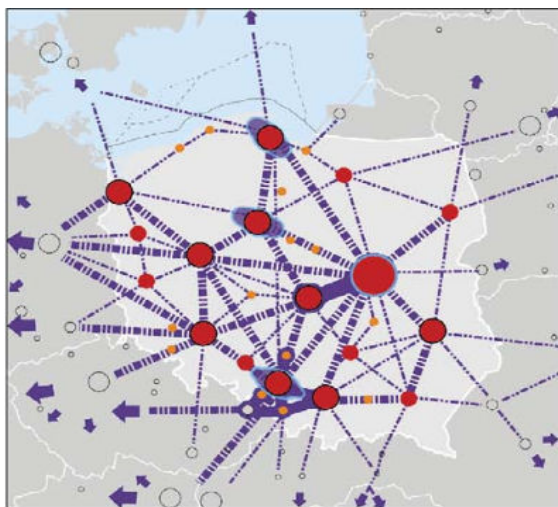
Prekursorski charakter KPZK 2030 polega na przyjęciu idei rozwoju w sieci powiązań funkcjonalnych krajowych ośrodków wzrostu. Rdzeniem krajowego systemu gospodarczego i ważnym elementem systemu europejskiego ma być sieć współpracy miast ukształtowana na bazie dużych ośrodków miejskich. Ośrodki te mają tworzyć policentryczną metropolię sieciową, otwartą na oddziaływanie sieci europejskich ośrodków metropolitalnych. Wszystkie duże ośrodki miejskie Polski stanowią węzły metropolii sieciowej połączone funkcjonalnie efektywną siecią transportową i teleinformatyczną. W skład metropolii sieciowej wchodzi¹⁴:

- główne węzły systemu osadniczego: Warszawa (miasto „lokomotywa Europy”) oraz największe obszary metropolitalne: konurbacja górnośląska (Katowice wraz z 13 miastami), Kraków, Łódź, Trójmiasto (Gdańsk–Sopot–Gdynia), Poznań, Wrocław, duopol: Bydgoszcz–Toruń, Szczecin, Lublin;
- dowiązane do nich miasta wojewódzkie o znaczeniu krajowym, w których następuje systematyczna koncentracja funkcji metropolitalnych o znaczeniu międzynarodowym i krajowym: Białystok, Rzeszów, Olsztyn, Opole, Kielce, Zielona Góra, Gorzów Wielkopolski;
- połączone z głównymi węzłami ośrodki regionalne (wraz z obszarami funkcjonalnymi): Bielsko-Biała, Częstochowa, Radom, Rybnik, Płock, Elbląg, Wałbrzych, Włocławek, Tarnów, Kalisz z Ostrowem Wlkp., Koszalin, Legnica, Grudziądz, Słupsk.

¹³ Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Uchwała Rady Ministrów nr 239 z 13 grudnia 2011 r., MP z dnia 27 kwietnia 2012, poz. 252, s. 178-206 (dalej: KPZK 2030).

¹⁴ KPZK 2030, s. 37.

Kierunki integracji i powiązania funkcjonalne głównych ośrodków miejskich polskiej przestrzeni do 2030 roku przedstawiono na rysunku 1.



Rysunek 1. Kierunki integracji i powiązania funkcjonalne głównych ośrodków miejskich w Polsce
Źródło: KPZK 2030, s. 40.

Powyższe założenia wskazują na to, że metropolie i obszary metropolitalne występują łącznie. O ich granicach przesądzą funkcje. Obszar metropolitalny jest głównym, wielofunkcyjnym ośrodkiem regionu, w którym skupiają się funkcje wyższego rzędu: ekonomiczne, komunikacyjne, naukowe i kulturalne. Obszar metropolitalny to zatem spójny funkcjonalnie wielkomiejski układ wielu jednostek osadniczych oraz terenów o wysokim stopniu zurbanizowania, którego główną cechą jest występowanie funkcji metropolitalnych, a także powiązań funkcjonalnych i ekonomicznych. Obszar metropolitalny obejmuje strefę o znacznym bezpośrednim zasięgu stałego oddziaływania oraz tereny potencjalnych możliwości rozwojowych.

3. Rozproszona urbanizacja a ład przestrzenny

Urbanizacja to najogólniej proces tworzenia miast. Tradycyjnie oznaczała przeniesienie się ludności z obszarów wiejskich na obszary miejskie. To proces społeczny i kulturowy wyrażający się w rozwoju miast, wzroście ich liczby, powiększaniu się obszarów miejskich i udziału mieszkańców miast w ogólnej liczbie ludności¹⁵.

¹⁵ M. Czornik, *Miasto. Ekonomiczne aspekty funkcjonowania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2004, s. 102.

Z kolei w znaczeniu przestrzennym urbanizacja to proces przejmowania terenów niezabudowanych na cele związane z rozwojem osadnictwa (ekspansja) oraz przekształcanie terenów już zabudowanych (sanacja). Z uwagi na ograniczoność terenów i przestrzeni oraz brak możliwości ich pomnożenia, a także na konstytucyjny wymóg zrównoważonego rozwoju musi być to proces kontrolowany przez publiczne podmioty polityki przestrzennej. W warunkach gospodarki rynkowej i prywatnej własności ziemi kontrola procesów urbanizacji może polegać na stosowaniu prawnie dopuszczonych środków oddziaływania na osoby i instytucje w celu kierowania ich działaniami w sposób zgodny z celami polityki przestrzennej. Cele te muszą być zapisane w aktach polityki przestrzennej.

Ład przestrzenny to główny cel zagospodarowania przestrzennego na wszystkich poziomach planowania: krajowym, regionalnym, lokalnym i funkcjonalnym. W Polsce, zgodnie z obowiązującą ustawą, pod pojęciem ładu przestrzennego rozumie się takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne¹⁶.

Nowe podejście do polityki rozwoju oznacza uznanie przez władze publiczne potrzeby sprawnego zarządzania dynamicznie zmieniającymi się – w czasie i przestrzeni – układami przestrzennymi. Nieuporządkowany system gospodarki przestrzennej wywołuje konkretne skutki w sferze społecznej i gospodarczej. Efektem braku konsekwentnej polityki przestrzennej jest niekontrolowana urbanizacja wywołująca koszty budowania dodatkowej infrastruktury nieuzasadnionej rachunkiem ekonomicznym, wydłużenie czasu dojazdu do centrum (do miejsc pracy, edukacji, usług) i inne skutki społeczne, nie wyłączając zjawisk patologicznych.

Brak adekwatnych regulacji w systemie gospodarki przestrzennej albo ich interpretacja na korzyść jednej grupy społecznej sprawiają, że struktura własnościowo-przestrzenna obszarów decyduje o kształcie nowej zabudowy. W konsekwencji tworzona jest nadmiernie ekstensywna i chaotyczna zabudowa, następuje także trwałe wykluczenie części terenów z użytkowania. Szacuje się, że straty te sięgają 20% każdego hektara przeznaczonego pod zabudowę. Konsekwencją obecnego systemu gospodarki przestrzennej jest bardzo niska – ekonomiczna i społeczna – efektywność nakładów na infrastrukturę oraz nieopłacalność rozwoju i utrzymania komunikacji publicznej. Szacuje się, że zewnętrzne koszty społeczne chaosu przestrzennego związane z rozlewaniem się miast w Polsce są o 30% większe stosunku do kosztów rozlewania się miast w krajach UE¹⁷. Różnice w systemach urbanizacji w Polsce i innych krajach europejskich pokazują przykłady zdjęć lotniczych stanowiące załącznik do niniejszego opracowania, na których wyraźnie można dostrzec rozproszenie zabudowy w Polsce, nawet w obszarach aspirujących do obszarów metropolitalnych, i kondensację zabudowy w innych krajach.

¹⁶ Art. 2, pkt 1 ustawy o pzp.

¹⁷ KPZK 2030, s. 161.

Symptomami braku ładu przestrzennego w Polsce są m.in.¹⁸:

- na poziomie kraju – częste niedostosowanie sposobów użytkowania i zagospodarowania do wartości przyrodniczych, kulturowych i krajobrazowych oraz wynikająca z tego postępująca fragmentacja systemów przyrodniczych i degradacja krajobrazów kulturowych;
- na poziomie regionalnym i subregionalnym – niszcząca wobec wartości przestrzeni rozrzutna ekonomicznie i społecznie urbanizacja, zwłaszcza rozpraszanie zabudowy wiejskiej i brak koordynacji zabudowy terenów wzdłuż głównych dróg;
- na poziomie lokalnym – niska jakość przestrzeni publicznej, chaos w formach zabudowy i architekturze zespołów urbanistycznych, ich niekompletność i presja na tereny otwarte, destrukcja systemów ekologicznych miast, braki na terenach urbanizowanych i wiejskich infrastruktury technicznej i społecznej nienadążającej za rozwojem zabudowy mieszkaniowej.

Przykładami gmin rolniczych, których charakter całkowicie zmieniła urbanizacja ostatnich dekad, są np.: gminy wiejskie Lesznów i Michałowice, położone w zasięgu oddziaływania Warszawy. W ich studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przewidziano, odpowiednio, 40 i 42% powierzchni pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne; 25 i 12,2% pod usługi; 5 i 6,8% jako tereny rolne i tylko 1% jako zieleń i wody. Na obszarach objętych uchwalonymi planami miejscowymi strukturę wykorzystania powierzchni w jeszcze większym stopniu stanowią tereny przeznaczone pod budownictwo jednorodzinne – odpowiednio: 45,7 i 69,9%¹⁹.

4. Miasto jako obszar akumulacji kapitału i walki klasowej

Miasta istnieją dzięki korzyściom, jakie daje lokalizowanie się w pobliżu wielu działalności gospodarczych, jednostek ludzkich, rodzin oraz większych grup społeczności lokalnych. Korzyści te nazywane są efektem aglomeracji i występują w trzech postaciach: jako korzyści skali, lokalizacji i urbanizacji²⁰.

Od 2006 r. większość światowej populacji (ponad 3,3 mld ludzi) żyje w miastach. Do 2030 r. miejski charakter ma mieć 60% planety, a do 2050 – aż 75%. Wpływ miasta na życie społeczne jest jednak większy, niż może na to wskazywać jakikolwiek wskaźnik statystyczny. Miejskość nie jest fizyczną,

¹⁸ Ibidem, s. 162.

¹⁹ A. Kowalewski, J. Mordasewicz, J. Osiatyński, J. Regulski, J. Stępień, P. Śleszyński, *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, [w]: *Opinie i ekspertyzy na konferencję „O ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce”*, Kongres Budownictwa, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2014, s. 97-101.

²⁰ R. Domański, *Geografia ekonomiczna. Ujęcie dynamiczne*, PWN, Warszawa 2005, s. 23.

ograniczoną przestrzennie jednostką, ale raczej własnym kosmosem, specyficznym sposobem życia. Rola miasta jest podwójna – z jednej strony jest motorem akumulacji kapitału, a z drugiej – obszarem walki społecznej i klasowej. Ma duże znaczenie zarówno z punktu widzenia ekspansji kapitalizmu, jak i jego obalenia. Jest ono obiektem teoretycznego namysłu jako konieczny przedmiot polityki²¹.

Dariusz Zawada wprowadza do badań pojęcie M-produktu, czyli miasta jako produktu terytorialnego – tj. społeczno-ekonomicznej, skumulowanej użyteczności miejsca, która jest oferowana klientom wewnętrznym i zewnętrznym dla zaspokojenia ich potrzeb, które mają charakter konsumpcyjny i inwestycyjny, materialny i duchowy. M-produkt powstaje na podstawie produktów częściowych miasta, które obejmują: społeczeństwo, gospodarkę, turystykę, logistykę, instytucje, mieszkalnictwo, ekologię oraz przestrzeń²².

Zbiorowość metropolitalna strukturyzuje się w wielu współzależnych sieciach ułatwiających ruchliwość osób, dóbr i informacji. Wytwarza się nowy typ gęstych, choć powierzchownych i zindywidualizowanych relacji społecznych. Uspołecznienie zmienia swój charakter i postępuje jego swoista prywatyzacja. Ruchliwość przestrzenna członków klasy metropolitalnej na tych obszarach jest znacznie większa niż na peryferiach i stale wzrasta. Mieszkaniec metropolii jeszcze niedawno przemierzał dziennie 3 km, a obecnie 10 km. Ruchliwość jest podstawą relacji społecznych i przestrzennych, umożliwia nawiązanie więzi z innymi ludźmi i miejscami²³.

Zauważalny w ostatnich latach wzrost zainteresowania radykalnych studiów miejskich problematyką grodzień i wywłaszczeń stanowi jedną z reakcji na intensyfikację destrukcyjnych aspektów neoliberalnego kapitalizmu, prowadzącego do specyficznej akumulacji pierwotnej poprzez wywłaszczenia. Wyrazem tej tendencji jest rosnąca liczba badań nad finansjeryzacją rynków nieruchomości, rozkładem miejskich systemów opieki społecznej czy spektakularnymi restrukturyzacjami obszarów śródmiejskich. Wnikliwa i wielowymiarowa analiza urbanistycznych wywłaszczeń pokazuje, że dialektyka grodzień i uwspólniania stanowi jedną z najbardziej ważkich płaszczyzn, na których toczy się współcześnie walka o przyszły kształt i sposoby funkcjonowania miast na całym świecie. Efektem dotychczasowych badań nad tym problemem jest stałe wyostrzanie narzędzi analizy „pasożytniczej urbanizacji” czy „neohaussmannizacji”²⁴. Dostrzega się też

²¹ A. Merrifield, *Nowa kwestia miejska*, PWN, Warszawa 2016, s. 15, passim.

²² D. Zawada, *Miasto jako produkt skumulowany*, CeDeWu 2016, s. 17, passim.

²³ B. Jałowiecki, *Polskie miasta...*, op. cit., s. 6.

²⁴ Przez „pasożytniczą urbanizację” rozumieć należy wzmacniającą się wzajemnie zależność szczytów władzy i biznesu „żerującą” kosztem ciała społecznego (gospodarza), a neohaussmannizacja to nowa kwestia miejska nazwana tak przez analogię do procesu haussmannizacji, czyli klasowego wysiedlenia realizowanego środkami przestrzennej transformacji, społecznej polaryzacji i polityczno-ekonomicznej manipulacji w Paryżu w latach 50. XIX w. Mobilizując publiczne pieniądze, wywłaszczono tam stare dzielnice klasy robotniczej i uruchomiono pompę prywatnego rynku nieruchomości. Zob. A. Merrifield, *Nowa kwestia miejska*, PWN, Warszawa 2016, s. 51.

coraz silniejszą potrzebę poszukiwania i tworzenia w wielu ośrodkach miejskich ruchu na rzecz sprawiedliwości przestrzennej²⁵.

Elementem łączącym ww. ruchy i ich aktywizm jest właśnie rozczarowanie współczesnym życiem polityczno-gospodarczym i coraz bardziej pasożytniczym reżimem kapitalistycznej, wywłaszczającej akumulacji, jak również sposób, w jaki ruchy te wykorzystują wyróżnione przestrzenie miasta i nowe media społecznościowe, dając wyraz kolektywnej solidarności i sprzeciwu, m.in. wobec niedemokratycznego systemu globalnego urbanizmu.

Nie można już dziś traktować tego co miejskie jako czegoś biernego, jako jednostki reprodukcji, jako przestrzeni, którą produktywnie plądruje kapitał, aktywnie wywłaszczając obszar konsumpcji zbiorowej, podnosząc ceny gruntów i traktując przestrzeń publiczną jak towar. Kapitał, przekształcając przestrzeń publiczną w przedmiot wyzysku, uruchamia przyszłą rebelię, która czeka na rozwinięcie swoich skrzydeł²⁶. Kluczem do polaryzacji dzielącej świat na bogate centra i biedne peryferia jest bowiem system hołdujący nieograniczonej akumulacji, który swe historyczne triumfy oparł na potędze ekonomicznej. Skala globalnych nierówności mierzona stosunkiem 20% najbogatszej części populacji do 20% najbiedniejszej stale rośnie – w 1960 roku wynosiła 1 do 30, a w 2000 roku – już 1 do 80. Wśród przeszkód na drodze do zahamowania tej tendencji Organizacja Narodów Zjednoczonych wymienia m.in. szybką i bezplanową urbanizację (*urban sprawl*)²⁷.

Mechanizm polaryzacji ma długą historię i ciągle przyspiesza. Według najnowszego raportu Oxfam International²⁸ dysproporcje majątkowe są jeszcze większe niż kiedykolwiek. Biedniejsza połowa ludzkości ma bowiem tyle majątku, co ośmiu najbogatszych ludzi świata. To duża zmiana, bo jeszcze rok temu dotyczyło to 62 najbogatszych ludzi świata, a trzy lata temu – 85. Według danych organizacji dochody 10% najbiedniejszych rosły o mniej niż 3 USD rocznie w latach 1988-2011, podczas gdy dochody 1% najbogatszych rosły 182 razy szybciej²⁹.

Nowy wymiar dostępności obejmuje tzw. czynniki lokalizacyjne twarde i miękkie. Do twardych zalicza się sprawną siećową infrastrukturę łączącą oraz łatwość pozyskania terenu i wykwalifikowanej kadry pracowników. Miękkie zaś to te oparte na percepcji odbiorcy, jak *genius loci* (z łacińskiego „opiekunczy duch

²⁵ P. Juskowiak, *Wywłaszczająca urbanizacja. Miejski marksizm wobec problemu akumulacji pierwotnej*, „Praktyka Teoretyczna” 2015, nr 2, s. 79-106.

²⁶ A. Merrifield, *Nowa kwestia...*, op. cit., s. 7.

²⁷ G. McCann, S. McCloskey, *Lokalnie – globalnie. Kluczowe zagadnienia nad rozwojem*, tłum. K. Makaruk, T. Krzyżanowski, Polska Akcja Humanitarna, Warszawa 2010, s. 2, 25.

²⁸ Oxfam jest międzynarodową konfederacją 19 organizacji charytatywnych współpracujących z partnerami i społecznościami lokalnymi w ponad 90 krajach na całym świecie; stara się znaleźć praktyczne, innowacyjne sposoby, aby pomóc ludziom wyrwać się z ubóstwa i wejść na ścieżkę samodzielności oraz aby zmienić systemy powodujące niesprawiedliwy podział i ubóstwo; <https://www.oxfam.org/> [dostęp: 17.01.2017].

²⁹ 85 najbogatszych ma tyle pieniędzy, co połowa świata, <http://www.forbes.pl/85-najbogatszych-ma-tyle-pieniedzy-co-polowa-swiate>, artykuły, 169784, 1, 1.html [dostęp: 17.01.2017].

miejsca”)³⁰. Zarówno obecne, jak i planowane udogodnienia komunikacyjne przyczyniają się do zmiany percepcji odległości pomiędzy głównymi metropoliami i wewnątrz obszarów metropolitalnych. Wprowadzono tu pojęcie kontaktowości, oznaczającej możliwość codziennej realizacji podróży: dom – praca – dom, z wykorzystaniem różnorodnej technologii i sieci połączeń komunikacyjnych (kolej, samolot, samochód). Sieć połączeń z danego miejsca wskazuje na miejsce w hierarchii miasta, co pozwala wyróżnić centrum i peryferia obszaru metropolitalnego³¹.

Jeśli zaś chodzi o czynniki miękkie, to amerykański socjolog Richard Florida wprowadził do badań pojęcie tolerancji oznaczającej otwartość i różnorodność myślenia (oprócz technologii i talentów). Wyniki jego badań potwierdziły pozytywną korelację pomiędzy poziomem tolerancji odnotowywanym na danym obszarze metropolitalnym w wymiarze etnicznym i społecznym a sukcesem w przyciąganiu młodych utalentowanych osób. Odnoszące największe sukcesy regiony są otwarte na wszystkie kategorie ludzi i oferują szeroki wybór rodzajów miejsc zamieszkania. Omawiana zależność działa w sposób bardzo subtelny i sprowadza się do faktu, że osoby zatrudnione w sektorze wysokich technologii są przyciągane do miejsc słynących ze swej różnorodności, otwartości i tolerancji³².

5. Słabość systemu planowania przestrzennego i statystyki publicznej

Rozlewanie się miast (*urban sprawl*) to proces chaotycznych przemian w strukturze przestrzennej gmin podmiejskich na skutek nasilenia suburbanizacji, przy jednoczesnym niskim stopniu kontroli tych procesów ze strony polityki przestrzennej. Z punktu widzenia ekonomicznego zjawisko to utożsamiane jest z procesem wartościowanym negatywnie, ze względu na koszty, które generuje, np.: zwiększenie wydatków publicznych na budowę i obsługę infrastruktury publicznej oraz usług publicznych, nadmierne koszty transportu, nieefektywne zużycie energii, negatywny wpływ na budżety gospodarstw domowych, negatywny rynkowo wpływ centrum miast³³. Konsekwencje tego zjawiska dostrzegane są we wspomnianej wyżej KPZK 2030, w której cel szósty „Przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego” został poświęcony zjawisku chaotycznej zabudowy. W części diagnostycznej do tego celu wskazuje się na ułomności systemowe, takie jak:

³⁰ J. Bach-Głowińska, *Inteligentna przestrzeń. Trzeci wymiar innowacyjności*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 56, passim.

³¹ Ibidem, s. 63, passim.

³² R. Florida, *Narodziny klasy kreatywnej oraz jej wpływ na przeobrażenia w charakterze pracy, wypoczynku, społeczeństwa i życia codziennego*, tłum. T. Krzyżanowski, M. Pękala, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2010, s. 256, passim.

³³ A. Noworól, A. Hołuj, *Spółeczno-ekonomiczne przemiany...*, op. cit., s. 133.

- zamazanie podziału władztwa planistycznego i brak mechanizmów pozwalających na ocenę i równoważenie różnorodnych interesów i eliminacji konfliktów nieuchronnie związanych z zagospodarowaniem przestrzennym;
- dualizm kompetencji prowadzący do braku spójności pomiędzy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a innymi dokumentami strategicznymi, o ile one w ogóle są opracowane;
- instrumenty planowania przestrzennego pełniące jedynie rolę ochronną, a nie prorozwojową (kreacyjną lub stymulacyjną);
- rozproszenie i niepowiązanie w systemie hierarchicznym instytucji działających w sferze planowania przestrzennego (istotna rola gminy i brak kompetencji na poziomie kraju i województwa do ochrony interesu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym), co sprawia, że o kształcie gospodarki przestrzennej często decydują specyficznie pojmowane interesy lokalne i grupowe niezgodne z interesem publicznym;
- niski poziom świadomości społecznej objawiający się brakiem zainteresowania problemami gospodarki przestrzennej, co skutkuje jej niską rangą społeczną i pozornością partycypacji społecznej w procedurach planistycznych;
- nadmierne wykorzystywanie w procesie inwestycyjnym decyzji o warunkach zabudowy, co pozwala na inwestycje na terenach tańszych, bo nieobjętych planem przestrzennego zagospodarowania.

Pomimo ww. założeń i sformułowanych w KPZK zaleceń do działania, wciąż w świetle prawa obowiązującego w Polsce sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego są głównie zadaniem własnym gminy, czyli jednostki samorządu terytorialnego najniższego szczebla³⁴. Jednocześnie prawo to nie dało gminie, jako głównemu odpowiedzialnemu za ład przestrzenny, odpowiednich uprawnień do prowadzenia aktywnej polityki przestrzennej i rozwojowej. Przygotowanie i uzbrojenie terenów nie jest możliwe ze względu na brak instrumentów prawnych i środków finansowych. Na przykład w Holandii gmina wyznacza teren ekspansji, wykupuje grunty, opracowuje plany, buduje drogi i infrastrukturę, ogłasza przetargi na przygotowane do inwestowania tereny. Wartość terenu wzrasta wówczas z ok. 250 tys. EUR/ha w momencie zakupu przez gminę do nawet 5 mln EUR/ha. Większość renty planistycznej powiększa zasoby gminy i pozwala na przygotowanie nowych terenów. Jedynie na terenie, który gmina przygotowała do inwestowania, możliwe jest uzyskanie pozwolenia na budowę. W Stanach Zjednoczonych debata na temat znikających miast (*shrinking cities*) rozpoczęła się na forum publicznym w roku 2010, kiedy w Detroit zniszczono 3000 domów i przeznaczono do rozbiórki następne 7000. W tym samym roku Amerykański Urząd Statystyczny (*U.S. Census Bureau*) w raporcie za trzeci kwartał ocenił, że w skali całego kraju ponad 18 mln domów jest opuszczonych. Te alarmujące dane spowodowały, że w USA powołano Federalną Komisję Znikających Miast³⁵.

³⁴ Art. 1 ust. 1, pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. 2016, poz. 446.

³⁵ A. Kowalewski, *Skutki i źródła chaosu urbanizacyjnego*, [w:] *Opinie i ekspertyzy na konferencję „O ekonomicznych stratach...”, op. cit., s. 5.*

Problem badania obszarów metropolitalnych i zarządzania nimi, poza kwestią planowania przestrzennego, wiąże się z szerszym zagadnieniem trudności pomiaru stopnia rozwoju jednostek terytorialnych. Większość stosowanych mierników odnosi się do jednego z czterech aspektów funkcjonowania metropolii i obszarów metropolitalnych: liczby ludności, inwestycji, dochodów budżetów miast i regionów, warunków życia. Problemy dostępności i jakości subkrajowych (regionalnych i lokalnych) wskaźników koniunktury występują we wszystkich krajach, ale nasilają się w tych, w których system statystyczny jest słabszy. Oficjalne statystyki prowadzi się dla określonych poziomów jednostek terytorialnych – na ogół powiatów i województw, z pominięciem poziomu gmin.

Kluczową kwestią w procesie konstruowania lokalnych wskaźników koniunktury jest dobór wskaźnika referencyjnego. Jedno z alternatywnych rozwiązań zakłada, że jako wskaźniki referencyjne mogą być wykorzystane zmienne związane z poziomem zatrudnienia, gdyż dostosowanie rynku pracy do zmian koniunktury następuje jedynie z niewielkim opóźnieniem, toteż poziom zatrudnienia jest dobrym odzwierciedleniem aktualnego stanu gospodarki. Najogólniej można wyróżnić trzy rodzaje napotykaných ograniczeń³⁶:

- niedostępność na poziomie lokalnym danych występujących na poziomie krajowym;
- niską jakość dostępnych danych, polegającą na niestabilnej metodzie gromadzenia informacji oraz niedostatecznie często powtarzanych informacjach;
- niedostateczną długość szeregów czasowych.

W przypadku badania koniunktury gospodarczej obszaru metropolitalnego dodatkową trudnością jest obejmowanie nim jednostek terytorialnych różnych szczebli – gmin, powiatów, województw lub ich części.

6. Wnioski i rekomendacje

Rozrastanie się miast i metropolizacja współczesnego świata jest procesem wynikającym z globalizacji i poszukiwania przez kapitał (w tym kapitał ludzki) miejsc sprzyjających jego efektywnemu wykorzystaniu. Powoduje to swoiste urynkowanie nie tylko kapitału produkcyjnego i finansowego, ale również relacji społecznych. Za punkt wyjścia pożądaných przekształceń i działań praktycznych należy przyjąć, że zarówno kapitał, jak i władze publiczne będą zachowywały się odpowiedzialnie, w kierunku planowego, zrównoważonego rozwoju przestrzeni obszarów metropolitalnych.

Niezależnie od tego, czy współpraca w ramach skoordynowanych działań metropolitalnych odbywać się będzie według odgórnych zapisów prawa, czy

³⁶ M. Herbst, *Koniunktura gospodarcza metropolii*, EUROREG, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003, s. 120.

będzie efektem chęci współpracy zainteresowanych podmiotów, konieczne jest wprowadzenie instrumentów, które będą tę współpracę stymulować. Uzasadnienie ma zatem podejmowanie działań legislacyjnych w kierunku stworzenia instytucji publicznych kompetentnych do interwencji i ograniczenia niekontrolowanej urbanizacji, czyli procesu przekształceń przestrzennych, w stosunku do których podmioty polityki przestrzennej nie podejmują tej interwencji. Przyczyny takiego zaniechania wynikają z: 1) braku jednoznacznie określonych celów polityki przestrzennej; 2) nieadekwatnych do celów polityki instrumentów jej realizacji oraz 3) braku woli podejmowania działań.

W świetle obowiązującego w Polsce prawa, rzutującego na możliwość kontrolowania procesów urbanizacji i metropolizacji, problemem jest uznanie prawodawcy, że sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego są zadaniem własnym gminy, przy czym z założenia wiadomo, że metropolia obejmuje swym zasięgiem więcej niż jedną gminę. Oznacza to, że mimo rozbudowanej struktury administracji publicznej, poprzez rozproszenie struktur samorządowych, brakuje instytucji właściwej do zarządzania obszarami metropolitalnymi, a nadzór w tym zakresie w stosunku do działań gmin może być sprawowany tylko na podstawie kryterium zgodności z prawem. To wykluczyło możliwość kontrolowania gmin pod kątem celowości przeznaczania terenów pod zabudowę. Jednocześnie brak jest norm pozwalających uznać bezzasadne wyznaczanie terenów rozwojowych miast za naruszenie prawa, co sprawia, że kontrola procesów urbanizacji w trybie przepisów o nadzorze jest niemożliwa.

Przepisy nie określają też żadnych rygorów metodologicznych sporządzania podstawowego dokumentu planistycznego, jakim jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Nie ma obowiązku wykonywania ani prognoz demograficznych, ani analiz ekonomicznych, ani bilansu terenów, ani etapowania rozwoju, co w powiązaniu z brakiem obowiązku sporządzania przez gminy strategii rozwoju powoduje, że studia gmin są najczęściej oderwane od realiów społecznych i ekonomicznych. Dodatkowym czynnikiem osłabiającym regulacyjną funkcję studium jest – niestety – uspołecznienie procesu jego sporządzania. Powoduje to bowiem, że władze i planiści znajdują się pod presją mieszkańców, w interesie których leży przekształcanie terenów rolnych i leśnych na cele budowlane. W ten sposób, w pogoni gmin za inwestorami (a ich władz także w pogoni za głosami wyborców) zawiązał się swoisty sojusz właścicieli gruntów i potencjalnych inwestorów (deweloperów i inwestorów indywidualnych) wspierany przez organy gminy i urzędników, który sprzyja niekontrolowanej urbanizacji.

Dzieje się to częściowo mimo woli tychże organów władzy i urzędników, bo prawo umożliwia podjęcie procesu inwestycyjnego na terenach nieobjętych planami zagospodarowania przestrzennego, poprzez wydawanie decyzji o warunkach zabudowy, wydawanych na wniosek inwestorów. Warto dodać, że co do zasady odmowa wydania takiej decyzji może nastąpić tylko i wyłącznie w ściśle określonych przypadkach i może być zaskarżona do organu nadzoru – Regionalnej Izby Obrachunkowej, która bada taką decyzję jedynie pod kątem zgodności

z prawem. Kwestie warunków przestrzennych, interesu społecznego i inne nie są i nie mogą być przedmiotem jej analizy. W ten sposób nastąpiła swego rodzaju mistyfikacja decyzji o warunkach zabudowy. Uznano bowiem, że może być ona zastępczym (w stosunku do planu) narzędziem kształtowania ładu przestrzennego.

Pytanie o metropolie w Polsce to równocześnie pytanie o przyszły kształt Polski, o jej pozycję w Europie i świecie. Od tego, jaka będzie kondycja naszych metropolii, w dużym stopniu zależy nasz aktywny i twórczy udział w procesach globalnych. Metropolizacja jest więc procesem społecznym o kluczowym znaczeniu praktycznym, warunkującym racjonalną politykę przestrzenną i społeczną w skali państwa, regionów i samych metropolii. Model rozwoju przestrzennego polskich metropolii jest osadzony w policentrycznej strukturze systemu osadniczego. Sieć dobrze powiązanych, współpracujących miast ma tworzyć warunki dla dynamizowania rozwoju kraju poprzez umożliwienie pełniejszego wykorzystania potencjałów rozwojowych rozmieszczonych w różnych częściach kraju, co ma z kolei sprzyjać spójności terytorialnej.

Jednakże budowanie przestrzeni miejskiej wymaga ustalenia sekwencji działań, zgodnych z logiką dochodzenia do pożądanego rezultatu, w tym przypadku – rezultatu przestrzennego, demograficznego i gospodarczego. Na początku powinna zostać określona pewna idea miasta lub jego części, która będzie podstawą formułowania celów strategicznych i operacyjnych. Bez merytorycznie opracowanego planu, jakie miasto chcemy mieć i dlaczego, nie będzie możliwy racjonalny, zrównoważony jego rozwój. Z owej idei powinna wynikać koncepcja zagospodarowania przestrzennego miasta. Na podstawie tej koncepcji przestrzennej można dopiero planować i realizować projekty sankcjonujące tę koncepcję.

Literatura

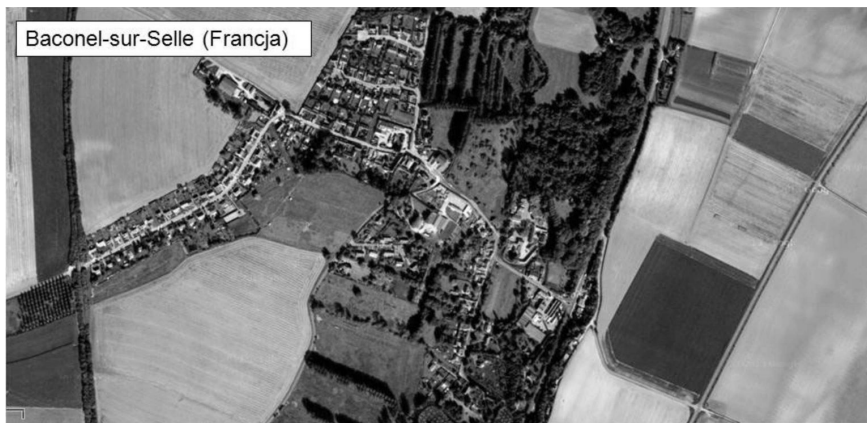
1. 85 najbogatszych ma tyle pieniędzy, co połowa świata, <http://www.forbes.pl/85-najbogatszych-ma-tyle-pieniedzy-co-polowa-swiata,artykuly,169784,1,1.html> [dostęp: 17.01.2017].
2. Bach-Głowińska J., *Inteligentna przestrzeń. Trzeci wymiar innowacyjności*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
3. Czornik M., *Miasto. Ekonomiczne aspekty funkcjonowania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2004.
4. Danielewicz J., *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi wobec globalnych procesów urbanizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
5. Domański R., *Geografia ekonomiczna. Ujęcie dynamiczne*, PWN, Warszawa 2005.
6. Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komisja Europejska, Bruksela 2010.
7. Florida R., *Narodziny klasy kreatywnej oraz jej wpływ na przeobrażenia w charakterze pracy, wypoczynku, społeczeństwa i życia codziennego*, tłum. T. Krzyżanowski, M. Pękała, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2010.

8. Herbst M., *Koniunktura gospodarcza metropolii*, EUROREG, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.
9. <https://www.oxfam.org/> [dostęp: 17.01.2017].
10. Izdebski H., *Dwadzieścia lat samorządu terytorialnego – potrzeba rozwiązania problemu metropolii*, [w:] *Metropolie – wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, red. A. Lutrzykowski, R. Gawłowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
11. Jałowiecki B., *Polskie miasta w procesie metropolizacji*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 19.
12. Juskowiak P., *Wywłaszczająca urbanizacja. Miejski marksizm wobec problemu akumulacji pierwotnej*, „Praktyka Teoretyczna” 2015, nr 2.
13. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Uchwała Rady Ministrów nr 239 z 13 grudnia 2011 r, MP z dnia 27 kwietnia 2012, poz. 252.
14. Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Świat Książki, Warszawa 2000.
15. Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P., *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, [w:] *Opinie i ekspertyzy na konferencję „O ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce”*, Kongres Budownictwa, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2014.
16. Kowalewski A., *Skutki i źródła chaosu urbanizacyjnego*, materiały z konferencji: „O ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce”, Kongres Budownictwa, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2014.
17. McCann G., McCloskey S., *Lokalnie – globalnie. Kluczowe zagadnienia nad rozwojem*, tłum. K. Makaruk, T. Krzyżanowski, Polska Akcja Humanitarna, Warszawa 2010.
18. Merrifield A., *Nowa kwestia miejska*, PWN, Warszawa 2016.
19. Noworól A., Hołuj A., *Spółeczno-ekonomiczne przemiany w strefie podmiejskiej miast. Studium przypadku Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego*, CeDeWu, Warszawa 2016.
20. Smętkowski M., Gorzelak G., Kozak M., Olechnicka A., Płoszaj A., Wojnar K., *Europejskie metropolie i ich regiony. Od krajobrazu gospodarczego do sieci metropolii*, EUROREG, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.
21. Traktat o funkcjonowaniu UE, Dz.U. UE PL nr 30.3.2010, c 83/127.
22. Traktat o UE, Dz.U. UE PL nr 30.3.2010, c 83/17.
23. *Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, PWN, Warszawa 2003.
24. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. 2016, poz. 778 z późn. zm.
25. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. 2016, poz. 446.
26. Wójcik M., Tobiasz-Lis P., *Funkcjonalne i społeczne problemy integracji metropolitalnej. Przykład łódzkiego obszaru metropolitalnego*, „Acta Universitatiss Lodziensis, Folia Oeconomica” 2010, nr 245.

CONDITIONS SHAPING METROPOLITAN AREAS IN POLAND

Abstract: *Large urbanized systems that are currently managed by a number of distributed decision centers have lost the ability to break down barriers to further development. It was necessary to identify the functional relationships between the separated territorial units and to designate coherent units for all purposes and to create conditions for achieving them. The aim of the article is to identify, analyze and evaluate the conditions of shaping metropolitan areas in Poland in the context of the tendency of globalization and urbanization processes in the world. Among the problems of shaping metropolitan areas, the delimitation of their borders, functional and network nature, dispersed urbanization, the need for spatial order, the accumulation of capital and social problems, and the weakness of spatial planning and public statistics were pointed out.*

Załącznik. Zdjęcia satelitarne stref podmiejskich w Polsce i w wybranych innych krajach Europy





Źródło: www.google.pl/maps [dostęp: 17.01.2017].

WYBRANE ELEMENTY EKONOMII WSPÓŁDZIELENIA NA PRZYKŁADZIE PLATFORMY INTERNETOWEJ WYMIENNIK.ORG

W artykule omówiono niektóre aspekty związane z terminologią dotyczącą ekonomii współdzielenia. Przedstawiono również przyczyny związane z pojawieniem się i rozwojem społeczności zaangażowanej w tego typu współpracę i wzajemną wymianę dóbr i usług. Następnie skupiono się na przykładach charakterystycznych przejawów wspólnej konsumpcji. Kolejnym etapem było przedstawienie platformy internetowej wymiennik.org jako przestrzeni będącej realizacją założeń ekonomii współdzielonej w praktyce. Ostatnim, kluczowym elementem artykułu jest analiza aktywności uczestników tej wymiany pod względem zakresu dostępności dóbr i usług oraz częstotliwości ich ukazywania się.

Wprowadzenie

Celem artykułu jest ukazanie specyfiki i wybranych elementów związanych z ekonomią dzielenia się (*sharing economy*). Zasadniczą częścią rozważań będzie przedstawienie niektórych charakterystycznych cech związanych z omawianym tematem, a następnie analiza realizacji przedstawionych założeń na podstawie platformy internetowej pośredniczącej w zawieraniu transakcji i integrującej społeczność zaangażowaną w tworzenie i rozwój wymiany dóbr i usług oparty na alternatywnych założeniach w stosunku do powszechnie obowiązującego modelu gospodarki.

1. Terminologia dotycząca ekonomii współdzielenia

Tematyka związana ze zjawiskiem ekonomii dzielenia się łączy się z występowaniem różnorodnej terminologii służącej do opisanego tego zjawiska. Nazewnictwo to będzie stosowane wymiennie.

Ekonomia współdzielenia polega na odpłatnym bądź nieodpłatnym pożyczaniu lub wymianie. Inne terminy odnoszące się do tego zjawiska to współkonsumpcja lub konsumpcja kolaboratywna (w słowniku języka polskiego nie ma takiego słowa,

występuje natomiast kolaboracyjna, które to słowo również wykorzystywane jest w niektórych opracowaniach).

Jednym z przykładów tego zjawiska jest tzw. powolna turystyka (turystyka *peer-to-peer* na przykładzie HomeExchange.com) oraz *couchsurfing*¹.

Funkcjonowanie tego elementu gospodarki polega również na nieodpłatnym i odpłatnym wzajemnym świadczeniu usług oraz odsprzedaży dóbr. Dzięki takiej aktywności dochodzi do lepszego wykorzystania posiadanych rzeczy, zwiększenia oszczędności poprzez pożyczanie – w przeciwieństwie do kupowania, a także wprowadzenia elastyczności w zaspokajaniu potrzeb².

Terminologia stosowana w obszarze ekonomii dzielenia się obejmuje także inne terminy. Jak już wcześniej wspomniano, są one stosowane zamiennie. Do wymienionych powyżej zaliczyć można też takie określenie jak „konsumpcja oparta na dostępie” (*access-based consumption*). Ekonomia dzielenia się może mieć charakter zarówno działalności dla zysku, jak i *non-profit*, jednak głównym jej założeniem jest wymiana pomiędzy osobami³.

Istnieje także klasyfikacja, według której *sharing economy* zalicza się do *collaborative lifestyles*, które obok *product service system* oraz *redistribution markets* są częściami składowymi *collaborative consumption*, a ta z kolei zawiera się w *collaborative economy*. Natomiast obszary, w których *sharing economy* funkcjonuje, to zamieszkanie, umiejętności, podróżowanie, finanse, jedzenie, ziemia/ogrodnictwo, transport, ubranie, praca, wolny czas lub parkowanie/magazynowanie⁴.

Biorąc pod uwagę istniejący szereg warunków podziału ekonomii współdzielenia, wyróżnia się także klasyfikację według kryterium modelu własności. Na tej podstawie można wyróżnić następujące formy spółdzielczości platformowej realizującej swoje cele w ramach ekonomii współdzielonej⁵:

- rynki i platformy pośrednictwa są własnością ich użytkowników w przeciwieństwie do modelu korporacyjnego, gdzie właściciel platformy pobiera prowizję od transakcji,
- platformy pośrednictwa są własnością firmy często z innego kraju, która transferuje zyski do siebie i nie płaci podatków w miejscu, gdzie dochodzi do

¹ A. Niezgoda, E. Markiewicz, *Slow tourism – idea, uwarunkowania i perspektywy rozwoju*, „Rozprawy Naukowe AWF we Wrocławiu” 2014, nr 46, s. 87-88; K. Krzysztofek, *Technologie cyfrowe w dyskursach o przyszłości pracy*, „Studia Socjologiczne” 2015, nr 4, s. 25; C. Codagnone, B. Martens, *Scoping the Sharing Economy: Origins, Definitions, Impact and Regulatory Issues*, European Commission, „JRC Working Papers on Digital Economy” 2016, no. 1, s. 6.

² G. Sobczyk, *Współczesna konsumpcja – nowe trendy na polskim rynku*, „Zeszyty Naukowe WSEI” (seria: Ekonomia) 2014, nr 2, s. 99-101.

³ K. Majchrzak, *Ekonomia dzielenia się i jej przejawy w turystyce*, „Ekonomiczne Problemy Turystyki” 2016, nr 1, s. 22-23.

⁴ A. Krajewska-Smardz, I. Gruszka, K. Szalonka, *Znaczenie koncepcji Sharing Economy na rynku turystycznym*, „Ekonomiczne Problemy Turystyki” 2016, nr 1, s. 33-35; A. Burgiel, *Determinanty i perspektywy upowszechnienia konsumpcji wspólnej w Polsce*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 231, s. 9-10.

⁵ K. Mikołajewska-Zajac, O. Rodak, *Platformy spółdzielcze jako próba rewizji korporacyjnego modelu gospodarki współdzielonej*, „E-mentor” 2016, nr 4, s. 70-71.

transakcji, natomiast koszty infrastruktury i usług ponosi miasto. W takiej sytuacji dobrym pomysłem byłoby zbudowanie miejskiej platformy pośrednictwa. Dzięki takiemu rozwiązaniu problemu transferu zysków do innych krajów procent od transakcji zawieranych przez platformę będącą własnością miasta pozostawałby na miejscu i byłby wykorzystany na utrzymanie i rozwój infrastruktury będącej podstawą do rozwoju społeczności korzystającej z tego rodzaju współpracy,

- platformy pośrednictwa są własnością użytkowników, którzy tworzą jej zawartość,
- platformy pośrednictwa są własnością związków zawodowych.

Powyżej przedstawiono terminologię i opisano cechy gospodarki dzielenia się. W innym ujęciu charakterystycznym elementem różnicującym konsumpcję opartą na dostępie (*access-based consumption*) od dzielenia się (*sharing*) jest to, iż pierwsze dostarczane jest przez zinstytucjonalizowanych dostawców (muzea, biblioteki, transport publiczny), natomiast drugie na zasadach nieformalnych pomiędzy dwoma konsumentami. W obu przypadkach brak jest transferu praw własności⁶.

2. Przyczyny istnienia ekonomii współdzielenia

Trend ten, mimo jego intensyfikacji na świecie, nie jest nowy. Istnieją przesłanki, aby konsumpcję wspólną identyfikować nie jako nową tendencję społeczną, ale dostrzegać jej przejawy również w przeszłości. Dobrym przykładem jest stosowanie tego typu zachowań między członkami rodziny i sąsiadami. Obecnie różnica polega na skali tego zjawiska oraz powiązań jego uczestników, którzy nie są już członkami rodziny ani sąsiadami. Najczęściej osoby te nie znają się, a pierwszy kontakt i dalsza komunikacja odbywa się poprzez wykorzystanie Internetu i urządzeń mobilnych. Integracja platform wymiany z kontami w mediach społecznościowych umożliwia szerszy zakres partycypowania w tym zjawisku⁷. Media społecznościowe odgrywają ważną rolę związaną ze zwiększeniem poziomu zaufania pomiędzy początkowo obcymi ludźmi. Historia kontaktów i zawartych transakcji wraz z gronem znajomych czyni strony nowej relacji godnymi zaufania.

Stale zmieniające się otoczenie, w którym funkcjonują ludzie, zmusza do modyfikacji zachowań niezbędnych, aby racjonalnie korzystać z zasobów pozostających do dyspozycji. Zmiany zachowań konsumpcyjnych powodowane są

⁶ I. Rudawska, *Ekonomia dzielenia się, czyli konsumpcja współdzielona i inne formy alternatywnego dostępu do dóbr*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 254, s. 184.

⁷ T. Malesa, P. Wardak, *Rozwój konsumpcji kolaboratywnej (wspólnej) na przykładzie couchsurfingu*, „Konsumpcja i Rozwój” 2016, nr 1, s. 32.

przez wiele czynników. Wpływ na konsumentów zależy od indywidualnych preferencji i sytuacji życiowej. Wśród głównych czynników determinujących ich zachowania można wyróżnić⁸:

- globalizację,
- wzrost zamożności społeczeństw,
- kryzysy gospodarcze,
- zmiany demograficzne i społeczne,
- zmiany w produkcji i dystrybucji dóbr i usług.

Innym czynnikiem mającym wpływ na rozwój omawianego zjawiska jest zrównoważona konsumpcja, która ściśle wiąże się ze zrównoważonym rozwojem. Polega to na zaspokajaniu potrzeb przy jak najmniejszej ingerencji w środowisko i zasoby naturalne. Oprócz wymienionych istnieją jeszcze inne formy uczestnictwa w rozwiniętych gospodarkach rynkowych. Ta zmiana modelu rozwoju cywilizacyjnego może obejmować następujące obszary zachowania konsumentów⁹:

- ekologiczny – poprzez ograniczanie wpływu na środowisko,
- ekonomiczny – poprzez zachowanie podobnego poziomu życia dla przyszłych pokoleń,
- społeczny – poprzez utrzymanie odpowiedniej struktury społecznej,
- psychologiczny – poprzez łączenie potrzeb materialnych i niematerialnych,
- przestrzenny – poprzez zachowanie geograficznego ładu gospodarczego.

Zmiana zachowań konsumpcyjnych ma wielowymiarowy charakter. Z jednej strony może wynikać z mody i pojawiających się nowych trendów głównie wśród młodych ludzi w krajach wysoko rozwiniętych, ale również może być spowodowana recesją, rosnącą świadomością potrzeby ochrony środowiska czy ostatecznie zmianą wartości życiowych człowieka. Zmiany zachowań konsumpcyjnych popularyzowane są przez ruchy społeczne podchodzące w alternatywny, nowatorski sposób do życia. Szybko rozprzestrzeniają się za pośrednictwem mediów społecznościowych i komentowane są przez tradycyjne media. Sposobem realizacji tych zasad jest wspólna konsumpcja, a zjawiskiem umożliwiającym uczestniczenie w tym procesie – ekonomia współpracy.

Zmiany technologiczne polegające na powszechnym i coraz tańszym dostępie do Internetu, rozwoju różnorodnych, nawzajem uzupełniających się portali społecznościowych, tworzenie dostępnych cenowo urządzeń mobilnych, a także systemów płatności *online* umożliwiają łatwe kojarzenie podaży i popytu.

W Polsce trendy charakterystyczne dla gospodarek wysoko rozwiniętych również są rozwijane. Nie jest to zjawisko tak dynamiczne i szeroko zdobywające swoich uczestników jak w krajach wyżej rozwiniętych. Nowe rozwiązania również są udziałem członków społeczności mieszkających w krajach o ugruntowanej gospodarce rynkowej. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest sytuacja polegająca na tym, że okres wieloletniej, wzmożonej konsumpcji charakterystyczny dla silnie urynkowanej i rozwiniętej gospodarki ulega przekształceniu w zachowania

⁸ G. Sobczyk, *Współczesna konsumpcja...*, op. cit., s. 89.

⁹ Ibidem, s. 100.

typowe dla wspólnej konsumpcji. Zjawisko to oczywiście nie dotyczy całej populacji, ale występuje wśród osób otwartych na nowe rozwiązania.

Najbardziej charakterystyczne przejawy tego trendu dotyczą¹⁰:

- kupna, sprzedaży i wymiany przedmiotów używanych,
- grupowych zakupów,
- wspólnych przejazdów samochodami czy w końcu
- wypożyczania przedmiotów.

Jedną z przyczyn funkcjonowania ekonomii dzielenia się jest potrzeba wynikająca z oszczędności. Wśród uczestników konsumpcji współdzielonej występuje również inne podejście do posiadania dóbr. W sytuacji nadprodukcji posiadanie rzeczy nie jest czymś wyjątkowym. Skażenie środowiska czy korki uliczne to przyczyny uniemożliwiające racjonalne wykorzystanie rzeczy, które są w dyspozycji konsumentów.

Trend ten, mimo wymienionych zalet, nie jest korzystny dla gospodarki rynkowej, ponieważ ogranicza liczbę produkowanych i kupowanych dóbr. Uderza więc w podstawy założeń rynkowych i głównego czynnika wzrostu gospodarczego.

Opinie o użytkownikach wspólnej wymiany, świadczące o ich uczciwości, są fundamentem rozwoju tych tendencji¹¹.

Część konsumentów coraz częściej dochodzi do wniosku, że ważniejsza od posiadania jest możliwość korzystania. Inną nazwą tego zjawiska jest konsumowanie bez posiadania (*non-ownership consumption*). Rozwój tego typu zachowań polega również na wypożyczaniu tak rzadkich przedmiotów jak biżuteria, ubrania znanych marek czy instrumenty muzyczne.

Zmiany te w coraz większym stopniu oddziałują na rynek, a poprzez to również na przedsiębiorstwa, które muszą się odnaleźć w zmieniającym się otoczeniu¹².

Przeobrażanie się zachowań konsumentów ma różny charakter. Posiadanie wiąże się z obciążeniem w postaci naprawiania, magazynowania, ochrony czy utylizacji popsutego produktu. Inną przyczyną wpływającą na decyzje konsumentów może być częsta zmienność produktów wynikająca z krótkich serii, co w takiej sytuacji może powodować rezygnację z zakupu, a sam produkt zostaje kompensowany wypożyczeniem. Takie podejście umożliwia stałe korzystanie z najnowszej wersji produktu, co nie byłoby możliwe w sytuacji kupna. Ciągła wymiana produktów na nowsze modele nie jest również uzasadniona ekonomicznie. Kolejną przyczyną może być chęć zachowania mobilności w sytuacji zmian miejsca zamieszkania powodowanych poszukiwaniem pracy. W takim wypadku rzeczy mogą stanowić obciążenie. Przytoczone czynniki mogą oczywiście występować w różnej konfiguracji¹³.

¹⁰ Ibidem, s. 101.

¹¹ M. Wojewoda, *Etyczne aspekty wymiany gospodarczej w Internecie*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2015, z. 85, s. 610-611.

¹² A. Burgiel, *Skłonność polskich konsumentów do angażowania się w konsumowanie bez posiadania (non-ownership consumption) – próba oceny*, „Handel Wewnętrzny” 2016, nr 2, s. 52.

¹³ Ibidem, s. 54-55.

Analizując zachowania współczesnych konsumentów, można wyodrębnić i usystematyzować następujące tendencje skłaniające do uczestnictwa w gospodarce współdzielenia¹⁴:

- potrzeba zaznaczenia swojej indywidualności,
- doświadczanie wrażeń płynących z używania rzeczy w opozycji do nabywania i posiadania dóbr,
- ponowne docenienie takich cech charakteru jak oszczędność i zaradność,
- potrzeba czasowego oderwania się od wirtualnego świata,
- nastawienie się na bycie częścią wirtualnego społeczeństwa poprzez wzajemną pomoc i porady,
- zwiększenie się świadomości ekonomicznej, społecznej i ekologicznej,
- ograniczanie konsumpcji.

W koncepcję ekonomii współdzielenia wpisuje się założenie gospodarki o obiegu zamkniętym (gospodarka recykulacyjna) promowanej przez Komisję Europejską. Punktem wyjścia do tych zmian jest rozwój technologiczny i ograniczona pojemność środowiska. Zmiany zachodzące w otoczeniu zmuszają do nowego podejścia do konsumpcji i ekologii¹⁵. Charakterystycznym elementem jest to, że powstał oddolny pomysł, który wpisuje się w działalność organów Unii Europejskiej (UE).

3. Przykłady dotyczące ekonomii współdzielenia

Wymienione egemplifikacje ekonomii dzielenia się nie wyczerpują całego spektrum tego wieloobszarowego zjawiska. Zmieniające się warunki otoczenia i kreatywność społeczności zainteresowanej uczestnictwem w innych formach wymiany wpływa inspirująco na rozwój i modyfikację zastanych zasad gospodarki rynkowej.

Reasumując, podane wyżej przykłady można zaklasyfikować na podstawie najbardziej charakterystycznych przejawów wspólnej konsumpcji, które obejmują¹⁶:

- *clotheswap, toyswap* – wymianę ubrań lub zabawek,
- *cohousing* – zamieszkiwanie w kilka osób w wynajętym mieszkaniu z przeznaczonymi do wspólnego użytku pomieszczeniami, takimi jak kuchnia, łazienka czy salon,
- *couchsurfing* – platformy internetowe umożliwiające oferowanie darmowego noclegu oraz pokazanie ciekawych miejsc ludziom z całego świata,

¹⁴ K. Andruszkiewicz, *Repozycjonowanie jako strategiczna reakcja przedsiębiorstwa na zmiany zachowań nabywców w zintegrowanej przestrzeni europejskiej*, „Handel Wewnętrzny” 2015, nr 4, s. 245.

¹⁵ K. Michniewska, *Rola ekonomii współdzielonej w dochodzeniu do celów środowiskowych Unii Europejskiej – nowe modele biznesowe w domykaniu pętli łańcucha dostaw (SSC/CLSC)*, „Logistyka Odzysku” 2016, nr 3, s. 14.

¹⁶ P. Wardak, T. Zalega, *Konsumpcja kolaboratywna jako nowy trend konsumencki*, Wydział Zarządzania UW, „Studia i Materiały” 2013, nr 16, s. 10.

- *crowdfunding* – oferowanie niewielkich kwot, aby wspomóc realizację pomysłu,
- *coworking* – dzielenie się kosztami wynajmu pomieszczeń przeznaczonych do indywidualnej pracy,
- *carpooling* – oferowanie wolnych miejsc w swoim samochodzie podczas podróży,
- *roomsharing* – krótkoterminowe wynajmowanie pokoju za opłatą, głównie turystom.

Ciekawym zjawiskiem jest nieodzowność istnienia współdzielonej konsumpcji w kreowaniu inteligentnych miast. Mieszkańcy takich miejsc, dzięki wykorzystaniu nowoczesnych technologii w postaci taniego i szybkiego Internetu oraz mobilnych urządzeń w celu komunikacji i dostarczania danych zwrotnych, są w stanie wpływać na poprawę jakości życia. Natomiast poprzez łatwość ich użycia zachęcają do dialogu między mieszkańcami, władzami miasta i służbami miejskimi¹⁷.

Kolejnym interesującym zjawiskiem są alternatywne finanse w postaci pożyczek społecznościowych (*social lending*) występujące jako komponent gospodarki współdzielenia. Inną nazwą dla tego typu działalności to współpraca finansowa – *collaborative finance*. Funkcję pośrednika finansowego zamiast banku pełni tutaj, tak jak w innych przypadkach, platforma internetowa, która łączy dysponentów kapitału z ich użytkownikami. Z kolei właściciele platformy internetowej pobierają prowizję od zawartych transakcji.

Można wyróżnić następujące rodzaje platform pożyczkowych¹⁸:

- konsumenckie P-P (*peer to peer*),
- biznesowe P-P (*peer to peer*),
- *crowdfunding* udziałowy (*equity-based*),
- *crowdfunding* nieudziałowy (*reward-based*),
- *crowdfunding* oparty na darowiznach (*donation-based*),
- handel fakturami (*invoice trading*),
- mikrofinanse i akcje wspólnotowe (*community shares*),
- finansowanie długiem (*debt-based securities*),
- finansowanie poprzez oszczędności emerytalne (*pension-led funding*).

Istnieją również negatywne strony *sharing economy* związane z dużą liczbą pośredników, którzy wykorzystują nowe zjawisko w celu czerpania zysków z pośrednictwa między stronami wymiany. Wiąże się to również z wyzyskiem i prekaryzacją¹⁹.

¹⁷ B. Rożałowska, *Smart citizen – społeczności miejskie w procesie budowania „inteligencji” miasta*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2016, z. 95, s. 435-436.

¹⁸ A.E. Waszkiewicz, *Finanse alternatywne – elektroniczne innowacje finansowe*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2016, nr 2, s. 137-140; M. Cohen, A. Sundararajan, *Self-regulation and innovation in the peer-to-peer sharing economy*, „The University of Chicago Law Review Dialogue” 2015, no. 1, s. 116.

¹⁹ F.K. Leszczyński, *Nowi prorocy kapitału i ich adwersarze*, „Sensus Historiae” 2015, nr 3, s. 136.

4. Charakterystyka platformy internetowej wymiennik.org

Założeniem funkcjonowania platformy wymiennik.org jest tworzenie społeczności, która jest ze sobą powiązana na zasadzie wzajemnej wymiany dóbr i usług, a także tworzenia bliższych kontaktów opartych na wspieraniu wspólnego działania. Dzięki takiemu podejściu członkowie wymiennika tworzą autonomiczną lokalną gospodarkę. Model ten wpisuje się w samopomoc sąsiedzka, ale dzięki nowoczesnym technologiom sąsiada można znaleźć nie tylko w najbliższej okolicy. Niezwykle istotnym elementem funkcjonowania tego systemu jest zaufanie społeczne. Jest ono budowane na podstawie systemu rekomendacji i referencji oraz blokady nadmiernego zadłużenia się.

Model funkcjonowania wymiennika opiera się na istnieniu alternatywnego pieniądza nazywanego „alterka”. Podobnie jak waluta obowiązująca w państwie umożliwia on wymianę pomiędzy osobami, które oferują dobra bądź usługi niebędące aktualnie w sferze zainteresowania uczestników wymiany. Dzięki istnieniu środka wymiany omija się brak płynności charakterystyczny dla barteru. Na wymienniku można mieć debet (maksymalnie 500 alterek, przez okres maksymalnie 6 miesięcy; takiego konta nie można już obciążać, natomiast nadal można oferować swoje usługi lub dobra innym użytkownikom do czasu zmniejszenia debetu). Debet nie jest jednak oprocentowany, a stanowi wyłącznie zobowiązanie, że w przyszłości naszą pracą lub oferowanymi przedmiotami spłacimy go. Nie jest to zobowiązanie wobec osoby, od której coś przyjęliśmy, ale od całej społeczności. Wypełnieniem tego zobowiązania jest przekazanie efektów swojej pracy lub rzeczy dowolnemu członkowi społeczności. Alterki nie są wymieniane na złote i nie są powiązane z wartością żadnej waluty.

Wymiennik to część platformy *Community Exchange System* – CES²⁰. Dzięki temu, że działa ona na całym świecie, umożliwia wymianę w skali globalnej. Założeniem tego systemu jest również to, aby uniezależnić się od powszechnie funkcjonujących instytucji finansowych i systemu pieniężnego.

Cechy charakterystyczne alterki to:

- społecznościowy charakter – dobro wspólne pod kontrolą społeczności,
- bezodsetkowa forma – brak oprocentowania; dług nie zwiększa się w przypadku debetu, ale nie powstaje też nadwyżka,
- bezgotówkowa forma – wyłącznie zapis elektroniczny,
- powstanie w chwili zapisania transakcji.

Warunkiem niezbędnym do sprawnego funkcjonowania społeczności w ramach wymiennika jest liczba uczestników tego rynku. Obecnie w miarę płynna wymiana może być realizowana wyłącznie w dużych miastach. Czynnikiem niezbędnym są ludzie, którzy skutecznie potrafią rozpropagować tę ideę i zaangażować uczestników do częstej i różnorodnej wymiany.

²⁰ Platforma internetowa stworzona w 2003 r. przez Tima Jenkina; działa w ok. 70 państwach pod różnymi nazwami; różna jest także nazwa jednostek rozliczeniowych.

Każdy nowy uczestnik rozpoczyna funkcjonowanie w ramach tej społeczności z kwotą 500 alterek. Umożliwia to skorzystanie z ofert innych uczestników, zanim nasza oferta zostanie przez kogoś zamówiona. Jest to dodatkowy czynnik zwiększający płynność systemu. Alternatywny sposób życia, niezależny od tradycyjnych pieniędzy, jest możliwy dzięki różnorodności ofert, które pojawiają się na wymienniku. Ograniczenia tego systemu wynikają z braku dóbr lub usług, których nie jest w stanie oferować członek tej społeczności, np. czynsz, opłata za mieszkanie, prąd itp.

Wycena własnej oferty odbywa się m.in. poprzez porównanie z pozostałymi ofertami, a popyt na nią zależy od uwarunkowań rynkowych pomiędzy różnymi ofertami na wymienniku. Elementem zwiększającym płynność jest kategoria „potrzeby”, dzięki której można zaoferować coś, czego potrzebuje konkretna osoba.

Wymiennik działa w oparciu o „zasady społeczności wymiennika”. Można wśród nich wyróżnić maksymalny debet i kredyt w wysokości 500 i 1000 alterek, demokratyczny charakter decyzji społeczności, niekomercyjny charakter platformy, konieczność obciążenia każdej transakcji 4% jej wartości, np. na potrzeby utrzymania serwera, działania promocyjne, bilansowanie systemu, utrzymywanie pomieszczeń czy wynagrodzenia grup roboczych²¹.

4.1. Aktywność użytkowników platformy wymiennik.org

Analizy aktywności użytkowników platformy dokonano na podstawie obserwacji częstotliwości pojawiania się nowych ofert w okresie miesiąca, a także na podstawie liczby ofert w wybranych kategoriach tematycznych oraz przedziale czasowym. Przeanalizowano również liczbę ofert w byłych miastach wojewódzkich we wszystkich kategoriach od początku funkcjonowania wymiennika.

Pewnym uzupełnieniem funkcjonowania platformy jest profil na Facebooku stworzony dla Warszawy (Wymiennik. Społecznościowy System Wymiany. @WymiennikWarszawa)²². Można tam przeczytać, że 9776 osób „lubi to”, a 9550 osób „obserwuje to”. Pierwszy wpis pojawił się 17 lipca 2012 r., a pierwsza oferta na stronie internetowej wymiennik.org ma datę 14 października 2012 r. Wynika z tego, że akcja informacyjna została rozpoczęta przed publikacją pierwszego ogłoszenia i dotyczyła spotkania informacyjnego pod nazwą „Lokalne systemy wymiany i handlu – teoria/praktyka”. Odbyło się ono 26 lipca 2012 r.; udział w nim deklarowały 223 osoby, a dodatkowo zainteresowane były 133 osoby (dane z informacji o wydarzeniu opublikowanym na Facebooku). Profil ten stanowi bardziej efektywny kanał kontaktu ze społecznością i pozwala na informowanie o bieżących wydarzeniach. Przeglądając wydarzenia z ostatniego roku, można zauważyć, że dotyczyły one głównie „Bazarów Wymiennika”, czyli bezpośrednich spotkań w określonym miejscu większej liczby osób w celu wymiany dóbr i usług

²¹ wymiennik.org oraz www.community-exchange.org/terms.asp?xid=wsww [dostęp: 17.03.2017].

²² pl-pl.facebook.com/WymiennikWarszawa/ [dostęp: 19.03.2017].

oraz zawierania kontaktów dla przyszłych transakcji (marzec 2017, styczeń 2017, grudzień 2016, listopad 2016, maj 2016, kwiecień 2016, luty 2016, styczeń 2016).

Na stronie platformy internetowej wymiennik.org występują m.in. następujące kategorie umożliwiające selekcjonowanie interesujących użytkownika ofert, co przyspiesza wybór odpowiednich:

- wszystkie,
- dzisiejsze,
- z ostatniego tygodnia,
- z ostatniego miesiąca,
- od nowych użytkowników i użytkowniczek.

Wybierając kategorię „z ostatniego miesiąca” obejmującą okres od 26 marca 2017 do 27 lutego 2017, można wyodrębnić następujące oferty w kolejnych tygodniach²³:

- 20-26 marca – w sumie 15 ofert (14 z Warszawy i 1 z Pruszkowa), 2 dni były bez ofert, 1 dzień z 1 ofertą, 3 dni po 2 oferty oraz 1 dzień z 8 ofertami; oferty dotyczyły produktów, a nie usług (krzesła, fotel, kosmetyki, ramki, półka, książki, ubrania),
- 13-19 marca – w sumie 20 ofert (9 z Warszawy, 6 z Pruszkowa, 5 bez nazwy miejscowości), 2 dni były bez ofert, 2 dni po 1 ofercie, 1 dzień z 4 ofertami, 1 dzień z 6 ofertami oraz 1 dzień z 8 ofertami; oferty dotyczyły zarówno usług (masaż, lekcje rysunku, napisanie CV), jak i produktów (narzędzia, świecznik, olej dyniowy, różne kosmetyki, obrazek, monitor, paleta, abażur),
- 6-12 marca – w sumie 25 ofert (6 z Warszawy, 13 z Pruszkowa, 5 ze Szczecina, 1 bez nazwy miejscowości), 2 dni były bez ofert, 1 dzień z 1 ofertą, 2 dni po 5 ofert, 1 dzień z 6 ofertami oraz 1 dzień z 8 ofertami; oferty dotyczyły usługi (projektowanie grafiki) oraz rzeczy (torebki, ubrania, krople do uszu, witamina C, herbaty, biżuteria, kosmetyki, kawa, nasiona),
- 27 lutego – 5 marca – w sumie 20 ofert (3 z Warszawy, 4 bez nazwy miejscowości, 6 z Pruszkowa, 7 z Piaseczna), 2 dni były bez ofert, 1 dzień z 3 ofertami, 3 dni po 4 oferty oraz 1 dzień z 5 ofertami; oferty dotyczyły tylko rzeczy (ubrania, lampa, buty, książki, filmy, muzyka, wieszak).

Wnioskując na podstawie powyższego zestawienia, widać, że ofert jest w miarę dużo, są zróżnicowane, dotyczą głównie produktów, a nie usług, oraz pochodzą z Warszawy i okolic.

Kolejne kategorie dotyczą nie czasu publikacji, ale zakresu tematycznego w ramach przedmiotu publikacji. Według tego podziału można wyróżnić przykładowo następujące kategorie²⁴:

- biznes i finanse – 184 oferty z okresu 2013-2017, obejmujące głównie przedmioty, lecz zupełnie niezwiązane z nazwą kategorii (ok. 70%), np. ubrania, buty, notesy, biżuteria, książki, korepetycje, księgowość, szkolenia biznesowe, biznesplan, doradztwo zawodowe,

²³ www.community-exchange.org/offerings.asp?xid=WSWW&cat=all [dostęp: 26.03.2017].

²⁴ www.community-exchange.org/offerings.asp?xid=WSWW&cat=all [dostęp: 27.03.2017].

- ciało/uroda – 98 ofert z okresu 2013-2017, obejmujących przedmioty i usługi, np. masaż, konsultacje psychologiczne i dietetyczne, kosmetologię ziołową, odżywkę, usługi fryzjerskie, makijaż, porady stylistki, wizaż, manicure, trening fitness, przedłużanie rzęs, maseczki do twarzy,
- dom – 424 oferty z okresu 2013-2017, obejmujące przedmioty do wyposażenia domu,
- dzieci – 247 ofert z okresu 2013-2017, obejmujących zabawki, ubrania, opiekę, książki, wózki, foteliki,
- informatyka – 96 ofert z okresu 2013-2017, obejmujących oprogramowanie, usługi informatyczne, części komputerowe, tworzenie stron internetowych, sprzęt komputerowy, naukę programowania, naukę obsługi komputera, naprawę komputerów i czyszczenie,
- języki – 194 oferty z okresu 2013-2017, obejmujące korepetycje z angielskiego, konwersacje z angielskiego, naukę hiszpańskiego, portugalskiego, język migowy, rosyjski, tłumaczenia, język francuski, niemiecki, podręczniki, język włoski, czeski, norweski, polski, hebrajski, fiński,
- krawiectwo – 48 ofert z okresu 2013-2016, obejmujących ubrania, włóczki, stroje historyczne, materiały, naukę szycia, maszynę do szycia, usługi szycia, poprawki krawieckie, skracanie, szycie toreb, robótki na drutach,
- mediateka – 552 oferty z okresu 2013-2017, obejmujące książki, albumy, filmy, komiksy, słowniki, gry komputerowe,
- obraz – 168 ofert z okresu 2012-2017, obejmujących lekcje rysunku, projekty grafiki, grafikę komputerową, plakaty, filmy, murale, akwarele, zdjęcia, usługi graficzne, karykatury, zdjęcia portretowe, fotografię okolicznościową, malarstwo, projektowanie logo, kartki okolicznościowe,
- odzież i obuwie – 404 oferty z okresu 2013-2017, obejmujące sukienki, spodnie, buty, koszulki, swetry, marynarki, kurtki,
- ogrodnictwo – 24 oferty z okresu 2013-2016, obejmujące szkołę ogrodników, nasiona, pomoc w ogrodzie, kwiaty, pielęgnację roślin, wycinanie, koszenie trawy,
- podróże – 22 oferty z okresu 2013-2016, obejmujące przewodnictwo górskie, nocleg pod Londynem, w Poznaniu, wymianę domów na wakacje, organizację podróży, pomoc w szukaniu tanich biletów lotniczych,
- pomoc domowa – 55 ofert z okresu 2013-2016, obejmujące pomoc w domu, gotowanie obiadów, rozmowy, zakupy, mycie okien, opiekę nad starszą osobą, sprzątanie, prasowanie,
- praktyka – 125 ofert z okresu 2013-2016, obejmujących naukę gry na perkusji, medytację, wspólne gotowanie, naukę jazdy konnej, prezentacji, żonglerki, szydełkowania, Excela, warsztaty rękodzieła, konsultacje aktorskie, lekcje tanga, tworzenie biżuterii, terapię jogą, witraż, przetwory, warsztaty ceramiczne, sztuczki magiczne, lekcje makijażu, taniec brzucha, warsztaty batiku,
- prawo – 30 ofert z okresu 2013-2016, obejmujących pisanie pism urzędowych, mediację, pomoc prawną, prawo podatkowe, zgłoszenie znaku towarowego, pomoc adwokacką, patentowanie, pozwwy,

- ruch – 138 ofert z okresu 2013-2017, obejmujących narty zjazdowe; zestaw do snowboardu; kursy windsurfingu, naukę baletu, jogi, salsy kubańskiej, pomoc w treningu siłowym, chodzenie na linie, rakietę tenisową, naukę pływania, zumbę, spacerów miejskie, rozpisanie planu treningowego, naukę wspinaczki, bieganie, warsztaty ruchowe, kurs nurkowania, jogę śmiechu,
- sztuka – 130 ofert z okresu 2013-2016, obejmujących odlewy gipsowe twarzy, biżuterię do przerobienia, bransoletki, kartki okolicznościowe, sesję portretową, malowanie portretów, fotografię, retusz fotograficzny, kurs rysowania, wycinanki, lekcje muzealne, portrety ze zdjęć, warsztaty aktorskie, tatuaż etniczny, naukę gry na pianinie, lekcje śpiewu, kształcenie słuchu, renowację starych zegarów, florystykę, naukę malarstwa, rejestrację wideo,
- teoria – 202 oferty z okresu 2013-2016, obejmujące korepetycje z chemii, matematyki, ekonometrii i statystyki, pomoc w odrabianiu lekcji dla dzieci, język polski, angielski, hiszpański, szwedzki, przygotowanie do egzaminu gimnazjalnego i maturalnego z języka polskiego, korepetycje z ekonomii, pomoc w nauce fizyki, podstawy pisania scenariuszy, podręczniki szkolne, zajęcia z geografii, korektę tekstu, wykłady z literatury, kina, opery, warsztaty dla rodziców, konwersatorium filozoficzne, kurs z zakresu wiedzy o winie, szkolenie informatyczne, pomoc z biologii, korepetycje z historii, coaching kariery,
- tłumaczenia – 28 ofert z okresu 2013-2016, obejmujących tłumaczenia z niemieckiego, angielskiego, rosyjskiego, chorwackiego, czeskiego, słowackiego, francuskiego, hiszpańskiego, litewskiego, rosyjskiego,
- towarzystwo – 50 ofert z okresu 2013-2015, obejmujących rozmowy o wszystkim, wyjście do kina, teatru, opiekę nad dzieckiem, osobą starszą, wycieczkę za miasto, zaproszenie na kawę, czytanie na głos, gry planszowe, wspólne bieganie, towarzystwo do filharmonii, opery, wspólny rower, empatyczne słuchanie, spacerów ornitologiczne, wspólne śpiewanie,
- transport – 27 ofert z okresu 2013-2017, obejmujących transport po Warszawie, przewóz rzeczy, przeprowadzki, transport samochodem dostawczym,
- zabawki – 50 ofert z okresu 2013-2017,
- zdrowie – 84 oferty z okresu 2013-2017, obejmujące masaż kręgosłupa, masaż dźwiękiem, kurs zielarski, masaż brzucha, tajski, energetyczny, dietę wegańską, sesje uzdrawiające, analizę jadłospisu, leczenie stomatologiczne, refleksoterapię stóp, konsultacje dietetyczne, naukę masażu, pomoc pielęgniarstwa, szkolenie z pierwszej pomocy, rehabilitację, usługi logopedyczne, pogotowie psychologiczne, psychoterapię,
- żywność – 138 ofert z okresu 2014-2017, obejmujących domowe piwo, pieczenie ciast, produkty wegańskie, domowy kwas chlebowy, pieczenie pierogów, naleśniki, pastę z ciecierzycy, przetwory domowe, domowy obiad, gotowanie, produkty spożywcze, tarty, oleje tłoczone na zimno, kawy i napoje, warzywa z własnego ogrodu, wegańskie zupy, warsztaty kulinarne, chleb na zakwasie, słodczyce wegańskie, catering wegański, włoską kuchnię.

Biorąc pod uwagę powyższy zakres tematyczny i różnorodność oferowanych dóbr i usług (na dzień 1 kwietnia 2017 r. było dostępnych 6311 ofert²⁵), można dojść do wniosku, że korzystanie z wymiennika zapewnia dostęp do wielu niezbędnych przedmiotów (ubrań, urozmaiconej wegetariańskiej żywności, a także usług, np. remontów), które wykorzystuje się w codziennym życiu. Często pojawiają się tu nie tylko produkty lub usługi podstawowe, ale także bardziej wyrafinowane, jak np. nauka języków, joga, manicure, sztuka czy korepetycje. Częstotliwość pojawiania się nowych ofert nie jest może zbyt imponująca (kilkanaście w ciągu tygodnia w różnych miastach), ale te dostępne w ramach usług są wielokrotnego użytku. Pytanie odnośnie do rzetelności wykonywanych usług i szybkości odpowiedzi na kontakt pozostaje otwarte. Analizując liczbę ofert w danej miejscowości, można dojść do wniosku, że jedynie Warszawa stanowi centrum, gdzie wymiana usług jest w miarę płynna. Rynek cechuje się dużą różnorodnością ofert. W przypadku przedmiotów różne miejsca zamieszkania oferentów nie stanowią problemu, ponieważ można skorzystać z przesyłki realizowanej również w ramach wymiennika (choć w przypadku niektórych regionów może to być znacznie utrudnione).

Rozpatrując oferty z 16 marca 2017 r. w kategorii „budowa i remonty”, można wyodrębnić następujące propozycje. Występuje 88 ofert obejmujących usługi i przedmioty, najstarsza pochodzi z grudnia 2012, a najnowsza z marca 2017. W roku 2017 jest tylko jedna oferta. Pod względem liczby ofert i miejscowości sytuacja wygląda następująco: 34 oferty z Warszawy, 2 oferty z Wrocławia, 3 oferty z Krakowa, 2 oferty z Poznania, 9 ofert bez nazwy miejscowości, 4 oferty z Katowic, 3 oferty z Milanówka.

Przykładowe oferty z powyższych związane z usługami dotyczą²⁶:

- prac remontowych – Grudziądz, Warszawa (9 ofert), Poznań, Katowice, Suwałki, Aniołki, Głogów, Zdzeszowice, Dąbrowa Górnicza, Ożarów Mazowiecki, Góra Kalwaria, Bytom, Stoczek Łukowski, Kraków, Czechowice-Dziedzice,
- dekoracji wnętrz – Katowice, Szczecin, Warszawa (2 oferty),
- malowania i tapetowania – Wrocław, Kadrowo, Gdynia, Warszawa (4 oferty), Pabianice, Czechowice-Dziedzice,
- usług stolarskich – bez nazwy miejscowości (2 oferty),
- składania mebli – Warszawa,
- projektowania – Warszawa (5 ofert), Katowice,
- projektowania łazienki – Legnica,
- usług elektrycznych – Warszawa (4 oferty), Kostrzyn,
- prac hydraulicznych – Warszawa (2 oferty).

Analizując wymienione powyżej oferty w ramach kategorii „budowa i remonty”, można zaobserwować, że miejsca zamieszkania oferentów znajdują się

²⁵ www.community-exchange.org/offerings.asp?xid=WSWW&cat=all [dostęp: 01.04.2017].

²⁶ www.community-exchange.org/offerings.asp?xid=WSWW&cat=BUDOWA+I+REMONTY [dostęp: 16.03.2017].

w całej Polsce, jednak to Warszawa jest kluczowym miastem pod względem liczby i różnorodności usług.

Rozpatrując częstotliwość pojawiania się miast wojewódzkich wśród wszystkich ofert (bez względu na czas publikacji i kategorię) dostępnych na wymienniku, uzyskujemy następujące dane²⁷: Warszawa (2915²⁸), Szczecin (66), Słupsk (1), Gdańsk (89), Gdynia (27), Sopot (1), Trójmiasto (2), Olsztyn (21), Białystok (5), Gorzów Wielkopolski (2), Zielona Góra (6), Poznań (178), Bydgoszcz (15), Toruń (15), Lublin (32), Wrocław (96), Łódź (138), Kielce (9), Opole (13), Katowice (27), Kraków (176), Rzeszów (4). Rozszerzając badanie o byłe miasta wojewódzkie, otrzymujemy następujące wyniki: Koszalin (2), Elbląg (7), Suwałki (1), Piła (0), Ciechanów (1), Ostrołęka (0), Łomża (0), Włocławek (3), Płock (7), Siedlce (7), Biała Podlaska (0), Jelenia Góra (0), Legnica (5), Leszno (4), Kalisz (2), Konin (0), Skierniewice (0), Sieradz (4), Piotrków Trybunalski (2), Radom (7), Chełm (0), Wałbrzych (0), Częstochowa (9), Bielsko Biała (0), Kielce (9), Tarnów (2), Nowy Sącz (0), Tarnobrzeg (6), Zamość (0), Przemyśl (0), Krosno (2).

Oprócz Warszawy mieszkańcy takich miast jak Kraków, Szczecin, Trójmiasto, Poznań, Wrocław, Łódź są w stanie żyć w alternatywny sposób w oparciu o niestandardowy pieniądz, który ułatwia wymianę oferowanych produktów lub świadczonych przez nich usług. Skala aktywności uczestników wymiennika w decydującym stopniu zależy od miejsca zamieszkania i różnorodności usług, które uczestnicy są w stanie oferować innym. Ważne jest również, czy posiadane umiejętności są rzadkie i pożądane przez innych uczestników tej społeczności. Nie zawsze jednak liczebność populacji miasta decyduje o sprawnym funkcjonowaniu społeczności wymiennika (przykładem są Katowice, Gdynia, Bydgoszcz, Toruń). Równie ważny jest potencjał organizacyjny i otwartość mieszkańców na nowe idee.

Podsumowanie

Podjęta próba analizy ofert publikowanych na platformie internetowej wymiennik.org w pewnym stopniu pozwoliła na sformułowanie podstawowych wniosków dotyczących użyteczności tego typu alternatywnego, w stosunku do powszechnie obowiązującego modelu gospodarki, sposobu wymiany dóbr i usług w oparciu o umowy pieniądza wprowadzony do obiegu na potrzeby wymiennika.

Lista zamieszczanych ofert jest obszerna pod względem liczby i jakości. Stanowią one szerokie spektrum niezbędnych w życiu dóbr i usług. Szczególnie usługi w wielu przypadkach wykraczają ponad podstawowe potrzeby (np. masaż, joga, nauka gry na instrumentach muzycznych).

²⁷ www.community-exchange.org/offerings.asp?xid=WSWW&cat=all [dostęp: 27.03.2017].

²⁸ Liczba ta nie jest pełna, ponieważ wiele ofert pojawia się z lokalizacją poszczególnych dzielnic Warszawy; dużo ofert jest także z podwarszawskich miejscowości, co znacznie rozszerza potencjał Warszawy.

Pewnym problemem może być niewystarczająca wielkość środowiska użytkowników w większości miast. Jedynie nieliczne większe ośrodki miejskie mogą umożliwić w miarę płynną wymianę.

Ciekawym rozwiązaniem jest wprowadzenie alternatywnej waluty. Umożliwia to wszechstronną wymianę, niezależnie od oferowanych przez strony dóbr lub usług. Dzięki temu płynność systemu jest zachowana.

Istotny komponent stanowi również tworzenie społeczności opartej na wzajemnych relacjach i świadczeniu sobie usług. Jest to ważny czynnik tworzący sieć kontaktów i pozwalający wyjść poza sferę dotychczasowych znajomości.

System ten umożliwia funkcjonowanie w codziennym życiu, jednak wiąże się też z pewnymi utrudnieniami. Część usług czy produktów pozostaje poza zakresem wymiany, np. czynsz, energia elektryczna, gaz. Uczestnicy takiej społeczności pozostają również poza systemem podatkowym, a to uniemożliwia korzystanie z niektórych usług publicznych (np. emerytura czy służba zdrowia). Ograniczone jest także gromadzenie środków na okres, kiedy użytkownik przez określony czas nie będzie mógł świadczyć usług.

Biorąc pod uwagę powyższe, nie można oprzeć codziennej egzystencji wyłącznie na wymienniku. Jako system uzupełniający stanowi on jednak ciekawe rozwiązanie dla osób, które chcą uzupełnić swoje życie o interesujące kontakty z ludźmi prowadzącymi podobny taki styl życia lub chcącymi podzielić się z innymi swoimi umiejętnościami, które mogą również wykraczać poza świadczoną zawodowo pracę i wiązać się z zainteresowaniami. Innym istotnym aspektem może być potrzeba uzupełnienia domowego budżetu o dobra lub usługi, za które można zapłacić zbędnymi przedmiotami lub usługami nie zawsze związanymi z wykonywaną pracą.

Literatura

1. Andruszkiewicz K., *Repozycjonowanie jako strategiczna reakcja przedsiębiorstwa na zmiany zachowań nabywców w zintegrowanej przestrzeni Europejskiej*, „Handel Wewnętrzny” 2015, nr 4.
2. Burgiel A., *Determinanty i perspektywy upowszechnienia konsumpcji wspólnej w Polsce*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 231.
3. Burgiel A., *Skłonność polskich konsumentów do angażowania się w konsumowanie bez posiadania (non-ownership consumption) – próba oceny*, „Handel Wewnętrzny” 2016, nr 2.
4. Codagnone C., Martens B., *Scoping the Sharing Economy: Origins, Definitions, Impact and Regulatory Issues*, „JRC Technical Reports Digital Economy Working Paper” 2016, no. 1.
5. Cohen M., Sundararajan A., *Self-regulation and innovation in the peer-to-peer sharing economy*, „The University of Chicago Law Review Dialogue ” 2015, no. 1.

6. Krajewska-Smardz A., Gruszka I., Szalonka K., *Znaczenie koncepcji Sharing Economy na rynku turystycznym*, „Ekonomiczne Problemy Turystyki” 2016, nr 1.
7. Krzysztofek K., *Technologie cyfrowe w dyskursach o przyszłości pracy*, „Studia Socjologiczne” 2015, nr 4.
8. Leszczyński F.K., *Nowi prorocy kapitału i ich adwersarze*, „Sensus Historiae” 2015, nr 3.
9. Majchrzak K., *Ekonomia dzielenia się i jej przejawy w turystyce*, „Ekonomiczne Problemy Turystyki” 2016, nr 1.
10. Malesa T., Wardak P., *Rozwój konsumpcji kolaboratywnej (wspólnej) na przykładzie couchsurfingu*, „Konsumpcja i Rozwój” 2016, nr 1.
11. Michniewska K., *Rola ekonomii współdzielonej w dochodzeniu do celów środowiskowych Unii Europejskiej – nowe modele biznesowe w domykaniu pętli łańcucha dostaw (SSC/CLSC)*, „Logistyka Odzysku” 2016, nr 3.
12. Mikołajewska-Zajac K., Rodak O., *Platformy spółdzielcze jako próba rewizji korporacyjnego modelu gospodarki współdzielonej*, „E-mentor” 2016, nr 4.
13. Niezgoda A., Markiewicz E., *Slow tourism – idea, uwarunkowania i perspektywy rozwoju*, „Rozprawy Naukowe AWF we Wrocławiu” 2014, nr 46.
14. pl-pl.facebook.com/WymiennikWarszawa/ [dostęp: 19.03.2017].
15. Rożałowska B., *Smart citizen – społeczności miejskie w procesie budowania „inteligencji” miasta*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2016, z. 95.
16. Rudawska I., *Ekonomia dzielenia się, czyli konsumpcja współdzielona i inne formy alternatywnego dostępu do dóbr*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 254.
17. Sobczyk G., *Współczesna konsumpcja – nowe trendy na polskim rynku*, „Zeszyty Naukowe WSEI” 2014, nr 2.
18. Wardak P., Zalega T., *Konsumpcja kolaboratywna jako nowy trend konsumencki*, Wydział Zarządzania UW, „Studia i Materiały” 2013, nr 16.
19. Waszkiewicz A.E., *Finanse alternatywne - elektroniczne innowacje finansowe*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2016, nr 2.
20. Wojewoda M., *Etyczne aspekty wymiany gospodarczej w Internecie*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2015, z. 85.
21. www.community-exchange.org/offerings.asp?xid=WSWW&cat=all [dostęp: 26.03.2017, 27.03.2017, 01.04.2017].
22. www.community-exchange.org/offerings.asp?xid=WSWW&cat=BUDOWA+I+REMONTY [dostęp: 16.03.2017].
23. www.community-exchange.org/terms.asp?xid=wsww [dostęp: 17.03.2017].
24. [wymiennik.org](https://pl-pl.facebook.com/WymiennikWarszawa/) [dostęp: 17.03.2017].

SELECTED ELEMENTS OF THE SHARING ECONOMY USING THE EXAMPLE OF THE INTERNET PLATFORM WYMIENNIK.ORG

Abstract: The article discusses some aspects of terminology related to the sharing economy. The reasons for the appearance and development of the community involved in such cooperation and the mutual exchange of goods and services are also presented. Then, the focus was on the characteristic examples of the symptom of collaborative consumption. The next stage was the presentation of the internet platform wymiennik.org as a space that implements the assumptions of sharing economy in practice. The final key element of the article is an analysis of the activity of participants in this exchange in terms of the availability of goods and services and the frequency of their appearances.

Część II

PRAWO

WNOSZENIE I ROZPATRYWANIE SKARG, WNIOSKÓW I PETYCJI ORAZ INFORMOWANIE ORGANÓW ADMINISTRACJI W SYSTEMIE PRAWNYM CHIŃSKIEJ REPUBLIKI LUDOWEJ (XINFANG)

Xinfang oznacza dosłownie „listy i wizyty”. Współcześnie xinfang to skargi na działalność organów administracji, wnioski, petycje i dostarczanie organom informacji. Procedura xinfang odgrywa ważną rolę jako zwierciadło opinii publicznej, instytucja społecznego nadzoru nad organami administracji i pracownikami tych organów i rozstrzygania sporów pomiędzy jednostkami i organami administracji. Jest jednym z najważniejszych sposobów rozwiązywania konfliktów społecznych oraz utrzymania stabilności społecznej. Artykuł dokonuje analizy systemu „listów i wizyt” i jego funkcji.

Wprowadzenie

Procedura wnoszenia i rozpatrywania skarg, wniosków, petycji oraz zgłaszania informacji organom administracji określana jest w Chińskiej Republice Ludowej mianem procedury *xinfang* lub *shangfang*. Termin *xinfang* oznacza dosłownie „listy i wizyty”¹ (chiń. *xin* – listy, *fang* – wizyty)². Procedura *xinfang* stanowi przykład oryginalnego chińskiego rozwiązania, będącego wypadkową konfucjańskiego spojrzenia na prawo oraz zakorzenionych w społeczeństwie tradycji, recypowaną przez ustrój socjalistycznych Chin. *Xinfang* nie jest zjawiskiem prawnym wyłącznie XX i XXI w. Funkcjonowała w Chinach już od starożytności, gdzie stanowiła instytucję prawa zwyczajowego. Jej istotą było pisanie „listów”, będących skargami, wnioskami czy informacjami poszczególnych jednostek i ich zbiorowości, lub składanie „wizyt”, czyli ustne ich przedstawianie organom państwa. W zbliżonej do obecnej (jakkolwiek nietożsamej) postaci procedura *xinfang* znana jest od lat 50. XX w. Na początku 1950 r. w Komunistycznej Partii Chin utworzono sekretariat do obsługi listów, które obywatele kierowali do Mao Zedonga i innych przywódców państwowych. Główną funkcją *xinfang* było w tym

¹ X. Gao, J. Long, *System in China*, „University of St. Thomas Law Journal” 2015, vol. 12, issue 1, s. 34.

² T. Zhang, *The Xinfang phenomenon: Why the Chinese prefer administrative petitioning over litigation*, „The Yale Law School Legal Scholarship Repository” 2008, nr 8-7, s. 4; C.F. Minzner, *Xinfang: An alternative to formal Chinese legal institutions*, „Stanford Journal of International Law” 2006, vol. 103, s. 104.

czasie uzyskiwanie informacji od jednostek, a także zwalczanie biurokracji³. Zasady wnoszenia oraz rozpatrywania skarg i wniosków zostały w pełny normatywny sposób uregulowane dopiero w rozporządzeniu Rady Państwa z 28 października 1995 r. o listach i wizytach. Akt ten został uchylony w 2005 r. i zastąpiony nową regulacją normatywną z 5 stycznia 2005 r.⁴ (cyt. dalej jako r.l.w.). Ważne zmiany wprowadzono następnie w 2015 r. Ponadto Komitet Centralny Chińskiej Partii Komunistycznej i Rada Państwa wspólnie sformułowali w 2007 r. „Opinie dotyczące dalszego usprawniania działań związanych z rozpatrywaniem «listów i wizyt» w nowym okresie”⁵.

Rozważania na temat instytucji „listów i wizyt” należy prowadzić nie tylko na tle prawa współczesnych Chin, lecz także w kontekście chińskiej tradycji oraz filozofii konfucjańskiej⁶. Przede wszystkim, w przeciwieństwie do europejskiej tradycji prawnej opartej na idei ochrony praw autonomicznej jednostki, w tradycji chińskiej porządek społeczno-prawny jest zwykle postrzegany jako dominujący nad indywidualną autonomią jednostki⁷. Na pierwszym miejscu stawia się zazwyczaj interesy zbiorowości i grupy, do której ona przynależy, nie zaś jednostki. Samą jednostkę interpretuje się jako część kolektywu, nie zaś autonomiczny podmiot, co odzwierciedla odmienną od europejskiej tradycję, której obce jest indywidualistyczne i personalistyczne podejście do człowieka⁸.

³ C.F. Minzner, *Xinfang...*, op. cit., s. 104. Zob. też X. Gao, J. Long, *On the petition...*, op. cit., s. 43. Na marginesie niniejszych rozważań warto wspomnieć, że w podobnym czasie prawo do zwracania się ze skargami i tryb postępowania z nimi zostało po raz pierwszy uregulowane w Polsce; uczyniono to uchwałą Rady Państwa i Rady Ministrów z 14 grudnia 1950 r. Przepisy te, będące *de facto* prawem wewnętrznym, miały w pierwotnym zamyśle „rozsadzać” burżuazyjny (jak to wtedy określano) system środków zaskarżenia przewidziany przez rozporządzenie Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym (cyt. dalej jako r.p.a.) i nie były z nim zharmonizowane. Prawo do zwracania się ze skargami i wnioskami stało się w 1952 r. prawem konstytucyjnym. Przewidywała je Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL) z 1952 r. Zgodnie z treścią art. 73 ust. 1 „obywatele mają prawo zwracania się do wszystkich organów państwa ze skargami i zażaleniami”. „Skargi i zażalenia obywateli powinny być rozpatrywane i załatwiane szybko i sprawiedliwie. Winni przewleknięcia albo przejawiający bezduszny i biurokratyczny stosunek do skarg i zażaleń obywateli pociągani będą do odpowiedzialności” (art. 73 ust. 2 Konstytucji PRL). Polska poradziła sobie z tym problemem stosunkowo szybko, regulując rozpatrywanie skarg i wniosków w Dziale IV ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (w jego wersji pierwotnej z 1960 r.) oraz w uchwale nr 357 Rady Ministrów z 13 października 1960 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Monitor Polski Nr 80, poz. 367).

⁴ Akt ten obowiązuje od 1 maja 2005 r. – Regulations on Letters and Visits, adopted at the 76th Executive Meeting of the State Council on January 5, 2005; cyt. za: <http://www.china.org.cn/enews/news050428-3.htm> [dostęp: 25.07.2017].

⁵ X. Gao, J. Long, *On the petition...*, op. cit., s. 34. Zob. też A. Skóra, *Procedura wnoszenia skarg, wniosków i petycji w Chinach (xinfang). Fenomen zjawiska prawnego i jego stosunek do systemu sądowej kontroli administracji*, [w:] *Powszechne środki ochrony prawnej – skargi, wnioski i petycje*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017, s. 201 i 203.

⁶ T. Ginsburg, *Judicial review in new democracies constitutional courts in Asian cases*, Cambridge University Press, Cambridge–New York 2003, s. 12; L.E. Sitorus, *Judicial review of administrative action: Reflection on the bank century bailout policy*, „Indonesia Law Review” 2016, no. 1, s. 82.

⁷ L.E. Sitorus, *Judicial review...*, op. cit., s. 82. Zob. szerzej: P. Klityńska, *Recepcja konfucjanizmu we współczesności*, „Acta Erasmita” 2016, t. 11, s. 62; A. Skóra, *Procedura wnoszenia...*, op. cit., s. 202.

⁸ K. Gawlikowski, *Pojmowanie jednostki w tradycji konfucjańskiej i jego konsekwencje dla życia politycznego w Azji Wschodniej*, [w:] *Indywidualizm a kolektywizm*, red. A. Morstin, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1999, s. 127; A. Skóra, *Procedura wnoszenia...*, op. cit., s. 202.

Warto również wspomnieć, że charakterystyczna dla filozofii konfucjańskiej⁹, do której zaczęto nawiązywać od czasu reform Deng Xiaopinga¹⁰, jest niechęć do sformalizowanych procedur i ich kodyfikacji w ogóle. W przedrewolucyjnych Chinach większość spraw (w tym także spornych) była rozstrzygana przez podmioty pozaprawne, w szczególności przez osoby cieszące się prestiżem, głowy rodów i wspólnot lokalnych¹¹. Wprawdzie imperialne Chiny miały rozbudowany system środków zaskarżenia (skargę mógł rozpatrzyć nawet sam cesarz), a specyficzna instytucja cenzorska miała kompetencje do kontrolowania i analizowania działania pracowników organów państwa, jednakże niechęć inicjowania spraw przed sądami pozostawała silna¹². Tradycyjny system administracyjny Chin nigdy nie wypracowywał indywidualnych środków zaskarżenia tego rodzaju, które były znane i ugruntowane w Europie. Wprawdzie w 1932 r. uchwalono ustawę o postępowaniu administracyjnym, która miała stworzyć nowoczesny system środków zaskarżania niezgodnych z prawem działań administracji, została ona jednak uchylona w 1949 r.¹³ Do czasu wejścia w życie aktualnie obowiązującej ustawy o postępowaniu administracyjnym z 1989 r. (co nastąpiło 1 października 1990 r.), nie było zatem – poza bardzo popularnym *xinfang* – tradycji skarżenia organów państwa przez jednostki¹⁴. Wnoszeniu skarg na działalność organów administracji nie sprzyjały także założenia ideologii i praktyki socjalistycznej¹⁵. Kontrola sądowa nad administracją, stanowiąca konsekwencję zasady podziału władzy, nie była popularna w krajach socjalistycznych, w których jedność władzy państwowej uznawana jest za najwyższą, przewodnią zasadę. W państwach socjalistycznych interes jednostki i interes społeczeństwa, jaki reprezentowały organy administracji, w założeniu były tożsame, zatem nie mogło dojść do konfliktu między nimi¹⁶. Do 1991 r. jedyne dostępne środki ochrony przed działaniem organów administracji (w tym *xinfang*) miały w dużej mierze charakter wewnętrzny, co wymagało, aby organ administracji sam „naprawiał własne nadużycia”¹⁷.

⁹ Doktryna Konfucjusza na przestrzeni wieków była i jest różnie definiowana – jako religia, filozofia bądź też system etyczny. Wedle europejskich zasad konfucjanizm przypomina bardziej system filozoficzno-religijny, jednak sam Konfucjusz starał się oddzielić w swoich myślach *sacrum* od *profanum*. Rzadko nawiązywał w swoich rozważaniach do sił nadprzyrodzonych. Twierdził, że ludzie inteligentni nie potrzebują bóstw, by zrozumieć powinność i słuszność danego postępowania. Zob. P. Klityńska, *Recepcja konfucjanizmu...*, op. cit., s. 58.

¹⁰ Zob. szerzej m.in. P. Klityńska, *Recepcja konfucjanizmu...*, op. cit., s. 62; K. Gawlikowski, *Konfucjański model państwa w Chinach*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2009, s. 66.

¹¹ M. Kania, *Wpływ konfucjanizmu na kształtowanie się systemu prawa w Chinach*, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2012, s. 189.

¹² J.P. Fa, Sh.Ch. Leng, *Judicial review od administration in the People's Republic of China*, „Case Western Reserve Journal of International Law” 1991, vol. 23, issue 3, s. 448.

¹³ Ibidem, s. 448 i 449.

¹⁴ Ibidem, s. 448.

¹⁵ Ibidem, s. 449.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem.

1. Ogólna charakterystyka rozporządzenia o „listach i wizytach”

Wedle rozporządzenia przepisy regulujące *xinfang* zostały sformułowane w celu poprawy relacji między organami władzy na wszystkich szczeblach jednostek podziału terytorialnego oraz jednostkami, a ich celem jest ochrona praw i interesów wnoszących oraz zapewnienie właściwej procedury ich rozpatrzenia (art. 1 r.l.w.). Formułuje ono także zakaz retorsji wobec wnoszących (art. 3 r.l.w.); co więcej, we wskazanych w r.l.w. przypadkach organ może również przyznać „wnoszącemu” wynagrodzenie (art. 8 r.l.w.). Jak już wspomniano, instytucja ta polega na udzielaniu przez jednostki informacji, zgłaszaniu uwag i wniosków lub wnoszeniu skarg do odpowiednich wydziałów organów administracji wszystkich szczebli. *Xinfang* mogą być wnoszone w formie pisemnej, a także e-mailem, faksem, za pomocą telefonu, podczas osobistej wizyty w organie administracji, a także w inny sposób (art. 2 r.l.w.). Można zatem zauważyć, że pojęcie „listów i wizyt” w pewnym zakresie odpowiada polskiemu pojmowaniu skargi (kwestionowanie czegoś), wniosku (postulowanie czegoś) oraz petycji. Oprócz nich rozporządzenie (art. 2 r.l.w.) przewiduje możliwość wnoszenia także informacji przekazywanych organom administracji. Warto zaznaczyć, że sposób ich zgłaszania jest pozostawiony uznaniu wnoszących, a przepisy rozporządzenia nie wskazują sytuacji, w których uzasadnione byłoby narzucenie konkretnego sposobu komunikowania się z organem. Na organach ciąży obowiązek rozpatrzenia *xinfang* zgodnie z treścią r.l.w. oraz innymi przepisami prawa. Powinny to czynić poprzez skrupulatną lekturę *xinfang* oraz przyjmowanie „odwiedzających”, tak by jak najlepiej chronić interesy jednostek (art. 3 r.l.w.). *Xinfang* – poza skargą – nie musi odpowiadać określonym przez prawo wymaganiom w zakresie treści. Nie ma także obowiązku złożenia przez wnoszącego podpisu, toteż postępowanie uruchomione zostaje także w przypadku wpływu „listów” niepodpisanych¹⁸. Jeżeli jednak *xinfang* ma postać skargi, niezbędne jest dodatkowo wyraźne oznaczenie jej nazwy, podania adresu do korespondencji oraz wskazanie faktów relewantnych dla sprawy, przyczyn jej wniesienia oraz sformułowanie wniosków. Podobne wymagania obowiązują w przypadku wniesienia skargi w wyniku „odwiedzin”, czyli możliwości ustnej rozmowy z odpowiednim pracownikiem (art. 17 r.l.w.). Wnoszący ponosi odpowiedzialność prawną, jeżeli jego skarga, wniosek lub informacja nie będzie zgodna ze stanem faktycznym lub prawem (art. 19 r.l.w.).

Xinfang mogą wnosić obywatele chińscy, osoby prawne, organizacje lub inne podmioty prawa chińskiego. Prawo to służy także przebywającym na terytorium Chin cudzoziemcom, bezpaństwowcom lub organizacjom zagranicznym (art. 2 w zw. z art. 50 r.l.w.). Wnoszącego skargę, wniosek, petycję lub udzielającego informacji organom określa się *expressis verbis* jako „piszącego list” lub „odwiedzającego”, w zależności od tego, o jaką formę rozpatrzenia wnosi. Jeżeli dwa lub więcej podmioty przedstawiają tę samą *xinfang*, muszą ustanowić przedstawiciela. Nie można ustanowić więcej niż pięciu przedstawicieli (art. 17 r.l.w.).

¹⁸ Ibidem, s. 450.

Wnoszący powinni m.in. przestrzegać przepisów prawa, nie szkodzić interesom państwa i społeczeństwa lub danej zbiorowości, nie mogą naruszać praw innych obywateli; powinni także przestrzegać porządku publicznego oraz kolejności wnoszenia *xinfang*. Wnoszącym nie wolno też nielegalnie gromadzić się w pobliżu organów administracji lub w innych miejscach publicznych, otaczać i atakować organów administracji ani utrudniać organizacji ruchu ulicznego. Zabronione jest przynoszenie niebezpiecznych przedmiotów lub narzędzi, poniżanie urzędników rozpatrujących *xinfang* lub stosowanie wobec nich groźby lub przemocy (art. 20 r.l.w.).

Xinfang są kierowane do organów państwowych na wszystkich szczeblach jednostek podziału terytorialnego i rozpatrywane przez pracowników odpowiednich, specjalnie utworzonych wydziałów (art. 6 r.l.w.). System opiera się na zasadzie, że „każdy poziom administracji rządowej ponosi odpowiedzialność za własną działalność” i „każda sprawa wnoszącego powinna być rozpatrywana przez ten organ, który posiada do tego kompetencje”¹⁹. Wydział *xinfang* powinien przyjąć „list” lub „wizytę”, albo przekazać „list” lub skierować „odwiedzającego” do innego właściwego wydziału, albo zobowiązać inny właściwy organ do jego przyjęcia (art. 6 r.l.w.). Powinien on intensyfikować wysiłki w celu realizacji zgodnego z prawem wnoszenia *xinfang*, zachęcać do ich wnoszenia, prowadzić analizy „listów i wizyt” i formułować na tej podstawie wnioski oraz wskazówki dla organów równorzędnych lub niższego stopnia. Organy administracji pociągają do odpowiedzialności prawnej lub wnioskuje o takie pociągnięcie osoby odpowiedzialne za wykroczenia lub zaniedbanie obowiązku zaangażowana w rozpatrywanie „listów i wizyt” (art. 7 r.l.w.). Organ może również przyznać „wnoszącemu” wynagrodzenie, jeżeli przyczynił się on w ten sposób do rozwoju ekonomii państwowej oraz rozwoju społecznego, a także poprawy pracy organów i ochrony interesu publicznego. Wynagrodzenie takie można przyznać także pracownikowi wydziału, jeżeli sumiennie rozpatruje *xinfang*, osiągając na tym polu wybitne zasługi (art. 8 r.l.w.).

Organy mają obowiązek podawania do publicznej wiadomości adresy (w tym elektroniczne), na które można kierować „listy”, a także numery telefonów oraz wskazywać porę i miejsce „odwiedzin” (art. 9-10 r.l.w.).

Właściwy wydział lokalnego organu administracji dokonuje weryfikacji, czy skarga, wniosek, petycja lub informacja powinny być przyjęte. Jeżeli skarga zawiera zarzuty, które powinny być przedmiotem rozpoznania na drodze sądowej, arbitrażu, administracyjnej, lub mogące być przedmiotem innych ustawowych środków prawnych, wnoszący powinien skierować je nie do wydziału *xinfang*, lecz do właściwych organów (art. 14 r.l.w.). Określa się zatem, czy *xinfang* nie zawiera *de facto* treści kwalifikującej jej jako skargi przed sądem lub nie jest dla niej właściwa inna droga prawna niż procedura „listów i wizyt”. Podobna dyspozycja obowiązuje w zakresie „listów i wizyt” kierowanych m.in. do zgromadzeń ludowych lub prokuratury ludowej (art. 15 r.l.w.). Jeżeli weryfikacja wypadnie pozytywnie, „list” lub „wizytę” uważa się za skutecznie dokonaną.

¹⁹ X. Gao, J. Long, *On the petition...*, op. cit., s. 35; A. Skóra, *Procedura wnoszenia...*, op. cit.

Wyspecjalizowany wydział *xinfang* nie ma kompetencji do rozpatrzenia skargi, wniosku, petycji czy informacji samodzielnie, ale może przekazać *xinfang* do innych organów wraz z sugestiami na temat sposobu dalszego postępowania. Szczegółowe zasady ustalania, jakie organy są właściwe do rozpatrzenia, podają przepisy art. 21-27 r.l.w.

Jak już wskazano, naczelną zasadą rozpatrywania *xinfang* jest zapoznanie się przez właściwy organ administracji z jej treścią w taki sposób, by najlepiej służyło to interesowi jednostek (art. 3 r.l.w.). Pracownik organu, którego dotyczy „list” lub „wizyta”, podlega wyłączeniu (art. 30 r.l.w.). Odpowiednie organy administracji ustalają fakty relewantne dla sprawy oraz zgodność skargi, wniosku czy informacji z prawem. Organ rozpatrujący zasadniczo poprzestaje na treści *xinfang*; może jednak wezwać wnoszącego do udzielenia wyjaśnień. Może także prowadzić własne postępowanie wyjaśniające (art. 31 r.l.w.). W ważnych, skomplikowanych sprawach możliwe jest przeprowadzenie jawnej rozprawy²⁰. Procedurę związaną z organizacją rozprawy ustalają podległe organom centralnym władze prowincji lub regionu autonomicznego. Następnie organ zobowiązany jest:

- poprzeć wniosek, skargę lub petycję, gdy twierdzenia wnoszącego nie budzą wątpliwości faktycznych i są zgodne z prawem,
- uzyskać dodatkowe wyjaśnienie, jeżeli twierdzenia wnoszącego nie budzą wątpliwości, lecz brak jest podstawy prawnej,
- nie popierać wniosku, jeżeli twierdzenia wnoszącego budzą wątpliwości faktyczne i/lub nie są zgodne z prawem. W przypadku gdy organ administracyjny popiera wniosek, nakłania odpowiednie organy lub inne podmioty do podjęcia odpowiedniego rozstrzygnięcia (art. 32 r.l.w.).

Sprawa będąca przedmiotem skargi, wniosku lub petycji powinna zostać rozpatrzona w ciągu 60 dni od dnia przyjęcia *xinfang*, chyba że jest skomplikowana; w takim wypadku termin odpowiedzi ulega przedłużeniu, jednak nie więcej niż o 30 dni. O przedłużeniu terminu rozpatrywania „piszący list” lub „odwiedzający” powinien być powiadomiony (art. 33 r.l.w.). Jeżeli wnoszący nie są usatysfakcjonowani udzieloną odpowiedzią, mogą w ciągu 30 dni od daty doręczenia odpowiedzi wnieść kolejny *xinfang* (zwany „prośbą o ponowne rozpatrzenie”) do właściwego organu wyższego w strukturze administracji. Organ rozpatrujący wniosek o ponowne rozpatrzenie ma 30 dni od doręczenia wniosku na udzielenie odpowiedzi (art. 34 r.l.w.). Przepisy art. 35 r.l.w. przewidują możliwość ponownego – a zatem przypominającego „trzecią instancję” – zakwestionowania odpowiedzi organu w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia do kolejnego organu wyższego stopnia. Organ ten ma również 30 dni na udzielenie odpowiedzi²¹. Może on przy tym przeprowadzić jawną rozprawę, jednak terminy związane z jej wyznaczeniem nie podlegają wliczeniu do wskazanego wyżej terminu 30-dniowego. Ustawa przewiduje również konstrukcję eliminującą pieniactwo. Jeżeli bowiem wnoszący nadal kwestionuje odpowiedź organu, powołując się na ten sam stan faktyczny i wskazując te same powody, żaden wyspecjalizowany do

²⁰ A. Skóra, *Procedura wnoszenia...*, op. cit., s. 204.

²¹ Ibidem, s. 205.

przyjmowania *xinfang* wydział organu nie przyjmie tej skargi, wniosku czy petycji. Można zatem stwierdzić, że w ten sposób *de facto* pozostawia ją bez rozpatrzenia, nie orzekając jednak o tym w żaden sformalizowany sposób.

Jak już wspomniano, sporządzany jest „ranking *xinfang*” (zwany też „rankingiem niewłaściwych listów i wizyt”), będący comiesięcznym zestawieniem skarg, wniosków, petycji i informacji, który zawiera wyszczególnienie tych *xinfang*, które nie zostały wniesione do odpowiedniego wydziału zgodnie z przepisami, oraz tych, które skierowane zostały bezpośrednio do stolicy prowincji lub administracji centralnej w Pekinie. Prowadzi je Państwowe Biuro ds. Listów i Wizyt (*guojia xinfang ju*). Powyższe zestawienie sporządzane jest dla każdej prowincji. W zestawieniu tym umieszcza się także *xinfang* naruszające prawo oraz petycje zbiorowe. Zgodnie z treścią art. 7 r.l.w. ranking traktowany jest jako ocena skuteczności działania organu lokalnego i jego pracowników²². Powtarzające się *xinfang* lub wnoszenie znacznej ich liczby na szczeblu prowincji lub wprost do organów centralnych w Pekinie może spowodować nawet odpowiedzialność karną pracownika organu administracji, którego działania lub zaniechania *xinfang* dotyczy²³. Powoduje to pojawienie się w praktyce negatywnego zjawiska zwanego „przechwytywaniem listów i wizyt”. Zjawisko to polega na tym, że niektóre władze lokalne oraz poszczególni pracownicy przejmują skargi, wnioski czy petycje, by zapobiec ich wnoszeniu do władz wyższych. Działanie takie stanowi współcześnie poważnie naruszenie praw obywateli chińskich i jest niezgodne z prawem²⁴.

Nietrudno zauważyć, że procedura kierowania i rozpatrywania *xinfang* jest bardzo prosta i w niewielkim stopniu sformalizowana. Mimo że jest wyłącznie postępowaniem popularnym, umożliwiającym wyrażenie przez jednostki swego niezadowolenia, zgłoszenia wniosku lub przedstawienia organowi informacji o określonym zdarzeniu, *de facto* pełni funkcję środka prawnego, konkurującego, jak będzie o tym jeszcze mowa, z procedurami sądowymi oraz innymi procedurami prawnymi. Ogromna liczba wnoszonych rocznie *xinfang* wskazuje, że Chińczycy szczególnie ufają tej procedurze²⁵.

2. Współczesne znaczenie i funkcje instytucji *xinfang* w Chinach

W systemie prawa chińskiego procedura „listów i wizyt” pełni cztery podstawowe funkcje. Pierwszą, szczególnie istotną dla państwa chińskiego, jest zbieranie informacji od jednostek. W ten sposób administracja wszystkich szczebli jednostek podziału terytorialnego, a w szczególności prowincjonalna i centralna, uzyskują

²² X. Gao, J. Long, *On the petition...*, op. cit., s. 37-38; A. Skóra, *Procedura wnoszenia...*, op. cit., s. 205.

²³ Ibidem.

²⁴ X. Gao, J. Long, *On the petition...*, op. cit., s. 38; A. Skóra, *Procedura wnoszenia...*, op. cit., s. 206.

²⁵ X. Gao, J. Long, *On the petition...*, op. cit., s. 35; A. Skóra, *Procedura wnoszenia...*, op. cit., s. 206.

z pierwszej ręki wiedzę na temat problemów dotyczących jednostki i dzięki temu mogą w miarę szybko podjąć odpowiednie działania o charakterze prewencyjnym bądź represyjnym²⁶. Sytuacja taka jest także wynikiem konfucjańskiej tradycji postrzegania urzędników jako „uczciwych i prawych”. Od samych swych początków konfucjanizm zakładał, iż władca powinien w taki sposób powoływać i organizować kadrę urzędniczą, aby była ona jak najlepiej wykształcona oraz aby składała się z najwartościowszych i najzdolniejszych jednostek²⁷. Zgodnie z doktryną konfucjańską państwem powinny zarządzać osoby najmądrzejsze i o najwyższych cnotach, chcące i umiejące dbać o dobro społeczne oraz o zgodny z porządkiem kosmosu porządek moralny w świecie²⁸. Z powyższych względów współcześnie wiele jednostek wnoszących *xinfang* jest przekonanych, że urzędnicy na wyższych szczeblach jednostek podziału terytorialnego, w szczególności we władzach centralnych, są idealni i w taki właśnie sposób poprowadzą procedurę rozpatrywania „listów i wizyt”. Przekonanie to kształtuje silną pokusę jednostek, by przedstawić swoje skargi bezpośrednio władzom centralnym, wymuszając w ten sposób „znalezienie ostatecznego rozwiązania” u organów im podporządkowanych²⁹.

Procedura „listów i wizyt” pełni także drugą ważną funkcję, tj. umożliwia obywatelom udział w dyskusji publicznej i w administrowaniu w ten sposób sprawami publicznymi. Za pośrednictwem *xinfang* chińscy obywatele mają prawo zgłaszać swoje wnioski i petycje w różnych obszarach funkcjonowania państwa, m.in. w sprawach urbanistyki, ochrony środowiska, zmiany konkretnego aktu prawnego³⁰. W tym zakresie jest to jeden z najważniejszych i najatrakcyjniejszych sposobów wyrażania przez jednostki swego stanowiska³¹. Jest to o tyle istotne, że cechą konfucjanizmu, w tym także tzw. nowego konfucjanizmu (*dangai xin ruxue*)³² jest brak zainteresowania społeczeństwa sprawami politycznymi. Ideał państwa, zdaniem Konfucjusza, zakłada całkowitą zgodność myśli rządzonych i rządzących. Zatem politycy powinni byli zajmować się polityką, a pozostałe jednostki nie powinny tego kontestować, poprzestając na dążeniu do stania się idealnymi obywatelami³³. *Xinfang* pomyślane są zatem jako swoiste przełamanie tego sposobu myślenia. Prezentowane jest także stanowisko odmienne, wedle którego zdecydowana większość wnoszących *xinfang* pragnie po prostu rozstrzygnięcia sporu, a nie zaspokojenia psychologicznej potrzeby uczestnictwa w kształtowaniu polityki³⁴.

²⁶ X. Gao, J. Long, *On the petition...*, op. cit., s. 36.

²⁷ M. Kania, *Wpływ konfucjanizmu...*, op. cit., s. 187.

²⁸ K. Gawlikowski, *Konfucjański model...*, op. cit., s. 91; A. Skóra, *Procedura wnoszenia...*, op. cit., s. 207.

²⁹ A. Skóra, *Procedura wnoszenia...*, op. cit., s. 207.

³⁰ X. Gao, J. Long, *On the petition...*, op. cit., s. 36; A. Skóra, *Procedura wnoszenia...*, op. cit., s. 208.

³¹ J.P. Fa, Sh.Ch. Leng, *Judicial review...*, op. cit., s. 450.

³² P. Klityńska, *Recepcja konfucjanizmu...*, op. cit., s. 62.

³³ Ibidem, s. 61-62, 68.

³⁴ T. Zhang, *The Xinfang...*, op. cit., s. 6.

Kolejna funkcja procedury „listów i wizyt” wyraża się w nadzorze nad lokalnymi organami administracji i ich pracownikami. W tym sensie za pomocą *xinfang* możliwe jest zgłaszanie przypadków różnych naruszeń prawa przez pracowników organów administracji³⁵ oraz innych przejawów patologii w tych organach. Chińska doktryna zgadza się co do tego, że system ten odegrał istotną rolę w usprawnianiu komunikacji między organami władzy a społeczeństwem³⁶. Nadzór ten, jak już wspomniano, wyraża się m.in. w sporządzaniu comiesięcznych „rankingów *xinfang*” i ocenie skuteczności pracy pracowników organów administracji według miejsca, w jakim w tym zestawieniu się znajdują. Dopóki nie wprowadzono sądowej kontroli administracji *xinfang* było jedynym mechanizmem pozwalającym na skuteczną walkę z nadużyciami administracyjnymi³⁷.

Ważną i coraz bardziej niepokojącą przedstawicieli doktryny funkcją procedury *xinfang* w ciągu ostatnich kilku dekad stało się to, iż umożliwia ona *de facto* rozstrzyganie sporów między jednostkami oraz między jednostkami a organami administracji, które podlegają kognicji innych organów lub kognicji sądowej³⁸. Dotyczy to zarówno spraw rozpatrywanych w postępowaniu cywilnym, jak i sądowno-administracyjnym. W systemie chińskiego prawa administracyjnego *xinfang* uzyskały zatem praktyczne zastosowanie jako substytut „środka prawnego” od rozstrzygnięć sądowych, a także jako *stricte* skarga na działania organów administracji³⁹. Współczesne badania potwierdzają przy tym, że ta druga kategoria stanowi większość wnoszonych *xinfang*.

Warto przy tym zauważyć, że sądowa kontrola administracji uregulowana została ustawą z 4 kwietnia 1989 r., a weszła w życie 1 października 1990 r. Istotnych zmian w jej treści, w tym poszerzenia zakresu spraw podlegających kognicji dokonano w 2015 r. Jednak chińskie statystyki wskazują, że rozstrzyganie sporów za pomocą procedury *xinfang* następuje znacząco częściej niż rozstrzyganie za pomocą dostępnych mechanizmów sądowych⁴⁰. Prawodawca starał się temu zaradzić, wprowadzając odpowiednie regulacje w rozporządzeniu z 2005 r. Jak już wyżej wskazano, przepisy art. 14 oraz art. 15 r.l.w. wprowadzają rozróżnienie między *xinfang* będącymi w istocie skargami sądowymi, podaniami w sprawach administracyjnych czy wnioskami podlegającymi rozpatrzeniu na gruncie innych procedur ustawowych i niemającymi takiego charakteru. Rozporządzenie *expressis verbis* wskazuje, że w takich przypadkach wnoszenie *xinfang* jest niedopuszczalne. Przepisy te są jednak w praktyce po prostu lekceważone⁴¹. Co więcej, nierzadko w sytuacji, gdy spór w sprawach karnych,

³⁵ A. Skóra, *Procedura wnoszenia...*, op. cit., s. 208.

³⁶ J.P. Fa, Sh.Ch. Leng, *Judicial review...*, op. cit., s. 450.

³⁷ Ibidem; A. Skóra, *Procedura wnoszenia...*, op. cit., s. 208.

³⁸ J.P. Fa, Sh.Ch. Leng, *Judicial review...*, op. cit., s. 450; X. Gao, J. Long, *On the petition...*, op. cit., s. 36, 39; C.F. Minzner, *Xinfang...*, op. cit., s. 105; A. Skóra, *Procedura wnoszenia...*, op. cit., s. 208.

³⁹ T. Zhang, *The Xinfang...*, op. cit., s. 4.

⁴⁰ C.F. Minzner, *Xinfang...*, s. 105; T. Zhang, *The Xinfang...*, op. cit., s. 4; X. Gao, J. Long, *On the petition...*, op. cit., s. 35.

⁴¹ X. Gao, J. Long, *On the petition...*, op. cit., s. 38.

cywilnych czy administracyjnych toczy się już przed właściwym sądem, jednostki jednocześnie uruchamiają – jako alternatywną – procedurę „listów i wizyt”⁴², obniżając w ten sposób autorytet sądów⁴³.

Przyczyny tego zjawiska tkwią w chińskiej tradycji. Charakterystyczna dla tego państwa jest – wywodząca się z konfucjanizmu – niechęć do sformalizowanych procedur i ich kodyfikacji w ogóle. Jak już na wstępie wskazano, w przedrewolucyjnych Chinach mimo rozbudowanego systemu prawnego jednostki unikały inicjowania procesów sądowych⁴⁴. Wielu zwolenników chińskiej doktryny wskazuje właśnie na tradycję historyczną Chin jako wzór wykorzystywania pozaprawnych środków do rozwiązywania problemów prawnych⁴⁵. Powoduje to, że pojęcie sądowej kontroli władzy – jako całkowicie obcej myśli konfucjańskiej⁴⁶ – z trudnościami toruje sobie drogę we współczesnych Chinach. Także współcześnie niektórzy pracownicy organów administracji uznają zwłaszcza prawo do sądowej kontroli administracji jako ograniczające ich zdolność do wykonywania kompetencji. Dla innych bycie stroną pozwaną w procesach sądowych stanowi – charakterystyczną dla państw Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej – tzw. utratę twarzy (*guanxi*)⁴⁷. Pojęcie „utrąty twarzy” najbliższe jest chyba polskim terminom, takim jak „godność” i „honor”. Nie ulega wątpliwości, że urzędnik państwowy może „utracić twarz”, m.in. jeśli zostanie otwarcie skrytykowany (zwłaszcza w obecności innych osób), gdy zostanie wykazane, że popełnił błąd lub w przypadku, gdy wykazał się niewiedzą⁴⁸.

Podsumowanie

Podsumowując niniejsze rozważania, można stwierdzić, że procedura „listów i wizyt” stanowi z jednej strony odbicie opinii publicznej, z drugiej zaś pełni funkcję społecznej kontroli nad organami administracji. Obecnie za największą wadę *xinfang* uważa się możliwość rozstrzygania za jej pomocą sporu pomiędzy jednostkami oraz między jednostkami a organami administracji. Cieszy się ona ogromną popularnością i wielkim zaufaniem społecznym, w przeciwieństwie do sądowej kontroli administracji, do której podchodzi się w Chinach z ostrożnością.

⁴² J.P. Fa, Sh.Ch. Leng, *Judicial review...*, op. cit., s. 450; X. Gao, J. Long, *On the petition...*, op. cit., s. 38; A. Skóra, *Procedura wnoszenia...*, op. cit., s. 209.

⁴³ A. Skóra, *Procedura wnoszenia...*, op. cit., s. 209.

⁴⁴ M. Kania, *Wpływ konfucjanizmu...*, op. cit., s. 189.

⁴⁵ T. Zhang, *The Xinfang...*, op. cit., s. 5-6 (i cytowana tam literatura).

⁴⁶ K. Gawlikowski, *Pojmowanie jednostki...*, op. cit., s. 134.

⁴⁷ J.P. Fa, Sh.Ch. Leng, *Judicial review...*, op. cit., s. 450; A. Skóra, *Procedura wnoszenia...*, op. cit., s. 210.

⁴⁸ A.B. Kipnis, *Producing Guanxi. Sentiment, self and subculture in a North China Village*, Duke University Press, Durham–London 1997, s. 148.

Obecnie *xinfang* wpisuje się integralnie w znane od lat 80. XX w. hasło „harmonijnego społeczeństwa” (*hexie shehui*)⁴⁹.

Literatura

1. Fa J.P., Leng Sh.Ch., *Judicial review of administration in the People's Republic of China*, „Case Western Reserve Journal of International Law” 1991, vol. 23, issue 3.
2. Gao X., J. Long, *On the petition system in China*, „University of St. Thomas Law Journal” 2015, vol. 12, issue 1.
3. Gawlikowski K., *Konfucjański model państwa w Chinach*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2009.
4. Gawlikowski K., *Pojmowanie jednostki w tradycji konfucjańskiej i jego konsekwencje dla życia politycznego w Azji Wschodniej*, [w:] *Indywidualizm a kolektywizm*, red. A. Morstin, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1999.
5. Ginsburg T., *Judicial review in new democracies constitutional courts in Asian cases*, Cambridge University Press, Cambridge–New York 2003.
6. Kania M., *Wpływ konfucjanizmu na kształtowanie się systemu prawa w Chinach*, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2012.
7. Kipnis A.B., *Producing Guanxi. Sentiment, Self and Subculture in a North China Village*, Duke University Press, Durham–London 1997.
8. Klityńska P., *Recepcja konfucjanizmu we współczesności*, „Acta Erasmiana” 2016, t. 11.
9. Minzner C.F., *Xinfang: An alternative to formal Chinese legal institutions*, „Stanford Journal of International Law” 2006, vol. 103.
10. Sitorus L.E., *Judicial review of administrative action: Reflection on the bank century bailout policy*, „Indonesia Law Review” 2016, nr 1.
11. Skóra A., *Procedura wnoszenia skarg, wniosków i petycji w Chinach (xinfang). Fenomen zjawiska prawnego i jego stosunek do systemu sądowej kontroli administracji*, [w:] *Powszechne środki ochrony prawnej – skargi, wnioski i petycje*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017.
12. Zhang T., *The Xinfang phenomenon: Why the Chinese prefer administrative petitioning over litigation*, „The Yale Law School Legal Scholarship Repository” 2008, nr 8-7.

⁴⁹ K. Gawlikowski, *Pojmowanie jednostki...*, op. cit., s. 60, 66.

THE PETITION SYSTEM CALLED "VISITS-AND-LETTERS" IN PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (XINFANG)

Abstract: *The petitioning, called in Chinese xinfang, which literally means "letters and visits", currently is the administrative system for hearing complaints and grievances from individuals in the People's Republic of China. The petition system in China has played very important roles in the reflection of public opinion, social supervision of government authorities and personnel and dispute settlement between citizens and the government. It is one of the most important ways for the Chinese government to settle social conflict and to keep society stable. The article analyzes the petition system and its functions.*

UMOWY SPÓŁEK KOMUNALNYCH NA TLE PRAWA DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Jednym z najważniejszych elementów warunkujących funkcjonowanie współczesnych demokracji jest gwarancja powszechnego dostępu do informacji publicznej. Szczególnie istotną kwestią dotyczącą dostępu do informacji publicznej jest odpowiedź na pytanie: czy również spółki prawa handlowego, w których gminy posiadają 100% udziałów/akcji, mają obowiązek stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej? Zagadnienie to, choć coraz powszechniejsze w świadomości społecznej, wciąż jednak pozostawia wiele pytań. Dlatego też w opracowaniu omówiono przede wszystkim stosowanie zasady jawności w spółkach komunalnych. Intencją autorki było opisanie tej materii w możliwie przyswajalny dla mieszkańców gminy sposób, dostęp do informacji publicznej jest bowiem jedną z najważniejszych zasad systemów demokratycznych oraz jednym z podstawowych praw człowieka przyjętym przez całą wspólnotę międzynarodową.

Wprowadzenie

Jednym z najważniejszych elementów warunkujących funkcjonowanie współczesnych demokracji jest gwarancja powszechnego dostępu do informacji publicznej. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, zapewnienie możliwości pozyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, jak również osób pełniących funkcje publiczne wpływa bezpośrednio na poziom demokracji w państwie¹. Zainteresowanie obywateli idące w parze z niespotykanym wcześniej rozwojem środków masowego przekazu wymusza na polskiej administracji publicznej większą otwartość, której narzędziem jest, m.in. dostęp do informacji publicznej. Dzięki pozyskanym w ten sposób informacjom możliwe jest przeprowadzenie kontroli tych podmiotów na wielu płaszczyznach i to nie tylko przez uprawnione w tym zakresie organy jak np. Najwyższa Izba Kontroli, Regionalna Izba Rozrachunkowa czy sądy, ale także przez społeczeństwo.

Na gruncie prawa polskiego odzwierciedleniem tej zasady jest art. 61 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (RP), zgodnie z którym prawo do uzyskania informacji obejmuje możliwość uzyskiwania informacji o działalności władzy publicznej, osób pełniących funkcje publiczne, organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim podmioty te wykonują zadania władzy publicznej bądź odpowiednio gospodarują

¹ W. Skrzydło, *Konstytucja RP. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 1998, s. 58, passim.

mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa². Jednak ze względu na to, iż zasada ta została w Konstytucji RP sformułowana zbyt ogólnie, dlatego też szczegółowe zasady i tryb udzielania informacji publicznej uregulowano w ustawie o dostępie do informacji publicznej³. Należy zwrócić uwagę, że powyższa ustawa nie jest jedynym aktem prawnym wyrażającym i konkretyzującym zasadę jawności działania organów władz publicznych. Problematyka prawna jawności działania organów władzy publicznej, w tym w jednostkach samorządu terytorialnego, oraz dostępu do informacji uregulowana została także m.in. w art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym⁴, art. 8a ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym⁵ oraz art. 15a ust. 2 ustawy o samorządzie województwa⁶.

Należy podkreślić, iż instytucją dostępu do informacji publicznej zajął się także Trybunał Konstytucyjny (TK), który m.in. w wyroku z dnia 16 września 2002 r. orzekł o zgodności określonych norm prawnych z art. 61 ust. 4 Konstytucji RP⁷. Olbrzymią rolę w tworzeniu systemu dostępu do informacji publicznej w Polsce odgrywa także szerokie orzecznictwo⁸, szczególnie licznych wyroków sądów administracyjnych, a także wyroków TK, które w bezpośredni sposób wpływają na kształt nie tyle całego systemu, co samej ustanawiającej go ustawy⁹. Polskie przepisy krajowe są w tej mierze zgodne z regulacjami Unii Europejskiej (UE)¹⁰.

² A. Szmyt, *W sprawie interpretacji art. 61 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy 1999”, nr 6, s. 68, *passim*. Zob. również A. Bałaban, *W sprawie interpretacji art. 61 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 6, s. 63.

³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz.U. 2014, poz. 782 ze zm. (dalej u.d.i.p.).

⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U., nr 142, poz. 1591 z późn. zm. (dalej u.s.g.).

⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm. (dalej u.s.p.).

⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U., nr 142, poz. 1590 z późn.zm. (dalej u.s.w.).

⁷ Wyrok TK z dnia 16 września 2002 r., K 38/01, OTK-A 2002/5/59; por. także wyroki NSA z dnia 30 października 2002 r. w sprawach o sygn. akt II SA 181/02, II SA 1956/02 i II SA 2036-2037/02, niepublikowane.

⁸ Choć nie należy mylić go ze źródłami prawa, gdyż w tzw. kontynentalnym systemie prawa stanowionego, jaki funkcjonuje m.in. w Polsce, orzeczenia sądów nie stanowią samoistnych źródeł prawa, odmiennie niż w systemie anglosaskim („*common law*”), gdzie wyroki zwane precedensami są źródłami prawa. Zob. K. Łokucijewski, *Common law*, [w:] *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa*, red. J. Zajadło, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 34; M. Koszowski, *Anglosaska doktryna precedensu. Porównanie z polską praktyką orzeczniczą*, Warszawska Firma Wydawnicza, Warszawa 2009, s. 113-148.

⁹ Wyrok TK z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. K 33/11, (Dz.U. 2012, poz. 473); wyrok TK z dnia 13 listopada 2013 roku, sygn. P 25/12, (Dz.U. 2013, poz. 1435).

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/98/WE z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. L 345 z 31 grudnia 2003, s. 90-96) zmieniona Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. L 175 z 27 czerwca 2013, s. 1-8). Zob. również: T. Górzyńska, *Dostęp do informacji publicznej w Europie – rozwój czy stagnacja?*, [w:] *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, red. H. Izdebski, H. Machińska, Biuro Informacji Rady Europy, Warszawa 2005, s. 102, *passim*.

Szczególnie istotną kwestią dotyczącą dostępu do informacji publicznej jest odpowiedź na pytanie: czy również spółki prawa handlowego, w których gminy posiadają 100% udziałów/akcji, mają obowiązek stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej? Zagadnienie to, choć coraz powszechniejsze w świadomości społecznej, wciąż pozostawia wiele pytań.

Dlatego też w opracowaniu omówiono przede wszystkim stosowanie zasady jawności w spółkach komunalnych. Intencją autorki było opisanie tej materii w możliwie przyswajalny dla mieszkańców gminy sposób, dostęp do informacji publicznej jest bowiem jedną z najważniejszych zasad systemów demokratycznych oraz jednym z podstawowych praw człowieka przyjętym przez całą wspólnotę międzynarodową¹¹.

1. Pojęcie informacji publicznej

„Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystaniu na zasadach i w trybie określonym w niniejszej ustawie”. W literaturze przedmiotu można znaleźć odmienne poglądy co do określenia informacji publicznej przez ustawodawcę. Część autorów krytycznie podchodzi do takiego zapisu w ustawie, uznając go za obciążony błędem *ignotum per ignotum*¹², natomiast według odmiennego stanowiska ustawodawca, określając w art. 1 ust. 1 u.d.o.i.p. informację publiczną, przyjął, że jawność informacji ma charakter generalny, a to poprzez objęcie definicją informacji szeroką sferę informacji i faktów¹³. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 22 stycznia 2003 r.¹⁴ stwierdził, że „Trudności w rozumieniu pojęcia «informacja» pogłębia w sposób znaczący fakt, iż obok tego pojęcia na gruncie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej [...] wprowadzono pojęcie «informacja publiczna», pod którym jak stwierdzono w art. 1 tejże ustawy należy rozumieć «każdą informację o sprawach publicznych» [...]. Wypada skonstatować, że zakres pojęcia «informacja», jakim posługuje się kodeks karny, różni się nie tylko od zakresu tego pojęcia w Konstytucji RP, ale i od zakresu pojęcia «informacja» w rozumieniu prawa prasowego oraz, oczywiście, od informacji publicznej. Na gruncie prawa

¹¹ Zob. G. Cern, T. Bojar-Fijałkowski, *Uprawnienia mieszkańców j.s.t. w zakresie dostępu do informacji publicznej*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2014, nr 1, s. 4, passim, 142-146.

¹² Por. M. Bąkiewicz, *Prawo do informacji w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] *Obywatelskie prawo informacji*, red. T. Gardocka, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 92; E. Jarzęcka-Siwik, *Dostęp do informacji publicznej (uwagi krytyczne)*, „Kontrola Państwowa” 2002, nr 1, s. 31, passim.

¹³ Tak w: P. Sitniewski, *Bezpłatność, czyli bezkosztowność udostępniania informacji publicznej*, [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*, red. E. Ura, SEAP–Uniwersytet Rzeszowski–WSHP, Rzeszów 2006, s. 545.

¹⁴ I KZP 43/02 OSNKW 2003, nr 1-2, poz. 5.

konstytucyjnego informacja rozumiana jest jako składowa część prawa do informacji, ważny składnik wolności wypowiedzi, prasy, słowa. W tej sytuacji Konstytucja RP stanowi ogólne ramy zarówno w odniesieniu do wolności informacji, jak i prawa do informacji¹⁵. Jak podnosi się w literaturze przedmiotu, sama ustawa nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, jaką kategorię posiadanych przez urzędy informacji można traktować jako informację publiczną¹⁶. Podejście ustawodawcy jest tu niezwykle szerokie, gdyż nie zawęża on pojęcia informacji publicznej do enumeratywnie wymienionych obszarów, a włącza doń wszystkie informacje dotyczące sprawy publicznej. Warto także podkreślić, że szeroka niedookreślona definicja służy tu także stałej mobilizacji podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, a nawet podmiotów potencjalnie zobowiązanych do weryfikacji, czy w określonej sprawie taki obowiązek przypadkiem nie zachodzi. Co prawda tak szerokie określenie prawa do informacji publicznej w ustawie z jednej strony stwarza niejednokrotnie wątpliwości interpretacyjne w zakresie tego, co można udostępnić jako informację publiczną, z drugiej strony pozwala to na jak najpełniejszą realizację zasady jawności¹⁷. Przy zastosowaniu zamkniętej i wąskiej definicji ustawodawca zdecydowanie ograniczyłby zakres podmiotowy tej regulacji, a część nawet zobowiązanych podmiotów mogłaby szybko wyrobić w sobie błędne wyobrażenie zwalniające je z tych obowiązków na podstawie różnych interpretacji wskazanych pojęć¹⁸. Jak podkreślił w swym orzeczeniu Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Poznaniu, „informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne, ale wyłącznie w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej”¹⁹. A zatem informację publiczną stanowi „treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź w jakikolwiek sposób dotyczących go. Są nią zarówno treści dokumentów bezpośrednio przez organ wytworzonych, jak i te,

¹⁵ B. Dolnicki, R. Cybulska, *Realizacja zasady jawności i dostępu do informacji publicznej w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Korupcja i antykorupcja – wybrane zagadnienia*, red. J. Kosiński, K. Krak, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szczytno 2011, s. 46; zob. również: B. Dolnicki, *Zasady jawności i dostępu do informacji publicznej w ustawach samorządowych*, „Miscellanea Iuridica” 2004, t. 4, s. 142, passim.

¹⁶ A. Jabłońska, *Udostępnienie informacji publicznej jako podstawowe prawo społeczeństwa informacyjnego*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej. Wybrane aspekty teorii i praktyki*, red. A. Lusińska, A. Kalinowska-Zeleźnik, PTE, Warszawa 2014, s. 82.

¹⁷ Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 marca 2006 r. (K 17/05, OTK-A 2006, nr 3, poz. 30) podkreślił, że „prawo do informacji to przede wszystkim konstytucyjne prawo podmiotowe określone w art. 61 Konstytucji, a w jego ramach obywatel ma uprawnienie do otrzymania informacji o funkcjonowaniu instytucji publicznych, przede wszystkim instytucji władzy publicznej”.

¹⁸ Zob. T. Bojar-Fijałkowski, *Dostęp do informacji publicznej – wybrane zagadnienia materialno-prawne i proceduralne z uwzględnieniem informacji o środowisku i jego ochronie jako szczególnego rodzaju informacji publicznej*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej. Wybrane aspekty...*, op. cit., s. 9, passim.

¹⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2007 r. sygn. akt. IV SA/Po 652/07, LEX nr 460751; zob. również wyrok NSA z 9 listopada 2011 r., I OSK 1372/11; wyrok NSA z 18 maja 2011 r., I OSK 198/11; wyrok NSA z 17 czerwca 2011 r., I OSK 490/11.

których używa się przy realizacji przewidzianych prawem zadań (także te, które tylko w części go dotyczą), nawet gdy nie pochodzą wprost od niego”²⁰. Taka otwarta definicja wymaga doprecyzowania użytego w definicji ustawowej zwrotu „sprawy publicznej”. Najogólniej treść sprawy publicznej należy utożsamiać ze wszystkimi działaniami oraz zaniechaniami podmiotów realizujących zadania w sferze szeroko rozumianego interesu publicznego²¹. Przy wykładni tego artykułu przydatna będzie więc definicja Mariusza Jabłońskiego i Krzysztofa Wygody, zgodnie z którą „za sprawę publiczną należy uznać wszystkie działania lub zaniechania organów władzy publicznej, osób (piastunów) tworzących skład osobowy tych organów, jak również osób uczestniczących w wykonywaniu zadań władzy publicznej, w tym ich kompetencji, oraz w gospodarowaniu majątkiem publicznym w ramach działań o charakterze organizacyjnym, materialnym i proceduralnym w zakresie im powierzonym”²². Tym samym informacją o sprawach publicznych będą zarówno informacje związane z działalnością wszelkich organów władzy publicznej oraz podmiotów wykonujących w ich imieniu zadania na podstawie porozumień, umów cywilnoprawnych czy innych form powierzenia. Jak podkreśla się w doktrynie, przesłanką kwalifikującą konkretną informację do kategorii informacji publicznej jest spełnienie przez nią kryterium przedmiotowego. Decydujące są więc treść i charakter konkretnej informacji, a nie podmiot, który znajduje się w jej posiadaniu. Oznacza to więc, że celem żądania może być uzyskanie informacji dotyczącej zaistniałych faktów, czyli takich, które wystąpiły i miały lub mają wpływ na sferę publiczną²³. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny (NSA), formułowane przez uprawnionego pytanie nie może dotyczyć przyszłych działań organów w sprawach indywidualnych²⁴. A zatem pojęcia „informacji publicznej” oraz „sprawy publicznej” są ze sobą powiązane, ale nie są tożsame.

Jak słusznie podkreślają Bogdan Dolnicki i Renata Cybulska, zasada jawności jest niezwykle istotnym elementem działalności organów władzy publicznej, przy czym „to jawność działania organów jednostek samorządu terytorialnego, jako najbliższa mieszkańcom, jest kwestią najbardziej niewralgiczną. Dlatego też

²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lipca 2008 r. sygn. akt II SA/Wa 721/08, LEX nr 423325; wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2004 r., sygn. akt. II SAB/Wa 166/04, LEX 164699; zob. również I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz praktyczny*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 57, passim; M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 144, passim.

²¹ Zob. M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa o dostępie...*, op. cit., s. 19.

²² M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp do informacji i jego granice*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 112. Na temat pojęcia sprawy publicznej wypowiedział się również H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 209; zob. także M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, TNOiK, Toruń 2000, s. 26, passim.

²³ M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji...*, op. cit., s. 26; M. Bidziński, *Konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 4, s. 127, passim.

²⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2002 r., sygn. akt II SAB 70-71/02, Wokanda 2002, nr 11, s. 31; wyrok WSA w Opolu z dnia 13 stycznia 2005 r., sygn. akt. II SAB/Op 14/04, niepublikowany.

powinna być uregulowana na tyle szeroko, a zarazem precyzyjnie, aby korzystanie z niej było realne i zaspokajało potrzeby mieszkańców w tym zakresie”²⁵.

2. Spółki gminne a dostęp do informacji publicznej

Katalog podmiotów zobowiązanych do stosowania u.d.i.p. jest dosyć obszerny, dlatego też w niniejszym opracowaniu przedstawiona zostanie jedynie problematyka dostępu do informacji publicznej w spółkach gminnych. Jednakże dla porządku należy wymienić te podmioty.

Stosownie do treści art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U., nr 112, poz. 1198 ze zm.) obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne²⁶, w szczególności²⁷:

- organy władzy publicznej,
- organy samorządów gospodarczych, zawodowych,
- podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa,
- podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego,
- podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

Z powyżej przedstawionych uregulowań wynika, iż krąg podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej, wskazany w art. 4 ust. 1 ustawy, nie jest ograniczony wyłącznie do podmiotów mieszczących się w pojęciu administracji w sensie organizacyjnym, a obejmuje także podmioty mieszczące się w pojęciu administracji w sensie funkcjonalnym. Ponadto należy dodać, że po pierwsze, termin „zadania publiczne” jest pojęciem szerszym od terminu „zadania władzy publicznej” wyrażonego w art. 61 Konstytucji RP. Pojęcia te różnią się przede wszystkim zakresem podmiotowym, gdyż zadania władzy publicznej mogą być realizowane tylko przez organy tej władzy lub podmioty, którym zadania te zostały powierzone w oparciu o konkretne unormowania ustawowe. Z kolei pojęcie „zadanie publiczne” użyte w art. 4 u.d.i.p. oznacza, że zadania te mogą być

²⁵ B. Dolnicki, R. Cybulska, *Realizacja zasady jawności i dostępu...*, op. cit., s. 46, passim.

²⁶ Zob. np. wyrok NSA z dnia 28 maja 2014 r., sygn. I OSK 2380/13, CBOSA, www.orzeczenia.nsa.gov.pl [dostęp: 26.06.2017].

²⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 17 września 2014 r., sygn. I OSK 46/14, wyrok NSA z dnia 1 października 2014 r., sygn. I OSK 358/14, CBOSA, <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp: 24.03.2017].

wykonywane przez różne podmioty niebędące organami władzy i bez konieczności ustawowego przekazywania tych zadań²⁸.

Jak wynika z powyższego, spółki gminne tworzone w celu realizacji zadań publicznych, posiadające osobę prawną, które gospodarują mieniem publicznym, mieszczą się w katalogu podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej, stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 5 i ust. 3 ustawy²⁹.

Należy zauważyć, że organem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej nie jest wyłącznie organ władzy publicznej, lecz każdy podmiot wykonujący zadania publiczne, tj. zadania realizowane powszechnie i użyteczne dla ogółu, służące zarazem osiąganiu celów wskazanych w Konstytucji RP i ustawach, lub dysponujący majątkiem publicznym³⁰. Podmiotem takim jest spółka prawa handlowego, która zajmuje się wykonywaniem zadań publicznych³¹.

Ze względu na to, iż problematyka związana z udzielaniem informacji publicznej przez spółki gminne wciąż nastrocza wiele trudności w praktyce, zostanie przedstawiona na przykładzie wniosku osoby zainteresowanej o udostępnienie wyniku audytu prawnego i finansowego wykonanego w spółce.

Zdaniem NSA bez znaczenia dla obowiązku udostępnienia informacji publicznej jest fakt, iż spółka, do której wpłynął wniosek o udostępnienie informacji publicznej, jest tylko oddziałem osoby prawnej, w przypadku gdy sama odrębnej osobowości prawnej nie posiada³². Zaznaczyć należy, że zgodnie z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. obowiązek ten może jednak podlegać ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2013 r. (I OSK 1858/13), Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 6 grudnia 2012, (I OSK 2843/12), LEX 1239450.

²⁹ Zob. Wyrok NSA z dnia 24 września 2015 r. (sygn. I OSK 1681/14), Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, w którym sąd uznał, że „informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne i osoby pełniące funkcje publiczne lub odnosząca się do władz publicznych, a także wytworzona lub odnosząca się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Ponadto sąd uznał także, iż informacją publiczną jest treść dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź go dotyczących. Jednakże z tego szerokiego zakresu przedmiotowego informacji publicznej wyłączeniu podlegają treści zawarte w dokumentach wewnętrznych, czyli zdaniem Sądu, informacje o charakterze roboczym (zapiski, notatki), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół. Zob. także: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 listopada 2012 r. (IV SAB/GI 122/12, LEX 1229952. W wyroku WSA w Krakowie z dnia 16 stycznia 2004 r. (SA/Kr 1288/01, LEX nr 134875) Sąd podkreślił, że wyłączny udział gminy w kapitale zakładowym spółki z o.o. powoduje, w myśl przepisu art. 43 ustawy o samorządzie gminnym, że majątek tej spółki jest mieniem samorządowym, komunalnym.

³⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 851/10, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp: 20.03.2017].

³¹ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 września 2014 r., sygn. akt IV SAB/GI 105/14, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp: 20.03.2017].

³² Wyrok z dnia 13 grudnia 2013 r. (I OSK 1858/13), Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Jak już wskazano, nie ulega wątpliwości, że spółki gminne w celu realizacji zadań publicznych mieszczą się w katalogu podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej. Jednakże pojawia się problem, a mianowicie – czy dokument składający się z części audytu prawnego i audytu finansowego (w wersji bez ukrytych danych osobowych), mający na celu przeprowadzenie kontroli w spółce, stanowi przedmiot dostępu do informacji publicznej i powinien być udostępniony na wniosek osoby zainteresowanej wynikami tego audytu?

Odpowiadając na tak zadane pytanie, na początku należy zastanowić się, czym jest audyt. Czy stanowi on informację publiczną? I wreszcie, czy spółka komunalna ma obowiązek udostępnienia audytu na wniosek?

Audyt, w tym prawny i finansowy, jest dokumentem wewnętrznym spółki, stanowi on bowiem w tym przypadku analizę prawną i finansową, która została opracowana w celu dokonania kompleksowej oceny i weryfikacji np. procedur czy też wewnętrznych aktów prawnych obowiązujących w spółce. Dlatego też uznanie materiałów z przeprowadzonego audytu za dokumenty przeznaczone do użytku wewnętrznego nie powinno budzić wątpliwości³³. Nie oznacza to jednak, że treść tego audytu pozbawiona jest niejako z definicji jakichkolwiek informacji publicznych, do których udostępnienia zobowiązują spółkę komunalną przepisy u.d.i.p. W związku z tym, biorąc pod uwagę treść art. 6 ust. 1 pkt 2,3 i 5 u.d.i.p., należy uznać, że audyt może w pewnym zakresie zawierać informacje, które podlegają udostępnieniu zgodnie z u.d.i.p. Udzielenie odpowiedzi na pytanie, które z fragmentów treści dokumentów z przeprowadzonego audytu są informacją publiczną, a które nie, może być trudne.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że „nie są informacją publiczną i nie podlegają udostępnieniu dokumenty wewnętrzne, które służą wprowadzeniu realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzają o kierunkach działania organu w konkretnej sprawie”³⁴. A zatem nie można definitywnie wykluczyć ewentualności udostępniania treści dokumentów wewnętrznych spółki w trybie u.d.i.p. W treści audytu prawnego znajdują się m.in. informacje dotyczące organizacji i funkcjonowania danego podmiotu, stanu prawnego majątku spółki, w tym: nieruchomości, ruchomości, wartości niematerialnych i prawnych, wiarygodności i zobowiązań spółki, umów zawieranych przez spółkę itd. Natomiast treść audytu finansowego odnosi się do dokumentacji księgowej³⁵.

Biorąc więc pod uwagę brzmienie art. 6 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz pkt. 5d i 5e u.d.i.p., jak również poglądy doktryny i orzecznictwa dotyczące pojęcia informacji publicznej, należy wskazać, że informacje zawarte w dokumentach wewnętrznych spółki dotyczą treści, które stanowią informacje publiczne³⁶.

³³ Na temat dokumentów wewnętrznych wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 7 października 2015 r. (sygn. I OSK 1883/14); zob. także wyrok TK z dnia 13 listopada 2013 r. (sygn. P 25/12).

³⁴ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 58, *passim*.

³⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 września 2016 r., sygn. akt II SAB/Gd 10/16.

³⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2002 r., sygn. akt. II SA/Wr 1600/02, niepublikowany, oraz wyrok NSA z dnia 13 października 2003 r., sygn. akt. II SA/Ka 1706/03, niepublikowany; J. Starościk, *Prawne formy działania administracji*, Wydaw. Prawnicze, Warszawa 1957, s. 180,

Czy wnioskodawcy przysługuje prawo do żądania udostępnienia treści audytu prawnego i finansowego? Wydaje się, że odpowiedź jest jednoznaczna, a mianowicie, udostępnieniu w trybie przepisów u.d.i.p. podlega jedynie treść tych dokumentów niezbędnych do sporządzenia audytu i to wyłącznie w zakresie, w jakim dotyczą one spraw publicznych. Natomiast nie będzie przysługiwało prawo do żądania udostępnienia oryginału lub kopii audytu prawnego i finansowego w celu jego upublicznienia³⁷.

Przepis art. 3 ust. 1 pkt. 2 u.d.i.p. przyznaje „prawo wglądu”, ale wyłącznie do dokumentów urzędowych³⁸. Oznacza to, że prawo do informacji publicznej nie obejmuje uprawnień do wglądu do dokumentów wewnętrznych, które nie mieszczą się w definicji dokumentu urzędowego wyrażonego w art. 6 ust. 2 u.d.i.p.

W tej sytuacji, mając na uwadze brzmienie art. 3 ust. 1 pkt. 1 u.d.i.p., należy przyjąć, że wnioskodawca może żądać udostępnienia wyłącznie „samej” informacji publicznej, a więc treści zawartej w dokumencie wewnętrznym spółki, który jest dokumentem urzędowym i dotyczy spraw publicznych.

Podkreślić także trzeba, że przepis art. 6 u.d.i.p., który zawiera przykładowe wyliczenie informacji publicznych, prowadzi do konkluzji, że wnioskiem w świetle powyższej ustawy może być objęte wyłącznie konkretne pytanie o określone fakty lub o stan określonych zjawisk³⁹.

passim; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2007 r. sygn. akt. IV SA/Po 652/07, LEX nr 460751; wyrok NSA z 9 listopada 2011 r., I OSK 1372/11; wyrok NSA z 18 maja 2011 r., I OSK 198/11; wyrok NSA z 17 czerwca 2011 r., I OSK 490/11.; wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lipca 2008 r. sygn. akt II SA/Wa 721/08, LEX nr 423325; wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2004 r., sygn. akt. II SAB/Wa 166/04, LEX 164699; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz praktyczny*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 57, passim; M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa o dostępie...*, op. cit., s. 144, passim; M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp do informacji...*, op. cit., s. 112. Na temat pojęcia sprawy publicznej wypowiedział się również H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 209; zob. także M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji...*, op. cit., s. 26, passim.

³⁷ Wyrokiem z dnia 4 sierpnia 2015 r. (sygn. I OSK 1638/14) NSA uznał, że spółka jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej, gdyż dysponuje majątkiem publicznym i wykonuje zadania publiczne, a zatem wypełnia przesłanki z art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. Do wyroku zgłoszono zdanie odrębne, w świetle którego tak szerokie otwarcie dostępu do materiałów audytowych dla osób postronnych może prowadzić do bardzo zachowawczych działań podmiotów przeprowadzających audyt. Wskazano przy tym na problem wydolności sądownictwa administracyjnego w kontekście gwałtownego wzrostu liczby spraw o udostępnienie informacji publicznej.

³⁸ Dokumentem urzędowym w rozumieniu u.d.i.p. (art. 6 ust. 2) jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy. Jeżeli chodzi o ustawy samorządowe, to wskazują one tylko ogólnie na możliwość dostępu do dokumentów, ale nie wszystkich, a tylko wynikających z wykonywania zadań publicznych.

³⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 8 lipca 2015 r., (sygn. akt I OSK 1514/14), dostępny na stronie internetowej <https://orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp: 25.03.2017], w którym Sąd podkreślił, że udostępnieniu, na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, podlega nie każda informacja będąca w dyspozycji podmiotu, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy, lecz tylko ta, która dotyczy wykonywania przez niego zadań publicznych lub dysponowania majątkiem publicznym. Zgodnie bowiem z treścią art. 1 ust. 1 u.d.i.p. każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach

Podsumowując powyższe rozważania, należy uznać, że wnioskodawca powinien przede wszystkim precyzyjnie określić treść żądania dostępu do informacji przez wskazanie, jakich konkretnie informacji publicznych (faktów lub stanów) się domaga. Dlatego też żądanie udostępnienia oryginału lub kopii audytu (w całości), czyli określonego dokumentu wewnętrznego spółki komunalnej, nie spełnia tego wymogu. Trzeba więc przyjąć, że dokumenty „poaudytowe” nie powinny w całości być udostępniane do publicznego wglądu ze względu na ochronę tajemnicy przedsiębiorcy. Należy jednak udostępnić wnioskodawcy informację publiczną, którą precyzyjnie we wniosku określił, ale z uwzględnieniem obowiązującego porządku prawnego, w tym przepisów o ochronie danych osobowych⁴⁰. W związku z tym, o ile można przyjąć, że wnioskodawca ma prawo dostępu do tych informacji znajdujących się w audycie, które precyzyjnie wskazał we wniosku (jakich konkretnie informacji publicznych, faktów lub stanów się domaga), o tyle zbyt daleko idąca jest teza, że wnioskodawca może żądać udostępnienia oryginału lub kopii audytu (w całości) w celu jego upublicznienia.

Natomiast odnosząc się do pojęcia „tajemnica przedsiębiorstwa”, to WSA w Warszawie w wyroku z dnia 6 listopada 2014 r. (sygn. akt II SA/Wa 1108/14), utrzymanym w mocy wyrokiem NSA z dnia 18 sierpnia 2016 r. (sygn. OSK 387/15), poczynił bardzo istotne rozważania. W wyroku NSA czytamy: „tajemnicę przedsiębiorstwa stanowią nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności. Tajemnicę przedsiębiorcy wyprowadza się z tajemnicy przedsiębiorstwa. Stanowią ją informacje znane jedynie określonej grupie osób i związane z prowadzoną przez przedsiębiorcę działalnością, wobec których podjął on wystarczające środki ochrony w celu zachowania ich

i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Przy czym sprawą publiczną jest działalność zarówno organów władzy publicznej, jak i wskazanych samorządów: gospodarczego i zawodowego oraz osób i jednostek organizacyjnych w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej oraz gospodarowania mieniem publicznym, czyli mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 23, *passim*. A zatem nie każde działanie organu władzy publicznej będzie przedmiotem informacji publicznej, lecz tylko takie, które zawiera dodatkowy element w postaci „sprawy publicznej”, tj. odnosi się do funkcjonowania państwa i jego organów, dotyczący interesów szerszej grupy obywateli lub gospodarowania mieniem publicznym. Posługiwanie się bowiem przy wykładni art. 1 ust. 1 ustawy wyłącznie lub przede wszystkim kryterium podmiotowym jest niczym nieuprawnione, zwłaszcza jeżeli zważyć, że ustawa traktuje prawo do informacji publicznej jeszcze szerzej niż normy konstytucyjne. Daje ona prawo do uzyskania informacji o sprawach publicznych, nie przyznaje jednak uprawnień do otrzymania każdej informacji będącej w posiadaniu adresata wniosku. Zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie...*, *op. cit.*, Warszawa 2016, s. 22.

⁴⁰ NSA w wyroku z dnia 16 czerwca 2009 r. stanął na stanowisku, że nie każda opinia prawna sporządzona na użytek organu administracji publicznej stanowi informację publiczną. Decyduje o tym cel, w jakim została sporządzona (I OSK 89/09, Wspólnota 2009, nr 37, s. 36). Zob. także wyrok WSA z dnia 22 czerwca 2007 r. (II SAB/Wa 175/06, LEX, nr 340013); Wyrok WSA z dnia 17 lipca 2007 r. (II SAB/Wa 58/07, LEX, nr 368237); B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 181, *passim*; Wyrok WSA z dnia 17 grudnia 2003 r., (II SA/Gd 1153/03, LEX nr 299295).

poufności. Tajemnica przedsiębiorcy jest oceniana przez Sąd w sposób obiektywny, oderwany od woli danego przedsiębiorcy, a ze względu na konstytucyjną rangę prawa do informacji publicznej nie każda tajemnica przedsiębiorcy będzie uzasadniać odmowę jej udostępnienia. Znaczenie danej tajemnicy musi być bowiem proporcjonalnie większe niż racje przemawiające za udostępnieniem informacji publicznej, z podanych względów szczególnego znaczenia nabiera wyczerpujące uzasadnienie decyzji odmownej, realizujące dyspozycję art. 8 i art. 11 k.p.a.”⁴¹.

W związku z tym wskazać należy, że wydając decyzję odmowną w sprawie informacji publicznej z powołaniem się na „tajemnicę przedsiębiorcy” (art. 5 ust. 2 u.d.i.p.), trzeba uwzględnić, iż powołana ustawa nie zawiera definicji tego pojęcia. Niemniej jednak orzecznictwo sądowo-administracyjne⁴² i doktryna stoją na stanowisku, że dokonując wykładni zawartego w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. terminu „tajemnica przedsiębiorcy”, należy posiłkowo odwołać się do rozumienia „tajemnicy przedsiębiorstwa” na gruncie ustawy z dnia 16 kwietnia 2003 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji⁴³, zaś w doktrynie wskazuje się, że pojęcia te w istocie stanowią synonimy⁴⁴.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 grudnia 2013 r. wskazał, że „niewystarczającym jest powołanie się jedynie na tajemnicę przedsiębiorcy jako zawierającą informacje zastrzeżone, bez jakiegokolwiek rozwinięcia, w jakim aspekcie tajemnicę tę należałoby oceniać. Tajemnica przedsiębiorcy, jak każda ustawowo chroniona tajemnica, ma charakter obiektywny i nie można wobec tego istnienia takiej tajemnicy subiektywizować w oparciu jedynie o zgłoszone zastrzeżenie przez MPO”⁴⁵.

Również w orzecznictwie sądów administracyjnych kształtuje się pogląd, iż złożone zastrzeżenie może stać się skuteczne dopiero w sytuacji, gdy podmiot zobowiązany do ujawnienia informacji, po przeprowadzeniu stosownego badania pozytywnie przesądzi, że zastrzeżone informacje mają charakter tajemnicy przedsiębiorstwa, w rozumieniu art. 11 ust. 4 powołanej ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Jeżeli w wyniku weryfikacji okaże się, że zastrzeżona informacja nie stanowi tajemnicy przedsiębiorstwa, to zadeklarowane zastrzeżenie staje się bezskuteczne⁴⁶. Należy zaznaczyć, że dla uznania określonej informacji za

⁴¹ *Tajemnica przedsiębiorstwa a UDIP – ważny wyrok NSA*, <http://www.jawnosc.pl/?p=1946> [dostęp: 07.06.2017].

⁴² Zob. np. wyrok WSA w Lublinie z dnia 23 kwietnia 2013 r. sygn. akt II SAB/Lu 85/13.

⁴³ T.j. Dz.U. 2003, nr 153, poz. 1503 ze zm. Zgodnie z art. 11 ust. 4 powołanej ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r., przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności.

⁴⁴ M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji...*, op. cit., s. 78.

⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2013 r. sygn. I OSK 1858/13, CBOSA, www.orzeczenia.nsa.gov.pl [dostęp: 26.06.2017].

⁴⁶ Zob. wyroki WSA w Warszawie z dnia 12 października 2012 r. sygn. akt II SA/Wa 1483/12, z dnia 21 czerwca 2013 r. sygn. akt II SA/Wa 874/13, z dnia 7 czerwca 2013 r. sygn. akt II SA/Wa 343/13, wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 września 2013 r. sygn. akt II SA/Łd e533/13, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 września 2013 r. sygn. akt II SA/Gd 321/13.

objętą tajemnicą przedsiębiorcy, o jakiej mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p., trzeba wykazać, że przedsiębiorca podjął, przed otrzymaniem wniosku o udostępnienie informacji publicznej, niezbędne kroki mające na celu zachowanie jej w poufności.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 października 2000 r. stanął na stanowisku, że za tajemnicę przedsiębiorcy może być uznana tylko taka tajemnica, co do której przedsiębiorca miał wolę, by taką pozostała. Jeśli więc przedsiębiorca nie podjął działań, aby tajemnicę chronić, to ujawnienie jej stanowi wykorzystanie wiedzy powszechnej⁴⁷.

Również WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 22 marca 2012 r. (sygn. akt II SA/GO 48/12) wypowiedział się na temat odmowy udostępnienia informacji publicznej ze względu na prawo do prywatności, ochronę danych osobowych oraz tajemnicę przedsiębiorcy. W zakresie prawa do prywatności i ochrony danych osobowych WSA stwierdził: „W ocenie Sądu, w świetle powyższego, prywatność osoby fizycznej, w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, należy rozumieć szeroko, zaś jej ograniczenie jako sytuację wyjątkową. Tak zatem omawiana ustawa w ogóle zabrania udostępniania danych osobowych, zatem imienia, nazwiska, adresu zamieszkania, numeru PESEL. Jednak do autonomii informacyjnej zaliczyć należy także, odnosząc się do przedmiotu sprawy, sam fakt utrzymywania korespondencji przez osobę fizyczną zarówno w zakresie wysyłania, jak również otrzymywania korespondencji albowiem dotyczy ona ściśle prywatności osoby fizycznej”.

Natomiast odnośnie do tajemnicy przedsiębiorcy WSA uznał, że tajemnica przedsiębiorstwa, w rozumieniu art. 5 ust 2 ustawy, jest odpowiednikiem prywatności osoby fizycznej, o jakiej mowa w tym przepisie. Niewątpliwie ochronie nie podlegają dane osobowe zawarte w ewidencji działalności gospodarczej (art. 7a ust. 2 ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej, Dz.U., nr 101, poz. 1178). Jednak każda jednostka organizacyjna, zatem także przedsiębiorstwo, korzysta z takiej samej ochrony w zakresie utrzymywania korespondencji jak osoba fizyczna. W tym zakresie nie sposób dopatrzeć się w obowiązujących przepisach ograniczenia takiego prawa. Zwolnienie z takiego ograniczenia zostało wyrażone w sposób wyraźny i jednoznaczny w art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy i to tylko co do pewnego zakresu, mianowicie dotyczy ono jedynie informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji oraz sytuacji, gdy osoba fizyczna i przedsiębiorca rezygnują z przysługującego mu prawa⁴⁸.

Jak podkreśla się w doktrynie, dla zachowania porządku prawnego należałoby doprecyzować przepis art. 5 ust. 2 u.d.i.p., wskazując, że dostęp do informacji podlega ograniczeniu z uwagi na tajemnicę przedsiębiorstwa, a nie przedsiębiorcy. Zdecydowanie pozwoliłoby to uniknąć częstych wątpliwości dotyczących relacji pojęć „tajemnica przedsiębiorcy” a „tajemnica przedsiębiorstwa”. Przyczyniłoby się

⁴⁷ I CKN 304/00, OSNC 2001, nr 4, poz. 59.

⁴⁸ M. Barcentewicz, *Odmowa udzielenia informacji publicznej po nowelizacji z września 2011 r.*, <http://blogobywatelskiegorozwoju.pl/odmowa-udostepnienia-informacji-publicznej-po-nowelizacji-z-wrzesnia-2011-r/> [dostęp: 07.06.2017].

to także do zwiększenia przejrzystości w tak newralgicznym zakresie, jakim jest odmowa udostępnienia informacji⁴⁹.

Podsumowanie

Zasady dotyczące udostępniania informacji publicznej, a w szczególności realizacji zasady jawności w spółkach gminnych, wciąż wzbudzają wiele wątpliwości, przede wszystkim w praktyce. Istotnym problemem pojawiającym się w spółkach gminnych jest kwestia audytu przeprowadzonego w spółce w celu dokonania niekiedy nawet kompleksowej oceny jej działalności.

Sprawą audytu zajęli się TK w wyroku z dnia 9 kwietnia 2015 r.⁵⁰ (co prawda wyrok dotyczy jednostek finansów publicznych, ale, jak się wydaje, należy go odnosić również do spółek gminnych). W uzasadnieniu wyroku TK doszedł do przekonania, że niektóre dokumenty wytwarzane przez audytora, inne niż tylko plan audytu oraz sprawozdanie z wykonania planu audytu, mogą stanowić informację publiczną i być objęte zakresem prawa do informacji publicznej jako dokumenty, o których mowa w art. 61 ust. 2 Konstytucji RP. Dokumenty te, zdaniem Trybunału, zawierają rezultaty przeprowadzonego audytu, wyrażają końcowe stanowisko audytora w drodze ocen i zaleceń skierowanych do określonych komórek jednostki, w których przeprowadzane były zadania audytowe. Trybunał zauważył przy tym, że część dokumentów wytwarzanych przez audytora nie zawiera informacji publicznej w rozumieniu art. 61 Konstytucji RP. Są to bowiem różnego rodzaju dokumenty o charakterze roboczym, które stanowią jedynie etap na drodze do wytworzenia informacji publicznej, jednak informacji tej jeszcze nie stanowią.

W konkluzji TK stanął na stanowisku, że ustawodawca powinien rozważyć ewentualną potrzebę unormowania zasad i trybu dostępu do dokumentów audytowych odbiegających od rozwiązań ustawy o dostępie do informacji publicznej.

⁴⁹ Zob. B. Dolnicki, R. Cybulska, *Realizacja zasady jawności i dostępu...*, op. cit., s. 37; M. Zaremba, *Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne*, Difin, Warszawa 2009, s. 233.

⁵⁰ Wyrok TK z 9 kwietnia 2015 r. (K 14/13). Wyrok ogłoszono 16 kwietnia 2015 r. w Dz.Urz. (poz. 532). Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 284 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2013, poz. 885 ze zm.) jest niezgodny z art. 61 ust. 1-3w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Artykuł 284 ust. 2 brzmiał następująco: „informacji publicznej nie stanowią inne niż wymienione w ust. 1 dokumenty wytworzone przez audytora wewnętrznego w trakcie prowadzenia audytu wewnętrznego”. Ustęp 1 tego artykułu wskazuje, że informację publiczną stanowią plan audytu oraz sprawozdanie z wykonania planu audytu, <http://www.trybunal.gov.pl> [dostęp: 06.06.2017].

Jakie mogą być są skutki wyroku TK? Otóż, jak podkreśla się w piśmiennictwie⁵¹, dostęp do dokumentów audytowych, po usunięciu z systemu prawa art. 284 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, powinien następować na zasadach ogólnych uregulowanych w u.d.i.p. Na takim stanowisku stanął również NSA w swoim pierwszym, po ogłoszeniu orzeczenia TK, wyroku dotyczącym tej kwestii z 29 października 2015 r.⁵². Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że ze względu na stan prawny wynikający z orzeczenia TK konieczne jest każdorazowe badanie żądanych w trybie dostępu do informacji publicznej dokumentów wytworzonych przez audytora i udzielanie odpowiedzi na pytanie, czy żądane dokumenty zawierają informację publiczną, czy też mają charakter wewnętrzny. Jeżeli wniosek będzie dotyczył dokumentów wewnętrznych, organ powinien poinformować wnioskodawcę, że nie stanowią one informacji publicznej.

Powyższy wyrok TK może budzić niepokój u podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej ze względu na specyfikę audytu wewnętrznego. Audyt powinien służyć poprawie funkcjonowania jednostki. Cel ten jest osiągany przez wskazywanie kierownikowi jednostki słabości w prowadzeniu zadań tej jednostki. Do wyroku zgłoszono zdanie odrębne, w świetle którego tak szerokie otwarcie, jeśli chodzi o dostęp do materiałów audytowych, może spowodować efekt mrozący dla audytorów, gdyż podświadomie będą wiedzieć, że dokumenty wypracowane w trakcie audytu mogą stać się informacją publiczną. Również judykatura w wyroku WSA w Poznaniu z 20 kwietnia 2011 r.⁵³ podnosiła, że zakwalifikowanie dokumentów związanych z audytem jako informacji publicznej mogłoby doprowadzić do swoistej „autocenzury” audytorów, którzy, mając świadomość jawności tych dokumentów, bardziej powściągliwie formułowałiby swe wnioski, zalecenia itp.

Sądy administracyjne, orzekając przed 9 kwietnia 2015 r., stwierdziły, że audyt wewnętrzny jest działalnością prowadzoną w całości wewnątrz struktur administracji. Działalność ta ma więc charakter służebny wobec działań kierownika jednostki i jest wykonywana w całości na jego potrzeby, którym kierownik jednostki daje wyraz w szczególności w ramach procedury uzgadniania planu audytu. Taki charakter działalności audytowej skłaniał sądy do wniosku, że także dokumenty wytworzone w trakcie audytu mają w całości charakter dokumentów wewnętrznych (do wewnętrznego użytku), które w żaden sposób nie oddziałują na sytuację prawną podmiotów spoza danej jednostki. Ponadto nie sposób wykluczyć sytuacji, w której sformułowane w toku ustalenia audytora i zalecenia okażą się ostatecznie niezasadne. Z tej perspektywy upublicznianie takich ustaleń może

⁵¹ Dostęp do dokumentów wytworzonych przez audytora po publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego, <http://www.gov.legalis.pl/dostep-do-dokumentow-wytworzonych-przez-audytor-a-po-publikacji-wyroku-trybunalu-konstytucyjnego/> [dostęp: 07.06.2017].

⁵² I OSK 1798/15.

⁵³ IV SAB/Po 52/10, Legalis.

okazać się co najmniej przedwczesne, a niekiedy wręcz szkodliwe dla podmiotu audytowanego, będącego adresatem niezasadnego zarzutu lub zalecenia⁵⁴.

Z powyższego wynika, że sądy, orzekając przed ogłoszeniem omawianego wyroku TK, traktowały dokumenty wytworzone przez audytora jako dokumenty wewnętrzne, a tym samym niestanowiące informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p.⁵⁵

Oprócz powyższych wątpliwości należy podkreślić, iż pojawiają się także uwagi dotyczące kilku nieuregulowanych kwestii, a mianowicie:

- braku jasnej definicji pojęcia „informacja publiczna”,
- braku definicji terminu „zadania publiczne”,
- braku zamkniętego (wyczerpującego) katalogu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej,
- jak wskazano wyżej, konstytucyjna zasada jawności obowiązuje także spółki prawa handlowego, będące własnością gminy. W związku z tym należy aktualizować i rzetelnie prowadzić Biuletyn Informacji Publicznych. Niestety, do dnia dzisiejszego niektóre spółki gminne tego nie uczyniły,
- zasada jawności, a co za tym idzie dostęp do informacji publicznej, traktuje w sposób równy wszystkie spółki jednostek samorządu terytorialnego, niestety, w wielu przypadkach może to utrudniać ich działanie oraz ograniczać zdolność konkurencyjną z innymi przedsiębiorcami, prowadzącymi działalność gospodarczą o podobnym profilu co spółki komunalne, chyba że spółka wykaze, iż przedmiot żądania dotyczy informacji technicznej, technologicznej, organizacyjnej przedsiębiorstwa lub innej informacji posiadającej wartość gospodarczą.

Literatura

1. Bałaban A., *W sprawie interpretacji art. 61 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 6.
2. Barcentewicz M., *Odmowa udzielenia informacji publicznej po nowelizacji z września 2011 r.*, <http://blogobywatelskiegorozwoju.pl/odmowa-udostepnienia-informacji-publicznej-po-nowelizacji-z-wrzesnia-2011-r/> [dostęp: 07.06.2017].
3. Bąkiewicz M., *Prawo do informacji w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] *Obywatelskie prawo informacji*, red. T. Gardocka, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
4. Bidziński M., *Konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 4.
5. Bojar-Fijałkowski T., *Dostęp do informacji publicznej – wybrane zagadnienia materialnoprawne i proceduralne z uwzględnieniem informacji o środowisku i jego ochronie jako szczególnego rodzaju informacji publicznej*, [w:] *Dostęp do informacji*

⁵⁴ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 20 kwietnia 2011 r. (IV SAB/Po 52/10), z 20 czerwca 2013 r. (II SA/Po 509/13), wyrok WSA w Olsztynie z 21 marca 2013 r. (II SAB/Ol 1/13), Legalis.

⁵⁵ M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, PRESSCOM, Wrocław 2010, s. 778.

- publicznej. *Wybrane aspekty teorii i praktyki*, red. A. Lusińska, A. Kalinowska-Zeleźnik, PTE, Warszawa 2014.
6. Cern G., Bojar-Fijałkowski T., *Uprawnienia mieszkańców j.s.t. w zakresie dostępu do informacji publicznej*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2014, nr 1.
 7. Dolnicki B., Cybulska R., *Realizacja zasady jawności i dostępu do informacji publicznej w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Korupcja i antykorupcja – wybrane zagadnienia*, red. J. Kosiński, K. Krak, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szczytno 2011.
 8. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
 9. Dolnicki B., *Zasady jawności i dostępu do informacji publicznej w ustawach samorządowych*, „Miscellanea Iuridica” 2004, t. 4.
 10. *Dostęp do dokumentów wytworzonych przez audytora po publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, <http://www.gov.legalis.pl/dostep-do-dokumentow-wytworzonych-przez-audytor-a-po-publikacji-wyroku-trybunalu-konstytucyjnego/> [dostęp: 07.06.2017].
 11. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/98/WE z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. L 345 z 31 grudnia 2003, s. 90-96) zmieniona Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. L 175 z 27 czerwca 2013).
 12. Górzyńska T., *Dostęp do informacji publicznej w Europie – rozwój czy stagnacja?*, [w:] *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, red. H. Izdebski, H. Machińska, Biuro Informacji Rady Europy, Warszawa 2005.
 13. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2004.
 14. Jabłońska A., *Udostępnienie informacji publicznej jako podstawowe prawo społeczeństwa informacyjnego*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej. Wybrane aspekty teorii i praktyki*, red. A. Lusińska, A. Kalinowska-Zeleźnik, PTE, Warszawa 2014.
 15. Jabłoński M., Wygoda K., *Dostęp do informacji i jego granice*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.
 16. Jabłoński M., Wygoda K., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.
 17. Jarzęcka-Siwik E., *Dostęp do informacji publicznej (uwagi krytyczne)*, „Kontrola Państwowa” 2002, nr 1.
 18. Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, TNOiK, Toruń 2000.
 19. Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz praktyczny*, LexisNexis, Warszawa 2008.
 20. Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2012,
 21. Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz praktyczny*, LexisNexis, Warszawa 2008.
 22. Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
 23. Karlikowska M., Miemiec W., Ofiarski Z., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, PRESSCOM, Wrocław 2010.
 24. Koszowski M., *Anglosaska doktryna precedensu. Porównanie z polską praktyką orzeczniczą*, Warszawska Firma Wydawnicza, Warszawa 2009.

25. Łokucijewski K., *Common law*, [w:] *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa*, red. J. Zajadło, C.H. Beck, Warszawa 2007.
26. Sitniewski P., *Bezpłatność, czyli bezkosztowność udostępniania informacji publicznej*, [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*, red. E. Ura, SEAP–Uniwersytet Rzeszowski–WSHP, Rzeszów 2006.
27. Skrzydło W., *Konstytucja RP. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 1998.
28. Starościk J., *Prawne formy działania administracji*, Wydaw. Prawnicze, Warszawa 1957.
29. Szmyt A., *W sprawie interpretacji art. 61 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy 1999”, nr 6.
30. *Tajemnica przedsiębiorstwa a UDIP – ważny wyrok NSA*, <http://www.jawnosc.pl/?p=1946> [dostęp: 07.06.2017].
31. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.
32. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U., nr 142, poz. 1590 z późn. zm.
33. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz.U. 2014, poz. 782 ze zm.
34. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.
35. Wyrok NSA z 17 czerwca 2011 r., I OSK 490/11.
36. Wyrok NSA z 18 maja 2011 r., I OSK 198/11.
37. Wyrok NSA z 9 listopada 2011 r., I OSK 1372/11.
38. Wyrok NSA z dnia 1 października 2014 r. sygn. I OSK 358/14, CBOSA, <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp: 24.03.2017].
39. Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2013 r. (I OSK 1858/13), Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 6 grudnia 2012, (I OSK 2843/12), LEX 1239450.
40. Wyrok NSA z dnia 13 października 2003 r., sygn. akt. II SA/Ka 1706/03, niepublikowany.
41. Wyrok NSA z dnia 17 września 2014 r., sygn. I OSK 46/14.
42. Wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 851/10, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp: 20.03.2017].
43. Wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2002 r., sygn. akt II SAB 70-71/02.
44. Wyrok NSA z dnia 24 września 2015 r. (sygn. I OSK 1681/14), Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
45. Wyrok NSA z dnia 28 maja 2014 r., sygn. I OSK 2380/13, CBOSA, www.orzeczenia.nsa.gov.pl [dostęp: 24.03.2017].
46. Wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2015 r. (sygn. I OSK 1638/14).
47. Wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2002 r., sygn. akt. II SA/Wr 1600/02, niepublikowany.
48. Wyrok NSA z dnia 7 października 2015 r. (sygn. I OSK 1883/14; zob. także wyrok TK z dnia 13 listopada 2013 r. (sygn. P 25/12).
49. Wyrok NSA z dnia 8 lipca 2015 r., (sygn. akt I OSK 1514/14), <https://orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp: 25.03.2017].
50. Wyrok TK z 9 kwietnia 2015 r. (K 14/13).
51. Wyrok TK z dnia 13 listopada 2013 roku, sygn. P 25/12, (Dz.U. 2013, poz. 1435).
52. Wyrok TK z dnia 16 września 2002 r., K 38/01, OTK-A 2002/5/59.
53. Wyrok TK z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. K 33/11, (Dz.U. 2012, poz. 473).

54. Wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r. (K 17/05, OTK-A 2006, nr 3, poz. 30).
55. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 września 2013 r. sygn. akt II SA/Gd 321/13).
56. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 września 2016 r., sygn. akt II SAB/Gd 10/16.
57. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 listopada 2012 r. (IV SAB/Gl 122/12, LEX 1229952).
58. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 września 2014 r., sygn. akt IV SAB/Gl 105/14, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp: 20.03.2017].
59. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 stycznia 2004 r. (SA/Kr 1288/01, LEX nr 134875).
60. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 23 kwietnia 2013 r. sygn. akt II SAB/Lu 85/13.
61. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 września 2013 r. sygn. akt II SA/Łd e533/13.
62. Wyrok WSA w Olsztynie z 21 marca 2013 r. (II SAB/Ol 1/13), Legalis.
63. Wyrok WSA w Opolu z dnia 13 stycznia 2005 r., sygn. akt. II SAB/Op 14/04, niepublikowany.
64. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2007 r. sygn. akt. IV SA/Po 652/07, LEX nr 460751.
65. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lipca 2008 r. sygn. akt II SA/Wa 721/08, LEX nr 423325.
66. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2004 r., sygn. akt. II SAB/Wa 166/04, LEX 164699.
67. Wyrok WSA z dnia 17 grudnia 2003 r., (II SA/Gd 1153/03, LEX nr 299295).
68. Wyrok WSA z dnia 17 lipca 2007 r. (II SAB/Wa 58/07, LEX, nr 368237).
69. Wyrok WSA z dnia 22 czerwca 2007 r. (II SAB/Wa 175/06, LEX, nr 340013).
70. Wyrok z dnia 13 grudnia 2013 r. (I OSK 1858/13), Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
71. Wyroki NSA z dnia 30 października 2002 r. w sprawach o sygn. akt II SA 181/02, II SA 1956/02 i II SA 2036-2037/02, niepublikowany).
72. Wyroki WSA w Poznaniu z 20 kwietnia 2011 r. (IV SAB/Po 52/10), z 20 czerwca 2013 r. (II SA/Po 509/13).
73. Wyroki WSA w Warszawie z dnia 12 października 2012 r. sygn. akt II SA/Wa 1483/12, z dnia 21 czerwca 2013 r. sygn. akt II SA/Wa 874/13, z dnia 7 czerwca 2013 r. sygn. akt II SA/Wa 343/13.
74. Zaremba M., *Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne*, Difin, Warszawa 2009, s. 233.

CONTRACTS OF MUNICIPAL COMPANIES AGAINST THE BACKGROUND OF THE RIGHT OF ACCESS TO PUBLIC INFORMATION

Abstract: *One of the most important elements determining the functioning of modern democracy is the guarantee of universal access to public information. A particularly important issue regarding access to public information is the question of whether commercial law companies in which municipalities hold 100% of shares are required to apply the Public Access Act? This issue, though increasingly widespread in the social consciousness, still leaves many questions unanswered. Therefore, the study discusses, in particular, the application of the principle of transparency in municipal companies. The intention of the author was to describe this matter as accessible to the inhabitants of the community as access to public information is one of the most important principles of democratic systems and one of the fundamental human rights accepted by the whole international community.*

KORZYSTANIE Z LASÓW PAŃSTWOWYCH PRZEZ OSOBY NIEPEŁNOSPRAWNE

Prawo polskie, Unii Europejskiej i prawo międzynarodowe nakładają na organy ustawodawcze obowiązek wyrównania szans osób niepełnosprawnych. Jednym z podstawowych aspektów wpływających na jakość życia niepełnosprawnych jest korzystanie ze środowiska. Celem opracowania jest analiza uwarunkowań prawnych umożliwiających korzystanie osobom niepełnosprawnym z lasów, jako elementu środowiska. W artykule dokonano analizy obowiązującego prawa pod kątem deklarowanych w nim ułatwień wstępu do lasów, będącego warunkiem korzystania z lasów na równi z osobami pełnosprawnymi. Analiza wskazuje na potrzebę zmian legislacyjnych, ponieważ w aktualnym stanie prawnym realizacja zrównania szans osobom niepełnosprawnym w dostępie do lasów ma charakter iluzoryczny.

1. Uwagi ogólne – istota problemu

Problematyka udostępniania lasów została uregulowana w rozdziale 5 ustawy z 28. września 1991 r. o lasach¹ (cyt. dalej jako u.o.l.) Zawarte są w nim rozwiązania w zakresie ograniczenia dostępu do lasów (art. 26), zbioru płodów runa leśnego i lokalizowania pasiek (art. 27), ruchu pojazdów w lesie (art. 29) oraz obowiązujących w nim zakazów (art. 30). Z uwagi na temat opracowania rozważania są ograniczone do udostępniania lasów osobom fizycznym. Udostępnianie zostało unormowane tak samo dla wszystkich osób poza jednym wyjątkiem stawiającym pewną grupę osób niepełnosprawnych w pozycji pozornie uprzywilejowanej. Rozwiązania wspólne wszystkim podmiotom poddane zostały interpretacji m.in. w komentarzach do ustawy o lasach autorstwa Wojciecha Radeckiego² i Bartosza Rakoczego³. Autorzy analizują również odstępstwa od zakazu wjazdu do lasu dotyczące niepełnosprawnych, jednak nie formułują uwag *de lege ferenda*.

Ze względu na ochronę lasów na drogach leśnych obowiązuje zakaz ruchu pojazdem silnikowym, zaprzęgowym i motorowerem. Nie dotyczy on dróg oznakowanych drogowskazami dopuszczającymi ruch po tych drogach⁴. Zakaz ten

¹ Dz.U. 2015, poz. 2100 ze zm.

² W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2012.

³ B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

⁴ Art. 29 ust. 1 u.o.l.

jest uchylony w stosunku do osób niepełnosprawnych⁵ poruszających się pojazdami przystosowanymi do ich potrzeb, jazdy konnej w lesie oraz czynności określonych w art. 29 ust. 3 ustawy o lasach⁶.

Celem niniejszego opracowania jest analiza uchylecia zakazu ruchu drogami leśnymi wobec osób niepełnosprawnych, zdaniem autora aktualne brzmienie przepisu statuującego ów wyjątek narusza bowiem formalnie prawo części osób niepełnosprawnych ruchowo do korzystania z lasów, poprzez uchylenie zakazu tylko w stosunku do tych niepełnosprawnych, którzy poruszają się po drogach leśnych pojazdami przystosowanymi do potrzeb określonego rodzaju niepełnosprawności⁷. *A contrario* z brzmienia art. 29 ust. 1 u.o.l. wynika, że zwolnienie nie dotyczy osób mających znaczne trudności w poruszaniu się po lesie, którym rodzaj schorzenia pozwala prowadzić pojazdy silnikowe bez konieczności dokonywania w nich zmian konstrukcyjnych, oraz tych, którzy nie są w stanie samodzielnie prowadzić żadnych pojazdów. Ponadto sama możliwość poruszania się drogami leśnymi przez niepełnosprawnych pojazdami przystosowanymi do potrzeb niepełnosprawności praktycznie uniemożliwia im korzystanie z lasów w celach rekreacyjnych, z uwagi na zakaz zatrzymywania się poza miejscami wyznaczonymi (art. 29 ust. 3 u.o.l.), gdyż na drogach leśnych wyłączonych z ruchu dla osób

⁵ Przepis art. 29 ust. 1 u.o.l. operuje nieaktualnym określeniem „inwalidzi”. Oczywiście jest, że w aktualnym stanie prawnym chodzi o osoby niepełnosprawne – zob. B. Rakoczy, *Ustawa o lasach...*, op. cit., art. 29, nt. 2.

⁶ Przepisy art. 29 ust. 1-3 u.o.l. brzmią: „Ruch pojazdem silnikowym, zaprzęgowym i motorowerem w lesie dozwolony jest jedynie drogami publicznymi, natomiast drogami leśnymi jest dozwolony tylko wtedy, gdy są one oznakowane drogowskazami dopuszczającymi ruch po tych drogach. Nie dotyczy to inwalidów poruszających się pojazdami przystosowanymi do ich potrzeb.

1a. Jazda konna w lesie dopuszczalna jest tylko drogami leśnymi wyznaczonymi przez nadleśniczego.

2. Postój pojazdów, o których mowa w ust. 1, na drogach leśnych jest dozwolony wyłącznie w miejscach oznakowanych.

3. Przepisy ust. 1 oraz art. 26 ust. 2 i 3, a także art. 28, nie dotyczą wykonujących czynności służbowe lub gospodarcze:

1) pracowników nadleśnictw;

2) osób nadzorujących gospodarkę leśną oraz kontrolujących jednostki organizacyjne Lasów Państwowych;

3) osób zwalczających pożary oraz ratujących życie lub zdrowie ludzkie;

4) funkcjonariuszy Straży Granicznej chroniących granicę państwową oraz funkcjonariuszy innych organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny;

5) osób wykonujących czynności z zakresu gospodarki łowieckiej oraz właścicieli pasiek zlokalizowanych na obszarach leśnych;

6) właścicieli lasów we własnych lasach;

7) osób użytkujących grunty rolne położone wśród lasów;

8) pracowników leśnych jednostek naukowych, instytutów badawczych i doświadczalnych, w związku z wykonywaniem badań naukowych i doświadczeń z zakresu leśnictwa i ochrony przyrody;

9) wojewódzkich konserwatorów przyrody oraz pracowników Służb Parków Krajobrazowych;

10) osób sporządzających plany urządzenia lasu, uproszczone plany urządzenia lasu lub inwentaryzację stanu lasu, o której mowa w art. 19 ust. 3”.

⁷ Jak słusznie zauważył B. Rakoczy, „należy przyjąć, że chodzi tu tylko o niepełnosprawnego (inwalidę) prowadzącego pojazd, do którego ma tytuł prawny”. B. Rakoczy, *Ustawa o lasach...*, op. cit., nt. 2.

„zdrowych” takich miejsc po prostu nie ma. Aktualny stan prawny powoduje, że mamy do czynienia z luką aksjologiczną, a bliżej z luką *contra legem*, a także, jak postaram się uzasadnić w dalszej części opracowania, z luką logiczną, gdyż przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (RP)⁸, Traktatu o Unii Europejskiej⁹ i umów międzynarodowych nakładają na organy ustawodawcze obowiązek wyrównania szans osobom niepełnosprawnym do poziomu osób sprawnych oraz wyrównania szans wszystkim osobom niepełnosprawnym znajdujących się w takim samym położeniu¹⁰. Wcześniej wypada przedstawić szerzej stan prawny *de lege lata*.

Art. 29 ust. 1 u.o.l. dotyczy niewątpliwie osób niepełnosprawnych ruchowo, czyli takich, którym schorzenia uniemożliwiają w znacznym stopniu samodzielne poruszanie się. Powołany przepis pozwala poruszać się osobom niepełnosprawnym pojazdem silnikowym, zaprzęgowym i motorowerem. Prawo o ruchu drogowym w stosunku do osób kierujących pojazdem zaprzęgowym stawia jedynie wymóg utrzymywania pojazdu i zaprzęgu w stanie umożliwiającym panowanie nad nimi¹¹. W przypadku motoroweru i pojazdu silnikowego kierujący musi legitymować się prawem jazdy¹². Analiza definicji pojazdów silnikowych i ich rodzajów¹³ pozwala stwierdzić, że z uwagi na cel¹⁴ poruszania się niepełnosprawnych po lesie oraz na ograniczenia ruchowe wyeliminować należy pojazdy wolnobieżne, członowe,

⁸ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁹ Dz.Urz. UE. C 191 z 1992 r. ze zm., s. 1.

¹⁰ Por. T. Sienkiewicz, *Prawo człowieka niepełnosprawnego do środowiska ukształtowanego funkcjonalnie*, Polihymnia, Lublin 2004, s. 24-28; idem, *Status człowieka niepełnosprawnego w prawie administracyjnym*, Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna, Warszawa 2006, s. 157.

¹¹ Art. 34 ust. 2 ustawy Prawa o ruchu drogowym z 20 czerwca 1997 r. (Dz.U. 2017, poz. 128 ze zm.) (cyt. dalej jako p.r.d.).

¹² Dokładniej – zgodnie z art. 4. ustawy z 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. 2016, poz. 627 ze zm.) wydanym w kraju prawem jazdy lub międzynarodowym prawem jazdy, a także wydanym za granicą:

- a) międzynarodowym prawem jazdy, określonym w Konwencji o ruchu drogowym, podpisanej w Genewie dnia 19 września 1949 r. (Dz.U. 1959, poz. 321 i 322),
- b) krajowym lub międzynarodowym prawem jazdy, określonym w Konwencji o ruchu drogowym, sporządzonej w Wiedniu dnia 8 listopada 1968 r. (Dz.U. 1988, poz. 40 i 44),
- c) krajowym prawem jazdy wydanym w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym,
- d) krajowym prawie jazdy określone w umowie międzynarodowej, której stroną jest RP.

¹³ Zob. też Ł. Malinowski, *Komentarz, [w:] Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, red. W. Kotowski, Ł. Malinowski, R.A. Stefański, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, art. 2, nt. 102.

¹⁴ Teoretycznie osoby niepełnosprawne mogą poruszać się drogami leśnymi pojazdami przystosowanymi do ich niepełnosprawności w dowolnym celu. *Ratio legis* art. 29 ust. 1 w zw. z ust. 3 u.o.l. wskazuje jednak na uznanie, iż chodzi o zaspokajanie potrzeb osobistych, co oznacza, że w praktyce pojazdami silnikowymi przystosowanymi do charakteru niepełnosprawności mogą być jedynie samochody osobowe, rzadziej motory i motorowery. Możliwość wjazdu do lasów samochodem ciężarowym w celach służbowych lub gospodarczych (art. 29 ust. 3 u.o.l.) dotyczy także niepełnosprawnych i stanowi ogólne odstępstwo od zakazu, natomiast odstępstwo od zakazu wjazdu niepełnosprawnych, o którym mowa w art. 29 ust. 1 u.o.l., obejmuje inne cele (wypoczynek, rekreacja), których realizacja wyklucza poruszanie się samochodami wolnobieżnymi, członowymi i nienormatywnymi.

nienormatywne, w tym przeznaczone do przewozu ładunków lub ładunków i osób (ciężarowe). Incydentalnie mogą to być odpowiednio przystosowane motocykle¹⁵.

2. Przystosowanie pojazdu do potrzeb inwalidztwa

Prawo nie określa w ustawach sposobów przystosowania pojazdów do potrzeb niepełnosprawności. Pośrednio kwestie te reguluje rozporządzenie wykonawcze do ustawy o kierujących pojazdami¹⁶, wymieniając elementy prawa jazdy. Biorąc pod uwagę rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z 20 czerwca 2016 r. w sprawie wzorów dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami¹⁷, wyszczególniającego w Załączniku nr 1 elementy prawa jazdy, należy zwrócić uwagę na pole dotyczące ograniczeń. Wśród nich znajdują się ograniczenia (wpisane do prawa jazdy w postaci subkodu) związane z upośledzeniami ruchu, takie jak:

- proteza lub szyna ortopedyczna kończyny górnej lub/i dolnej,
- wymagane modyfikacje w układzie zmiany biegów: ręczna zmiana biegów, bez pedału sprzęgła (albo dźwigni ręcznej dla prawa jazdy kategorii AM, A1, A2 i A), zmodyfikowana dźwignia zmiany biegów,
- wymagana modyfikacja sprzęgła: zmodyfikowany pedał sprzęgła, sprzęgło sterowane ręcznie, sprzęgło automatyczne,
- wymagane modyfikacje w układzie hamulcowym: zmodyfikowany pedał hamulca, pedał hamulca dostosowany do obsługi lewą stopą, pedał hamulca pod całą stopę, wychylny pedał hamulca, ręcznie sterowany hamulec roboczy, możliwość efektywnego użycia pedału hamulca z określoną siłą ... N (np. 20.07 (300N)), zmodyfikowany hamulec postojowy, składany lub odkręcany pedał hamulca za przegrodą, hamulec obsługiwany kolanem, elektrycznie sterowany hamulec roboczy,
- wymagane modyfikacje w układzie przyspieszenia: zmodyfikowany albo wychylny pedał przyspieszenia, przyspieszenie sterowane ręcznie lub kolanem, serwowprzyspieszacz (w tym elektroniczny, pneumatyczny), pedał przyspieszenia po lewej stronie, składany lub odkręcany pedał przyspieszenia za przegrodą,
- wymagane modyfikacje pedałów: pedały równoległe, pedały na tym samym lub prawie na tym samym poziomie, składane lub odkręcane pedały hamowania i przyspieszenia, wypiętrzona podłoga,
- wymagane wspólne modyfikacje układów hamowania i przyspieszenia: obsługa układów przyspieszenia i hamowania jedną ręką, obsługa układów przyspieszenia i hamowania z użyciem zewnętrznego wspomagania,

¹⁵ Motocykl jest zgodnie z art. 2 pkt 45 Prawa o ruchu drogowym pojazdem silnikowym o pojemności skokowej przekraczającej 50 cm³, a więc należy do grupy pojazdów samochodowych.

¹⁶ Dz.U. 2016, poz. 627 ze zm.

¹⁷ Dz.U., poz. 702 ze zm.

- wymagane wspólne modyfikacje układów hamowania, przyspieszenia i kierowania: obsługa układów przyspieszenia, hamowania i kierowania z użyciem zewnętrznego wspomaganie jedną ręką bądź wspomaganie dwoma rękami,
- wymagane modyfikacje urządzeń sterowania (przełączniki świateł, wycieraczki szyby przedniej, spryskiwacz, sygnał dźwiękowy, kierunkowskazy): urządzenia sterowania obsługiwane lewą bądź prawą ręką, bez konieczności puszczenia kierownicy i akcesoriów (w tym gałek, dźwigni) ze wspólnymi mechanizmami hamowania i przyspieszenia,
- wymagane modyfikacje w układzie kierowniczym: zwykły układ kierowniczy ze wspomaganie, zmodyfikowana kierownica (grubszy lub cieńszy przekrój koła kierownicy, kierownica o mniejszej średnicy), wychylne koło kierownicy, kierowanie nożne, gałka na kierownicy, alternatywny układ kierowania obsługiwany jedną ręką (ramieniem) lub rękoma (ramionami),
- wymagane modyfikacje lusterka wstecznego (lusterek) lub urządzeń widzenia wstecznego: zmodyfikowane lub na wysięgniku zewnętrzne lustro prawe lub lewe albo zmodyfikowane urządzenie widzenia wstecznego, dodatkowe wewnętrzne lustro lub inne urządzenie pozwalające na obserwację ruchu, lustro lub inne urządzenie do obserwacji martwych pól,
- wymagane modyfikacje fotela kierowcy: fotel kierowcy podwyższony do dobrej wysokości obserwacyjnej, w normalnej odległości od kierownicy i pedałów, fotel kierowcy dostosowany do kształtu ciała bądź z oparciem bocznym stabilizującym pozycję albo z podłokietnikiem, zmodyfikowany lub szelkowy pas bezpieczeństwa.

Oprócz powyższych modyfikacji Załącznik nr 1 określa wymagane modyfikacje motocykli, motorowerów, pojazdów trójkołowych itp.

Wskazanie w prawie jazdy na owe modyfikacje pozwala stwierdzić, iż chodzi o takie, które, jeśli są w samochodzie osobowym, motocyklu lub motorowerze, nadają mu miano pojazdu przystosowanego do potrzeb inwalidztwa w rozumieniu w art. 29 ust 1 u.o.l. Ponieważ rodzaje przystosowania pojazdu nie znajdują odzwierciedlenia w dowodzie rejestracyjnym, lecz w prawie jazdy, niepełnosprawny nie musi być właścicielem pojazdu.

W kwestii rodzaju modyfikacji samochodu stanowisko zajęła również doktryna. Jak twierdzi W. Radecki są to samochody, w których gaz i sprzęgło obsługiwane są ręką¹⁸. Autor zaznacza, że „regulacje zamieszczone w art. 8 Prawa o ruchu drogowym, zwalniają osobę niepełnosprawną o obniżonej sprawności ruchowej, kierującą pojazdem samochodowym zaopatrzoną w kartę parkingową (a także kierującą pojazdem przewożącą osobę o obniżonej sprawności ruchowej) z obowiązku stosowania się do niektórych znaków drogowych dotyczących zakazu ruchu lub postoju. Jednak te regulacje Prawa o ruchu drogowym nie upoważniają do wjazdu do lasu, gdyż treść art. 29 ust. 1 zd. 2 u.o.l. jest jasna – chodzi tylko o inwalidów poruszających się pojazdami przystosowanymi do ich potrzeb”¹⁹.

¹⁸ W. Radecki, *Ustawa o lasach...*, op. cit., art. 29, nt. 5.

¹⁹ Ibidem.

Generalna Dyrekcja Lasów Państwowych, przyjmując stanowisko W. Radeckiego, uchylenie omawianego zakazu odnosi do tych niepełnosprawnych, którzy posiadają kartę parkingową oraz gaz i sprzęgło obsługują ręką, wychodząc z założenia, iż obsługiwanie gazu i sprzęgła ręką będzie widoczne dla osób kontrolujących bez konieczności okazania prawa jazdy.

3. Osoby niepełnosprawne zwolnione z zakazu ruchu pojazdami w lesie

Osoba niepełnosprawna, to osoba z dysfunkcjami organizmu, które uzasadniają wydanie orzeczenia o jednym z trzech stopni niepełnosprawności: znacznym, umiarkowanym lub lekkim²⁰.

Do osób o znacznym stopniu niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagającą, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Niezdolność do samodzielnej egzystencji oznacza naruszenie sprawności organizmu w stopniu uniemożliwiającym zaspokajanie bez pomocy innych osób podstawowych potrzeb życiowych, za które uważa się przede wszystkim samoobsługę, poruszanie się i komunikację.

Do osób o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej lub wymagającą czasowej albo częściowej pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych.

Do osób o lekkim stopniu niepełnosprawności zalicza się osobę o naruszonej sprawności organizmu, powodującej w sposób istotny obniżenie zdolności do wykonywania pracy w porównaniu do zdolności, jaką wykazuje osoba o podobnych kwalifikacjach zawodowych z pełną sprawnością psychiczną i fizyczną, lub mającą ograniczenia w pełnieniu ról społecznych dające się kompensować przy pomocy wyposażenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze lub środki techniczne²¹.

Osoby niepełnosprawne to także te, które przed wejściem w życie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych były zakwalifikowane do I, II lub III grupy inwalidów²².

²⁰ Art. 3 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz.U. 2016, poz. 2046 ze zm. (cyt. dalej jako u.r.z.s.z.).

²¹ Art. 4 ust. 1-4 u.r.z.s.z.

²² Art. 62 u.r.z.s.z. brzmi:

„1. Osoby, które przed dniem wejścia w życie ustawy zostały zaliczone do jednej z grup inwalidów, są osobami niepełnosprawnymi w rozumieniu ustawy, jeżeli przed tą datą orzeczenie o zaliczeniu do jednej z grup inwalidów nie utraciło mocy.

2. Orzeczenie o zaliczeniu do:

Należy odpowiedzieć na pytanie, które osoby niepełnosprawne mają znaczne trudności w samodzielnym poruszaniu się, bo tylko w stosunku do tych osób powinien być uchylony zakaz wjazdu do lasów. Inaczej mówiąc, chodzi o biologiczny aspekt niepełnosprawności²³. Niewątpliwie do tej grupy należą osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności, potrzebujące do poruszania się – także pojazdem silnikowym, zaprzęgowym lub motorowerem – pomocy innych osób. W tym wypadku pojazd nie wymaga dostosowania do potrzeb inwalidztwa, ponieważ nie będzie prowadzony przez niepełnosprawnego. Umiarkowany stopień niepełnosprawności może być orzeczony w wyniku innych dysfunkcji organizmu niż trudności w samodzielnym poruszaniu się, jednak *ratio legis* zwolnienia z zakazu wjazdu do lasów wskazuje, że powinny być brane pod uwagę tylko dysfunkcje znacznie utrudniające możliwość samodzielnego poruszania się. Przepis § 32 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności²⁴ wymienia wiele przyczyn niepełnosprawności²⁵, z których

-
- 1) I grupy inwalidów traktowane jest na równi z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności;
 - 2) II grupy inwalidów traktowane jest na równi z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności;
 - 3) III grupy inwalidów traktowane jest na równi z orzeczeniem o lekkim stopniu niepełnosprawności.
3. Osoby o stałej albo długotrwałej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym uznaje się za niepełnosprawne, z tym że:

- 1) osoby, którym przysługuje zasiłek pielęgnacyjny, traktuje się jako zaliczone do znacznego stopnia niepełnosprawności;
- 2) pozostałe osoby traktuje się jako zaliczone do lekkiego stopnia niepełnosprawności”.

²³ Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Orzekanie o niepełnosprawności*, [w:] *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, red. M. Włodarczyk, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, art. 4, nt. 2.

²⁴ Dz.U. 2015, poz. 1110.

²⁵ § 32: „1. Przy kwalifikowaniu do znacznego, umiarkowanego i lekkiego stopnia niepełnosprawności bierze się pod uwagę zakres naruszenia sprawności organizmu spowodowany przez:

- 1) upośledzenie umysłowe, począwszy od upośledzenia w stopniu umiarkowanym;
- 2) choroby psychiczne, w tym:
 - a) zaburzenia psychotyczne,
 - b) zaburzenia nastroju, począwszy od zaburzeń o umiarkowanym stopniu nasilenia,
 - c) utrwalone zaburzenia lękowe o znacznym stopniu nasilenia,
 - d) zespoły otępienne;
- 3) zaburzenia głosu, mowy i choroby słuchu, w tym:
 - a) trwałe uszkodzenie czynności ruchowej jednego lub obu fałdów głosowych,
 - b) częściowa lub całkowita utrata krtani z różnych przyczyn,
 - c) zaburzenia mowy spowodowane uszkodzeniem mózgu – wyższych ośrodków mowy,
 - d) głuchoniemota, głuchota lub obustronne upośledzenie słuchu niepoprawiające się w wystarczającym stopniu po zastosowaniu aparatu słuchowego lub implantu ślimakowego;
- 4) choroby narządu wzroku, w tym wrodzone lub nabyte wady narządu wzroku powodujące ograniczenie jego sprawności, prowadzące do obniżenia ostrości wzroku w oku lepszym do 0,3 wg Snellena po wyrównaniu wady wzroku szklami korekcyjnymi lub ograniczenie pola widzenia do przestrzeni zawartej w granicach 30 stopni;
- 5) upośledzenia narządu ruchu, w tym:
 - a) wady wrodzone i rozwojowe narządu ruchu,

-
- b) układowe choroby tkanki łącznej w zależności od okresu choroby i stopnia wydolności czynnościowej,
 - c) zapalenie stawów z towarzyszącym zapaleniem stawów kręgosłupa w zależności od stopnia wydolności czynnościowej,
 - d) choroby zwyrodnieniowe stawów w zależności od stopnia uszkodzenia stawu,
 - e) choroby kości i chrząstek z upośledzeniem wydolności czynnościowej,
 - f) nowotwory narządu ruchu,
 - g) zmiany pourazowe w zależności od stopnia uszkodzenia i możliwości kompensacyjnych;
- 6) epilepsja w postaci nawracających napadów padaczkowych spowodowanych różnymi czynnikami etiologicznymi lub wyraźnymi następstwami psychoneurologicznymi;
- 7) choroby układu oddechowego i krążenia, w tym:
- a) przewlekłe obturacyjne i ograniczające, zakaźne choroby płuc prowadzące do niewydolności oddechowej,
 - b) nowotwory płuc i opłucnej, prowadzące do niewydolności oddechowej,
 - c) wrodzone i nabyte wady serca, choroba niedokrwienna serca, kardiomiopatie, zaburzenia rytmu serca z zaburzeniami hemodynamicznymi kwalifikującymi co najmniej do II stopnia niewydolności serca wg klasyfikacji NYHA,
 - d) nadciśnienie tętnicze z powikłaniami narządowymi,
 - e) miażdżycę zarostową tętnic kończyn dolnych, począwszy od II stopnia niedokrwienia kończyn według klasyfikacji Fontaine'a,
 - f) niewydolność żył głębokich z powikłaniami pod postacią zapaleń i długotrwałych owrzodzeń;
- 8) choroby układu pokarmowego, w tym:
- a) choroby przełyku powodujące długotrwałe zaburzenia jego funkcji,
 - b) stany po resekcji żołądka z różnych przyczyn z licznymi powikłaniami,
 - c) przewlekłe choroby jelit o różnej etiologii, powikłane zespołem złego wchłaniania,
 - d) przewlekłe choroby wątroby o różnej etiologii w okresie niewydolności wątroby,
 - e) przewlekłe zapalenie trzustki wymagające długotrwałej farmakoterapii,
 - f) nowotwory układu pokarmowego;
- 9) choroby układu moczowo-płciowego, w tym:
- a) zaburzenia czynności dróg moczowych prowadzące do niewydolności nerek,
 - b) choroby nerek o różnej etiologii prowadzące do ostrej lub przewlekłej mocznicy,
 - c) wielotorbielowate zwyrodnienie nerek typu dorosłych,
 - d) nowotwory złośliwe układu moczowego i narządów płciowych;
- 10) choroby neurologiczne, w tym:
- a) naczyniopochodny udar mózgu przemijający, odwracalny, dokonany, prowadzący do okresowych lub trwałych deficytów neurologicznych o różnym stopniu nasilenia,
 - b) guzy centralnego układu nerwowego w zależności od typu, stopnia złośliwości, lokalizacji i powstałych deficytów neurologicznych,
 - c) pourazowa cerebriastenia i encefalopatia,
 - d) choroby zapalne ośrodkowego i obwodowego układu nerwowego prowadzące do trwałych deficytów neurologicznych,
 - e) choroby układu pozapiramidowego w zależności od stwierdzanych objawów neurologicznych,
 - f) choroby rdzenia kręgowego,
 - g) uszkodzenia nerwów czaszkowych i obwodowych o różnej etiologii;
- 11) inne, w tym:
- a) choroby narządów wydzielania wewnętrznego o różnej etiologii, wywołane nadmiernym wydzielaniem lub niedoborem hormonów w zależności od stopnia wyrównania lub obecności powikłań narządowych, pomimo optymalnego leczenia,
 - b) choroby zakaźne lub zespoły nabytego upośledzenia odporności w zależności od fazy zakażenia,
 - c) przewlekłe wielonarządowe choroby odzwiercące w II i III okresie choroby zależnie od zmian narządowych,
 - d) choroby układu krwiotwórczego o różnej etiologii w zależności od patologicznych zmian linii komórkowych szpiku w procesie hemopoety,

należy wskazać na przyczyny utrudniające samodzielne poruszanie się (w tym w lesie), uzasadniające jednocześnie wjazd pojazdem do lasu. Dotyczą one przede wszystkim chorób psychicznych, neurologicznych i upośledzeń narządów ruchu.

Z oczywistych przyczyn należy wykluczyć dysfunkcje uniemożliwiające uzyskanie prawa jazdy. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami z 5 stycznia 2011 r., kierującym pojazdem może być osoba, która osiągnęła wymagany wiek i jest sprawna pod względem fizycznym i psychicznym. Art. 75 ust. 1 tej ustawy przewiduje obowiązkowe badania w celu ustalenia istnienia lub braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami. Rozporządzenie wykonawcze Ministra Zdrowia z 17 lipca 2014 r. w sprawie badań lekarskich osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami i kierowców²⁶ w § 4 określa zakres badania lekarskiego oceniającego istnienie lub brak przeciwwskazań zdrowotnych. W ramach badania lekarskiego uprawniony lekarz dokonuje oceny stanu zdrowia osoby badanej w celu stwierdzenia istnienia lub braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami, w zakresie:

- narządu wzroku,
- narządu słuchu i równowagi,
- układu ruchu,
- układu sercowo-naczyniowego i układu oddechowego,
- układu nerwowego, w tym padaczki,
- obturacyjnego bezdechu podczas snu,
- czynności nerek,
- cukrzycy, przy uwzględnieniu wyników badania poziomu glikemii,
- stanu psychicznego,
- objawów wskazujących na uzależnienie od alkoholu lub jego nadużywanie,
- objawów wskazujących na uzależnienie od środków działających podobnie do alkoholu lub ich nadużywanie,
- stosowania produktów leczniczych mogących mieć wpływ na zdolność do kierowania pojazdami,
- innych poważnych zaburzeń stanu zdrowia, które mogą stanowić zagrożenie w sytuacji kierowania pojazdami.

Rozporządzenie to w § 5 wraz z załącznikami określa szczegółowe warunki badania lekarskiego. Jak słusznie zauważa Wojciech Kotowski²⁷, ustawa o kierujących pojazdami w art. 13 upoważnia organ rejestrujący do „zawierania w określonym dokumencie ograniczeń, które wynikają wprost ze stanu zdrowia kierowcy oraz możliwości kierowania danym pojazdem. Po drugie Minister określił katalog

e) znacznego stopnia zeszpecenia powodujące stałe ograniczenia w kontaktach międzyludzkich, jak i pracy zawodowej;

12) całościowe zaburzenia rozwojowe, powstałe przed 16. rokiem życia, z utrwalonymi zaburzeniami interakcji społecznych lub komunikacji werbalnej oraz stereotypiami zachowań, zainteresowań i aktywności o co najmniej umiarkowanym stopniu nasilenia.

²⁶ Dz.U. 2017, poz. 250 ze zm.

²⁷ W. Kotowski, *Ustawa o kierujących pojazdami. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, art. 13, nt. 1.

przyczyn tych ograniczeń, które wiążą się ze stanem zdrowia. Ale nie tylko, ponieważ człowiek może być zupełnie zdrowy i sprawny pod względem psychofizycznym, lecz mieć nietypowy wzrost lub budowę ciała, które w konsekwencji uniemożliwiają mu prowadzenie określonych pojazdów lub wymagają ich dostosowania bądź odpowiedniego oznakowania, sygnalizującego innym kierującym konieczność łaskawego, z uzasadnionego punktu widzenia, spojrzenia na konkretnego kierującego”²⁸. W przypadku niepełnosprawności mogą być określone przez badającego lekarza pewne wymagania lub ograniczenia, m.in. dotyczące konieczności modyfikacji lub dostosowania pojazdu²⁹.

Można więc stwierdzić, że lekarz badający kandydata na prawo jazdy decyduje, czy stan zdrowia badanego pozwala mu je wydać, czy nie. Jeśli orzeczenie lekarskie będzie pozytywne, to zostanie wydane ze wskazaniem na pewne ograniczenia, w tym związane z trudnościami w poruszaniu się, wyszczególnione w powołanym wcześniej Załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z 20 czerwca 2016 r. w sprawie wzorów dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami, a organ wydający prawo jazdy powinien w jego punkcie 12 wpisać subkod odpowiadający określonym ograniczeniom³⁰. Warto zauważyć, że niektóre fabryczne rozwiązania powodujące wygodniejsze prowadzenie samochodu przez osoby pełnosprawne mogą być jednocześnie traktowane jako przystosowanie pojazdu do potrzeb inwalidztwa. Przykładem może być automatyczna skrzynia biegów³¹.

De lege lata art. 29 u.o.l. dotyczy niepełnosprawnych, którzy uzyskali orzeczenie o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności z powodu dysfunkcji znacznie ograniczającej możliwość samodzielnego poruszania się oraz posiadają z tego powodu odpowiedni wpis w prawie jazdy dotyczący poruszania się pojazdem przystosowanym do niepełnosprawności kierującego. Wyjątkowo może być to także osoba o znacznym stopniu niepełnosprawności, zdolna prowadzić samochód odpowiednio przystosowany.

De lege ferenda należy postulować umożliwienie za pomocą osób trzecich wjazdu do lasów niepełnosprawnym, którzy nie mogą uzyskać prawa jazdy oraz tym, którzy legitymują się orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności z powodu znacznych trudności w samodzielnym poruszaniu się, lecz nie wymagają do prowadzenia samochodu żadnych jego przystosowań. Takie rozwiązanie byłoby zgodne z zasadą równości wobec prawa – w tym wypadku osób niepełnosprawnych, oraz z zasadą wyrównywania szans osobom niepełnosprawnym.

²⁸ Jednakże jako zdrowy człowiek nie uzyska orzeczenia o niepełnosprawności. Pomimo modyfikacji pojazdu może korzystać z lasu jak każdy sprawny ruchowo.

²⁹ Art. 13 ust. 5 ustawy o kierujących pojazdami.

³⁰ Na przykład subkod 25.01 oznacza, że posiadacz prawa jazdy może prowadzić tylko samochód wyposażony w zmodyfikowany pedał przyspieszenia.

³¹ Możliwość prowadzenia samochodu jedynie ze zmodyfikowanym pedałem sprzęgła wpisywana jest do prawa jazdy jako subkod 15.03.

4. Niepełnosprawność a zasada równości wobec prawa

Podstawą współczesnych demokracji jest zasada praworządności i wynikająca z niej zasada równości, której treścią jest zakaz faworyzowania lub dyskryminowania³². Konstytucja RP w art. 32 ust. 1, wprowadzając zasadę równości wobec prawa, stanowi, że „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Równość nie oznacza równości bezwzględnej. Równość oznacza różne traktowanie różnych adresatów. Dotyczy ona równości podmiotów przynależnych do tej samej klasy ze względu na łączącą ich wspólną istotną cechę³³. Przykładowo wszystkim żyjącym zapewnia się prawną ochronę życia, natomiast przysposobienie do pracy, komunikacji społecznej zapewnia się osobom niepełnosprawnym (z uwagi na wspólną cechę niepełnosprawności).

Niepełnosprawni nie mogą faktycznie korzystać z praw i funkcjonować w społeczeństwie na równi z innymi – stanowiącymi większość. Aby im to umożliwić, prawo powinno gwarantować dodatkowe uprawnienia³⁴. I nie chodzi o faworyzowanie osób znajdujących się w gorszym położeniu, lecz o wyrównanie szans w korzystaniu z przysługującym wszystkim praw. Mobilność odgrywa decydującą rolę w zagwarantowaniu uczestnictwa, a jej brak jest czynnikiem hamującym w korzystaniu ze środowiska ukształtowanego funkcjonalnie³⁵ i środowiska w ogóle, w tym środowiska w rozumieniu art. 3 pkt 39³⁶ ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³⁷ (cyt. dalej jako p.o.ś.). Należy przyjąć, że korzystanie niepełnosprawnego ze środowiska oznacza korzystanie ze wszystkich jego zdefiniowanych składników, nie tylko z elementów przyrodniczych stanowiących składniki istniejące w wymiarze fizycznym³⁸. Korzystanie ze środowiska może być rozumiane w sensie węższym (art. 4 ust. 1 p.o.ś.) jako wprowadzanie do niego substancji lub energii oraz korzystanie z wód w celu zaspokajania potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego, bez stosowania specjalnych urządzeń technicznych, a także do wypoczynku, uprawiania turystyki, sportów wodnych oraz amatorskiego połowu ryb. Korzystanie ze środowiska w sensie

³² I. Sierpowska, *Pojęcie niepełnosprawności i procedury orzekania o niepełnosprawności*, [w:] *Status osoby niepełnosprawnej w Polskim systemie prawa*, red. I. Sierpowska, A. Kogut, Gaskor, Wrocław 2010, s. 31.

³³ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 483, *passim*.

³⁴ I. Sierpowska, *Pojęcie niepełnosprawności...*, *op. cit.*, s. 31.

³⁵ T. Sienkiewicz, *Prawo człowieka niepełnosprawnego...*, *op. cit.*, s. 44.

³⁶ W rozumieniu tego przepisu środowiskiem jest „ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami”.

³⁷ Dz.U. 2016, poz. 672 ze zm.

³⁸ Na temat elementów środowiska szerzej w: A. Majewski, *Korzystanie ze środowiska w rozumieniu art. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska*, „Acta Elbingiensia” 2011, t. 10, s.139-142 (i podana tam literatura).

szerszym obejmuje także pozyskiwanie z elementów środowiska części materialnych oraz czerpanie z niego doznań emocjonalnych.

Nie wchodząc głębiej w problem istnienia konstytucyjnego prawa podmiotowego do środowiska³⁹, należy przyjąć, że z ustawodawstwa zwykłego wynika prawo podmiotowe do korzystania z pewnych jego elementów (lub zespołów elementów). Z punktu widzenia tematu opracowania ważne jest prawo osób fizycznych do korzystania (z ograniczeniami) z lasów będących własnością Skarbu Państwa. Prawo to wynika z zakwalifikowania do środowiska lasów w ten sposób, że ustawa Prawo ochrony środowiska, rozwijając aspekty ochrony, nawiązuje do lasów⁴⁰ oraz, że w kwestii szczegółowych rozwiązań chroniących lasy odsyła do ustawodawstwa leśnego⁴¹. Stąd wniosek, że można podmiotowe prawo korzystania z lasów wywieść zarówno z ustawy Prawo ochrony środowiska, jak i z ustawodawstwa leśnego – przede wszystkim z Ustawy o lasach. Wspomniany wcześniej art. 4 ust. 1 p.o.ś. wprowadził prawo powszechnego korzystania ze środowiska, czyli także z lasów. Ustawa o lasach wprowadza zasadę udostępniania lasów dla ludności (art. 26 ust. 1). Nie ulega więc wątpliwości, że obie ustawy dają podstawę do przyjęcia, że osoby fizyczne posiadają prawo podmiotowe do korzystania z lasów. To prawo przysługuje wszystkim osobom fizycznym (w tym niepełnosprawnym). Sposoby korzystania z tego prawa przez osoby niepełnosprawne powinny uwzględniać konieczność wyrównania im szans poprzez przyznanie szczególnych uprawnień w porównaniu do osób zdrowych. Osoby niepełnosprawne ruchowo nie mogą bowiem korzystać z lasu na równi ze zdrowymi bez możliwości poruszania się po lesie pojazdami silnikowymi.

Uwzględnienie owych szerszych uprawnień wynika z Konstytucji RP oraz umów międzynarodowych, których stroną jest Polska.

Konstytucja RP w art. 69 nakłada na władze publiczne obowiązek udzielania pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Przepis ten statuuje zasadę polityki państwa i nie stanowi źródła prawa podmiotowego. W kwestiach szczegółowych art. 31 Konstytucji odsyła do ustaw, którymi w aktualnym stanie prawnym jest głównie ustawa z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych⁴² i ustawa z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, która w stosunku do wszystkich osób niepełnosprawnych ruchowo dotyczy ułatwień w korzystaniu z infrastruktury tworzonej przez człowieka (ułatwienia techniczne i organizacyjne). Wiele innych aktów określa obowiązki różnych podmiotów w celu zapewnienia zrównania możliwości korzystania ze środków transportowych. Ułatwienia polegają np. na wyznaczaniu dworców, w których jest udzielana pomoc

³⁹ Szerzej w: K. Urbańska, *Prawo podmiotowe do środowiska w prawie międzynarodowym i polskim*, Ars Boni, Poznań 2015; W. Radecki, *Koncepcja publicznych praw podmiotowych do korzystania z walorów turystycznych*, [w:] idem, *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

⁴⁰ Na przykład w zakresie badań monitoringowych (art. 26 ust. 1 pkt 6), finansowania ochrony środowiska (art. 400a ust. 1 pkt 30) itp.

⁴¹ Art. 81 ust. 4 pkt 2.

⁴² Dz.U. 2016, poz. 1518 ze zm.

osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej⁴³, obowiązku przewoźników podejmowania działań umożliwiających korzystanie ze środków transportowych⁴⁴, wymienianiu praw osób niepełnosprawnych ruchowo podróżujących drogą lotniczą⁴⁵ itp.

Traktat o Unii Europejskiej⁴⁶ już w preambule deklaruje realizację zasady równości, stwierdzając w art. 2, że „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”⁴⁷. W myśl art. 3 ust. 3 Traktatu Unia zwalcza wyłączenie społeczne i dyskryminację oraz wspiera sprawiedliwość społeczną i ochronę socjalną. Opierając się na tych wartościach, postanowienia Traktatu nakładają na Unię i państwa członkowskie obowiązek uwzględnienia uprzywilejowanego traktowania osób niepełnosprawnych, umożliwiającego im korzystanie z wszelkich praw na równi z osobami zdrowymi. Niewątpliwie dotyczy to także rozwiązań umożliwiających korzystanie z lasów.

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku 13 grudnia 2006 r.⁴⁸, powołując się w preambule na wcześniejsze umowy międzynarodowe, których przedmiotem jest niwelowanie różnic w korzystaniu z praw i wolności, określa w art. 1 cel, którym jest „popieranie, ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkie osoby niepełnosprawne oraz popieranie poszanowania ich przyrodzonej godności”. Z punktu widzenia tematu opracowania, na uwagę zasługuje art. 9 Konwencji nakazujący podjęcie odpowiednich środków w celu zapewnienia niepełnosprawnym, na zasadzie równości z innymi osobami, dostępu do środowiska fizycznego, oraz art. 30 brzmiący: „W celu umożliwienia osobom niepełnosprawnym udziału, na zasadzie równości z innymi osobami, w działalności rekreacyjnej, wypoczynkowej i sportowej, Państwa Strony podejmą odpowiednie środki (między innymi) w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do miejsc uprawiania sportu, rekreacji i turystyki”. Należy przyjąć, że przepisy Konwencji nakazują organom ustawodawczym umożliwienie

⁴³ Rozdział 8a ustawy z 6 września 1991 r. o transporcie drogowym (Dz.U. 2016, poz. 1907 ze zm.).

⁴⁴ Art. 13 ust. 2 ustawy z 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. 2015, poz. 915).

⁴⁵ Rozporządzenie (WE) nr 1107/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą (Dz.Urz. UE 2006, L. 204, s. 1).

⁴⁶ Wersja skonsolidowana (Dz.Urz.UE 2016, C. 202, s. 13).

⁴⁷ Wartości te zostały potwierdzone w punkcie 3 Deklaracji rzymskiej z 27 marca 2017 r., <http://forsal.pl/artykuly/1030230,deklaracja-rzymska-o-unii-europejskiej-w-ciagu-najblizszej-dekady-tekst.html> [dostęp: 28.03.2017].

⁴⁸ Dz.U. 2012, poz. 1169. Ponadto Konwencja została wcześniej podpisana i zatwierdzona przez Wspólnotę Europejską (obecnie Unię Europejską), traktowaną w rozumieniu art. 42 Konwencji jako organizacja integracji regionalnej (Dz.Urz. UE 2010, L. 23, s. 37).

niepełnosprawnym ruchowo korzystania z lasów państwowych w celach rekreacyjnych i wypoczynkowych⁴⁹ poprzez przyznanie im dodatkowych uprawnień w ramach realizacji zasady równości⁵⁰.

Jak wcześniej wskazano, w grupie osób niepełnosprawnych ruchowo można wyróżnić osoby niemogące prowadzić pojazdów. Równość oznacza akceptację różnego traktowania osób znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji faktycznej⁵¹. Należy im umożliwić korzystanie z lasów na równi z osobami niepełnosprawnymi – zdolnymi do prowadzenia pojazdów. Również osoby niepełnosprawne ruchowo, mogące poruszać się pojazdami niewymagającymi przystosowania, powinny mieć zagwarantowane prawo do korzystania z lasów w takim samym zakresie jak osoby poruszające się pojazdami przystosowanymi – posiadają one wspólną istotną cechę, ze względu na którą przepisy prawa powinny różnicować ich sytuację prawną⁵². W efekcie zakaz wjazdu do lasów pojazdami należy uchylić także w stosunku do niepełnosprawnych ruchowo nieposiadających prawa jazdy (wożonych przez osoby trzecie), a także niewymagających do prowadzenia samochodu specjalnych przeróbek. Dotyczy to osób o co najmniej umiarkowanym stopniu niepełnosprawności.

5. Karta parkingowa jako dokument uprawniający *de lege ferenda* osoby niepełnosprawne ruchowo do wjazdu do Lasów Państwowych

W aktualnym stanie prawnym, po nowelizacji ustawy Prawo o ruchu drogowym⁵³ zaostrażającej kryteria wydawania karty parkingowej, wydaje się, że powinna ona być wraz z legitymacją osoby niepełnosprawnej wystarczającą podstawą do zwolnienia z zakazu poruszania się drogami leśnymi pojazdami samochodowymi. W myśl art. 8 ust. 1 p.r.d., karta parkingowa daje przywileje osobom poruszającym się pojazdami samochodowymi. W przypadku prowadzących motorowery lub pojazdy zaprzęgowe do jazdy drogami leśnymi aktualne brzmienie art. 29 ust. 1 u.o.l. oraz obowiązek okazania w razie kontroli legitymacji osoby niepełnosprawnej jest wystarczające.

⁴⁹ Na podstawie art. 4 Konwencji państwa – strony zobowiązały się do podjęcia wszelkich odpowiednich środków, w tym ustawodawczych, w celu zmiany lub uchylenia obowiązujących ustaw, przepisów wykonawczych, zwyczajów i praktyk, które dyskryminują osoby niepełnosprawne.

⁵⁰ Lasy, oprócz funkcji produkcyjnej, pełnią bowiem funkcje wypoczynku i rekreacji, dlatego też zgodnie z art. 26 ust. 1 u.o.l. są udostępniane ludności. Zob. J. Miłkowska-Rębowska, *Ochrona użytkowa lasów biosfery. Wprowadzenie*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 588.

⁵¹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 157.

⁵² Idem, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 176, 177.

⁵³ Ustawa z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2013, poz. 1446).

Kartę parkingową wydaje się m.in. osobie niepełnosprawnej zakwalifikowanej do grupy o znacznym albo umiarkowanym stopniu niepełnosprawności oraz osobie poniżej 16. roku życia mającej znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się⁵⁴. Wydaje się ją także placówce zajmującej się opieką, rehabilitacją lub edukacją osób niepełnosprawnych mających znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się stwierdzone w orzeczeniu o niepełnosprawności. W przypadku osób niepełnosprawnych o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności spełnienie przesłanki znacznego ograniczenia możliwości samodzielnego poruszania się może zostać stwierdzone jedynie w przypadku ustalenia przyczyny niepełnosprawności oznaczonej symbolem 04-O (choroby narządu wzroku), 05-R (upośledzenie narządu ruchu) lub 10-N (choroba neurologiczna)⁵⁵. W myśl art. 8 ust. 1 p.r.d. karta parkingowa daje przywileje osobom poruszającym się pojazdami samochodowymi, dlatego w przypadku prowadzących motorowery lub pojazdy zaprzęgowe do jazdy drogami leśnymi aktualne brzmienie art. 29 ust. 1 u.o.l. oraz obowiązek okazania w razie kontroli legitymacji osoby niepełnosprawnej jest wystarczające, aby realizować zasadę równości wobec tych osób.

Zezwolenie na wjazd do lasów na podstawie karty parkingowej umożliwiłoby realizację zasady równości w aspekcie prawa do korzystania z lasów:

- niepełnosprawnym o znacznym stopniu niepełnosprawności, którzy mają znacznie ograniczone możliwości w samodzielnym poruszaniu się, przewożonymi samochodami przez osoby trzecie,
- niepełnosprawnym w stopniu umiarkowanym zdolnym do prowadzenia samochodu, którzy mają znacznie ograniczone możliwości w samodzielnym poruszaniu się, ale tylko z przyczyn chorób narządu wzroku i neurologicznych oraz z upośledzeniami narządów ruchu.

Poruszanie się drogami leśnymi nie ma znaczenia dla niepełnosprawnych w sytuacji zakazu postoju na drogach leśnych poza miejscami wyznaczonymi. Miejsca takie wyznacza się na drogach leśnych, na których dozwolony jest ruch pojazdów na zasadach ogólnych. Korzystanie z lasu możliwe jest wówczas, jeśli niepełnosprawny będzie przebywał w lesie poza pojazdem podczas postoju. Należy więc w stosunku do osób niepełnosprawnych uchylić zakaz postoju na drogach leśnych (art. 29 ust 2 u.o.l.). Nieprzejednane stanowisko w sprawie możliwości postoju przez niepełnosprawnych ruchowo w znacznym stopniu przy drogach leśnych zajął podsekretarz stanu w Ministerstwie Środowiska, odpowiadając na interpelację poselską nr 4743 z 18 lipca 2016 r.⁵⁶, uzasadniając je „ochroną przyrody i zachowaniem środowiska leśnego, [...] zachowaniem przejeźdźności dróg w przypadku zagrożenia pożarowego, ograniczaniem takiego zagrożenia oraz

⁵⁴ Art. 8 ust. 3a p.r.d.

⁵⁵ Art. 8 ust. 3a p.r.d. w zw. z art. 6b ust. 3 pkt 9 ustawy z 27 sierpnia 1997 r. u.r.z.s.z.

⁵⁶ *Interpelacja nr 4743 w sprawie umożliwienia osobom niepełnosprawnym, mającym znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się, korzystania z lasów państwowych*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=4743> [dostęp: 28.11.2016].

minimalizacją szkód w lasach i na drogach leśnych”⁵⁷. Argumentacja ta nie jest zgodna zarówno z celem ochrony środowiska, jak i z Konstytucją RP, Traktatem o Unii Europejskiej oraz z Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych, które nakazują niwelowanie różnic w korzystaniu z praw i wolności. Należy więc umożliwić tym niepełnosprawnym korzystanie z lasów na równi z osobami pełnosprawnymi i właśnie temu służy odstępstwo od zakazu postoju przy drogach leśnych wobec osób niepełnosprawnych, które mają znacznie ograniczone możliwości w samodzielnym poruszaniu się. Przyjmując, że zagwarantowane w u.o.l. prawo do korzystania z lasów, które niweczy zakaz postoju przy drogach leśnych, jest jednym z aspektów prawa człowieka do środowiska, można stwierdzić, że ograniczenia w tym zakresie wolno formułować tylko w granicach wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Z brzmienia tego przepisu wynika, że ograniczenia chroniące środowisko są możliwe, gdy są konieczne, a więc nie mogą naruszać proporcji⁵⁸ między stopniem naruszenia prawa jednostki do korzystania z lasów a rangą lasów. Z zasady proporcjonalności wynika, iż ustawodawca nakazuje wybór takich środków prawnych, które będą skuteczne i jednocześnie niezbędne (nie można zrealizować celu w inny sposób) oraz jeżeli realizacja celu wymaga środków prawnych, to takich, które w jak najmniejszym stopniu ograniczają swobodę korzystania z lasów. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw, a przecież zakaz postoju przy drogach leśnych przez osoby niepełnosprawne, które mają znacznie ograniczone możliwości w samodzielnym poruszaniu się, niweczy ich prawo do korzystania z lasów.

Bezwzględna ochrona przyrody i środowiska leśnego, także minimalizacja zagrożenia pożarowego wymagałaby wprowadzenia ogólnego zakazu korzystania z lasów, jednak ustawa o lasach nawet w przypadku stałych i okresowych zakazów wstępu do lasów (np. z powodu zagrożenia pożarowego) przewiduje wyjątki, znosząc ten zakaz wobec m.in. właścicieli pasiek zlokalizowanych na obszarach leśnych oraz osób użytkujących grunty rolne położone wśród lasów (art. 29 ust. 3 pkt 5 i 7 u.o.l.). Ponadto jednym z podstawowych zadań państwa jest ochrona środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP), a z definicji zrównoważonego rozwoju (art. 3 pkt 50 p.o.ś.) wynika, że jest to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Prawo ochrony środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju ma więc zagwarantować możliwość zaspokajania podstawowych potrzeb. Skoro ustawo-

⁵⁷ Decyzja nr 5 z 3 sierpnia 2016 r., sygn. DLP-I.070.40.2016.MJ 172385.433416.358461, <http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/658C47ED/%24FILE/i04743-o1.pdf> [dostęp: 28.11.2016].

⁵⁸ Na temat zasady proporcjonalności szerzej w: B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, TNOiK, Toruń 2006, s. 89, passim. Por. A. Majewski, *Ograniczenie wolności działalności gospodarczej na przykładzie niezgodności z Konstytucją reglamentacji obrotu produktami leczniczymi w sklepach zielarsko-medycznych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2010, nr 10, s. 12.

dawca sformułował zasadę powszechnego korzystania ze środowiska, to musiał uznać wstęp do lasów za podstawową potrzebę, której gwarancją zaspokojenia w przypadku osób niepełnosprawnych ze znacznym ograniczeniem możliwości samodzielnego poruszania się oprócz pozwolenia poruszania się pojazdami po drogach leśnych będzie możliwość postoju przy tych drogach. Kolejny argument Ministerstwa Środowiska – zachowanie przejezdności dróg w przypadku zagrożenia pożarowego – jest chybiony⁵⁹. Podczas ruchu i postoju w lesie zastosowanie mają w ograniczonym zakresie zasady ruchu (w tym postoju) określone w Prawie o ruchu drogowym⁶⁰, które w art. 46 dozwala na zatrzymanie się i postój pojazdu tylko w miejscu i w warunkach, w których jest on z dostatecznej odległości widoczny dla innych kierujących i nie powoduje zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub jego utrudnienia. Niepełnosprawny ze znacznym ograniczeniem możliwości samodzielnego poruszania się nie jest w stanie fizycznie oddalić się od pojazdu na tyle, aby stracić go z oczu. Niemożliwe jest zatarasowanie drogi motorowerem bądź motocyklem.

W konkluzji należy zmienić dotychczasowe brzmienie art. 29 ust. 1 zd. 2 u.o.l.: „Nie dotyczy to inwalidów poruszających się pojazdami przystosowanymi do ich potrzeb” na: „Nie dotyczy to osób niepełnosprawnych legitymujących się kartą parkingową lub poruszających się pojazdami przystosowanymi do ich potrzeb” oraz dodać do art. 29 ust. 2a: „Zakazu, o którym mowa w ust. 2, nie stosuje się do osób niepełnosprawnych legitymujących się kartą parkingową lub poruszających się pojazdami przystosowanymi do ich potrzeb”.

6. Uwagi końcowe

W polskim społeczeństwie korzystanie z lasu, szczególnie w celu zbierania grzybów i rekreacji, jest tradycją, elementem kultury i tożsamości. Umożliwienie niepełnosprawnym ruchowo korzystania z tych dobrodziejstw wymaga zmiany przepisów, aby oni także mogli cieszyć się z odwiedzania lasu. Niestety, aktualne brzmienie art. 29 u.o.l. niweczy w stosunku do niepełnosprawnych ze znacznymi trudnościami w poruszaniu się możliwość wjazdu i parkowania na drogach leśnych, a tym samym korzystania z lasu na równi z osobami zdrowymi. Aby im to

⁵⁹ Aktualnie kartę parkingową posiada 82 850 osób na 2 313 000 (co stanowi 3,58%) osób ze znacznym i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności. Nie istnieje więc większy problem z zagrożeniem dla lasów przez wjazd tej grupy osób. *Karty parkingowe. Jak działa nowy system?*, <http://www.niepelnosprawni.pl/ledge/x/237581;jsessionid=CFC54CD2EF29D564B3C09EBCF7431E28> [dostęp: 06.05.2016]; *Dane demograficzne*, <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p/78,dane-demograficzne> [dostęp: 06.05.2016].

⁶⁰ Zgodnie z art. 1 ust. 2 p.r.d. w zw. z ust. 1 poza drogami publicznymi, strefami zamieszkania i strefami ruchu stosuje się ogólne zasady bezpieczeństwa. Por. Ł. Malinowski, *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013, art. 1, nt. 14. Por. W. Kotowski, *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, wyd. 3, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, art. 1, nt. 13.

umożliwić, należy znowelizować art. 29 u.o.l. w kierunku zaproponowanym w pkt 5 niniejszego opracowania. Poza dostosowaniem prawa wewnętrznego do prawa wspólnotowego i międzynarodowego, taki zabieg legislacyjny wyeliminuje z analizowanego przepisu pojęcie „inwalida”, dostosowując ustawę o lasach do art. 69 Konstytucji RP, Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych oraz wielu innych ustaw i umów międzynarodowych.

Literatura

1. Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
2. Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
3. Dane demograficzne, <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,78,dane-demograficzne> [dostęp: 06.05.2016].
4. Decyzja nr 5 z 3 sierpnia 2016 r., sygn. DLP-I.070.40.2016.MJ 172385.433416.358461, <http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/658C47ED/%24FILE/i04743-o1.pdf> [dostęp: 28.11.2016].
5. Interpelacja nr 4743 w sprawie umożliwienia osobom niepełnosprawnym, mającym znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się, korzystania z lasów państwowych, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=4743> [dostęp: 28.11.2016].
6. Karty parkingowe. Jak działa nowy system?, <http://www.niepelnosprawni.pl/ledge/x/237581.jsessionid=CFC54CD2EF29D564B3C09EBCF7431E28> [dostęp: 06.05.2016].
7. Kotowski W., *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, wyd. 3, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
8. Kotowski W., *Ustawa o kierujących pojazdami. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, art. 13, nt. 1.
9. Majewski A., *Korzystanie ze środowiska w rozumieniu art. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska*, „Acta Elbingensia” 2011, t. 10.
10. Majewski A., *Ograniczenie wolności działalności gospodarczej na przykładzie niezgodności z Konstytucją reglamentacji obrotu produktami leczniczymi w sklepach zielarsko-medycznych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2010, nr 10.
11. Malinowski Ł., *Komentarz*, [w:] *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, red. W. Kotowski, Ł. Malinowski, R.A. Stefański, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
12. Malinowski Ł., *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013.
13. Miłkowska-Rębowska J., *Ochrona użytkowa lasów biosfery. Wprowadzenie*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
14. Paluszkievicz M., *Orzekanie o niepełnosprawności*, [w:] *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, red. M. Włodarczyk, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, art. 4, nt. 2.
15. Radecki W., *Koncepcja publicznych praw podmiotowych do korzystania z walorów turystycznych*, [w:] *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
16. Radecki W., *Ustawa o lasach. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2012.

17. Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, TNOiK, Toruń 2006.
18. Rakoczy B., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
19. Sienkiewicz T., *Prawo człowieka niepełnosprawnego do środowiska ukształtowanego funkcjonalnie*, Polihymnia, Lublin 2004.
20. Sienkiewicz T., *Status człowieka niepełnosprawnego w prawie administracyjnym*, Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna, Warszawa 2006.
21. Sierpowska I., *Pojęcie niepełnosprawności i procedury orzekania o niepełnosprawności*, [w:] *Status osoby niepełnosprawnej w Polskim systemie prawa*, red. I. Sierpowska, A. Kogut, Gaskor, Wrocław 2010.
22. Urbańska K., *Prawo podmiotowe do środowiska w prawie międzynarodowym i polskim*, Ars Boni, Poznań 2015.

USE OF STATE FORESTS BY THE DISABLED

Abstract: *The Polish Constitution, the Treaty on European Union and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities declare the equaling of opportunities of disabled people in all aspects of activity, i.e. also in the aspect of using forests. The Law on Forests (art. 29), in general, forbids using forest roads with motor vehicles, allowing an exception from the ban with respect to the disabled who travel in vehicles adapted to their disabilities. That solution prevents people with mobility impairments, who do not require their vehicles to be modified for their disabilities and those who cannot drive vehicles, from using forests. Equaling opportunities of using forests for all the disabled who have significant difficulties in self-dependent movement requires a permission to travel on forest roads for all those with major mobility problems. It also requires to make it possible for them to stop on forest roads outside of designated areas as such areas are not demarcated on forest roads. That legal status results in the necessity to amend the Law on Forests to implement the principle of equality with respect to access to forests as declared by law.*

Część III

SPRAWY SPOŁECZNE

Marta Aniśkowicz
Katarzyna Olszewska

PIĄTY POZIOM KSZTAŁCENIA W POLSKIEJ RAMIE KWALIFIKACJI

Artykuł ma na celu ukazanie zasadności i możliwości wprowadzenia do systemu kształcenia piątego poziomu Europejskiej i Polskiej Ramy Kwalifikacji. Na podstawie doświadczenia autorek zdobytego podczas udziału w projekcie „Piąty poziom Krajowych Ram Kwalifikacji”¹ podjęto próbę uzasadnienia konieczności wprowadzenia krótkich cykli kształcenia ukierunkowanych na praktyczne kształcenie zawodowe odpowiadające na potrzeby rynku pracy.

Wprowadzenie

Europejskie Ramy Kwalifikacji (ERK) są wspólnymi europejskimi ramami odniesienia, wiążącymi systemy kwalifikacji poszczególnych krajów. Funkcjonują one jako instrument przełożenia, tak aby kwalifikacje w różnych państwach Unii Europejskiej (UE) stały się bardziej czytelne i łatwiejsze do zrozumienia. Do dwóch głównych celów ERK można zaliczyć²:

- promocję mobilności obywateli pomiędzy krajami,
- ułatwianie im uczenia się przez całe życie.

Opracowywanie ERK rozpoczęto w momencie wstąpienia Polski w szeregi UE w 2004 r. Komisja Europejska, przy wsparciu Grupy eksperckiej ds. ERK, przygotowała plan proponujący ośmiopozomowy system ramowy oparty na efektach uczenia się, mający na celu zwiększenie przejrzystości i możliwości przenoszenia kwalifikacji oraz wsparcie dla uczenia się przez całe życie. Przeprowadzono konsultacje w całej Europie, poprawiony tekst został następnie przyjęty przez Komisję jako wniosek 6 września 2006 r. W roku 2007 Parlament Europejski i Rada z powodzeniem przeprowadziły negocjacje dotyczące tego wniosku, co doprowadziło do formalnego przyjęcia ERK w lutym 2008 r.

¹ Projekt realizowany w latach 2013-2016 przez Fundację Rektorów Polskich i firmę Pearson Central Eastern Europe.

² Europejskie ramy kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie (ERK), https://ec.europa.eu/ploteus/sites/eac-eqf/files/broch_pl.pdf [dostęp: 10.02.2017].

1. Polska Rama Kwalifikacji

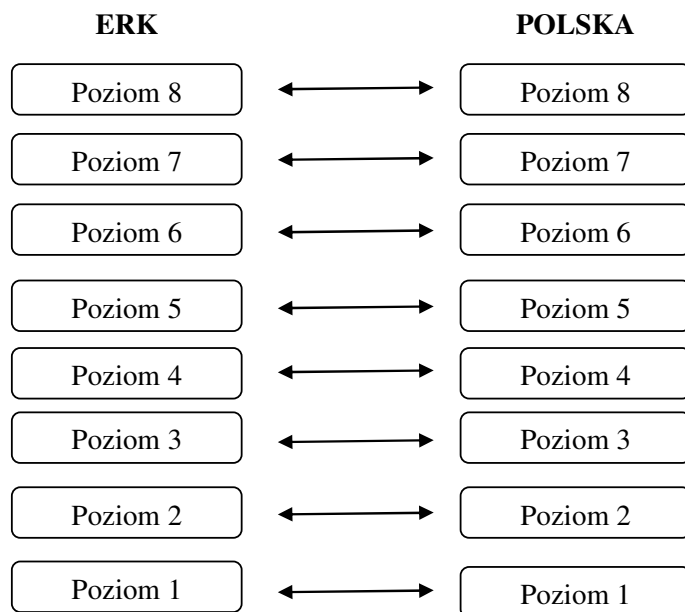
W globalnej gospodarce główne źródło konkurencyjności stanowi kapitał ludzki, którego nieustanne poprawianie jakości jest jednym z warunków rozwoju społeczno-ekonomicznego. Rozwój kapitału intelektualnego i realizacja strategii uczenia się przez całe życie (*life long learning*)³ stają się wyzwaniem dla strategicznego rozwoju, którego narzędziem ma być rama kwalifikacji.

Prace nad Polską Ramą Kwalifikacji (PRK) rozpoczęły się w 2008 r. i stanowiły pierwszy etap prac nad systemem kwalifikacji. W harmonijny sposób porządkuje ona wyniki kształcenia się uzyskiwane w różnych obszarach edukacji – ogólnej, wyższej i zawodowej. Podobnie jak ERK składa się z ośmiu poziomów (zob. rys. 1); każdy opisywany jest za pomocą określeń charakteryzujących efekty uczenia się, jakie musi potwierdzać kwalifikacja, aby znaleźć się na danym poziomie. Skonkretyzowane efekty uczenia się, czyli określona wiedza, umiejętności i kompetencje społeczne⁴ potwierdzone egzaminem, pozwolą na zdobycie kwalifikacji – dyplomu lub certyfikatu, bez względu na to, jaką drogą kompetencje te zostały zdobyte: formalną, pozaformalną czy nieformalną⁵. Odniesienie PRK do ERK ułatwiło swobodne poruszanie się po europejskim rynku pracy oraz lepiej dostosowało kwalifikacje do oczekiwań pracodawców.

³ Koncepcja „uczenia się przez całe życie” (*life long learning*) jest wiodącym elementem strategii lizbońskiej, ogłoszonej w 2000 r. przez UE. Zgodnie z jej treścią edukacja stanowi jedną z najważniejszych składowych prowadzących do tego, aby gospodarka UE stała się najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarką na świecie. Ludność natomiast ma się stać społeczeństwem wiedzy. Problematyka ta dotyczy wzrostu kompetencji i kwalifikacji, mieści się w ramach realizacji „Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030”, wypełnia też cele wskazane w strategicznym dokumencie UE – „Europa 2020”. Współbrzmi z wszystkimi zintegrowanymi strategiami rozwoju, przede wszystkim zaś ze „Strategią Rozwoju Kapitału Ludzkiego” oraz „Strategią Rozwoju Kapitału Społecznego”. Szerzej w: A. Dehmel, *Making a European area of lifelong learning a reality? Some critical reflections on the European Union's lifelong learning policies*, „Journal Comparative Education” 2006, vol. 42, issue 1, s. 49-62.

⁴ Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie (2008/C 111/01); S. Sławiński, H. Dębowski, A. Chłoń-Domińczak, A. Kraśniewski, R. Pierwieniecka, G. Stęchły, G. Ziewiec, *Raport referencyjny. Odniesienie Polskiej Ramy Kwalifikacji na rzecz uczenia się przez całe życie do Europejskiej Ramy Kwalifikacji*, IBE, Warszawa 2013, s. 21.

⁵ Edukacja formalna – uczenie się poprzez udział w programach kształcenia i szkolenia, prowadzących do uzyskania kwalifikacji zarejestrowanej, organizowane na podstawie ustaw regulujących systemy oświaty i szkolnictwa wyższego; edukacja pozaformalna – uczenie się zorganizowane instytucjonalnie, jednak poza programami kształcenia i szkolenia prowadzącymi do uzyskania kwalifikacji zarejestrowanej; edukacja nieformalna – nabywanie wiedzy, umiejętności i kompetencji społecznych w toku różnorodnych aktywności poza zorganizowanymi formami kształcenia się. Zob. szerzej w: *Słownik podstawowych terminów dotyczących krajowego systemu kwalifikacji*, red. S. Sławiński, H. Dębowski, H. Michałowicz, J. Urbanik, IBE, Warszawa 2011.



Rysunek 1. Europejska Rama Kwalifikacji (ERK) – system odniesienia do polskiego systemu kształcenia

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Kwalifikacje po europejsku*, IBE, www.kwalifikacje.edu.pl [dostęp: 20.02.2017].

W Polsce kwalifikacje nadawane są w systemach oświaty i szkolnictwa wyższego, jak również w ramach innych struktur, instytucji i organizacji. Kwalifikacje zdobywane drogą formalną od lat określone są zasadami zapewnienia jakości kwalifikacji wynikającej z przepisów prawa⁶, natomiast te zdobywane drogą pozaformalną funkcjonują na podstawie licznych ustaw lub innych regulacji różnej rangi ustanowionych przez rozmaite podmioty: korporacje zawodowe, organizacje, instytucje szkoleniowe. Wdrożenie ram kwalifikacji przyczyniło się do wsparcia reform w szkolnictwie wyższym, systemie kształcenia oraz zachęcania do uczenia się przez całe życie. Korzyści wynikające z wprowadzenia ram kwalifikacji przedstawiono w tabeli 1.

⁶ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 2004, nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) oraz Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. 2012, poz. 572 z późn. zm.).

Tabela 1. Korzyści z wprowadzenia ram kwalifikacji

Korzyści	
Uczący się	• pomoc w określeniu swojej wiedzy, umiejętności i kompetencji społecznych • wsparcie w ustaleniu własnej ścieżki kariery i zaplanowaniu osobistego rozwoju zawodowego • ułatwienie oceny jakości szkoleń i kursów • uniknięcie zbędnego powtarzania zajęć i kursów na różnych poziomach uczenia się • umożliwienie oceny tego, ile są warte zdobywane przez uczącego się dyplomy czy certyfikaty • zachęcenie do uczenia się przez całe życie
Pracownicy	• zrozumiałe przedstawienie swoich kwalifikacji dla pracodawców na europejskim rynku pracy • ułatwienie osobom niemającym formalnego wykształcenia potwierdzenia wiedzy i umiejętności zawodowych zdobytych drogą pozaformalną czy nieformalną, a tym samym uzyskanie świadectwa lub certyfikatu niezbędnego przy poszukiwaniu pracy oraz potwierdzenie posiadanych kompetencji • zwiększenie możliwości i sposobów kształcenia się osobom bezrobotnym lub zagrożonym bezrobociem • uproszczenie zmiany zawodu
Pracodawcy	• ułatwienie rekrutacji pracowników poprzez uniknięcie kosztownych błędów dzięki precyzyjnemu formułowaniu wymaganej wiedzy, umiejętności i kompetencji społecznych • ułatwienie planowania siatki plac i szkoleń dla pracowników • umożliwienie dokładniejszej diagnozy kompetencji pracowników i wskazanie możliwości ich doskonalenia • zbliżenie rynków pracy i edukacji – łatwiejsze rozpoznawanie potrzeb obydwu tych rynków i uzupełnianie luk, np. dzięki nowo powstającym zawodom • większe szanse polskich firm w międzynarodowych przetargach, umożliwienie udowodnienia wartości oferty oraz przedstawienia jej w zrozumiały sposób za granicą • ułatwienie samooceny kompetencji i wyszukanie odpowiednich szkoleń w celu ciągłego samorozwoju
Inne	• porównywalność kwalifikacji na polskim i europejskim rynku pracy • lepsza informacja o kompetencjach absolwentów – dla pracodawców i edukatorów • możliwość uznawania kompetencji spoza edukacji formalnej • nowe narzędzie dla doradców edukacyjno-zawodowych, którzy będą mogli skuteczniej wspierać osoby chcące się przekwalifikować i podnieść swoje kompetencje, a także szukające pracy • mobilność uczących się i absolwentów • zwiększenie motywacji do uczenia się (perspektywa <i>life long learning</i>) • podniesienie jakości nauczania

Źródło: opracowanie własne na podstawie: S. Sławiński, H. Dębowski, A. Chłoń-Domińczak, A. Kraśniewski, R. Pierwienicka, G. Stęchły, G. Ziewiec, *Raport referencyjny. Odniesienie Polskiej Ramy Kwalifikacji na rzecz uczenia się przez całe życie do Europejskiej Ramy Kwalifikacji*, IBE, Warszawa 2013; *Polska Rama. Polska i PRK*, <http://www.kwalifikacje.edu.pl/pl/prk/134-polska-i-prk> [dostęp: 26.08.2014].

2. Piąty poziom w Polskiej i Europejskiej Ramie Kwalifikacji

Edukacja i kształcenie odgrywają kluczową rolę w gospodarce i społeczeństwie Europy, ponieważ dobrobyt gospodarczy zależy w dużym stopniu od wiedzy, umiejętności i kompetencji obywateli. Wdrażanie ERK, umożliwiających syste-

matyczne porównywanie krajowych kwalifikacji z perspektywy wyników nauki, wykazało, że największe znaczenie mają kwalifikacje działające na skrzyżowaniu sektorów ogólnych, zawodowych i akademickich. Te kwalifikacje, w wielu przypadkach znajdujące się na poziomie piątym ERK, są coraz ważniejsze i dostarczają ciekawych przykładów, w jaki sposób europejski system kształcenia i szkoleń dostosowuje się do zmieniających się potrzeb i wymagań rynku pracy⁷.

Piąty poziom jest tak jakby pomostem pomiędzy oświatą, kształceniem i szkoleniami zawodowymi a szkolnictwem wyższym. Kwalifikacje przypisane do poziomu piątego ERK odgrywają bardzo ważną rolę w zapewnianiu dostępu do rynku pracy, pozwalają na skuteczne zatrudnienie, wspomagają rozwój zawodowy posiadaczy takich kwalifikacji, jak również umożliwiają kontynuację kształcenia także na poziomie wyższym. W Europie studia krótkiego cyklu dynamicznie się rozwijają, ta ścieżka kształcenia charakteryzuje się też zdolnością do szybkiego reagowania na zmieniające się potrzeby rynku pracy. Z wymienionych względów kwalifikacje przypisane do poziomu piątego są atrakcyjne nie tylko dla osób kształcących się, ale także dla pracodawców⁸.

Europejskie Centrum Rozwoju Szkolenia Zawodowego (CEDEFOP, *Centre Européen pour le Développement de la Formation Professionnelle*) w przeprowadzonych badaniach zwróciło uwagę, że w Europie w różnych krajach poziomowi piątemu przypisywana jest różna liczba kwalifikacji nadawanych w różnych sektorach systemu edukacji. W Estonii i Czechach przypisano mu jedynie kwalifikacje spoza edukacji formalnej. W Danii, Belgii (Flandria), Holandii oraz na Łotwie do poziomu piątego włączono wyłącznie kwalifikacje nadawane w szkolnictwie wyższym, natomiast w Austrii właściwe dla szkolnictwa zawodowego⁹. W różnych krajach różne instytucje mają prawo do prowadzenia programów piątego poziomu. We wszystkich jednak charakteryzuje się on studiami lub kursami krótkiego cyklu, trwającymi zazwyczaj cztery semestry. Zgodnie z przeprowadzonym przez Europejskie Stowarzyszenie Instytucji Szkolnictwa Wyższego (EURASHE, *European Association of Institutions of Higher Education*)¹⁰ w dziewiętnastu europejskich krajach badaniem o nazwie *Short Cycle Higher education in Europe. Level 5: the Missing Link* w kształceniu na piątym poziomie w 2010 r. wzięło udział 1,7 mln studentów. Oferowane studia, najczęściej dwuletnie, cieszą się coraz większym zainteresowaniem. Bardzo często ich

⁷ Note AG 21-6, *Information on the CEDEFOP study on 'Qualifications at level 5 of the EQF' for the Joint meeting of the EQF Advisory Group and the Structural Reforms Working Group*, 25 September 2013 and the EQF Advisory Group, Brussels, 26-27 September 2013.

⁸ Wyniki badań przeprowadzone przez CEDEFOP w Austrii, Belgii (Flandria), Chorwacji, Czechach, Danii, Estonii, Francji, Holandii, Irlandii, na Litwie, Łotwie, w Luksemburgu, na Malcie, w Portugalii, Zjednoczonym Królestwie (Anglia, Północna Irlandia, Szkocja i Walia) oraz na pogłębionych studiach przypadku odnoszących się do poszczególnych kwalifikacji nadawanych w Austrii, Czechach, Francji, Irlandii, na Litwie i w Holandii. Note AG 21-6, *Information on the CEDEFOP study...*, op. cit.

⁹ Briefing note – *The hidden potential of level 5 qualifications*, <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/9089> [dostęp: 11.02.2017].

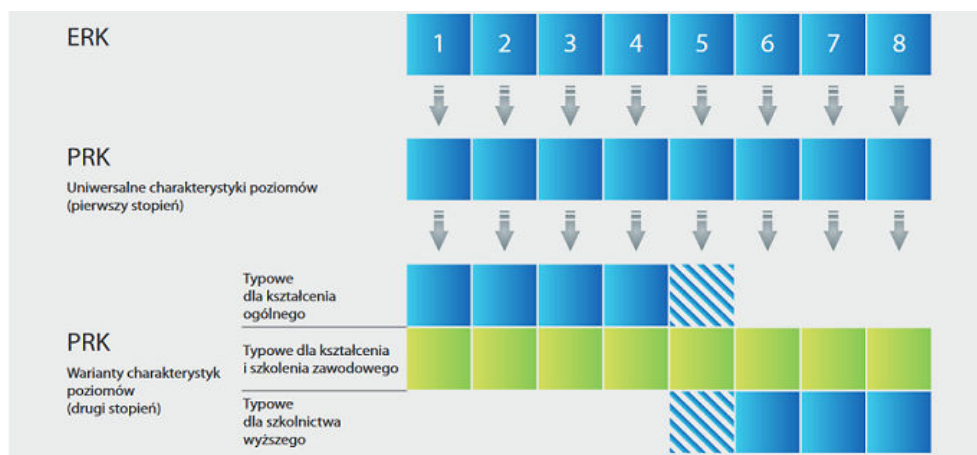
¹⁰ EURASHE powstało w 1990 r. w Grecji. Jego członkami są państwowe zrzeszenia rektorów i prezydentów wyższych uczelni, uniwersytetów i politechnik oraz indywidualne organizacje zajmujące się szkolnictwem wyższym.

uczestnikami są osoby dojrzałe z różnorodną przeszłością edukacyjną i zawodową. Studia krótkiego cyklu to także idealne rozwiązanie dla osób, które z różnych powodów chcą się w miarę szybko przekwalifikować.

Z przeprowadzonych przez EURASHE badań wynika, że w większości krajów europejskich studia w ramach piątego poziomu są zaliczane na poczet studiów kolejnego stopnia, czyli na poczet studiów licencjackich. Minimalna liczba punktów w Europejskim Systemie Transferu Punktów (ECTS, *European Credit Transfer System*), jaka może zostać przeniesiona, to 30. Studia te organizowane są przez różnorodne ośrodki edukacyjne, jednak w zdecydowanej większości przez publiczne instytucje edukacyjne: uniwersytety, wyższe szkoły zawodowe, uczelnie techniczne, instytucje zajmujące się kształceniem ustawicznym oraz kształceniem osób dorosłych, a także szkoły pomaturalne.

3. Piąty poziom w Polskiej Ramie Kwalifikacji

Polska Rama Kwalifikacji składa się z ośmiu poziomów odpowiadających poziomom w ERK. Różni się zatem od typowej dla polskiej oświaty i nauki siedmiostopniowej struktury kształcenia. Dodatkowo został wprowadzony niezagospodarowany do tej pory poziom piąty. Jego umiejscowienie w PRK przedstawiono na rysunku 2.



Rysunek 2. Schemat Polskiej Ramy Kwalifikacji – umiejscowienie piątego poziomu
 Źródło: S. Sławiński, H. Dębowski, A. Chłoń-Domińczak i wsp., *Raport referencyjny. Odniesienie Polskiej Ramy Kwalifikacji na rzecz uczenia się przez całe życie do Europejskiej Ramy Kwalifikacji*, IBE, Warszawa 2013.

Poziom piąty lokuje się pomiędzy maturą (poziom czwarty) a dyplomem licencjata i inżyniera (poziom szósty). Na poziomie piątym nie jest przyznawana obecnie żadna, wydawana przez szkoły wyższe, kwalifikacja pełna¹¹. Zatem z punktu widzenia szkolnictwa wyższego jest to poziom „pusty”. Wyniki badań przeprowadzonych przez Fundację Rektorów Polskich przy współpracy firmy Pearson Central and Eastern Europe potwierdzają jednak, że może on stanowić ważny czynnik rozwoju kapitału ludzkiego w Polsce. Jest nieobligatoryjny, w PRK zajmuje miejsce podobne do poziomu trzeciego (szkoła zawodowa), tzn. można z poziomu drugiego (gimnazjum) wejść na poziom trzeci i dopiero później na poziom czwarty (liceum), jednak istnieje możliwość ominięcia go i bezpośredniego przejścia z poziomu drugiego na czwarty.

W Instytucie Badań Edukacyjnych prowadzono prace dotyczące wstępnego przypisania kwalifikacji do poziomów PRK. Piąty poziom przypisano 65 kwalifikacjom, głównie dotyczyły one branż z zakresu logistyki i spedycji.

Charakterystyki piątego poziomu typowe dla szkolnictwa wyższego oraz kształcenia i szkolenia zawodowego przedstawiono w tabeli 2.

Absolwent piątego poziomu powinien być zatem w pełni przygotowany do sprawnego i samodzielnego wykonywania złożonych zadań zawodowych, z zastosowaniem często specjalistycznych metod i procedur właściwych dla danej branży. Powinien także potrafić dbać o bezpieczeństwo oraz wysoką jakość działań swoich i niewielkiego zespołu, którym kieruje¹². Wstępnie przypisano poziom piąty PRK do większości analizowanych dyplomów mistrzowskich.

¹¹ W polskim systemie wyróżnione zostały dwa rodzaje kwalifikacji: pełne oraz częściowe. Kwalifikacja pełna to kwalifikacja zarejestrowana, której nadanie następuje wyłącznie w ramach systemów oświaty i szkolnictwa wyższego po osiągnięciu odpowiednich efektów uczenia się. Kwalifikacje częściowe to kwalifikacje zarejestrowane, niebędące kwalifikacjami pełnymi. Mogą być tworzone zarówno w systemach oświaty i szkolnictwa wyższego, jak i poza nimi. W przypadku kwalifikacji częściowych zakres wymaganych efektów uczenia się jest zasadniczo węższy niż w przypadku kwalifikacji pełnych.

¹² *Poziom 5 – brakujące ogniwo?*, red. E. Chmielecka, K. Trawińska-Konador, Fundacja Rektorów Polskich, Warszawa 2014, s. 25, 26.

Tabela 2. Charakterystyki piętego poziomu typowe dla szkolnictwa wyższego oraz kształcenia i szkolenia zawodowego

WIEDZA Zna i rozumie:	UMIEJĘTNOŚCI Potrafi:	KOMPETENCJE SPOŁECZNE Jest gotów do:
- wybrane fakty, teorie, metody oraz złożone zależności między nimi z zakresu podstawowej wiedzy ogólnej tworzącej podstawy teoretyczne oraz wybrane zagadnienia z zakresu wiedzy szczegółowej – właściwe dla programu kształcenia - podstawowe ekonomiczne, prawne i inne istotne skutki różnych rodzajów działań zawodowych typowych dla kwalifikacji odpowiadającej programowi kształcenia	- wykorzystywać posiadaną wiedzę – rozwiązywać niezbyt złożone i nietypowe problemy i wykonywać zadania w zmiennych przewidywalnych warunkach poprzez: - właściwy dobór źródeł oraz informacji z nich pochodzących - dobór oraz stosowanie właściwych metod i narzędzi, w tym technik informacyjno-komunikacyjnych (ICT) - komunikować się z otoczeniem – odbierać niezbyt złożone wypowiedzi, tworzyć niezbyt proste wypowiedzi z użyciem specjalistycznej terminologii - przedstawić i uzasadnić własne stanowisko - posługiwać się językiem obcym na poziomie B1+ (podstawowe słowa i zwroty używane w środowisku związanym z daną dziedziną) - organizować swoją pracę – indywidualnie oraz w zespole - oceniać posiadaną wiedzę, samodzielnie planować własne uczenie się	- krytycznej oceny informacji pochodzących z różnych źródeł - wypełniania zobowiązań społecznych - uczestniczenia w działaniach na rzecz interesu publicznego - działania w sposób przedsiębiorczy - odpowiedzialnego pełnienia ról zawodowych, w tym przestrzegania zasad etyki zawodowej

SZKOLNICTWO WYŻSZE

KSZTAŁCENIE I SZKOLENIE ZAWODOWE	• podstawy teoretyczne metod i technologii stosowanych w działalności zawodowej • zasady prowadzenia działalności gospodarczej i przedsiębiorczości • zasady etyczne obowiązujące w działalności zawodowej • wybrane teorie wyjaśniające zjawiska i procesy odnoszące się do działalności zawodowej • w szerokim zakresie metody i technologie stosowane w działalności zawodowej • w szerokim zakresie rozwiązywania organizacyjnych w działalności zawodowej	• prowadzić dokumentację wymaganą w działalności zawodowej • śledzić rozwój danej dziedziny działalności zawodowej, uwarunkowania prawne oraz lokalne konteksty • dokonywać analizy prowadzonej działalności zawodowej w oparciu o dostępne dane ilościowe • przygotowywać plan działań dotyczący zadań zawodowych, własnych i kierowanego zespołu, z uwzględnieniem zmiennych, dających się przewidzieć warunków, oraz korygować plan stosownie do okoliczności • wykonywać umiarkowanie złożone zadania zawodowe w zmiennych i nie w pełni przewidywalnych warunkach • kierować małym zespołem pracowniczym realizującym umiarkowanie złożone zadania zawodowe w zmiennych, ale przewidywalnych warunkach • analizować i oceniać przebieg oraz efekty działalności zawodowej, rozwiązywać nietypowe problemy i wprowadzać odpowiednie korekty • zarządzać obiegiem informacji związanych z działalnością zawodową • współpracować z klientami i kooperantami • dobierać metody, technologie, procedury i materiały potrzebne w działalności zawodowej • analizować i oceniać swoje kompetencje zawodowe • samodzielnie korzystać z dostępnych możliwości aktualizacji i poszerzania kompetencji zawodowych • oceniać potrzeby szkoleniowe podległych pracowników • pełnić funkcje opiekuna stażysty/mentora	• przestrzeganie obowiązujących w działalności zawodowej zasad postępowania gwarantujących właściwą jakość działań zawodowych oraz bezpieczeństwo • utrzymywanie właściwych relacji w lokalnym środowisku zawodowym • promowanie zasad etycznych w toku działalności zawodowej • uwzględnianie jakości, kontekstu ekonomicznego i społecznego oraz innych istotnych skutków działalności zawodowej • przyjmowania odpowiedzialności związanej z działalnością zawodową
----------------------------------	--	---	--

Źródło: opracowanie własne na podstawie: S. Sławiński, A. Chłoń-Domińczak, A. Szymczak, G. Ziewicz-Skokowska, *Polska Rama Kwalifikacji. Poradnik użytkownika*, IBE, Warszawa 2011.

4. Uzasadnienie potrzeby funkcjonowania piątego poziomu w Polskiej Ramie Kwalifikacji

Kwalifikacje na poziomie piątym odpowiadają na kilka wyzwań, przed którymi stoi obecnie Polska i Europa. Prognoza umiejętności CEDEFOP¹³ wykazała rosnące zapotrzebowanie na zaawansowane umiejętności techniczne i menedżerskie. Są to dokładnie kwalifikacje na poziomie piątym, umożliwiające ludziom poprawę perspektyw zawodowych i zmianę ich dotychczasowej kariery. Mogą je nabyć dorosłe osoby uczące się, a zatem wpisują się w koncepcję uczenia się przez całe życie¹⁴.

W wielu europejskich krajach dostęp do programów i kwalifikacji na poziomie piątym można uzyskać dzięki uznaniu doświadczenia zawodowego zdobytego drogą formalną, pozaformalną i nieformalną. Pracodawcy stawiają na doświadczenie i chcą zatrudniać pracowników, którzy w ramach kształcenia na tym poziomie zdobędą wyspecjalizowane doświadczenie zawodowe; dla pracodawcy równoznaczne to będzie z krótszym okresem dostosowania pracownika do zajmowanego stanowiska pracy.

Kształcenie i szkolenia zawodowe, pomimo ukierunkowanej promocji w ostatnich latach, w dalszym ciągu w wielu krajach są niepopularne i nieatrakcyjne. Wyższe wykształcenie jest nadal pożądane w większym stopniu¹⁵. Pokazanie wartości kształcenia zawodowego, ukierunkowanego na konkretne umiejętności praktyczne, na wszystkich poziomach kwalifikacji może pomóc ludziom spojrzeć na ścieżki kształcenia jako na nową atrakcyjną drogę rozwoju.

W Polsce edukacja na piątym poziomie powinna wiązać się z wprowadzeniem tzw. krótkich cykli kształcenia, co mogłoby przyczynić się do zdobywania nowych kwalifikacji w krótszym niż dotychczas czasie. Skuteczne funkcjonowanie na dynamicznie zmieniającym się rynku pracy wiąże się z posiadaniem praktycznych umiejętności, które obecnie zdobywane są w ramach kilkuletnich studiów, najczęściej rozpoczynanych przez osoby, które mogą sobie pozwolić na długi okres kształcenia. Krótszy okres kształcenia pozwoli na zdobycie wyspecjalizowanych kwalifikacji przez osoby, które z różnych powodów nie mają możliwości lub nie chcą rozpoczynać kilkuletnich studiów. Absolwenci przygotowani będą zarówno do podjęcia pracy zawodowej związanej z kończonym kierunkiem piątego poziomu, jak również do kontynuacji kształcenia na szóstym poziomie PRK.

¹³ CEDEFOP, *Future skills supply and demand in Europe: forecast 2012* (latest update published March 2014), <http://www.cedefop.europa.eu/EN/about-cedefop/projects/forecasting-skill-demand-and-supply/skills-forecasts/main-results.aspx?CountryID=32&case=ETBQ> [dostęp: 21.03.2017].

¹⁴ Zob. *Strategic framework – Education & Training 2020*, http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/index_en.htm [dostęp: 21.03.2017].

¹⁵ Zob. CEDEFOP, *Attractiveness of initial vocational education and training: identifying what matters*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2014, s. 12.

Podsumowanie

Autorki uczestniczyły w pracach projektu „Piąty poziom Krajowych Ram Kwalifikacji” realizowanego w latach 2013-2016 przez Fundację Rektorów Polskich i firmę Pearson Central Eastern Europe. Badania przeprowadzone w trakcie jego trwania wskazały, że studiami poziomu piątego zainteresowani są ludzie o zróżnicowanych potrzebach i doświadczeniach życiowych oraz zawodowych. Często są to osoby dojrzałe, które zgromadziły znaczące doświadczenie zawodowe po szkole ponadgimnazjalnej i szukają dla niego filaru w postaci wiedzy, często są to również osoby niezdecydowane co do dalszej ścieżki kształcenia i kariery zawodowej.

Wprowadzenie krótkich cykli kształcenia do PRK pozostaje w zgodzie z ideą kształcenia się przez całe życie. Z danych Eurostatu wynika, że Polska w porównaniu z innymi krajami UE ma niski udział osób uczących się po zakończeniu edukacji formalnej, już w trakcie wykonywania pracy zawodowej. Niespełna 5% Polaków pomiędzy 25. a 64. rokiem życia doksztalca się, biorąc udział w różnego rodzaju szkoleniach, zdobywając nowe i aktualizując już posiadane kompetencje, podczas gdy średnia w krajach UE wynosi niespełna 9%. Najwyższym odsetkiem osób dorosłych doksztalcących się charakteryzują się kraje skandynawskie – ponad 20%. Wprowadzenie piątego poziomu do polskiego systemu szkolnictwa wyższego ułatwi rozwój zawodowy pracownikom w każdym wieku.

Dynamicznie zmieniające się otoczenie gospodarcze i rynkowe sprawia, że z dnia na dzień pojawiają się nowe zawody, a przedsiębiorcy poszukują wykwalifikowanych specjalistów z różnymi umiejętnościami. W związku z tym powstaje konieczność wprowadzenia nowej, krótszej niż dotychczas formy kształcenia, ukierunkowanej na umiejętności praktyczne – zawodowe. Według dostępnych prognoz demograficznych w perspektywie kilkudziesięciu lat w Polsce nastąpi spadek liczby ludności. Niezbędne zatem wydaje się dążenie do większej zgodności systemu edukacji z potrzebami zgłaszanymi przez pracodawców, a tym samym umożliwienie większej grupie osób szybszego zdobywania kompetencji dopasowanych do potrzeb rynku pracy.

Odpowiedzią na problem demograficzny może okazać się szybkie wprowadzenie krótkich cykli kształcenia na piątym poziomie PRK.

Literatura

1. *Briefing note – The hidden potential of level 5 qualifications*, <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/9089> [dostęp: 11.02.2017].
2. CEDEFOP, *Attractiveness of initial vocational education and training: identifying what matters*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2014.

3. CEDEFOP, *Future skills supply and demand in Europe: forecast 2012* (latest update published March 2014), <http://www.cedefop.europa.eu/EN/about-cedefop/projects/forecasting-skill-demand-and-supply/skills-forecasts/main-results.aspx?CountryID=32&case=ETBQ> [dostęp: 21.03.2017].
4. Dehmel A., *Making a European area of lifelong learning a reality? Some critical reflections on the European Union's lifelong learning policies*, „Journal Comparative Education” 2006, vol. 42, issue 1.
5. *Europejskie ramy kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie (ERK)*, https://ec.europa.eu/ploteus/sites/eac-eqf/files/broch_pl.pdf [dostęp: 10.02.2017].
6. Note AG 21-6, *Information on the CEDEFOP study on 'Qualifications at level 5 of the EQF' for the Joint meeting of the EQF Advisory Group and the Structural Reforms Working Group*, 25 September 2013 and the EQF Advisory Group, Brussels, 26-27 September 2013.
7. *Poziom 5 – brakujące ogniwo?*, red. E. Chmielecka, K. Trawińska-Konador, Fundacja Rektorów Polskich, Warszawa 2014.
8. Sławiński S., Chłoń-Domińczak A., Szymczak A., Ziewiec-Skokowska G., *Polska Rama Kwalifikacji. Poradnik użytkownika*, IBE, Warszawa 2011.
9. Sławiński S., Dębowski H., Chłoń-Domińczak A., Kraśniewski A., Pierwieniecka R., Stęchły G., Ziewiec G., *Raport referencyjny. Odniesienie Polskiej Ramy Kwalifikacji na rzecz uczenia się przez całe życie do Europejskiej Ramy Kwalifikacji*, IBE, Warszawa 2013.
10. *Słownik podstawowych terminów dotyczących krajowego systemu kwalifikacji*, red. S. Sławiński, H. Dębowski, H. Michałowicz, J. Urbanik, IBE, Warszawa 2011.
11. *Strategic framework – Education & Training 2020*, http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/index_en.htm [dostęp: 21.03.2017].
12. Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. 2012, poz. 572 z późn. zm.).
13. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 2004, nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

THE FIFTH LEVEL OF EDUCATION IN THE POLISH QUALIFICATIONS FRAMEWORK

Abstract: *This article represents the relevance and possibility of introducing into the education system the fifth level of the European and Polish Qualification Framework. The article, based on the author's experience gained after working in the "Fifth Level in National Qualification Framework" project, attempted to justify the need for short training cycles for practical vocational training responding to the needs of the labor market.*

CECHY WOŁONTARIUSZA ORAZ MOTYWY PODEJMOWANIA DZIAŁAŃ NA RZECZ INNYCH W OCENIE STUDENTÓW

W artykule przedstawiono krótką historię wolontariatu oraz działania wolontariuszy we współczesnym świecie. Zaprezentowano także różne klasyfikacje motywów podejmowania działań prospołecznych oraz rodzaje wolontariatu, które zmieniają się wraz z rzeczywistością społeczną. Jako nowe formy wolontariatu omówiono streetworking i partyworking oraz e-wolontariat. Przedstawiono również sylwetkę współczesnego wolontariusza, korzyści, jakie płyną z działań prospołecznych dla samego wolontariusza, oraz działania studentów jako grupy wolontariackiej.

Wprowadzenie

Działania prospołeczne i pomaganie innym to zjawisko występujące we wszystkich epokach i przybierające różne formy. Nieodpłatna aktywność pomocowa jest realizowana w szpitalach, domach pomocy, przy obsłudze wydarzeń sportowych, kulturalnych w organizacjach pozarządowych i wielu innych miejscach. Ma ona miejsce w środowisku szkolnym, studenckim, w środowisku seniorów, osób chorych, niepełnosprawnych, a nawet w świecie wirtualnym. Słowo „wolontariat” pochodzi od łacińskiego *voluntas* (wola, chęć) i oznacza dobrowolną, bezinteresowną pomoc osobom nieznanym i niespokrewnionym¹. Jest to praca z własnej woli na rzecz innych, chęć niesienia bezinteresownej pomocy. „Wolontariat ujmowany jest jako praca społeczna, wyrasta z gotowości członków społeczności do przekraczania własnej prywatności i podejmowania działań urzeczywistniających idee samopomocy, opartych na silnym aspekcie wzajemnościowym”². Liczba dziedzin, form pomocy i obszarów działalności wolontariatu jest nieograniczona, nie ma również ograniczeń wiekowych, bo wolontariuszem może być każdy, niezależnie od statusu społecznego, majątkowego, sprawności fizycznej czy intelektualnej. Jednym z pierwszych, którzy podjęli działania wolontariackie, był Pierre Ceresole, który w 1920 r. zorganizował obóz *Service Civil Volontarie*, skupiający ochotników z uprzednio walczących ze

¹ M. Matuszczak, *Wolontariat*, Multico Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2016, s. 4.

² M. Rymśa, *Wolontariat w kontekście organizacji pozarządowych*, [w:] *O etyce służb społecznych*, red. W. Kaczyńska, Uniwersytet Warszawski. Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji, Warszawa 2010, s. 37.

sobą krajów w celu odbudowy wioski pod Verdun³. Ruch wolontariacki zaczął się dynamicznie rozwijać po drugiej wojnie światowej, a jedną z inicjatyw jest UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*), które powołało do życia instytucję mającą ułatwić i skoordynować działania – tzw. CCIV (*Coordinating Committee for International Voluntary Service*)⁴. Mimo że w Polsce historia dobroczynności i filantropii jest długa i owocna, to dopiero po zmianie systemowej wolontariat zaistniał od nowa. Na początku lat 90. XX w. nastąpiło znaczne ożywienie inicjatyw obywatelskich, w tym także działań prospołecznych⁵. Od 1989 r. rozpoczął się w Polsce nowy okres w kwestii postrzegania pracy wolontariackiej i zaczęło umacniać się pojęcie i działalność wolontariusza⁶.

1. Współczesne modele wolontariatu

Wolontariat ma charakter interdyscyplinarny, na który składają się wymiar społeczny (relacja z podopiecznymi i wolontariuszami), wymiar indywidualny (psychologiczne uwarunkowania i korelaty) i wymiar egzystencjalny (doświadczenie poczucia sensu życia, samorealizacja)⁷. Wolontariat przybiera różne formy. Wyróżnia się wolontariat służebny, realizowany poprzez działania typu *pro publico bono*, wolontariat pracowniczy (*corporate volunteering*), który powstał w odpowiedzi na zakaz angażowania wolontariuszy w biznesie, oraz wolontariat zorientowany na zatrudnienie, który ułatwia wejście młodym ludziom na rynek pracy⁸. Z kolei w instytucjach pomocy społecznej z uwagi na specyfikę zadań wyróżnia się wolontariat kwalifikacji, rozumiany jako nieodpłatna praca wymagająca odpowiednich kwalifikacji, oraz wolontariat aksjologiczny, gdy zaangażowanie w pomoc beneficjentom nie wymaga kwalifikacji, lecz przykładowo czasu⁹. Działania wolontariackie zmieniają się wraz ze zmieniającą się rzeczywistością społeczną. Do ich nowych form zalicza się choćby *streetworking* (praca z dziećmi i młodzieżą w bezpośrednim środowisku ich życia), *partyworking* (czynności podejmowane w miejscach imprez masowych, zabaw, rozrywki ukierunkowane

³ D. Moroń, *Wolontariat w trzecim sektorze. Prawo i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 35.

⁴ A. Buczyńska, P. Buczyński, M. Dębski, B. Kisiel, *Potencjał wolontarystyczny mieszkańców w Trójmieście*, Regionalne Centrum Wolontariatu w Gdańsku, Gdańsk 2009, s. 17.

⁵ Ibidem, s. 18-22.

⁶ D. Moroń, *Wolontariat w trzecim sektorze...*, op. cit., s. 108, 109.

⁷ P. Stawiarska, *Wolontariat hospicyjny – perspektywa interdyscyplinarna*, Difin, Warszawa 2011, s. 13.

⁸ M. Rymśa, *Wolontariat w kontekście organizacji pozarządowych*, [w:] *O etyce...*, op. cit., s. 37, 38.

⁹ M. Arczewska, *Wolontariat w Instytucjach Pomocy Społecznej*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze” 2011, nr 7, s. 10-14.

m.in. na pracę z narkomanami, dziećmi ulicy)¹⁰ czy wolontariat internetowy, zwany także wirtualnym, cyberwolontariatem, wolontariatem *on-line*. E-wolontariat jako nowa forma wykorzystywania sieci przez organizacje *non-profit* ma olbrzymi zasięg ogólnokrajowy i międzynarodowy, dużą szybkość działania i daje możliwość przyłączenia się dużej liczby ludzi jednocześnie. Wśród realizowanych w ramach e-wolontariatu zadań wyróżnia się¹¹:

- zadania administracyjne, polegające na moderowaniu strony www/profilu w *social media* i moderowaniu dyskusji na forach internetowych,
- zadania fundraisingowe, związane z budowaniem bazy potencjalnych darczyńców,
- zadania twórcze, np. tworzenie i edycja grafiki/wideo, np. logotypu, ulotki, plakatu, spotu promocyjnego,
- zadania promocyjne – redagowanie informacji prasowych i nawiązywanie kontaktu z patronami medialnymi oraz
- zadania eksperckie związane z udzielaniem bezpłatnych porad i konsultacji tematycznych oraz prowadzeniem szkoleń e-learningowych.

Warto w tym miejscu wspomnieć, że wirtualny wolontariusz musi mieć tę samą motywację co w świecie rzeczywistym.

2. Sylwetka wolontariusza

Wolontariuszem może być każdy, w każdej dziedzinie życia społecznego, tam gdzie pomoc jest potrzebna, ale nie każdy wolontariusz jest odpowiednią osobą do każdego rodzaju pracy. Wolontariusz to człowiek „podejmujący się pracy bez wynagrodzenia, kierujący się chęcią poznania zawodu, pomagania innym oraz działania w imię akceptowanych celów”¹², wykonujący świadczenia na rzecz organizacji pozarządowych w zakresie działalności pożytku publicznego, jednostek sektora publicznego¹³, przynosząc tym samym korzyści dla środowiska. Zaangażowanie w pracę społeczną pozwala na wyróżnienie kilku typów wolontariuszy. Osoby działające pod wpływem impulsu, często w pojedynczych akcjach, to okazjonaliści. Typ średniodystansowca traktuje aktywność jako tymczasowe zajęcie realizowane do czasu osiągnięcia zamierzonego celu, zdobycia zaświadczenia czy pracy. Natomiast wolontariusze, którzy w pomaganiu widzą sens swojego życia i dobrego funkcjonowania personalnego i społecznego, to tzw.

¹⁰ M. Górecki, *Nowe formy pracy wolontariackiej*, „Praca Socjalna” 2013, nr 1-2, s. 34-39.

¹¹ *Podręcznik E-wolontariatu*, <http://www.e-wolontariat.pl> [dostęp: 19.09.2017].

¹² *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, red. M. Załuska, J. Boczoń, Interart, Warszawa 1996, s. 95.

¹³ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2003, nr 96, poz.873, art. 2 oraz 42 ust. 3.

działacze permanentni¹⁴. Sylwetka wolontariusza zmieniała się na przestrzeni lat. Jednakże wielu badaczy wskazuje, że w sferze społecznej wolontariat to styl bycia, postawa wobec życia i społeczeństwa, sposób na edukację obywatelską, a także przejaw obywatelskości. Ujmuje się go w kategorii kapitału drzemającego w społeczeństwie i wskaźnika poziomu zaufania społecznego. Kluczowe znaczenie mają: „doświadczenie społecznej integracji i wsparcia, zdystansowanie się do własnych problemów poprzez kontakt z problemami innej osoby, doświadczenie poczucia sensu życia, własnej skuteczności i kompetencji, aktywny styl życia i doświadczanie pozytywnych emocji”¹⁵. Wolontariusz, działając na rzecz ludzi i różnych instytucji, „stawia człowieka w centrum zainteresowań, zwłaszcza słabszego i cierpiącego, jest głęboko przekonany o potrzebie niesienia pomocy i obowiązkach na nim spoczywających, odpowiedzialnie uczestniczy w życiu społecznym, jest odpowiedzialny przed sobą i innymi (podopiecznymi, ich rodzinami, kierownikiem placówki), działa bezinteresownie i solidarnie z innymi oraz integruje służby publiczne tam, gdzie pomoc jest niewystarczająca”¹⁶. Wolontariusz powinien odznaczać się określonymi cechami, które umożliwiają rzetelne świadczenie pomocy. I tak, powinien: być pewny, przekonany, lojalny, przestrzegać zasad, mówić otwarcie, chętnie się uczyć, stale się rozwijać, być osobą, na której można polegać, działać w zespole¹⁷.

Siłą sprawczą działania, w tym także podejmowania aktywności wolontariackiej, jest motywacja. Poszukiwanie modeli motywacji do udzielania pomocy, w tym pomocy długoterminowej, toczy się zarówno w obszarze analizy materiału empirycznego, jak i rozważań teoretycznych. Model E. Gil Clary’ego, zakłada, że stopień zaangażowania się w działania wolontarystyczne zależy od: motywu wartości (*value*), motywu zrozumienia (*understanding*), motywu rozszerzenia lub wzmocnienia (*enhancement*), motywu kariery (*career*), motywów społecznych (*social*) i motywów obronnych (*protective*)¹⁸. Inny podział obejmuje pięć grup motywów zachowań prospołecznych wolontariuszy. Są to¹⁹:

- motywy altruistyczne, wynikające z potrzeby dopełnienia wartości własnego życia bezinteresowną pracą dla innych, chęci bycia potrzebnym,
- motywy zadaniowe, rozumiane jako powinność zawodowa, neutralizowanie niedostatku i bezduszości profesjonalnej opieki medycznej,
- motywy ideologiczne, wynikające z przeżyć religijnych, rodzinnych wzorców służby społecznej,

¹⁴ M. Załuska, *Społeczne uwarunkowania angażowania się w działalność organizacji pozarządowych*, [w:] *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie...*, op. cit., s. 95, 96.

¹⁵ M. Bogdańska, *Sylwetka wolontariusza*, „Biuletyn EBIB” 2011, nr 9, s. 6.

¹⁶ Z. Tokarski, *Wolontariat w Polsce. Raport z badań w latach 2000-2003*, Wydawnictwo Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi, Łódź 2008, s. 38, 39.

¹⁷ P. Jordan, M. Ochman, *Jak pracować z wolontariuszami*, Biuro Obsługi Ruchu Inicjatyw Społecznych BORIS, Warszawa 1997, s. 26.

¹⁸ Z. Kroplewski, M. Kulik, M. Rydzewska, R. Szałachowski, M. Szczęśniak, C. Timoszyk-Tomczyk, *Syntetyczny model motywacji prospołecznych na przykładzie wolontariatu*, „Psychologia Wychowawcza” 2015, nr 7, s. 49, 50.

¹⁹ D. Lalak, T. Pilch, *Elementarne pojęcia pedagogiki społecznej i pracy socjalnej*, Żak, Warszawa 1999, s. 335.

- motywy egoistyczne/egocentryczne, wyrażone jako potrzeba sprawdzenia się, dorównania innym, podniesienia swojego prestiżu w oczach otoczenia, pozyskania nowych umiejętności umożliwiających zdobycie lepiej płatnej pracy,
- motywy afiliacyjne związane z poszukiwaniem kontaktów z innymi ludźmi czy środowiskiem osób podobnie myślących.

W literaturze przedmiotu istnieje także podział na trzy typy motywacji: egocentryczną, empatyczną i normatywną. Motywacja egocentryczna cechuje jednostkę, która pomagając innym, czerpie jednocześnie korzyści, tworzy pomyślny dla siebie układ okoliczności zewnętrznych lub zabezpieczenia się przed niepożądanymi ewentualnościami. Motywacja empatyczna występuje, gdy człowiek pomaga innym i w ten sposób zmniejsza lub niweluje przykre stany napięcia, jakie wywołuje w nim widok osoby cierpiącej, a motywacja normatywna powoduje, że człowiek dąży do zachowania zgodnego z normami moralnymi, czyli wypełniania obowiązków, jakie są w nich zawarte²⁰. Badania motywów działania wolontariuszy wskazują, że 77% polskich wolontariuszy pracuje na rzecz innych osób, gdyż ma potrzebę pomocy słabszym lub potrzebującym. Około 67% pomaga, bo liczy na pomoc, gdy sami będą jej potrzebować. Dla 50% jest to przyjemność, a 42% wolontariuszy chce się nauczyć czegoś nowego, działając na rzecz innych. Z kolei 39% badanych podaje, że bierze przykład z kolegów działających w wolontariacie, a 27% angażuje się w pomaganie, bo sami otrzymali pomoc i chcą spłacić dług²¹. Wyniki badań, w których wykorzystano klasyfikację motywów wg Janusza Reykowskiego, wykazały, że 84,2% wolontariuszy kieruje się motywacją hedonistyczną (podróżowanie, poznanie nowych ludzi, poznanie kultur, potwierdzenie pracy), 80,2% badanych wskazuje na motywy konformistyczne (osiągnięcie statusu społecznego, potrzeba uznania, realizacji potencjalnych możliwości). Podobna grupa wybiera motywach zadaniowe (współdziałanie z innymi, zdobycie wiedzy) i aż 97,4% deklaruje motywację allocentryczną (służba drugiemu człowiekowi, nabycie określonych postaw, przynależność do grupy)²². Powody przystąpienia do pracy jako wolontariusz są zróżnicowane z uwagi na wiek. Młodzi wolontariusze liczą na korzyści edukacyjne, zdobycie doświadczenia zawodowego, rozwój osobisty, pragną poznać ewentualne ścieżki kariery oraz kierunki i chcą zdobyć doświadczenie. Osoby w średnim wieku są motywowane wewnątrznie. Jest to dla nich sposób na stres w pracy, alternatywa dla codziennych problemów i możliwość realistycznego spojrzenia na życie. Z kolei dla emerytów to sposób na spędzanie wolnego czasu, chęć bycia aktywnym, pragnienie dzielenia się doświadczeniami i wiedzą, bycie w kontakcie z innymi ludźmi, zdobycie nowych zainteresowań²³.

²⁰ M. Wysińska, *Źródła i motywy zachowań prospołecznych*, [w:] *Edukacja bez granic – mimo barier*, red. P. Bury, D. Czajkowska-Ziobrowska, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa, Poznań 2008, s. 205.

²¹ M. Matuszczak, *Wolontariat...*, op. cit., s. 9.

²² E.I. Dąbrowska, *Motywy działania wolontariuszy*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze” 2007, nr 9, s. 47-50.

²³ A. Baczo, A. Ogrocka, *Wolontariat, filantropia i 1%. Raport z badań 2007*, http://www.portal.ngo.pl/files/civicipedia.pl/public/raporty/3w-wolont_filant_internet.pdf [dostęp: 19.09.2016].

3. Metoda, materiał badawczy i wyniki badań

Celem podjętych badań było określenie cech, motywów i wartości, które w ocenie studentów mają największe znaczenie w podejmowaniu działań na rzecz innych. Badanie przeprowadzono metodą sondażu diagnostycznego z wykorzystaniem paradygmatu ilościowego w okresie od stycznia do kwietnia 2017 r. wśród studentów studiów stacjonarnych Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu. Podstawą do skonstruowania kwestionariusza ankiety był przegląd badań w zakresie motywów, cech i wartości, jakie wiążą się z pracą na rzecz innych osób. W opracowaniu wykorzystano metodę rangowania, która pozwoliła na analizę danych wyrażonych na skali porządkowej. W badaniach uczestniczyło 108 studentów, w tym 79 kobiet (73%) i 29 mężczyzn (27%). Najliczniejszą grupę stanowili studenci trzeciego roku (59 %), dalej pierwszego roku (28%) i drugiego roku studiów (14%). Większość badanych studentów (69,4%) miało doświadczenie w działaniach wolontariackich. Tylko co trzeci odpowiedział negatywnie na pytanie o wcześniejszy udział w akcjach wolontarystycznych. W wolontariat angażują się częściej studentki (82,7%) niż studenci (17,3%). Wysoką aktywność odnotowano wśród studentów drugiego (93%) i pierwszego roku studiów (70%), natomiast osoby na trzecim roku wykazują aktywność na poziomie 65,5%, co może wynikać ze specyfiki przebiegu studiów, w tym konieczności napisania i obrony pracy dyplomowej.

Cechy jako predyspozycje, zgeneralizowana tendencja do podejmowania określonych zachowań stanowi wyznacznik wielu naszych działań. Wśród tych najważniejszych, które powinny charakteryzować wolontariusza, studenci wymienili: bezinteresowność, empatię, zaangażowanie w podjęte działania, poszanowanie godności drugiego człowieka i tolerancję. W dalszej kolejności znalazły się umiejętność szybkiego nawiązywania kontaktów, umiejętność pracy w grupie, cierpliwość, akceptacja. Nieco inaczej rozkładają się wyniki uzyskane przez obie grupy respondentów. Tylko dwie pierwsze cechy zostały ocenione na tym samym poziomie ważności. Ponadto studentki jako istotne cechy wymieniły w kolejności zaangażowanie w podjęte działania, poszanowanie godności drugiego człowieka, tolerancję, umiejętność szybkiego nawiązywania kontaktów, cierpliwość, umiejętność pracy w grupie. Studenci uznali istotność takich cech, jak: tolerancja, zaangażowanie w działania, umiejętność szybkiego nawiązywania kontaktów, poszanowanie godności drugiego człowieka i umiejętność pracy w grupie. Obie grupy najniżej oceniły szczerłość i lojalność.

Nieco większa zgodność zaznacza się w ocenie cech wolontariusza dokonywanej przez osoby mające doświadczenie w takiej pracy i studentów niepracujących w trybie wolontariackim. Obie grupy przyznały wysokie rangi takim cechom, jak: bezinteresowność, empatia, zaangażowanie w podjęte działania, a także podobnie oceniły umiejętność pracy w grupie. Osoby mające doświadczenie w pracy na rzecz innych jako ważne wskazały ponadto poszanowanie godności drugiego człowieka, tolerancję, akceptację, a najniżej oceniły umiejęt-

ność szybkiego nawiązywania kontaktów międzyludzkich i lojalność. Dla studentów niedziałających w wolontariacie istotne okazały się: tolerancja, umiejętność szybkiego nawiązywania kontaktów międzyludzkich, poszanowanie godności drugiego człowieka. Najniżej oceniono takie cechy, jak akceptacja, lojalność i szczerłość.

Tabela 1. Cechy ważne z punktu zaangażowania się w wolontariat z uwzględnieniem płci

Cecha ważne z punktu zaangażowania się w wolontariat	K – wynik	Ranga	M – wynik	Ranga	Łącznie – wynik	Ranga
Bezinteresowność	50	1	37	1	87	1
Poszanowanie godności drugiego człowieka	35	4	20	5	55	4
Zaangażowanie w podjęte działania	39	3	23	4	62	3
Szczerłość	13	9	7	9	20	10
Umiejętność szybkiego nawiązywania kontaktów	22	6	23	4	45	6
Lojalność	5	10	10	8	15	11
Umiejętność pracy w grupie	19	8	16	6	35	7
Empatia	43	2	28	2	71	2
Cierpliwość	20	7	11	7	31	8
Akceptacja	19	8	11	7	30	9
Tolerancja	25	5	24	3	49	5

Źródło: opracowanie własne.

W podejmowaniu pracy jako wolontariusz duże znaczenie ma motywacja wewnętrzna, rozumiana jako tendencja do podejmowania działań ze względu na treść, i motywacja o charakterze zewnętrznym, która łączy się z podejmowaniem działań ze względu na konsekwencje. W percepcji studentów najsilniejszą motywacją do pracy jako wolontariusz jest: potrzeba pomagania innym, satysfakcja z podjętego działania, wiara w powracające dobro i chęć bycia potrzebnym. Na kolejnych miejscach uplasowały się chęć zdobycia doświadczenia, nawiązywanie nowych kontaktów, zdobycie wiedzy i nowych umiejętności, sposób spędzenia czasu. Tabela 3 wskazuje podobieństwa i różnice w ocenie motywów dokonywanych przez kobiety i mężczyzn. Obie grupy na pierwszym miejscu wskazały potrzebę pomagania innym i poczucie satysfakcji z działania. Studentki przydzieliły kolejne miejsca takim motywom, jak: wiara w powracające dobro, chęć bycia potrzebnym, poczucie skuteczności podjętych działań, chęć zdobycia doświadczenia, wiedzy i nowych umiejętności oraz nawiązanie nowych kontaktów. Dla studentów ważność motywów kształtuje się następująco: poczucie skuteczności podjętych działań, wiara w powracające dobro, chęć bycia potrzebnym, zagospodarowanie wolnego czasu i nawiązanie nowych kontaktów. Jako najmniej istotne wymieniono: odnalezienie się w konkretnej grupie społecznej, chęć sprawdzenia siebie i spłatenie długu wobec innych.

Tabela 2. Cechy w ocenie studentów mających doświadczenie w pracy jako wolontariusz i niemających takiego doświadczenia

Cechy w ocenie osób z doświadczeniem w pracy na rzecz innych	Ranga	Cechy w ocenie osób bez doświadczenia w pracy na rzecz innych
Bezinteresowność	1	Bezinteresowność
Empatia	2	Empatia
Zaangażowanie w podjęte działania	3	Zaangażowanie w podjęte działania
Poszanowanie godności drugiego człowieka	4	Tolerancja
Tolerancja	5	Umiejętność szybkiego nawiązywania kontaktów międzyludzkich
Umiejętność pracy w grupie	6	Umiejętność pracy w grupie
Akceptacja	7	Poszanowanie godności drugiego człowieka
Cierpliwość	8	Cierpliwość
Szczerość	9	Lojalność
Umiejętność szybkiego nawiązywania kontaktów międzyludzkich	10	Akceptacja
Lojalność	11	Szczerość
		–
		–

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3. Motywy podejmowania działań w wolontariacie z uwzględnieniem płci

Motywy działania w wolontariacie	K – wynik	Ranga	M – wynik	Ranga	Łącznie – wynik	Ranga
Odnalezienie się w konkretnej grupie społecznej	7	11	0	11	7	12
Potrzeba pomagania innym	67	1	23	1	90	1
Poczucie skuteczności podjętych działań	32	5	13	3	45	4
Chęć zdobycia doświadczenia	26	6	9	5	35	5
Nawiązywanie nowych kontaktów	18	7	5	8	23	6
Satysfakcja z działania	50	2	19	2	69	2
Zagospodarowanie wolnego czasu	5	12	5	8	10	10
Zdobycie wiedzy i nowych umiejętności	18	7	2	10	20	7
Chęć sprawdzenia siebie	8	10	6	7	14	9
Zwiększenie poczucia własnej wartości	17	8	6	7	23	6
Splacenie długu wobec innych	4	13	5	8	9	11
Wiara w powracające dobro	37	3	11	4	48	3
Chęć bycia potrzebnym	36	4	9	5	45	4
Redukcja negatywnych uczuć związanych z problemami osobistymi	7	11	2	10	9	11
Sposób spędzenia czasu	12	9	4	9	16	8
Motywy religijne	7	11	7	6	14	9

Źródło: opracowanie własne.

Osoby, które pracują lub pracowały na rzecz innych, i te, które nie działały w wolontariacie, w podobny sposób oceniły motywy aktywności, wybierając jako najważniejsze czynniki potrzebę pomagania innym i poczucie satysfakcji z działania. W grupie osób z doświadczeniem wolontariackim wskazano jako ważne motywy na wiarę w powracające dobro, poczucie przydatności, chęć zdobycia

doświadczenia, wiedzy i nowych umiejętności. Najniższe rangi uzyskała motywacja wynikająca z potrzeby zagospodarowania wolnego czasu, próby odnalezienia się w konkretnej grupie społecznej i zaspokojenia potrzeby bycia potrzebnym. W drugiej grupie wskazano na motywację związaną z chęcią bycia potrzebnym, poczuciem skuteczności podjętych działań, wiarą w powracające dobro oraz chęcią nawiązywania nowych kontaktów. Najniższe znaczenie przypisano takim czynnikom, jak: redukcja negatywnych uczuć związanych z problemami osobistymi, zdobycie wiedzy i nowych umiejętności, odnalezienie się w konkretnej grupie społecznej oraz spłatenie długu wobec innych.

Tabela 4. Motywy podejmowania działań w wolontariacie z uwzględnieniem zaangażowania

Motywy w ocenie osób zaangażowanych w wolontariat	Ranga	Motywy w ocenie osób niezaangażowanych w wolontariat
Potrzeba pomagania innym	1	Potrzeba pomagania innym
Satysfakcja z działania	2	Satysfakcja z działania
Wiara w powracające dobro	3	Chęć bycia potrzebnym
Poczucie skuteczności podjętych działań	4	Poczucie skuteczności podjętych działań
Chęć zdobycia doświadczenia	5	Wiara w powracające dobro
Zdobycie wiedzy i nowych umiejętności	6	Nawiązywanie nowych kontaktów
Zwiększenie poczucia własnej wartości		
Nawiązywanie nowych kontaktów społecznej	7	Chęć sprawdzenia siebie
Zagospodarowanie wolnego czasu	8	Chęć zdobycia doświadczenia
Motywy religijne	9	Motywy religijne
Redukcja negatywnych uczuć związanych z problemami osobistymi	10	Zagospodarowanie wolnego czasu
Spłatenie długu wobec innych		
Zagospodarowanie wolnego czasu	11	Odnalezienie się w konkretnej grupie społecznej
		Zdobycie wiedzy i nowych umiejętności
		Redukcja negatywnych uczuć związanych z problemami osobistymi
Odnalezienie się w konkretnej grupie społecznej	12	Spłatenie długu wobec innych
Chęć bycia potrzebnym		

Źródło: opracowanie własne.

Tym, co uruchamia motywację, wpływa na wybór celów i sposobów ich realizacji oraz wyróżnia lub daje pierwszeństwo pewnym działaniom, są wartości. Mają one także duży wpływ na zaspokojenie potrzeb oraz samoocenę jednostki, dlatego kolejne pytanie dotyczyło nadania rang wartościom, które zdaniem studentów wiążą się z działaniami wolontariackimi. Jako najważniejsze respondenci wymienili dobro drugiego człowieka, bezinteresowność, zadowolenie i szacunek wobec innych. Dalsze miejsca zajęły: uczciwość, odpowiedzialność i moralność. Najniższe rangi przyznano takim wartościom, jak godność i sprawiedliwość.

Obie badane grupy nieco inaczej dokonały oceny wartości, z wyjątkiem nastawienia na dobro drugiego człowieka. Kobiety wskazały na bezinteresowność, szacunek, satysfakcję i szczęście, zaś dla mężczyzn największe znaczenie mają szacunek, satysfakcja, uczciwość i odpowiedzialność. Najniższą pozycję w obu grupach przypisano sprawiedliwości.

Tabela 5. Wartości związane z pracą wolontariusza w ocenie studentów z uwzględnieniem płci

Wartości związane z pracą wolontariusza	K – wynik	Ranga	M – wynik	Ranga	Łącznie – wynik	Ranga
Dobro drugiego człowieka	67	1	21	1	88	1
Sprawiedliwość	5	10	4	8	9	9
Bezinteresowność	62	2	21	1	83	2
Odpowiedzialność	18	7	12	5	30	6
Moralność	13	8	10	6	23	7
Szacunek wobec innych	37	4	18	3	55	4
Godność	8	9	3	9	11	8
Uczciwość wobec innych	20	6	13	4	33	5
Zadowolenie	53	3	20	2	73	3
Szczęście	27	5	6	7	33	5

Źródło: opracowanie własne

Analiza wyborów dokonanych przez studentów, którzy mieli doświadczenie w pracy na rzecz innych osób i którzy takiego doświadczenia nie posiadają, uwidacznia, że wysoką pozycję zajmują wartości: działanie na rzecz dobro drugiego człowieka, szacunek wobec niego, bezinteresowność i zadowolenie. Studentki na kolejnych pozycjach wymieniły: szczęście, odpowiedzialność, uczciwość wobec innych, moralność, zaś studenci – uczciwość, moralność, odpowiedzialność, szczęście. W obu grupach badanych najniższe rangi przyznano sprawiedliwości i godności.

Tabela 6. Wartości związane z pracą wolontariusza w ocenie studentów mających doświadczenie w pracy wolontariackiej i niemających takiego doświadczenia

Z doświadczeniem w pracy wolontariackiej	Ranga	Bez doświadczenia w pracy wolontariackiej
Dobro drugiego człowieka	1	Zadowolenie
Bezinteresowność	2	Bezinteresowność
Zadowolenie	3	Dobro drugiego człowieka
Szacunek wobec innych	4	Szacunek wobec innych
Szczęście	5	Uczciwość wobec innych
Odpowiedzialność	6	Moralność
Uczciwość wobec innych	7	Odpowiedzialność
Moralność	8	Szczęście
Godność	9	Sprawiedliwość
Sprawiedliwość	10	Godność

Źródło: opracowanie własne

Mimo że beneficjentami aktywności wolontariackiej są konkretni ludzie, społeczności lokalne i środowiskowe czy globalne ruchy społeczne, to niejednokrotnie wolontariusz odnosi także wiele korzyści. W toku swych działań nabiera doświadczenia i nowych umiejętności, uczy się adekwatności udzielania pomocy do sytuacji, zwiększa swoją atrakcyjność i często ułatwia sobie start w życie zawodowe, podnosi świadomość własnej wartości i kształtuje otwartość na nowe

pomysły i wyzwania²⁴, kreatywnie spędza swój wolny czas. Osoby pracujące w wolontariacie nabywają wiele nowych umiejętności, takich jak: zarządzanie czasem, planowanie własnej pracy i pracy w zespole, zarządzanie zespołem, łatwość nawiązywania kontaktów interpersonalnych, twórcze reagowanie na nieprzewidziane sytuacje. Wolontariat może również rozwijać dodatkowe umiejętności, m.in. otwartość, empatię, na co wskazały uzyskane wyniki.

4. Omówienie wyników

W percepcji studentów wolontariusz jest skoncentrowany na drugim człowieku, odznacza się bezinteresownością w swej pracy. Cechuje go empatia i chęć pomocy oraz zaangażowanie w podjęte działanie. Jako na jedną z ważniejszych cech studenci wskazali także na umiejętność nawiązywania kontaktów interpersonalnych i pracy w grupie. W obszarze motywacji badani najwyżej ocenili potrzebę pomagania, poczucie satysfakcji z podjętego działania i chęć bycia potrzebnym. Odnosząc wyniki badań do typologii przedstawionej przez Danutę Lalak i Tadeusza Pilcha²⁵, można stwierdzić, że studenci przede wszystkim wskazują na motywację altruistyczną i egoistyczno/egocentryczną. Wskazana przez badanych motywacja działań na rzecz innych ma zarówno wewnętrzny, jak i zewnętrzny charakter. Ważne jest bowiem dla nich także zdobycie wiedzy i doświadczenia, które będą mogli wykorzystać w swoim życiorysie (CV). Wartościami związanymi z pracą jako wolontariusz są zdaniem studentów dobro drugiego człowieka, bezinteresowność oraz satysfakcja z pracy na rzecz innych.

Na podobne motywacje i wartości związane z pracą wolontariuszy wskazują badania, w których poczucie bycia potrzebnym deklaruje 83% respondentów, a na przyjemność z działań prospołecznych wskazuje ponad 77% wolontariuszy. Duże znaczenie przypisano możliwości bycia między ludźmi i nawiązywania kontaktów interpersonalnych (77%)²⁶. Inne badania wskazują, że możliwość zdobycia doświadczenia poprzez działanie w formie wolontariatu docenia 24% mężczyzn i 18% badanych kobiet. Z kolei możliwość wcielania w życie pewnych wartości uznaje za znaczącą wartość w działaniach prospołecznych 27% mężczyzn i 30% badanych kobiet²⁷.

Działania w przestrzeni publicznej, kulturze, sporcie oraz na rzecz pomocy społecznej mogą stanowić wyraz społecznej lub obywatelskiej postawy wobec

²⁴ A. Roguska, *Wolontariat – działania na rzecz jednostki i społeczeństwa*, [w:] *Wolontariat w teorii i praktyce*, red. M. Danielak-Chomać, B. Dobrowolska, A. Roguska, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny, Siedlce 2010, s. 39.

²⁵ D. Lalak, T. Pilch, *Elementarne pojęcia...*, op. cit., s. 335.

²⁶ K. Piechota, *Motywacja do pracy wolontariuszy*, <http://dx.doi.org/10.12775> [dostęp: 07.04.2017].

²⁷ J. Przewłocka, *Co wiemy o wolontariacie w Polsce*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/607936.html> [dostęp: 08.04.2017].

innych, a także służyć realizacji własnych działań i zaspakajać własne potrzeby. Studenci PWSZ w Elblągu udzielają się w wielu dziedzinach życia społecznego, a także w ramach programu „PROJEKTOR – wolontariat studencki”, który jest ukierunkowany na wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży mieszkających na wsi i w małych miastach. W ramach programu studenci przekazują im wiedzę, ale także pozytywne wzorce i własnym przykładem zachęcają do dalszego rozwoju i nauki. Jednocześnie wolontariat promuje aktywne postawy studentów, kształtuje poczucie społecznej odpowiedzialności i solidarności, umożliwiając tym samym realizację własnych pasji i zainteresowań. Wolontariusze uczestniczący w działaniach na rzecz innych rozwijają umiejętności pracy w grupie, umiejętności interpersonalne, komunikacyjne oraz kompetencje związane z zarządzaniem projektem. Niestety liczba wolontariuszy maleje i obecnie tę formę niesienia pomocy deklaruje tylko 4 mln Polaków. Dane z 2011 r. wskazują, że w wolontariat angażowało się zaledwie 10,3% osób w wieku 15 lat i więcej, tj. ok. 3,3 mln osób²⁸. Badania realizowane wśród młodzieży dowodzą, że co trzeci respondent uważa się za osobę aktywną, ale 70% badanych stwierdziło, że nie uczestniczy w działaniach społecznych, podając jako główną przyczynę brak czasu. Wśród przyczyn takiego stanu badani wskazują także: trud i wysiłek, który trzeba włożyć w taką aktywność, obawy związane z odpowiedzialnością, brak wiary w skuteczność działań, problemy osobiste, brak wiedzy i umiejętności, kwalifikacji i odpowiednich cech oraz materializm²⁹. Jeśli wybór aktywności będzie dokonany z uwzględnieniem zainteresowań, umiejętności i motywacji oraz cech osobowościowych jednostki, będzie stanowić źródło satysfakcji zarówno dla wolontariusza, jak i beneficjentów jego działalności.

Wolontariat to także istotny element procesu wychowania i edukacji młodych ludzi, obszar kształtowania postaw i wrażliwości na innych. Dla studentów pracujących w ramach wolontariatu, może on być ważnym etapem w zdobyciu doświadczenia, umiejętności i referencji. Jako jedna z form edukacji nieformalnej daje możliwość wypróbowania sił w różnych dziedzinach życia społecznego i pozwala na zbadanie nowych obszarów pracy. Dlatego kształtowanie postaw prospołecznych, propagowanie działań na rzecz innych oraz promowanie różnych form wolontariatu, w tym także e-wolontariatu, należy uznać za istotny element działań edukacyjnych podejmowanych wobec studentów.

²⁸ Główny Urząd Statystyczny, *Wolontariat w organizacjach i inne formy pracy niezarobkowej poza gospodarstwem domowym* – 2011, Warszawa 2012.

²⁹ A. Naumiuk, *Uczestnictwo społeczne młodzieży. Możliwości działań, opinie i postawy*, Wydawnictwo Edukacyjne „Akapit”, Toruń 2007, s. 97-113.

Literatura

1. Arczewska M., *Wolontariat w Instytucjach Pomocy Społecznej*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze” 2011, nr 7.
2. Baczko A., Ogrocka A., *Wolontariat, filantropia i 1%. Raport z badań 2007*, http://www.portal.ngo.pl/files/civicpedia.pl/public/raporty/3w-wolont_filant_internet.pdf [dostęp: 19.09.2016].
3. Bogdańska M., *Sylwetka wolontariusza*, „Biuletyn EBIB” 2011, nr 9.
4. Buczyńska A., Buczyński P., Dębski M., Kisiel B., *Potencjał wolontarystyczny mieszkańców w Trójmieście*, Regionalne Centrum Wolontariatu w Gdańsku, Gdańsk 2009.
5. Dąbrowska E.I., *Motywy działania wolontariuszy*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze” 2007, nr 9.
6. Główny Urząd Statystyczny, *Wolontariat w organizacjach i inne formy pracy niezarobkowej poza gospodarstwem domowym* – 2011, Warszawa 2012.
7. Górecki M., *Nowe formy pracy wolontariackiej*, „Praca Socjalna” 2013, nr 1-2.
8. Jordan P., Ochman M., *Jak pracować z wolontariuszami*, Biuro Obsługi Ruchu Inicjatyw Społecznych BORIS, Warszawa 1997.
9. Kropiewski Z., Kulik M., Rydzewska M., Szałachowski R., Szczęśniak M., Timoszyk-Tomczyk C., *Syntetyczny model motywacji prospołecznych na przykładzie wolontariatu*, „Psychologia Wychowawcza” 2015, nr 7.
10. Lalak D., Pilch T., *Elementarne pojęcia pedagogiki społecznej i pracy socjalnej*, Żak, Warszawa 1999.
11. Matuszczak M., *Wolontariat*, Multico Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2016.
12. Moroń D., *Wolontariat w trzecim sektorze. Prawo i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.
13. Naumiuk A., *Uczestnictwo społeczne młodzieży. Możliwości działań, opinie i postawy*, Wydawnictwo Edukacyjne „Akapi”, Toruń 2007.
14. *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, red. Załuska M., Boczoń J., Interart, Warszawa 1996.
15. Piechota K., *Motywacja do pracy wolontariuszy*, <http://dx.doi.org/10.12775> [dostęp: 07.04.2017].
16. *Podręcznik E-wolontariatu*, <http://www.e-wolontariat.pl> [dostęp: 19.09.2016].
17. Przewłocka J., *Co wiemy o wolontariacie w Polsce*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/607936.html> [dostęp: 08.04.2017].
18. Roguska A., *Wolontariat – działania na rzecz jednostki i społeczeństwa*, [w:] *Wolontariat w teorii i praktyce*, red. M. Danielak-Chomać, B. Dobrowolska, A. Roguska, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny, Siedlce 2010.
19. Rymśa M., *Wolontariat w kontekście organizacji pozarządowych*, [w:] *O etyce służb społecznych*, red. W. Kaczyńska, Uniwersytet Warszawski. Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji, Warszawa 2010.
20. Stawiarska P., *Wolontariat hospicyjny – perspektywa interdyscyplinarna*, Difin, Warszawa 2011.
21. Tokarski Z., *Wolontariat w Polsce. Raport z badań w latach 2000-2003*, Wydawnictwo Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi, Łódź 2008.
22. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2003, nr 96, poz.873, art. 2 oraz 42 ust. 3.

23. Wysznińska M., *Źródła i motywy zachowań prospołecznych*, [w:] *Edukacja bez granic – mimo barier*, red. P. Bury, D. Czajkowska-Ziobrowska, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa, Poznań 2008.
24. Załuska M., *Społeczne uwarunkowania angażowania się w działalność organizacji pozarządowych*, [w:] *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, red. M. Załuska, J. Boczoń, Interart, Warszawa 1996.

VOLUNTEERING AS A FORM OF SOCIAL ACTIVITY

Abstract: *The article presents the short history of volunteering and the activities of volunteers in the modern world. Different classifications of motives for undertaking social activities and types of volunteering were also presented. Streetworking, partyworking and e-volunteering were discussed as new forms of voluntary work. The author also discusses the profile of the contemporary volunteer, the benefits of the social activities for the volunteer him/herself and the activities of students as a volunteering group.*

NOTA O AUTORACH

Mgr Marta Aniśkiewicz, Instytut Ekonomiczny, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

Dr Grażyna Cern, Instytut Ekonomiczny, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

Dr Henryk Gawroński, Instytut Ekonomiczny, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

Mgr Bartosz Kalisz, Instytut Ekonomiczny, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

Dr Andrzej Majewski, Instytut Ekonomiczny, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

Mgr Katarzyna Olszewska, Instytut Ekonomiczny, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

Dr hab. Agnieszka Skóra, prof. nadzw., Instytut Ekonomiczny, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

Dr Irena Sorokosz, Instytut Pedagogiczno-Językowy, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

ROZPRAWY NAUKOWE I ZAWODOWE PWSZ W ELBLĄGU

Profil czasopisma

Tematyka czasopisma obejmuje szerokie spektrum zainteresowań pracowników instytutów: Ekonomicznego, Pedagogiczno-Językowego, Informatyki Stosowanej i Politechnicznego. Profil czasopisma określają przede wszystkim zagadnienia z zakresu dyscyplin nauk humanistycznych i społecznych, jednak dopuszcza się publikacje z dziedzin informatyki i techniki.

W *Rozprawach Naukowych i Zawodowych PWSZ w Elblągu* publikowane są artykuły o charakterze naukowym oraz poświęcone problemom zawodowym, opracowane zarówno przez pracowników PWSZ w Elblągu, jak i autorów spoza Uczelni.

Artykuły naukowe prezentowane w tym periodyku oceniane są przez recenzentów pod względem oryginalności rozwiązań naukowych w akademickim rozumieniu tego pojęcia. W przypadku prac technicznych wymagana jest prezentacja oryginalnych rozwiązań konstrukcyjnych, technologicznych, diagnostycznych bądź eksploatacyjnych, przy czym wnioski wypływające z analiz, statystyk i innych opracowań powinny wносить nowe spojrzenie na zagadnienie.

Z kolei artykuły poświęcone problemom zawodowym skupiają się wokół spraw praktyk zawodowych, staży, kompetencji zawodowych związanych z określonym kierunkiem studiów oraz analiz i rokowań dotyczących rynku pracy. Poruszane są w nich tematy dotyczące kształcenia zawodowego.

W *Rozprawach* zamieszczane są również krótkie informacje o organizowanych konferencjach, spotkaniach lub zapowiedzi wydarzeń naukowych czy kulturalnych, recenzje i omówienia. Zamieszczane recenzje monografii powinny zawierać zwięzły opis ich zawartości i wyraźnie sformułowaną ocenę własną autora.

Rozprawy Naukowe i Zawodowe PWSZ w Elblągu ukazują się dwa razy w roku (półrocznik).

Czasopismo wydawane jest w wersji drukowanej (wersja pierwotna).

