

KARPACKI PRZEGLĄD NAUKOWY

NR 4(38)/2021

KARPACKI PRZEGLĄD NAUKOWY

NR 4(38)/2021

Krosno 2021

Redaktor naczelny:

prof. dr hab. Roman Pelczar

Redaktor prowadzący:

dr Jacek Cheda

Sekretarz redakcji:

dr Joanna Maj

Rada Programowa:

prof. dr hab. Pavol Dancák (Prešovská Univerzita)

prof. dr hab. n. med. Andrzej Denys (Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi)

prof. dr hab. Ryszard Henryk Kozłowski (Politechnika Krakowska)

prof. dr hab. Pavol Odaloš (Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici)

prof. dr hab. Ludwig Selimski (Velikoturnovski Universitet Sv. Sv. Kiril i Metodii)

prof. dr hab. Jan Szreniawski (WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa)

Redaktor naukowy numeru:

dr inż. Alina Maria Basak

Redaktor językowy:

dr Renata Gliwa

dr Mirosława Światała-Cheda

Redaktor statystyczny:

dr Piotr Oleksiak

Czasopismo recenzowane

Skład, łamanie:

Katarzyna Chochołek

Projekt okładki:

Jakub Niedziela

© 2021 KTNiO

© 2021 RUTHENUS

Wydawnictwo RUTHENUS

ul. Łukasiewicza 49, 38-400 Krosno

tel. (13) 436 51 00, e-mail: ruthenus@ruthenus.pl

ISSN 2353-9917

SPIS TREŚCI

Od Redakcji <i>Alina Maria Basak</i>	7
---	---

ROZPRAWY NAUKOWE

Demokratyczna kontrola nad służbami specjalnymi w przepisach prawa międzynarodowego <i>Agnieszka Piskorz-Ryń</i>	13
---	----

Globalne zagrożenia dla środowiska naturalnego. Zagadnienia podstawowe <i>Zenon Ślusarczyk</i>	31
---	----

Polska na Nowym Jedwabnym Szlaku – niewykorzystane szanse <i>Robert Krzemień</i>	43
---	----

Podatki lokalne jako źródło finansowania zadań własnych gminy <i>Jacek Cheda</i>	71
---	----

ZZL w administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych <i>Piotr Jarosz</i>	101
--	-----

Budowanie zasobów ludzkich oraz relacje międzyludzkie w organizacji <i>Grażyna Kącicka</i>	119
---	-----

Pracownik a zarządzanie organizacją <i>Iwona Lis</i>	131
---	-----

Rola szkoleń w rozwoju kapitału ludzkiego
Piotr Maziarz 143

Wypalenie zawodowe pracowników socjalnych
Wojciech Mucha 165

Metoda Marii Montessori w przedszkolu, szkole, domu – czy warto?
Jolanta Alagierska 173

RECENZJE

Recenzja książki: Jenifer Fox, *Odkryj silne strony Twojego dziecka*, LAURUM,
Warszawa 2017, ss. 418
Jolanta Alagierska 187

Recenzja książki: Maria Łukawska, *Program działań alternatywnych dla młodzieży*
„Każdy ma jakieś zdolności”, POLIANNA, Krasnystaw 2021, ss. 169
Alina Maria Basak 189

OD REDAKCJI

Alina Maria Basak

Oddajemy w ręce Czytelników kolejny numer 4(38)/2021 „Karpackiego Przeglądu Naukowego”, który tradycyjnie porusza ważne kwestie prawne, społeczne i historyczne, prezentując zarówno analizy teoretyczne, jak i raporty z badań. Uzupełnieniem rozpraw naukowych są recenzje, będące integralną częścią pisma.

W części pierwszej czasopisma prezentowane są rozprawy naukowe. Numer otwiera artykuł *Demokratyczna kontrola nad służbami specjalnymi w przepisach prawa międzynarodowego*. **Agnieszka Piskorz-Ryń** opisała podstawowe zasady zapewnienia demokratycznej kontroli nad służbami specjalnymi w prawie międzynarodowym, które są przedmiotem regulacji miękkiego prawa. W artykule przedstawiono rekomendacje wynikające z dokumentów Komisji Weneckiej, Agencji Praw Podstawowych UE oraz wyroków ETPCz. Objęcie tego zakresu spraw miękkim prawem ma na celu zapewnienie ochrony prywatności jako prawa gwarantowanego przez prawo międzynarodowe. **Zenon Ślusarczyk** w publikacji *Globalne zagrożenia dla środowiska naturalnego. Zagadnienia podstawowe* scharakteryzował globalne zagrożenia dla środowiska naturalnego. Zdefiniował pojęcie globalizacji, jego genezę i rozwój. Następnie przedstawił zasadnicze porozumienia i cele w zakresie ochrony środowiska. Omówił prawne podstawy ochrony środowiska na gruncie prawa międzynarodowego, prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego. Odnosił się również do kwestii transformacji energetycznej, będącej istotnym wyzwaniem w procesie dostosowywania polskiej gospodarki do wymogów ochrony środowiska, szczególnie ochrony klimatu. W podsumowaniu Autor podjął próbę odpowiedzi na pytanie, jakie są perspektywy ochrony środowiska w kontekście postępującej globalizacji i uspołecznienia działań proekologicznych. Z kolei **Robert Krzemień** w artykule *Polska na Nowym Jedwabnym Szlaku – niewykorzystane szanse* porusza kwestię Jedwabnego Szlaku, który ze swoimi rozwiniętymi mechanizmami wymiany towarowej, stał się w średniowieczu swoistym fenomenem tworzenia się naszej cywilizacji. Przez kilkanaście wieków spajał ekonomicznie kraje Azji i Europy – od Pacyfiku po Atlantyk, a efekty tych procesów trwają do dziś. W przekształcającym się współcześnie układzie sił politycznych i ekonomicznych idea Nowego Szlaku Jedwabnego nabrała znaczenia globalnego. W jej

ramach rozwijają się obecnie bardzo różne inicjatywy gospodarcze. W artykule wskazano znaczenie Szlaku dla międzynarodowych stosunków ekonomicznych oraz potencjalnych zmian, które może wywołać w gospodarce światowej, a także szanse i wyzwania, przed którymi, w związku z jego realizacją, staje Polska. **Jacek Cheda** w pracy *Podatki lokalne jako źródło finansowania zadań własnych gminy* nawiązuje do kwestii finansowania zadań własnych gmin w oparciu o dochody pozyskiwane z podatków lokalnych. Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu gminy mogą realizować zadania własne, w oparciu o dochody z podatków lokalnych. Autor scharakteryzował zadania publiczne wykonywane przez gminy jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego. Następnie dokonał ogólnej charakterystyki dochodów własnych gmin oraz omówił poszczególne podatki lokalne: od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportowych, od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych. W podsumowaniu Autor podjął próbę odpowiedzi na pytanie, czy podatki lokalne odgrywają i będą mogły odgrywać kluczową rolę w finansowaniu zadań własnych gminy. **Piotr Jarosz** w publikacji *ZZL w administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych* dowodzi, że zarządzanie należy do dyscyplin naukowych, które ulegają częstym i głębokim zmianom, które są spowodowane przeobrażeniami otoczenia organizacji i polegają na ciągłym dostosowywaniu się do niego. W toku swego istnienia człowiek poprzez działania tworzy dogodne warunki do swojej egzystencji. Zagrożenia, jakie zakłócały jego funkcjonowanie stara się eliminować i walczy z nimi w miarę możliwości dostępnych w danym okresie. Postęp ulepszający warunki egzystencji może jednak powodować występowanie sytuacji problematycznych, gdyż wraz z rozwojem cywilizacyjnym rozwija się zasięg i nasilenie zagrożeń środowiska naturalnego człowieka. Autorka kolejnego artykułu, **Grażyna Kącicka** w pracy *Budowanie zasobów ludzkich oraz relacje międzyludzkie w organizacji* podejmuje próbę opisu zespołu jako specyficznej grupy społecznej powiązanej relacjami formalnymi i nieformalnymi, która wykonuje określone zadania w celu realizacji wspólnego celu. Charakterystyczny dla zespołu jest efekt synergii, jaki osiąga się poprzez współpracę i wymianę wiedzy. Członkowie zespołu wyróżniają się komplementarnymi względem siebie kompetencjami i umiejętnościami, co pozwala na efektywniejszą pracę, a także pełniejsze odgrywanie ról zespołowych. Praca w zespołach stanowi istotę każdej niemal działalności zawodowej. Cechą, która wyróżnia dobre zespoły, jest klimat współpracy, zaufania i wzajemnego wspierania

się członków, którzy muszą posiadać fachowe umiejętności zawodowe oraz umiejętności interpersonalne. **Iwona Lis** w artykule *Pracownik a zarządzanie organizacją* dokonała analizy problematyki organizacji z punktu widzenia zasobów ludzkich. Podczas, gdy zdefiniowanie organizacji jest stosunkowo proste, zdefiniowanie pojęcia zarządzanie jest nieco trudniejsze. Zasoby ludzkie to uzdolnienia zarządcze i siła robocza. Menedżerowie odpowiadają za powiązanie i koordynację tych zasobów dla osiągnięcia celów organizacji. Za sukces firmy na rynku odpowiada nie tylko dyrektor jako główny przedstawiciel, ale też każdy pracownik, nawet ten znajdujący się na najniższym szczeblu w hierarchii przedsiębiorstwa. Każde przedsiębiorstwo ma swoją strukturę organizacyjną, w ramach której można wskazać podwładnych, wykonujących zlecone im zadania i przełożonych, którzy wyznaczają drogę do realizacji działań, koordynują pracę oraz wspierają w codziennym wypełnianiu misji. W hierarchii firmy każdy wykonuje powierzone mu zadania, które tworzą sieć wzajemnych powiązań między pracownikami i menedżerami. Następnie **Piotr Maziarz** w opracowaniu *Rola szkoleń w rozwoju kapitału ludzkiego* prezentuje kapitał ludzki organizacji, który powstaje dzięki indywidualnemu kapitałowi ludzkiemu pracowników lub kapitałowi ludzkiemu zespołów, z uwzględnieniem efektu synergii. W teorii zarządzania organizacjami oraz w praktyce gospodarczej coraz częściej mamy do czynienia z takimi pojęciami jak kapitał intelektualny, aktywa intelektualne, zasoby intelektualne oraz wartości niewymierne i prawne. Organizacje szkoląc swoich pracowników mają na celu rozwój zasobów ludzkich ich przedsiębiorstwa, aby wysoko wyszkolona, wykształcona czy wykwalifikowana kadra sprostała zaspokojeniu obecnych i przyszłych potrzeb przedsiębiorstwa. Szkolenia odnoszą się przede wszystkim do pracowników wykonawczych i technicznych celem nauczania ich sposobu wykonywania czynności na danym stanowisku pracy. Natomiast doskonalenie odnosi się do podnoszenia kwalifikacji pracowników w celu zwiększenia ich sprawności działania, która jest niezwykle istotna na każdym stanowisku. Z kolei **Wojciech Mucha** przedstawia wiedzę na temat: *Wypalenie zawodowe pracowników socjalnych*. Artykuł wskazuje na problem wypalenia zawodowego wśród osób, które wykonują zawód pracownika socjalnego. Współczesne szybkie tempo życia, kompresja czasu oraz przestrzeni nie sprzyjają bytowi prywatnemu i zawodowemu. Zawód pracownika socjalnego wymaga opanowania w podejmowaniu decyzji, gdyż często należy je podejmować natychmiast, w atmosferze stresu oraz dużych emocji. Istnieje szereg profesji, które powodują szybkie wypalenie zawodowe. Zawód pracownika socjalne-

go może spowodować wypalenie zawodowe już po dwóch latach pracy, co stanowi o tym, że jest to w tym względzie nadzwyczaj zagrożona grupa zawodowa. Z kolei **Jolanta Alagierska** prezentuje artykuł zatytułowany: *Metoda Marii Montessori w przedszkolu, szkole, w domu... Czy warto?* Metoda Marii Montessori wzbudza zainteresowanie wielu osób: nauczycieli, wychowawców, rodziców. W artykule opisano wykorzystanie metody w przedszkolu, szkole i domu. Przedstawiono postać wpierającego nauczyciela stojącego dyskretnie obok dziecka oraz jego rolę w procesie edukacji. Zwrócono uwagę na potrzeby dziecka i materiał rozwojowy wykorzystywany podczas zajęć. Omówiono nieodłączny element metody Montessori – odpowiednio zorganizowane otoczenie.

W drugiej części pisma zamieszczono recenzje publikacji. **Jolanta Alagierska** prezentuje recenzję książki: Jenifer Fox, *Odkryj silne strony Twojego dziecka*, LAURUM, Warszawa 2017, ss. 418. Z kolei **Alina Maria Basak** przedstawia recenzję pracy: Maria Łukawska, *Program działań alternatywnych dla młodzieży „Każdy ma jakieś zdolności”*, POLIANNA, Krasnystaw 2021, ss. 169.

Prezentowane w tym numerze „Karpackiego Przeglądu Naukowego” teksty poświęcone zostały zróżnicowanej problematyce, ważnej ze społecznego punktu widzenia. Mamy nadzieję, że spotkają się one z zainteresowaniem Czytelników, skłonią do refleksji i podjęcia dyskusji naukowej.

ROZPRAWY NAUKOWE

Demokratyczna kontrola nad służbami specjalnymi w przepisach prawa międzynarodowego

Agnieszka Piskorz-Ryń¹

Wprowadzenie

Prawo międzynarodowe w ograniczonym zakresie podejmuje kwestie związane z funkcjonowaniem służb specjalnych². W dużym stopniu problematyka ta związana jest z kwestiami zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i jako taka nie podlega regulacjom prawa międzynarodowego. Wydawałoby się więc, że kwestie kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi nie są przedmiotem regulacji międzynarodowych. Jest jednak inaczej, ponieważ funkcjonowanie służb specjalnych wiąże się z silną ingerencją w prawa człowieka, przede wszystkim w prawo do prywatności. To zaś jest zagwarantowane w art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człó-

1. **Dr hab. Agnieszka Piskorz-Ryń, Instytut Nauk Prawnych UKSW.**

2. W polskim porządku prawnym brak definicji legalnej pojęcia służb specjalnych. Ustawodawca wskazuje jedynie, że „przy Radzie Ministrów działa Kolegium do Spraw Służb Specjalnych (...), jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawach programowania, nadzorowania i koordynowania działalności ABW, AW, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego, zwanych dalej „służbami specjalnymi” (zob. art. 11 ustawy z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. nr 27 z późniejszymi zmianami). Na potrzeby tego artykułu pojęcie to będzie traktowane w taki sposób, jak ustalony przy określeniu zakresu działania Kolegium ds. Służb Specjalnych. W przypadku jednak podjęcia w przyszłości prac legislacyjnych warto rozważyć jego zdefiniowanie, choćby poprzez wskazanie wprost służb zaliczanych do tej kategorii. W literaturze służby specjalne definiuje się w oparciu o zakwalifikowanie ich do tej kategorii przez ustawodawcę zob. M. Bożek, *Służby specjalne oraz kryteria ich klasyfikacji na gruncie polskiego ustawodawstwa*, [w:] M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec (red.), *Służby specjalne w strukturze władz publicznych – zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014, s. 16–17 lub poprzez pojęcie wywiadu i kontrwywiadu i podkreślenie ich roli informacyjnej zob. M. Misiuk, *Służby specjalne II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1998, s. 7; A. Żebrowski, *Kontrola cywilna nad wojskowymi służbami specjalnymi w Polsce do 1989 r.*, [w:] A. Żebrowski (red.), *Rola służb specjalnych w siłach zbrojnych. Wywiad i kontrwywiad*, Kraków 1999, s. 100–128; S. Zalewski, *Służby specjalne w demokratycznym państwie*, Warszawa 2005, s. 34; P. Swoboda, *Służby specjalne po 1989 r. – problemy definicyjne*, [w:] P. Łubiński (red.), *Niepodległa Polska. Bezpieczeństwo i Polityka 1918–2018*, Kraków 2018, s. 295.

wieka i Podstawowych Wolności³ oraz w art. 7 i 8 Karty Praw Podstawowych UE⁴. Zgodnie z postanowieniami Konwencji każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji. Nie-dopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób⁵. Uznając więc konieczność funkcjonowania służb specjalnych jednocześnie wskazuje się na potrzebę zapewnienia demokratycznej kontroli i nadzoru nad tymi służbami. Dyskusja więc nad tymi zagadnieniami jest podejmowana z perspektywy praw człowieka i jest przedmiotem miękkich rekomendacji formułowanych przez takie gremia jak Komisja Wenecka, Komisja Praw Podstawowych UE oraz jest także przedmiotem oceny orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zwanego dalej w skrócie: ETPCz⁶. Objęcie tego zakresu spraw przedmiotem prawa miękkiego ma zapewnić ochronę prywatności. Bez właściwie funkcjonujących mechanizmów rozliczalności

3. Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Dz. U. z 1993 r. nr 61 poz. 284, zwana dalej w skrócie: Konwencją.

4. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2007/C303/01) Dz.U.UE.C.2007.303.1.

5. Kwestie prywatności reguluje również Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 7 Karty każdy ma prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się. Zgodnie z art. 8 każdy ma prawo do ochrony danych osobowych, które go dotyczą (ust. 1). Dane te muszą być przetwarzane rzetelnie w określonych celach i za zgodą osoby zainteresowanej lub na innej uzasadnionej podstawie przewidzianej ustawą. Każdy ma prawo dostępu do zebranych danych, które go dotyczą, i prawo do dokonania ich sprostowania (ust. 2). Przestrzeganie tych zasad podlega kontroli niezależnego organu (ust. 3).

6. M. Scheinin, ONZ, *Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, may 2010, <https://www.2ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/a.hrc.14.46.pdf>, pobrano 23.12.2021 r.; Venice Commission, *Update of the 2007 report on the democratic oversight of the security services and report on the democratic oversight of signals intelligence agencies*, Cdl-ad(2015)006, Venice 20-21 march 2015, s. 30 i n. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)006-e), pobrano 18.12. 2021 r.; *Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU, Volume I: Member States' legal frameworks*, Luxembourg 2017, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2015-surveillance-intelligence-services-voi-1_en.pdf, pobrano 28.12.2021 r.; *Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU Volume II: field perspectives and legal update Volume*

służb specjalnych nie możliwe jest zagwarantowanie tego, aby ingerencja w prywatność odpowiadała standardom państwa demokratycznego. Wspomniane ciała dzielą się więc wiedzą i doświadczeniem dla zagwarantowania „spójności demokratycznej” oraz dla zapewnienia bezpieczeństwa demokratycznego. Przez te ostatnie pojęcie rozumieć należy budowanie zaufania między obywatelami a rządami. Bezpieczeństwo demokratyczne tworzy bowiem przesłankę zaufania obywateli do rządu, w tym służb specjalnych. Oferuje też mieszkańcom porównywalne z innymi krajami warunki politycznego, społecznego i ekonomicznego rozwoju. Gwarantuje przy tym otwartość politycznych procesów i rozwoju społeczeństwa⁷. W tym przypadku drogą dla zapewnienia wspomnianego otwarcia jest zagwarantowanie demokratycznej kontroli/nadzoru nad służbami specjalnymi.

Celem tego artykułu jest ogólne omówienie podstawowych zasad dotyczących zapewnienia demokratycznej kontroli/nadzoru nad służbami specjalnymi w przepisach prawa międzynarodowego. Problematyka kontroli/ nadzoru nad służbami podejmowana jest w polskiej literaturze przez różnych autorów z różnej perspektywy badawczej⁸. Aspekt międzynarodowych rekomendacji sformułowanych w prawie

II: field perspectives and legal update, Luxembourg 2017, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-surveillance-intelligence-services-vol-2_en.pdf, pobrano 23.12.2021 r.

7. J. Jaskiernia, *Znaczenie koncepcji bezpieczeństwa demokratycznego dla analizy współczesnych stosunków międzynarodowych*, [w:] J. Zając, A. Włodkowska-Bagan, M. Kaczmarek (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe Polska–Europa–Świat. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ryszardowi Ziębie z okazji czterdziestolecia pracy naukowej*, Warszawa 2005, s. 107.
8. A. Żebrowski, *Sejmowa kontrola działalności służb specjalnych – rzeczywistość czy fikcja*, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne” 2008, nr 5, s. 227–246; T. Kuc, *Analiza funkcjonalności systemu kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi w Polsce*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2017, nr 16–17, s. 170–214; P. Burczaniuk, *System nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi w Polsce – stan obecny na tle analizy prawnoporównawczej wybranych państw. Postulaty de lege ferenda*, [w:] *Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Uprawnienia służb specjalnych z perspektywy współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego. Wybrane zagadnienia*, <https://www.abw.gov.pl/pl/pbw/publikacje/uprawnienia-sluzb-specj/1372,Uprawnienia-sluzb-specjalnych-z-perspektywy-wspolczesnych-zagrozen-bezpieczenstw.html>, pobrano 18.12.2021 r. s. 23–60; R. Jastrzębski, *Kontrola i nadzór nad cywilnymi służbami specjalnymi w państwie polskim w latach 1990–2016*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2018, nr 4, s. 25–52; P. Dobrzycki, *Istota demokratycznego nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi*, „Obrona Narodowa” 2020, nr 2, s. 35–62; P. Swoboda, *Minister koordynator do spraw służb specjalnych w Polsce w latach 1997–2020. Cywilna kontrola czy polityczna ingerencja?*, „De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności” 2021, nr 1, s. 125–150; S. Zalewski, *Kontrola służb specjalnych w Polsce*, Warszawa 2021r.

miękkim jest jednak przez autorów najczęściej pomijany⁹. Wydaje się jednak, że powinien być on traktowany jako wstęp do rozważań nad kształtem proponowanych zmian w zakresie kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰. Zapewnienie demokratycznej kontroli w tym zakresie jest ważnym zadaniem władzy publicznej, jak również powinno być przedmiotem zainteresowania nauki prawa administracyjnego. W rozdziale tym wspomniane wytyczne nie będą jednak przedstawione w formie sprawozdania. Zdecydowano się na dokonanie ich syntezy.

Teleologiczne założenia kontroli

Kompleksową kontrolę/nadzór nad służbami specjalnymi uznać należy za warunek *sine qua non* działania służb specjalnych w demokratycznym państwie. Jednym ze standardów państwa prawnego jest rozbudowany instytucjonalnie system kontroli i nadzoru. Bez niego postulaty i nakazy działania organów państwowych zgodnie z prawem straciłyby znaczenie. To konstytucyjny katalog zróżnicowanych i skutecznych instytucji kontrolnych decyduje o praktycznej wartości tego państwa¹¹. Kontrola

9. Wyjątek stanowi raport: *Osiodłać pegaza Przestrzeganie praw obywatelskich w działalności służb specjalnych – założenia reformy*, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/OSIO-D%C5%81A%C4%86%20PEGAZA%20-%20jak%20powinien%20wygl%C4%85da%C4%87%20nadz%C3%B3r%20nad%20s%C5%82u%C5%BCbami.%20Raport%20ekspert%C3%B3w.pdf>, pobrano 18.12. 2021 r. oraz M. Kolaszyński, *Budowa systemu nadzoru i kontroli jako warunek efektywnego działania służb specjalnych w demokratycznym państwie*, [w:] Instytut Bezpieczeństwa i Strategii, *Raport Fundacji Instytut Bezpieczeństwa i Strategii. Wyzwania dla bezpieczeństwa współczesnej Polski*, Warszawa 2019, <https://fibis.pl/wp-content/uploads/2019/10/RAPORT-Wyzwania-dla-bezpiecze%C5%84stwa-wsp%C3%B3wczesnej-Polski-FIBiS.pdf>, pobrano 18.12. 2021 r.

10. Na potrzebę taką wskazuje wypowiedź Prezesa NIK Krzysztofa Kwiatkowskiego. Ten po przeprowadzonej kilka lat temu kontroli służb stwierdził, że w pewnych zakresach działania służby kontrolują się same, a Prezes Rady Ministrów nie ma mechanizmów dla weryfikacji przekazywanych mu informacji oraz sposobów ich pozyskania. Zobacz na ten temat <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nadzor-nad-sluzbami-specjalnymi.html>, pobrano 18.12.2021 r. Protokół pokontrolny ma charakter niejawnny. Potrzeba taka wynika również z raportu *Osiodłać pegaza...*, pobrano 18.12. 2021 r.

11. R. Hauser, M. Masternak-Kubiak, *Konstytucyjne podstawy kontroli działalności administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, System Prawa Administracyjnego*, t. 2, Warszawa 2006, s. 382.

działań państwa jest niezbędnym warunkiem ochrony praw jednostki¹². W przypadku służb specjalnych konieczność sprawowania tej kontroli nabiera szczególnego znaczenia. Jest tak z kilku powodów. Po pierwsze, wynika to z ich „specjalnego” charakteru. Są one wyposażone w szczególne uprawnienia, dając możliwość daleko idącej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowaną sferę praw i wolności jednostki¹³. Są one wyposażone w kompetencje do wykonywania czynności operacyjnych¹⁴, w tym pozyskiwania w sposób niejawni informacji. Są również ważnym elementem systemu bezpieczeństwa państwa. Po drugie, dzięki kontroli możliwe jest przynajmniej częściowe zapewnienie ich rozliczalności. Funkcjonowanie służb specjalnych wiązać należy z początkiem funkcjonowania państwa, ale odpowiedzialność, a co za tym idzie rozliczalność służb specjalnych jest zjawiskiem stosunkowo nowym. Ma swój początek dopiero w latach 70. XX w. Wtedy również zasady działania służb specjalnych zostały poddane procesowi jurydyzacji w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Zagwarantowanie rozliczalności jest utrudnione ze względu na niejawni charakter działań prowadzonych przez te służby. Ich funkcjonowanie nie podlega bowiem normalnym mechanizmom społecznej kontroli¹⁵. Tradycje służb specjalnych związane są w dużym stopniu z postrzeganiem tajności jako cechy konstytuującej ich miejsce

12. Do konstytucji niemieckiej wpisano, że Bundestag kontroluje federalną działalność wywiadowczą na zasadach określonych w ustawie (zob. art. 45d ustawy zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec <https://www.btgbestellservice.de/informationsmaterial/55/56/anr80201000>, pobrano 20.12.2021 r.

13. Zadania służb specjalnych w Polsce określa ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. nr 27 z późniejszymi zmianami; ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 687 z późniejszymi zmianami; ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, tekst jednolity Dz. U. z 2021 r. poz. 2234.

14. D. Rowicka, *Służby specjalne w Polsce – nadzór i kontrola*, [w:] J. Czapska, J. Widacki (red.), *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo. Safe citizen – safe state*, Lublin 1998, s. 111.

15. Przede wszystkim większość informacji jakimi dysponują należy zakwalifikować jako informacje niejawni, te zaś nie podlegają dostępowi w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 2176 z późniejszymi zmianami. Nie jest jednak tak, że ustawa ta nie ma do służb specjalnych zastosowania, ale wolumen informacji jakie mogą być w oparciu o ten akt prawny udostępnione jest stosunkowo niewielki. Podstawą odmowy dostępu do informacji jest wtedy art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej w zw. z art. 1 i 5 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawni, tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 742 z późniejszymi zmianami.

w relacji do innych organów państwa¹⁶. Nie można patrzeć na ową tajność działania jako sprzeczną wartościami demokratycznymi, takimi jak transparentność organizacji państwowej i prawo obywateli do dostępu do informacji publicznej¹⁷. Tajność ta jest koniecznością i pozwala demokracji na jej ochronę w ramach systemu prawa. Powinna być ona rekompensowana przez wzmocnienie mechanizmów kontroli i nadzoru.

Z tego względu wzmocnienia wymagają mechanizmy rozliczalność uwzględniające tajność działania służb. A co za tym idzie mechanizmy kontroli i nadzoru. W przypadku służb specjalnych odgrywają one istotniejszą rolę niż w odniesieniu do innych sfer działania administracji publicznej¹⁸. Tajność działania może bowiem skłaniać do nadużywania władzy, powalać na ukrycie działań korupcyjnych lub naruszeń praw człowieka. Wreszcie, co nie mniej ważne, naruszanie prawa międzynarodowego przez służby wywiadowcze danego kraju za granicą może zarówno zaszkodzić jego pozycji międzynarodowej, jak i wywoływać szkodliwe działania odwetowe. Ponadto, informacje o tajnych operacjach, które zostaną upublicznione, mogą zaszkodzić stosunkom z krajami, w których operacje te są prowadzone lub które są ich celem¹⁹.

W dyskusji nad potrzebą wzmocnienia demokratycznych mechanizmów kontroli podnoszony jest argument, że jeżeli podejmowana jest ona poza strukturami służb specjalnych jest sprzeczna z istotą ich działania. Rolą służb jest bowiem zdobywanie informacji oraz jej ochrona, a nie dzielenie się nią z kontrolującymi. Proces kontroli i nadzoru wiąże się bowiem z rozpowszechnianiem informacji²⁰. Nie zmienia to jednak faktu, iż kontrola i nadzór nad ich działalnością jest konieczny w państwie demokratycznym. Z tym tylko zastrzeżeniem, że trzeba go budować z pełną świadomością tego że, istnieją naturalne napięcia między tajemnicą a skuteczną kontrolą/nadzorem oraz między kontrolą/nadzorem a skutecznym działaniem służb specjalnych. Napięcie to należy uwzględniać przy budowaniu tego systemu nie zapominając przy tym, że służby specjalne stanowią część administracji publicznej związanej prawem.

16. S. Zalewski, *Służby specjalne...*, s. 31.

17. T. Kuc, *Analiza funkcjonalności...*, s. 210.

18. H. Born, I. Leigh, *Democratic Accountability of Intelligence Services*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), „Policy Paper” 2007, nr 19, s. 4, https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/people/aldrich/vigilant/pp19_born_leigh1.pdf, pobrano 23.12.2021 r.

19. Tamże, s. 5.

20. A. Shulsky, *Silent Warfare. Understanding the World Intelligence*, Washington 1991, s. 133, <http://www.lander.odessa.ua/doc/Abram%20Shulsky.%20Silent%20Warfare.%20Understanding%20the%20World%20of%20Intelligence.pdf>, pobrano 23.12.2021 r.

Rekomendacje w prawie międzynarodowym

Analizując wytyczne dotyczące kontroli/nadzoru nad służbami specjalnymi można sformułować siedem ogólnych rekomendacji, które uznać należy za istotne dla ustawodawcy krajowego. Stanowią one syntezę wskazanych dokumentów i wyroków ETPCz. Część ogólnych rekomendacji jest dalej rozwijana w propozycjach bardziej szczegółowych.

Po pierwsze, przepisy prawa dotyczące działania służb specjalnych powinny być jasne i przewidywalne. Służby specjalne powinny mieć demokratyczną legitymację do działania. Patrząc na te zagadnienie z perspektywy praw człowieka, ale także sprawowania demokratycznej kontroli/nadzoru uprawnienia służb powinny być określone w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Ma to stanowić zabezpieczenie przed funkcjonowaniem ich w sposób arbitralny, jednocześnie równoważąc tajność ich funkcjonowania²¹. Bez określenia w sposób możliwie szczegółowy kompetencji służb specjalnych, w szczególności jak chodzi o wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych nie jest możliwe kontrolowanie działania tych służb. Bez tego bowiem nie jest możliwa ocena stanu istniejącego ze stanem postulowanym, gdy nie został on określony w przepisach prawa w sposób wystarczająco precyzyjny. Takie porównanie zaś stanowi istotę zarówno kontroli, jak i nadzoru. Prawo powinno być również przewidywalne i wystarczająco jasne, aby dawać obywatelom odpowiednie wskazówki co do okoliczności i warunków, w jakich władze publiczne są uprawnione do odwoływania się do tajnej i potencjalnie niebezpiecznej ingerencji w prawo do prywatności²².

21. *Surveillance by intelligence services (Volume II)*..., s. 11.

22. Leander v. Sweden, judgment of 26 March 1987, Series A no. 116, https://www.legislationline.org/download/id/3521/file/Case_of_Leander_v_Sweden_1987_en.pdf, pobrano 10.12.2021 r., § 51, s. 13; Malone v. the United Kingdom, judgment of 2 August 1984 Series A no. 82, <https://law.shu.edu/online/students/assignments/docs/case2-malone-v-united-kingdom.pdf>, pobrano 10.12.2021 r., § 67, s. 27-28; Huvig v. France, judgment of 24 April 1990, Series A no. 176-B, <https://cambodia.ohchr.org/sites/default/files/echrsource/Huvig%20v.%20France%20%5B24%20Apr%201990%5D%20%5BEN%5D.pdf>, pobrano 10.12.2021 r., § 29; Weber and Saravia v. Germany, <https://www.ilsa.org/Jessup/Jessup16/Batch%201/WEBER%20AND%20SARAVIA%20v.%20GERMANY.pdf>, § 93, pobrano 21.12.2021 r.; Roman Zacharow v. Russia of 4 December 2015, Application No. 47143/06, <https://policehumanrightsresources.org/roman-zakharov-v-russia-47143-06>, pobrano 21.12.2021 r., § 229.

Prawo powinno zostać także uchwalone w ramach demokratycznej debaty parlamentarnej z udziałem różnych interesariuszy i pod kontrolą opinii publicznej. W ramach otwartej dyskusji powinno poszukiwać się równowagi między konkurującymi ze sobą interesami i wartościami konstytucyjnymi²³. W tym zakresie nie należy podnosić argumentu o niejawności działania, czy potrzebie zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. Sama bowiem debata i poddanie tego zakresu spraw jawnej regulacji prawnej nie może być postrzegana jako ingerencja w niejawną działalność służb. Te bowiem muszą się liczyć z tym, że w niewielkim zakresie, ale dotyka ich charakterystyczny dla innych obszarów działania władzy publicznej proces transparentyzacji życia publicznego. Zjawisko to jest dostrzegalne także w innych krajach.

Po drugie, dążyć należy do stworzenia holistycznego systemu kontroli nad służbami specjalnymi, w którym poszczególne elementy będą ze sobą powiązane uzupełniając się wzajemnie gwarantując tym samym istnienie efektu synergii. W związku z tym projektować należy system oparty na sześciu filarach. Pierwszym z nich jest **komplementarność**, przez co rozumieć należy, że poszczególne elementy będą się uzupełniały²⁴. Kolejnym jest **adekwatność**, co oznacza, że kompetencje kontrolne/nadzorcze powinny odpowiadać przyznanym w przepisach prawa uprawnieniom służb specjalnych. Kompetencje instytucji nadzorczych powinny obejmować wszystkie aspekty pracy służb, w tym ich zgodność z prawem; skuteczność i efektywność²⁵. Trzecim jest **ciągłość**, kontroli/nadzoru na każdym etapie ich działania, a więc zagwarantować należy możliwość dokonywania kontroli wstępnej (*ex ante*) przed rozpoczęciem działania przez służby specjalne np. polegającą na wyrażeniu zgody na czynności operacyjne przez sąd lub niezależny organ, kontroli w czasie realizacji zadania oraz kontroli następczej (*ex post*) po zakończeniu działania przez organ kontrolowany. Ciągłość dotyczyć będzie również całego procesu działania służb od ustalenia priorytetów (zadań) jakie mają one realizować aż po proces ich wykonania. Czwartym elementem projektowanego systemu powinno być **wewnętrzne zróżnicowanie**. Kontrola powinna mieć zarówno charakter kontroli wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Ponadto służby powinny być kontrolowane/nadzorowane przez kombinację kontroli wewnętrznej, sprawowanej w ramach władzy wykonawczej, przez kontrolę realizowaną przez ciało parlamentarne, sądowe oraz wyspecjalizowane instytucje nadzorcze. Skuteczny system nadzoru nad

23. *Surveillance by intelligence services (Volume II)*..., s. 11.

24. Tamże, s. 12.

25. M. Scheinin, *ONZ, Human...*, Practice 6, s. 32.

służbami specjalnymi powinien obejmować co najmniej jedną instytucję cywilną, która jest niezależna zarówno od służb specjalnych, jak i od władzy wykonawczej²⁶. Kolejnym jest **realność**, przez co rozumieć należy, że uprawnienia kontrolne/nadzorcze są w praktyce faktycznie wykonywane a nie przyznane wyłącznie na papierze. Ostatnim jest **transparentność**. Działanie podmiotów kontrolujących, powinno na ile to możliwe, być transparentne dla opinii publicznej zapewniając sprawozdawczość z wykonywanych w jej imieniu działań i gwarantować rozliczalność kontrolujących²⁷.

Po trzecie, w ramach systemu kontroli/nadzoru powołać należy organy niezależne. A przynajmniej jeden taki organ. Przez co rozumieć należy zapewnienie swobody działania, z wyłączeniem instrukcji lub nacisków w sposób obiektywny i bezstronny. Brak wpływu z zewnątrz odnosi się zarówno do instytucji kontrolowanych, jak i możliwości bezpośredniego lub pośredniego wpływu organów państwa na podejmowane przez nie działania²⁸. Niezależność takiego organu jest kreowana na poziomie osobowym, organizacyjnym oraz kompetencyjnym²⁹. Niezależność organów nadzorczych powinna być zapisana w prawie i stosowana w praktyce³⁰. Organy nadzoru i kontroli powinny posiadać także odpowiednie uprawnienia i kompetencje. Powinny mieć uprawnienia do wszczynania własnych dochodzeń oraz stały, pełny i bezpośredni dostęp do informacji i dokumentów niezbędnych do wypełniania ich mandatu. Powinny być one wyposażone w odpowiedni personel techniczny i mieć zapewnione wsparcie techniczne. Jest to szczególnie istotne w związku z wykorzystaniem nowych technologii przez służby specjalne w tym narzędzi wywiadu sygnałowego³¹. Pozwoli to na sprawowanie realnej kontroli/nadzoru nad działaniem służb.

Po czwarte, zapewnić należy skuteczne środki odwoławcze przed niezależnymi organami posiadającymi uprawnienia naprawcze. Skuteczny środek odwoławczy charakteryzuje się uprawnieniami dochodzeniowymi lub uprawnieniami dochodzeniowymi

26. Tamże.

27. *Surveillance by intelligence services (Volume II)*..., 12.

28. Przyjęta tu definicja jest zgodna ze wyrokiem ETS z 9 marca 2010 r. w sprawie *Komisja Europejska v. Republika Federalna Niemiec C-518/07*, www.eur-lex.europa.eu, pobrano 18.12.2021 r.

29. M. Swora, *Niezależne organy administracji*, Warszawa 2012; A. Piskorz-Ryń, *Pozycja ustrojowa niezależnych organów administracyjnych ds. dostępu do informacji o charakterze publicznym* [w:] A. Mednis (red.), *Misja publiczna Wspólnota Państwo. Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci Profesora Michała Kuleszy*, Warszawa 2016.

30. *Surveillance by intelligence services (Volume II)*..., s. 12.

31. Tamże; M. Scheinin, *ONZ, Human...*, Practice 7, s. 28.

i decyzyjnymi przyznanymi organom sądowym i pozasądowym. W szczególności, organ odwoławczy powinien mieć dostęp do pomieszczeń służb i zgromadzonych danych. Powinien mieć prawo do wydawania wiążących decyzji oraz informować skarżących o wynikach swoich dochodzeń. Osoba fizyczna powinna mieć możliwość odwołać się od decyzji tego organu³². Określić należy, potencjalne luki, które unie-
możliwiają osobom fizycznym w skutecznym rozpatrzeniu ich skarg, oraz zadbać, aby eksperckie organy pozasądowe mogły te luki wypełnić.

Po piąte, podmiot wyrażający zgodę na inwigilację ukierunkowaną oraz wywiad sygnałowy³³ powinien mieć zapisany w przepisach prawa obowiązek stosowania testu proporcjonalności w stosunku do istniejącego zagrożenia, a także zastosowanie inwigilacji powinno być oceniane pod kontem niezbędności (konieczności) dla ochrony instytucji demokratycznych³⁴. Przy wyrażeniu zgody przez niezależny podmiot konieczne powinno być wykonanie testu proporcjonalności. Interes państwa w ochronie bezpieczeństwa narodowego musi być wyważony w stosunku do powagi ingerencji w prawo do życia prywatnego. Celem działania podmiotu autoryzującego jest zastosowanie odpowiedniego adekwatnego środka w stosunku do istniejącego zagrożenia³⁵.

32. *Surveillance by intelligence services (Volume II)*..., s. 13.

33. Jest to zbiorczy termin odnoszący się do środków i metod przechwytywania i analizy komunikacji radiowej (w tym satelitarnych i telefonii komórkowej) oraz łączności kablowej. Obejmuje on dostęp zarówno do treści internetowych, telekomunikacyjnych, jak i metadanych. Pojęcie to stanowi przeciwieństwo inwigilacji ukierunkowanej (*Update of the 2007 report...*, s. 8; *Surveillance by intelligence services (Volume I)*..., s. 15–16; *Surveillance by intelligence services (Volume II)*..., s. 29–32).

34. *Klass and Others v. Germany*, judgment, Series A no. 28, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Klass%20and%20Others%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22:%5B%222001-57510%22%5D%7D>] pobrano 28.12.2021 r., § 42, § 49; *Weber and Saravia...*, § 57, s. 137; *Kennedy v. United Kingdom* judgment of 18 May 2010, no. 26839/05, <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-98473&filename=001-98473.pdf>, § 31-32, pobrano 28.12.2021 r.; *Ekimdzhiiev v. Bulgaria*, judgment of 30 November 2008, no. 62540/00, https://www.stradalex.com/en/sl_src_publ_jur_int/document/echr_62540-00, pobrano 28.12.2021 r.; *Kvasnica v. Slovakia* judgment of 9 June 2009 no. 72094/01, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Kvasnica%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22:%5B%222001-92879%22%5D%7D>], pobrano 28.12.2021 r., § 84; *Iordachi and Others v. Moldova* judgment of 10 February 2009 no. 25198/02, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2225198/02%22%2C%22itemid%22:%5B%222001-91245%22%5D%7D>], pobrano 28.12.2021 r., § 51.

35. *Leander v. Sweden...*, s. 8.

Ingerencja w prywatność powinna być dostosowana do stopnia zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego, z tym zastrzeżeniem jednak, że ustalenie poziomu zagrożenia powinno być uprawdopodobnione. Z tego względu ingerencja w prywatność nie powinna opierać się na potencjalnym, hipotetycznym zagrożeniu, ale zależeć od stopnia jego uzasadnienia. Podmiot autoryzujący musi być w stanie zweryfikować istnienie uzasadnionego podejrzenia wobec danej osoby, a w szczególności, móc ocenić, czy istnieją faktyczne przesłanki pozwalające podejrzewać tę osobę o planowanie popełnienia przestępstwa. Poza tym działanie, na które wyrażana jest zgoda musi być niezbędne w państwie demokratycznym, co wiąże się z nakazem przeprowadzenia testu konieczności. A co za tym idzie ustalenie, czy ten sam cel nie może być osiągnięty za pomocą mniej restrykcyjnych środków³⁶. Wniosek o autoryzację powinien być sporządzony na piśmie i określać czas na jaki czynności operacyjne mogą być podejmowane³⁷. Działania w tym zakresie powinny być dokumentowane, tak by w przypadku następczych czynności kontrolnych lub nadzorczych mogły być poddane ocenie.

Po szóste, każda osoba, która uważa, że jej prawa zostały naruszone przez służby specjalne powinna mieć możliwość wniesienia skargi do sądu lub instytucji nadzorującej, która może zapewnić skuteczny środek zaradczy, w tym pełne zadośćuczynienie za doznaną krzywdę³⁸. Niezależny organ powinien być uprawniony do decydowania o tym, czy monitorowana osoba powinna zostać powiadomiona ex post o środku nadzoru. Pamiętać jednak należy, że powiadomienie może zagrozić długoterminowemu celowi, dla którego nadzór był wprowadzony. Poinformowanie osoby po zakończeniu stosowania środków nadzoru, musi być oceniane z perspektywy tego, czy nie narazi na szwank celu dla którego nadzór był wprowadzony³⁹. Konieczny jest bowiem kompromis między wymogami obrony społeczeństwa demokratycznego a prawami jednostki.

Po siódme, stworzyć należy wewnętrzne procedury gwarantujące skuteczną ochronę dla sygnalistów w służbach specjalnych. Osoby zgłaszające takie przypadki mogą znacząco przyczynić się do dobrze funkcjonującego systemu rozliczalności⁴⁰.

36. *Klass and Others...*, § 51; *Kennedy v. United Kingdom...*, § 67.

37. *Ekimdzhiev v. Bulgaria...*, § 80.

38. M. Scheinin, *ONZ, Human...*, Practice 9, s. 10–11.

39. *Klass and Others...*, § 58; *Weber i Saravia...*, § 136;

40. *Surveillance by intelligence services (Volume II)...*, s. 13; M. Scheinin, *ONZ, Human...*, Practice 18, s. 31.

Podsumowanie

Podsumowując podjęte rozważania podkreślić należy konieczność zapewnienia rozliczalności w funkcjonowaniu służb specjalnych. Przy wprowadzeniu właściwych mechanizmów kontroli i nadzoru należy brać pod uwagę rekomendacje formułowane na poziomie europejskim. Kwestia ich zastosowania w prawie krajowym wymaga jednak dalszych badań. Pamiętać bowiem należy, że tworzyć należy realne mechanizmy oddziaływania na funkcjonowanie tych służb a nie jedynie pozorne mechanizmy kontroli i nadzoru. Przy ich tworzeniu uwzględnić należy kontekst krajowy, w tym diagnozowane deficyty w funkcjonowaniu instytucji publicznych oraz dotychczasowe zwłaszcza negatywne doświadczenia.

Streszczenie

Demokratyczna kontrola nad służbami specjalnymi w przepisach prawa międzynarodowego

Celem niniejszego artykułu jest ogólne omówienie podstawowych zasad zapewnienia demokratycznej kontroli nad służbami specjalnymi w prawie międzynarodowym. Ta sprawa jest przedmiotem regulacji miękkiego prawa. W artykule przedstawiono rekomendacje wynikające z dokumentów Komisji Weneckiej, Agencji Praw Podstawowych UE oraz wyroków ETPCz. Objęcie tego zakresu spraw miękkim prawem ma na celu zapewnienie ochrony prywatności jako prawa gwarantowanego przez prawo międzynarodowe. Bez prawidłowo funkcjonujących mechanizmów rozliczalności służb specjalnych nie można zapewnić, aby ingerencja w prywatność spełniała standardy demokratycznego państwa.

Słowa kluczowe: kontrola, służby specjalne, prywatność, rozliczalność, wywiad sygnałowy.

Summary

Democratic control over secret services in the provisions of international law

The purpose of this article is to discuss in general terms the basic principles of ensuring democratic control over special services in international law. This matter is the subject of soft law regulations. The article presents recommendations resulting from the documents of the Venice Commission, the EU Agency for Fundamental

Rights and ECtHR judgments. Covering this range of matters with soft law is aimed at ensuring the protection of privacy as a right guaranteed by international law. Without properly functioning accountability mechanisms for the secret services, it is impossible to ensure that interference with privacy meets the standards of a democratic state.

Keywords: control, secret services, privacy, accountability, signals intelligence.

Bibliografia

Literatura

- Born H., Leigh I., *Democratic Accountability of Intelligence Services*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), „Policy Paper” 2007, nr 19, s. 4 https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/people/aldrich/vigilant/pp19_born_leigh1.pdf, pobrano 23.12.2021 r.
- Burczaniuk P., *System nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi w Polsce – stan obecny na tle analizy prawno-porównawczej wybranych państw. Postulaty de lege ferenda*, [w:] *Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Uprawnienia służb specjalnych z perspektywy współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego. Wybrane zagadnienia*, <https://www.abw.gov.pl/pl/pbw/publikacje/uprawnienia-sluzb-specj/1372>, *Uprawnienia-sluzb-specjalnych-z-perspektywy-wspolczesnych-zagrozen-bezpieczenstw.html*, pobrano 18.12.2021 r.
- Dobrzycki P., *Istota demokratycznego nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi*, „Obrona Narodowa” 2020, nr 2.
- Hauser R., Masternak-Kubiak M., *Konstytucyjne podstawy kontroli działalności administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, System Prawa Administracyjnego*, t. 2, Warszawa 2006.
- [https://policehumanrightsresources.org/roman-zakharov-v-russia-47143-06 § 229](https://policehumanrightsresources.org/roman-zakharov-v-russia-47143-06-229), pobrano 21.12.2021 r.
- <https://www.btgbestellservice.de/informationmaterial/55/56/anr80201000>, pobrano 20.12.2021 r.
- <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nadzor-nad-sluzbami-specjalnymi.html>, pobrano 18.12.2021 r.
- Jaskiernia J., *Znaczenie koncepcji bezpieczeństwa demokratycznego dla analizy współczesnych stosunków międzynarodowych*, [w:] J. Zajac, A. Włodkowska-Bagan,

- M. Kaczmarek (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe Polska–Europa–Świat. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ryszardowi Ziębie z okazji czterdziestolecia pracy naukowej*, Warszawa 2005.
- Jastrzębski R., *Kontrola i nadzór nad cywilnymi służbami specjalnymi w państwie polskim w latach 1990–2016*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2018, nr 4, s. 25–52;
 - Kolaszyński M., *Budowa systemu nadzoru i kontroli jako warunek efektywnego działania służb specjalnych w demokratycznym państwie*, [w:] Instytut Bezpieczeństwa i Strategii, *Raport Fundacji Instytut Bezpieczeństwa i Strategii. Wyzwania dla bezpieczeństwa współczesnej Polski*, Warszawa 2019, <https://fibis.pl/wp-content/uploads/2019/10/RAPORT-Wyzwania-dla-bezpiecze%C5%84stwa-wsp%C3%B3%C5%82czesnej-Polski-FIBiS.pdf>, pobrano 18.12. 2021 r.
 - Bożek M., *Służby specjalne oraz kryteria ich klasyfikacji na gruncie polskiego ustawodawstwa*, [w:] M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec (red.), *Służby specjalne w strukturze władz publicznych – zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014.
 - Misiuk M., *Służby specjalne II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1998.
 - Osiodłać pegaza. *Przestrzeganie praw obywatelskich w działalności służb specjalnych – założenia reformy*, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/OSIOD%C5%81A%C4%86%20PEGAZA%20-%20jak%20powinien%20wygl%C4%85da%C4%87%20nadz%C3%B3r%20nad%20s%C5%82u%C5%BCbami.%20Raport%20ekspert%C3%B3w.pdf>, pobrano 18.12. 2021 r.
 - Rowicka D., *Służby specjalne w Polsce – nadzór i kontrola*, [w:] J. Czapska, J. Władcki (red.), *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo. Safe citizen – safe state*, Lublin 1998.
 - Scheinin M., *ONZ, Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, may 2010, <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/a.hrc.14.46.pdf>, pobrano 23.12.2021 r.
 - Shulsky A., *Silent Warfare. Understanding the World Intelligence*, Washington 1991, s. 133, <http://www.lander.odessa.ua/doc/Abram%20Shulsky.%20Silent%20Warfare.%20Understanding%20the%20World%20of%20Intelligence.pdf>, pobrano 23.12.2021 r.
 - *Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU Volume II: field perspectives and legal update Volume II: field perspectives and*

- legal update*, Luxembourg 2017, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-surveillance-intelligence-services-vol-2_en.pdf, pobrano 23.12.2021 r.
- *Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU, Volume I: Member States' legal frameworks*, Luxembourg 2017, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2015-surveillance-intelligence-services-voi-1_en.pdf, pobrano 28.12.2021 r.
 - Swoboda P., *Minister koordynator do spraw służb specjalnych w Polsce w latach 1997–2020. Cywilna kontrola czy polityczna ingerencja?*, „De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności” 2021, nr 1, s. 125–150.
 - Swoboda P., *Służby specjalne po 1989 r. – problemy definicyjne*, [w:] P. Łubiński (red.), *Niepodległa Polska. Bezpieczeństwo i Polityka 1918–2018*, Kraków 2018.
 - Swora M., *Niezależne organy administracji*, Warszawa 2012; A. Piskorz-Ryń, *Pozycja ustrojowa niezależnych organów administracyjnych ds. dostępu do informacji o charakterze publicznym* [w:] A. Mednis (red.), *Misja publiczna Wspólnota Państwo. Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci Profesora Michała Kuleszy*, Warszawa 2016.
 - Venice Commission, *Update of the 2007 report on the democratic oversight of the security services and report on the democratic oversight of signals intelligence agencies*, Cdl-ad(2015)006, Venice 20–21 march 2015, s. 30 i n. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)006-e), pobrano 18.12.2021 r.
 - Zalewski S., *Kontrola służb specjalnych w Polsce*, Warszawa 2021.
 - Zalewski S., *Służby specjalne w demokratycznym państwie*, Warszawa 2005.
 - Żebrowski A., *Kontrola cywilna nad wojskowymi służbami specjalnymi w Polsce do 1989 r.*, [w:] A. Żebrowski (red.), *Rola służb specjalnych w siłach zbrojnych. Wywiad i kontrwywiad*, Kraków 1999.
 - Żebrowski A., *Sejmowa kontrola działalności służb specjalnych – rzeczywistość czy fikcja*, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne” 2008, nr 5, s. 227–246; T. Kuc, *Analiza funkcjonalności systemu kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi w Polsce*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2017, nr 16–17.

Wykaz aktów prawnych

- Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Dz. U. z 1993 r. nr 61 poz. 284.

- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2007/C303/01) Dz.U.U.E.C.2007.303.1.
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, tekst jednolity Dz. U. z 2021 r. poz. 2234.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 742 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 687 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. nr 27 z późniejszymi zmianami
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 2176 z późniejszymi zmianami.

Orzecznictwo

- Wyrok ETS z 9 marca 2010 r. w sprawie *Komisja Europejska v. Republika Federalna Niemiec C-518/07*, www.eur-lex.europa.eu, pobrano 18.12.2021 r.
- Roman Zacharow v. Russia of 4 December 2015, Application No. 47143/06.
- Kennedy v. United Kingdom judgment of 18 May 2010, no. 26839/05, <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-98473&filename=001-98473.pdf>. pobrano 28.12.2021 r., § 31-32.
- Ekimdzhev v. Bulgaria, judgment of 30 November 2008, no. 62540/00, https://www.stradalex.com/en/sl_src_publ_jur_int/document/echr_62540-00, pobrano 28.12.2021 r.
- Kvasnica v. Slovakia judgment of 9 June 2009 no. 72094/01, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%7B%22Kvasnica%22%7D%22documentcollectionid%22:%7B%22GRANDCHAMBER%22%22%22CHAMBER%22%7D%22itemid%22:%7B%22001-92879%22%7D%7D>}, pobrano 28.12.2021 r.
- Iordachi and Others v. Moldova judgment of 10 February 2009 no. 25198/02, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%7B%2225198/02%22%7D%22itemid%22:%7B%22001-91245%22%7D%7D>}, pobrano 28.12.2021 r.
- Klass and Others v. Germany, judgment, Series A no. 28, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%7B%22Klass%20and%20Others%22%7D%22documentcollectionid%22:%7B%22GRANDCHAMBER%22%22%22CHAMBER%22%7D%22itemid%22:%7B%22001-57510%22%7D%7D>} pobrano 28.12.2021 r.

- Huvig v. France, judgment of 24 April 1990, Series A no. 176-B, <https://cambodia.ohchr.org/sites/default/files/echrsource/Huvig%20v.%20France%20%5B24%20Apr%201990%5D%20%5BEN%5D.pdf>, pobrano 10.12.2021 r., § 29.
- Weber and Saravia v. Germany, <https://www.ilsa.org/Jessup/Jessup16/Batch%201/WEBER%20AND%20SARAVIA%20v.%20GERMANY.pdf>, pobrano 21.12.2021 r.
- Leander v. Sweden, judgment of 26 March 1987, Series A no. 116, https://www.legislationline.org/download/id/3521/file/Case_of_Leander_v_Sweden_1987_en.pdf, pobrano 10.12.2021 r.

Globalne zagrożenia dla środowiska naturalnego. Zagadnienia podstawowe

Zenon Ślusarczyk¹

Wstęp

Globalizacja to złożony proces pogłębiania się powiązań i współzależności regionów i państw we współczesnym świecie. Dotyczy to także ochrony środowiska naturalnego, w tym całokształtu działań mających na celu racjonalną eksploatację zasobów naturalnych i ich wykorzystania. Wśród najczęściej wymienianych problemów i wyzwań w ujęciu globalnym wymienia się:

- szybki przyrost ludzkości - problemy demograficzne;
- narastanie różnic między krajami szybko rozwijającymi się a krajami słabo rozwiniętymi;
- problemy ekologiczne, głównie ochrona środowiska naturalnego i klimatu;
- wyczerpywanie się zasobów naturalnych (surowców).

Są one ze sobą powiązane, choć w różnym zakresie, w zależności od układu geograficznego (kontynentalnego i regionalnego), zwraca się na to uwagę w wielu publikacjach medialnych, w wypowiedziach i ocenach polityków i ekonomistów. Kraje wysoko rozwinięte potrafią szybciej dostosować się do zmieniających się wymagań (wyzwań), jakie stawia rozwój globalizacji, choć nie zawsze to czynią w zalecanym czasie i w pełni. Głównie w kontekście ochrony właściwych interesów ekonomicznych. Tak więc udział poszczególnych krajów i regionów w procesach globalizacji też jest zróżnicowany, co jest uzasadniane modyfikacją istniejących dotychczas powiązań gospodarczych, ustanawianie nowych reguł i sposobów funkcjonowania gospodarki światowej. Aby dostosować się do modyfikacyjnych procesów globalizacji trzeba pokonywać też nowe wyzwania wynikające głównie z rosnącej konkurencji i powiązań infrastrukturalnych. I na tej podstawie opracować realistyczną strategię działania.

1. Prof. dr hab. Zenon Ślusarczyk, Europejska Uczelnia w Warszawie.

Niejednoznaczność definiowania globalizacji

Na wstępie zaznaczmy, że każdy okres historyczny w rozwoju świata charakteryzuje się pewnymi odmiennymi cechami, zjawiskami, problemami i układem stosunków w skali międzynarodowej. Dlatego też politycy, ekonomiści, naukowcy itd., jeśli chcą mieć na nie wpływ, powinni wnikliwie je obserwować i badać zachodzące procesy i zasadnie je definiować. Termin globalizacja po raz pierwszy pojawił się w 1961 r. Ma on wiele znaczeń, różne są też podejścia do jego historii. W ogólnym ujęciu ekonomii historia globalizacji to historia narastającej wymiany handlowej pomiędzy państwami, opartej na w miarę stabilnych podstawach funkcjonowania rynków kapitałowych umów handlowych i usługowych².

A zarazem należy pamiętać o tym, że w obecnej fazie globalizacji konkurencji na dużo lepszej pozycji są kraje wysoko rozwinięte jak USA i Niemcy, ale i takie jak Finlandia lub Norwegia. Może też na to wpływać także położenie geograficzne danego kraju, jak na przykład Polski w centrum Europy³.

Ewolucja globalizacji

Istotne jest tu uwzględnienie podziału świata w okresie po II wojnie światowej, aż do lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku na Wschód i Zachód a także na uprzemysłowaną Północ i biedne Południe, zwane Trzecim Światem. Trzeci Świat to grupa ponad 130 państw powstałych w wyniku dekolonizacji o zróżnicowanym poziomie rozwoju cywilizacyjnego, ekonomicznego i politycznego. Od 1956 r. wprowadzono pojęcie krajów rozwijających się. Nie ma jednak precyzyjnej terminologii Trzeciego Świata. Najczęściej za podstawowe kryterium uznaje się tu wielkość dochodu narodowego w przeliczeniu na jednego mieszkańca, strukturę produktu krajowego brutto i miejsce zajmowane w międzynarodowych stosunkach gospodarczych. Uwzględnią się również charakterystyczne wskaźniki rozwoju, w tym niedożywienie ludności, niskie zużycie energii, przewagę ludności wiejskiej, niższą pozycję kobiet itp. Cechą charakterystyczną

-
2. W. Molendowski, Cz. Mojsiewicz (red.), *Stosunki międzynarodowe*, Warszawa 1998, s. 10 i n.; G. Kłodko, *Wędrujący Świat*, Warszawa 2008, s. 8 i n.; J. Stiglitz, *Globalizacja*, Warszawa 2005, s. 16 i n.
 3. Z. Cesarz, E. Stadtmuller, *Problemy polityczne współczesnego świata*, Wrocław 2000, s. 9 i n.; J. Bazylis, S. Smith (red.), *Globalizacja polityki światowej*, Kraków 2008, s. 45 i n.; A. Budnikowski, *Ochrona środowiska jako problem globalny*, Warszawa 1998, s. 9 i n., A. Gwiazda, *Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej*, Toruń 2000, s. 10 i n.

dla Trzeciego Świata jest pogłębianie się różnic pomiędzy poszczególnymi państwami i regionami. Według ocen ONZ jest to 1/3 państw Trzeciego Świata. Znaczną część tych państw zasobnych bogactwa naturalne, ma rozwinięty przemysł wydobywczy⁴. Z terminem Trzeciego Świata najczęściej był (i wciąż jest) powiązany kontynent Afrykański. Większość z jego ponad pół miliardowej ludności żyje na bardzo niskim poziomie. W dużej części jest to pozostałość po epoce kolonializmu. Obecnie ważnymi są także czynniki wewnętrzne - struktura własności, formy ustrojowe itp. Większość tamtejszych firm należy do państwa, a w rzeczywistości do tamtejszych elit władzy.

Podjęmowane w latach 60. i 70. ubiegłego wieku programy rozwojowe nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, co spotęgowało nierówność gospodarczą tego kontynentu w porównaniu do innych⁵. Występuje brak dostatecznych inwestycji w rozwój rolnictwa, przemysłu rolno-spożywczego i infrastruktury rolnej, co w konsekwencji doprowadziło do niedostatecznej samowystarczalności żywnościowej w wielu krajach kontynentu. Następował natomiast duży przyrost naturalny (demograficzny), który doprowadził do prawie potrojenia ludności kontynentu w latach 1960–1999 (z 279 mln do 784 mln osób), a także do niekorzystnych warunków klimatycznych głównie susze⁶. Jedną z wielu przyczyn trudności społeczno-gospodarczych wielu państw Afryki była i jest niestabilność wewnętrzna, która przeradza się w konflikty i wojny domowe. Pojawiło się określenie „państwa w stanie upadku”, a więc sytuacji, w której instytucje władzy państwowej funkcjonują jedynie nominalnie. Najbardziej dostrzeganym problemem w Afryce jest panujący głód. Z początkiem lat 60 oceniano jej samowystarczalność w tym zakresie na 96 proc. a w roku 2000 na 80 proc. Raport FAO z 1993 r. przewidywał, że w 2010 r. w Afryce będzie żyło około 1 mld mieszkańców, z czego około 300 mln może cierpieć głód⁷. Pomoc ONZ w tym zakresie docierała tylko do 20 proc. potrzebujących. Występujące negatywne czynniki gospodarcze i społeczne wpływają na niskie zainteresowanie inwestorów, co ogranicza rozwój⁸.

4. Z. Cesarz, E. Stadtmüller, *Problemy...*, s. 189.

5. C. Mojsiewicz (red.), *Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych*, Wrocław 1998, s. 371; G. Halizak (red.), R. Kuźniar (red.), J. Simonides (red.), *Globalizacja, stosunki międzynarodowe*, Bydgoszcz – Warszawa 2004, s. 103, 338–342.

6. C. Mojsiewicz (red.), *Leksykon...*, s. 208–342.

7. Tamże, zob. także: J. Bazyliś, S. Smith (red.), *Globalizacja...*, s. 800–819.

8. W. Lizak, *Afryka a globalizacja – przypadek marginalizacji*, [w:] W. Molendowski, Cz. Mojsiewicz (red.), *Stosunki...*, s. 103 i n.

Przewyciężenie ubóstwa na świecie stawało się stopniowo jednym z priorytetów dla instytucji międzynarodowych, głównie ONZ⁹. Kraje rozwinięte realizowały swój wzrost gospodarczy w znacznej mierze kosztem krajów Trzeciego Świata. Dziś kraje rozwijające się są największymi dłużnikami krajów wysoko rozwiniętych. Większość z nich od kilkudziesięciu lat próbuje pokonać bariery rozwojowe, ale są to w większości przypadkowe działania, ciągle nie w pełni skuteczne. A pomoc zewnętrzna w wybranych dziedzinach (rozwój mniej nowoczesnych gałęzi przemysłu i rolnictwa) często nie jest właściwie wykorzystywana. W 1991 r. największy udział w pomocy dla Trzeciego Świata miały: Japonia, USA, Niemcy i Francja. Ogółem pomoc ta wynosiła 0,27 proc. średniej ich PKB. Dysproporcje w rozwoju ekonomicznym krajów bogatych i biednych obrazuje fakt, że 70 proc. potencjału ekonomicznego i technologicznego przypada na 29 krajów OECD i tzw. Tygrysy azjatyckie (Korea Płd., Tajwan, Hongkong, Singapur)¹⁰. Taka sytuacja rodzi poważną groźbę zachwiania bezpieczeństwa światowego. Stąd m.in. inicjatywy podjęte na szczycie G-7 (siedem najbardziej rozwiniętych krajów świata) w Kolonii w 1999 r. w oddłużaniu krajów o poziomie PKB poniżej 750 dol. na mieszkańca, co miało objąć 22 kraje. Dokonano redukcji długów w wysokości 34 mld dol., co stanowiło 47 proc. zadłużenia¹¹. Zaś na szczycie G-8 w Evian (Francja) przyjęto deklarację w sprawie Afryki, będącą kontynuacją „Planu działania na rzecz Afryki”, przyjętego na szczycie Kanaksis w Kanadzie. W rezultacie powstało „Nowe partnerstwo na rzecz rozwoju Afryki” (NEPAD)¹².

Tak więc problem demograficzny i żywnościowy są ze sobą mocno powiązane w odniesieniu do znacznej liczby państw. Obszary o największej liczbie zaludnienia to Azja Południowo-Wschodnia (Chiny, Japonia, Indochiny, Indonezja). W krajach rozwiniętych występuje coraz większe zróżnicowanie ludności według wieku. Większość stanowią osoby w wieku poprodukcyjnym pobierający emerytury. A coraz mniej jest ludzi młodych w wieku przedprodukcyjnym. Rodzi się coraz mniej dzieci. Według danych FAO w latach 1998–2000 niedożywienie dotyczyło 17 proc. łącznej populacji krajów rozwijających się¹³. Według najnowszych danych FAO w 30 krajach gdzie mieszka połowa ludności cierpiących z głodu i niedożywienia dzięki pomocy

9. R. Kuźniar, *Prawa człowieka – instytucje – polityka – prawo*, Warszawa 2006, s. 297 i n.

10. G. Michałowska, *Mały słownik stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1997, s. 102 i n.

11. A. Budzikowski, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Warszawa 2006, s. 406–409.

12. W. Lizak, *Afryka a...*, s. 347.

13. D. S. Landem, *Bogactwo i nędza narodów*, Warszawa 2000, s. 56 i n.

udało się zredukować to zjawisko o 25 proc., dotyczy to między innymi Angoli, Chile, Jamajki, Birmy, Peru, Syrii i Tajlandii¹⁴. Dlaczego powyższe dane i oceny są ważne dla prawidłowego postrzegania i oceny ochrony środowiska? Nadmierne lub źle prowadzone wykorzystywanie zasobów naturalnych prowadzi nie tylko do napięć ograniczających zaangażowanie w ochronę środowiska, ale przekłada się na ochronę zdrowia ludzi i zwierząt. Dlatego problemy ekologii i wzrostu gospodarczego nie można traktować jako alternatywnych. Ich synchronizacja decyduje o zachowaniu środowiska naturalnego, a więc i przeżyciu ludzkości.

Równie poważnym problemem rozważanym przez ekologów i klimatologów jest wpływ produkcyjnej działalności człowieka na klimat Ziemi. Coraz częściej mówi się o efekcie cieplarnianym, który wynika z gromadzenia się i ulatniania do atmosfery dwutlenku węgla, metanu i freonu. Gazy te przyczyniają się do wzrostu temperatury na ziemi, co będzie powodowało wzrost poziomu mórz i oceanów, ale i zmiany warunków wegetacji roślin, wzrost liczby i gwałtowności naturalnych katastrof (tajfuny, powodzie, pożary itp.) A także przemieszczania się ludności i zagrożeń dla ich życia i zdrowia.

Reasumując, należy stwierdzić, iż cechą współczesnej gospodarki światowej jest wzrastająca współzależność międzynarodowa w dziedzinie użytkowania zasobów środowiska naturalnego. A skuteczność środków polityki ochrony środowiska podejmowanych w danym kraju jest uzależniona w dużym stopniu od przedsięwzięć ochronnych podejmowanych przez inne kraje. Stąd potrzeba porozumień współpracy międzynarodowej organizowanej przez ONZ i inne podmioty¹⁵.

Zagrożenie środowiska jako problem globalny zostało oficjalnie uznane przez ONZ na Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 r. Jednym z ważniejszych dokumentów przyjętych przez ONZ stała się Światowa Karta Przyrody z 1982 r., określającą prawa i obowiązki człowieka w dziedzinie gospodarki środowiskowej. Poszerzenia jej zapisów dokonano w Rio de Janeiro. Zawarto to w zbiorze przyjętych zaleceń nazwanym Agendą 21. Promuje ona ideę trwałego rozwoju oraz ochrony środowiska, zarówno na poziomie narodowym jak i międzynarodowym („Deklaracja z Rio”). W myśl zasady 10 Deklaracji zagadnienia środowiskowe na każdym poziomie najlepiej są rozwiązywane przy udziale wszystkich zainteresowanych obywateli, jest to zatem postulat maksymalnego uspołecznienia tych działań, z uwzględnieniem maksymalnego dostępu do informacji o stanie

14. Tamże.

15. A. Budnikowski, *Ochrona środowiska...*, s. 13–14; G. Jankiewicz, *Najważniejsze zagrożenia współczesnego świata*, <http://stosunkimiedzynarodowe.pl>, pobrano 21.04.2011 r.

środowiska¹⁶. Powołano również Komisję Trwałego Rozwoju dla wypracowania globalnej strategii działań w zakresie ochrony środowiska, zwłaszcza zmian klimatycznych i bioróżnorodności. Swoje odzwierciedlenie znalazło także w protokole z Kioto z 1997 r., w którym zobowiązano kraje uprzemysłowione do redukcji gazów cieplarnianych, o co najmniej 5,2 proc. w latach 2008–2012. W 2002 r. w Johannesburgu odbyła się kolejna konferencja ONZ (Rio+10). Przyjęto deklarację o pomocy publicznej dla krajów mniej rozwiniętych, w tym dla rozwoju dostępu do wody pitnej.

Przyjęto też m.in. następujące zobowiązania:

- konieczność opracowania zintegrowanych planów gospodarki wodnej;
- zwracanie większej uwagi na tempo wymierania rzadkich gatunków fauny i flory;
- zaprzestania wytwarzania i stosowania środków chemicznych w sposób szkodliwy dla ludzi i środowiska¹⁷.

Ponieważ na ten szczyt nie przybył Prezydent USA, nie osiągnięto porozumienia w sprawie utworzenia globalnego funduszu na rzecz państw biednych i szybszego rozwoju odnawialnych źródeł energii¹⁸.

Polityka ochrony środowiska w Unii Europejskiej

Podstawowe zasady i cele tej polityki zawarto już w Jednolitym Akcie Europejskim z 1998 r. Wprowadzono w nim rozdział „środowisko przyrodnicze”. A następnie w Traktacie o Unii Europejskiej (Traktat z Maastricht z 1992 r.). Przyjęto w nich że polityka ta jest prowadzona na poziomie wspólnotowym i określono ogólne cele i zasady. Za nadrzędny cel przyjęto zapewnienie w długiej perspektywie takiego wzrostu gospodarczego, który nie doprowadzi do pogorszenia stanu środowiska. Oparto ją na kilku podstawowych zasadach:

- zasada sprawcy, co oznacza, że podmiot wydalający zanieczyszczenia do środowiska jest finansowo odpowiedzialny za przestrzeganie wszystkich wymagań dotyczących ochrony środowiska, a także odpowiedzialny finansowo za szkody, które wynikają z jego działalności;
- zasada zapobiegania – to przeciwdziałanie powstaniu nieodwracalnych szkód;

16. J. Cheda, *Ochrona środowiska w gminach – stan obecny i perspektywy*, [w:] P. Góldyn (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce na przełomie XX i XXI wieku*, Konin 2005, s. 37–38.

17. M. Ostrowski, *Szczyt biedy*, „Polityka” z 07.09.2002 r.

18. P. Koszłoszdzki, *Szczyt na razie w przeszku*, „Gazeta Wyborcza” z 27.08.2002 r.

- zasada pomocniczości – to wszelkie działania legislacyjne i organizacyjne, które powinny być podejmowane na możliwym ustawowo najniższym stopniu jurysdykcji lub zarządzania, co zwiększy skuteczne i efektywne rozwiązywanie danego problemu.
- zasada transgranicznej ochrony środowiska - oznacza, że działania podejmowane w jednym państwie członkowskim nie powinny pogarszać stanu środowiska w innym państwie;
- zasada przenikania - to integracja środowiska z udziałem wszystkich podmiotów polityki gospodarczej i społecznej¹⁹.

Konkretyzacja tych zasad i celów została dokonana w kolejnych programach Działań na Rzecz Środowiska²⁰.

W realizacji polityki ekologicznej Unii Europejskiej podstawowe znaczenie mają instrumenty prawne: zarządzenia, dyrektywy, decyzje, rekomendacyjne. Podstawowym instrumentem ekonomicznym są fundusze unijne. W ramach realizacji przyjętych programów ochrony środowiska utworzono m.in. Europejską Sieć Obszarów Chronionych Natura 2000, z perspektywą do 2016 r. Unia Europejska w przyjętych programach i strategiach chce w wymiarze całego kontynentu do 2050 r. stać się neutralna dla środowiska. Przyjęto w tym celu program „Zielony Ład”, w którym zwraca się szczególną uwagę na stopniowe odchodzenie od węgla jako podstawowego dotychczas źródła energii²¹. Sprawa ta wciąż budzi wiele emocji, krytycznych ocen i opinii polityków, ale i naukowców²².

Ochrona środowiska w Polsce

W art. 5 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.²³ zapisano, że państwo zapewnia ochronę środowiska kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Zaś w art. 74 Kon-

19. A. Lisowska, *Polityka ochrony środowiska Unii Europejskiej – Podstawy instytucjonalne i programowe*, Wrocław 2005, s. 21 i n.

20. B. Dobrzyńska, G. Dobrzyński, D. Kielczewski, *Ochrona środowiska przyrodniczego*, Warszawa 2009, s. 291 i n.; Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 30–45.

21. J. Jędrzejkowski, *Zielona transformacja gospodarki potrzebuje szerokiej współpracy*, „Rzeczpospolita” z 07.05.2021 r.

22. A. Sławiński, *Kryzys klimatyczny - możemy nie zdążyć*, „Rzeczpospolita” z 07.05.2021 r.

23. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: Konstytucją RP.

stytucji RP wskazano, że ochrona ta jest obowiązkiem władz publicznych, które powinny zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne współczesnym i przyszłym pokoleniom. Należy zgodzić się z poglądem, że gdy w art. 5 określony jest sposób postępowania, to w art. 74 ust 1 ustalony został cel postępowania, co poszerza działania o wszystkie sposoby postępowania, byle były one legalne i prowadziły do osiągnięcia celu bezpieczeństwa²⁴. Osiągnięciu tego celu ma służyć kreowana przez władze publiczne polityka ochrony środowiska, która zapewni zrównoważony rozwój. O którą politykę chodzi oraz jak ma być ona realizowana, określają przepisy ustaw zwykłych, szczególnie ustawy z dnia 4 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska, tekst jednolity²⁵, na mocy której uchwalana jest przez Sejm polityka ekologiczna państwa oraz gminne, powiatowe i wojewódzkie programy ochrony środowiska, stanowiące podstawowe instrumenty prawne w zakresie planowania ochrony środowiska w naszym kraju²⁶. W innych dokumentach, ale głównie publikacjach medialnych, zwraca się szczególną uwagę na edukację ekologiczną społeczeństwa. Z danych badań przeprowadzonych w 2021 r. wynika, że 52 proc. Polaków oczekuje pilnych i skutecznych działań władz państwowych w ochronie środowiska. Ich zdaniem największymi problemami są: zanieczyszczenie powietrza, rosnąca liczba odpadów i zanieczyszczenie wód.

Transformacja energetyczna

W świetle przedstawionych dokumentów programowych i zobowiązań z nich wynikających zasadniczym wyzwaniem dla Polski jest transformacja energetyczna. Kwestia ta powiązana jest z ograniczaniem zużycia węgla w energetyce i ciepłownictwie i zastępowanie go innymi źródłami energii. Powiązanie polityki energetycznej z ochroną środowiska w UE przedstawiono w „Zielonej Księdze” z 1997 r. Do głównych (priorytetowych) kierunków tej polityki w korelacji z bezpieczeństwem

24. J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 134.

25. Ustawa z dnia 4 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska, tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 1219.

26. J. Cheda, *Konstytucyjne podstawy bezpieczeństwa ekologicznego w Polsce*, [w:] S. Komosiński (red.), T. Kuczur (red.), J. Laskowska (red.), *Prawne i gospodarcze podstawy bezpieczeństwa*, Bydgoszcz 2015, s. 57; Z. Ślusarczyk, *Charakterystyka zarządzania kryzysowego w ochronie środowiska naturalnego*, „Zarządzanie innowacyjne w gospodarce i biznesie” 2018, nr 21, s. 43 i n.

ekologicznym zaliczono: jedność, integrację, stabilność i zrównoważenie²⁷. Przyjęto prowadzenie spójnej polityki zewnętrznej w dziedzinie energetyki poprzez umiejętne wykorzystanie możliwości jednolitego ryzyka i posiadanych wspólnych instrumentów prawnych i finansowych w tym zakresie. Konkretyzacja tej polityki nastąpiła w przyjętym w 2007 r. Pakiecie klimatyczno-energetycznym w wyszczególnieniu obszarów i grup tematycznych, w tym:

- polityki energetycznej dla Europy;
- mapie drogowej dla źródeł odnawialnych;
- dalszy rozwój rynku gazu i elektryczności;
- innowacje w rozwoju energetyki.

Założenia te i cele zostały przyjęte na Szczycie UE, w tym dokonanie do 2030 r. redukcji gazów cieplarnianych o 20 proc. i zwiększenie udziału OZE w produkcji energii o 20 proc. W Traktacie Lizbońskim UE z 13.XII.2007 r. wprowadzono odrębny rozdział poświęcony energii (Tytuł XX – Energetyka: art. 17a), który formułuje kompetencje Wspólnoty w zakresie prowadzenia polityki energetycznej, w tym utworzenia wspólnego rynku energii z poszanowaniem zasad zrównoważonego rozwoju i krajowych polityk w tym zakresie²⁸. Ogólnie biorąc zaostrzającą się polityka klimatyczna UE miała skłonić kraje członkowskie do zwiększenia inwestowania w odnawialne źródła energii i farmy wiatrowe, fotowoltaikę, itp.

W przypadku Polski, zgodnie z deklaracjami PGNiG na ich rozwój w najbliższych latach ma być przeznaczane około 4 mld zł. A udział węgla w produkcji energii w 2030 r. ma wynieść 60–70 proc. zaś OZE 23 proc.²⁹ Przewiduje się także pewną redukcję dotychczasowej zależności od dostaw jej nośników z krajów trzecich, zwłaszcza w aspekcie silnie rosnących cen gazu i ropy, ale i węgla³⁰.

27. J. Chełmiński, *Upały i beton nas zabijają*, „Gazeta Wyborcza” z 05.10.2021r.; G. Kołodko, *Wędrujący świat...*, s. 354–355; Z. Ślusarczyk, *Alternatywne źródła energii a bezpieczeństwo energetyczne UE*, „Ekonomiczno-informatyczny kwartalnik teoretyczny” 2008, nr 16.

28. Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska...*, s. 30–45; Z. Ślusarczyk, *Bezpieczeństwo energetyczne UE w warunkach globalnego rynku ropy i gazu*, „Ekonomiczno-Informatyczny kwartalnik teoretyczny” 2008 r. nr 15, s. 18–27; A. Słojewska, *Czas na unię energetyczną*, „Rzeczpospolita” z 07.10.2021 r.

29. A. Kublik, *Mały atom zelektryzował Polaków*, „Gazeta Wyborcza” z 29.09.2021 r.; B. Oksińska, *Energia z wiatru pilnie potrzebna przemysłowi*, „Rzeczpospolita” z 2-3.06.2021 r.

30. M. Semmer, *Świat na energetycznym rozdrożu*, „Dziennik G.P.” z 06.10.2021 r.

Podsumowanie

Ochrona środowiska to całokształt działań państw i instytucji międzynarodowych mających na celu osiągnięcie racjonalnej eksploatacji zasobów środowiska naturalnego i dalszego rozwoju społecznego. Działania te są w znacznym stopniu prawnie sformalizowane i uległy szeroko pojętej globalizacji. Wzrost intensywności eksploatacyjnej działalności człowieka wynika z dwóch głównych procesów globalnych: wzrostu liczby ludności i postępu technicznego. Obecnie ochroną zasobów naturalnych ziemi zajmują się głównie instytucje ustawodawcze i wykonawcze o charakterze międzynarodowym. W coraz większym stopniu w realizację programów i celów ochrony środowiska angażują się także przedstawiciele społeczeństw.

Streszczenie

Globalne zagrożenia dla środowiska naturalnego. Zagadnienia podstawowe

W niniejszym artykule Autor scharakteryzował globalne zagrożenia dla środowiska naturalnego. Zdefiniował pojęcie globalizacji, jego genezę i rozwój. Następnie przedstawił zasadnicze porozumienia i cele w zakresie ochrony środowiska. Omówił prawne podstawy ochrony środowiska na gruncie prawa międzynarodowego, prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego. Odniósł się również do kwestii transformacji energetycznej, będącej istotnym wyzwaniem w procesie dostosowywania polskiej gospodarki do wymogów ochrony środowiska, szczególnie ochrony klimatu. W podsumowaniu Autor podjął próbę odpowiedzi na pytanie, jakie są perspektywy ochrony środowiska w kontekście postępującej globalizacji i uspołecznienia działań proekologicznych.

Słowa kluczowe: globalizacja, procesy, modyfikacja, współpraca, wyzwania.

Summary

Global threats to the natural environment. Basic issues

In this article, the author has characterized global threats to the natural environment. He defined the concept of globalization, its genesis and development. He then presented the main environmental agreements and targets. He discussed the legal foundations of environmental protection on the basis of international law, European Union law and Polish law. He also referred to the issue of energy transformation, which is a significant challenge in the process of adapting the Polish economy to the

requirements of environmental protection, especially climate protection. Summing up, the author attempted to answer the question of what are the perspectives of environmental protection in the context of progressive globalization and socialization of pro-ecological activities.

Keywords: globalization, processes, modification, cooperation, challenges.

Bibliografia

Literatura

- Bazyliś J., Smith S. (red.), *Globalizacja polityki światowej*, Kraków 2008.
- Boć J. (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998.
- Budnikowski A., *Ochrona środowiska jako problem globalny*, Warszawa 1998.
- Budzikowski A., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Warszawa 2006.
- Bukowski Z., *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
- Cesarz Z., Stadtmüller E., *Problemy polityczne współczesnego świata*, Wrocław 2000.
- Cheda J., *Konstytucyjne podstawy bezpieczeństwa ekologicznego w Polsce*, [w:] S. Komosiński (red.), T. Kuczur (red.), J. Laskowska (red.), *Prawne i gospodarcze podstawy bezpieczeństwa*, Bydgoszcz 2015.
- Cheda J., *Ochrona środowiska w gminach – stan obecny i perspektywy*, [w:] P. Gołdyn (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce na przełomie XX i XXI wieku*, Konin 2005.
- Chełmiński J., *Upały i beton nas zabijają*, „Gazeta Wyborcza” z 05.10.2021 r.
- Dobrzyńska B., Dobrzyński G., Kielczewski D., *Ochrona środowiska przyrodniczego*, Warszawa 2009.
- Gwiazda A., *Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej*, Toruń 2000.
- Halizak G. (red.), Kuźniar R. (red.), Simonides J. (red.), *Globalizacja, stosunki międzynarodowe*, Bydgoszcz–Warszawa 2004.
- Jankiewicz G., *Najważniejsze zagrożenia współczesnego świata*, <http://stosunkimiedzynarodowe.pl>, pobrano 21.04.2011 r.
- Jędrzejkowski J., *Zielona transformacja gospodarki potrzebuje szerokiej współpracy*, „Rzeczpospolita” z 07.05.2021 r.
- Kołodko G., *Wędrujący Świat*, Warszawa 2008.
- Kossołyszdzki P., *Szczyt na razie w przeszku*, „Gazeta Wyborcza” z 27.08.2002 r.

- Kublik A., *Mały atom zelektryzował Polaków*, „Gazeta Wyborcza” z 29.09.2021 r.;
- B. Oksińska, *Energia z wiatru pilnie potrzebna przemysłowi*, „Rzeczpospolita” z 2–3.06.2021 r.
- Kuźniar R., *Prawa człowieka – instytucje – polityka – prawo*, Warszawa 2006.
- Landem D. S., *Bogactwo i nędza narodów*, Warszawa 2000.
- Lisowska A., *Polityka ochrony środowiska Unii Europejskiej – Podstawy instytucjonalne i programowe*, Wrocław 2005.
- Lizak W., *Afryka a globalizacja – przypadek marginalizacji*, [w:] W. Molendowski, Cz. Mojsiewicz (red.), *Stosunki międzynarodowe*, Warszawa 1998.
- Michałowska G., *Mały słownik stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1997.
- Mojsiewicz C. (red.), *Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych*, Wrocław 1998.
- Molendowski W., Mojsiewicz Cz. (red.), *Stosunki międzynarodowe*, Warszawa 1998.
- Ostrowski M., *Szczyt biedy*, „Polityka” z 07.09.2002 r.
- Semmer M., *Świat na energetycznym rozdrożu*, „Dziennik G.P.” z 06.10.2021 r.
- Sławiński A., *Kryzys klimatyczny – możemy nie zdążyć*, „Rzeczpospolita” z 07.05.2021 r.
- Słojewska A., *Czas na unię energetyczną*, „Rzeczpospolita” z 07.10.2021 r.
- Stiglitz J., *Globalizacja*, Warszawa 2005.
- Ślusarczyk Z., *Alternatywne źródła energii a bezpieczeństwo energetyczne UE*, „Ekonomiczno-informatyczny kwartalnik teoretyczny” 2008, nr 16.
- Ślusarczyk Z., *Bezpieczeństwo energetyczne UE w warunkach globalnego rynku ropy i gazu*, „Ekonomiczno-Informatyczny kwartalnik teoretyczny” 2008 r. nr 15.
- Ślusarczyk Z., *Charakterystyka zarządzania kryzysowego w ochronie środowiska naturalnego*, „Zarządzanie innowacyjne w gospodarce i biznesie” 2018, nr 21.

Wykaz aktów prawnych

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 4 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska, tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 1219.

Polska na Nowym Jedwabnym Szlaku – niewykorzystane szanse

Robert Krzemień¹

Wstęp

Trzy dekady dynamicznego rozwoju chińskiej gospodarki, w tempie nie mającym dotychczas precedensu, powinny skłaniać do postawienia pytań o to, czy międzynarodowe inicjatywy ekonomiczne Chin stają się wyzwaniem, szansą, czy zagrożeniem, dla państw uczestniczących w tych inicjatywach, również dla Polski. Przez całą swą wielowiekową historię, Eurazja była poprzecinana wieloma szlakami handlowymi, które stopniowo łączyły się ze sobą i tworzyły stałe trasy, także dalekosiężne, a wśród nich wybijał się w sposób szczególnie Jedwabny Szlak, wzdłuż którego wiele towarów wymienianych było przez ludzi z całego, znanego podówczas, „Starego” Świata. Tym samym Szlak, wraz ze swoimi mechanizmami wymiany towarowej, spajał kraje Azji i Europy.

Dziś perspektywa ta powraca, choć na znacznie większą skalę, pod nazwą Nowego Jedwabnego Szlaku. Pod tym hasłem rozwijają się obecnie bardzo różne inicjatywy, bo jest to projekt skierowany zarówno do państw wysoko rozwiniętych, jak i rozwijających się, który ma poszerzyć ekonomiczne powiązania w skali globalnej. Realizacja tego projektu, ze względu na skalę, jest zjawiskiem w skali światowej unikalnym, które – ponieważ słusznie – wywołuje najróżniejsze opinie. W zmieniającym się bardzo dynamicznie współczesnym układzie sił na świecie, idea „Nowego Szlaku Jedwabnego” nabrała znaczenia globalnego, zwłaszcza jako dość szczególny wzorzec współpracy gospodarczej, nieraz odległych od siebie, nie tylko przestrzennie, ale i politycznie, partnerów.

W dobie przyspieszonej i nasilonej globalizacji, bardzo istotnego znaczenia nabiera logistyka, już nie tylko w skali działania pojedynczych przedsiębiorstw, ale wielkich, międzynarodowych i transnarodowych korporacji oraz gospodarek narodowych, a nawet gospodarki światowej – uwydatnia się bowiem zjawisko konkurencji nie pojedynczych przedsiębiorstw, lecz całych, mocno rozbudowanych, łańcuchów i sieci dostaw. Tempo rozwoju współczesnej gospodarki światowej sprawia, iż przedsiębiorstwa zmuszone są do nieustannego wprowadzania coraz to nowych rozwiązań,

1. Dr Robert Krzemień, adiunkt, Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi.

a innowacje te, m.in. w logistyce, „napędzają” postęp rynku. Często to właśnie odpowiednio zorganizowany system logistyczny staje się czynnikiem rozstrzygającym o powodzeniu przedsięwzięcia gospodarczego. Nowy Jedwabny Szlak, to także wielki projekt logistyczny, budowy i modernizacji infrastruktury transportowej i komunikacyjnej: linii kolejowych, dróg kołowych, portów morskich i oceanicznych, lotnisk, a także wielkiej, towarzyszącej temu, infrastruktury logistycznej.

Część państw członkowskich Unii Europejskiej, w tym Polska, może wyrażać obawy co do celu tego nowego projektu, uznając że może nim być przede wszystkim wzmocnienie (i tak już silnego) oddziaływania Chin na gospodarkę światową, ale obawy nie mogą oznaczać negacji, a jedynie konieczność lepszego dostosowania się do pojawiających się wyzwań.

Tradycja i współczesność Jedwabnego Szlaku

Nowy Jedwabny Szlak, to bez wątpienia jedna z najważniejszych współczesnych globalnych inicjatyw gospodarczych, obejmująca niemal 200 krajów, a uwzględniająca wykorzystanie nie tylko tras morskich, ale także kolejowych². Stanowi bardzo wyraźne nawiązanie do średniowiecznej (i starożytnej) koncepcji łączenia tak odległych od siebie geograficznie organizmów państwowych i ich gospodarek³, jak (w głównym wariancie) kraje Europy (zwłaszcza basenu Morza Śródziemnego), z krajami Dalekiego Wschodu, przez które – od III w. p.n.e., aż do XVII w. n.e. – przebiegała jedna z najważniejszych transkontynentalnych dróg handlowych⁴ i którą ówczesni kupcy transportowali, nie tylko jedwab, ale i inne towary, pomiędzy Europą i Państwem Środka⁵. Wariant drugi prowadził z Chin centralnych i północno-wschodnich, w kie-

2. R. Roszko, *Jakie znaczenie dla polskiej gospodarki ma nowy jedwabny szlak?*, <https://www.logistyka.net.pl/aktualnosci/komentarz-tygodnia/item/91815-jakie-znaczenie-dla-polskiej-gospodarki-ma-nowy-jedwabny-szlak>, pobrano 25.04.2021 r.

3. R. Walenciak, *Muru nie ma, jest Jedwabny Szlak*, <https://www.tygodnikprzeglad.pl/muru-jedwabny-szlak/>, pobrano 29.04.2021 r.

4. Szlak ów łączył chińskie miasto Xi'an, liczne miasta Azji Centralnej, dalej Bagdad, Damaszek i Konstantynopol, z Rzymem. Patrz: Nowy Jedwabny Szlak, <https://unilog.eu/nowy-jedwabny-szlak/>, pobrano 23.04.2021 r.

5. *Nowy Jedwabny Szlak szansą na zwiększenie polskiego eksportu do Chin*, <https://www.wiadomosci-handlowe.pl/arttykul/nowy-jedwabny-szlak-szansa-na-zwiekszenie-polskiego-eksportu-do-chin>, pobrano 19.04.2021 r.

runku Afganistanu, Persji i Bliskiego Wschodu⁶. Z czasem, z racji powstawania kolejnych państw, tworzonych przez ludy niegdyś koczownicze, narzucających wysokie cła, a zwłaszcza rozrostu imperium tureckiego⁷, ale także w związku ze wzrostem znaczenia transportu morskiego⁸ (po odkryciu drogi morskiej do Chin), ówczesny Jedwabny Szlak tracił na znaczeniu⁹.

Dziś właśnie idea Jedwabnego Szlaku jest przywracana, a **Nowy Jedwabny Szlak** (*New Silk Road*), nazywany inaczej **Inicjatywą Jednego Pasa i Jednej Drogi** (*One Belt One Road*) lub **Inicjatywą Pasa i Drogi** (*Belt and Road Initiative*), choć pojęcia te nie zawsze są w pełni tożsame¹⁰, to już nie tylko mglista wizja, czy oderwane od życia mrzonki, bądź życzenia – ale jak najbardziej rzeczywisty plan, właśnie wcielany w życie, przy tym z dużą, godną pozazdroszczenia konsekwencją i wielkim rozmachem¹¹. Plan, w którym stawia się zarówno na geograficzną bliskość (faktyczną jedność) Eurazji, ale także chłonność, nie do końca do dziś rozwiniętych, rynków położonych na trasie Szlaku, a przecież gotowych nie tylko do przyjęcia bogatej chińskiej oferty towarowej, lecz również na eksploatację ogromnych zasobów surowcowych, w tym surowców energetycznych¹². Inicjatywa ma zatem na celu przede wszystkim rozbudowę szlaków komunikacyjnych z Chin do Europy (a także Afryki), przez Środkowy i Bliski Wschód¹³ – jest to wszelako cel o charakterze operacyjnym, rozwiązującym złożone kwestie logistyczne. Od 2013 r. Chiny konsekwentnie dążą do tego, by odtworzyć – pręźnie niegdyś działające – połączenie handlowe pomiędzy Dalekim Wschodem, Azją Centralną, Bliskim Wschodem i (Zachodnią) Europą¹⁴, w istocie strategiczne

6. R. Walenciak, *Muru nie ma...*, pobrano 29.04.2021 r.

7. *Nowy Jedwabny Szlak szansą dla Polski*, <https://www.gospodarkamorska.pl/prawo-polityka-nowy-jedwabny-szlak-szansa-dla-polski-19882>, pobrano 04.05.2021 r.

8. T. Synowiec, *Nowy Jedwabny Szlak w kontekście polskiej racji stanu*, <https://geopolityka.net/tomasz-synowiec-nowy-jedwabny-szlak-w-kontekscie-polskiej-racji-stanu/>, pobrano 04.05.2021 r.

9. *Nowy Jedwabny Szlak...*, pobrano 23.04.2021 r.

10. *Nowy Jedwabny Szlak szansą na zwiększenie...*, pobrano 19.04.2021 r.

11. B. Góralczyk, *Nowy Jedwabny Szlak właśnie się tworzy*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/trendy-gospodarcze/nowy-jedwabny-szlak-wlasnie-sie-buduje/> pobrano 27.04.2021 r.

12. Tamże.

13. P. Łasak, *Rola Polski w ramach chińskiej inicjatywy Nowego Jedwabnego Szlaku*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018, Studia Ekonomiczne, nr 372, s. 183.

14. *Nowy Jedwabny Szlak...*, pobrano 23.04.2021 r.

połączenie całej niemal Eurazji, od Pacyfiku do Morza Bałtyckiego i Północnego oraz Atlantyku¹⁵.

Ważnym impulsem do stworzenia idei i późniejszej realizacji Szlaku stały się liczne „wąskie gardła” w transporcie interkontynentalnym, na trasie Azja (a raczej Chiny) – Europa. Uprzednio (i dotąd - na największą skalę) towary przewożono głównie w kontenerach – w większości wypadków drogą morską, ale rozbudowa i modernizacja szlaków kolejowych umożliwi rozszerzenie wymiany handlowej drogą lądową. Celem projektu jest zatem – w tym operacyjnym wymiarze – budowa stałych połączeń komunikacyjnych pomiędzy Chinami a resztą świata, zwłaszcza Europą¹⁶. W nieco szerszym kontekście program obejmuje też realizację wielu innych inwestycji o charakterze gospodarczym.

Warto jednak spojrzeć na przedsięwzięcie znacznie szerzej, a więc w kontekście docelowych celów strategicznych. W realizacji Szlaku należałoby widzieć zatem zarówno cele zorientowane na poprawę sytuacji w całej gospodarce światowej, jak i (co wcale nie jest ze sobą sprzeczne), cele związane z rozwojem chińskiej gospodarki¹⁷. Inicjatywa powinna doprowadzić do pobudzenia globalnego wzrostu gospodarczego, ale też (w nieco węższym ujęciu) stworzenie nowego modelu współpracy regionalnej w XXI w.

Inicjatywa Nowego Jedwabnego Szlaku ogłoszona została 7 września 2013 r. w Astanie¹⁸, stolicy Kazachstanu¹⁹, przez przywódcę Chińskiej Republiki Ludowej Xi Jinpinga²⁰, podczas specjalnego wykładu, wygłoszonego na Uniwersytecie im. Nursułtana Nazarbajewa²¹. W trakcie wystąpienia zaprezentował on nową chińską propozycję polityki międzynarodowej, mającą „stworzyć bliższe ekonomiczne więzi, pogłębić kooperację i poszerzyć obszar rozwoju w regionie Euroazji”²², budując

15. J. Bartosiak, *Pacyfik i Eurazja o wojnie*, Warszawa 2016, s. 350.

16. P. Łasak, *Rola Polski...*, s. 183 i nast.

17. Tamże, s. 184.

18. T. Synowiec, *Nowy Jedwabny Szlak w kontekście polskiej racji stanu*, <https://geopolityka.net/tomasz-synowiec-nowy-jedwabny-szlak-w-kontekście-polskiej-racji-stanu/> pobrano 04.05.2021 r.

19. D. Adamus, *Nowy Jedwabny Szlak – wszystkie drogi prowadzą do Pekinu*, <https://instytutsprawobywatelskich.pl/nowy-jedwabny-szlak-wszystkie-drogi-prowadza-do-pekinu/> pobrano 15.04.2021 r.

20. D. Rostkowski, *Którędy przebiegnie nowy jedwabny szlak?*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/trendy-gospodarcze/ktoredy-przebiegnie-nowy-jedwabny-szlak/> pobrano 30.04.2021 r.

21. B. Góralczyk, *Nowy Jedwabny Szlak...*, pobrano 27.04.2021 r.

22. A. Nobis, *Nowy Jedwabny Szlak, „win-win cooperation” i socjalizm z chińskim charakterem*, „Kultura i Wartości” 2016, nr 19, s. 5.

jednocześnie ekonomiczny pas drogi lądowej wzdłuż Jedwabnego Szlaku i wyróżnił pięć istotnych zalet tej inicjatywy: „poprawienie szeroko rozumianego skomunikowania między państwami, poprawienie połączeń drogowych, promowanie ułatwień w handlu, zwiększenie obrotu pieniężnego oraz swobodnego przepływu ludności”²³. Powołując się na starożytnie i średniowieczne doświadczenia, Xi Jinping wezwał tam do budowy Ekonomicznego Pasa Jedwabnego Szlaku (Silk Road Economic Belt)²⁴, który miał sprowadzać się do realizacji strategicznych założeń²⁵:

- zacieśnienia kontaktów politycznych i gospodarczych;
- budowy połączeń drogowych (które docelowo miałyby sięgać „od Pacyfiku po Bałtyk”);
- znoszenia barier w handlu międzynarodowym;
- zwiększenia wymiany pieniężnej (m.in. poprzez otwieranie nowych linii kredytowych i – przy tej okazji – filii chińskich banków);
- zacieśnienia kontaktów międzyludzkich.

Dopełnieniem był, zaproponowany przezeń niespełna miesiąc później, podczas wizyty w Indonezji 2 października tego samego roku, w przemówieniu w indonezyjskim parlamencie w Dżakarcie, drugi Jedwabny Szlak, tym razem morski²⁶, określane mianem Morskiego Jedwabnego Szlaku XXI wieku (21st Century Maritime Silk Road)²⁷, w ścisłej współpracy z krajami SEAN²⁸. Wówczas to koncepcję zaczęto określać mianem Jeden Pas, Jedna Droga (One Belt One Road), bądź – zamiennie – Belt and Road Initiative. Te dwa Jedwabne Szlaki, lądowy i morski, stały się pewnym znakiem tego, iż Chiny przestały realizować przyjętą przez Deng Xiaopinga w latach 1990–1991 strategię zwane taoguang yanghui, czyli „niewysuwania się przed szereg”, umiarkowanego zaangażowania, a jednocześnie powolnego, spokojnego kumulowania sił²⁹.

W rok później, a więc 2014 r., koncepcja ta zyskała pozycję wręcz kluczowego hasła chińskiej polityki zagranicznej oraz – w nieco mniejszym stopniu – także polityki

23. J. Bartosiak, *Pacyfik i Eurazja...*, s. 350.

24. M. Kaczmarek, *Nowy Jedwabny Szlak: uniwersalne narzędzie chińskiej polityki*, „Komentarze OSW” 2015, nr 161, s. 1.

25. B. Góralczyk, *Nowy Jedwabny Szlak...*, pobrano 27.04.2021 r.

26. R. Walenciak, *Muru nie ma...*, pobrano 29.04.2021 r.

27. M. Kaczmarek, *Nowy Jedwabny Szlak...*, s. 1.

28. A. Nobis, *Nowy Jedwabny Szlak, „win-win cooperation” i socjalizm z chińskim charakterem*, „Kultura i Wartości” 2016, nr 19, s. 5.

29. R. Walenciak, *Muru nie ma...*, pobrano 29.04.2021 r.

wewnętrznej³⁰, zaś w dwa lata później, 28 marca 2015 r., opublikowano w Chinach, mający już oficjalny charakter, dokument scalający obie inicjatywy, budowy Nowych Jedwabnych Szlaków, lądowego oraz morskiego, w jeden wielki projekt, określane właśnie skrótowo mianem „Pasa i Drogi”³¹. Pas odpowiadałby drodze morskiej, natomiast Szlak – drodze lądowej, wiodącej przez Azję Środkową oraz Lewant, w kierunku Europy³². Obie inicjatywy już od paru lat są konsekwentnie wdrażane³³.

Przebieg Nowego Jedwabnego Szlaku a położenie Polski

Zarówno w wersji lądowej, jak i morskiej, Nowy Jedwabny Szlak obejmuje wiele tras, łączących Chiny z Europą³⁴. Samo pojęcie Nowego Szlaku Jedwabnego, jako kluczowego elementu strategii ekonomicznego Jednego Pasa i Jednej Drogi³⁵, jest bardzo „pojemne”; Pas ma stać się całym zespołem wielu korytarzy lądowych (kilku głównych i kilkunastu pośrednich)³⁶, zaś Szlak – drogą morską, wiodącą przez Kanał Sueski, bądź – opcjonalnie – wokół Afryki³⁷. Chińczycy utworzyli bowiem, nie tylko na południowym wybrzeżu Azji, ale i we wschodniej Afryce, rozbudowaną sieć portów oceanicznych, zabezpieczających ich interesy na szlakach morskich (czyli tzw. naszyjnik z pereł)³⁸. Poszczególne warianty nie wykluczają się wzajemnie, a raczej uzupełniają³⁹, stanowiąc spójny konglomerat tras możliwych do równoczesnej realizacji⁴⁰. Integracja wszystkich rodzajów transportu: lądowego (kolejowego i drogowego),

30. M. Kaczmarek, *Nowy Jedwabny Szlak...*, s. 1.

31. A. Nobis, *Nowy Jedwabny Szlak...*, s. 5.

32. J. Bartosiak, *Pacyfik i Eurazja...*, s. 350.

33. R. Walenciak, *Muru nie ma...*, pobrano 29.04.2021 r.

34. M. Kaczmarek, *Nowy Jedwabny Szlak...*, s. 7.

35. J. Pieriegud, *Nowy Jedwabny Szlak - rzeczywiste szanse dla Polski?*, <https://www.logistyka.net.pl/aktualnosci/komentarz-tygodnia/item/87631-nowy-jedwabny-szlak-rzeczywiste-szanse-dla-polski>, pobrano 02.05.2021 r.

36. M. Kaczmarek, *Nowy Jedwabny Szlak...*, s. 7.

37. D. Adamus, *Nowy Jedwabny Szlak...*, pobrano 15.04.2021 r.

38. T. Synowiec, *Nowy Jedwabny Szlak...*, pobrano 04.05.2021 r.

39. J. Bartosiak, *Pacyfik i Eurazja...*, s. 350.

40. M. Kaczmarek, *Nowy Jedwabny Szlak...*, s. 7.

morskiego, a nawet lotniczego⁴¹, w celu dać szansę skrócenia czasu przewozu ładunków, poprawy ich bezpieczeństwa i ograniczenia kosztów⁴².

Początek Pasa, czyli drogi lądowej, ma (umowne) miejsce w Xi'anie, choć trasa sięga znacznie dalej w głąb Chin - Nowy Jedwabny Szlak ciągnie się bowiem drogą lądową faktycznie od Lanzhou, i przebiega przez kilka wielkich azjatyckich (nie tylko chińskich) metropolii, docierając do kilku azjatyckich republik poradzieckich (najważniejszy na trasie jest oczywiście ogromny Kazachstan), Iranu, Turcji, Rosji, a następnie do Europy Zachodniej – przede wszystkim do Duisburga i Rotterdamu⁴³. Każde zaś z głównych miast, leżących na Nowym Jedwabnym Szlaku, stanowi już dziś wielkie centrum przeladunkowe. W połączeniach kolejowych Chin z Europą kluczową rolę odgrywają obecnie dwa korytarze transportowe, wymienione w ramach tej inicjatywy, gdyż trzeci, docierający z Chin bezpośrednio tylko do Rosji, nie został wymieniony w dokumentach programowych, zaś czwarty, czyli Korytarz Transkaspijski dotychczas, z racji złożonego przebiegu, nie odgrywa istotnej roli⁴⁴, choć część polskich polityków zdaje się go w szczególny sposób promować.

Najważniejszym korytarzem, nazywanym w chińskich dokumentach „Nowym Lądowym Mostem Eurazjatyckim”, odpowiadającym za większość euroazjatyckiego transportu Nowym (Kolejowym) Jedwabnym Szlakiem, jest trasa stanowiąca połączenie II Paneuropejskiego Korytarza Transportowego (Berlin – Mińsk – Moskwa – Niżny Nowogród) i II Korytarza Organizacji Współpracy Kolei (Moskwa – Astana – Lianyungang), biegnąca przez terytorium Chin, Kazachstanu, Rosji, Białorusi, a dalej – przez Polskę – docierająca do Europy Zachodniej⁴⁵. Dominacja tego korytarza wynika głównie z dobrego stanu infrastruktury i korzystnego przebiegu geograficznego.

Drugi ważny korytarz biegnie z Chin, poprzez rosyjski Daleki Wschód (przejściem granicznym w Manzhouli), przemierza niemal całe terytorium rosyjskie ze wschodu na zachód, aby dotrzeć na Białoruś i – podobnie jak pierwszy ze szlaków – do Polski, a dalej ku Europie Zachodniej. Jego przebieg jest w istocie zbliżony do nieco zmodyfikowanej wersji I korytarza Organizacji Współpracy Kolei i jedynie zwykle bardzo niskie

41. *Nowy Jedwabny Szlak szansą dla polskiej gospodarki*, <https://log4.pl/nowy-jedwabny-szlak-szan-sa-dla-polskiej-gospodarki,267,19891.htm>, pobrano 23.04.2021 r.

42. *Nowy Jedwabny Szlak szansą na zwiększenie...*, pobrano 19.04.2021 r.

43. *Nowy Jedwabny Szlak...*, pobrano 23.04.2021 r.

44. D. Adamus, *Nowy Jedwabny Szlak...*, pobrano 15.04.2021 r.

45. Tamże.

temperatury, panujące na rosyjskiej Syberii, nieco pomniejszają jego atrakcyjność⁴⁶. Korytarz Gospodarczy Chiny – Mongolia – Rosja, to trzeci, znacznie mniej istotny korytarz, także uzależniony od terytorium Federacji Rosyjskiej; łączy on Chiny z Rosją poprzez terytorium Mongolii, a następnie dociera do Kolei Transsyberyjskiej na wysokości Irkucka, zaś dalej zmierza do Europy, w taki sam sposób, jak oba poprzednie⁴⁷. Ważną cechą wspólną wszystkich tych korytarzy jest przebieg przez wielkie terytoria Federacji Rosyjskiej i (częściowa) zależność od Kolei Transsyberyjskiej, co wynika ze zwornikowego położenia Rosji, względnie dobrego stanu jej infrastruktury transportowej, atrakcyjnych stawek dostępu do niej i dużej łatwości organizacji transportu, dzięki Unii Celnej krajów byłego ZSRR, w ramach Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej. Już dziś zaplanowane i realizowane są na tej trasie ogromne inwestycje infrastrukturalne, przede wszystkim w Rosji (i w republikach poradzieckich), gdzie trwają już prace przy budowie autostrady o długości sięgającej 8 tys. km, mającej być wsparciem dla kolejowej trasy Szlaku na obszarze państw Azji Centralnej⁴⁸.

Jako niezależny od terytorium rosyjskiego rozwijany jest, choć na znacznie mniejszą skalę, tzw. Korytarz Transkaspijski (Korytarz Gospodarczy Chiny – Azja Centralna – Azja Zachodnia), bądź Międzynarodowa Transkaspijska Trasa Transportowa (TMTM), którego przebieg został opracowany, w ramach inicjatywy TRACECA, już w latach 90. XX w.⁴⁹ Łączy on Chiny, przez Kazachstan, Morze Kaspijskie, Azerbejdżan, Gruzję, a dalej Morze Czarne i Ukrainę, z Polską i z Europą Zachodnią⁵⁰. W innym wariantcie Szlak biegnie z Gruzji do Turcji, linią Baku – Tbilisi – Kars, do Turcji i (ewentualnie) dalej tzw. tunelem Marmaray do Europy⁵¹. Dopełnieniem trasy jest korytarz „Południe-Zachód”, o długości ponad 7 tys. km, który prowadzi z Indii, przez Iran, Azerbejdżan, a dalej również przez Gruzję i Ukrainę, do Polski. Jest to więc w istocie transkontynentalny projekt logistyczny kolei irańskich, azerskich, gruzińskich, ukraińskich i polskich.

46. Tamże.

47. Tamże.

48. *Nowy Jedwabny Szlak*, pobrano 23.04.2021 r.

49. D. Adamus, *Nowy Jedwabny Szlak...*, pobrano 15.04.2021 r.

50. Tamże.

51. *Alternatywa w transporcie z Azji do Europy*, <https://www.nakolei.pl/alternatywa-transporcie-azji-europy/> pobrano 04.05.2021 r.

Międzynarodowa Transkaspjska Trasa Transportowa (TMTM) dociera (na terytorium Polski) do Sławkowa, gdzie zlokalizowany jest, położony najdalej na zachód, terminal przeładunkowy na linii szerokotorowej⁵². Trasa ta jest wprawdzie krótsza, nawet o ok. 1000 km, od najdłuższego korytarza lądowego, biegnącego przez terytorium Rosji⁵³, ale znacznie bardziej skomplikowana, ze względu na konieczność (kłopotliwego) połączenia transportu kolejowego z morskim. Oznacza to znaczne wydłużenie czasu transportu, choćby z powodu konieczności wielokrotnych przeładunków i co najmniej jednej przeprawy promowej, przez Morze Kaspijskie, a w wariantcie docierającym do Polski przez Ukrainę – dodatkowej przeprawy przez Morze Czarne⁵⁴. Z racji wysokiego stopnia skomplikowania procesu transportowego, korytarz ten nie jest uznawany za gospodarczo atrakcyjny, w porównaniu z obu korytarzami północnymi, wiodącymi przez terytorium rosyjskie, i tylko w niewielkim stopniu wykorzystywany do transportu z Chin do Europy, choć podtrzymują go – co oczywiste – kraje leżące na jego trasie⁵⁵. Jego rozwój – jako trasy prowadzącej do Europy, może być rozważany jedynie jako polityczna (bo nie gospodarcza) przeciwwaga dla korytarzy zależnych od Rosji.

Kwestią nader drażliwą jest rola Rosji w realizacji przewozów na Nowym Jedwabnym Szlaku, w związku z czym także same Chiny stają przed wyborem (wobec dość niezrozumiałej postawy niektórych partnerów europejskich), w jakim stopniu Szlak ma przebiegać przez terytorium Rosji (co zapewniłoby najkrótszą drogę do Europy, ale wydaje się „niepożądanym” politycznie)⁵⁶. W wypadku przejścia Szlaku przez terytorium Rosji w grę wchodzi dwa podstawowe warianty⁵⁷. Jeden z nich zakłada wykorzystanie kolei transsyberyjskiej, na możliwie jak najdłuższym odcinku (możliwe są wejścia nań zarówno bezpośrednie, z północno-wschodnich Chin, jak też z północnych Chin poprzez Mongolię oraz z zachodnich Chin poprzez Kazachstan). W drugim wypadku kolej transsyberyjska byłaby omijana – a większa część trasy przez Azję biegłaby przez Kazachstan i przez południowo-zachodnią część Rosji (okolice Wołgogradu) oraz przez Ukrainę. W wypadku ominięcia Rosji w grę wchodziłyby także

52. Tamże.

53. Tamże.

54. D. Adamus, *Nowy Jedwabny Szlak...*, pobrano 15.04.2021 r.

55. Tamże.

56. M. Kaczmarski, *Nowy Jedwabny Szlak...*, s. 7.

57. Tamże, s. 8.

dwa podstawowe warianty⁵⁸. Jeden z nich zakłada możliwość połączenia transportu kolejowego z transportem morskim i poprowadzenie Szlaku przez Morze Kaspijskie, a dalej kraje Kaukazu Południowego, do Turcji. W wypadku drugiego wariantu, trasa miałaby charakter lądowy, przechodząc przez północną część Iranu, także do Turcji. Od wejścia Szlaku do Turcji możliwy byłby też wariant dalszego transportu, przez Morze Czarne, do portów rumuńskich, ale to wydatnie podnosiłoby koszty realizacji przedsięwzięcia i wydłużało czas transportu⁵⁹.

Koncepcja Nowego Jedwabnego Szlaku dopiero się krystalizuje, jest wiele wariantów jego przebiegu, choć trudno sobie wyobrazić, by (w swym głównym „nurcie”) ominął on nasz kraj⁶⁰. Kwestią nader istotną dla Polski staje się zatem „wejście” lądowej części Szlaku do Europy, możliwe w trzech wariantach: pierwszy daje możliwość wejścia od północy – a więc obejmuje transport przez Polskę do Niemiec i dalej, do reszty krajów Europy Zachodniej, wariant drugi oznaczałby dojście przez Słowację, i dalej w kierunku Austrii, zaś trzeci - przez Bułgarię i dalej w kierunku północnym⁶¹. Z punktu widzenia Polski najistotniejszą (i najkorzystniejszą jednocześnie) jest wariant trasy lądowej, docierającej do granic UE (a więc i Polski) od strony Białorusi⁶², a następnie podążającej do Niemiec, z których towary miałyby być przewożone dalej, do pozostałych krajów Europy Zachodniej. Również w Chinach trasa ta uznana została za najkrótszą i przez to najbardziej ekonomiczną, a jednocześnie najbezpieczniejszą (choćby ze względu na wciąż bardzo niestabilną sytuację polityczną na Ukrainie). Daje to nadzieję na nie tylko na jej przejście przez Polskę, ale nawet na krzyżowanie się na naszym terenie także innych, ważnych korytarzy transportowych Szlaku⁶³.

Dotychczasowym chińskim „oknem na świat” były głównie porty na wschodnim wybrzeżu Państwa Środka, przez które odbywała się zdecydowana większość zagranicznej wymiany handlowej. Możliwość ta będzie zapewne wykorzystywana nadal, i to na coraz większą skalę. Na morzu inicjatywa Szlaku koncentruje się bowiem na budowaniu bezpiecznych i efektywnych szlaków transportowych, łączących najważniejsze

58. Tamże.

59. Tamże, s. 8.

60. D. Rostkowski, *Którędy przebiegnie...*, pobrano 30.04.2021 r.

61. M. Kaczmarek, *Nowy Jedwabny Szlak...*, s. 8.

62. Tamże, s. 6.

63. A. Bartosiewicz, P. Sztetlik, *Nowy Jedwabny Szlak a relacje polsko-chińskie*, „*Ekonomia XXI Wieku*” 2018, nr 4 (20), s. 7.

porty morskie⁶⁴. Droga morska, czyli Szlak, łączy bowiem ze sobą całą rozbudowaną i skomplikowaną sieć tras, wzdłuż wybrzeży Azji Południowo-Wschodniej, przez cieśninę Malakka, Sri Lankę, Ocean Indyjski, prowadzącą od Kantonu, przez Hanoi, z trasą z Dżakarty, biegnącą do Singapuru, a dalej do Kuala Lumpur, następnie zaś do Kalkuty, Mombasy⁶⁵, następnie wokół Afryki lub przez Kanał Sueski, do Morza Śródziemnego, a w portach śródziemnomorskich (greckich i włoskich), miałyby łączyć się z trasą lądową⁶⁶ lub wieść dalej, drogą morską, do portów Europy Północnej⁶⁷. Trasa morska – niejako siłą rzeczy – będzie trafiała do Europy od południa (głównie przez Grecję) i faworyzowała tym samym kraje bałkańskie oraz sąsiadujące z nimi Węgry. Połączenie szlaku morskiego z lądowym może mieć miejsce w dwóch głównych wariantach. Pierwszym z nich jest wejście do Europy przez porty greckie, z których szlak prowadziłby dalej w kierunku północnym (przez Serbię, Węgry, Austrię). Drugim byłoby wejście przez włoskie porty na Adriatyku i skierowanie się ku Europie Zachodniej⁶⁸.

Nowy Jedwabny Szlak, z pewnością znacznie wykracza poza ramy (biznesowe i przestrzenne) starożytnego traktu. Przede wszystkim ma on stanowić, a nawet już stanowi, połączenie drogi morskiej i lądowej; Pas i Droga mają się wzajemnie uzupełniać, umożliwiając transkontynentalną wymianę handlową – na niespotykaną dotąd skalę, a ich kluczowymi zaletami ma być nie tylko niski koszt, ale także wręcz błyskawiczne tempo przewozu⁶⁹, zważywszy, że transport kolejowy i morski mają być dodatkowo wspierane przez towarzyszącą mu, coraz lepiej rozwiniętą, sieć komunikacji samochodowej. Najważniejszymi zadaniami, od których zależy powodzenie Nowego Jedwabnego Szlaku, staje się więc efektywna organizacja transportu i zapewnienie po temu odpowiedniej infrastruktury⁷⁰. Chińska inicjatywa Nowego Jedwabnego Szlaku przewiduje (i już realizuje) ogromne inwestycje w projekty

64. *Jedwabne szlaki XXI wieku. Wizja i działania w sprawie wspólnego budowania Pasa Gospodarczego wzdłuż Jedwabnego Szlaku i Morskiego Jedwabnego Szlaku XXI wieku*, pl.china-embassy.org/pol/xwtd/P020150425734274256571.pdf, pobrano 30.04.2021 r.

65. *Nowy Jedwabny Szlak...*, pobrano 23.04.2021 r.

66. E. Kurzątek, K. Witkowski, *Nowy Jedwabny Szlak w kontekście tworzenia globalnej strategii logistycznej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2018, nr 505, s. 4.

67. M. Kaczmarski, *Nowy Jedwabny Szlak...*, s. 8.

68. Tamże.

69. *Nowy Jedwabny Szlak...*, pobrano 23.04.2021 r.

70. *Nowy Jedwabny Szlak – nowy kierunek dla polskiego transportu?*, <https://infowire.pl/generic/release/646935/nowy-jedwabny-szlak-nowy-kierunek-dla-polskiego-transportu>, pobrano 23.04.2021 r.

infrastrukturalne w centralnej, zachodniej i południowej Azji, a także w Europie i w Afryce⁷¹. Towarzyszyć temu musi jednak racjonalna kalkulacja (ekonomiczna), wolna od politycznych uprzedzeń.

Potencjalne korzyści i zagrożenia oraz szanse rozwoju

Nowy Jedwabny Szlak, jako najważniejszy z projektów inicjatywy Pasa i Drogi, to przedsięwzięcie, które zapewne będzie kosztować miliardy dolarów⁷², ale które będzie stanowić szansę nie tylko dla wręcz miliardów ludzi, ale też wielu tysięcy przedsiębiorców i licznych państw, leżących na jego drodze⁷³. Szlak ma bowiem tworzyć sieć współpracy, opartą o odmienną od – preferowanej w wielu krajach – idei stref wpływów, a więc zupełnie nowego modelu integracji. W wielu krajach położonych wzdłuż Szlaku powołano liczne strefy gospodarcze, a w nich przedsiębiorstwa przemysłowe, pozwalające na przyspieszoną ekonomiczną modernizację⁷⁴.

Zależność „reszty świata”, a zwłaszcza Europy, od Chin, jest dziś ekonomiczną rzeczywistością. Chiny są bowiem producentem i dostawcą towarów, których w Europie nie wytwarza się na potrzebną skalę (a nieraz nie wytwarza się ogóle), a na które właśnie w Europie zapotrzebowanie stale rośnie⁷⁵; dziś to – choćby najlepiej widoczne w okresie zagrożenia globalną pandemią – produkty medyczne i farmaceutyczne, bez których kraje Starego Kontynentu nie są w stanie samodzielnie sobie poradzić. We współczesnej gospodarce coraz więcej przedsiębiorstw dokonuje więc biznesowej orientacji na Wschód, aby to tam prowadzić interesy, stamtąd importować, ale i – coraz częściej – eksportować towary. Inicjatywa Pasa i Drogi ułatwia chińskim przedsiębiorstwom sprzedaż towarów nie tylko do Europy, ale też np. do Iranu, Turcji, Rosji, do byłych republik radzieckich, zaś – dzięki połączeniu transportu kolejowego z transportem morskim – dotarcie na (rozwijające się m.in. dzięki

71. Tamże.

72. *Nowy Jedwabny Szlak szansą na zwiększenie...*, pobrano 19.04.2021 r.

73. *Nowy Jedwabny Szlak...*, pobrano 23.04.2021 r.

74. J. Szczudlik, *Trzy lata Jedwabnego Szlaku: sukcesy i wyzwania*, https://pism.pl/publikacje/Trzy_lata_Jedwabnego_Szlaku_sukcesy_i_wyzwania_, pobrano 27.04.2021 r.

75. *Nowy Jedwabny Szlak – nowy kierunek...*, pobrano 23.04.2021 r.

chińskim inwestycjom) rynki afrykańskie. Szlak daje jednak ogromne szanse również na ukierunkowanie wymiany handlowej w stronę przeciwną – do Chin⁷⁶.

Chiński rynek jest bardzo (coraz bardziej) wymagający, zważywszy choćby na to, że tamtejsi rodzimi producenci są w stanie doskonale zaspokoić na nim zdecydowaną większość zapotrzebowania, a jednocześnie Chiny, jako państwo, dopiero od kilku lat otwierają się na import towarów, przez co cała polityka handlowa Chin w istocie jest ukierunkowana na promocję i wspieranie eksportu, ze względu na ogromne moce wytwórcze chińskiego przemysłu. Nie oznacza to jednak, że jest to rynek zamknięty – przeciwnie, otwiera się on coraz bardziej, acz przede wszystkim na produkty wysokiej jakości. Europa stała się dla Chin najważniejszym partnerem gospodarczym, jednakże wymiana handlowa z Chinami, w zasadzie całej Unii Europejskiej, generuje ujemne saldo obrotów bieżących (import góruje nad eksportem), a spośród unijnych potęg ekonomicznych jedynie Niemcom udaje się osiągać dodatnie saldo bilansu handlowego⁷⁷. Aby to ujemne saldo ograniczyć, konieczne jest przede wszystkim stałe powiększanie europejskiej oferty – a tego nie da się zrobić bez (znaczącego) wzrostu skali obrotów. Na tak znaczne zwiększenie obrotów handlowych i zdynamizowanie wymiany może pozwolić tylko realizacja koncepcji Szlaku, choćby w tym wąskim zakresie – a więc budowy i rozbudowy połączeń infrastrukturalnych. Nawet częściowa realizacja projektu zwiększy nie tylko dostęp ChRL do europejskiego rynku, ale i krajów europejskich do rynku chińskiego oraz ułatwi dalsze zacieśnienie, obustronnie korzystnej, współpracy ekonomicznej⁷⁸.

Szczególne miejsce w kontaktach z Chinami powinna zająć, z racji położenia geograficznego, Europa Środkowo-Wschodnia, jako strefa tranzytowa i jednocześnie miejsce „wejścia” na rynek Europy Zachodniej, z dogodnie położonymi portami morskimi i „suchymi portami” lądowymi. Infrastruktura (zwłaszcza transportowa) w naszej części Europy wciąż pozostaje wszelako niedostatecznie rozwinięta – a brak jednolitych standardów, nie zawsze dobra jakość torów, niepełna elektryfikacja transportu kolejowego, to wciąż istotne bariery. Niedostatki te dają oczywiście szansę na większe zaangażowanie Chin także w budowę infrastruktury, w tym właśnie modernizację linii kolejowych, bez wywoływania przy tym konfliktu z UE. To także doskonale miejsce dla nowych inwestycji, nie tylko infrastrukturalnych, ale – przede

76. *Nowy Jedwabny Szlak...*, pobrano 23.04.2021 r.

77. A. Bartosiewicz, P. Szterlik, *Nowy Jedwabny Szlak...*, s. 7 i nast.

78. M. Kaczmarek, *Nowy Jedwabny Szlak...*, s. 5.

wszystkim – produkcyjnych. Całą koncepcję Szlaku i jego rzeczywiste znaczenie dla Europy Środkowej i Wschodniej należałoby oczywiście widzieć w szerszym kontekście relacji Chin z całym naszym regionem⁷⁹.

Ważnym akcentem, bardzo mocno (i słusznie!) podkreślanym przez stronę chińską, jest zasada obopólnych (a raczej: wielostronnych, zważywszy na wielość państw uczestniczących) korzyści wszystkich krajów, biorących udział w tej inicjatywie⁸⁰, jako globalnej gry ekonomicznej o sumie niezerowej (czyli: win-win cooperation), jako podstawy dalszego i harmonijnego rozwoju społecznego i gospodarczego poszczególnych państw, a w przyszłości – być może – całej gospodarki światowej⁸¹. Kraje położone na Szlaku mogą bowiem koordynować swe strategie rozwoju gospodarczego, opracowywać plany i środki zmierzające do rozwoju współpracy nie tylko z Chinami, lecz i w skali regionalnej, rozwijając sieć infrastrukturalną. Wynika to z wybitnie ponadregionalnego charakteru szlaku, który zespała „Stary Świat” Chin, Azję Południowo-Wschodnią, Azję Środkową, Azję Południową wraz z Indiami, a dalej Rosję i Europę oraz – równolegle, poprzez Azję Środkową i Azję Zachodnią – region Zatoki Perskiej i Morza Śródziemnego, włącznie z Afryką, choć realizacja Szlaku, to wielkie wyzwanie inżynieryjne (logistyczne), nie tylko z racji różnych rozstawów szyn, ale wyzwanie prawno-ekonomiczne, z uwagi na różnorodność procedur celnych, które wydłużają czas dostawy⁸².

Rozwój Nowego Jedwabnego Szlaku stwarza możliwość rozwinięcia wymiany handlowej na skalę dotychczas niespotykaną, przy jednocześnie wciąż atrakcyjnych kosztach i – przede wszystkim – błyskawicznym tempie przewozu towarów, bo czas trwania przewozów kolejowych nie przekracza dwóch tygodni, a często spada poniżej 10 dni⁸³, podczas gdy czas dostarczenia towarów drogą morską, to zazwyczaj co najmniej 40 dni⁸⁴. Ułatwienia w wielkoskalowej wymianie handlowej wynikają nie tylko z rozbudowy infrastruktury, w którą Chiny i kilkadziesiąt państw uczestniczących w projekcie, inwestują miliardy dolarów i towarzyszącego temu skróceniu czasu do-

79. Tamże.

80. P. Łasak, *Rola Polski...*, s. 184.

81. *Jedwabne szlaki XXI wieku...*, pobrano 30.04.2021 r.

82. M. Kaczmarski, *Nowy Jedwabny Szlak...*, s. 7.

83. *Nowy Jedwabny Szlak – nowy kierunek...*, pobrano 23.04.2021 r.

84. T. Synowiec, *Nowy Jedwabny Szlak...*, pobrano 04.05.2021 r.

staw. Uproszczeniu ulegają też procedury związane z międzynarodowym przewozem towarów, zarówno koleją, jak i transportem samochodowym⁸⁵.

Współpraca w zakresie handlu i inwestycji jest najważniejszym zadaniem w procesie budowania Szlaku, co oznacza konieczność znoszenia barier, zwiększenia ułatwień w zakresie inwestycji i handlu. Handel ze Wschodem, zwłaszcza tym tzw. Dalekim Wschodem, wiąże się oczywiście wciąż ze sporą liczbą barier: politycznych, formalnych, infrastrukturalnych, związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa⁸⁶, choć zwykle nie są to bariery tworzone przez Chiny. Intensyfikacja obrotów zapewne przyczyni się do ich ograniczania, a nawet znoszenia. Kwestią wciąż otwartą jest oczywiście ustanowienie ewentualnych stref wolnego handlu, celem pogłębienia integracji ekonomicznej. Nowe rozwiązania, pod postacią konwencji i umów dotyczących międzynarodowego przewozu towarów, do których dołączyły Chiny, a także rozbudowywanej nieustannie infrastruktury, tworzą zatem bardzo przyjazne warunki dla rozwoju – wielkiego i małego – biznesu. Szansę rozwoju otrzymują także liczne przedsiębiorstwa logistyczne, realizujące wciąż rosnący ruch na Nowym Jedwabnym Szlaku, wiodącym z Chin do Europy⁸⁷.

Nowy Szlak Jedwabny jest dla współczesnych Chin przede wszystkim elementem szerszej strategii geoeconomicznej. W dalszej perspektywie, w pełni makroekonomicznej, przedsięwzięcie ma zapewnić zacieśnienie współpracy gospodarczej z tymi państwami, które zdecydowały się wziąć w nim udział, jak również, głębsze i trwalsze, zakorzenienie Chin w światowych łańcuchach wytwórczych, a zarazem utrzymanie wysokiego tempa rozwoju chińskiej gospodarki⁸⁸. W bardziej praktycznym wymiarze projekt miał nieść niezakłócony handel, ułatwienia komunikacyjne, pogłębienie integracji finansowej i bliższe kontakty między mieszkańcami różnych krajów⁸⁹. Nie można zatem ograniczać się do stwierdzenia, że budowa Nowego Jedwabnego Szlaku powodowana jest wyłącznie ogromnymi nadwyżkami produkcyjnymi Chin, czy spo-

85. *Nowy Jedwabny Szlak...*, pobrano 23.04.2021 r.

86. *Nowy Jedwabny Szlak – nowy kierunek...*, pobrano 23.04.2021 r.

87. M. Walków, *Nowy Jedwabny Szlak może pomóc załatać wyrwę w łańcuchach dostaw*, <https://businessinsider.com.pl/finanse/handel/nowy-jedwabny-szlak-transport-z-chin-a-wplyw-koronawirusa-sars-cov-2/4l5gr15>, pobrano 02.05.2021 r.

88. P. Łasak, *Rola Polski...*, s. 183 i nast.

89. A. Nobis, *Nowy Jedwabny Szlak...*, s. 5.

wolnieniem wzrostu, bądź brakiem perspektyw inwestycyjnych w Chinach⁹⁰. Budowa nowych szlaków handlowych, w dłuższej perspektywie może mieć fundamentalne znaczenie, ekonomiczne i polityczne, dla wszystkich uczestników projektów; może więc zwiększyć potencjał ekonomiczny całego regionu, globalny popyt i globalną podaż oraz inwestycje⁹¹.

Polska, leżąca w kluczowym – z gospodarczego, w tym transportowego, punktu widzenia – miejscu Europy i będąca – w sensie geograficznym – europejskim „zworknikiem” Nowego Jedwabnego Szlaku, na granicy Unii z państwami poradzieckimi, w tym z Białorusią i z Ukrainą⁹², swego rodzaju „bramą” dla towarów trafiających ze Wschodu do Unii Europejskiej⁹³, z którą kraj nasz powiązany jest rozwiniętą siecią infrastruktury transportowej, może pełnić na trasie szlaku lądowego bardzo istotną rolę. Chodzi wszelako nie tylko o niejako „graniczne” położenie, między – umownie pojmnowanymi – „Wschodem” i „Zachodem”⁹⁴, między Rosją a Niemcami, a szerzej: między Azją i Europą⁹⁵ (co już samo w sobie może być korzystne), ale też na przecięciu szlaków między „Północą” a „Południem”, z szerokim dostępem do Bałtyku – ku naszym portom morskim⁹⁶. To zatem, co było naszym przekleństwem przez długie wieki, jest dziś geoeconomicznym atutem⁹⁷. Nie może więc dziwić, że Chiny widzą w Polsce ważnego partnera w rozwoju Nowego Jedwabnego Szlaku⁹⁸, a nasz kraj ma bardzo realne szanse na to, by stać się wręcz centralnym punktem Szlaku na logistycznej mapie Europy⁹⁹, pełnić rolę głównego hubu, dla tranzytu (w obu kierunkach) chińskich i europejskich towarów¹⁰⁰, co oznaczałoby nie tylko dynamiczny rozwój infrastruktury, ale też większe inwestycje i większą liczbę miejsc pracy oraz

90. T. Morozowski, „Jeden Pas i Jedna Droga” Chin do Europy?, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2017, nr 319, s. 1.

91. *Jedwabne szlaki XXI wieku...*, pobrano 30.04.2021 r.

92. P. Łasak, *Rola Polski...*, s. 187.

93. *Nowy Jedwabny Szlak szansą...*, pobrano 23.04.2021 r.

94. D. Adamus, *Nowy Jedwabny Szlak...*, pobrano 15.04.2021 r.

95. Z.W. Puślecki, *Unia Europejska a Nowy Jedwabny Szlak*, „Biznes międzynarodowy w gospodarce globalnej” 2019, nr 38, s. 129.

96. *Nowy Jedwabny Szlak szansą...*, pobrano 04.05.2021 r.

97. R. Walenciak, *Muru nie ma...*, pobrano 29.04.2021 r.

98. *Nowy Jedwabny Szlak szansą...*, pobrano 04.05.2021 r.

99. *Nowy Jedwabny Szlak szansą...*, pobrano 23.04.2021 r.

100. M. Kaczmarek, *Nowy Jedwabny Szlak...*, s. 6.

wymierne zyski dla budżetu¹⁰¹. Położenie Polski, jako geograficznego zwornika na osi Wschód-Zachód, można (i należy!) jak najpełniej wykorzystać, dokładając starań po temu, by wyraźna tranzytowość naszego położenia nie redukowała polskiej roli w procesie transportowym do pozycji państwa, przez które pociągi jedynie przejeżdżają, nie przynosząc wymiernych korzyści¹⁰².

Ważną cechą polskiej gospodarki jest też duży i dość dynamicznie rozwijający się rynek¹⁰³, chłonny na dobra importowane. Rynek ten może zaferować jednak również dobra na eksport. Początkowo pociągi, wiozące z Chin wiele towarów, do tychże Chin wracały w zasadzie puste¹⁰⁴, tymczasem budowane w ramach Nowego Jedwabnego Szlaku połączenia nie mogą stać się, biorąc pod uwagę polski interes gospodarczy, połączeniami tylko „w jedną stronę”, a więc zapewniającymi możliwości ekspansji chińskiej gospodarki – a te są ogromne. W ramach współpracy również polskie przedsiębiorstwa i oferowane przez nie towary muszą uzyskać dostęp do rynku chińskiego¹⁰⁵. Polska ma przecież wszelkie atuty po temu, by zaferować Chinom nasze produkty¹⁰⁶. Na razie Polska eksportuje obecnie do Chin zaledwie ok. 1% towarów¹⁰⁷, natomiast wartość importu jest wciąż kilkunastokrotnie większa¹⁰⁸, co powoduje narastanie bardzo dużego deficytu w obrotach handlowych¹⁰⁹; stan ten musi stymulować polskich przedsiębiorców do poszerzania ekspansji na Daleki Wschód. Dopiero od 2015 r. wysyłane są do Chin na nieco większą skalę polskie produkty – zwłaszcza artykuły spożywcze i płody rolne¹¹⁰. Żywność, zwłaszcza ta o wysokiej jakości i wyraźnych walorach ekologicznych, która wręcz zdominowała naszą ofertę eksportową, stała się pierwszym – i pozostaje wciąż najważniejszym – dobrem, który polscy producenci eksportują na stosunkowo dużą skalę do Chin¹¹¹. Ofertę tę

101. *Nowy Jedwabny Szlak szansą...*, pobrano 23.04.2021 r.

102. D. Adamus, *Nowy Jedwabny Szlak...*, pobrano 15.04.2021 r.

103. P. Łasak, *Rola Polski...*, s. 187.

104. A. Bartosiewicz, P. Sztterlik, *Łódź na Nowym Jedwabnym Szlaku. Analiza przypadku*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2019, Studia Ekonomiczne, nr 385, s. 97.

105. P. Łasak, *Rola Polski...*, s. 189.

106. R. Walenciak, *Muru nie ma...*, pobrano 29.04.2021 r.

107. A. Bartosiewicz, P. Sztterlik, *Łódź na Nowym Jedwabnym Szlaku...*, s. 97.

108. *Nowy Jedwabny Szlak szansą...*, pobrano 19.04.2021 r.

109. Z. W. Puślecki, *Unia Europejska a Nowy Jedwabny Szlak...*, s. 130.

110. A. Bartosiewicz, P. Sztterlik, *Łódź na Nowym Jedwabnym Szlaku...*, s. 97.

111. Z.W. Puślecki, *Unia Europejska a Nowy Jedwabny Szlak...*, s. 130.

można jednakże z całą pewnością poszerzyć, na pewno o te produkty, jakie oferuje cały polski sektor rolno-spożywczy, biorąc pod uwagę wysoką jakość (przynajmniej części) produktów rolnych, zwłaszcza ekologicznych, na które popyt nieustannie rośnie¹¹², a polska żywność staje się niejako synonimem wysokiej jakości¹¹³. Coraz częściej – w efekcie chińskich inwestycji – otwierają się jednak szanse na zwiększenie handlu także wyrobami przemysłu maszynowego i elektronicznego¹¹⁴ oraz motoryzacyjnego¹¹⁵. Dogodne i dobrze rozwinięte połączenie lądowe daje znacznie większą swobodę przewożenia ich w kierunku „na Wschód”, a taki właśnie eksport wydaje się być ogromną szansą dla polskiej gospodarki¹¹⁶. Dziś, przy coraz silniejszych turbulencjach w stosunkach z Białorusią i Rosją, wejście ze znacznie szerszą ofertą na chiński rynek, byłoby dla naszych producentów alternatywnym, doskonałym rozwiązaniem¹¹⁷.

To oczywiście, biorąc pod uwagę nasz ekonomiczny potencjał, nie wszystko, co na Dalekim Wschodzie może zaoferować polska gospodarka. Według analiz Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu (PAIH) szczególnie duże szanse na gospodarczy sukces w Chinach mają, obok właśnie polskiej zdrowej żywności, także kosmetyki, biżuteria, meble, a nawet urządzenia medyczne¹¹⁸. Dla Polski Nowy Jedwabny Szlak stanowi dziś zapewne najmocniejszy bodziec, wzmacniający wzajemne relacje pomiędzy Polską a Chinami¹¹⁹, które jednak nie powinny, a nawet nie mogą, być jedynie szansą na wzmocnienie wymiany handlowej, ale i na przyciągnięcie chińskich inwestycji, w tym także – tak bardzo potrzebnych – inwestycji infrastrukturalnych¹²⁰. Szansy dla Polski należy więc upatrywać zatem zarówno w rozwoju polskiego eksportu do Chin, na którym może skorzystać cała gospodarka, ale także w rozbudowie infrastruktury i w chińskich inwestycjach, które są nam bez wątpienia potrzebne¹²¹. Oczywiście współpraca ta musi generować obustronne korzyści, możliwe do osiągnięcia nie tylko

112. *Nowy Jedwabny Szlak szansą...*, pobrano 19.04.2021 r.

113. R. Walenciak, *Muru nie ma...*, pobrano 29.04.2021 r.

114. *Nowy Jedwabny Szlak szansą...*, pobrano 19.04.2021 r.

115. A. Bartosiewicz, P. Szterlik, *Łódź na Nowym Jedwabnym Szlaku...*, s. 97.

116. *Nowy Jedwabny Szlak szansą...*, pobrano 04.05.2021 r.

117. R. Walenciak, *Muru nie ma...*, pobrano 29.04.2021 r.

118. A. Bartosiewicz, P. Szterlik, *Łódź na Nowym Jedwabnym Szlaku...*, s. 97.

119. P. Łasak, *Rola Polski...*, s. 188.

120. J. Szczudlik, *Trzy lata...*, pobrano 27.04.2021 r.

121. T. Synowiec, *Nowy Jedwabny Szlak...*, pobrano 04.05.2021 r.

doraźnie, ale i w perspektywie długookresowej¹²². Ważnym jest także, by wspólnie realizowane projekty koncentrowały się na innowacjach, co dawałoby Polsce szansę, większego niż dotychczas, włączenia w nowe, bardziej zaawansowane, obszary technologiczne. Dla Polski współpraca z Chinami oznaczałaby również możliwość pozyskania kapitału, którego wciąż brakuje naszej gospodarce¹²³.

Ważnym jest również, że organizatorzy przewozów międzynarodowych w Polsce, we współpracy z innymi podmiotami transportowymi i logistycznymi, mają możliwość wykorzystania rozbudowywanego systemu dystrybucyjnego do poprawy efektywności swych łańcuchów logistycznych¹²⁴. Zainteresowanie strony chińskiej wzbudzają oczywiście nie tylko wspólne inwestycje w infrastrukturę, lecz także – co dla nas powinno być szczególnie istotnym – możliwość rozwoju innowacyjnych gałęzi polskiego przemysłu, w oparciu o, coraz bardziej zaawansowane, chińskie technologie – w przemyśle wydobywczym, elektromaszynowym, motoryzacyjnym, czy biotechnologicznym, a także w wykorzystaniu alternatywnych (odnawialnych) źródeł energii¹²⁵. W praktyce jest to oczywiście zadanie niezwykle trudne, wymagające m.in. realnych, a nie tylko deklarowanych, działań ze strony rządu i jego agend, wspierających promocję eksportu z Polski do Azji, które sprzyjałyby dążeniu do osiągnięcia równowagi handlowej, przy stale wzrastającej wymianie towarowej¹²⁶.

Chiny, choć nastawione na współpracę multilateralną, zdają się traktować Polskę jako ważnego partnera w tym wielkim przedsięwzięciu¹²⁷, także w ujęciu kontaktów bilateralnych. Polska może zatem stać się największym beneficjentem współpracy, jako największe państwo Europy Środkowej i Wschodniej¹²⁸. Należy przy tym pamiętać, że nie wszystkie tego typu przykłady kooperacji mają szczęśliwy finał, ale nie powinno to dyskryminować przedsięwzięć mogących w jakikolwiek sposób wspierać naszą gospodarkę, której niezbędne są kolejne impulsy rozwojowe, zwłaszcza w okresie drastycznego spadku wewnętrznych inwestycji. Warto zatem poważnie traktować warunki, jakie Polska musiałaby spełnić, by nie zaprzepaścić – być może niepowta-

122. P. Łasak, *Rola Polski...*, s. 188.

123. Tamże.

124. J. Pieriegud, *Nowy Jedwabny Szlak...*, pobrano 02.05.2021 r.

125. P. Łasak, *Rola Polski...*, s. 188.

126. J. Pieriegud, *Nowy Jedwabny Szlak...*, pobrano 02.05.2021 r.

127. Z. W. Puślecki, *Unia Europejska...*, s. 131.

128. P. Łasak, *Rola Polski...*, s. 186.

rzalnej – okazji. Dla rozwijania handlu konieczne jest oczywiście przełamywanie (po obu stronach) barier kulturowych, ale problemem mogą być również znaczące różnice w prawodawstwie, pomiędzy Chinami a Unią Europejską (a więc i Polską)¹²⁹. Usuwając te bariery, Polska może stać się kluczowym wręcz pośrednikiem w handlu Chin z Europą Zachodnią. Dużo jednak zależy od rządzących, od realizowanych, a nie jedynie deklarowanych, działań, jak i od większej dbałości o nasze krajowe interesy.

Kontrowersje polityczne wokół Szlaku

Warto zatem postawić pytanie o to, jak – w procesie realizacji Nowego Jedwabnego Szlaku – Polska może wykorzystać nadarzające się szanse¹³⁰. Polska, niestety, nie jest, nawet w naszym regionie, jedynym krajem, który chce stać się regionalnym liderem Nowego Jedwabnego Szlaku¹³¹. Wszelkie zapóźnienia w rozwoju polskiej infrastruktury logistycznej, jak i nieprzyjazne działania natury politycznej, mogą powodować, że ze stwarzanych przez stronę polską trudności (i jednocześnie okazji) będą korzystać (do czego mają wszak pełne prawo) nasi sąsiedzi, odbierając naszym przedsiębiorstwom (i naszemu państwu), możliwe do osiągnięcia korzyści, wynikające z udziału w chińskim projekcie, prowadząc nie tylko do (trudno mierzalnej) dalszej izolacji w Europie, ale i bardzo wymiernych strat ekonomicznych¹³². Od kilku już lat kraje sąsiednie – nie tylko Rosja, ale też Czechy, Słowacja, czy Węgry, a nawet Litwa, rozwijają intensywnie swą infrastrukturę logistyczną, chcąc przejąć od Polski – choćby w części – ruch kolejowy z Chin do Europy¹³³. Coraz więcej krajów, także tych sąsiadujących z Polską, chce zatem wziąć udział w tym „wyścigu” o, potencjalnie ogromne, zyski z udziału w przedsięwzięciu¹³⁴. Tymczasem w Polsce, mimo składanych po wielokroć deklaracji, dotąd nie rozpoczęto w istocie żadnego wielkiego projektu infrastrukturalnego pod szyldem tej inicjatywy¹³⁵. Uzasadnieniem tej wstrzemięźliwości jest z pewnością prowadzona w ostatnich latach, zwłaszcza przez administrację

129. *Nowy Jedwabny Szlak szansą...*, pobrano 19.04.2021 r.

130. Z. W. Puślecki, *Unia Europejska...*, s. 129.

131. R. Roszko, *Jakie znaczenie...*, pobrano 25.04.2021 r.

132. Z. W. Puślecki, *Unia Europejska...*, s. 131.

133. R. Roszko, *Jakie znaczenie...*, pobrano 25.04.2021 r.

134. *Nowy Jedwabny Szlak szansą...*, pobrano 04.05.2021 r.

135. J. Szczudlik, *Trzy lata...*, pobrano 27.04.2021 r.

– byłego już prezydenta USA, D. Trumpa – wyraźnie antychińska polityka, z której Polsce, rządzonej przez tzw. Zjednoczoną Prawicę, trudno się było wyłamać, wobec czego wysuwane były argumenty (jakże absurdalne z ekonomicznego punktu widzenia), promowania przez Chiny eksportu ich nadprodukcji i mocy wytwórczych, czy pozyskiwania nowych technologii, głównie w formie fuzji i przejęć, co miałyby nieść jakieś ryzyko dla Polski¹³⁶.

Ten wielki projekt handlowy i inwestycyjny angażuje wiele państw członkowskich Unii Europejskiej. Budowanie przez UE bliższych relacji z Państwem Środka leży z pewnością w interesie gospodarczym wszystkich państw tworzących Unię, choć nie jest pozbawione komplikacji, wynikających wszelako nie tyle z uwarunkowań obiektywnych, w ich ekonomicznym wymiarze, co z globalnej polityki, zwłaszcza realizowanej przez Stany Zjednoczone¹³⁷. Wielkie chińskie inwestycje niemal zawsze mają także pewne konsekwencje polityczne, ważne z racji wyraźnego konfliktu interesów, podsycanego jeszcze przez stronę amerykańską, jak również potencjalna (z punktu widzenia USA i szeroko pojętej dominacji świata „zachodniego”), choć wcale nie tak oczywista, jak się to w kalkulacjach politycznych przedstawia, pewna zbieżność interesów Rosji i Chin, przede wszystkim w kontekście szerszego wykorzystania Północnej Drogi Morskiej, bo w przyszłości także obszar Arktyki może stać się terenem międzynarodowej rywalizacji¹³⁸. Mimo amerykańskich nacisków, Chiny zdają się jednak sytuować w roli głównego partnera UE, jeśli nie w stosunkach politycznych, to z pewnością w globalnej polityce klimatycznej (z której Stany Zjednoczone same usunęły się za kadencji D. Trumpa) i w promowaniu polityki wolnego handlu – także negowanej uprzednio przez USA¹³⁹.

Szlak bywa bardzo różnie oceniany, także przez polskie środowiska polityczne, zwłaszcza obóz „dobrej zmiany”, gdzie interpretacje nieraz zdają się być wewnętrznie sprzeczne i nie poparte faktami. Pozornej akceptacji przez ową „dobrą zmianę” uczestnictwa w Jedwabnym Szlaku, właściwie od początku towarzyszyła pewna propagandowa „otoczka”, każąca postrzegać projekt szlaku jako działanie zagrażające dominacji ekonomicznej USA (choć nie miałyby to nic wspólnego z polskimi interesami

136. Tamże.

137. T. Morozowski, „*Jeden Pas i Jedna Droga*”..., s. 1.

138. Z. W. Puślecki, *Unia Europejska*..., s. 130.

139. T. Morozowski, „*Jeden Pas i Jedna Droga*”..., s. 1.

gospodarczymi)¹⁴⁰. To właśnie, iż szersze zaangażowanie mogłoby być postrzegane w USA jako naruszenie dotychczasowych relacji transatlantyckich, wydaje się stanowić najważniejszą barierę dalszego ożywienia współpracy gospodarczej. Tym samym inicjatywa Nowego Jedwabnego Szlaku, choć ma charakter przede wszystkim strictly ekonomiczny, to przecież szybko zyskała kluczową pozycję w analizach i „analizach” geopolitycznych, tworzonych w Polsce z „europo-” (rzadziej) lub „ameryko-” (częściej) centrycznych punktów widzenia. Co oczywiste, często także w Polsce, zwłaszcza w wypowiedziach mocno „spolityzowanych”, koncepcja Nowego Jedwabnego Szlaku bywa oceniana jako wyłącznie kolejny sposób ekspansji Chin, przez co budziła, i wciąż budzi, wiele – nie zawsze uzasadnionych – wątpliwości, artykułowanych zarówno na poziomie makro-, przy czym nie są to wątpliwości strictly gospodarcze, lecz oparte na (wątpliwej) sile politycznego dyskursu, a także na poziomie mikro-, w odniesieniu do konkretnych projektów i propozycji współpracy, przy czym i tu rzadko pojawiają się racjonalne argumenty ekonomiczne. Koncepcja zatem wciąż, w efekcie zgłaszania kolejnych – rzadko jakkolwiek uargumentowanych – zastrzeżeń, prezentowana jest jako niedookreślona, zwłaszcza gdy w ideę tę włącza się, poza priorytetowymi dziedzinami, czyli infrastrukturą, handlem, inwestycjami i współpracą finansową, różne – niezwiązane z nią – formy aktywności, zarówno w polityce wewnętrznej, jak i zagranicznej¹⁴¹.

Oceniając projekt bardzo jednostronnie, można w nim widzieć chęć poszerzania chińskich wpływów politycznych i ekonomicznych, pozyskiwania nowych technologii (co jednak samo w sobie, zwłaszcza gdy pozyskiwanie to jest w pełni legalne, nie powinno budzić żadnych zastrzeżeń)¹⁴². Za cel długofalowy można uznać zaś ekspansję, szeroko pojętych, chińskich wpływów i ewentualnie wielopłaszczyznową integrację Chin ze światem. Czy są to jednak dążenia, którym można (i czy trzeba?) przeciwdziałać? Można inicjatywę postrzegać jako dążenie do odbudowy dominującej globalnie pozycji ekonomicznej Chin, stanowiącej konkurencję dla ekspansji amerykańskiej, ale jest to spojrzenie z pewnością mocno ograniczone i nieprawdziwe. Chiny bowiem od lat realizują, nieraz naprawdę wielkie, projekty infrastrukturalne w wielu państwach świata, zwłaszcza tych ignorowanych przez pozostałe światowe mocarstwa ekonomiczne. W istocie bowiem rozbudowywanie powiązań ekonomicznych między

140. J. Szczudlik, *Trzy lata...*, pobrano 27.04.2021 r.

141. Tamże.

142. Tamże.

dwoma najbardziej zasobnymi i najwyżej rozwiniętymi centrami gospodarczymi Eurazji, Europą Zachodnią i Azją Wschodnią, pozwoli włączyć w globalny obieg gospodarczy, poprzez budowę parków przemysłowych i rozwijanie stref ekonomicznych, także wiele krajów, dziś znajdujących się na obrzeżach globalnej gospodarki, a leżących na trasie Szlaku¹⁴³, choć z pewnością jako zagrożenie można by w tym wypadku postrzegać niestabilną sytuację polityczną i gospodarczą krajów, przez które Szlak będzie przebiegał¹⁴⁴. Nie jest to jednak argument, który mógłby – w jakikolwiek sposób – podważać logikę jego dalszego rozwoju. Nie można też, a nawet nie należy, rozpatrywać polskich interesów w kontekście (niemal wyłącznie) interesów USA – bo nie zawsze są one zbieżne. Fałszywie pojmowana lojalność wobec USA nie może powodować bojkotowania, a nawet zwalczania, chińskich inicjatyw, których nie zdołamy powstrzymać (nie jest to w naszym interesie), a które z pewnością wykorzystają inne państwa.

Podsumowanie

Budowa Nowego Szlaku Jedwabnego jest największym od lat projektem ekonomicznym, zmierzającym do głębokiej przebudowy ładu światowego gospodarczego. Dla Chin może to być sposób utwierdzenia i rozszerzania wpływów w świecie. Nowy Jedwabny Szlak wydaje się być jednak przede wszystkim bardzo interesującą inicjatywą dla tych państw, które zdecydują się w nim uczestniczyć. Bezpośrednie korzyści wynikają z pewnością z intensyfikacji wymiany handlowej oraz z szerszej integracji pomiędzy uczestniczącymi podmiotami, w tym tworzenie rozbudowanych łańcuchów i sieci logistycznych, jako że Nowy Jedwabny Szlak tworzy rozległą sieć dróg lądowych, morskich i powietrznych, łączących Daleki Wschód z „resztą świata”, znakomicie usprawniając proces przepływu dóbr. Potencjalne korzyści muszą być oczywiście analizowane łącznie z potencjalnymi kosztami, czy zagrożeniami, związanymi ze zmianami strukturalnymi w gospodarkach krajów uczestniczących oraz z możliwymi nowymi konfliktami. Sam projekt nie ma jednak na celu stanowienia jakiegś przeciwwagi wobec USA, lecz budowanie sieci współpracy pomiędzy krajami

143. D. Adamus, *Nowy Jedwabny Szlak...*, pobrano 15.04.2021 r.

144. E. Cieślík, *Kręte ścieżki Nowego Jedwabnego Szlaku*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/trendy-gospodarcze/krete-sciezki-nowego-jedwabnego-szlaku/> pobrano 14.04.2021 r.

Europy oraz Azji. Chińczycy, choć na ogół bardzo dotychczas ostrożni w planowaniu tego rodzaju wielkich projektów, skutecznie udowadniają, że są też bardzo skuteczni w dążeniu do jasno postawionego celu, a mając dostęp nie tylko do najnowszych technologii, ale też olbrzymie zasoby finansowe i doskonałą organizację, wykazują niesamowitą wolę osiągnięcia celów tego ambitnego planu. Oceny polityczne nieraz wskazują, że realizacja koncepcji Nowego jedwabnego Szlaku, który miał przynieść modernizację infrastruktury transportowej, przesyłowej i telekomunikacyjnej w naszej części Europy, przynosi zbyt skromne efekty, inwestycje są zbyt małe w stosunku do realnych potrzeb i ogromnych oczekiwań krajów Europy Środkowej i Wschodniej, a także wobec zapowiedzi partnera chińskiego. Należałoby jednak wziąć uwagę i to, że rozmach inwestycyjny powstrzymywany jest nie przez stronę chińską, lecz właśnie przez partnerów naszej części Europy.

Można oczywiście snuć (mniej lub bardziej uzasadnione) refleksje nad tym, czy inicjatywa określana mianem Nowego Jedwabnego Szlaku oferuje głównie korzyści, czy raczej wyzwania i zagrożenia dla Polski. Nie ulega jednak wątpliwości, iż najważniejszym powinno być osiągnięcie jak największych korzyści z jego rozbudowy, a do tego niezbędnym wydaje się zrozumienie zachodzących procesów oraz ich uwarunkowań. Szczególnego znaczenia nabiera zatem pytanie o możliwość wykorzystania inicjatywy Nowego Jedwabnego Szlaku do wzmocnienia rozwoju polskiej gospodarki, choć odpowiedź na nie wydaje się niemożliwa, wobec braku jasno sprecyzowanych założeń i celów polskiej polityki zagranicznej, zwłaszcza zaś tej realizowanej w wymiarze ekonomicznym.

Streszczenie

Polska na Nowym Jedwabnym Szlaku – niewykorzystane szanse

Jedwabny Szlak, ze swoimi rozwiniętymi mechanizmami wymiany towarowej, stał się w średniowieczu swoistym fenomenem tworzenia się naszej cywilizacji. Spajał on ekonomicznie, przez kilkanaście wieków, kraje Azji i Europy – od Pacyfiku po Atlantyk, a efekty tych procesów trwają do dziś. W przekształcającym się współcześnie układzie sił politycznych i ekonomicznych, idea Nowego Szlaku Jedwabnego nabrała znaczenia globalnego. W jej ramach rozwijają się obecnie bardzo różne inicjatywy gospodarcze. W artykule wskazano znaczenie Szlaku dla międzynarodowych stosunków ekono-

micznych oraz potencjalnych zmian, które może wywołać w gospodarce światowej, a także szanse i wyzwania, przed którymi – w związku z jego realizacją – staje Polska.
Słowa kluczowe: Chiny, gospodarka międzynarodowa, Jeden Pas Jedna Droga, Jedwabny Szlak, Nowy Jedwabny Szlak, Polska, Unia Europejska

Summary

Poland on the New Silk Road – unused opportunities

The Silk Road, from one's the developed mechanisms of freight exchange, he stood in Middle Ages with special phenomenon of creating our civilization. By a dozen or so ages he joined economically the countries of Asia and Europe - from Pacific Ocean after Atlantic, and effects of these processes last to today. In changing unceasingly the arrangement of political strengths and economic, the idea of New Silk Road took the global meaning. At present very different economic initiatives with idea of building of Road develop together with. The meaning of Road in article was showed for international economic relations as well as the potential changes which can call out in world economy. Show chances also and challenge, before which – in relationship with his realization - Poland stands up.

Keywords: China, international economics, One Belt One Road, Silk Road, New Silk Road, Poland, The European Union

Bibliografia

- Adamus D., *Nowy Jedwabny Szlak – wszystkie drogi prowadzą do Pekinu*, <https://instytutprawobywatelskich.pl/nowy-jedwabny-szlak-wszystkie-drogi-prowadza-do-pekinu/> pobrano 15.04.2021 r.
- *Alternatywa w transporcie z Azji do Europy*, <https://www.nakolei.pl/alternatywa-transporcie-azji-europy>, pobrano 04.05.2021 r.
- Bartosiak J., *Pacyfik i Eurazja o wojnie*, Warszawa 2016.
- Bartosiewicz A., Sztterlik P., *Nowy Jedwabny Szlak a relacje polsko-chińskie*, „Ekonomia XXI Wieku” 2018, nr 4 (20).
- Bartosiewicz A., Sztterlik P., *Łódź na Nowym Jedwabnym Szlaku. Analiza przypadku*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2019, Studia Ekonomiczne, nr 385.

- Cieślak E., *Kręte ścieżki Nowego Jedwabnego Szlaku*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/trendy-gospodarcze/krute-sciezki-nowego-jedwabnego-szlaku/> pobrano 14.04.2021 r.
- Góralczyk B., *Nowy Jedwabny Szlak właśnie się tworzy*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/trendy-gospodarcze/nowy-jedwabny-szlak-wlasnie-sie-buduje/> pobrano 27.04.2021 r.
- *Jedwabne szlaki XXI wieku. Wizja i działania w sprawie wspólnego budowania Pasa Gospodarczego wzdłuż Jedwabnego Szlaku i Morskiego Jedwabnego Szlaku XXI wieku*, pl.china-embassy.org/pol/xwdt/P020150425734274256571.pdf, pobrano 30.04.2021 r.
- Kaczmarek M., *Nowy Jedwabny Szlak: uniwersalne narzędzie chińskiej polityki*, „Komentarze OSW” 2015, nr 161.
- Kurzątek E., Witkowski K., *Nowy Jedwabny Szlak w kontekście tworzenia globalnej strategii logistycznej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2018, nr 505.
- Łasak P., *Rola Polski w ramach chińskiej inicjatywy Nowego Jedwabnego Szlaku*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018, Studia Ekonomiczne, nr 372.
- Morozowski T., „Jeden Pas i Jedna Droga” Chin do Europy?, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2017, nr 319.
- Nobis A., *Nowy Jedwabny Szlak, „win-win cooperation” i socjalizm z chińskim charakterem*, „Kultura i Wartości” 2016, nr 19.
- *Nowy Jedwabny Szlak*, <https://unilog.eu/nowy-jedwabny-szlak/> pobrano 23.04.2021 r.
- *Nowy Jedwabny Szlak – nowy kierunek dla polskiego transportu?*, <https://infowire.pl/generic/release/646935/nowy-jedwabny-szlak-nowy-kierunek-dla-polskiego-transportu>, pobrano 23.04.2021 r.
- *Nowy Jedwabny Szlak szansą dla Polski*, <https://www.gospodarkamorska.pl/prawo-polityka-nowy-jedwabny-szlak-szansa-dla-polski-19882>, pobrano 04.05.2021 r.
- *Nowy Jedwabny Szlak szansą dla polskiej gospodarki*, <https://log4.pl/nowy-jedwabny-szlak-szansa-dla-polskiej-gospodarki,267,19891.htm>, pobrano 23.04.2021 r.
- *Nowy Jedwabny Szlak szansą na zwiększenie polskiego eksportu do Chin*, <https://www.wiadomoscihandlowe.pl/artukul/nowy-jedwabny-szlak-szansa-na-zwiekszenie-polskiego-eksportu-do-chin>, pobrano 19.04.2021 r.

- Pieriegud J., *Nowy Jedwabny Szlak – rzeczywiste szanse dla Polski?*, <https://www.logistyka.net.pl/aktualnosci/komentarz-tygodnia/item/87631-nowy-jedwabny-szlak-rzeczywiste-szanse-dla-polski>, pobrano 02.05.2021 r.
- Puślecki Z.W., *Unia Europejska a Nowy Jedwabny Szlak*, „Biznes międzynarodowy w gospodarce globalnej” 2019, nr 38.
- Rostkowski D., *Któreśdy przebiegnie nowy jedwabny szlak?*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/trendy-gospodarcze/ktoredy-przebiegnie-nowy-jedwabny-szlak/> pobrano 30.04.2021 r.
- Roszko R., *Jakie znaczenie dla polskiej gospodarki ma nowy jedwabny szlak?*, <https://www.logistyka.net.pl/aktualnosci/komentarz-tygodnia/item/91815-jakie-znaczenie-dla-polskiej-gospodarki-ma-nowy-jedwabny-szlak>, pobrano 25.04.2021 r.
- Synowiec T., *Nowy Jedwabny Szlak w kontekście polskiej racji stanu*, <https://geopolityka.net/tomasz-synowiec-nowy-jedwabny-szlak-w-kontekście-polskiej-racji-stanu/> pobrano 04.05.2021 r.
- Szczudlik J., *Trzy lata Jedwabnego Szlaku: sukcesy i wyzwania*, https://pism.pl/publikacje/Trzy_lata_Jedwabnego_Szlaku__sukcesy_i_wyzwania_, pobrano 27.04.2021 r.
- Walenciak R., *Muru nie ma, jest Jedwabny Szlak*, <https://www.tygodnikprzeglad.pl/muru-jedwabny-szlak/> pobrano 29.04.2021 r.
- Walków M., *Nowy Jedwabny Szlak może pomóc załatać wyrwę w łańcuchach dostaw*, <https://businessinsider.com.pl/finanse/handel/newy-jedwabny-szlak-transport-z-chin-a-wplyw-koronawirusa-sars-cov-2/4l5gr15>, pobrano 02.05.2021 r.

Podatki lokalne jako źródło finansowania zadań własnych gminy

Jacek Cheda¹

Wstęp

Zaspokajanie potrzeb społecznych to obowiązek państwa, a działania w tym zakresie podejmują organy administracji publicznej w ramach zadań publicznych. Ustrój administracji publicznej w Polsce ukształtowany jest w oparciu o zasady subsydiarności i decentralizacji, dlatego też znaczną część tych zadań realizują jednostki samorządu terytorialnego (zwane dalej w skrócie: j.s.t.), przede wszystkim w formie zadań własnych. Samorząd terytorialny ze względu na pozycję w porządku prawnym i kompetencje odgrywa różne role determinujące jego znaczenie w państwie i w gospodarce. Będąc wspólnotą mieszkańców zamieszkałych na terytorium gminy, powiatu, województwa, realizuje określone zadania państwa w ich lokalnym i regionalnym kształcie dla zaspokojenia potrzeb obywateli. Daje on poczucie identyfikacji z miejscem i prawnie określone możliwości udziału mieszkańców w sprawowaniu władzy oraz jej kontroli². Niewątpliwie spośród j.s.t. gminy, jako podstawowe j.s.t., wykonują tych zadań najwięcej, one też z tego tytułu ponoszą największe koszty. Dlatego też gminy, będąc instytucjami publicznoprawnymi wykonującymi zadania publiczne, przede wszystkim zadania własne, uzależnione są od zapewnienia jej dostatecznych źródeł dochodów³, przede wszystkim dochodów własnych. Dochody te są zagwarantowane przepisami Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴ oraz przepisami ustaw zwykłych, które doprecyzowują źródła tych dochodów, określają ich rodzaje, ich wysokość, sposoby naliczania oraz wskazują, w jakim zakresie z tych dochodów gminy mogą korzystać.

Zakres zadań gminy, zarówno własnych, jak i zleconych, a także katalog źródeł ich dochodów, ulegają stałej ewolucji i nie sposób w jednym opracowaniu opisać wszyst-

1. Dr Jacek Cheda, adiunkt, Wyższa Szkoła Ekologii i Zarządzania w Warszawie.

2. E. Wojciechowski, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 27.

3. A. Hanusz, *Podatki samorządowe, przepisy z komentarzem*, Warszawa 1995, s. 3.

4. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: Konstytucją RP.

kie zagadnienia. Dlatego też celem niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytanie: W jakim stopniu gminy mogą realizować zadania własne, w oparciu o dochody z podatków lokalnych? Biorąc pod uwagę fakt, że zmiany podatkowe w ramach Nowego Polskiego Ładu ograniczą dochody gmin z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, warto odpowiedzieć sobie także na pytanie: Czy dochody z podatków lokalnych mogą zrekompensować straty z tytułu zmniejszonych dochodów gmin z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych wskutek podwyższenia od 2022 r. kwoty wolnej od podatku dochodowego od osób fizycznych do 30000 zł? Analizie poddane zostały dochody gmin z podatków lokalnych, do których zaliczamy: podatek od nieruchomości, podatek od spadków i darowizn, podatek od środków transportu, podatek rolny, podatek leśny.

Wykonywanie zadań publicznych przez gminy

Funkcjonowanie struktur administracji publicznej różnych szczebli w sposób nierozzerwalny związane jest z wykonywaniem nałożonych na nią zadań publicznych⁵. Ponieważ nie ma definicji normatywnej określającej, co ustawodawca rozumie pod pojęciem zadania publicznego, konieczne staje się odwołanie do poglądów doktryny i orzecznictwa. W oparciu o jedną z definicji, zadanie publiczne to każde działanie administracji, które jest realizowane na podstawie odrębnych ustaw. Jest to zadanie państwa samodzielnie przez nie wykonywane za pomocą swoich organów (zadanie własne) lub przekazane na podstawie właściwych aktów prawnych do realizacji przez inne podmioty administracji publicznej (zadanie zlecone). Zlecenie określonych zadań na rzecz innego podmiotu publicznego odbywa się na podstawie upoważnienia ustawowego lub w drodze czynności indywidualnej⁶.

Wykonywanie tych zadań przypisane zostało organom administracji publicznej. Współcześnie różnorodne postrzeganie istoty administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego i nauce administracji powoduje, iż nadal trudno jest pojęcie „administracji publicznej” zdefiniować w sposób uniwersalny i powszechnie akceptowany. Z jednej strony podejmuje się nadal próby zdefiniowania pojęcia „administracja

5. M. Małecka-Lyszczek, *Pojęcie i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2013, nr 921, s. 56.

6. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 113.

publiczna” w oparciu o kryteria pozytywne (podmiotowe i przedmiotowe), z drugiej zaś, podtrzymuje się pogląd, iż „administracji nie można zdefiniować, lecz można ją tylko opisać”. Ponadto renesans przeżywają, nawet jeśli uważa się je za mało przydatne, klasyczne określenia administracji, mieszczące się ramach definicji negatywnych. Aktualna przydatność tego typu definicji, może się uwidocznić, gdy pragniemy ukazać „wtórność” działalności administracyjnej względem ustawodawstwa, z równoczesnym podkreśleniem swoistości i odrębności władzy wykonawczej jako formy władzy państwowej⁷. Trudność zdefiniowania pojęcia administracji publicznej ze względu na złożoność, różnorodność i zmienność natury zjawiska społecznego, jakim jest administracja, potęguje także brak legalnej definicji administracji publicznej. W Konstytucji RP pojęcie to występuje raczej marginalnie (art. 184), stosunkowo rzadko używane jest ono w ustawodawstwie, a orzecznictwo sądowe interpretuje pojęcie administracji publicznej często w sprzeczny sposób⁸. Dlatego też nadal najtrudniej jest scharakteryzować pojęcie administracji publicznej w ujęciu pozytywno-przedmiotowym. Najczęściej definiowanie w tym ujęciu polega na przykładowym wyliczeniu, zdaniem definiującego, szczególnie ważnych i przypisanych cech administracji lub też na wskazaniu czynności, celu, przeznaczenia lub zadania, którym mają służyć, albo też, które mają określać oraz stanowić administrację publiczną. Definicje pozytywne konstruowano także w oparciu o określone kryteria, np. kryterium interesu publicznego, nierówności podmiotów stosunku administracyjno-prawnego czy kryterium podmiotowe. Cechy te wyrażane są ponadto za pomocą abstrakcyjnych pojęć czy też podawane przykładowo, pomocniczo⁹.

Chcąc jednak omówić strukturę administracji publicznej, należy podjąć próbę jej zdefiniowania w ujęciu podmiotowo-pozytywnym, wskazującym, które organy i instytucje wykonują administrację publiczną w ujęciu przedmiotowym. Spośród wielu definicji warto zwrócić uwagę na trzy. Pierwsza nich wskazuje, że administracja publiczna to ogół podmiotów administracji, a więc organy administracji i inne podmioty wykonujące określone funkcje z zakresu administracji publicznej¹⁰. O które organy chodzi, określają dwie kolejne definicje. W myśl pierwszej z nich, administracja jest to działalność organów administracji publicznej (rządowych, samorządowych,

7. H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne*, tłumaczenie i red. K. Nowicki, Wrocław 2003, s. 24.

8. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 24

9. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne (część I)*, Zakamycze 2003, s. 17-18.

10. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 21.

państwowych, centralnych, terenowych, zespolonych, niezespolonych)¹¹. W oparciu o drugą, pojęcie administracji publicznej: „obejmuje administrację państwową (w której obrębie wyróżnia się także administrację rządową), jak i administrację samorządową”¹². Na zakończenie tych rozważań warto zacytować jeszcze jedną definicję, zaczerpniętą z Encyklopedii zarządzania, która wskazuje: „że administracja publiczna stanowi zespolenie różnych administracji działających w zakresie spraw publicznych, przede wszystkim zaś administracji państwowej, administracji rządowej i administracji samorządowej. Administracja publiczna jest desygnatem na określenie struktur, działań i ludzi tych wszystkich rodzajów administracji. Administracja rządowa zajmuje się sprawami publicznymi o znaczeniu krajowym, natomiast zadaniami administracji samorządowej są sprawy o znaczeniu lokalnym lub regionalnym. Adresatami interesów publicznych nie są w większości indywidualne osoby, ale jedynie rodzajowo oznaczeni”¹³. Struktura administracji publicznej w Polsce oparta na organach administracji rządowej i samorządowej, oparta jest na zdecentralizowanym systemie wykonywania administracji publicznej. Co ważne, Polska wpisuje się tym samym w koncepcję funkcjonowania administracji publicznej w krajach Unii Europejskiej, gdyż jednym z wyróżników demokratycznego charakteru państw Unii Europejskiej jest decentralizacja władzy państwowej poprzez istnienie samorządu terytorialnego¹⁴. To w ogromnej mierze dzięki samorządowi terytorialnemu dokonuje się uspołecznianie władzy publicznej i upodmiotowienie zamieszkujących państwo społeczeństw¹⁵. W Polsce budowa administracji publicznej trwa od wielu lat z uwagą na to, iż administracja posiada złożoną strukturę od strony prawno-organizacyjnej. Złożoność struktur administracji publicznej wynika z ilości podmiotów na nią się składających. Wykonywanie funkcji oraz realizacja zadań przez tę administrację dąży do budowy współczesnego i sprawnego państwa¹⁶. Warto jednak zauważyć, że podobnie jak w innych krajach, w Polsce funkcje administracji publicznej wykonu-

11. P.A. Borowska, A. Brzostek, D. Kościuk i in. (red.), *Prawo administracyjne. Ćwiczenia*, Warszawa 2008, s. 21.

12. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, s. 23.

13. *Encyklopedia zarządzania*, hasło: *administracja publiczna*, https://mfiles.pl/pl/index.php/Administracja_publiczna, pobrano 10.10.2021 r.

14. Tamże, s. 205.

15. S. Faliński, *Zróżnicowanie samorządu terytorialnego w państwach Unii Europejskiej*, Siedlce 2014, s. 70.

16. E. Zieliński, *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*, Warszawa 2013, s. 26.

ją podmioty prywatne. Różny jest tylko zakres takiego wykonywania, różny status prawny tych podmiotów, różny rodzaj stosunków, w które się z nimi wchodzi, inne są podmioty kontrolne. Za podmioty prywatne można uważać te podmioty, które nie wchodzi w zakres pojęciowy podmiotów państwowych, w tym rządowych, podmiotów samorządowych i podmiotów społecznych. W szczególności kwestia takiej kwalifikacji może być jednak złożona, jeśli się zauważy, iż kategorii podmiotów prywatnych nie wyczerpuje kategoria osób fizycznych. Oznacza to, że poza wszystkimi wcześniej wymienionymi kategoriami mogą istnieć jeszcze inne kategorie organizacji, które uzyskują status podmiotu realizującego zadania administracji publicznej. W położeniu takim znajdują się niewątpliwie niektóre agencje, niektóre fundacje czy kościoły i związki wyznaniowe¹⁷.

Szczególne miejsce wśród podmiotów realizujących zadania publiczne zajmują, jak już była mowa, j.s.t. Samorząd terytorialny jest integralną częścią ustroju państwa, która realizuje określone pule zadań publicznych. Należy się zgodzić z Eugeniuszem Wojciechowskim, że samorząd to inaczej państwo, lecz na poziomie regionalnym i lokalnym. Na mocy Konstytucji RP, państwo tworzy określony porządek prawny i decyduje w ten sposób o usytuowaniu samorządu terytorialnego w systemie realizacji zadań publicznych¹⁸. Można stwierdzić, że samorząd terytorialny stanowi fundament demokratycznego państwa prawa i zajmuje istotną pozycję w strukturze państwa. Pozycja ta określona jest w regulacjach prawnych, nie tylko Konstytucji RP, ale i w ustawach zwykłych¹⁹. Takie jego usytuowanie wypracowane zostało przez naukę prawa administracyjnego, a potwierdzone w Konstytucji RP, która w art. 16 ust. 2 stwierdza, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu, w ramach ustaw szczegółowych, istotną część zadań publicznych, wykonuje w imieniu własnym i na własny rachunek oraz wymaga samodzielności²⁰ podlegającej ochronie sądowej. Wynika to z art. 163 Konstytucji RP. Z normy tej

17. J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004, s. 65.

18. D. Wyszowska, *Samodzielność finansowa jako determinanta potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego. Studium empiryczne gmin w Polsce*, Białystok 2018, s. 21

19. E. Wojciechowski, *Gospodarka...*, s. 21.

20. Samodzielność j.s.t. ma złożony i wielopłaszczyznowy charakter. Zagadnienie to może i powinno być rozpatrywane z uwzględnieniem aspektu prawnego, organizacyjnego, politycznego, majątkowego, gospodarczego i finansowego, J. Szolno-Koguc, *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – aspekty teoretyczne*, „Studia Bss” 2021, nr 1(65), s. 9.

można wywnioskować, że zadania publiczne nie zastrzeżone na rzecz administracji rządowej przypadają samorządowi, o ile kompetencje do realizacji tych zadań są klarownie rozdzielone pomiędzy właśnie te dwa podmioty²¹. Leon Kieres słusznie zauważa, że zaspokajanie potrzeb ludności w sposób ciągły odnosi się do potrzeb bieżących, co oznacza powszechną dostępność do działalności w sferze użyteczności publicznej. Dostępność ta wymaga stworzenia przez normodawcę warunków i gwarancji, które sprawią, że nie będzie ona fikcją²².

Istota tych zadań wynika z treści art. 166 ust. 1 Konstytucji RP, w myśl którego, jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej jako zadanie własne. Jak już była mowa, gmina to podstawowa j.s.t. Posiada ona prawnie określone kompetencje, które dotyczą ludności zamieszkującej określone terytorium. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²³ sprawiła, że gmina uzyskała osobowość prawną, dzięki czemu zadania publiczne mogą być wykonywane przez nią we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność²⁴. Zadania gminy to sprawy publiczne, ich załatwienie powierzono właśnie tej podstawowej j.s.t.²⁵ Każda gmina, głównie z uwagi na decentralizację władzy publicznej, istnienie zasady pomocniczości oraz samodzielność jednostek samorządu terytorialnego (o czym mowa powyżej), ma do wykonania szereg różnych zadań. Przy tym podstawowy ich podział, uwzględniający kryterium przynależności, wyodrębnia zadania własne, jak również zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, które są realizowane na podstawie porozumień dokonywanych z organami tej administracji lub na podstawie delegacji ustawowej²⁶. Ustawą określającą zadania i zakres działania gminy jest ustawa o samorządzie gminnym, zgodnie z którą do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami

21. M. Chmaj (red.), *Leksykon samorządu terytorialnego*, Warszawa 1991, s. 320–321.

22. L. Kieres, [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, J. Grabowski (red.), L. Kieres (red.), A. Walaszek-Pyziół (red.), t. 8B: *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013, s. 11.

23. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity Dz. U. z 2020 poz. 713 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: ustawą o samorządzie gminnym.

24. Art. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

25. K. Miastkowska-Daszkiewicz (red.), *Encyklopedia Samorządu Terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 943.

26. H. Szczechowicz, *Wykonywanie zadań publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego*, Włocławek 2011, s. 256.

na rzecz innych podmiotów (art. 6 ust.1). Z kolei art. 7 tej ustawy mówi, że zaspokojenie potrzeb zbiorowych wspólnoty, należy do zadań własnych gminy. W literaturze przyjmuje się, że do zadań własnych gminy należą sprawy związane z: infrastrukturą techniczną (drogi, kanalizacja, wodociągi, lokalny transport zbiorowy itd.), infrastrukturą społeczną (szkoły, kultura fizyczna, ochrona zdrowia, opieka społeczna itp.), porządkiem i bezpieczeństwem publicznym (bezpieczeństwo sanitarne, ochrona przeciwpożarowa itd.), ładem przestrzennym i ekologicznym (ochrona środowiska, gospodarka terenami, utylizacja odpadów itp.). Przekazanie gminie nowych zadań własnych wymaga zapewnienia także środków na ich realizację. Oczywiście zakres tych zadań ulega stałej ewolucji i nie zawsze, w ocenie samorządowców, ustawodawca obciążając gminy nowymi zadaniami własnymi, określa źródła ich finansowania lub określa je na odpowiednim poziomie. Równie dużym problemem jest ograniczanie dochodów własnych gmin z jednoczesnym utrzymaniem katalogu zadań własnych na niezmiennym poziomie, co będzie miało miejsce w 2022 r. wraz z wprowadzeniem kwoty wolnej od dochodu w podatku dochodowym od osób fizycznych. Zaproponowane przez rząd rozwiązanie polegające na zastąpieniu części dochodów własnych dochodami z budżetu państwa na realizację zadań własnych jest niezgodne z Konstytucją RP gwarantującą wszystkim j.s.t. realizację zadań własnych w oparciu o przypisane im dochody własne. Takie rozwiązanie można by uznać za dopuszczalne, gdyby część zadań własnych gminy zostało ustawowo uznane za zadania zlecone, które j.s.t. wykonują obok zadań własnych i mają one charakter ogólnopaństwowy. Zadania te wykonują nie w imieniu własnym, ale w imieniu administracji rządowej. Zadania te mogą być nakładane w drodze ustawy lub na podstawie porozumienia pomiędzy gminą a organem administracji rządowej²⁷. W przypadku tych zadań ich finansowanie realizowane jest ze środków budżetu państwa. W Nowym Polskim Ładzie takiego rozwiązania nie zastosowano i pozostawiono gminom niezmienny katalog zadań własnych z jednoczesnym pozbawieniem ich części dochodów własnych. Takie rozwiązanie, jak już była mowa, jest niezgodne z Konstytucją RP, jest przejawem centralizacji funkcjonowania administracji publicznej w naszym kraju i to niezależnie od wysokości dotacji, które na realizację zadań własnych przeznaczy uznaniowo przedstawiciel administracji rządowej.

27. Tamże, s. 257.

Ogólna charakterystyka dochodów własnych gmin

Wraz z wprowadzeniem w 1990 r. samorządu gminnego pojawiła się kwestia finansowania działalności j.s.t. Kwestie te regulowane są przez kilka aktów prawnych i są dość skomplikowane, a także podlegają one dość częstym zmianom. Każda z j.s.t. posiada swój własny budżet, co jest niezbędne w celu finansowania realizacji zadań publicznych przez te jednostki²⁸. Europejska Karta Samorządu Lokalnego²⁹, stworzona została przez Radę Europy i ratyfikowana w całości lub w podstawowej części przez wszystkie kraje, będące członkami Rady Europy. Zawiera ogólne zasady dotyczące samorządu lokalnego, wspólne dla demokratycznych państw Europy. Art. 9 EKSL dotyczy finansowania wspólnot lokalnych. Określa, że wspólnoty lokalne mają prawo do wystarczających, własnych zasobów, proporcjonalnych do ich zadań i kompetencji, z których przynajmniej część powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych w wysokości określonej przez same wspólnoty. Ponadto w przypadku wspomagania wspólnot słabszych finansowo wprowadzone procedury nie powinny wpływać na swobodę działalności wspólnot lokalnych. Podobnie przyznanie subwencji w miarę możliwości nie powinno ograniczać wolności polityki wspólnot lokalnych. Zarówno EKSL, jaki i Konstytucja RP zawierają jedynie dość ogólne zasady dotyczące finansowania jednostek samorządu terytorialnego, będące niejako bazą dla bardziej szczegółowych norm prawnych. Unormowania zawarte w pozostałych wspomnianych aktach prawnych zostaną przybliżone w dalszej części artykułu.

Wykonywanie zadań własnych wymaga zagwarantowania, przede wszystkim, gminom dochodów własnych. Gmina, tak jak każda j.s.t. posiada swój własny budżet, co umożliwia jej finansowanie realizacji zadań publicznych. Dlatego też system dochodów gmin, z uwzględnieniem uprawnień do ich kształtowania, powinien być dostosowany odpowiednio do zadań i kompetencji wykonywanych przez jednostki samorządowe³⁰. Na dochody publiczne gmin składają się przymusowe, bezzwrotne, ogólne świadczenia pieniężne, pobierane od podmiotów zamieszkałych lub mających siedzibę na terenie danej gminy, w celu pokrycia jej wydatków. Zalicza się do nich

28. J. M. Salachna, *Budżet jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] B. Kudrycka, B. Guy-Peters, P.J. Suwaj, *Nauka administracji*, Warszawa 2009, s. 435.

29. Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: EKSL.

30. M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 216.

daniny publiczne jak podatki, opłaty oraz inne pobierane świadczenia publiczno-prawne jak kary, grzywny itp.³¹

Do głównych źródeł prawa, które odnoszą się do finansów wszystkich j.s.t., w tym gmin, należą: Konstytucja RP, EKSL, ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³², ustawa o samorządzie gminnym³³, ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³⁴, ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa³⁵, ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³⁶, ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych³⁷. W myśl art. 167 Konstytucji RP zapewnia się j.s.t. udział w dochodach publicznych, odpowiednio do przypadających im zadań. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji j.s.t. następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Wskazana w tym przepisie „odpowiedniość” oznacza, że środki finansowe w postaci dochodów własnych, subwencji ogólnych i dotacji celowych powinny wystarczyć na realizację przypadających samorządowi zadań³⁸. Pozycję samorządu w zakresie kreowania dochodów wzmacnia art. 168 Konstytucji RP. W myśl tego przepisu j.s.t. mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Niewątpliwie najważniejszymi dochodami j.s.t. są udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych

31. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 321–322.

32. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jednolity Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: ustawą o finansach publicznych.

33. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jednolity Dz.U. z 2021 r. poz. Dz. U. z 2021 r. poz. 1672, 1901 i 1927, zwana dalej w skrócie: ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

34. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jednolity Dz. U. z 2020 poz. 920 z późniejszymi zmianami.

35. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378 z późniejszymi zmianami.

36. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: ustawą o podatkach i opłatach lokalnych.

37. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2008, s. 216.

38. J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 262.

i osób prawnych. Na kształtowanie tych dochodów j.s.t. nie mają wpływu, natomiast w odniesieniu do podatków i opłat lokalnych już tak, co ma szczególne znaczenie w przypadku gmin, których dochodami własnymi są właśnie dochody podatków i opłat lokalnych.

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w art. 3, określa, że dochodami j.s.t., w tym gmin, są:

- dochody własne (w tym również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i z podatku dochodowego od osób prawnych);
- subwencje ogólne;
- dotacje celowe z budżetu państwa; ponadto dochodami jednostek samorządowych mogą być bezzwrotne środki ze źródeł zagranicznych, z budżetu Unii Europejskiej lub inne określone w odrębnych przepisach.

W myśl art. 4ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t. dochodami własnymi gminy są:

- wpływy z podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych;
- wpływy z dodatkowego zobowiązania podatkowego związanego z unikaniem opodatkowania;
- wpływy z opłat: skarbowej, targowej, miejscowej, uzdrowskiej i od posiadania psów, reklamowej, eksploatacyjnej – w części określonej w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze;³⁹
- innych stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów;
- dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych;
- dochody z majątku gminy;
- spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy;
- dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach;
- 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;

39. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, tekst jednolity Dz. U. z 2021 r. poz. 1420.

- odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy;
- odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego;
- inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów.

Do dochodów własnych gminy, w oparciu o art. 4 ust. 2 i 3 ustawy o dochodach j.s.t., należy zaliczyć wspomniane już dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych. Wysokość udziałów wynosi we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze gminy, wynosi 39,34% oraz 6,71% we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze gminy. Udział w dochodach z podatku dochodowego od osób fizycznych stanowi zasadnicze źródło dochodów gminy, dlatego też, aby ukazać, w jakim stopniu dochody z podatków lokalnych mogą wypełnić straty w budżetach gmin z tytułu podniesienia kwoty wolnej od podatku w odniesieniu do podatku dochodowego od osób fizycznych, należy przybliżyć także udział wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych na wielkość dochodów własnych gmin. Dlatego też w artykule omówiony został udział w ogólnych dochodach własnych gmin wpływów z poszczególnych podatków lokalnych (w tym celu wykorzystane zostały dane za rok 2020, przy czym dane z GUS odnoszą się do wyłącznie do gmin niebędących miastami na prawach powiatu. Dochody gmin w omawianym roku wyniosły ogółem niecałe 149 mld zł, z czego dochody własne stanowiły 65 mld 617 mln zł. W obrębie tych dochodów wpływy z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych stanowiły udział 35% w dochodach własnych za rok 2020. Zdecydowanie mniejsze dochody wpłynęły z podatku dochodowego od osób prawnych. Dochody z tytułu tego podatku nie stanowią znaczącego udziału w dochodach własnych gmin, obejmują rocznie 1 mld 51 mln zł, co stanowi udział 1,8% w dochodach własnych za rok 2020⁴⁰. Biorąc

40. Ministerstwo Finansów, *Zestawienia zbiorcze*, <https://www.gov.pl/web/finanse/zestawienia-zbiorcze3>, pobrano 10.10.2021 r.

pod uwagę powyższe dane można zauważyć, że pozostałe dochody własne stanowiły 2/3 dochodów własnych gmin. W tym miejscu warto wspomnieć, że dochodami gmin, które przeznaczane są na realizację zadań własnych, są także subwencje ogólne. W przypadku gmin można wyodrębnić subwencję wyrównawczą, równoważącą i oświatową⁴¹. Polskie ustawodawstwo daje także gminom jeszcze jedną możliwość zwiększenia dochodów w ramach samoopodatkowania mieszkańców. Wprowadzenie tej formy jest możliwe w drodze referendum gminnego organizowanego na podstawie ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym. Referendum przeprowadza się na wniosek rady gminy lub 1/10 mieszkańców uprawnionych do głosowania i jest ono ważne, jeśli frekwencja wyniesie przynajmniej 30% uprawnionych do głosowania. Jeśli za samoopodatkowaniem opowie się przynajmniej 2/3 osób spośród tych, które oddały ważny głos wówczas wynik referendum jest rozstrzygający⁴².

Wracając do rozważań dotyczących dochodów własnych gmin należy podkreślić, że w ich obrębie znajdują się także wpływy z podatków lokalnych. Do obligatoryjnych źródeł dochodów własnych gmin, należą dochody podatkowe obejmujące: wpływy z podatków i opłat samorządowych, tj. od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych, a także wpływy z opłat: skarbowej, eksploatacyjnej, uzdrowiskowej, innych stanowiących dochody gminy⁴³. Podatki lokalne stanowią źródło dochodów gmin, więc przyjmuje się, że otrzymały one od ustawodawcy określone władztwo podatkowe. Ich wysokość ustalana jest indywidualnie przez gminy, przy czym ustawodawca wprowadził limity ograniczające pole manewru w wysokości podatków. Ustawodawca wprowadził podatki lokalne za pomocą ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, która weszła w życie 1 kwietnia 1985 r. Wprowadzone one zostały w sposób jednolity na obszarze całej Polski⁴⁴. Obecnie kwestie te regulują przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Dochody z poszczególnych podatków lokalnych omówione zostały w kolejnych częściach opracowania.

41. H. Izdebski, *Samorząd...*, s. 231.

42. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa, 2009, s. 329-330.

43. J. Łubina, *Problematyka gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w kontekście realizacji zadań publicznych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2020, nr 2(8), s. 131.

44. *Podatki lokalne – co warto o nich wiedzieć?*, <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl/-podatki-lokalne-co-warto-o-nich-wiedziec>, pobrano 15.06.2021 r.

Podatek od nieruchomości

Pierwszym z omawianych podatków jest podatek od nieruchomości. Jego istnienie przewidują przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Podatkiem tym, zgodnie z treścią art. 3 są: osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, będące właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych, posiadaczami samoistnymi nieruchomości lub obiektów budowlanych oraz użytkownikami wieczystymi gruntów (art. 3 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych). Podatnikami podatku od nieruchomości, w myśl art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, są również posiadacze nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie wynika z umowy zawartej z właścicielem, ANR lub z innego tytułu prawnego. Podstawą obciążenia wymienionych podmiotów podatkiem od nieruchomości jest również posiadanie bez tytułu prawnego nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, z wyjątkiem nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub będących w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe⁴⁵.

Opodatkowaniu tym podatkiem podlegają: grunty, budynki lub ich części, budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej⁴⁶. Wyłączone z opodatkowania są:

- grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne, grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych lub lasy, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej;
- pod warunkiem wzajemności – nieruchomości będące własnością państw obcych lub organizacji międzynarodowych albo przekazane im w użytkowanie wieczyste, przeznaczone na siedziby przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych i innych misji korzystających z przywilejów i immunitetów na mocy ustaw, umów lub zwyczajów międzynarodowych;
- grunty pod wodami płynącymi i kanałami żeglownymi, z wyjątkiem jezior oraz gruntów zajętych na zbiorniki wodne retencyjne lub elektrowni wodnych;

45. S. Czyż, *Prawo w diagramach postępowanie podatkowe*, Warszawa 2009, s. 45.

46. L. Etel, *Podatek od nieruchomości*, Warszawa 2012, s. 89.

- nieruchomości lub ich części zajęte na potrzeby organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym urzędów gmin, starostw powiatowych i urzędów marszałkowskich;
- grunty zajęte pod pasy drogowe dróg publicznych w rozumieniu przepisów o drogach publicznych oraz zlokalizowane w nich budowle – z wyjątkiem związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż eksploatacja autostrad płatnych (art. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych).

Rada gminy, w drodze uchwały, w myśl art. 5 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, określa wysokość stawek podatku od nieruchomości, przy czym ustawa określa górny poziom stawek, których gmina przekroczyć nie może, przy czym wysokość stawek o których mowa wyżej, jest corocznie zmieniana. Minister Finansów rok rocznie wydaje obwieszczenie w sprawie wysokości górnych granic stawek kwotowych w podatkach i opłatach lokalnych. Ustawa przewiduje zwolnienia z tego podatku. Zwolnienie przedmiotowe określa art. 7 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Dochody z tytułu tego podatku stanowią znaczący udział w dochodach własnych gmin, obejmują rocznie ok 14 mld 989 mln zł, co stanowi udział 22,8% w dochodach własnych za rok 2020⁴⁷. Jak widać dochody z tego podatku stanowią istotne źródło dochodów własnych gmin, jednak nie są to dochody, które mogą zrównoważyć zmniejszone wpływy do budżetów gminnych z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych. Gminy nie mają pełnego wpływu na stawki tego podatku, gdyż górny ich pułap określa ustawa i corocznie, gdyż Minister Finansów corocznie wydaje obwieszczenie w sprawie wysokości górnych granic stawek tego podatku. Zwolnienia z obowiązku płacenia tego podatku także wynikają z ustawy. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do małych gmin wiejskich, w których znaczną część obszarów stanowią użytki rolne, objęte podatkiem rolnym, z którego dochody są dużo niższe od podatku od nieruchomości. I właśnie powszechność płacenia podatku od nieruchomości i jego stawki stanowią jedno z podstawowych przyczyn, które uniemożliwiają wzrost dochodów gmin z tego podatku. Sytuację mogłoby zmienić wprowadzenie podatku katastralnego, którego powszechność i wysokość stawek mogłyby zwiększyć dochody własne gmin, ale tylko pod warunkiem, że podatek ten byłby powszechnym podatkiem lokalnym, a jego stawki byłyby akceptowane przez obywateli.

47. Ministerstwo Finansów, *Zestawienia...*, pobrano 10.10.2021 r.

Podatek od spadków i darowizn

Podatnikami podatku od spadków i darowizn, w myśl art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn⁴⁸, są osoby fizyczne, które nabyły własność rzeczy i prawa majątkowe w sposób wyżej wskazany. Opodatkowane tym podatkiem jest nabycie własności rzeczy znajdujących się na terytorium RP lub praw majątkowych wykonywanych na terytorium RP, tytułem: spadku, darowizny, zasiedzenia, nieodpłatnego zniesienia współwłasności, zachowku, jeżeli uprawniony nie uzyskał go w postaci uczynionej przez spadkodawcę darowizny lub w postaci powołania do spadku albo w postaci zapisu, nabycie praw do wkładu oszczędnościowego na podstawie dyspozycji wkładem na wypadek jego śmierci, nabycie jednostek uczestnictwa na podstawie dyspozycji uczestnika funduszu inwestycyjnego otwartego albo specjalistycznego funduszu inwestycyjnego otwartego na wypadek jego śmierci, nabycie własności rzeczy znajdujących się za granicą lub praw majątkowych wykonywanych za granicą, jeżeli w chwili otwarcia spadku lub zawarcia umowy darowizny nabywca był obywatelem polskim lub miał miejsce stałego pobytu na terytorium RP⁴⁹.

W myśl art. 3 ustawy o podatku od spadków i darowizn, opodatkowaniu nie podlega:

- nabycie własności rzeczy ruchomych znajdujących się na terytorium RP lub praw majątkowych podlegających wykonaniu na terytorium RP, jeżeli w dniu nabycia ani nabywca, ani też spadkodawca lub darczyńca nie byli obywatelami polskimi i nie mieli miejsca stałego pobytu lub siedziby na terytorium RP;
- nabycie w drodze spadku lub darowizny praw autorskich i praw pokrewnych, praw do projektów wynalazczych, znaków towarowych i wzorów zdobniczych oraz wierzytelności wynikających z nabycia tych praw;
- nabycie środków z pracowniczego programu emerytalnego⁵⁰;
- nabycie w drodze spadku środków zgromadzonych na rachunku zmarłego członka otwartego funduszu emerytalnego;
- nabycie w drodze spadku środków zgromadzonych na indywidualnym koncie emerytalnym⁵¹.

48. Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 205, 615, zwana dalej w skrócie: ustawą o podatku od spadków i darowizn.

49. O. Smoleń, *Kształtowanie obciążeń w podatku od spadków i darowizn*, Lublin 2006, s. 67.

50. K. Chustecka, *Nowe zasady opodatkowania spadków i darowizn w 2007 roku*, Warszawa 2007, s. 56.

51. R. Wolański, *System podatkowy w Polsce*, Warszawa 2016, s. 89.

Opodatkowaniu podlega nabycie przez nabywcę, od jednej osoby, własności rzeczy i praw majątkowych o czystej wartości przekraczającej:

- 9 637 zł – jeżeli nabywcą jest osoba zaliczona do I grupy podatkowej;
- 7 276 zł – jeżeli nabywcą jest osoba zaliczona do II grupy podatkowej;
- 4 902 zł – jeżeli nabywcą jest osoba zaliczona do III grupy podatkowej (art. 9 ust. 1 ustawy o podatku od spadków i darowizn).

Podatek oblicza się od nadwyżki podstawy opodatkowania ponad kwotę wolną od podatku, według skali, określonej w art. 15 ust. 1 ustawy o podatku od spadków i darowizn), w zależności od grupy podatkowej.

Do poszczególnych grup podatkowych, na podstawie art. 14 ust. 3 ustawy o podatku od spadków i darowizn, zalicza się:

- do I grupy – małżonka, zstępnych, wstępnych, pasierba, zięcia, synową, rodzeństwo, ojczyma, macochę i teściów;
- do II grupy – zstępnych rodzeństwa, rodzeństwo rodziców, zstępnych i małżonków pasierbów, małżonków rodzeństwa i rodzeństwo małżonków, małżonków rodzeństwa małżonków, małżonków innych zstępnych;
- do III grupy – innych nabywców.

Zwolnione z podatku od spadków i darowizn jest nabycie własności rzeczy lub praw majątkowych przez małżonka, zstępnych, wstępnych, pasierba, rodzeństwo, ojczyma i macochę, jeżeli zostanie ono zgłoszone właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego w terminie 6 miesięcy od dnia powstania obowiązku podatkowego. Zwolnione od podatku jest, w myśl art. 4 ust. 1 ustawy o podatku od spadków i darowizn, m.in.:

- nabycie własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości lub jej części wraz z częściami składowymi, z wyjątkiem: budynków mieszkalnych, budynków zajętych na cele specjalistycznego chowu i wylęgu drobiu lub specjalistycznej hodowli zwierząt wraz z urządzeniami i ze stadem hodowlanym, urządzeń do prowadzenia upraw specjalnych, jak: szklarnie, inspekty, pieczarkarnie, chłodnie, przechowalnie owoców;
- nabycie w drodze darowizny pieniędzy lub innych rzeczy przez osobę zaliczoną do I grupy podatkowej w wysokości nieprzekraczającej 9 637 zł od jednego darczyńcy a od wielu darczyńców łącznie nie więcej niż 19 274 zł w okresie 5 lat od daty pierwszej darowizny, jeżeli pieniądze te lub rzeczy obdarowany przeznaczy w okresie 12 miesięcy od dnia ich otrzymania na wkład budowlany lub mieszkaniowy do spółdzielni, budowę domu jednorodzinnego, nabycie lokalu

- mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość albo splatę zabezpieczonego hipoteką kredytu mieszkaniowego wraz z odsetkami;
- nabycie w drodze darowizny praw do rachunku oszczędnościowo-kredytowego przez osobę pozostającą faktycznie we wspólnym pożyciu małżeńskim z posiadaczem rachunku oszczędnościowo-kredytowego w kasie mieszkaniowej, pod warunkiem przeznaczenia środków zgromadzonych na tym rachunku na cele mieszkaniowe⁵²;
 - nabycie w drodze spadku: przez osoby zaliczone do I i II grupy podatkowej przedmiotów wyposażenia mieszkania, pościeli, odzieży, bielizny oraz narzędzi pracy przeznaczonych do użytku w gospodarstwie domowym; jeżeli w skład wyposażenia mieszkania wchodzi meble zabytkowe, przepis lit. c niniejszego punktu stosuje się odpowiednio, dzieł sztuki i rękopisów będących przedmiotem twórczości spadkodawcy oraz materiałów bibliotecznych, jeżeli spadkodawca zajmował się twórczością lub działalnością naukową, oświatową, artystyczną, literacką lub publicystyczną, zabytków ruchomych i kolekcji wpisanych do rejestru zabytków a także zabytków użyczonych muzeum w celach naukowych lub wystawienniczych na okres nie krótszy niż 2 lata, przez osoby zaliczone do I i II grupy podatkowej zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków, jeżeli nabywca zabezpiecza je i konserwuje zgodnie z obowiązującymi przepisami⁵³.

Gminy również w przypadku tego podatku nie mają wpływu wysokość dochodów. Nie mogą określać stawek tego podatku, zwolnienia także wynikają z ustawy. Jeśli to tego dodać, że dochody z tytułu tego podatku nie stanowią znaczącego istotnego udziału w dochodach własnych gmin, obejmują rocznie ok. 120 mln zł, co stanowi udział 0,2% w dochodach własnych za rok 2020⁵⁴, to podatek ten na pewno nie jest i nie będzie ważnym źródłem dochodów gminy.

52. W. Nykiel, *Polskie prawo podatkowe*, Warszawa 2015, s. 56.

53. S. Babiarczyk, B. Dauter, B. Gruszczynski, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Ordynacja podatkowa, Komentarz*, Warszawa 2010, s. 78.

54. Ministerstwo Finansów, *Zestawienia...*, pobrano 10.10.2021 r.

Podatek rolny

Podatnikami podatku rolnego, w myśl przepisów ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym⁵⁵, są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki, nieposiadające osobowości prawnej, które są: właścicielami gruntów; posiadaczami samoistnymi gruntów; użytkownikami wieczystymi gruntów; posiadaczami gruntów, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie: wynika z umowy zawartej z właścicielem, z Agencją Nieruchomości Rolnych lub z innego tytułu prawnego albo jest bez tytułu prawnego, z wyjątkiem gruntów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub będących w zarządzie Lasów Państwowych; w tym przypadku podatnikami są odpowiednio jednostki organizacyjne Agencji Nieruchomości Rolnych i Lasów Państwowych (art. 3 ustawy o podatku rolnym).

Opodatkowaniu podatkiem rolnym podlegają grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolniczą (art. 1 ustawy o podatku rolnym). Podstawę opodatkowania podatkiem rolnym stanowi:

- dla gruntów gospodarstw rolnych – liczba hektarów przeliczeniowych ustalana na podstawie powierzchni, rodzajów i klas użytków rolnych wynikających z ewidencji gruntów i budynków oraz zaliczenia do okręgu podatkowego;
- dla pozostałych gruntów – liczba hektarów wynikająca z ewidencji gruntów i budynków (art. 4 ust. 1, 2 ustawy o podatku rolnym).

Podatek rolny za rok podatkowy wynosi:

- od 1 ha przeliczeniowego gruntów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 – równowartość pieniężną 2,5 q żyta;
- od 1 ha gruntów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 – równowartość pieniężną 5 q żyta,
- a obliczone według średniej ceny skupu żyta za 11 kwartałów poprzedzających kwartał poprzedzający rok podatkowy (art. 6 ust. 1 ustawy o podatku rolnym).

Organem podatkowym właściwym w sprawach podatku rolnego jest wójt (burmistrz, prezydent miasta (art. 6a ust. 1–4a ustawy o podatku rolnym). Zwolnienia od

55. Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 617, zwana dalej w skrócie: ustawą o podatku rolnym.

podatku rolnego określa art. 12 ust 1 ustawy o podatku rolnym. Dochody z tytułu tego podatku również nie stanowią znaczącego istotnego udziału w dochodach własnych gmin obejmują rocznie ok 1 mld 597 mln zł co stanowi udział 2,4% w dochodach własnych za rok 2020⁵⁶. Zasady jego naliczania czynią z tego podatku mniej korzystne źródło dochodów dla gmin, szczególnie gmin wiejskich. Bardziej korzystnym podatkiem w odniesieniu do użytkowników rolnych, chociaż mniej akceptowalnym społecznie, byłby powszechny podatek od nieruchomości a także podatek katastralny, o wprowadzeniu, którego mowa jest od wielu lat, co budzi niepokój właścicieli nieruchomości w naszym kraju, co oddala jego wprowadzenie.

Podatek leśny

Opodatkowaniu podatkiem leśnym podlegają, określone w ustawie z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym⁵⁷, lasy, z wyjątkiem lasów zajętych na wykonywanie innej działalności gospodarczej niż działalność leśna. Lasem w rozumieniu ustawy są grunty leśne sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako lasy. Za działalność leśną, w rozumieniu ustawy, uważa się działalność właścicieli, posiadaczy lub zarządców lasów w zakresie zarządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymywania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów w stanie nieprzerobionym (art. 1 ust. 3 ustawy o podatku leśnym). Podatnikami podatku leśnego są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki, nieposiadające osobowości prawnej. Obowiązek podatkowy w zakresie podatku leśnego od lasów pozostających w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, zwanego dalej „Lasami Państwowymi” oraz wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, nieobjętych obowiązkiem podatkowym na podstawie ust. 1 pkt 4, ciąży odpowiednio na jednostkach organizacyjnych Agencji Nieruchomości Rolnych i Lasów Państwowych. Podstawę opodatkowania podatkiem leśnym stanowi powierzchnia lasu, wyrażona w hektarach, wynikająca z ewidencji gruntów i budynków (art. 2 ustawy o podatku leśnym). Podatek leśny od 1 ha, za rok podatkowy wynosi, z zastrze-

56. Ministerstwo Finansów, *Zestawienia...*, pobrano 10.10.2021 r.

57. Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym, Dz. U. nr 200, poz. 1682 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: ustawą o podatku leśnym.

żeniem ust. 3, równowartość pieniężną 0,220 m³ drewna, obliczaną według średniej ceny sprzedaży drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy. Do ceny, o której mowa w ust. 1, nie wlicza się kwoty podatku od towarów i usług. 3. Dla lasów wchodzących w skład rezerwatów przyrody i parków narodowych stawka podatku leśnego, o której mowa w ust. 1, ulega obniżeniu o 50%. Średnią cenę sprzedaży drewna, o której mowa w ust. 1, ustala się na podstawie komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, ogłaszanego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” w terminie 20 dni po upływie trzeciego kwartału. Rada gminy może obniżyć kwotę stanowiącą średnią cenę sprzedaży drewna, określoną w ust. przyjmowaną jako podstawa obliczania podatku leśnego na obszarze gminy (art. 4 ustawy o podatku leśnym).

Obowiązek podatkowy w zakresie podatku leśnego powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zaistniały okoliczności uzasadniające powstanie tego obowiązku. Obowiązek podatkowy wygasa ostatniego dnia miesiąca, w którym przestały istnieć okoliczności uzasadniające ten obowiązek. Jeżeli obowiązek podatkowy powstał lub wygasł w trakcie roku podatkowego, podatek leśny za ten rok ustala się proporcjonalnie do liczby miesięcy, w których istniał obowiązek. Jeżeli w trakcie roku podatkowego las został zajęty na wykonywanie działalności gospodarczej innej niż działalność leśna lub po zaprzestaniu wykonywania tej działalności przywrócono działalność leśną, albo z innych powodów jego powierzchnia uległa zmniejszeniu lub zwiększeniu – kwota należnego podatku leśnego ulega obniżeniu lub podwyższeniu, poczynając od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiła ta zmiana⁵⁸. Organem podatkowym właściwym w sprawach podatku leśnego jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) (art. 6 ust. 1 ustawy o podatku leśnym). Dochody z tytułu tego podatku nie stanowią znaczącego udziału w dochodach własnych gmin obejmują rocznie ok 298 mln zł co stanowi udział 0,5% w dochodach własnych za rok 2020⁵⁹. Dlatego też ten podatek, nie jest i nie będzie ważnym źródłem dochodów gminy.

58. Art. 5 ustawy o podatku leśnym.

59. Ministerstwo Finansów, *Zestawienia...*, pobrano 10.10.2021 r.

Podatek od środków transportowych

Kwestie dotyczące podatku od środków transportowych reguluje ustawa o podatkach lokalnych. Przedmiotem opodatkowania podatkiem od środków transportowych są: samochody ciężarowe o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony i poniżej 12 ton, samochody ciężarowe o dopuszczalnej masie całkowitej równej lub wyższej niż 12 ton, ciągniki siodłowe i balastowe przystosowane do używania łącznie z naczepą lub przyczepą o dopuszczalnej masie całkowitej zespołu pojazdów od 3,5 tony i poniżej 12 ton, ciągniki siodłowe i balastowe przystosowane do używania łącznie z naczepą lub przyczepą o dopuszczalnej masie całkowitej zespołu pojazdów równej lub wyższej niż 12 ton, przyczepy i naczepy, które łącznie z pojazdem silnikowym posiadają dopuszczalną masę całkowitą od 7 ton i poniżej 12 ton, z wyjątkiem związanych wyłącznie z działalnością rolniczą prowadzoną przez podatnika podatku rolnego, przyczepy i naczepy, które łącznie z pojazdem silnikowym posiadają dopuszczalną masę całkowitą równą lub wyższą niż 12 ton, z wyjątkiem związanych wyłącznie z działalnością rolniczą prowadzoną przez podatnika podatku rolnego, autobusy (art. 8 ustawy o podatkach lokalnych).

Podmiotami obowiązwanymi do zapłaty podatku od środków transportowych są osoby fizyczne i osoby prawne będące właścicielami środków transportowych, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, na które środek transportowy został zarejestrowany, posiadacze środków transportowych zarejestrowanych na terytorium RP jako powierzone przez zagraniczną osobę fizyczną lub prawną podmiotowi polskiemu. Obowiązek podatkowy powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym: środek transportowy został zarejestrowany na terytorium RP, środek transportowy został nabyty (w przypadku nabycia środka transportowego zarejestrowanego), środek transportowy został dopuszczony ponownie do ruchu po upływie czasu, na jaki została wydana decyzja organu rejestrującego o czasowym wycofaniu tego pojazdu z ruchu⁶⁰. Obowiązek podatkowy wygasa z końcem miesiąca, w którym: środek transportowy został wyrejestrowany lub wydana została decyzja organu rejestrującego o czasowym wycofaniu tego pojazdu z ruchu, upłynął czas, na który pojazd powierzono.

Ustawa przewiduje zwolnienia systemowe (pojazdy przedstawicielstw dyplomatycznych urzędów konsularnych i innych misji zagranicznych) oraz fakultatywne

60. Ustawa o podatkach lokalnych, art. 9.

(wprowadzane przez radę gminy). Stawki podatku uchwała rada gminy w granicach zakreślonych przepisami ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (ustawa określa górne i dla niektórych rodzajów pojazdów, dolne granice stawek podatku). Rada gminy może różnicować stawki, uwzględniając w szczególności: wpływ pojazdu na środowisko naturalne, rok produkcji albo liczbę miejsc do siedzenia (art. 10 ustawy o podatkach lokalnych). Dochody z tytułu tego podatku nie stanowią znacząco istotnego udziału w dochodach własnych gmin obejmują rocznie niecałe 821 mln zł co stanowi udział 1,3% w dochodach własnych za rok 2020⁶¹.

Karta podatkowa

Karta podatkowa to jedna z najprostszych form opodatkowania – kwota podatku jest stała i wynika z decyzji naczelnika urzędu skarbowego⁶². Podatek dochodowy od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, opłacany w formie karty podatkowej, w całości zasila budżety gmin i zaliczany jest do dochodów własnych. Gminy pozbawione są jednak jakiegokolwiek władztwa w zakresie tego podatku, bo jak już była mowa, ustalaniem jego wysokości, poborem i kontrolą zajmuje się aparat skarbowy. Naczelnik urzędu skarbowego określa wysokość podatku dochodowego w ramach karty podatkowej na dany rok. To oznacza, że decyzja ustalająca wysokość podatku dochodowego w ramach karty podatkowej jest wydawana co roku. Jeżeli nie odpowiada ci wysokość ustalonego podatku dochodowego, możesz zrzec się opodatkowania w formie karty podatkowej. W ciągu 14 dni od dnia doręczenia decyzji można złożyć oświadczenie o zrzeczeniu się opodatkowania w formie karty podatkowej do Naczelnika Urzędu Skarbowego⁶³.

Taki sposób naliczania nie pozostaje to bez wpływu na wysokość uzyskiwanych przez gminy dochodów, jak również szerzej, na politykę wspierania przedsiębiorczości, którą większość gmin stara się prowadzić. Karta podatkowa powinna być ważnym narzędziem kreowania dochodów gmin. Z racji swej konstrukcji powinna być również efektywnie wykorzystywana w realizacji celów gospodarczych polityki fiskalnej realizowanych również przez gminy, dla których jest dochodem własnym. Preferencje, które niesie ze sobą korzystanie z omawianej formy podatku docho-

61. Ministerstwo Finansów, *Zestawienia...*, pobrano 10.10.2021 r.

62. *Karta podatkowa*, <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00242#6>, pobrano 15.08.2021 r.

63. *Karta podatkowa...*, pobrano 15.08.2021 r.

dowego od osób fizycznych, odpowiednio zastosowane, mogą być wykorzystane w rozwoju przedsiębiorczości i promowaniu wzrostu zatrudnienia. W sprzeczności z realizacją tych celów stoi jednak poziom obciążeń fiskalnych, które niesie ze sobą korzystanie z tej formy opodatkowania. W konsekwencji osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą wybierają zasady ogólne podatku dochodowego, rezygnując z karty podatkowej. Ma to swoje negatywne skutki dla budżetów gmin. Podatek dochodowy opłacany w formie karty podatkowej zasila ich budżety w całości. Ten sam podatek opłacany w formie zasad ogólnych zasila gminy jedynie w 39,34%. W przypadku każdego podatnika, rezygnującego z karty podatkowej na rzecz zasad ogólnych, gmina traci ponad 60% potencjalnych wpływów podatkowych z podatku dochodowego⁶⁴. Dochody z tytułu tego podatku nie stanowią znacząco istotnego udziału w dochodach własnych gmin obejmują rocznie ok. 37,5 mln zł co stanowi udział 0,1% w dochodach własnych za rok 2020⁶⁵.

Podatek od czynności cywilnoprawnych

Podatek od czynności cywilnoprawnych, który od 1 stycznia 2001 r. zastępuje opłatę skarbową, która obowiązywała od umów i innych czynności cywilnoprawnych. Dotyczy on podatników, którzy dokonują niektórych transakcji w obrocie gospodarczym⁶⁶. Zgodnie z ustawą z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych, podatkiem tym objęte są:

- umowa sprzedaży oraz zamiany rzeczy i praw majątkowych,
- umowy pożyczki,
- umowy darowizny – w części dotyczącej przejęcia przez obdarowanego długów i ciężarów albo zobowiązań darczyńcy,
- umowy dożywocia,
- umowy o dział spadku oraz umowy o zniesienie współwłasności – w części dotyczącej spłat lub dopłat,
- ustanowienie hipoteki,

64. A. Żabiński, *Karta podatkowa jako stymulanta rozwoju mikroprzedsiębiorczości w gminach*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2017, nr 3(87), cz. 2, s. 109.

65. Ministerstwo Finansów, *Zestawienia...*, pobrano 10.10.2021 r.

66. PCC – *czym jest podatek od czynności cywilnoprawnych*, <https://6krokow.pl/pcc-czym-jest-podatek-od-czynnosci-cywilnoprawnych/> pobrano 15.06.2021 r.

- ustanowienie odpłatnego użytkowania, w tym nieprawidłowego oraz odpłatnej służebności,
- umowy depozytu nieprawidłowego,
- umowy spółki (akty założycielskie).

Podatek od czynności cywilnoprawnych jest podatkiem, który należy zapłacić w razie zawarcia którejś z wcześniej wymienionych umów. Umowy te najczęściej są umowami dwustronnymi. Obowiązek zapłaty podatku od czynności cywilnoprawnych powstaje już z chwilą dokonania czynności cywilnoprawnej. Stawki tego podatku, zgodnie z art. 7 tej ustawy, wynoszą od 0,1% do 19%, w zależności od typu umowy. Możliwe są też podmiotowe i przedmiotowe zwolnienia z tego podatku, które enumeratywnie zostały wymienione w w/w ustawie. Dochody z tytułu tego podatku stanowią dochód własny gminy, są ważnym, ale nie zasadniczym ich źródłem dochodów. Obejmują rocznie ok 1 mld 414 mln zł, co stanowi udział 2,2% w dochodach własnych za rok 2020⁶⁷. Biorąc pod uwagę fakt, że gmina nie ma żadnego wpływu na ustalanie wysokości tego podatku i warunków jego poboru, podatek ten nie odgrywa istotnej roli w procesie finansowania zadań publicznych przez gminy.

Podsumowanie

Konstytucja RP, ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustawa o podatkach lokalnych i inne ustawy gwarantują gminom uzyskiwanie dochodów własnych w formie podatków lokalnych. Dochody z tego tytułu są stabilne, ale niezbyt wysokie i co ważne, biorąc pod uwagę interes społeczny, nie mogą być nadmiernie ponoszone przez obywateli. Dlatego też, jeśli mamy do czynienia z sytuacją, w której Państwo nakłada na j.s.t., szczególnie gminy, kolejne zadania bez podania źródła ich finansowania (np. w dziedzinie oświaty i służby zdrowia), co jest sprzeczne z art. 167 ust. 1 Konstytucji RP, to powinny one uzyskać większy udział w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych. Brak takich rozwiązań, to przejaw centralizacji i marginalizacji j.s.t. i po trzydziestu latach budowania społeczeństwa obywatelskiego może niepokoić. Należy mieć nadzieję, że do ograniczania roli j.s.t. jako gwaranta systemu zdecentralizowanego nie dojdzie, ale to też zadanie nas wyborców.

67. Ministerstwo Finansów, *Zestawienia...*, pobrano 10.10.2021 r.

Szczególnie obecnie warto zwrócić uwagę na tego typu dochody, ponieważ znaczny spadek dochodów własnych j.s.t., a przede wszystkim gmin, wskutek podniesienia kwoty wolnej od podatku do wysokości 30000 zł, powoduje, że wpływy do budżetów j.s.t. w postaci udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych ulegną znacznemu uszczupleniu. Nie zmieni tego zastąpienie tych dochodów dotacjami z budżetu Państwa na realizację konkretnych przedsięwzięć. Oczywiście obserwując proces zwiększania zadań nakładanych na j.s.t. z jednej strony, a obniżanie ich dochodów własnych z drugiej, możemy żywić obawy, czy nie mamy do czynienia z postępującą centralizacją systemu sprawowania władzy. Czy rozbudowywany samorząd terytorialny, nie ulega marginalizacji i staje się jedynie strukturą administracji, wykonującą zadania, pozbawioną możliwości ich kreowania. Ta dyskusja na temat roli j.s.t. w wykonywaniu zadań publicznych cały czas trwa, a zmiany w prawie tę dyskusję podsycają.

Niewątpliwie j.s.t., które pozbawiane są zadań własnych i obciążane zadaniami zleconymi, którym ogranicza się wpływy w ramach dochodów własnych i uzależnienia od dotacji z budżetu państwa, przestają być j.s.t. Dotyczy to szczególnie gmin, które realizują w dalszym ciągu najwięcej zadań o charakterze bezpośrednio wykonawczym, tak ważnych dla obywateli. Niewątpliwie poprzez udziały w podatkach centralnych gminy nie mogą prowadzić skutecznej polityki finansowej na swoim obszarze. Wydajność tego instrumentu jest uzależniona od polityki władz centralnych. Sprawujący władzę w gminach mogą próbować pośrednio oddziaływać na wielkość wpływów uzyskiwanych z dochodów wspólnych poprzez działania, które zachęcają bądź zniechęcają zarówno obecnych, jak i potencjalnych mieszkańców oraz właścicieli przedsiębiorstw do zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej na terenie danej gminy⁶⁸. Odbieranie gminom dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych poprzez zwiększenie kwoty wolnej od podatku do 30000 zł, bez wskazania innych źródeł dochodów własnych, np. poprzez zwiększenie procentowego udziału w tym podatku, to działania, które ingerują w samodzielność gmin. W znacznym stopniu są przejawem postępującej centralizacji wykonywania zadań publicznych w Polsce. Dotacje, które zapowiedziane zostały przez rząd na realizację konkretnych przedsięwzięć, których uzyskanie zależne będzie od decyzji

68. M. Dworakowska, *Które podatki zasilają budżet gminy?*, <https://gazeta.sgh.waw.pl/po-prostu-ekonomia/kto-re-podatki-zasilaja-budzet-gminy>, pobrano 30.06.2021 r.

organu administracji rządowej, nawet jeśli w jakimś stopniu rekompensowałyby ubytek w dochodach własnych gmin, są tylko potwierdzeniem centralizacji, gdyż mają charakter uznaniowy i wykluczają swobodę w wykorzystywaniu tych środków. W przypadku dochodów własnych, zagwarantowanych ustawowo, gminy w oparciu o własną osobowość prawną i samodzielność finansową same decydują, na co wpływy z dochodów własnych przeznaczają. Naruszona tym samym została zasada zagwarantowania gminom prawa do dochodów własnych, niezbędnych do realizacji zadań własnych. Dotacje to źródło finansowania zadań zleconych. Obecnie ten system został zaburzony, gdyż rząd przewiduje finansowanie projektów dotyczących wykonywania zadań własnych w oparciu w wspomniane wyżej dotacje, to niebezpieczne zjawisko osłabiające pozycję ustrojową j.s.t., a przede wszystkim gmin.

Omówione w niniejszym artykule dochody gmin z tytułu podatków lokalnych stanowią istotną część dochodów własnych gmin, ale ich konstrukcja, sposób naliczania, wysokość stawek i katalog zwolnień przesądzają o tym, że nie stanowią one zasadniczego źródła dochodów gmin. Pomimo tego, że są one nazwane podatkami lokalnymi, to wpływ gmin na wysokość dochodów z tego źródła są niewielkie lub żadne. Dlatego też bez mian w konstrukcji tych podatków, zwiększonego wpływu gmin na sposób ich naliczania, stawek i poboru, podatki te nie będą stanowiły większego udziału w dochodach własnych gmin. Dlatego też obecnie jedynym racjonalnym rozwiązaniem, które rekompensowałoby ubytek dochodów własnych gmin z tytułu podniesienia kwoty wolnej od podatku dochodowego od osób fizycznych, byłoby zwiększenie udziału procentowego gmin w dochodach z tego podatku, tak jak i pozostałych j.s.t. Czy tak się stanie, dowiemy się już niebawem.

Streszczenie

Podatki lokalne jako źródło finansowania zadań własnych gminy

Niniejszy artykuł nawiązuje do kwestii finansowania zadań własnych gmin w oparciu o dochody własne pozyskiwane z podatków lokalnych. Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu gminy mogą realizować zadania własne w oparciu o dochody z podatków lokalnych oraz czy dochody z tych podatków mogą zrekompensować straty z tytułu zmniejszonych dochodów gmin z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych wskutek podwyższenia od 2022 r. kwoty wolnej od podatku dochodowego od osób fizycznych do 30000 zł. Autor scharakteryzował

zadania publiczne wykonywane przez gminy jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego. W dalszej części artykułu dokonał ogólnej charakterystyki dochodów własnych gmin oraz omówił poszczególne podatki lokalne: od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportowych, od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych. W podsumowaniu Autor podjął próbę odpowiedzi na pytanie, czy podatki lokalne odgrywają i będą mogły odgrywać kluczową rolę w finansowaniu zadań własnych przez gminy.

Słowa kluczowe: gmina, zadania gminy, dochody gminy, dochody własne gminy, podatki lokalne.

Summary

Local taxes as a source of financing the commune's own tasks

This article refers to the issue of financing municipalities' own tasks based on their own revenues from local taxes. The aim of the article is to answer the question to what extent municipalities can carry out their own tasks based on local tax revenues and whether the revenues from these taxes can compensate for losses due to reduced revenues of municipalities from the share in personal income tax as a result of the increase from 2022 the amount free from personal income tax up to PLN 30,000. The author characterized public tasks performed by communes as the basic units of local self-government. Later in the article, he made a general description of the communes' own incomes and discussed individual local taxes: on real estate, agriculture, forestry, means of transport, on economic activity of natural persons, paid in the form of a tax card, on inheritance and donations, on civil law transactions. In the summary, the author attempted to answer the question whether local taxes play and will be able to play a key role in financing own tasks by communes.

Keywords: commune, commune tasks, commune income, commune's own income, local taxes.

Bibliografia

Literatura

- Babiarsz S., Dauter B., Gruszczyński B., Hauser R., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Boć J. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004.
- Borowska P. A., Brzostek A., Kościuk D., Modrzejewski A., Radwanowicz-Wanczewska J., Sitniewski P., Suwałko-Karetko A., Suwaj P. J., Suwaj R., Wenclik M., Wincenciak M., Suwaj P. J. (red.), *Prawo administracyjne. Ćwiczenia*, Warszawa 2008.
- Chmaj M. (red.), *Leksykon samorządu terytorialnego*, Warszawa 1991.
- Chustecka K., *Nowe zasady opodatkowania spadków i darowizn w 2007 roku*, Warszawa 2007.
- Czyż S., *Prawo w diagramach postępowanie podatkowe*, Warszawa 2009.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.
- *Encyklopedia zarządzania*, hasło: *administracja publiczna*, https://mfiles.pl/pl/index.php/Administracja_publiczna, pobrano 10.10.2021 r.
- Etel L., *Podatek od nieruchomości*, Warszawa 2012.
- Faliński S., *Zróżnicowanie samorządu terytorialnego w państwach Unii Europejskiej*, Siedlce 2014.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne (część I)*, Zakamycze 2003.
- Hanusz A., *Podatki samorządowe, przepisy z komentarzem*, Warszawa 1995.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2008.
- *Karta podatkowa*, <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00242#6>, pobrano 15.08.2021 r.
- Kieres L., [w:] Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System prawa administracyjnego*, J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół (red.), t. 8B: *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013.
- Łubina J., *Problematyka gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w kontekście realizacji zadań publicznych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2020, nr 2(8).
- Małecka-Lyszczek M., *Pojęcie i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2013, nr 921.

- Maurer H., *Ogólne prawo administracyjne*, tłum. i red. K. Nowicki, Wrocław 2003.
- Miastkowska-Daszkiewicz K. (red.), *Encyklopedia Samorządu Terytorialnego*, Warszawa 2010.
- Ministerstwo Finansów, Zestawienia zbiorcze, <https://www.gov.pl/web/finanse/zestawienia-zbiorcze3>, pobrano 10.10.2021 r.
- Nykiel W., *Polskie prawo podatkowe*, Warszawa 2015.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006.
- PCC – czym jest podatek od czynności cywilnoprawnych, <https://6krokov.pl/pcc-czym-jest-podatek-od-czynnosci-cywilnoprawnych/> pobrano 15.06.2021 r.
- Podatki lokalne – co warto o nich wiedzieć?, <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl/-podatki-lokalne-co-warto-o-nich-wiedziec>, pobrano 15.06.2021 r.
- Salachna J. M., *Budżet jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Kudrycka B., Guy Peters B., Suwaj P.J., *Nauka administracji*, Warszawa 2009.
- Smoleń O., *Kształtowanie obciążeń w podatku od spadków i darowizn*, Lublin 2006.
- Szczechowicz H., *Wykonywanie zadań publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego*, Włocławek 2011.
- Szofno-Koguc J., *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – aspekty teoretyczne*, „Studia Bss” 2021, nr 1(65).
- Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011.
- Wojciechowski E., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Wolański R., *System podatkowy w Polsce*, Warszawa 2016.
- Wyszowska D., *Samodzielność finansowa jako determinanta potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego. Studium empiryczne gmin w Polsce*, Białystok 2018.
- Zieliński E., *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*, Warszawa 2013.
- Żabiński A., *Karta podatkowa jako stymulanta rozwoju mikroprzedsiębiorczości w gminach*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2017, nr 3(87), cz. 2.

Wykaz aktów prawnych

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Dz.U. z 1994 nr 124, poz. 607 z późniejszymi zmianami.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 z późniejszymi zmianami.

- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, tekst jednolity Dz. U. z 2021 r. poz. 1420.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jednolity Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jednolity Dz.U. z 2021 r. poz. Dz. U. z 2021 r. poz. 1672, 1901 i 1927.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jednolity Dz. U. z 2020 poz. 920 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym, Dz. U. nr 200, poz. 1682 z późniejszymi zmianami..
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity Dz. U. z 2020 poz. 713 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 617.
- Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 205, 615.

ZZL w administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych

Piotr Jarosz¹

Wstęp

Zmiany w otoczeniu, w którym żyjemy, postęp cywilizacyjny, techniczny, technologiczny, podział na bogatych i na biednych, ścieranie się ideologii religijnych, czy też codzienne ludzkie wybory – to niektóre przyczyny, przez które otaczająca nas rzeczywistość stwarza coraz to nowe sytuacje, których nie znamy i które nas zaskakują. Są takie, które przynoszą korzystne zmiany dla pojedynczego człowieka i dla całej społeczności. Są też takie, które generują problemy i zagrożenia. Człowiek stojący w obliczu takich sytuacji może czuć się nieswojo czy też wręcz zagrożony. To w konsekwencji może powodować strach, a nawet paniczny lęk. Chaos, bałagan albo kryzys to tylko kilka określeń specyficznego stanu otoczenia. Każdy człowiek i każda organizacja dąży do tego, aby doprowadzić do takiego położenia, by mogli funkcjonować w warunkach wystąpienia sytuacji kryzysowych. Proces zarządzania kryzysowego składa się z następującego szeregu logicznego tj. zapobieganie, przygotowanie, reagowanie oraz odbudowa. Takie działania związane są z troską organizacji o własne bezpieczeństwo. Jednakże poszukując początku cyklu zarządzania kryzysowego można stwierdzić, że odnoszą się do ratunku i podejmowania decyzji adekwatnych do sytuacji. Niektóre spośród takich sytuacji niosą dodatkowy ładunek zagrożeń, które swoją materializacją powodują niebezpieczeństwo dla naszego życia, mienia albo dla środowiska, w którym żyjemy. Razem ze znanymi już zagrożeniami naturalnymi i antropogenicznymi tworzy się spory ładunek kataklizmów i zagrożeń, na które musimy się przygotować i których urzeczywistnienie trzeba jak najlepiej przetrwać.

Zarządzanie należy do dyscyplin naukowych, które ulegają częstym i głębokim zmianom. Zmiany te są spowodowane przeobrażeniami otoczenia organizacji i polegają na ciągłym dostosowywaniu się do niego. Można w tym miejscu nawiązać do teorii ewolucji i powiedzieć, że przetrwać może ten, który jest lepiej dostosowany. Przejawem przeobrażenia otoczenia organizacji są między innymi: globalizacja, po-

1. Dr hab. inż. Piotr Jarosz, Wyższa Szkoła Społeczno-Gospodarcza w Przeworsku.

stęp technologiczny, zmiany polityczne, polegające przede wszystkim na zaprzestaniu wyścigu zbrojeń, integracja w skali różnych kontynentów, a w szczególności integracja europejska, zmiana postaw konsumentów, zwrócenie baczniejszej uwagi na człowieka jako element organizacji. Zarządzanie w Polsce zmienia się jako dyscyplina naukowa, ale również w zakresie kierunku oddziaływania. Z perspektywy naukowej można zauważyć większe otwarcie się na tendencje i sygnały płynące ze świata, choć zarządzanie jest zasadniczo jedno, nie ma jakiegoś specyficznego polskiego zarządzania. Zarządzaniem coraz częściej interesują się humaniści, przede wszystkim psychologowie i socjologowie. Efektem tego jest między innymi pojawienie się zarządzania jako dyscypliny naukowej w dziedzinie nauk humanistycznych. Obiekt zainteresowania stanowi przede wszystkim człowiek w organizacji, jego motywacje, postawy, procesy komunikowania się i procesy grupowe. W zarządzaniu każdą organizacją trzeba brać pod uwagę, że jej największym bogactwem jest kapitał ludzki, a więc ludzie, którzy tę organizację powołali do istnienia i wnieśli do niej swój kapitał oraz ludzie, którzy aktualnie uczestniczą w jej działalności, zapewniając jej trwanie i rozwój².

Instrumenty nowego zarządzania publicznego

Fundamentem reform sektora publicznego dokonywanych w duchu Nowego Zarządzania Publicznego (ang. New Public Management – NPM) jest tworzenie stosunków rynkowych i konkurencji w procesie świadczenia usług publicznych. Do realizacji tego celu wykorzystuje się następujące elementy:

- 1) prywatyzację przedsiębiorstw publicznych
- 2) kontraktowanie usług na podstawie przetargów
- 3) tworzenie rynków wewnętrznych
- 4) tworzenie agencji
- 5) opłaty za usługi³.

Prywatyzacja przedsiębiorstw publicznych miała na celu stymulowanie reformy zarządzania nimi, uwolnienie inwestycji tych przedsiębiorstw spod publicznej kontroli oraz zwiększenie dochodów budżetu państwa. Przetargi na roboty budowlane, dostawa-

2. J. Osiński, *Administracja publiczna na progu XXI wieku*, Warszawa 2008, s. 58.

3. A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2007, s. 29.

wy materiałów i urządzeń oraz na usługi będące nakładami w procesie świadczenia usług publicznych mają dość długą historię. Prywatyzowane firmy były zapraszane do składania odpowiednich ofert na dostawę różnych elementów niezbędnych w procesie świadczenia usług publicznych. W późniejszym okresie zaczęto w coraz większym stopniu wykorzystywać firmy prywatne do świadczenia usług publicznych. Tam, gdzie pełna prywatyzacja usług lub działalności okazała się nieodpowiednia, decyzje dotyczące ich produkcji pozostały w gestii sektora publicznego. Jednakże dostawa tych usług może być powierzona firmom prywatnym na podstawie kontraktu uzyskanego w wyniku przetargu. Wyróżnia się dwie formy kontraktowania usług: niekonkurencyjną i konkurencyjną.

Nowe zarządzanie publiczne jest lansowane jako uniwersalny model zarządzania tym sektorem. Na pierwszy rzut oka można odnieść wrażenie, że odkryto jedyną formułę uzdrowienia sektora publicznego, którą trzeba zastosować w każdym kraju, bogatym lub biednym niezależnie od całokształtu jego różnorodnych uwarunkowań ekonomicznych, społecznych, politycznych czy kulturowych. Formuła ta jest następująca:

$$\text{Prywatyzacja} + \text{rynek} = \text{efektywność} + \text{wysoka jakość}^4$$

Praktyka reform sektora publicznego wykazuje znaczne zróżnicowanie wykorzystania nowego zarządzania publicznego.

Zarządzanie zasobami ludzkimi

Zarządzanie to działalność kierownicza polegająca na ustalaniu celów i powodowaniu ich realizacji w organizacjach podległych zarządzającemu na podstawie własności środków produkcji lub dyspozycji nimi. To zestaw działań (planowanie, organizowanie, motywowanie, kontrola) skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe, informacyjne), wykorzystywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji⁵.

4. A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego...*, s. 32.

5. G. Kącicka, *Ogólne podstawy koncepcji zarządzania zasobami ludzkimi*, „Karpacki Przegląd Naukowy” 2014, Nr 2(10), s. 119.

Należy baczniej przyjrzeć się zarządzaniu zasobami ludzkimi. Czym zatem jest czynnik ludzki? To konkretne jednostki i grupy ludzkie wypełniające struktury organizacyjne oraz realizujące w organizacjach zarówno obowiązki i zadania wynikające z pełnionych przez siebie funkcji, jak i swoje własne, prywatne cele i dążenia. Najczęściej są używane określenia, które służą podkreśleniu znaczenia ludzi dla realizacji i celów organizacyjnych i uznania ich za podstawowy składnik ekonomicznej wartości organizacji. W tym znaczeniu należy mówić o zasobach ludzkich. Zasoby ludzkie stanowią społeczną rezerwę organizacji, zapas ludzkiej energii oraz wiedzy, umiejętności i nawyków, które można skierować do realizacji, misji i celów organizacji, ale które mogą także samoistnie oddziaływać w najróżniejszy, często niekontrolowany sposób na organizację i jej otoczenie. Osoby zainteresowane pełną wyceną wartości firmy lub organizacji mówią o jej kapitale ludzkim lub kapitale społecznym. W obu przypadkach chodzi o skapitalizowaną wartość dodaną, która wynika ze specyficznych celów zasobów ludzkich organizacji. Trzeba oczywiście pamiętać o tym, że precyzyjna wycena tak rozumianego kapitału ludzkiego jest mało prawdopodobna, jeśli nie niemożliwa, brak bowiem powszechnie akceptowanej i stosowanej metodologii wyceny. Przeważnie używa się tych słów jako metafor, które pozwalają porównywać wartość zasobów ludzkich w czasie i między organizacjami. Najczęściej stosowanymi w tym celu wymiernymi wskaźnikami pozwalającymi na częściowy pomiar kapitału ludzkiego są poziom wykształcenia pracowników organizacji oraz środki wydane na ich szkolenia i rozwój⁶. W związku z tym pracodawcy we współczesnych przedsiębiorstwach zmuszeni są do podejmowania licznych i bardzo zróżnicowanych działań w celu realizacji nałożonych na nich obowiązków związanych ze szkoleniem pracowników, począwszy od prawidłowego projektowania procesów pracy, wyposażenia stanowisk pracy, poprzez tworzenie systemów zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy oraz podejmowanie skutecznych działań prewencyjnych, do stałego nadzoru i kontroli spełnienia podstawowych wymogów bezpieczeństwa.

Normatywna teoria organizacji zarządzania powinna odpowiedzieć na pytania, w jaki sposób można i należy kształtować zachowania uczestników organizacji, a zwłaszcza zachowania bezpośrednio związane z rolami odgrywanymi przez nich w organizacjach. Punktem wyjścia jest określenie wpływu obiektywnych zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań niepodlegających zmianie w krótkim okresie

6. G. Kącicka, *Ogólne podstawy koncepcji zarządzania zasobami ludzkimi...*, s. 112.

sytuacji zawodowej oraz jego cech osobistych istotnych z punktu widzenia odgrywania tej roli. Sytuacja zawodowa jest kategorią bardzo obszerną. Obejmuje ona:

- charakterystyki zespołu najbliższych współpracowników, takie jak liczebność, struktura (według poziomu kwalifikacji, płci, wieku i innych obiektywnych cech), stabilność (poziom fluktuacji kadr w zespole), częstość i intensywność oraz charakter interakcji między członkami zespołu (np. współdziałanie, rywalizacja, konsultacje, wykonywania poleceń);
- cechy wykonywanych zadań, takie jak powtarzalność lub zmienność, wymagany poziom kwalifikacji i osobistego zaangażowania, intensywność pracy i jej wahania, stopień uzależnienia od współpracowników, możliwość obiektywnej oceny jakości i ilości wykonywanej pracy, stopień trwałości wykonywanego zadania (jego sezonowość, zmienność, poziom nowoczesności i związany z tym przyszłościowy charakter, ewentualne zanikanie wraz ze zmianami technologii);
- sytuacja prawna uczestników organizacji, zwłaszcza charakter umowy o pracę, warunki jej rozwiązania lub zmiany, gwarancje stabilności zatrudnienia, poziom ryzyka osobistej odpowiedzialności związanej z wykonywaniem pracy;
- fizyczne warunki wykonywania zadań zwłaszcza poziom ich uciążliwości wynikający z czynników, jak: wyposażenie techniczne, temperatura, poziom hałasu, zatłoczenie, godziny pracy;
- wynagrodzenie, zwłaszcza jego relatywna wysokość w stosunku do wynagrodzenia kolegów z zespołu oraz osób wykonujących podobną pracę w innych organizacjach, warunki i szanse awansu płacowego i możliwość uzyskania dodatkowych dochodów, regularność i pewność otrzymywania wynagrodzenia;
- sytuacja formalna, czyli miejsce w strukturze organizacyjnej, związane z nim obowiązki, władza, odpowiedzialność i prestiż wraz z jego zewnętrznymi oznakami;
- dostęp do informacji, zwłaszcza takie jego cechy, jak: kompletność, regularność, szybkość, aktywność.

Sposób, w jaki sytuacja zawodowa jest odbierana przez pracownika wpływa na jego zachowania w pełnionych rolach. Zależy zarówno od obiektywnych warunków wykonywania pracy, jak i od osobistych cech poszczególnych osób, czy od psychologicznego profilu zbiorowości złożonego z charakterystyk w niej dominujących. Najważniejsze z nich to:

- 1) inteligencja emocjonalna, czyli zdolność do dążenia ku dalekosiężnym celom i ponoszeniu w ich imię określonych wyrzeczeń;

- 2) inteligencja ogólna, przede wszystkim szybkość kojarzenia i realizacji oraz zdolność uczenia się;
- 3) poziom aspiracji, między innymi materialnych, prestiżowych, samorealizacyjnych;
- 4) umiejętności interpersonalne, zwłaszcza zdolność do osiągania kompromisu i zgodnej współpracy w zespole, zdolności przywódcze;
- 5) zdolności komunikowania się wewnątrz zespołu oraz zespołu z otoczeniem zewnętrznym.

W zarządzaniu zasobami ludzkimi bardzo ważną rolę spełniają następujące elementy: diagnozowanie, analizowanie, planowanie karier, monitorowanie przebiegu karier, rozwój i motywowanie. Zarządzanie zasobami ludzkimi to złożony proces wymagający wielkiej konsekwencji i odpowiedzialności ze strony kierownictwa firmy. O przebiegu tego procesu decydują wybory dokonywane przez kierownictwo firmy w ramach kształtowanej polityki personalnej, która powinna odzwierciedlać strategię i politykę ogólną przedsiębiorstwa⁷. Podstawowe elementy w ZZL, to:

1. Diagnozowanie potencjału społecznego organizacji z punktu widzenia jej misji i celów, czyli dokonanie jego aktualnego opisu i oceny.
2. Angażowanie nowych pracowników lub członków organizacji o pożądanym charakterystykach wynikających z diagnozy potrzeb i braków.
3. Zwalnianie najmniej przydatnych i najniżej ocenianych pracowników na podstawie oceny i diagnozy oraz uwarunkowań ekonomicznych (przede wszystkim relacji kosztów do przychodów) i ich prognozy.
4. Planowanie karier, czyli kolejnych stanowisk i zadań, które mogą być powierzane określonym osobom po spełnieniu przez nie określonych warunków na podstawie diagnozy potencjału społecznego oraz przewidywania zadań i warunków ich realizacji.
5. Monitorowanie przebiegu karier, czyli stała obserwacja i analiza wykonywania przez konkretne osoby kolejno powierzonych im zadań oraz sposobu pełnienia przez nie kolejnych funkcji i stanowisk.
6. Rozwój, czyli zwiększenie potencjału ludzkiego za pomocą świadomego działania na rzecz zdobywania przez konkretne osoby doświadczenia i nowych kwalifikacji, oraz kształtowania coraz lepiej współdziałających zespołów.

7. G. Kącicka, *Ogólne podstawy koncepcji zarządzania zasobami ludzkimi...*, s. 121.

7. Motywowanie, czyli oddziaływanie na motywację uczestników organizacji, zarówno w kierunku zwiększenia jej intensywności, jak i skierowaniu jej na określone cele i zadania. Wszystkie te działania muszą być realizowane w sposób ciągły i stale dostosowywać się do zmienności zadań i warunków ich realizacji. Ważny jest jednak równocześnie strategiczny wymiar zarządzania zasobami ludzkimi. Polega on na długofalowej stabilnej dbałości o rozwój kluczowych zasobów ludzkich, które w dłuższym okresie określają przewagę konkurencyjną w stopniu największym. Najczęściej obejmują one kadre kierowniczą średniego i wyższego szczebla oraz specjalistów, czyli osoby o unikalnej wiedzy, doświadczeniu i talencie. Efektem zarządzania zasobami ludzkimi są zachowania uczestników organizacji, związane z odgrywanymi przez nich rolami organizacyjnymi. Zachowania te podlegają wieloaspektowej ocenie z punktu widzenia stopnia, w jakim przyczyniają się do realizacji misji i celów organizacji. W wyniku tej oceny zmieniają się omówione powyżej elementy wchodzące w skład zarządzania zasobami ludzkimi

Ogromna większość praktyków i wielu teoretyków zarządzania uważa, że najważniejsze i najbardziej skomplikowane problemy zarządzania to problemy ludzkie związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi, a zwłaszcza z motywowaniem. Te przede wszystkim problemy wymagają mistrzostwa w zarządzaniu, czyli łączenia talentu, intuicji, doświadczenia, kwalifikacji i szczęścia. Nie da się ich rozwiązać za pomocą procedur formalizacji i standaryzacji. Zasadnicze znaczenie ma tu bezpośrednia relacja przełożony-podwładny. Konieczne jest więc znalezienie równowagi między minimum formalizacji i standaryzacji niezbędnych do zachowania spójności organizacji, a maksimum dopuszczalnej swobody pozostawionej przełożonym różnych szczebli w kształtowaniu ich relacji z podwładnym i zastosowaniu instrumentów motywacyjnych. Nie istnieją ogólne reguły rozwiązywania tego problemu i dlatego właśnie zakres kształtowania relacji z podwładnym zależy od bardzo wielu czynników, których ocena jest z natury rzeczy wysoce subiektywna. Można wśród nich wymienić takie czynniki, jak: osobowości konkretnych osób, historia relacji między nimi, kultura i tradycja organizacji, technologia, wymagany poziom kwalifikacji, sytuacja ekonomiczna organizacji i jej pozycja konkurencyjna, naciski otoczenia społeczno-politycznego, system prawny, itp. Zarządzanie ludźmi w organizacji dotyka bezpośrednio wielu kluczowych obszarów jej funkcjonowania i musi być z nimi skorelowane. Dotyczy to zwłaszcza misji, strategii i celów. Dobór, doskonalenie pracowników muszą

być do nich dostosowane. Jeszcze ważniejsze jest jednak to, by pracownicy je znali, akceptowali, uznawali za własne i by siła i struktura ich motywacji, zapewniały osiągnięcie celów strategicznych. Trudno oczywiście wyobrazić sobie zarządzanie ludźmi w organizacji w oderwaniu od jej sytuacji finansowej. Z jednej strony finanse stanowią ograniczenia, ale z drugiej polityka personalna i sposób kierowania ludźmi warunkują wielkość przychodów i tę zależność trzeba znać i uwzględniać w zarządzaniu zasobami ludzkimi. Każde przedsięwzięcie realizowane w organizacji, a zwłaszcza każda zmiana muszą uzyskać odpowiednie wsparcie czynnika ludzkiego, inaczej pozostaną w sferze abstrakcji. Dlatego funkcja zarządzania personelem musi występować na wszystkich szczeblach, a przede wszystkim na najwyższym szczeblu zarządzania.

Przy rozpatrywaniu teorii motywacji i działań motywacyjnych kierowników, należy określić kilka podstawowych założeń:

1. Powszechnie uznaje się motywację za coś pozytywnego. Czy chwalono kogoś za brak motywacji? W różnych sytuacjach uczy się nas, że nie możemy być zbyt zadowoleni z siebie, jeśli brakuje nam motywacji.
2. Motywacja jest jednym z kilku czynników składających się na efektywność drugiej osoby. Ważne są również takie czynniki, jak uzdolnienia, zasoby i wartości, w których się działa. Na przykład przyszły lekarz może mieć dużą motywację do pomagania innym. Motywacji też muszą towarzyszyć uzdolnienia naukowe, odpowiednie zasoby uczelni oraz właściwe warunki, jak nieograniczona możliwość konsultacji z profesorami.
3. Zarówno kierownicy, jak i teoretycy zakładają, że występuje niedobór motywacji i trzeba ją okresowo uzupełniać. Teoria motywacji i procesy motywacyjne dotyczą nieustających działań opartych na założeniu, że motywacja z czasem zanika⁸.

Motywacja jest narzędziem, za pomocą którego menedżerowie mogą układać stosunki pracy w organizacji. Jeśli kierownik wie, co rządzi postępowaniem ludzi pracujących na jego rzecz, to odpowiednio do tego potrafi dostosować przydzielone zadania i nagrody.

Wyniki osiągnięte przez organizacje publiczne zależą przede wszystkim od kwalifikacji i umiejętności oraz motywacji i wysiłku zatrudnionych w nich pracowników, a także od właściwego ukształtowania struktur organizacyjnych umożliwiających dobre wykorzystywanie pracy. Zarządzanie personelem jest elementem systemu za-

8. Z. Knecht, *Public relations w administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 111.

rzędzenia organizacją publiczną, toteż musi być podporządkowane organizacji tego systemu i regułom jego funkcjonowania. Jeżeli organizacja jest strukturą hierarchiczną, zarządzaną według ściśle określonych zasad i reguł, za pomocą instrukcji i ich dokładnego egzekwowania, to zarządzanie personelem odbywa się również na podstawie sformalizowanych reguł postępowania. Natomiast zarządzanie nastawione na osiągnięcie rezultatów, jakim jest NPM, opiera się na zupełnie odmiennych zasadach. Odpowiedzialność za wyniki organizacji publicznej ponosi przede wszystkim menedżer, w związku z tym musi on mieć możliwość zarządzania, czyli odpowiednią swobodę podejmowania decyzji, niezbędną do efektywnego i skutecznego zaspokajania potrzeb ludzkich oraz poprawy jakości świadczonych usług.

Reorientacja zarządzania z nakładów na wyniki wymagała dokonania zasadniczych zmian w zatrudnianiu pracowników, ich rekrutacji, wynagradzaniu i awansowaniu, a także zwalnianiu. To odejście od sztywnych zasad i procedur zarządzania pracownikami zostało uznane za istotny czynnik zwiększenia efektywności organizacji publicznych i poprawy jakości świadczonych przez nie usług. Wprowadzenie bardziej elastycznych rozwiązań w tym zakresie dotyczy stosunków pracy i płacy oraz warunków zatrudnienia⁹.

W projektowaniu zmian w organizacji celowe jest zwrócenie uwagi na kapitał ludzki wniesiony do organizacji przez jej założycieli. Kapitał ten można określić jako „duch założycielski”. Chodzi tutaj o takie fundamentalne wartości, zasady i cele, którymi kierowali się ojcowie założyciele, powołując do życia daną firmę oraz o definicję misji organizacji. Dotyczy to wszystkich typów organizacji gospodarczych, społecznych czy politycznych.

Osoba jako podmiot funkcjonowania w organizacji

Myśląc o polityce personalnej i jej roli w zarządzaniu każdą organizacją, warto sobie zdać sprawę z tego, co jest faktycznie jej przedmiotem materialnym. Należy tu wskazać, że metodologiczny termin „przedmiot materialny” nie jest szczególnie trafny w tej sytuacji, gdyż należy przyjąć, iż jest nim człowiek jako osoba będąca uczestnikiem danej organizacji. Osoba ta rozumiana jest jako podmiot stanowiący sieć relacji z innymi osobami, które będąc też uczestnikami tej organizacji, są wspólnie podmiotami

9. A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego...*, s. 49.

procesów, działań oraz wszystkich aktywności składających się na funkcjonowanie organizacji jako złożonego układu. Zatem osoby jako indywidualne podmioty czynności, procesów i działań w danej organizacji są formalnie przedmiotem materialnym jej polityki zarządzania personelem. Podmiotowość działania ludzkiego akcentowana jest aktualnie przez autorów reprezentujących nauki o zarządzaniu w nurtach humanistycznych. Doniosłość praktyczna oraz teoretyczna ogólnej tezy o podmiotowości działania uprawnia do podejmowania jej szczególnych interpretacji w odniesieniu do różnych dziedzin działania między innymi do polityki personalnej. Poczucie bycia podmiotem w organizacji charakteryzuje się przez stworzenie warunków zaspokojenia przez tę organizację potrzeb człowieka. Dlatego tak ważne jest poprawne i profesjonalne przeprowadzanie szkoleń, aby rozwijać wiedzę zawodową pracowników oraz zapewnić im wiedzę z zakresu: prawa pracy, organizacji i metod kształtowania bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, skutków ekonomicznych niewłaściwych warunków pracy, występujących zagrożeń oraz sposobów ich eliminacji, środków ochrony zbiorowej i indywidualnej, wypadków przy pracy oraz postępowania w razie wypadku, ochrony przeciwpożarowej oraz zasad udzielania pierwszej pomocy¹⁰.

Stan bezpieczeństwa i higieny w środowisku pracy odgrywa bardzo istotną rolę w sprawnym funkcjonowaniu każdego przedsiębiorstwa. W sposób bezpośredni wpływa na różne aspekty działalności, w tym również na osiągnięte przez nie wyniki. Szkolenia z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy są podstawowym elementem zarządzania zasobami ludzkimi, gdyż są przeprowadzane zanim pracownik zacznie pracować w przedsiębiorstwie. Celem szkoleń jest wyposażenie nowych pracowników w elementarną wiedzę fachową, sposoby reagowania na potencjalne zagrożenia w miejscu pracy oraz unikanie niebezpiecznych sytuacji. Szkoleń nie przeprowadza się przypadkowo, lecz powinny one stanowić bazę do charakterystycznego cyklu działania. Zdefiniowanie potencjalnych zagrożeń i ich przyczyn prowadzi do unikania zagrożeń, lepszej efektywności i jakości pracy. Zadaniem szkoleń jest przygotowanie pracowników do monitorowania sytuacji, które mogą zagrozić ich życiu lub zdrowiu. Z kolei zadaniem pracodawcy jest czuwanie nad przestrzeganiem przepisów oraz szybkie reagowanie na niebezpieczeństwa¹¹.

10. G. Kącicka, *Szkolenia BHP narzędziem rozwoju zasobów ludzkich*, „Karpacki Przegląd Naukowy” 2018, Nr 3(27), s. 123.

11. G. Kącicka, *Szkolenia BHP narzędziem rozwoju zasobów ludzkich...*, s. 113.

Koncepcja organizacji uczącej się

Podstawy teoretyczne organizacji uczącej się znajdują się w teorii Johna Dweya, który rozwinął koncepcję uczenia się przez praktykę i eksperyment. Zagłębiając się w teorię epistemologii, czyli nauk o poznaniu, stwierdza się, że już w starożytności mówiono o nabywaniu wiedzy poprzez eksperyment i doświadczenie¹².

Na podstawie analizy literatury należy zauważyć, że stosowanie koncepcji organizacji uczącej się w przedsiębiorstwie jest w dużej mierze działaniem marketingowym. Koncepcja organizacji uczącej się jest niewątpliwie atrakcyjna intelektualnie, ale raczej trudna do wdrożenia w warunkach polskich. Musi zostać osiągnięta pewna masa krytyczna w sposobie myślenia ludzi związanych z administracją publiczną, samych jej pracowników oraz chęć elit publicznych do dokonywania zmian w sposobie działania administracji. Nie chodzi tylko o świadomość, ale również o konieczność uczenia się i poszerzania kompetencji prowadzenia coraz większej liczby różnorodnych projektów i innowacyjnych wdrożeń. Sposobem na obecne niedoskonałości administracji publicznej może być wprowadzenie na szeroką skalę koncepcji organizacji uczącej się, a pomocne w tym zakresie mogą być doświadczenia organizacji kanadyjskich¹³.

W toku swego istnienia człowiek poprzez działania tworzy dogodne warunki do swojej egzystencji. Zagrożenia, jakie zakłócały jego funkcjonowanie starał się eliminować i walczył z nimi w miarę możliwości dostępnych w danym okresie. Ten postęp, ulepszający warunki egzystencji, może również powodować występowanie różnych problematycznych sytuacji. Wraz z postępem cywilizacyjnym rozwija się zasięg i nasilenie zagrożeń środowiska naturalnego człowieka. Zagrożenia stanowią efekt działalności ludzi wspomaganej szybkim rozwojem techniki i przemysłu. Skutkiem tego są katastrofy naturalne typu powódzie, huragany, pożary, anomalie klimatyczne oraz katastrofy przemysłowe, skażające promieniotwórczymi toksycznymi środkami przemysłowymi środowiska, w których egzystują ludzie¹⁴. Zdarzenia te mogą stanowić potencjalne źródło sytuacji kryzysowej, czyli sytuacji wpływającej negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków.

12. J. Osiński, *Administracja publiczna na progu XXI wieku...*, s. 117.

13. Tamże, s. 145.

14. G. Kącicka, R. Radochońska-Jarosz, *Zarządzanie kryzysowe na szczeblu terytorialnym na przykładzie powiatu jarosławskiego*, „Karpacki Przegląd Naukowy” 2019, Nr 4(32), s. 45.

NPM w administracji

Wprowadzenie NPM spowodowało zasadnicze zmiany w zarządzaniu pracownikami w sektorze publicznym. Praca w sektorze publicznym nie zapewnia już stabilizacji zatrudnienia i automatycznego awansu po szczeblach hierarchii. Obecnie jest on uzależniony od wyników oceny pracownika z punktu widzenia osiągniętych rezultatów. Jednolite układy zbiorowe pracy zostały zastąpione ogólnokrajowymi wytycznymi i negocjacjami lokalnymi. Zmiany są wynikiem wiary w to, że rynek jest lepszym regulatorem płac niż negocjacje zbiorowe, a także przyjętego założenia, że ludzie pracują intensywnie i wydajnie jedynie w warunkach istnienia odpowiednich bodźców do takiej pracy. Należy jednak dodać, że nowe zarządzanie personelem przyczyniło się do pogorszenia warunków zatrudnienia oraz pracy i płacy, zwiększenia rozpiętości płac między pracownikami o wysokich i niskich kwalifikacjach oraz zmniejszenia pewności zatrudnienia. W tej sytuacji trudno się spodziewać korzystnych efektów wprowadzonych zmian w postaci poprawy jakości usług świadczonych przez organizacje publiczne i lepszego dostosowania ich do potrzeb społecznych w dłuższym okresie. Praca w sektorze publicznym przestała być bowiem służbą publiczną, a stała się zwykłą koniecznością życiową¹⁵.

Sytuacje kryzysowe a bezpieczeństwo

Zarządzanie kryzysowe jest szczególną formą zarządzania bowiem odbywa się na podstawie identycznych zasad, cech oraz funkcji. Aby zrealizować zadania zarządzania kryzysowego w sposób zorganizowany należy przestrzegać je w sposób systemowy. System zarządzania kryzysowego jest złożoną całością wchodzącą w skład większego systemu, tzn. systemu bezpieczeństwa państwa. Harmonia w funkcjonowaniu systemu zarządzania kryzysowego jest jednak trudna do zachowania. Pojawiające się nowe lub połączone zagrożenia, sytuacje kryzysowe, kryzysy czy nawet wyzwania sprawiają, że system może stać się niewydolny. Zarówno organizacje sektora publicznego, jak i prywatnego realizują swoje zadania opierając się na standardowych procedurach zarządzania. Z taką sytuacją mamy do czynienia, gdy nic nadzwyczajnego się nie dzieje. Sytuacja zmienia się, gdy pojawiają się zdarzenia wymykające się spod kontroli, zagrażające bezpieczeństwu.

15. A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego...*, s. 58.

Bezpieczeństwo jest postrzegane jako jedna z najważniejszych cech otoczenia człowieka, swoisty warunek, na którego spełnieniu opiera się całe ludzkie życie, jego wymiar egzystencjonalny, poznawczy, twórczy czy też rozwojowy. Jest to funkcjonalna, atawistyczna wręcz potrzeba i przyrodzone prawo człowieka. Pakiet „potrzeba – prawo” jest tu postrzegany przede wszystkim z punktu widzenia pojedynczej osoby, dla której stanowi on z jednej strony podstawę do organizowania swojej osobistej przestrzeni, a z drugiej – motywację do podejmowania działań dla tej przestrzeni w organizacji. Najpierw jest się osobą, a dopiero potem uczestnikiem, członkiem grupy, społeczności. Te ostatnie formy współistnienia i społecznego współdziałania stanowią także swoiste wypełnienie luk, uzupełnienie czynników warunkujących także poczucie bezpieczeństwa pojedynczej osoby.

Na sferę bezpieczeństwa publicznego składa się niezakłócone funkcjonowanie organów władzy publicznej, a sam porządek publiczny utożsamiać należy z płynną, legalną realizacją stosunków prawa publicznego. Granice bezpieczeństwa określone są przepisami prawa i wszystko to, co zakłóca te granice, stanowi niebezpieczeństwo. Odnosić się to zatem będzie do niebezpieczeństw grożących w komunikacji, ruchu drogowym, w czasie epidemii, klęsk żywiołowych, dokonywanych rozbojów, napadów, zagrożeń życia, zdrowia i mienia, wszelkich zamachów naruszających te dobra¹⁶. Tak szeroko rozumiane niebezpieczeństwa wiążą się z koniecznością wykonywania zadań zapewniających bezpieczeństwo publiczne obywateli.

Poczucie bezpieczeństwa człowieka definiowane jest jako:

- subiektywne odczucie człowieka o realizacji jego potrzeby bezpieczeństwa;
- stan przeżywania satysfakcji, zadowolenia wynikającego z posiadania określonego poziomu bezpieczeństwa;
- wyraz jednostronnego aspektu podmiotu odnoszący się do świadomości istnienia zagrożenia i wiedzy o możliwościach zapobiegania niebezpieczeństwu.

Natomiast, bezpieczeństwo państwa w odniesieniu do pojedynczego województwa, powiatu czy gminy, obejmuje:

- bezpieczeństwo polityczne – ma na celu zapewnienie przestrzegania zapisów Konstytucji, ustaw i innych aktów prawa oraz nadzorowanie interesów państwa i ich ochronę metodami politycznymi

16. G. Kącicka, *Wybrane zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Karpacki Przegląd Naukowy” 2015, Nr 2(14), s. 159.

- bezpieczeństwo socjalne – odnosi się do kompetencji, zasobów i działań, które mają za zadanie dbanie o godne warunki życia mieszkańców kraju
- bezpieczeństwo gospodarcze – koncentruje się na organizowaniu zasad działalności gospodarczej i asekurowaniu rozwoju gospodarczego
- bezpieczeństwo militarne – ma za zadanie zapewnić szeroko rozumianą obronę państwa i obywateli w przypadku obcej agresji lub innego konfliktu zbrojnego
- bezpieczeństwo publiczne – dba o poszanowanie zasad porządku publicznego oraz zapewnia mechanizmy ochrony przed materializacją zagrożeń i pomocy w sytuacjach kiedy do takiej materializacji dochodzi.

Mówiąc o bezpieczeństwie, należy rozpoznać zagrożenia. Według Internetowego Słownika Języka Polskiego, zagrożenie jest to sytuacja, która komuś zagraża lub ktoś czuje się zagrożony. Natomiast Edward Kołodziński twierdzi, że zagrożenie odnosi się do sfery świadomościowej danego podmiotu i obydwa te stanowiska wobec pojęcia zagrożenia charakteryzują się szerokim spektrum zjawisk i brakiem przypisania do jakiegokolwiek obszaru, zarówno w rozumieniu terytorialnym, jak i merytorycznym.

Zagrożenia można grupować w zależności od przyjętych kryteriów:

1. Ze względu na charakter przyczyn:

- a) naturalne, których przyczyny leżą w zachodzących w środowisku przyrodniczym procesach niezależnych od woli i myśli ludzkiej (trzęsienia ziemi),
- b) cywilizacyjne, stanowiące efekt wpływu na naturę ludzkiej myśli i woli (powodzie jako skutek burzenia budowli wodnych),
- c) techniczne, będące podzbiorem zagrożeń humanistycznych, związane z rozwojem technicznym i technologicznym świata (katastrofy komunikacyjne),
- d) społeczne, które mogą dotyczyć pojedynczych osób i większych grup ludzi, a nawet całych społeczeństw (bezdumność, bezrobocie).

2. Ze względu na specyfikę występowania:

- a) kinetyczne – zagrożenia, które zdarzają się z mniejszą lub większą częstotliwością (wypadki komunikacyjne),
- b) potencjalne – niebezpieczeństwa istnieją, ale nie zmaterializowały się w obserwowalnym obszarze historii świata (planetoidy, komety).

3. Z uwagi na czas ekspozycji:

- a) krótkotrwałe – zjawiska o charakterze doraźnym, impulsowym, gwałtownym, które mijają wraz z ustąpieniem sprzyjających im warunków,

- b) długotrwałe – zjawiska o charakterze długookresowym, trwałym i przewlekłym, które powodują istotne zmiany zarówno w strukturze materii, jak i w osobowości osób im poddawanych (okupacja),
- c) powtarzalne – wykazujące osobliwą powtarzalność, związaną z następstwem godzin, dni, nocy (zamiecie śnieżne).

Czynniki powodujące zagrożenia są przedmiotem zainteresowania zarządzania kryzysowego. Kryzys to słowo stanowiące swoisty klucz do nadciągających zmian – jest niejako ich zapowiedzią. To okres załamania, przesilenia i potencjalnego przełomu w funkcjonowaniu danego systemu społecznego lub politycznego. Kryzys bywa także postrzegany jako przyczyna zerwania stabilności funkcjonowania podmiotów, istniejącego porządku, zaś sytuacją kryzysową określane są zdarzenia i zjawiska odbywające się tuż przed, w trakcie i po kryzysie, aż do momentu uzyskania stabilności w jakościowo nowej sytuacji. W takim ujęciu, kryzys inicjuje odpowiadającą mu sytuację kryzysową, która:

- zawsze dzieje się pod wpływem presji
- przebiega według zasady, że zdarzenia dzieją się szybciej, niż się na nie reaguje
- powoduje ograniczenie dostępu do wiedzy o zachodzących zdarzeniach, a wraz z upływem czasu wzrasta zapotrzebowanie na informację ze strony podmiotów zarządzających, jak i społeczeństwa
- może prowadzić do występowania konfliktów interesów
- może powodować panikę
- może powodować stres osób kierujących akcją
- może powodować możliwość kolegialnego wypracowania decyzji
- wymaga zdecydowanego podejmowania decyzji przez osoby (organy) do tego powołane.

Dla przestrzeni zarządzania kryzysowego najważniejsza jest ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Jednak, ze względu na specyfikę sprawowania władzy publicznej oraz strukturę organizacyjną służb ratowniczych i interwencyjnych, zagadnienia z obszaru zapewnienia bezpieczeństwa publicznego na obszarze działania samorządów terytorialnych regulowane są przez wiele aktów prawnych.

Podsumowanie

Jedną z perspektyw współczesnego pojmowania bezpieczeństwa jest jego obecność w miejscu pracy czy wypoczynku, wszędzie tam, gdzie przebywa i funkcjonuje. Owo prawo i potrzeba zarazem, determinują konieczność pogłębiania wiedzy i zdobywania umiejętności tego, jak przeciwdziałać, i jak reagować na wszelkiego rodzaju zdarzenia destabilizujące ład psychiczny i fizyczny. Celem przeprowadzonych analiz jest prezentacja istoty i skutków sytuacji kryzysowych oraz problematyki zarządzania kryzysowego i zasobami ludzkimi na poziomach: gminnym, powiatowym, wojewódzkim i państwowym.

Streszczenie

ZZL w administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych

Zarządzanie należy do dyscyplin naukowych, które ulegają częstym i głębokim zmianom. Zmiany te są spowodowane przeobrażeniami otoczenia organizacji i polegają na ciągłym dostosowywaniu się do niego. W toku swego istnienia człowiek poprzez działania tworzy dogodne warunki do swojej egzystencji. Zagrożenia, jakie zakłócały jego funkcjonowanie starał się eliminować i walczyć z nimi w miarę możliwości dostępnych w danym okresie. Ten postęp, ulepszający warunki egzystencji, może również powodować występowanie różnych problematycznych sytuacji. Z rozwojem cywilizacyjnym rozwija się zasięg i nasilenie zagrożeń środowiska naturalnego człowieka.

Słowa kluczowe: zarządzanie, zarządzanie zasobami ludzkimi, administracja publiczna, zarządzanie kryzysowe, kapitał ludzi.

Summary

HRM in public administration in crisis situations

Management is one of the scientific disciplines that undergo frequent and profound changes. These changes are caused by the transformations of the organization's environment and consist in constant adaptation to it. In the course of his existence, man through actions creates favorable conditions for his existence. He tried to eliminate and fight with the threats that disrupted its functioning as far as possible in the given period. This progress, improving the conditions of existence, can also give rise

to various problematic situations. With the development of civilization, the range and intensification of threats to the human natural environment develops.

Keywords: management, human resource management, public administration, crisis management, people's capital.

Bibliografia

- Kącicka G., *Ogólne podstawy koncepcji zarządzania zasobami ludzkimi*, „Karpacki Przegląd Naukowy” 2014, Nr 2(10).
- Kącicka G., *Wybrane zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Karpacki Przegląd Naukowy” 2015, Nr 2(14).
- Kącicka G., *Szkolenia BHP narzędziem rozwoju zasobów ludzkich*, „Karpacki Przegląd Naukowy” 2018, Nr 3(27).
- Kącicka G., Radochońska-Jarosz R., *Zarządzanie kryzysowe na szczeblu terytorialnym na przykładzie powiatu jarosławskiego*, „Karpacki Przegląd Naukowy” 2019, Nr 4(32).
- Knecht Z., *Public relations w administracji publicznej*, Warszawa 2006.
- Osiński J., *Administracja publiczna na progu XXI wieku*, Warszawa 2008.
- Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2007.

Budowanie zasobów ludzkich oraz relacje międzyludzkie w organizacji

Grażyna Kącicka¹

Wstęp

W celu zapewnienia sobie przetrwania na rynku, jak również wielokierunkowego rozwoju, organizacje wprowadzają różnego rodzaju zmiany w swoim funkcjonowaniu. Współcześnie rozwój organizacji zależy od wielu różnorodnych zmiennych, w tym zasobów ludzkich, które cechuje określony potencjał przejawiający się w sprawności i wydajności ich działania oraz ich zdolnościach i możliwościach. Dlatego zasobom ludzkim przypisuje się strategiczne znaczenia dla funkcjonowania organizacji, w tym szczególnie dla jej rozwoju. Aby móc się rozwijać, organizacje powinny właściwie zarządzać zasobami ludzkimi, zwłaszcza procesem rozwoju zasobów ludzkich, rozumianym jako planowanie rozwoju pracowników, ich doskonalenie, przemieszczanie i integrowanie oraz monitorowanie tego rozwoju.

Budowanie zasobów ludzkich w kontekście rozwoju organizacji

Pojęcie rozwoju organizacji jest przede wszystkim utożsamiane z wprowadzaniem zmian jakościowych w celu poprawy jej funkcjonowania. Rozwój organizacji postrzega się jako zmiany w jej podsystemach celów i wartości, społecznym, struktury, technicznym oraz zarządzania, które pozwalają na wprowadzanie nowych elementów, doskonaleniu tych, które już funkcjonują, aby dostosowywać się do ciągle zmieniającego się otoczenia. Zmiany te powinny być oceniane pozytywnie z punktu widzenia celu, którego one dotyczą. Rozwój organizacji oznacza zatem zachodzące w czasie zmiany, które można traktować jako proces doskonalenia miejsca, jakie organizacja zajmuje w otoczeniu lub jako likwidację tzw. luki rozwojowej, którą można postrzeżać jako różnicę między stanem potrzeb a stanem możliwości. Organizacja może się rozwijać dzięki posiadaniu tzw. potencjału rozwojowego, który można rozumieć jako zespół czynników zapewniających organizacji przetrwanie na rynku, jak również

1. Dr Grażyna Kącicka, Wyższa Szkoła Społeczno-Gospodarcza w Przeworsku.

umożliwiających jej wielokierunkowy rozwój. Potencjał rozwojowy organizacji należy traktować jako kategorię wielowymiarową, która dotyczy w różny sposób określonych możliwości, zbudowanych na szczególnych zdolnościach, kompetencjach, sprawnościach zawartych w posiadanych zasobach, jak również na umiejętnym korzystaniu z zasobów otoczenia. Oznacza to, że rozwój organizacji zależy od wielu różnorodnych zmiennych, w tym zasobów ludzkich, które cechuje określony potencjał przejawiający się w sprawności i wydajności ich działania oraz ich zdolnościach i możliwościach. Potencjał zasobów ludzkich przedsiębiorstwa stanowią zatem pracownicy wraz ze swoimi atrybutami. Do potencjału (nazwanego potencjałem pracy) zalicza się kompetencje składające się z wiedzy, predyspozycji i umiejętności oraz wymiar fizyczny odnoszący się do cech fizycznych pracownika, jak również motywację wewnętrzną. Motywacja wewnętrzna pracownika oznacza jego cele życiowe, dojrzałość, aspiracje, siłę i stabilność dążeń oraz entuzjazm do pracy. Potencjał zasobów ludzkich, aby mógł przyczynić się do rozwoju organizacji, należy w odpowiedni sposób kształtować, co może mieć miejsce dzięki podejmowaniu określonych działań rozwojowych. Zaangażowanie organizacji w planowanie i realizację rozwoju pracowników przekłada się na wymierne korzyści, które można wyrazić w postaci:

- wzrostu efektywności pracy
- zwiększenia zaangażowania w pracę i motywacji do pracy
- zabezpieczenia przyszłych potrzeb kadrowych organizacji
- lepszego wykorzystania potencjału kwalifikacyjnego pracowników
- większej lojalności ze strony pracowników.

Istota i zakres planowania zasobów ludzkich

Sukces każdego przedsiębiorstwa zależy przede wszystkim od posiadania wymaganej liczby odpowiednio kompetentnych i zaangażowanych pracowników. Zabezpieczeniu bieżących i przyszłych potrzeb personalnych przedsiębiorstwa służy w pierwszej kolejności planowanie zasobów ludzkich. Stanowi ono bowiem punkt wyjścia w procesie pozyskiwania i zwalniania pracowników oraz rozwijania ich potencjału pracy zgodnie z celami organizacji². Planowanie zatrudnienia (planowanie zasobów ludzkich, planowanie personalne) przedstawia się w literaturze przedmiotu w rozumieniu szerokim

2. M. Tomczak, B. Krawczyk-Bryłka, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2017, s. 181.

i wąskim. W ujęciu szerokim planowanie zatrudnienia to ogół decyzji dotyczących celów i działań we wszystkich obszarach związanych z człowiekiem w procesie pracy, tzn. w zakresie: polityki kadrowej i płacowej, bezpieczeństwa i higieny pracy, działalności socjalnej, kosztów pracy. W węższym rozumieniu planowanie zatrudnienia obejmuje ustalenie potrzeb kadrowych w aspekcie: ilościowym (określenie niezbędnej liczby pracowników), jakościowym (ustalenie kwalifikacji, umiejętności pracowników), czasowym (ustalenie długości okresu zapotrzebowania na pracowników), przestrzennym (określenie miejsca zapotrzebowania na pracowników). Działania te określa się w inny sposób jako:

- ustalenie popytu na pracowników;
- ustalenie podaży pracowników;
- planowanie obsady stanowisk pracy.

Z punktu widzenia horyzontu czasowego planowanie zasobów ludzkich przyjmuje charakter:

- planowania operacyjnego lub krótkoterminowego, dotyczącego okresu do 1 roku,
- planowania taktycznego lub średniookresowego, dotyczącego okresu od 1 roku do 3 lat,
- planowania strategicznego lub długoterminowego, dotyczącego okresu od 3 lat do 10 lat – to planowanie strategiczne nazywane jest często programowaniem lub prognozowaniem zatrudnienia.

Planowanie zatrudnienia ma na celu zapewnienie organizacji właściwej liczby pracowników o właściwych cechach, na właściwych stanowiskach pracy, w odpowiednim czasie i w ramach określonych środków finansowych. Prowadzi się je po to, aby z jednej strony – zabezpieczyć przedsiębiorstwo przed niedoborem zasobów ludzkich niezbędnych do realizacji wyznaczonych celów, a z drugiej strony – aby nie dopuścić do wzrostu kosztów pracy poprzez nadmiar pracowników. W wyniku planowania zasobów ludzkich w przedsiębiorstwie powstają plany i programy zatrudnienia. Zazwyczaj odrębnie sporządza się plan potrzeb i plan pokrycia potrzeb personalnych. Plan potrzeb stanowi zestawienie krótko, średnio i długookresowych, ilościowych oraz jakościowych danych dotyczących personelu przedsiębiorstwa, ujętych według następującego wzorca³: Potrzeby personalne – istniejące wewnątrz przedsiębiorstwa możliwości ich pokrycia = zapotrzebowanie zgłaszane na zewnątrz.

3. M. Tomczak, B. Krawczyk-Bryłka, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, s. 57.

Plan potrzeb obejmuje niezbędne zatrudnienie oraz odpowiednią rezerwę. Plan pokrycia potrzeb obejmuje różne przedsięwzięcia wewnętrzne i zewnętrzne, mające na celu zabezpieczenie aktualnych i przyszłych potrzeb personalnych przedsiębiorstwa. W ich zakres wchodzi najczęściej: planowanie szkolenia, planowanie awansów i karier zawodowych oraz planowanie redukcji pracowników. Podmiotem odpowiedzialnym za opracowanie planu zatrudnienia i koordynację prac związanych z jego przygotowaniem jest komórka personalna przedsiębiorstwa. Komórka ta jest również współodpowiedzialna za kształtowanie takiej struktury zatrudnienia, która nie tylko zapewnia efektywne wykonanie zadań planowanych, ale i przyspiesza rozwój przedsiębiorstwa.

Efektywność przedsiębiorstwa zależy nie tylko od stanu liczebnego personelu, lecz jednocześnie od jego stanu jakościowego, tj. od cech jego składu, czyli struktury zatrudnienia według określonych kryteriów, z reguły współzależnych⁴. Najbardziej istotne z punktu widzenia realizacji celów zarządzania personelem jest wyodrębnienie w przedsiębiorstwie grup zatrudnionych na podstawie:

- wykonywanego zawodu i specjalności,
- wykształcenia i stażu pracy – poziomu kwalifikacji,
- cech demograficzno-społecznych,
- stopnia powiązania z organizacją produkcji lub usług oraz charakteru wykonywanej pracy.

Nowoczesne metody w rekrutowaniu nowych pracowników

Na bok można odrzucić klasyczne metody rekrutacji. Ogłoszenie w sieci? Informacja na stronie firmowej? Jest nikła szansa, że taką właśnie drogą znajdzie się właściwego człowieka. Obecnie rynek pracy przejmują Millenials i to oni wybierają pracodawcę, a nie pracodawca ich. Dlatego, by zwiększyć szansę zatrudnienia kompetentnego pracownika, trzeba nie lada wyczynu i korzystania z nowoczesnych narzędzi.

Niska stopa bezrobocia i możliwość pracy dla każdej firmy na świecie – to sprawia, że obecni pracodawcy mają problem ze znalezieniem właściwych kandydatów. Warto zauważyć, że codzienność odbywa się za pomocą mediów społecznościowych i to właśnie pierwsze miejsce, w którym powinien odbywać się proces rekrutacyjny.

4. M. Tomczak, B. Krawczyk-Bryłka, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, s. 70.

Tworzone są tysiące grup tematycznych, na których nie brakuje specjalistów. Jeżeli szukasz web developerów, warto odnaleźć miejsce o nazwie „Jesteśmy interaktywne”, które zrzesza specjalistów w dziedzinie budowy stron czy sklepów. Content managerów warto rekrutować przez LinkedIn, a wysoko wyspecjalizowaną kadrę – u konkurencji. Są też inne metody, które można poznać na szkoleniach z rekrutacji. Wielu pracodawców stara się wyprzedzać swoich konkurentów, wdrażając nieszablonowe metody pozyskiwania nowych pracowników. Dlatego *szkolenie z rekrutacji* nie jest już nowością, a wręcz koniecznością. Na takich spotkaniach poruszany jest temat grywalizacji, która odgrywa coraz większą rolę w naszym życiu, także w procesie selekcji i dalszej rekrutacji. Na czym to polega?

Grywalizacja w skrócie wykorzystuje ludzki pierwiastek do rywalizacji, pokazania, że jest się lepszym od innych. Kreatywne firmy zamiast publikować kolorowe grafiki czy filmy reklamowe, celem pozyskania kadry, tworzą gry. Takie zadania testowe, ale w atrakcyjnej formie. Zamiast prosić o ułożenie strategii inwestowania, stwórzmy bezpłatne konta forex i sprawdźmy czy kandydat rozumie narzędzia i procesy, które zachodzą na rynku. Posadę „wygra” najlepszy⁵.

Przy szukaniu specjalistów w branży nie ma miejsca na przypadek i oczekiwanie. Powstaje potrzeba – trzeba ją spełnić. A gdzie szukać najlepszych w branży, jak nie w sieci? Szkolenie z rekrutacji pokazuje, że w takich przypadkach można korzystać z narzędzi do monitorowania sieci – Brand24 czy dobrze skonfigurowanych powiadomień w Google. Po słowach kluczowych można stworzyć bazę potencjalnych kandydatów, których selekcja powstanie bez ich udziału. Następnie wystarczy bezpośredni kontakt. Ma to też inną zaletę, ponieważ bazę można stale aktualizować, nawet gdy nie ma wolnych wakatów. W momencie powstania miejsca pracy, skraca się czas rekrutacji, ponieważ dysponujemy gotową listą najlepszych z najlepszych.

Prawda jest taka, że choć kandydat chce zarabiać jak najwięcej, to jeżeli nie jesteś w stanie zaoferować stawki takiej, jak konkurencji, możesz dać coś więcej – udziały w firmie, które są oddawane wraz z odejściem pracownika (lub jego przejściem na emeryturę). Możliwość partycypowania w dochodach, których wysokość będzie zależała od pracy całego zespołu nie tylko zadziała jak przynęta na grubą rybę, ale i motywującą do pracy. W takim modelu każdy wygrywa, a informacja o takiej współ-

5. M. Tomczak, B. Krawczyk-Bryłka, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, s. 185.

pracy szybko zostanie zauważona przez potencjalnego kandydata, który sam będzie szukać szansy na zatrudnienie⁶.

Najbardziej wartościowy pracownik, to taki, który już poznał firmę, procesy i ma doświadczenie. Jednak takich ludzi firmy tracą, stąd powstaje potrzeba rekrutacji. Są natomiast branże, które obciążają, wypalają ludzi, przez co często zmieniają oni miejsce pracy. Dlatego w takich sytuacjach warto utrzymywać pozytywne relacje z byłymi pracownikami. Nie chodzi tutaj tylko o kartki świąteczne, ale też zaproszenia na eventy, informowanie o rozwoju czy słowa gratulacji, gdy ten osiąga sukcesy. Wszystko po to, by taka osoba w pierwszej kolejności pomyślała o byłej firmie, jako potencjalnej pracy.

Budowanie zespołu pracowników w kontekście ZZL

Zespół – specyficzna grupa społeczna powiązana relacjami formalnymi i nieformalnymi, wykonująca określone zadania w celu realizacji wspólnego celu. Charakterystyczny dla zespołu jest efekt synergii, jaki osiąga się poprzez współpracę i wymianę wiedzy. Członkowie zespołu wyróżniają się komplementarnymi względem siebie kompetencjami i umiejętnościami, co pozwala na efektywniejszą pracę, a także pełniejsze odegranie ról zespołowych. Niewątpliwie pojęcia zespołu nie należy utożsamiać z grupą. Istnieje zbiór cech, które wyróżniają zespół od innych zbiorowości. Przedstawiają się one następująco⁷:

- Wspólny cel – integrujący wszystkich członków, zapewniający sprawną współpracę, o takim samym stopniu ważności dla poszczególnych jednostek w zespole;
- Plan działania – czyli skonkretyzowana koncepcja przyszłości, zespół posiada nie tylko wyznaczony harmonogram pracy, ale także wizję, która zapewnia kontynuację funkcjonowania nawet po osiągnięciu dotychczasowych zamierzeń;
- Kod komunikacyjny – członkowie zespołu winni umiejętnie kontaktować się wzajemnie, konstruować zrozumiałe komunikaty, najlepiej w odrębny dla danego zespołu sposób zawierający elementy nieznanne dla osób postronnych;
- Ustalone reguły i procedury decyzyjne – zespół posiada zbiór obowiązujących reguł, członkowie znają obszar swojej odpowiedzialności oraz należne im prawa,

6. M. Tomczak, B. Krawczyk-Bryłka, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2017, s. 73.

7. K. Nowicka, *Outsourcing w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Warszawa 2016, s. 48.

ważne jest również aby jasno określić sposób w jaki podejmuje się zbiorowe decyzje (np. głosowanie);

- Jasny podział ról – każdy z członków zna dobrze swoją rolę w zespole, a sami członkowie są dobrani w taki sposób, by wzajemnie uzupełniać się kwalifikacjami.

Przyjmuje się, że istnieje 5 etapów rozwoju wspólnych dla większości zespołów. Pięcioetapowy model jest najbardziej popularnym i najpowszechniej występującym w literaturze naukowej. Jako jego autorów wskazuje się B.W. Tuckmana i M.A.C. Jensena. Wyróżnia się następujące etapy formowania się zespołów⁸:

- Etap 1: Formowanie (*forming*) – rozpoczęcie fazy następuje w momencie, gdy członkowie zespołu spotykają się po raz pierwszy. To co najbardziej określa zespół w tej chwili to: ostrożność, niepewność, szukanie kierunku oraz widoczne unikanie konfliktu. Interakcje pomiędzy członkami zespołu są przypadkowe. Członkowie w tej fazie polegają w głównej mierze na przywódcy i to do niego trafia większość komunikatów, które dotyczą w głównej mierze spraw ogólnych. Zapoznają się z zadaniami, zbierają odpowiednie informacje i środki. Członkowie zespołu dążą do poznania siebie nawzajem, ustalenia początkowych zasad współdziałania. Efektywność chwilowo zostaje zepchnięta na drugi plan, ponieważ priorytetem jest tutaj zaangażowanie członków, osiągnięcie spójności oraz poskromienie strachu przed nieznanym. Bardzo ważne w tej fazie jest przejście z myślenia typu „ja” w „my”. Kiedy członkowie zespołu odczuwają, że ich los jest wspólny, następuje koniec fazy pierwszej.
- Etap 2: Docieranie się (*storming*) – fazę tę charakteryzuje wszechobecny konflikt, który przejawia się we wszystkich aspektach funkcjonowania zespołu. Członkowie zaczynają opierać się emocjonalnie przed wykonywaniem zadań, jednocześnie wątpią w sukces zespołu. Okazują zniecierpliwienie, nie ukrywają swoich osobistych celów i co pragną osiągnąć poprzez uczestnictwo w zespole. Uczestnicy krytykują siebie nawzajem, a czasem wyrażają wzajemną wrogość. Dochodzi do walk o władzę oraz kwestionuje się wcześniejsze decyzje. Wyraża się sprzeciw wobec kontroli. Faza druga to czas burzliwych rozmów i sporów. Na tym etapie należy skupić się na pozytywnych wynikach i zaakceptować nieprzychylnie opinie na temat postępów. Konstruktywne zarządzanie konfliktem w tej fazie może

8. Z. Dokurno, *Modelowanie kapitału ludzkiego w gospodarce opartej na wiedzy*, Warszawa 2017, s. 53–54.

okazać się sprawą kluczową, bowiem narastająca wrogość, której nie uda się zniwelować, może doprowadzić do rozpadu zespołu.

- Etap 3: Normalizacja (*norming*) – członkowie zespołu przechodzą od konfliktów do rzeczowych rozmów. Otwierają się na wymianę poglądów i okazują sobie wzajemne wsparcie. Dzielią się swoimi poglądami, są gotowi do rozważania alternatyw. Zacieśniają się relacje i uwidacznia tzw. „duch zespołu”. Na tym etapie większość członków zna i akceptuje ustanowione normy, jak i role w zespole, które zostały im przydzielone. Zadania zostają wydelegowane, a struktura komunikacji określona. Rola lidera opiera się w głównej mierze na obserwowaniu. Zakończeniem fazy normalizacji jest moment, gdy członkowie mają wspólne oczekiwania wobec celowości zespołu.

Relacje międzyludzkie w organizacji – jak pomagają w zarządzaniu zasobami ludzkimi

Społeczne warunki pracy to czynniki, z jakimi człowiek styka się w środowisku pracy. Mogą one wywierać pozytywny, neutralny bądź negatywny wpływ na pracownika. Do warunków tych należy zaliczyć stosunki międzyludzkie w organizacji, system motywacji i partycypacji, klimat organizacji. Relacje te mają wpływ na efektywność pracy, gdyż dobra atmosfera, klimat współpracy i zaufania sprzyjają wydajność pracowników. W organizacji, w której panują przyjazne stosunki pomiędzy wyżej wymienionymi podmiotami, praca jest przyjemnością, w przeciwnym przypadku, kiedy te relacje nie są najlepsze, rodzą się konflikty i demobilizacja do efektywnej pracy⁹.

Polityka przedsiębiorstwa, prowadzona w stosunku do pracowników, obejmuje politykę zarządzania personelem. Definiuje ona wyznawane przez przedsiębiorstwo wartości dotyczące sposobów traktowania pracowników. Polityka ta stwarza struktury, w których podejmowane są spójne decyzje i promuje sprawiedliwość w traktowaniu pracowników. Zarządzenie personelem może odnosić się do następujących koncepcji¹⁰:

9. A.M. Basak, *Etyka pracy zawodowej*, „Zarządzanie Innowacyjne w Gospodarce i Biznesie” 2011, nr 2(13), s. 110.

10. A.M. Basak, *Kodeksy etyczne jako element kultury organizacji*, [w:] J. Cheda (red.), *Ekonomiczno-prawne aspekty prowadzenia działalności gospodarczej*, Warszawa 2012, s. 20–21.

- Jakość życia w pracy: świadome i ciągłe dążenie do poprawy jakości życia w pracy jako sposobu zwiększenia motywacji i poprawy warunków. Obejmuje ono maksymalne zwiększenie zadowolenia, jakie ludzie uzyskują z wykonywanej pracy, ograniczenie monotonii, zwiększenie różnorodności i odpowiedzialności, delegowanie uprawnień oraz unikanie sytuacji, w których ludzie pracują w zbyt dużym stresie.
- Warunki pracy: stwarzanie zdrowych, bezpiecznych i na ile to możliwe miłych warunków pracy.
- Sprawiedliwość: równe, sprawiedliwe i bezstronne traktowanie pracowników. Obejmuje ono ochranianie osób przed niesprawiedliwymi decyzjami podejmowanymi przez kierownictwo.
- Dyscyplina: polityka dotycząca dyscypliny powinna podkreślać, że pracownicy mają prawo wiedzieć, czego się od nich oczekuje i co może się stać, jeśli naruszą zasady obowiązujące w organizacji.

W pracy skuteczność w kontaktach interpersonalnych jest nie mniej ważna niż w rodzinie i innych relacjach międzyludzkich. Umiejętność porozumiewania się jest najważniejszą umiejętnością, jaką powinien się wykazywać kandydat na przyszłego pracownika – ważniejsza nawet od umiejętności technicznych, czy pracy na komputerze. Porozumiewanie się w miejscu pracy nie zawsze daje się łatwo zakwalifikować. Zdarza się, że w określonej relacji zawodowej musimy wybierać pomiędzy formalnym a nieformalnym sposobem porozumiewania się. Partnerzy, których kiedyś łączyło uczucie, a nadal łączą relacje zawodowe, mogą napotkać trudności w porozumiewaniu się. Wielu pracowników niezręcznie czuje się w sytuacji, kiedy kolega awansuje, ponieważ zmieniają się wtedy reguły porozumiewania się.

Praca w zespołach stanowi istotę każdej niemal działalności zawodowej. Każdy, kto ma doświadczenie w pracy zespołowej, wie, że dobre relacje osobiste stanowią podstawę sprawnie funkcjonującego zespołu. Cechą, która wyróżnia dobre zespoły, jest klimat współpracy, zaufania i wzajemnego wspierania się członków, którzy bez wątplenia muszą posiadać fachowe umiejętności zawodowe, jednak nie mniej ważne są ich umiejętności interpersonalne.

Kultury zespołów pracowniczych obejmują różne wymiary komunikacji: towarzyskość (przyjazną lub chłodną), podział władzy (w rękach autorytetu albo rozdzieloną pomiędzy członków grupy), tolerancję dla nowych pomysłów (otwartą lub z rezerwą), sposoby rozwiązywania konfliktów (bezpośrednie lub pośrednie), wsparcie emocjo-

nalne (bardziej i mniej szczerze). Wzajemne traktowanie się współpracowników, a także ich nastawienie do pracy mogą ogromnie zróżnicować jakość czasu spędzonego w pracy. Najczęstszy rodzaj wpływu interpersonalnego stanowi siła autorytetu, który bierze się z sympatii i szacunku członków grupy. Osoby posiadające rozwinięte umiejętności interpersonalne najczęściej mają dużą siłę autorytetu, dzięki czemu mogą wpływać na funkcjonowanie grupy. W obszarze siły autorytetu występują największe napięcia pomiędzy liderem grupy a jej wpływowymi uczestnikami.

Podsumowanie

Współcześnie rozwój organizacji zależy od wielu różnorodnych zmiennych, w tym zasobów ludzkich, które cechuje określony potencjał, przejawiający się w sprawności i wydajności ich działania oraz ich zdolnościach i możliwościach. Dlatego zasobom ludzkim przypisuje się strategiczne znaczenie dla funkcjonowania organizacji, w tym szczególnie dla jej rozwoju. Aby móc się rozwijać, organizacje powinny właściwie zarządzać zasobami ludzkimi, zwłaszcza procesem rozwoju zasobów ludzkich, rozumianym jako planowanie rozwoju pracowników, ich doskonalenie, przemieszczanie i integrowanie oraz monitorowanie tego rozwoju. Planowanie zatrudnienia ma na celu zapewnienie organizacji właściwej liczby pracowników o właściwych cechach, na właściwych stanowiskach pracy, w odpowiednim czasie i w ramach określonych środków finansowych. Prowadzi się je po to, aby z jednej strony – zabezpieczyć przedsiębiorstwo przed niedoborem zasobów ludzkich niezbędnych do realizacji wyznaczonych celów, a z drugiej strony – aby nie dopuścić do wzrostu kosztów pracy poprzez nadmiar pracowników.

Streszczenie

Budowanie zasobów ludzkich oraz relacje międzyludzkie w organizacji

Zespół to specyficzna grupa społeczna powiązana relacjami formalnymi i nieformalnymi, wykonująca określone zadania w celu realizacji wspólnego celu. Charakterystyczny dla zespołu jest efekt synergii jaki osiąga się poprzez współpracę i wymianę wiedzy. Członkowie zespołu wyróżniają się komplementarnymi względem siebie kompetencjami i umiejętnościami, co pozwala na efektywniejszą pracę, a także pełniejsze odegranie ról zespołowych. Praca w zespołach stanowi istotę każdej niemal działalności zawodowej. Cechą, która wyróżnia dobre zespoły, jest klimat współpracy,

zaufania i wzajemnego wspierania się członków, którzy muszą posiadać fachowe umiejętności zawodowe oraz umiejętności interpersonalne.

Słowa kluczowe: rekrutacja, praca zespołowa, zarządzanie zasobami ludzkimi, kompetencje, selekcja, alokacja.

Summary

Human resource building and human relations in the organisation

Team is a specific social group connected by formal and informal relations, performing specific tasks in order to achieve a common goal. A characteristic of the team is the synergy effect that is achieved through collaboration and knowledge sharing. Team members have complementary competences and skills, which allows them to work more effectively and play their team roles more fully. Working in teams is the essence of almost every professional activity. The feature that distinguishes good teams is the climate of cooperation, trust and mutual support of members who must have professional skills and interpersonal skills.

Keywords: recruitment, teamwork, human resources management, competences, selection, allocation.

Bibliografia

- Basak A.M., *Etyka pracy zawodowej*, „Zarządzanie Innowacyjne w Gospodarce i Biznesie” 2011, nr 2(13).
- Basak A.M., *Kodeksy etyczne jako element kultury organizacji*, [w:] J. Cheda (red.), *Ekonomiczno-prawne aspekty prowadzenia działalności gospodarczej*, Warszawa 2012.
- Dokurno Z., *Modelowanie kapitału ludzkiego w gospodarce opartej na wiedzy*, Warszawa 2017.
- Król H., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2020.
- Nowicka K., *Outsourcing w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Warszawa 2016.
- Pocztownski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2018.
- Potoczek N., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji zorientowanej procesowo*, Warszawa 2018.
- Tomczak M., Krawczyk-Bryłka B., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2017.

Pracownik a zarządzanie organizacją

Iwona Lis¹

Wstęp

Podczas, gdy zdefiniowanie organizacji jest stosunkowo proste, zdefiniowanie pojęcia zarządzanie jest nieco trudniejsze. Najlepiej można je zrozumieć z punktu widzenia zasobów. Zasoby ludzkie to uzdolnienia zarządcze i siła robocza. Zasoby pieniężne to kapitał finansowy wykorzystywany przez organizację do finansowania działań zarówno bieżących, jak i długoterminowych. Do zasobów rzeczowych należą natomiast surowce, pomieszczenia biurowe i produkcyjne oraz sprzęt. Menedżerowie odpowiadają za powiązanie i koordynację tych różnych zasobów dla osiągnięcia celów organizacji². Za sukces firmy na rynku odpowiada nie tylko jej dyrektor jako główny przedstawiciel, ale też każdy pracownik, nawet ten znajdujący się na najniższym szczeblu w hierarchii przedsiębiorstwa. Według definicji Michaela Armstronga „kapitał ludzki to wiedza, umiejętności i zdolności osób zatrudnionych w organizacji”³. Mówienie o firmie bez uwzględnienia czynnika ludzkiego nie ma sensu, bowiem człowiek jest największym bogactwem organizacji. Odpowiednio dobrany zespół jest podstawą do osiągnięcia przez firmę założonych celów.

Każde przedsiębiorstwo ma swoją strukturę organizacyjną, w ramach której można wskazać podwładnych, wykonujących zlecone im zadania i przełożonych, którzy wyznaczają drogę do realizacji działań, koordynują pracę oraz wspierają podległych im pracowników w codziennym wypełnianiu misji. W hierarchii firmy każdy wykonuje powierzone mu zlecenia, które tworzą sieć wzajemnych powiązań między pracownikami. Ostateczną kontrolę nad nimi sprawuje dyrektor. Istotą zarządzania jest zatem mobilizacja i zjednoczenie potencjału intelektualnego wszystkich pracowników firmy⁴. Niniejszy artykuł ma na celu wykazać związek pomiędzy pracownikiem a zarządzaniem organizacją, gdzie zarządzanie organizacją zostanie ujęte całościowo.

1. Mgr inż. Iwona Lis, Wyższa Szkoła Współpracy Międzynarodowej i Regionalnej im. Z. Głogera w Wołominie.

2. R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2020, s. 6.

3. M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2016, s. 118.

4. J. Bank, *Zarządzanie przez jakość*, Warszawa 1997, s. 87.

Proces zarządzania

Zarządzanie obejmuje cztery podstawowe typy działań: planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przeprowadzenie i kontrolowanie. Chociaż opis tych czynności jako odrębnych i następujących po sobie kolejno jest zasadniczo logiczny, większość menedżerów uczestniczy jednocześnie w więcej niż jednym typie działalności i często w sposób nieprzewidywalny przechodzi od jednego do drugiego. Jak wskazuje G. Kącicka: „Zarządzanie jest takim rodzajem kierowania, w którym tytuł do wywierania wpływu na hierarchię i systemy wartości, interesy i dążenia oraz postawy i organizacyjne zachowania kierowanych wynika głównie z władania lub faktu dysponowania przez kierującego zasobami materialno-energetycznymi i informacyjnymi o szczególnym znaczeniu dla organizacji bądź z samego przeświadczenia kierowanych, że kierujący ma możliwości pozyskania tych zasobów”⁵. Zaczniemy zatem od planowania i podejmowania decyzji. W najprostszej formie planowanie oznacza wytyczanie celów organizacji i określanie sposobów ich najlepszej realizacji. Podejmowanie decyzji będące częścią procesu planowania obejmuje wybór trybu działania spośród zestawu dostępnych możliwości. Planowanie i podejmowanie decyzji pomagają utrzymać sprawność zarządzania, dostarczając wskazówek do przyszłych działań. Kolejnym etapem jest organizowanie, koordynacja działań i zasobów. Kiedy menedżer już ustali zestaw celów i opracuje wykonalny plan, następną fazą zarządzania będzie zorganizowanie zasobów ludzkich i innych niezbędnych do zrealizowania tego planu. W szczególności organizowanie wymaga ustalenia sposobu grupowania działań i zasobów. Kolejną funkcją zarządzania jest przeprowadzenie. Niektórzy uważają, że jest to nie tylko najważniejszy, ale także najbardziej ambitny rodzaj działalności kierowniczej. Przewodzenie ściśle wiąże się z motywowaniem, jest zespołem procesów wykorzystywanych do skłonienia ludzi do współpracy na rzecz interesów organizacji. Końcową fazą procesu zarządzania jest kontrolowanie, albo inaczej obserwowanie postępów organizacji w osiągnięciu celów. W miarę jak organizacja dąży do osiągnięcia swoich celów, jej kierownictwo musi na bieżąco obserwować uzyskiwane postępy, aby zdobyć pewność, że uzyskane wyniki pozwolą dotrzeć do punktu docelowego w wyznaczonym czasie⁶.

5. G. Kącicka, *Ogólne podstawy koncepcji zarządzania zasobami ludzkimi*, „Karpacki Przegląd Naukowy” 2014, nr 2(10), s. 112.

6. R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami...*, s. 11.

Zarządzanie oznacza działania składające się na proces kierowania ludźmi w procesie gospodarowania zasobami instytucji. Jednym z niezbędnych warunków zarządzania jest władza. Władza oznacza możliwość wywierania wpływu na innych ludzi. Mieć władzę, oznacza moc zmieniać zachowania innych. Realnie sprawowana władza opiera się na określonych podstawach (źródłach)⁷:

- władza nagradzania,
- władza wymuszania,
- władza z mocy prawa,
- władza ekspercka,
- władza odniesienia.

Władza jest uprawnieniem przypisanym kadrze kierowniczej w celu osiągnięcia określonych celów organizacyjnych. Kierownik czy menedżer nie będzie w stanie sprawnie funkcjonować bez uprawnienia władzy, ponieważ nie może wywierać wpływu na innych. Organizacja nie może przetrwać bez władzy. Wskazuje prawo i moc podejmowania decyzji, udzielania zamówień i instrukcji dla podwładnych. Władza jest delegowana z góry, ale musi zostać zaakceptowana przez podwładnych.

Podstawowym zadaniem zarządzania jest zapewnienie realizacji celów instytucji, przy zachowaniu zasady racjonalnego gospodarowania. Pojęcie zarządzania odnosi się zatem do działalności gospodarczej i osiągania w niej korzystnych rezultatów oraz obejmuje oddziaływanie na ludzi wykorzystujących zasoby w procesie gospodarowania⁸. Proces zarządzania można rozpatrywać w dwóch płaszczyznach:

- w płaszczyźnie strukturalnej;
- w płaszczyźnie funkcjonalnej.

Ujęcie strukturalne odnosi się do uczestników procesu zarządzania: analizie poddawani są uczestnicy zarządzania, czyli osoby na stanowiskach kierowniczych wszystkich szczebli, które posiadają uprawnienia do wydawania decyzji oraz ich podwładni. W tym ujęciu można wyróżnić następujące elementy procesu zarządzania:

- podmiot zarządzania,
- przedmiot zarządzania,

7. R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami...*, s. 557-558.

8. A.M. Basak, *Nowoczesne techniki zarządzania zasobami ludzkimi*, [w:] J. Kmecová, P. Czarnecki, *Nové přístupy v řízení a vedení lidí 2016*, Karviná - Warszawa 2016, s. 8.

- informacyjno-decyzyjne sprzężenie zwrotne, które polega na dwustronnej wymianie informacji i jednostronnym – od podmiotu do przedmiotu zarządzania – podejmowaniu decyzji zarządczych.

Ujęcie funkcjonalne odnosi się do działań zarządczych podejmowanych przez kierującego. Opisując proces zarządzania instytucją, zwraca się uwagę na podstawowe rodzaje działań (ciąg czynności) tworzących ten proces. Działania składające się na proces zarządzania to funkcje zarządzania⁹.

Modele organizacji

Organizacja sama w sobie jest żywym tworem. Składają się na nią różne elementy (wewnętrzne i zewnętrzne). To jednak nie wszystko. Znaczenie ma tu także podejście osób ją tworzących do postrzegania tego tworu oraz modele zarządzania w instytucji. I to właśnie składa się na modele organizacji.

Modele organizacji są różne. Warto jednak pamiętać, że każdy zarząd będzie inaczej postrzegał budowaną przez siebie firmę. W literaturze spotykamy rozmaite modele organizacji. By nie szukać daleko sprawdziłam hasło „modele organizacji” w Encyklopedii zarządzania. Autorzy wpisu wymieniają tam takie modele organizacji, jak:

1. Pojęciowy model organizacji według M. Hatch – członami składającymi się na ten układ są: struktura społeczna, struktura fizyczna, technologia oraz kultura. Ważnym w tym modelu jest fakt, że wymienione składniki tworzą wspólne otoczenie, które podkreśla istotną relację pomiędzy wszystkimi aspektami w systemie, a związanym z nimi środowiskiem¹⁰.
2. Czteroelementowy model organizacji według H. Leavitta – członami przypadającymi na ten system są: zadania/cele, struktura, technologia oraz ludzie (nazywani również aktorami). Aby dobrze opracować i zrozumieć dany model, w pierwszej kolejności warto skonkretyzować czym dla organizacji są te cztery aspekty¹¹.
3. Pięcioelementowy model organizacji według L. Krzyżanowskiego – aspekty występujące w systemie, to: cele, podsystem społeczny, podsystem materialno-techniczny, struktura oraz człon kierowniczy. W istocie wydaje się, że jest to identyczny układ, co model Leavitta, natomiast główną i bardzo znaczącą różnicą jest

9. A. Czermiński, M. Grzybowski, K. Ficoń, *Podstawy organizacji i zarządzania*, Gdynia 1999, s. 73.

10. J. Puchalski, *Podstawy nauki o organizacji*, Wrocław 2008, s. 12-13.

11. A. Czermiński, M. Grzybowski, K. Ficoń, *Podstawy organizacji i zarządzania...*, s. 45.

to, że L. Krzyżanowski do swojego systemu dodał również ogniwo kierownicze, które za zadanie ma kontrolować oraz sterować pozostałymi elementami¹².

Modele organizacji podlegają ewolucji i dążą do jak najbardziej precyzyjnego opisanego żywego i ewoluującego tworu, który podlega przemianom na równi ze społeczeństwem. Jako koncept pomaga także dobrać odpowiednie modele zarządzania w danym środowisku.

Elastyczne zarządzanie organizacją a modele zarządzania

Dyskusje na temat tego, jakie są najlepsze modele zarządzania organizacją i jakie znaczenie posiadają modele w zarządzaniu przedsiębiorstwem, toczą się w biznesowej przestrzeni publicznej od lat. Niestety mają one czasem charakter głównie akademicki, z praktyką nieco się rozmiągając. Jak ewoluowały modele zarządzania?

W dużych, najczęściej międzynarodowych korporacjach prym wiódł niemal od początku model Michigan, który traktował ludzi jak wszelkie inne zasoby. W modelu tym wyróżniono cztery główne obszary zadaniowe funkcji personalnej, a mianowicie: dobór pracowników, ocenę efektów pracy, nagradzanie i rozwój kadr. Według tego modelu zarówno przepływ danych ze środowiska do organizacji, jak też interakcja misji i strategii ze strukturą organizacyjną i zarządzaniem kadrami jest jednokierunkowy. Poszczególne elementy zarządzania kadrami są ze sobą powiązane, przez co tworzą cykl zasobów ludzkich. Model Michigan wpasował się idealnie w archaiczne modele organizacji. Chodziło o to, by pozyskać pracowników najmniejszym kosztem, maksymalnie natomiast i najbardziej efektywnie wykorzystać ich umiejętności. Nie oznacza to oczywiście nieludzkiego ich traktowania. Chodzi o pewne uproszczone założenia zarządzania oparte na pełnej i wymiernej ocenie efektów pracy oraz systemie wynagradzania. To jednak nie wystarczało. Potrzebne były modele zarządzania, które zmieniają przedmiotowość pracowników na podmiotowość. Model Harvardzki miał nieco uelastyczyć zarządzanie organizacją. Założono, że pracownicy powinni zostać włączeni w proces decyzyjny, ponieważ to oni wpływają na wynik przyjętej strategii. Punkt ciężkości przeniesiono z systemu nagród na system motywowania i szkoleń, a także tworzenie poczucia wspólnoty w organizacji. Z kolei model Schuler'a to typowo strategiczne podejście do zarządzania zasobami ludzkim, w którym

12. R. Krupski, *Podstawy organizacji i zarządzania*, Wałbrzych 2004, s. 20.

nadrzędne znaczenie dla działań w zakresie strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi ma strategia organizacji. W jej ramach wyznacza się misję oraz główne cele organizacji, uwzględniając czynniki wewnętrzne i zewnętrzne. Obok tego stale funkcjonowały dwa silne sposoby zarządzania (inne określenie na modele zarządzania), czyli narodowy (japoński) oparty na dożywotnim zatrudnieniu i zasadzie starszeństwa w wynagradzaniu i awansowaniu (dość demotywujący poza Japonią) oraz uniwersalny, w którym założono, że zarządzanie przez cele powinno ustąpić zarządzaniu przez wartości i pełnej indywidualizacji stosunków pracy¹³.

A może zamiast wprowadzać określone modele do firmy, należałoby opisać prosto i schematycznie te, które już istnieją i zaproponować coś nowego? To właśnie zrobił Frederic Laloux¹⁴. W książce „Pracować inaczej” autor opisał 4 najbardziej popularne dotychczas modele zarządzania organizacją:

- Pierwszy, czerwony, to typ zarządzania mocną ręką charakterystyczny dla mafii i gangów.
- Bursztynowy z kolei widać w armiach czy kościele – oparty jest na sztywnej hierarchii z podziałem na sformalizowane role.
- Pomarańczowy skupia się na celach i pokonaniu konkurencji – najczęściej widzimy go w międzynarodowych korporacjach.
- Czarty, czyli zielony, miał być domeną wszelkich ruchów społecznych, gdzie przywódca okazuje się bardziej mentorem i głową rodziny niż szefem.

Rozwój start-upów przyniósł jednak karierę „zwinnego zarządzania” i „zwinnej organizacji”, która koncentruje się na zarządzaniu zmianą i ryzykiem, uwzględniając w swoim działaniu przede wszystkim głosy klientów i partnerów biznesowych, na równi jednak z pracownikami. Czas więc na nowe – tak rodzi się organizacja turkusowa. Rewolucyjna, pozbawiona szefa, gdzie „decydują ci, którzy wiedzą, a reszta ma do nich zaufanie”. Nie ma tu potrzeby kontroli pracowników, bo każdy zarządza swoim zadaniem. Wszyscy muszą jednak wiedzieć, do czego dążą, a szefem staje się ten, kto w danym projekcie okazuje się liderem. To jednak nie dyktator, a koordynator. Turkusowa firma jest więc bardziej niż organizacją, żywym organizmem.

13. J. Nowicka-Mieszala, *Strategiczne zarządzanie kapitałem ludzkim metodą budowy wartości przedsiębiorstwa*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie” 2012, nr 1, s. 93-95.

14. F. Laloux, *Pracować inaczej. Nowatorski model organizacji inspirowany kolejnym etapem rozwoju ludzkiej świadomości*, Warszawa 2015, s. 22-23.

Po przedstawieniu założeń zarządzania organizacją trzeba spojrzeć na pracownika w tej organizacji. Wiadomym jest, że każdy rozpoczynający pracę powinien, a nawet musi zostać przeszkolony pod względem BHP. „Pracodawcy we współczesnych przedsiębiorstwach zmuszeni są do podejmowania licznych i bardzo zróżnicowanych działań, w celu realizacji nałożonych na nich obowiązków związanych z zarządzaniem bezpieczeństwem i higieną pracy, poczynwszy od prawidłowego projektowania procesów pracy, wyposażenia stanowisk w środki ochrony, poprzez tworzenie systemów zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy oraz podejmowanie skutecznych działań prewencyjnych, do stałego nadzoru i kontroli spełnienia podstawowych wymogów bezpieczeństwa”¹⁵. Trzeba w tym miejscu wskazać na szkolenia BHP jako na pierwsze w organizacji szkolenie pracownika. W trakcie procesu pracy pracownicy przechodzą różnego rodzaju szkolenia zarówno zewnętrzne, jak i wewnętrzne. Wynikają one zarówno z potrzeby ciągłego rozwoju organizacji, jak i potrzeby rozwoju zawodowego pracownika. Potrzebą szkoleń pracowniczych zajmowało się wielu autorów na przestrzeni ostatnich lat. Trafnie ten wątek zarządzania pracownikiem określiła G. Kącicka pisząc, że: „Podejście do określenia potrzeb szkoleniowych poddane zostało ewolucji na przestrzeni ostatnich lat. Ma to ścisły związek ze zmieniającą się istotą problemów, które szkolenia miałyby rozwiązywać. W podejściu tradycyjnym do określenia potrzeb szkoleniowych początek stanowi analiza stanowisk pracy. Na jej podstawie określa się wymagania dotyczące tych stanowisk w zakresie umiejętności, zdolności, wiedzy i zachowań osób przewidzianych do przyjęcia do pracy na tych stanowiskach”¹⁶. Szkolenie pracownika w zarządzaniu organizacją ma niesamowitą wartość. Można powiedzieć wartość dodaną.

Czy szkolenia pracownicze są ważnym elementem kierowania ludźmi? Aby odpowiedzieć na to pytanie należy wspomnieć kilka słów o kierowaniu ludźmi w organizacji. Przez pojęcie kierowanie ludźmi, zwane również mianem kierowania personelem rozumie się specyficzny, interpersonalny stosunek członków organizacji legitymujący jednych z nich do zamierzonego oddziaływania na zachowania innych, aby osiągnąć cel organizacji. Kierowanie personelem charakteryzują następujące cechy:

- odnosi się ono do organizacji biznesowych i typu non profit,
- obejmuje ono relacje zachodzące w ramach organizacji formalnej

15. G. Kącicka, *Szkolenia BHP narzędziem rozwoju zasobów ludzkich*, „Karpacki Przegląd Naukowy” 2018, nr 3(27), s. 113.

16. Tamże, s. 115.

- osoby wywierające wpływ na zachowania innych członków organizacji, mają do tego odpowiednią legitymizację,
- podejmowane przez kierującego działania są zamierzone i ukierunkowane na osiągnięcie określonych celów organizacji¹⁷.

Kierowanie ludźmi wiąże się z posiadaniem władzy. Można wyróżnić trzy główne rodzaje władzy:

- władzę tradycyjną, opartą na ugruntowanym przez tradycję przekonaniu, że przełożony ma uprawnienia do sprawowania władzy;
- władzę biurokratyczną lub racjonalną, wynikającą z formalnych reguł i przepisów obowiązujących w danej organizacji;
- władzę charyzmatyczną, wynikającą z cech osobistych kierującego¹⁸.

Kolejne ważne pytanie: Czym są techniki kierowania ludźmi? W trakcie rozwoju myśli teoretycznej o kierowaniu ludźmi w organizacji oraz na podstawie doświadczeń praktycznych sformułowano wiele technik zarządzania. Składają się na nie przepisy i reguły działania służące do kształtowania procesu zarządzania. Chodzi również o zalecenia, których przestrzeganie przez kierujących powinno im pomóc odnieść sukces w kierowaniu pracą innych członków organizacji. Jednak większość tych koncepcji ujmuje kwestie kierowania personelem w sposób uproszczony lub koncentruje się na wybranych aspektach kierowania ludźmi. Wielu tym technikom brakuje operacjonalizacji, tj. podania zasad i warunków ich stosowania w praktyce. Warto natomiast wyróżnić – ze względu na kompleksowe ujęcie tego zagadnienia – technikę zarządzania przez cele oraz tzw. model harzburski. Dobór i wykorzystanie wymienionych technik kierowania zależą od oceny ich przydatności przez menedżerów i są determinowane przez nowe rozwiązania technologiczne w zakresie komunikowania się i szerzej, zarządzania oraz odbywają się w warunkach rosnącej różnorodności kulturowej zarządzania¹⁹. Powstają w ten sposób nowe warunki do stosowania w praktyce idei zawartych w tradycyjnych technikach kierowania ludźmi.

17. A. Pocztowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2018, s. 200.

18. A. Pocztowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, s. 205.

19. Tamże, s. 206–207.

Podsumowanie

Organizacja sama w sobie jest żywym tworem. Składają się na nią różne elementy, wewnętrzne i zewnętrzne. To jednak nie wszystko. Znaczenie ma tu także podejście osób ją tworzących do postrzegania tego tworu oraz modele zarządzania w instytucji. Każde przedsiębiorstwo ma swoją strukturę organizacyjną, w ramach której można wskazać podwładnych, wykonujących zlecone im zadania i przełożonych, którzy wyznaczają drogę do realizacji działań, koordynują pracę oraz wspierają w codziennym wypełnianiu misji. W hierarchii firmy każdy wykonuje powierzone mu zlecenia, które tworzą sieć wzajemnych powiązań między pracownikami. Ostateczną kontrolę nad nimi sprawuje dyrektor. Istotą zarządzania jest zatem mobilizacja i zjednoczenie potencjału intelektualnego wszystkich pracowników firmy. Podstawowym zadaniem zarządzania jest zapewnienie realizacji celów instytucji, przy zachowaniu zasady racjonalnego gospodarowania. Pojęcie zarządzania odnosi się zatem do działalności gospodarczej i osiągnięcia w niej korzystnych rezultatów oraz obejmuje oddziaływanie na ludzi wykorzystujących zasoby w procesie gospodarowania.

Streszczenie

Pracownik a zarządzanie organizacją

Podczas, gdy zdefiniowanie organizacji jest stosunkowo proste, zdefiniowanie pojęcia zarządzanie jest nieco trudniejsze. Najlepiej można je zrozumieć z punktu widzenia zasobów. Zasoby ludzkie to uzdolnienia zarządcze i siła robocza. Menedżerowie odpowiadają za powiązanie i koordynację tych różnych zasobów dla osiągnięcia celów organizacji. Za sukces firmy na rynku odpowiada nie tylko dyrektor jako główny przedstawiciel, ale też każdy pracownik, nawet ten znajdujący się na najniższym szczeblu w hierarchii przedsiębiorstwa. Każde przedsiębiorstwo ma swoją strukturę organizacyjną, w ramach której można wskazać podwładnych, wykonujących zlecone im zadania i przełożonych, którzy wyznaczają drogę do realizacji działań, koordynują pracę oraz wspierają w codziennym wypełnianiu misji. W hierarchii firmy każdy wykonuje powierzone mu zlecenia, które tworzą sieć wzajemnych powiązań między pracownikami.

Słowa kluczowe: organizacja, zarządzanie, pracownik, zarządzanie zasobami ludzkimi, kierowanie.

Summary

Employee and organization management

While the definition of an organization is relatively straightforward, it is a bit more difficult to define the concept of management. They are best understood from a resource point of view. Human resources are managerial skills and workforce. Managers are responsible for linking and coordinating these various resources to achieve the organisation's goals. Responsible for the company's success on the market is not only the director as the main representative, but also every employee, even the one at the lowest level in the hierarchy of the company. Each enterprise has its own organizational structure, within which it is possible to appoint subordinates who perform the tasks assigned to them and superiors who set the path to the implementation of activities, coordinate work and support in the daily fulfillment of the mission. In the hierarchy of the company, everyone carries out the orders entrusted to him, which create a network of mutual relations between employees.

Keywords: organization, management, employee, human resource management, management.

Bibliografia:

- Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2016.
- Basak A.M., *Nowoczesne techniki zarządzania zasobami ludzkimi*, [w:] J. Kmecová, P. Czarnecki, *Nové prístupy v riadení a vedení ľudí 2016*, Karviná - Warszawa 2016.
- Bank J., *Zarządzanie przez jakość*, Warszawa 1997.
- Czermiński A., Grzybowski M., Ficoń K., *Podstawy organizacji i zarządzania*, Gdynia 1999.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2020.
- Kącicka G., *Ogólne podstawy koncepcji zarządzania zasobami ludzkimi*, „Karpacki Przegląd Naukowy” 2014, nr 2(10).
- Kącicka G., *Szkolenia BHP narzędziem rozwoju zasobów ludzkich*, „Karpacki Przegląd Naukowy” 2018, nr 3(27).
- Krupski R., *Podstawy organizacji i zarządzania*, Wałbrzych 2004.
- Laloux F., *Pracować inaczej. Nowatorski model organizacji inspirowany kolejnym etapem rozwoju ludzkiej świadomości*, Warszawa 2015.

- Nowicka-Mieszala J., *Strategiczne zarządzanie kapitałem ludzkim metodą budowy wartości przedsiębiorstwa*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie” 2012, nr 1.
- Pochtowski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2018.
- Puchalski J., *Podstawy nauki o organizacji*, Wrocław 2008.

Rola szkoleń w rozwoju kapitału ludzkiego

Piotr Maziarz¹

Wprowadzenie

W teorii zarządzania organizacjami oraz w praktyce gospodarczej coraz częściej mamy do czynienia z takimi pojęciami jak kapitał intelektualny, aktywa intelektualne, zasoby intelektualne oraz zasoby niematerialne i prawne. Wartości intelektualne mają miejsce w organizacjach, chociaż są różnie traktowane przez poszczególnych autorów zajmujących się ich identyfikacją i mierzaniem. Niezależnie od tego, jaki termin będzie zastosowany, oznaczać będzie niematerialne zasoby organizacji (tzn. nie mające fizycznej lub finansowej postaci), które przyczyniają się do wytwarzania strumieni przyszłych korzyści i rzutują istotnie na wartość firmy. Na łączną wartość firmy składają się wartości materialne (rzeczowe i finansowe aktywa ewidencjonowane w bilansach pomniejszane o zobowiązania) i wartości niematerialne (nadwyżka wartości rynkowej składników firmy wynikająca z jej funkcjonowania w sposób dotąd zorganizowany). Wartości niematerialne sprawiają, że potencjalny nabywca firmy jest gotów zapłacić więcej niż stanowią wartości majątkowe. Do wartości niematerialnych zalicza się także reputację firmy, która jest kształtowana m.in. przez wysokie kwalifikacje kadry, strukturę zatrudnienia oraz odpowiednie traktowanie spraw personalnych. Zarządzanie zasobami ludzkimi stanowi istotny element zarządzania wartością firmy i kapitałem ludzkim.

Jeszcze kilkanaście lat temu skupiano się głównie na produkcji, marketingu i pozytywnym relacji z klientami. Kwestiom związanym z zarządzaniem zasobami ludzkimi stosunkowo niedawno nadano status priorytetu na tle przedmiotów, które poddają analizie reprezentanci organizacji. Choć w przypadku zasobów ludzkich można mówić o wielości ujęć definicyjnych to istnieje jeden punkt wspólny, jakim jest kapitał ludzki.

Kapitał ludzki to czynnik decydujący o stopniu konkurencyjności przedsiębiorstwa. Można tutaj zaobserwować korelację strategii o charakterze personalnym i ekonomicznym. Istotna jest również wewnętrzna kultura firmy, która obejmuje m.in. tak istotny aspekt jak sposób traktowania pracownika, czyli podejście podmiotowe, a nie jego uprzedmiotowienie. Pracownik jest pewnego rodzaju aktywem i to, czy będzie

1. Dr inż. Piotr Maziarz, Państwowa Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna w Jarosławiu.

przynosił różnego typu korzyści dla firmy jest uwarunkowane tym, czy ktoś w niego zainwestuje. Podsumowując sukces jednostki czyli pracownika to sukces nie tylko całej organizacji ale również całej społeczności organizacyjnej. Niepożądanym zachowaniem jest separowanie kadry kierowniczej i zespołu pracowników, dlatego należy zadbać o integrację. Od kierownictwa wymaga się maksymalnego zaangażowania w ogół działań związanych z funkcjonowaniem firmy, czyli również z planowaniem zatrudniania i kontrolowaniem spraw personalnych. Inne istotne cechy dobrego zarządzania zasobami ludzkimi to wspomaganie i aktywizowanie ich do nowych działań, zwiększenie udziału pracowników w strukturach firmy, wspieranie kreatywnych inicjatyw oraz położenie nacisku na rozwój umiejętności i indywidualizowanie stosunków pracy.

Kapitał ludzki w zarządzaniu

Zasoby ludzkie są jednym z czterech czynników wytwórczych. Grupa ta obejmuje także kapitał, ziemię oraz organizację. Ludzie są najważniejszym czynnikiem, które decyduje o sukcesie przedsiębiorstwa. Zasoby ludzkie to: wiedza teoretyczna, umiejętności (np. znajomość języków obcych, obsługa komputera), doświadczenie (np. zdobyte w poprzedniej pracy) i postawy (np. zaangażowanie), a gospodarowanie nimi odbywa się poprzez czynności nazywane zarządzaniem zasobami ludzkimi².

Personel to czynnik ludzki, który dostarcza firmie zasób pracy. Pod pojęciem kierowania kryje się zapewnienie przedsiębiorstwu takiej liczby pracowników, którzy są niezbędni do jej prawidłowego funkcjonowania, jednak należy pamiętać, że powinni mieć oni pożądane przez tę firmę kwalifikacje i umiejętności oraz predyspozycje do pełnienia określonych obowiązków. Organizacja prowadzi działania mające na celu pozyskiwanie, rozwój i utrzymanie efektywnych pracowników. To ich osobisty i zbiorowy wysiłek przyczynia się do osiągnięcia celów założonych przez organizację. Jednocześnie pracownicy pomagają przedsiębiorstwu w osiągnięciu przez nie dobrej pozycji i przewagi konkurencyjnej nad innymi firmami³. W zarządzaniu każdą organizacją trzeba brać pod uwagę, że jej największym bogactwem jest kapitał ludzki, a więc ludzie którzy tę organizację powołali do istnienia i wnieśli do niej swój kapitał ludzki i którzy aktualnie uczestniczą w jej działalności, zapewniając jej trwanie i rozwój.

2. H. Król, A. Ludwiczynski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, Warszawa 2006, s. 50.

3. G. Kącicka, W. Włoch, *Warto zarządzać kompetencjami...?*, „Karpacki Przegląd Naukowy” 2021, Nr 1(35), s. 99.

W praktyce zarządzanie określa się jako poznanie tego, czego oczekuje się od ludzi i dopilnowanie, aby wykonali to w sposób jak najlepszy i najtańszy. Organizacje w swoim działaniu wykorzystują zasoby ludzkie, finansowe, rzeczowe, informacyjne, a ich rodzaj i wielkość zależą głównie od specyfiki celów i wielkości organizacji. Zarządzanie porządkuje chaos, jaki może powstać i powstaje w wyniku przetwarzania i wykorzystywania zasobów w celu osiągnięcia zamierzeń organizacji⁴. Nowe wytyczne teorii zarządzania wskazują, że między kierownictwem a pracownikami powinny istnieć stosunki partnerskie.

W projektowaniu zmian w organizacji celowe jest zwrócenie uwagi na kapitał ludzki wniesiony do organizacji przez jej założycieli. Kapitał ten można określić jako „duch założycielski”. Chodzi tutaj o takie fundamentalne wartości, zasady i cele, którymi kierowali się ojcowie założyciele, powołując do życia daną firmę oraz o definicję misji organizacji. Dotyczy to wszystkich typów organizacji gospodarczych, społecznych, czy politycznych.

Osoba jako podmiot funkcjonowania w organizacji

Mysząc o polityce personalnej i jej roli w zarządzaniu każdą organizacją warto sobie zdać sprawę, co jest faktycznie jej przedmiotem materialnym. Należy tu wskazać, że metodologiczny termin „przedmiot materialny” nie jest szczególnie trafny w tej sytuacji, gdyż należy przyjąć, iż jest nim człowiek jako osoba będąca uczestnikiem danej organizacji. Osoba ta rozumiana jest jako podmiot stanowiący sieć relacji z innymi osobami, które będąc też uczestnikami tej organizacji, są wspólnie podmiotami procesów, działań oraz wszystkich aktywności składających się na funkcjonowanie organizacji jako złożonego układu. Zatem osoby jako indywidualne podmioty czynności, procesów i działań w danej organizacji są formalnie przedmiotem materialnym jej polityki zarządzania personelem. Podmiotowość działania ludzkiego akcentowana jest aktualnie przez autorów reprezentujących nauki o zarządzaniu w nurtach humanistycznych. Doniosłość praktyczna oraz teoretyczna ogólnej tezy o podmiotowości działania uprawnia do podejmowania jej szczególnych interpretacji w odniesieniu do różnych dziedzin działania między innymi do polityki personalnej. Poczucie bycia podmiotem w organizacji charakteryzuje się przez stworzenie warunków zaspokojenia przez tą organizację potrzeb człowieka. Cytując dr Grażynę Kącicką: „Zarządzanie to działalność

4. G. Kącicka, W. Włoch, *Warto zarządzać kompetencjami...*, s. 117.

kierownicza polegająca na ustalaniu celów i powodowaniu ich realizacji w organizacjach podległych zarządzającemu, na podstawie własności środków produkcji lub dyspozycji nimi. Zarządzanie to takie działanie polegające na dysponowaniu zasobami. Zarządzanie to zestaw działań (planowanie, organizowanie, motywowanie, kontrola) skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe, informacyjne) wykorzystywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji”. Idąc dalej należy baczniej przyjrzeć się zarządzaniu zasobami ludzkimi. Czym zatem jest czynnik ludzki? To konkretne jednostki i grupy ludzkie wypełniające struktury organizacyjne oraz realizujące w organizacjach zarówno obowiązki i zadania wynikające z pełnionych przez siebie funkcji, jak i swoje własne, prywatne cele i dążenia. Najczęściej są używane określenia, które służą podkreśleniu znaczenia ludzi dla realizacji i celów organizacyjnych i uznania ich za podstawowy składnik ekonomicznej wartości organizacji. W tym znaczeniu należy mówić o zasobach ludzkich. Zasoby ludzkie stanowią społeczną rezerwę organizacji, zapas ludzkiej energii oraz wiedzy, umiejętności i nawyków, które można skierować do realizacji, misji i celów organizacji, ale które mogą także samoistnie oddziaływać w najróżniejszy, często niekontrolowany sposób na organizację i jej otoczenie. Osoby zainteresowane pełną wyceną wartości firmy lub organizacji mówią o jej kapitale ludzkim lub kapitale społecznym. W obu przypadkach chodzi o skapitalizowaną wartość dodaną, która wynika ze specyficznych celów zasobów ludzkich organizacji. Trzeba oczywiście pamiętać o tym, że precyzyjna wycena tak rozumianego kapitału ludzkiego jest mało prawdopodobna jeśli nie niemożliwa, brak bowiem powszechnie akceptowanej i stosowanej metodologii wyceny. Przeważnie używa się tych słów jako metafor, które pozwalają porównywać wartość zasobów ludzkich w czasie i między organizacjami. Najczęściej stosowanymi w tym celu wymiernymi wskaźnikami pozwalającymi na częściowy pomiar kapitału ludzkiego są: poziom wykształcenia pracowników organizacji oraz środki wydane na ich szkolenia i rozwój.

Szkolenie i doskonalenie pracowników

Proces szkolenia i doskonalenia pracowników jest procesem uzupełniania niezbędnej do właściwego wykonywania zadania wiedzy na aktualnych stanowiskach pracy oraz stwarzania możliwości dodatkowego rozwoju wiedzy i kompetencji pod kątem awansu, przesunięcia lub zmiany w organizacji⁵. Organizacje szkoląc swoich pracowników,

5. B. Kuc, *Zarządzanie doskonale*, Warszawa 1998, s. 167.

mają na celu rozwój zasobów ludzkich ich przedsiębiorstwa, aby wysoko wykształcona, wykształcona czy wykwalifikowana kadra sprostała zaspokojeniu obecnych i przyszłych potrzeb przedsiębiorstwa. Szkolenia odnoszą się przede wszystkim do pracowników wykonawczych i technicznych, celem nauczania sposobu wykonywania czynności na danym stanowisku pracy. Natomiast doskonalenie odnosi się do podnoszenia kwalifikacji pracowników w celu zwiększenia ich sprawności działania, która jest bardzo ważna na każdym stanowisku.

„Pracodawcy we współczesnych przedsiębiorstwach zmuszeni są do podejmowania licznych i bardzo zróżnicowanych działań w celu realizacji nałożonych na nich obowiązków związanych z zarządzaniem bezpieczeństwem i higieną pracy, począwszy od prawidłowego projektowania procesów pracy, wyposażenia stanowisk w środki ochrony, poprzez tworzenie systemów zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy oraz podejmowanie skutecznych działań prewencyjnych, do stałego nadzoru i kontroli spełnienia podstawowych wymogów bezpieczeństwa”⁶. Zatem pierwszym i podstawowym szkoleniem pracownika jest szkolenie BHP. Dopiero po nim występuje cała gama innych. Kierownicy i teoretycy zarządzania od dawna uważają, że nie da się osiągnąć celów organizacji bez trwałego zaangażowania się w nie członków organizacji.

Program szkolenia i rozwoju pracowników ma na celu poszerzenie ich horyzontów, rozwój cech osobowości oraz zaspokojeniu potrzeb związanych z samorealizacją. Szkolenie i doskonalenie umiejętności pracowników występuje wówczas, gdy:

- Praca wymaga innych umiejętności, wiedzy czy poglądów niż te, które pracownicy posiadają.
- Szybko idący postęp wymaga od pracownika innych lub nowych umiejętności.
- Uczenie czy szkolenie przynosi wtedy efekty, gdy prowadzone jest systematycznie, oparte jest na logicznym ciągu działań oraz wykorzystywane są różne metody uczenia, szkolenia i rozwoju w celu osiągnięcia najwyższych efektów.

Szkolenie systematyczne to takie, które jest zaplanowane w celu zaspokojenia specyficznych wymagań. Składa się ono z czterech etapów⁷:

- Określenie potrzeb szkoleniowych
- Zdecydowanie, jakiego rodzaju szkolenie może zaspokoić te potrzeby

6. G. Kącicka, *Szkolenia BHP narzędziem rozwoju zasobów ludzkich*, „Karpacki Przegląd Naukowy” 2018, Nr 3(27), s. 113.

7. M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków 2005, s. 499.

- Wykorzystanie doświadczenia i wiedzy profesjonalnych szkoleniowców do planowania i przeprowadzenia szkolenia
- Monitorowanie i ocena szkolenia w celu uzyskania pewności, że było ono skuteczne.

Nauczanie mieszane zachodzi wówczas, gdy programy szkolenia i rozwoju realizowane są różnymi, ale wzajemnie uzupełniającymi się metodami, celem osiągnięcia jak najlepszych efektów. Celem jest wyjście naprzeciw jednostkom i dostosowanie takich kombinacji szkolenia i nauki, które najbardziej będą im odpowiadać. Program nauczania mieszanego może obejmować różne działania takie, jak: nieformalne uczenie się, uczenie się w miejscu pracy, samodzielne uczenie się, planowanie rozwoju osobistego, planowane zdobywanie doświadczenia, uczenie się przez działanie, nauka w terenie, coaching, mentoring oraz e-learning, a także bardziej sformalizowane, wewnętrzne lub zewnętrzne interwencje szkoleniowe⁸.

Podstawowym celem szkolenia jest wsparcie organizacji w wykonywaniu zadań, poprzez inwestowanie w pracowników, aby w ten sposób osiągnęli lepsze wyniki i rozwijali swoje talenty. Skuteczne szkolenie przyczynia się m.in. do⁹:

- zmniejszenia kosztów uczenia się;
- zwiększenia efektywności pracowników;
- zwiększenia elastyczności operacyjnej poprzez zwiększenie zakresu umiejętności pracowników;
- przyciągania wysokiej jakości pracowników umożliwiając im rozwój oraz zwiększając zakres ich kompetencji i umiejętności, a tym samym dając im zadowolenie z pracy, lepsze wynagrodzenie i możliwość rozwoju w ramach organizacji;
- zwiększenia zaangażowania pracowników;
- wytworzenia w firmie pozytywnej atmosfery;
- poprawienia poziomu usług dla klientów.

Do podstawowych źródeł danych dotyczący procesu szkolenia zaliczyć należy¹⁰:

- informacje uzyskane w trakcie oceny pracowników, pozwalające stwierdzić czy pracownik dobrze wywiązuje się z powierzonych mu zadań; jeżeli efekty są zbyt małe, to co jest tego przyczyną: zbyt niska motywacja, osobiste problemy, niewystarczająca wiedza i umiejętności; w jakim kierunku pracownik chciałby się

8. M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, s. 500.

9. Tamże, s. 449.

10. A. Koźmiński, W. Piotrowski, *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 1995, s. 343–344.

- rozwijać, czy przewiduje się jego awans lub przesunięcie na inne stanowisko i jakie są dodatkowe wymagania dotyczące jego kompetencji;
- analizę stanowiska pracy, umożliwiającą dokładne określenie potrzeb szkoleniowych wynikających ze specyfiki zadań, stopnia ich trudności;
 - diagnozę organizacji – ponieważ dopiero z perspektywy całej organizacji można dostrzec jej strategiczne cele w zakresie kształcenia i rozwoju pracowników;
 - analizę potrzeb – będącą specjalistyczną metodą zbierania danych niezbędnych do określenia skali, rozmiarów i rodzaju zapotrzebowania na rozwój pracowników; dane te zbierane są za pomocą ankiet lub w wyniku przeprowadzania indywidualnych rozmów na temat aktualnych i przyszłych potrzeb rozwojowych pracowników.

Proces kształcenia i rozwoju pracowników obejmuje następujące etapy¹¹:

- określenie potrzeb szkoleniowych
- określenie celów i opracowanie planu szkolenia
- realizacja planu szkolenia
- ocena efektywności programu szkolenia.

Plan szkolenia pracowników organizacji powstaje w wyniku rozpoznania i analizy zgłoszonych potrzeb. Zazwyczaj dokonuje się pewnych wyborów, ustala określone priorytety, biorąc pod uwagę ujawnione ograniczenia czasowe, organizacyjne i finansowe. Plan szkolenia powinien wyrażać strategiczne rozwiązania w tej dziedzinie¹².

Pierwszym etapem w opracowaniu planu szkolenia jest określenie potrzeb szkoleniowych. W odniesieniu do poszczególnych pracowników luką szkoleniową jest różnica pomiędzy aktualnym stanem wiedzy a poziomem wiedzy wymaganym w obecnej pracy lub będzie konieczne w wyniku przyszłych zmian. Plan szkoleniowy dotyczy właściwości lub atrybutów, którymi powinni odznaczać się ludzie pełniący konkretne zadania i role, tak aby ich działania były skuteczne. Plan ten określa co należy zrobić¹³. Cechy które, powinny być przeanalizowane i zapisane jako podstawa planu szkoleniowego to:

- wiedza – czyli co pracownik powinien wiedzieć, aby efektywnie mógł pracować,

11. M. Rybak, *Rozwój potencjału pracy*, Warszawa 1999, s. 252.

12. H. Król A. Ludwicyński, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, s. 458.

13. M. Armstrong, *Zarządzanie ludźmi. Praktyczny przewodnik dla menedżerów liniowych*, Poznań 2007, s. 237.

- umiejętności – czyli co pracownik musi umieć wykonać, aby mógł osiągnąć oczekiwany rezultat pracy
- zdolności – kompetencje wykonawcze oraz kompetencje w zakresie zachowań, konieczne do osiągnięcia wymaganego poziomu wykonania
- postawy – predyspozycje do zachowania się w sposób zgodny z wymaganiami w pracy
- wykonania – poziom wykonania, jaki osiąga kompetentny pracownik.

Ocena potrzeb dokonywana jest na dwóch poziomach:

- Organizacyjnym (analiza organizacji), który związany jest ze zmianami technologii, strategii organizacji oraz zmianami zachodzącymi na rynku i wymaga od pracowników nowych lub innych umiejętności.

Analiza ta wiąże się z:

- określeniem rozmiarów i zakresu szkolenia, uwzględniając analizę zewnętrzną trendów i praktyk na rynku, strategię firmy oraz zasoby, które firma może przeznaczyć na ten cel;
- określeniem stopnia poparcia kierownictwa i pracowników dla szkolenia;
- analizą wykonywanej pracy (analiza zadań) – dotyczy szkolenia pracowników w związku ze zmianą wymagań w pracy; analiza zadań i obowiązków służy do ustalenia tematów szkolenia w zakresie wiedzy, umiejętności wymaganych do podjęcia pracy na danym stanowisku, sporządzaniem testów wydajności pracy przydatnych dla oceny potrzeb szkoleniowych.
- Indywidualnym (analiza osobowa), który podzielić możemy na dwie fazy:
 - faza pierwsza – to ocena poziomu wyników pracy
 - faza druga – dotyczy składników potencjału pracy, jakie powinny być rozwijane u słabszych pracowników celem poprawienia ich wyników.

Analiza ta pozwala ustalić, w jakim stopniu trudności wykonywanej pracy zależą od braku określonych kwalifikacji, a w jakim z braku odpowiednich możliwości psychofizycznych pracowników.

Drugim etapem jest poznanie technik do oceny potrzeb szkoleniowych. Koncepcja organizacji kładzie nacisk na kształcenie jako proces nieustający, za który odpowiadają menedżerowie liniowi¹⁴. Oznacza to, że powinni oni obserwować swoich pracowni-

14. M. Armstrong, *Zarządzanie ludźmi...*, s. 239.

ków i rozpoznawać indywidualne potrzeby szkoleniowe każdego z nich, a następnie zgłaszać je w odpowiednim terminie do planu szkoleń firmy.

Do technik szkolenia na stanowisku pracy zalicza się¹⁵:

- demonstracja – technika ta polega na pokazaniu i wytłumaczeniu uczestnikowi jak należy wykonywać daną pracę, a później zezwala na samodzielne kontynuowanie jej;
- coaching – tzw. technika „jeden na jednego” ma na celu rozwinąć umiejętności, wiedzę i postawy. Najlepsze efekty są, gdy odbywa się nieformalnie. Polega on na¹⁶: pomaganiu ludziom w uświadomieniu sobie, jakie osiągają efekty i czego muszą się nauczyć; kontrolowanym delegowaniu uprawnień, wykorzystaniu nadarzających się okazji do kształcenia; dostarczaniu wskazówek odnośnie do tego, jak właściwie realizować zadania, przy czym szkoleniowiec powinien tu być pomocnikiem pracownika, a nie przekazywać mu instrukcje na temat tego, co i jak należy zrobić;
- mentoring – technika polegająca na udzielaniu wskazówek i rad przez osoby wyszkolone w tym kierunku tak, aby mogli bez problemu realizować karierę zawodową;
- rotacja stanowisk pracy lub planowe nabywanie doświadczenia – ta technika ma na celu poszerzenie doświadczenia pracowników dzięki przenoszeniu z jednego stanowiska na drugie lub z jednego działu do drugiego. Dawniej określano tę technikę „szybkie zwiedzanie firmy”.

Szkolenie i rozwój odbywa się różnymi sposobami. Są to kolejno: staż wstępny, szkolenie na stanowisku pracy, szkolenie poza miejscem pracy. Stażem wstępnym określa się wdrażanie nowo przyjętego pracownika do firmy, który musi uzyskać odpowiednie informacje oraz pomoc w zaklimatyzowaniu się w nowym otoczeniu i na nowym stanowisku, a w związku z tym musi rozwinąć lub umiejętnie zastosować posiadane umiejętności, aby spokojnie wykonywać polecane mu zadania. Taki kurs wprowadzający organizuje firma, a pracownicy otrzymują wiadomości na temat organizacji, jej polityki dotyczącej zatrudnionych osób i procedur. Menedżer liniowy zespołu ma zagwarantować takiemu początkującemu pracownikowi możliwie szybkie

15. A.M. Basak, *Coaching jako metoda podnoszenia kompetencji pracowników*, [w:] J. Kłys, J. Maj (red.), *Problemy, wyzwania i perspektywy zarządzania w XXI wieku*, Warszawa - Krosno 2015, s. 208–209.

16. M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, s. 791.

zaklimatyzowanie się i wdrożenie do pracy, a w efekcie uzyskanie oczekiwanych wyników. Kolejny etap to szkolenie na stanowisku pracy. Twierdzenie, że doświadczenie jest najlepszym nauczycielem jest w stu procentach prawdziwe, ponieważ ludzie uczą się poprzez działanie, a to odbywa się przede wszystkim w pracy. Jednakże potrzebne są do tego osoby, które zadbają o to, aby pracownicy uczyli się tego, co trzeba i tak jak należy. Mogą to być kierownicy, przewodnicy czy inni kompetentni pracownicy. Innym sposobem rozwoju pracowników jest szkolenie poza miejscem pracy. Są to zewnętrzne szkolenia, które odbywają się w formie kursów, w trakcie których kursanci zdobywają nową wiedzę, umiejętności, które czerpią z pracy. To szkolenie jest dopełnieniem tego, czego pracownik uczy się w pracy. Na rynku istnieje wiele profesjonalnych firm szkoleniowych i każde przedsiębiorstwo wybiera szkolenia odpowiednie dla swoich potrzeb. Przesłanki do wyboru odpowiedniego szkolenia daje ocena pracownika, przeprowadzana okresowo lub na bieżąco. Określając potrzeby szkoleniowe kadry, z punktu widzenia motywacji, ważny jest aktywny udział pracowników w tych działaniach. Zapewnia to wysoką akceptację programu szkoleniowego w przeciwieństwie do sytuacji, kiedy pracownicy kierowani są na kurs, bez wcześniejszych konsultacji¹⁷. Taki program szkoleniowy powinien być skierowany na umiejętności przydatne pracownikom, które pozwolą obecnie czy w przyszłości sprostać realizacji celów firmy, których to umiejętności pracownicy nie posiadają.

Do metod kształcenia pracowników zalicza się: trening poprzez pracę, uczenie się w działaniu (poprzez analizę nabywanego doświadczenia), gry rozwijające zdolności i umiejętności, symulacje i gry komputerowe, wykłady i ćwiczenia.

Szkolenia można traktować jako jeden z podstawowych elementów motywacji. A zatem, czym jest motywacja? Oto kilka niezbędnych informacji. Motywacja jest to psychologiczny stan przyczyniający się do stopnia, w jakim człowiek się w coś angażuje. Obejmuje ona czynniki, które powodują, wytyczają i podtrzymują zachowania ludzkie zmierzające w określonym kierunku¹⁸. Motywowanie jest to proces kierowniczy polegający na wpływaniu na zachowania ludzi z uwzględnieniem wiedzy o tym, co powoduje takie, a nie inne postępowanie człowieka. Motywacja i motywowanie odnoszą się do zachowań ludzkich mieszczących się między dwiema skrajnościami:

17. A.M. Basak, *Nowoczesne techniki zarządzania zasobami ludzkimi*, [w:] J. Kmecová, P. Czarnecki (red.), *Nové pristupy v riadení a vedení lidí 2016*, Karviná–Warszawa 2016, s. 6–7.

18. J.M. Szaban, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w biznesie i administracji publicznej*, Warszawa 2011, s. 426.

- Działaniami odruchowymi, takimi jak kichnięcie, czy mrużenie powiek,
- Wyczonymi nawykami, np. charakter pisma.

Przy rozpatrywaniu teorii motywacji i działań motywacyjnych kierowników, należy określić kilka podstawowych założeń :

- Powszechnie uznaje się motywacje za coś pozytywnego. Czy chwalono kogoś za brak motywacji? W różnych sytuacjach uczy się nas, że nie możemy być zbyt zadowoleni z siebie, jeśli brakuje nam motywacji.
- Motywacja jest jednym z kilku czynników składających się na efektywność danej osoby.

Kapitał ludzki organizacji powstaje dzięki indywidualnemu kapitałowi ludzkiemu pracowników lub kapitałowi ludzkiemu zespołów, z uwzględnieniem efektu synergii. W teorii zarządzania organizacjami oraz w praktyce gospodarczej coraz częściej mamy do czynienia z takimi pojęciami jak kapitał intelektualny, aktywa intelektualne, zasoby intelektualne oraz wartości niewymierne i prawne. Wartości intelektualne mają miejsce w organizacjach chociaż są różnie traktowane przez poszczególnych autorów¹⁹. Traktowanie zasobów ludzkich jako składnika niematerialnych aktywów firmy i źródła konkurencyjności stanowi podstawową cechę wyróżniającą zarządzanie zasobami ludzkimi jako określone podejście do funkcji personalnej przedsiębiorstw. Wynika stąd bezpośrednio kluczowa rola inwestowania w rozwój zasobów i traktowanie go jako integralnej części rozwoju organizacji.

W zarządzaniu zasobami ludzkimi bardzo ważną rolę spełniają następujące elementy: diagnozowanie, analizowanie, planowanie karier, monitorowanie przebiegu karier, rozwój i motywowanie. Zarządzanie zasobami ludzkimi to złożony proces, wymagający wielkiej konsekwencji i odpowiedzialności ze strony kierownictwa firmy. O przebiegu tego procesu decydują wybory dokonywane przez kierownictwo firmy w ramach kształtowanej polityki personalnej, która powinna odzwierciedlać strategię i politykę ogólną przedsiębiorstwa. Po przedstawieniu wspomnianego spojrzenia na zarządzanie zasobami ludzkimi, bardzo zasadnym jest powrót do wcześniej wymienionych elementów ZZL. A zatem²⁰:

1. Diagnozowanie potencjału społecznego organizacji z punktu widzenia jej misji i celów, czyli dokonanie jego aktualnego opisu i oceny.

19. A. Poczowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2007, s. 192.

20. J.M. Szaban, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, s. 427.

2. Angażowanie nowych pracowników lub członków organizacji o pożądanych charakterystykach wynikających z diagnozy potrzeb i braków.
3. Zwalniania najmniej przydatnych i najniżej ocenianych pracowników na podstawie oceny i diagnozy oraz uwarunkowań ekonomicznych (przede wszystkim relacji kosztów do przychodów) i ich prognozy.
4. Planowanie karier, czyli kolejnych stanowisk i zadań, które mogą być powierzane określonym osobom po spełnieniu przez nie określonych warunków na podstawie diagnozy potencjału społecznego oraz przewidywania zadań i warunków ich realizacji.
5. Monitorowanie przebiegu karier, czyli stała obserwacja i analiza wykonywania przez konkretne osoby kolejno powierzonych im zadań oraz sposobu pełnienia przez nie kolejnych funkcji i stanowisk.
6. Rozwój, czyli zwiększenie potencjału ludzkiego za pomocą świadomego działania na rzecz zdobywania przez konkretne osoby doświadczenia i nowych kwalifikacji, oraz kształtowania coraz lepiej współdziałających zespołów - w ten element bardzo ściśle wchodzi wspomniane wcześniej szkolenia.
7. Motywowanie, czyli oddziaływanie na motywację uczestników organizacji, zarówno w kierunku zwiększenia jej intensywności, jak i skierowaniu jej na określone cele i zadania. Wszystkie te działania muszą być realizowane w sposób ciągły i stale dostosowywać się do zmienności zadań i warunków ich realizacji. Ważny jest jednak równocześnie strategiczny wymiar zarządzania zasobami ludzkimi. Polega on na długofalowej stabilnej dbałości o rozwój kluczowych zasobów ludzkich, które w dłuższym okresie określają przewagę konkurencyjną w stopniu największym. Najczęściej obejmują one kadre kierowniczą średniego i wyższego szczebla oraz specjalistów, czyli osoby o unikalnej wiedzy, doświadczeniu, talencie. W efekcie zarządzania zasobami ludzkimi są zachowania uczestników organizacji, związane z odgrywanymi przez nich rolami organizacyjnymi. Zachowania te podlegają wielorakiej ocenie z punktu widzenia stopnia, w jakim przyczyniają się do realizacji misji i celów organizacji. W wyniku tej oceny zmieniają się omówione powyżej elementy wchodzące w skład zarządzania zasobami ludzkimi.

Kilka słów o teorii zarządzania

Normatywna teoria organizacji zarządzania powinna odpowiedzieć na pytania, w jaki sposób można i należy kształtować zachowania uczestników organizacji, a zwłaszcza zachowania w rolach bezpośrednio związanych z rolami odgrywanymi przez nich w organizacjach. Punktem wyjścia jest określenie wpływu obiektywnych zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań niepodlegających zmianie w krótkim okresie sytuacji zawodowej oraz jego cech osobistych istotnych z punktu widzenia odgrywania tej roli. Sytuacja zawodowa jest kategorią bardzo obszerną. Obejmuje ona:

- charakterystyki zespołu najbliższych współpracowników, takie jak liczebność, struktura (według poziomu kwalifikacji, płci, wieku i innych obiektywnych cech), stabilność (poziom fluktuacji kadr w zespole), częstotliwość i intensywność oraz charakter interakcji między członkami zespołu (np. współdziałanie, rywalizacja, konsultacje, wykonywania poleceń);
- cechy wykonywanych zadań, takie jak powtarzalność lub zmienność, wymagany poziom kwalifikacji i osobistego zaangażowania, intensywność pracy i jej wahania, stopień uzależnienia od współpracownika, możliwość obiektywnej oceny jakości i ilości wykonywanej pracy, stopień trwałości wykonywanego zadania (jego sezonowość, zmienność, poziom nowoczesności i związany z tym przyszłościowy charakter ewentualne zanikanie wraz ze zmianami technologii);
- sytuacje prawne uczestników organizacji, zwłaszcza charakter umowy o pracę, warunki jej rozwiązania lub zmiany, gwarancje stabilności zatrudnienia, poziom ryzyka osobistej odpowiedzialności związanej z wykonywaniem pracy;
- fizyczne warunki wykonywania zadań zwłaszcza poziom ich uciążliwości wynikający z czynników takich, jak: wyposażenie techniczne, temperatura, poziom hałasu, zatłoczenie, godziny pracy;
- wynagrodzenia, zwłaszcza jego relatywna wysokość w stosunku do wynagrodzenia kolegów z zespołu oraz osób wykonujących podobną pracę w innych organizacjach, warunki i szanse awansu płacowego i możliwość uzyskania dodatkowych dochodów, regularność i pewność otrzymywania wynagrodzenia;
- sytuacje formalne, czyli miejsce w strukturze organizacyjnej i związane z nim obowiązki, władza, odpowiedzialność i prestiż wraz z jego zewnętrznymi oznakami;

- dostęp do informacji, zwłaszcza takie jego cechy, jak kompletność, regularność, szybkość, aktywność²¹.

Sposób, w jaki sytuacja zawodowa jest odbierana przez pracownika, wpływa na jego zachowania, zależy zarówno od obiektywnych warunków wykonywania pracy, jak i od osobistych cech poszczególnych osób, czy od psychologicznego profilu zbiorowości, złożonego z charakterystyk w niej dominujących. Najważniejsze z nich to:

- inteligencja emocjonalna, czyli zdolność do dążenia ku dalekosiężnym celom i ponoszeniu w ich imię określonych wyrzeczeń;
- inteligencja ogólna, przede wszystkim szybkość kojarzenia i realizacji oraz zdolność uczenia się;
- poziom aspiracji, między innymi materialnych, prestiżowych, samorealizacyjnych;
- umiejętności interpersonalne, zwłaszcza zdolność do osiągnięcia kompromisu i zgodnej współpracy w zespole, zdolności przywódcze;
- zdolności komunikowania się wewnątrz zespołu oraz zespołu z otoczeniem zewnętrznym.

Tyle słowem teorii. Na koniec wskazówki praktyczne. Ogromna większość praktyków i wielu teoretyków zarządzania uważa, że najważniejsze i najbardziej skomplikowane problemy zarządzania to problemy ludzkie związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi, a zwłaszcza z motywowaniem. Te przede wszystkim problemy wymagają mistrzostwa w zarządzaniu, czyli łączeniu talentu, intuicji, doświadczenia, kwalifikacji, szczęścia. Nie da się ich rozwiązać za pomocą procedur, formalizacji i standaryzacji. Zasadnicze znaczenie ma tu bezpośrednia relacja przełożony-podwładny. Konieczne jest więc znalezienie równowagi między minimum formalizacji i standaryzacji niezbędnych do zachowania spójności organizacji, a maksimum dopuszczalnej swobody pozostawionej przełożonym różnych szczebli w kształtowaniu ich relacji z podwładnym i zastosowaniu instrumentów motywacyjnych. Nie istnieją ogólne reguły rozwiązywania tego problemu i dlatego właśnie zakres kształtowania relacji z podwładnym zależy od bardzo wielu czynników, których ocena jest z natury rzeczy wysoce subiektywna. Można wśród nich wymienić chociażby takie, jak: osobowości konkretnych osób, historia relacji między nimi, kultura i tradycja organizacji, technologia, wymagany poziom kwalifikacji, sytuacja ekonomiczna organizacji i jej pozycja konkurencyjna, naciski otoczenia społeczno-politycznego, system prawny,

21. J.M. Szaban, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, s. 485.

itp. Zarządzanie ludźmi w organizacji dotyka bezpośrednio wielu kluczowych obszarów jej funkcjonowania i musi być z nimi skorelowane. Dotyczy to zwłaszcza misji, strategii i celów. Dobór i doskonalenie pracowników muszą być do nich dostosowane. Jeszcze ważniejsze jest jednak to, by pracownicy je znali, akceptowali, uznawali za własne i by siła i struktura ich motywacji zapewniały osiągnięcie celów strategicznych. Trudno oczywiście wyobrazić sobie zarządzanie ludźmi w organizacji w oderwaniu od jej sytuacji finansowej. Z jednej strony finanse stanowią ograniczenie, ale z drugiej strony - polityka personalna i sposób kierowania ludźmi warunkują wielkość przychodów i tę zależność trzeba znać i uwzględniać w związku z zarządzaniem zasobami ludzkimi. Każde przedsięwzięcie realizowane w organizacji, a zwłaszcza każda zmiana muszą uzyskać odpowiednie wsparcie czynnika ludzkiego, inaczej pozostaną w sferze abstrakcji. Dlatego funkcja zarządzania personelem musi występować na wszystkich szczeblach, a przede wszystkim na najwyższym szczeblu zarządzania.

Wraz z rosnącą złożonością otoczenia organizacji oraz coraz większym stopniem komplikacji wewnętrznych procesów i struktury, w tym struktury zatrudnienia, zmieniło się również podejście do kwestii doskonalenia zasobów ludzkich. Sam termin „rozwój zasobów ludzkich” ukształtował się w tym samym czasie, co koncepcja zarządzania zasobami ludzkimi, czyli w latach 80. XX wieku. Początkowo było to tłumaczenie piśmiennictwa anglojęzycznego (Human Resources Management), a następnie jako termin przyjęty przez autorów polskich publikacji. Dawniej, tj. od czasów A. Smitha, za niezbędne do prowadzenia działalności gospodarczej uważano następujące rodzaje zasobów:

- zasoby naturalne (bogactwa naturalne oraz ziemia; obecnie także ceniona jest woda i powietrze);
- zasoby kapitałowe (finansowe i rzeczowe);
- zasoby ludzkie (praca).

W dwudziestym stuleciu to zestawienie uzupełniono o:

- efektywną przedsiębiorczość
- dobrą organizację i nowoczesną technologię
- dostęp do informacji i wiedzy
- umiejętnie wykorzystanie czasu²².

22. G. Kącicka, *Ogólne podstawy koncepcji zarządzania zasobami ludzkimi*, „Karpacki Przegląd Naukowy” 2014, Nr 2(10), s. 120.

Tak, jak można mówić o ewolucji od zarządzania personelem do zarządzania zasobami ludzkimi, tak przez analogię można powiedzieć, że w podejściu do doskonalenia zasobów ludzkich nastąpiła ewolucja od wąsko rozumianych szkoleń i treningu do kompleksowego rozwoju zasobów ludzkich²³.

Strategie i instrumenty rozwoju zasobów ludzkich

Wszyscy pracownicy są podmiotem systemu zarządzania kompetencjami. Pod wieloma względami ten podmiot jest na chwilę obecną nie bardzo doceniany, ale najbardziej wiarygodny. Wiedzą, co chcą robić, a czego nie chcą, jakie mają potrzeby szkoleniowe. Znają swoje zalety, słabości i braki w wiedzy, zdolnościach i umiejętnościach. W organizacjach zbiurokratyzowanych nie oczekuje się od pracownika zaangażowania, kreatywności. Ma on przygotować potrzebny na tę chwilę dokument zgodny z założonymi wytycznymi. Nie wykorzystuje się tu umiejętności pracownika, jego kompetencji i ewentualnego zaangażowania. Podmiotowość pracowników w systemie zarządzania kompetencjami wyraża się przejawianiem przez niego inicjatywy co do własnej ścieżki kariery zawodowej i rozwoju zawodowego²⁴.

Sposób inwestowania w rozwój zasobów ludzkich zależy od przyjętej strategii oraz doboru określonych instrumentów. Istnieją cztery charakterystyczne podejścia strategiczne do rozwoju zasobów ludzkich.

Pierwsze podejście zakłada podejmowanie określonych działań dopiero w sytuacji wystąpienia problemów z zapewnieniem przedsiębiorstwu pracowników o określonej wiedzy i umiejętnościach. Są to z reguły działania przypadkowe, podejmowane doraźnie w celu rozwiązania powstałego problemu, stanowiącego barierę w funkcjonowaniu firmy. Niezbędnych pracowników pozyskuje się albo spośród osób już zatrudnionych, albo przyjmuje się nowych pracowników.

Drugie podejście do rozwoju zasobów ludzkich charakteryzuje się prowadzeniem celowej polityki skierowanej na tworzenie w przedsiębiorstwie odpowiedniego zasobu wiedzy i umiejętności przy założeniu, że stanowi on ważny czynnik strategiczny rozwoju całej organizacji. Strategia działania polega w tym przypadku na przyjmowaniu do pracy młodych pracowników dysponujących wysokim potencjałem rozwoju,

23. A. Pochtowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, s. 273.

24. G. Kącicka, W. Włoch, *Warto zarządzać kompetencjami...*, s. 108.

a następnie na prowadzeniu w stosunku do nich celowej polityki w zakresie rozwijania ich potencjału. Przedsięwzięcia rozwojowe są podejmowane w tym wypadku na wszystkich szczeblach w hierarchii organizacji.

Trzecie podejście do rozwoju zasobów ludzkich odznacza się zatrudnieniem wstępnie przygotowanych pracowników o pewnym doświadczeniu zawodowym, a następnie sprawdzaniem ich przydatności na różnych stanowiskach pracy, przy czym podejmuje się selektywnie określone działania skierowane na rozwój pewnych elementów ich potencjału.

Z kolei czwarte podejście do rozwoju zasobów ludzkich nie przewiduje własnej aktywności w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi, natomiast zakłada kupowanie tego potencjału przez pozyskiwanie pracowników z zewnątrz. W przypadku niespełnienia przez nich oczekiwań rezygnuje się z dalszej współpracy.

Wspomniane strategie rozwoju zasobów ludzkich wyznaczają ogólne kierunki działania, w ramach których planuje się i realizuje wiele przedsięwzięć rozwijających poszczególne składniki zasobów ludzkich, stosując odpowiednie instrumenty.

W literaturze fachowej można spotkać różne klasyfikacje możliwych przedsięwzięć (instrumentów) rozwoju zasobów ludzkich, tj. uwzględniając ten dorobek i wychodząc od przyjętej definicji zasobów ludzkich oraz uznając zasoby ludzkie za strategiczny czynnik rozwoju przedsiębiorstwa, tzn. rozpatrując go w kontekście rozwoju całej organizacji, wyróżniamy trzy główne grupy instrumentów w rozwoju zasobów ludzkich, a mianowicie: szkolenia, przemieszania pracowników, strukturyzację pracy²⁵. Do podstawowych narzędzi rozwoju zasobów ludzkich należą bez wątpienia szkolenia, definiowane jako ogół celowych i systematycznych działań występujących w danej organizacji i skierowanych na pogłębianie oraz poszerzanie określonych elementów zasobów ludzkich, a także na wyposażenie ich w nowe elementy, niezbędne z punktu widzenia obecnych i przyszłych potrzeb tej organizacji. Cele szkoleniowe wynikają zarówno z przyjętej strategii rozwoju zasobów ludzkich, jak i ze stwierdzonej rozbieżności (luki) pożądanych i istniejących profili kompetencyjnych poszczególnych pracowników oraz całych zespołów. Dokonujący się przez szkolenie pracowników rozwój zasobów ludzkich następuje bezpośrednio przez uzupełnienie go o określone elementy wiedzy zawodowej o umiejętności praktyczne oraz o charakter postaw. Przekazywanie wiedzy zawodowej może obejmować zarówno treści ogólne, dotyczące np. przedsiębiorstwa,

25. A. Pochtowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, s. 276.

jego otoczenia oraz zarządzania, jak i treści specjalistyczne odnoszące się do sposobów spełnienia określonych funkcji, dotyczące procesów technologicznych i metod wykonywania pracy. Doskonalenie umiejętności może się odnosić np. do kształtowania umiejętności organizowania pracy, komunikowania się, myślenia koncepcyjnego, pracy w grupie oraz do rozwijania umiejętności technicznych dotyczących np. praktycznego stosowania pewnych metod lub narzędzi pracy. Kształtowanie postaw oraz zachowań pracowników może polegać na uczeniu tolerancji wobec osób o odmiennych poglądach, na rozwijaniu u określonych grup pracowniczych potrzeby permanentnego uczenia się, a także na rozwijaniu szacunku wobec kolegów, przełożonych, podwładnych oraz poszanowania rzeczowych i finansowych zasobów przedsiębiorstwa²⁶.

Mierzenie kapitału intelektualnego organizacji

W przypadku firm notowanych na giełdzie, wartość rynkowa jest wartością firmy na rynku papierów wartościowych. Natomiast wartością księgową jest wartość netto majątku przedsiębiorstwa, czyli tym, co pozostaje po potrąceniu zobowiązań. Można ją znaleźć w każdym sprawozdaniu rocznym. Odejmując wartość księgową od wartości rynkowej otrzymuje się – przez zastosowanie tzw. „metody reszty” – wielkość kapitału intelektualnego, w skład którego wchodzi kapitał ludzki²⁷.

Wśród różnych koncepcji mierzenia kapitału ludzkiego organizacji znajdują się propozycje oparcia tego pomiaru na indywidualnym kapitale ludzkim. Wymaga to prowadzenia odpowiedniego rachunku nakładów na pracownika. Podstawowa metoda wykorzystuje koncepcję kosztu historycznego, poniesionego na pozyskanie i doskonalenie pracownika. Proponuje się także metodę opartą na koszcie odtworzenia, czyli wydatkach, które przedsiębiorstwo musiałoby ponieść, aby ocenić obecnie zatrudnionego pracownika. Natomiast wśród finansowo-ekonomicznych modeli pomiaru wyróżnić można modele oparte na teraźniejszej wartości przyszłych wpływów. Zatrudnionym pracownikom proponuje się przypisać określoną wartość ponieważ mają oni możliwość tworzenia przyszłych korzyści przedsiębiorstwa. W przypadku pojedynczego pracownika przyrost wartości ustalany jest na podstawie wkładu wniesionego przez niego do firmy, przy uwzględnieniu spodziewanego rodzaju i czasu świadczeń.

26. A. Pochtowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, s. 278.

27. H. Król, A. Ludwicyński, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, s. 98.

Podsumowanie

Kapitał ludzki jest pojęciem charakteryzującym się wieloznacznością, uzależnioną m.in. od szeroko prowadzonych rozważań. Niektóre z pojęć mówią o życiu ludzkim lub o kapitale ucieleśnionym w człowieku, inne wskazują na rolę ludzi wraz z ich wiedzą, umiejętnościami, zdrowiem jako zasobami kapitału. W wielu publikacjach wskazuje się na ogromny wpływ wielkości i struktury kapitału ludzkiego na rozwój społeczeństw, a nawet ludzkości. W szczególności podkreśla się, że kapitał ludzki: wywiera poważny wpływ na innowacyjność gospodarek i społeczeństw, ich zdolności absorpcyjne w zakresie przyswajania i wdrażania światowych osiągnięć naukowych, technicznych, organizacyjnych, intelektualnych. Wywiera wpływ na przemiany intelektualne i unowocześnienie struktur różnego rodzaju, sprzyja propagowaniu i upowszechnianiu nowoczesnych wzorców konsumpcji i jakości życia, kształtuje nowoczesną infrastrukturę techniczno-organizacyjną, informatyczną i socjalną.

Zarządzanie zasobami ludzkimi ma na celu rozwój potencjału zatrudnionych pracowników. Odbywa się to głównie poprzez szkolenie i doskonalenie pracowników. Szkolenia odnoszą się przede wszystkim do pracowników wykonawczych i technicznych, celem nauczania sposobu wykonywania czynności na danym stanowisku pracy. Natomiast doskonalenie odnosi się do podnoszenia kwalifikacji pracowników w celu zwiększenia ich sprawności działania, która jest bardzo ważna na każdym stanowisku. Z kolei niedoinwestowanie kapitału ludzkiego przyczynia się do powstania luki cywilizacyjnej i edukacyjnej procesów alienacji wytwórców i społeczno-politycznej, grozi stagnacją gospodarczą, przyspiesza szkodliwą dla gospodarki emigrację kapitału ludzkiego.

Streszczenie

Rola szkoleń w rozwoju kapitału ludzkiego

Kapitał ludzki organizacji powstaje dzięki indywidualnemu kapitałowi ludzkiemu pracowników lub kapitałowi ludzkiemu zespołów, z uwzględnieniem efektu synergii. W teorii zarządzania organizacjami oraz w praktyce gospodarczej coraz częściej mamy do czynienia z takimi pojęciami jak kapitał intelektualny, aktywa intelektualne, zasoby intelektualne oraz wartości niewymierne i prawne. Organizacje szkoląc swoich pracowników mają na celu rozwój zasobów ludzkich ich przedsiębiorstwa, aby wysoko wyszkolona, wykształcona czy wykwalifikowana kadra sprostała zaspokojeniu obecnych i przyszłych potrzeb przedsiębiorstwa. Szkolenia odnoszą się przede

wszystkim do pracowników wykonawczych i technicznych celem nauczenia sposobu wykonywania czynności na danym stanowisku pracy. Natomiast doskonalenie odnosi się do podnoszenia kwalifikacji pracowników w celu zwiększenia ich sprawności działania, która jest bardzo ważna na każdym stanowisku.

Słowa kluczowe: zarządzanie, zarządzanie zasobami ludzkimi, kapitał ludzki, wartość firmy, wartości niematerialne i prawne, kapitał intelektualny.

Summary

The role of training in the development of human capital

The human capital of an organization is created thanks to the individual human capital of employees or the human capital of teams, taking into account the synergy effect. In the theory of organization management and in economic practice, we more and more often deal with such concepts as intellectual capital, intellectual assets, intellectual resources as well as intangible and legal values. Qualified staff was able to meet the present and future needs of the company. The trainings relate primarily to employees, executive and technical in order to learn how to perform activities at a given position. On the other hand, improvement refers to raising the qualifications of employees in order to increase their operational efficiency, which is very important in every position.

Keywords: management, human resource management, human capital, goodwill, intangible assets, intellectual capital.

Bibliografia

- Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków 2005.
- Armstrong M., *Zarządzanie ludźmi. Praktyczny przewodnik dla menedżerów liniowych*, Poznań 2007.
- Basak A.M., *Coaching jako metoda podnoszenia kompetencji pracowników*, [w:] J. Kłys, J. Maj (red.), *Problemy, wyzwania i perspektywy zarządzania w XXI wieku*, Warszawa–Krosno 2015.
- Basak A.M., *Nowoczesne techniki zarządzania zasobami ludzkimi*, [w:] J. Kmecová, P. Czarnecki (red.), *Nové pristupy v riadení a vedení lidí 2016*, Karviná–Warszawa 2016.

- Kącicka G., *Ogólne podstawy koncepcji zarządzania zasobami ludzkimi*, „Karpacki Przegląd Naukowy” 2014, Nr 2(10).
- Kącicka G., *Szkolenia BHP narzędziem rozwoju zasobów ludzkich*, „Karpacki Przegląd Naukowy” 2018, Nr 3(27).
- Kącicka G., Włoch W., *Warto zarządzać kompetencjami...?*, „Karpacki Przegląd Naukowy” 2021, Nr 1(35).
- Koźmiński A., Piotrowski W., *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 1995.
- Król H., Ludwicyński A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, Warszawa 2006.
- Kuc B., *Zarządzanie doskonałe*, Warszawa 1998.
- Poczowski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2007.
- Rybak M., *Rozwój potencjału pracy*, Warszawa 1999.
- Szaban J.M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w biznesie i administracji publicznej*, Warszawa 2011.

Wypalenie zawodowe pracowników socjalnych

Wojciech Mucha¹

Wprowadzenie

Zawód pracownika socjalnego wymaga profesjonalizmu w kontakcie z ludźmi, których problemy są często trudne do rozwiązania. Wynika to z bardzo szerokiego katalogu spraw, którymi zajmuje się instytucja pomocy społecznej. Podstawowy katalog tych spraw jest wykazany w art. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021 r. Poz. 2268) z późniejszymi zmianami. Według dr Alicji Strzeleckiej-Lemiech, praca socjalna może być satysfakcjonująca, ale może też być powodem całkowitego emocjonalnego wyczerpania, co może z kolei spowodować wypalenie zawodowe². Należy zwrócić uwagę na fakt, że praca pracownika socjalnego odbywa się obecnie w atmosferze niesprawności systemu pomocy społecznej, która wynika z regulacji prawnych³. Zmiana systemu pomocy społecznej, wymaga również wprowadzenia nowego modelu zawodowego z uwagą na fakt, że pracownik socjalny to zawód, w którym istnieje szereg rozmaitych zadań wykonywanych na wielu poziomach⁴. Zbyt szeroki katalog spraw, jakimi zajmuje się pracownik socjalny oraz duży zakres zadań biurokratycznych, a przy tym bardzo mocno ograniczony czas to czynniki, które powodują przedwczesne wypalenie zawodowe.

Wybrane czynniki determinujące poziom wypalenia zawodowego pracownika socjalnego

Każdy pracownik socjalny powinien posiadać umiejętności, które są niezbędne w wykonywaniu tego zawodu. Do podstawowych kompetencji należą: umiejętność

-
1. Dr Wojciech Mucha, Collegium Witelona Uczelnia Państwowa w Legnicy, pracownik pomocy społecznej na stanowisku starszego specjalisty.
 2. A. Strzelecka-Lemiech., *Zdaniem Psychologa*, „Doradca w Pomocy Społecznej” 2015, nr 22, s. 25–32.
 3. B. Bochnia, *Codzienne praktyki życia rodzinnego, zadomowienie, wykluczenie, bezdomność*, Bydgoszcz 2020, s. 245–255.
 4. A. Fandrejewska-Tomczyk, *Agenda Polska Reformy, Polityka społeczna, wspieramy ludzi nie kryzysy*, Warszawa 2019, s. 22.

słuchania klienta ze zrozumieniem, umiejętność rozmowy nad trudnymi problemami podopiecznych, przeprowadzanie trudnych rozmów w sposób umięjętny, tak aby nie narazić klienta na dodatkowe negatywne emocje. Ponadto oprócz wymienionych umiejętności wymagana jest podstawowa wiedza z zakresu psychologii oraz socjologii⁵. Pracownik socjalny powinien posiadać umiejętności, które są niezbędne w wykonywaniu tego zawodu. Do podstawowych kompetencji należą: umiejętność słuchania klienta ze zrozumieniem, umiejętność rozmowy nad trudnymi problemami podopiecznych, przeprowadzanie trudnych rozmów w sposób umięjętny, tak aby nie narazić klienta na dodatkowe negatywne emocje. Ponadto oprócz wymienionych umiejętności wymagana jest podstawowa wiedza z zakresu psychologii oraz socjologii. Przedstawione umiejętności oraz zakres wiedzy, jaką powinien posiadać pracownik socjalny stanowią wysokie wymagania kwalifikacji zawodowych. Dlaczego zatem istnieje szeroki problem szybkiego wypalenia zawodowego w tym zawodzie? Według Anety Tęcza pracownicy socjalni są obecnie narażeni na szybkie wypalenie zawodowe z uwagi na następujące sytuacje:

- liczne wyzwania życia codziennego oraz ich różnorodność,
- presja społeczna innych instytucji,
- nagrodą dla pracownika jest często poczucie spełnionego obowiązku,
- szeroki zakres obowiązków,
- brak dostatecznej infrastruktury (np. mała ilość wolnych miejsc w Domach Pomocy Społecznej w stosunku do potrzeb),
- duża trudność we współpracy z innymi służbami – przerzucanie odpowiedzialności,
- braki kadrowe wśród pracowników socjalnych,
- praca pod presją oraz w stresie⁶.

A. Tęcza wskazuje na istotny problem, który powoduje dużą trudność w świadczeniu pracy socjalnej i stanowi według niej jedno z istotnych źródeł wypalenia zawodowego, a mianowicie brak możliwości przewidywania ilości pracy socjalnej w określonym przedziale czasowym. Oznacza to, że pracownik socjalny bardzo często w tym samym czasie jest zmuszony dokonywać jednocześnie kilku działań np. dokonać interwencji

5. A. Kanios, *Trudności w pracy zawodowej pracowników socjalnych – wybrane konteksty*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia”, vol. XXX, 2017, nr 3, s. 196–197.

6. Wywiad autoryzowany z A. Tęczą, pracownikiem socjalnym Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Jaworze, 5 styczeń 2022 r.

kryzysowej w środowisku, które wymaga takiego wsparcia, podejmować czynności, które wymagają skierowania osoby do Domu Pomocy Społecznej oraz udzielić pomocy osobie bezdomnej, która akurat się zgłosiła do Ośrodka. Należy zaznaczyć, że żadna z tych czynności nie może być odłożona w czasie i wymaga dodatkowo pracy biurowej. Jednoczesne działanie w kilku obszarach w tym samym czasie stanowi czynnik szybkiego wypalenia zawodowego poprzez stres oraz zmęczenie⁷. Problem łączenia pracy socjalnej oraz pracy biurowej przez pracowników socjalnych również należy do niełatwych zadań, o czym wspomina w swojej książce Marek Rymśza⁸. Oscylowanie pomiędzy pracą terenową a pracą biurową w przypadku profesji pracownika socjalnego nie jest również kwestią prostą i łatwą, zwłaszcza w kontekście realizacji kilku zadań jednocześnie. Należy bowiem zwrócić uwagę na fakt, że w przypadku pracy socjalnej również istnieje dokumentacja biurowa (protokoły z czynności postępowania, protokoły z podjętych czynności służbowych, zawiadomienia innych służb), której nie można wykonać w późniejszym czasie i musi ona zostać wykonana linearnie z czynnościami podjętymi w terenie. Istnieje również inny złożony problem, który również powoduje wypalenie zawodowe pracownika socjalnego. Zbyt niski poziom płac w tej profesji zmusza część pracowników socjalnych do podjęcia kolejnej pracy zawodowej. Pracownicy socjalni, dorabiając pełnią rolę kuratorów osób częściowo ubezwłasnowolnionych, opiekunów prawnych, pracują również w świetlicach socjoterapeutycznych z elementami socjoterapii. Taka sytuacja powoduje dodatkowe obciążenie zawodowe, zmęczenie i przyspiesza wypalenie zawodowe. Problem wynagrodzeń w pomocy społecznej jest wciąż tematem aktualnym. Istnieje szereg artykułów, które podnoszą tę tematykę, wskazując przy tym na trudność tej profesji⁹. Należy zaznaczyć, że niskie zarobki pracowników socjalnych ograniczają możliwości wypoczynku i regeneracji. Do wypalenia zawodowego w profesji pracownika socjalnego przyczynia się również praca z trudnym klientem. Katalog klientów pomocy społecznej to katalog otwarty. Do Ośrodków Pomocy Społecznej zgłaszają się osoby, które mają problemy finansowe, ofiary przemocy oraz osoby które cierpią na różne choroby nerwicowe czy psychiczne. Tak trudni klienci wymagają dużej cierpliwości

7. Tamże.

8. M. Rymśza, *Pracownicy socjalni praca socjalna w Polsce. Między służbą społeczną a urzędem*, Warszawa 2012, s. 11–13.

9. <https://www.prawo.pl/samorzad/ile-zarabia-asystent-rodziny-wynagrodzenia-w-mops,295074.html>, pobrano 10.12.2021 r.

ze strony pracowników socjalnych oraz dużego zaangażowania. W ostatnich pięciu latach dodatkowym obciążeniem jest brak kadry w pomocy społecznej. Pracowników socjalnych jest coraz mniej. Problem tkwi w zarobkach, o których już w niniejszej pracy wspomniano. Inną przyczyną jest trudność w tej profesji oraz wysoki poziom stresu. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zaczyna dopiero dostrzegać problem braku kadr w obszarze pomocy społecznej, jednak nie ma do tej pory wypracowanych propozycji rozwiązań w tym zakresie.

Zapobieganie wypaleniu zawodowemu w zawodzie pracownika socjalnego

Według Katarzyny Znańskiej-Kozłowskiej wypalenie zawodowe to zespół objawów, które powstają w wyniku przeciążenia emocjonalnego i fizycznego. Sytuacja taka jest spowodowana przez stres, który występuje w miejscu pracy. Stres emocjonalny występuje u osób, które w swojej profesji zawodowej są zmuszeni do bezpośrednich kontaktów społecznych z klientami. K. Znańska-Kozłowska wskazuje na fakt, że problem wypalenia zawodowego został pierwszy raz zauważony i opisany przez badaczy w latach siedemdziesiątych w ubiegłym wieku. Bardzo istotną kwestią jest ta, że wówczas problem wypalenia zawodowego zauważono u przedstawicieli tych profesji zawodowych, które były wówczas związane z niesieniem pomocy oraz wsparcia¹⁰. Wskazuje to, iż pracownicy socjalni są szczególnie narażeni na proces wypalenia zawodowego. Przejawia się to poprzez wyczerpanie, brak pewności w kontaktach z klientami pomocy społecznej, prowadzeniem spraw problemowych tychże klientów, brakiem energii oraz poczuciu wyczerpania. W jaki sposób, można zapobiec wypaleniu zawodowemu wśród pracowników socjalnych? Powyższy problem został przeanalizowany na zorganizowanym szkoleniu „Rozwój osobisty – Rozwój zawodowy pracownika socjalnego”, przez Dolnośląski Ośrodek Polityki Społecznej we Wrocławiu w dniach 18–20 kwietnia 2011 r. W ramach projektu systemowego w zakresie podnoszenia kwalifikacji kadr pomocy i integracji społecznej osoby uczestniczące miały możliwość przedstawienia problemu wypalenia zawodowego. Szkoleniowcy przedstawili różne sposoby organizacji pracy w pomocy społecznej i wskazali na

10. K. Znańska-Kozłowska, *Wypalenie zawodowe – pojęcie, przyczyny i objawy*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie” 2013, nr 1, s. 105–113.

możliwość wykorzystania różnych technik relaksacyjnych¹¹. W trakcie szkolenia nie podjęto jednak najistotniejszego problemu, który jest jednym z głównych powodów wypalenia zawodowego. Problem dotyczy pracy socjalnej oraz biurowej wykonywanej jednocześnie ze wszystkimi klientami, którzy się zgłosili do pracownika socjalnego. W tej profesji nie ma możliwości obsłużenia jednego klienta i przejścia do następnego. Istotą problemu jest tu wieloetapowość oraz rozwiązywanie problemów klientów w planowaniu długookresowym. Pracownik socjalny nie ma możliwości skupienia uwagi na jednej rodzinie i poświęcenia jej całego swojego czasu zawodowego, ponieważ przez cały czas jest zmuszony monitorować wszystkie inne pozostałe rodziny. Etapy procesu zarządzania są bardzo wyczerpujące, i to jest główne źródło wypalenia zawodowego wśród pracowników socjalnych. Etapy procesu planowania, które składają się z określenia celu, diagnozy sytuacji, ustalenia czynników osiągnięcia celów oraz opracowania zbioru działań¹² przy większości klientów pomocy społecznej są bardzo wyczerpujące w profesji pracownika socjalnego. Rozwiązanie tego problemu powinno być oparte nie na ilości przydziału rodzin pracownikom socjalnym, ale na skonstruowaniu skali mierzalności pracy socjalnej i na podstawie wyników takiej analizy można dopiero podjąć kwestię ochrony pracowników socjalnych przez przed zbyt wczesnym wypaleniem zawodowym. Kolejna kwestia to problem poborów pracowników socjalnych. Pomimo podniesienia dodatku za pracę w terenie do 400,00 zł brutto zarobki w tej profesji znajdują się na niskim poziomie. Kolejnym elementem powinno być powszechne stosowanie superwizji¹³ w formie indywidualnej oraz grupowej. Niestety to narzędzie do tej pory nie jest stosowane we wszystkich Ośrodkach Pomocy Społecznej. Pracownicy socjalni co dwa lata mają dodatkowe 10 dni urlopu wypoczynkowego. Ten zawód powinien być zaliczony do pracy w trudnych warunkach. Dodatki za taką pracę stanowiłyby wyższą motywację i być może podwyższając budżet domowy pracowników umożliwiłyby przeznaczenie części środków na relaks i tym samym odzyskanie utraconej w tym zawodzie energii. To bardzo istotne, zwłaszcza teraz, kiedy obecnie brakuje kadr w pomocy społecznej. Praca z osobami wykluczonymi społecznie jest bardzo obciążająca. Dlatego oprócz

11. Szkolenie DOPS/DFU-M4/404-9/11, „Rozwój osobisty – Rozwój zawodowy pracownika socjalnego”, Dolnośląski Ośrodek Polityki Społecznej Wrocław, 18–20.04.2011 r. (materiały szkoleniowe).

12. A. Zakrzewska-Bielawska, *Podstawy zarządzania*, Warszawa 2020, s.174.

13. Zob. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 02.12.2016 r. w sprawie superwizji pracy socjalnej.

superwizji należy wprowadzić inne narzędzia ułatwiające pracę pracowników socjalnych w formie np. komórek sztabowych do pomocy w rozwiązywaniu spraw najtrudniejszych. To pomogłoby w wzmocnieniu poczucia bezpieczeństwa w procesie decyzyjnym dotyczącym klientów. Narzędzia, które mogą wesprzeć pracowników socjalnych i zapobiec ich wypaleniu zawodowemu powinny być wypracowywane w oparciu o controlling. To najwłaściwsza metoda. Niestety pomimo powszechności controllingu jako narzędzia kontroli instytucje publiczne nie korzystają z tego narzędzia zbyt często. Należy wskazać, że w obecnym czasie, w którym epidemia SARS COV-2 spowodowała duże trudności w pracy socjalnej polegającej na ograniczeniu bądź całkowitej rezygnacji wykonywania wizyt w środowiskach, a tym samym ograniczyła możliwości monitorowania środowisk. Praca pracowników socjalnych stała się tym samym jeszcze trudniejsza i bardziej stresująca. Brak bezpośredniego kontaktu pracowników socjalnych z klientami pomocy społecznej i zastąpienie tych kontaktów za pośrednictwem technologii IT ogranicza możliwości przeprowadzania wywiadów środowiskowych co w efekcie może przyczynić się do ukrycia występujących problemów i nawarstwienia się ich w późniejszym czasie. Wskazane wyżej uwagi na temat wypalenia zawodowego stanowią refleksję nad wyborem trajektorii rozwiązania tego problemu w obszarze pomocy społecznej. Wyraźnym sygnałem, iż opisywany problem jest istotny stanowi fakt pogłębiających się problemów kadrowych wśród pracowników socjalnych.

Podsumowanie

Przedstawione rozważania dotyczące wypalenia zawodowego pracowników socjalnych miały na celu wskazanie, w jaki sposób dokonać analizy wypalenia zawodowego wśród pracowników socjalnych. Ponadto wskazano na problem mierzalności pracy socjalnej, która jest głównym stresorem w tej profesji. Warunkiem powstrzymania negatywnych skutków wypalenia zawodowego wśród pracowników socjalnych jest szczególnie troska w łagodzeniu stresu powstałego w wyniku pracy socjalnej, wykonanie narzędzia jej pomiaru, następnie kwestia prawidłowego rozdzielenia zadań wedle trudności. Podwyższenie wynagrodzeń do poziomu, w którym pracownicy socjalni nie będą zmuszeni podejmować dodatkowej pracy. Dopiero po tych zabiegach będzie można dokonać analizy dotyczącej prestiżu pracownika socjalnego wśród innych zawodów w obszarze pomocy społecznej tak istotnej w obecnym czasie.

Streszczenie

Wypalenie zawodowe pracowników socjalnych

Przedstawiony artykuł wskazuje na problem wypalenia zawodowego wśród osób, które wykonują zawód pracownika socjalnego. Współczesne szybkie tempo życia, kompresja czasu oraz przestrzeni nie sprzyjają spokojnemu trybowi życia prywatnemu i zawodowemu. Profesja zawodu pracownika socjalnego wymaga w szczególności opanowania w podejmowaniu decyzji, które należy podejmować natychmiast w atmosferze stresu oraz dużych emocji. Istnieje szereg zawodów, które powodują szybkie wypalenie zawodowe. Zawód pracownika socjalnego jest tą wyjątkową profesją, która może spowodować wypalenie zawodowe już po dwóch latach, co stanowi o tym, że jest to wyjątkowa grupa zawodowa.

Słowa kluczowe: wypalenie zawodowe, pracownik socjalny, praca systemowa, stres.

Summary

Professional burnout of social workers

The aim of the article was to show the problem of burnout among social workers, such as social workers. The author of the work pointed out the most important elements that cause burnout too quickly, and then presented various options for mitigating the effects of burnout, which undoubtedly affects social workers too quickly and often causes them to leave social assistance.

Keywords: burnout, social worker, system work, stress.

Bibliografia

- Bochnia B., *Codzienne praktyki życia rodzinnego, zadomowienie, wykluczenie, bezdomność*, Bydgoszcz 2020.
- Fandrejewska-Tomczyk A., *Agenda Polska Reformy, Polityka społeczna, wspierajmy ludzi nie kryzysy*, Warszawa 2019.
- <https://www.prawo.pl/samorzad/ile-zarabia-asystent-rodziny-wynagrodzenia-w-mops,295074.html>, pobrano 10.12.2021 r.
- Kanios A., *Trudności w pracy zawodowej pracowników socjalnych – wybrane konteksty*, „Annales Universitatis Mariae Curie – Skłodowska Lublin – Polonia”, vol. XXX, 2017, nr 3.

- Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 2.12.2016 r. w sprawie superwizji pracy socjalnej.
- Rymśa M., *Pracownicy socjalni praca socjalna w Polsce. Między służbą społeczną a urzędem*, Warszawa 2012.
- Strzelecka-Lemiech A., *Zdaniem Psychologa*, „Doradca w Pomocy Społecznej” 2015, nr 22.
- Szkolenie DOPS/DFU-M4/404-9/11, Rozwój osobisty – Rozwój zawodowy pracownika socjalnego, Dolnośląski Ośrodek Polityki Społecznej, Wrocław 18-20.04.2011r. (materiały szkoleniowe).
- Ustawa z dnia 12.03.2004r, o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021r. poz.2268) z późniejszymi zmianami;
- Wywiad autoryzowany z A. Tęcza, pracownikiem socjalnym Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Jaworze, 05.01.2022 r.
- Zakrzewska-Bielawska A., *Podstawy zarządzania*, Warszawa 2020.
- Znańska-Kozłowska K., *Wypalenie zawodowe – pojęcie, przyczyny i objawy*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie” 2013, nr 1.

Metoda Marii Montessori w przedszkolu, szkole, domu – czy warto?

Jolanta Alagierska¹

Pomóż mi zrobić to samodzielnie
Maria Montessori²

Wstęp

Pedagogika, metoda, system, koncepcja Montessori – pod tymi pojęciami tak naprawdę kryje się niczym niehamowana dziecięca aktywność. Aktywność pełna spontaniczności, pomysłów, kreatywności, alternatywa dla tradycyjnego modelu nauczania. Dr Maria Montessori (1870–1952) twórczyni nowego kierunku, jedna z pierwszych kobiet we Włoszech, które ukończyły studia medyczne. Jej specjalizacją była psychiatria. Na początku swojej kariery zawodowej pracowała z dziećmi przejawiającymi określone niepełnosprawności intelektualne. Jako osoba kreatywna eksperymentowała z materiałem dydaktycznym często własnego autorstwa, dzięki którym podopieczni byli w stanie eksplorować otoczenie za pomocą zmysłów. Działania te przyniosły pozytywne rezultaty. W 1907 r. otworzyła Casa Dei Bambini dla dzieci pochodzących z jednej z najbiedniejszych dzielnic Rzymu – San Lorenzo. Dzieci nabywały pewności siebie, szacunku, odpowiedzialności. Podczas obserwacji Maria Montessori zauważyła, iż dzieci bardzo wcześnie zaczęły interesować się literami, cyframi, przy czym potrafiły utrzymać koncentrację przez dłuższy czas. Była żarliwą obrończynią praw dzieci. Podróżując po całym świecie dzieliła się swoim podejściem do rozwoju dzieci. Trzykrotnie nominowana do Pokojowej Nagrody Nobla³. Pomimo iż Maria Montessori nie była pierwszą osobą, która odkryła zjawisko *polaryzacji uwagi*⁴, „ale to ona jako pierwsza

1. Mgr Jolanta Alagierska, AHE Filia w Sieradzu, wicedyrektor w Przedszkolu nr 1 im. Kubusia Puchatka w Sieradzu.

2. G. Honegger Fresco, *Maria Montessori. Historia naturalna*, Warszawa 2020, s. 275.

3. M. Montessori, *Wykłady londyńskie 1946*, Warszawa 2019, s. 5.

4. Polaryzacja uwagi, określana mianem „fenomenu Montessori”, to zjawisko głębokiego i długotrwałego zainteresowania jednym przedmiotem lub jedną czynnością, składające do wnikliwego ich

rozpoznała głębokie znaczenie tego, co obserwowała”⁵. Mówiła, że: „wartością nie jest samo zajęcie, lecz praca jako środek do budowania wnętrza człowieka”⁶. „Jako pierwsza, już na początku XX wieku, prowadziła badania i obserwacje ukazujące wpływ wzbogaconych kompensacyjnych programów kształcenia, wychowania na rozwój zdolności umysłowych dzieci, zwłaszcza tych, które wywodzą się ze środowisk ubogich i zaniedbanych”⁷. Obecnie system M. Montessori jest jednym z najlepszych przykładów zindywidualizowanego kształcenia dzieci pełnosprawnych oraz dzieci z dysfunkcjami⁸.

W przedszkolu...

Najważniejszym okresem w życiu nie są lata studiowania na wyższej uczelni, ale te najwcześniejsze, czyli okres od narodzenia do sześciu lat.

Jest to czas, kiedy formuje się inteligencja człowieka i nie tylko ona, ale całość jego zdolności psychicznych

Maria Montessori⁹

Maria Montessori wierzyła w potencjał i inteligencję dziecka. Ważną rolę w konstruowaniu inteligencji odgrywają aktywność i wyobraźnia. Dzięki aktywności dzieci budują inteligencję z własnych doświadczeń. Wyobraźnia pozwala zapamiętać obrazy, które zapisują się w umyśle, budować nowe wyobrażenia. Dzięki wyobraźni możemy zobaczyć to czego nie ma¹⁰. Nie od dziś wiadomo, że dziecko ma ogromną potrzebę eksploracji: odkrywanie, ciekawość, chęć poznania i niezależnie z jakiej części geograficznej pochodzi, przechodzi takie same etapy rozwoju i wykazuje takie same potrzeby. Rozwój dziecka dokonuje się dzięki jego aktywności, dlatego też nie ma możliwości przekazywania wiedzy np. w formie wykładów. Dzieci w wieku przedszkolnym po-

poznawania, długotrwałego przy nich pozostawania i wielokrotnego powtarzania wykonywanych czynności. Podczas polaryzacji uwagi dziecko „zatapia się” w swoim zajęciu, zapomina o czasie i otoczeniu, https://przedszkola-montessori.pl/?page_id=335, pobrano 14.02.2022 r.

5. U. Steenberg, *Pedagogika Marii Montessori w przedszkolu*, Kielce 2003, s. 15.

6. B. Stein, *Teoria i praktyka pedagogiki Marii Montessori w szkole podstawowej*, Kielce 2003, s. 71.

7. S. Guz, *Edukacja w systemie Marii Montessori, wybrane obszary kształcenia*, t. 1, Lublin 2016, s. 13.

8. Tamże.

9. <https://www.przedszkolemontessori.info/metoda-montessori>, pobrano 14.02.2022 r.

10. M. Montessori, *Wykłady...*, s. 229.

trzeba eksperymentować, doświadczać na konkretach. Potrzebują praktycznego kontaktu z rzeczywistością, by móc zgłębiać jej tajemnice. Takie działania stymulują je do dalszego działania, dlatego też niezbędna jest metoda wychodząca z potrzeb dziecka. Zetknąwszy się po raz pierwszy z materiałem dydaktycznym, dzieci mogą być oszołomione ich ilością. Dlatego też niezbędny jest porządek, każda rzecz ma swoje, wyznaczone miejsce, każdy element występuje tylko w jednym egzemplarzu¹¹.

Do przedszkola Montessori przyjmowane są dzieci od 2,5 lat. Przedszkole prowadzone metodą Montessori różni się od przedszkola tradycyjnego, prowadzone jest według określonych zasad, min.:

- swobodny rozwój – wspieranie spontaniczności, kreatywności, otwartości dziecka,
- organizacja przestrzeni – przedszkola Montessori charakteryzują się odpowiednio przygotowanym otoczeniem, za które odpowiedzialny jest nauczyciel. Nauczyciel, który tak naprawdę jest jego częścią jako osobowy komponent obok grupy dzieci i rodziców¹². Przedszkole Montessori nie potrzebuje specjalnie zaprojektowanego budynku. Wszelkie działania opierają się na sposobie w jaki dzieci wspólnie z dorosłymi podążają w danym kierunku. Przygotowując otoczenie należy jednak spełnić kilka warunków:
 - dzieci muszą mieć możliwość swobodnego ruchu – pomieszczenia, w których odbywają się wszelkie aktywności wyposażone są w niezbędne minimum. Ponieważ dzieci lubią działać na podłodze, sala w której się znajdują musi to im umożliwiać. W salach jest miejsce na kilka stref, gdzie można oddać się swoim ulubionym aktywnościom, dzięki którym rozwijamy umiejętności z obszarów: pojęć językowych, życia codziennego, pojęć matematycznych, nauki i natury, kultury i sztuki oraz sensoryki (rozwój zmysłów),
 - dzieci muszą mieć łatwy dostęp do wszystkiego – chodzi tu o samodzielność dzieci. Jeżeli dziecko ma ochotę na określoną aktywność musi mieć możliwość bez niczyjej pomocy sięgnąć po dany materiał, przynieść go na miejsce pracy, a następnie odnieść z powrotem. Materiał Montessori jest w taki sposób wyeksponowany by zachęcał dzieci do działania,

11. K. Skjöld Wennerström, M. Bröderman Smeds, *Pedagogika Montessori w przedszkolu i szkole*, Kraków 2007, s. 79.

12. S. Guz, *Przygotowanie do nauki czytania i pisania w systemie Montessori*, [w:] J. Bałachowicz (red.), A. Kowalska (red.), *Wczesna edukacja dziecka. Stan obecny – perspektywy – potrzeby*, Warszawa 2006, s. 26.

- dzieci muszą mieć możliwość orientacji: w sali montessoriańskiej obowiązują pewne zasady. Jedną z nich określa porządek, każdy przedmiot ma swoje miejsce. Przestrzeganie tej zasady umożliwia utrzymanie porządku a jednocześnie uczy dzieci poszanowania otaczających je przedmiotów. Dzieci troszczą się o to, by inni mogli również korzystać z danego materiału w miarę potrzeby. Jeżeli praca z określonym materiałem trwa kilka dni to obok pracy ustawiają tabliczkę z własnym imieniem. Jest to sygnał dla innych dzieci, które to szanują ucząc się jednocześnie, że nie wszystko jest w danym momencie dostępne¹³,
- samodzielność – wykonując bez pomocy praktycznie wszystkie czynności uczą się samodzielności, korzystając z różnych, potrzebnych urządzeń i przedmiotów,
- jest to miejsce, gdzie nauczyciel dziecku niczego nie narzuca, przyjmuje rolę asystenta,
- mając do dyspozycji różne sfery, dziecko wybiera taką aktywność, na jaką w tym momencie ma ochotę,
- materiał montessoriański – w przedszkolu Montessori nie ma tradycyjnych zabawek : samochodzików, lalek, maskotek, w zamian dzieci mają do dyspozycji specjalnie przygotowany materiał rozwojowy oraz przedmioty codziennego użytku,
- zwierzęta w przedszkolu – opiekując się nimi dzieci uczą się odpowiedzialności oraz empatii.
- zajęcia przystosowane do rytmu dziecka – dzieci podejmując różne aktywności np. pisanie, czytanie, liczenie, uprawa ogródka, sami o nich decydują¹⁴,
- Porozumienie bez Przemocy PbP (NVC - Nonviolent Communication).

Prawdziwa współpraca jest możliwa wtedy, gdy wszyscy uczestnicy ufają, że inni z szacunkiem wezmą ich potrzeby i system wartości. U podstaw procesu Nonviolent Communication jest pełne respektowanie innych ludzi, które daje nam szansę na nawiązanie pomiędzy nimi współpracy

Marshall Rosenberg¹⁵

13. U. Steenberg, *Pedagogika...*, s. 40-41.

14. <http://montessori-stargard.pl/pedagogika-montessori/podstawowe-zasady-polityki-montessori/> pobrano 14.02.2022 r.

15. <http://strefapbp.pl/nvc/> pobrano 14.02.2022 r.

W szkole...

Zasadniczym założeniem naukowej teorii pedagogicznej musi być szkoła, która pozwoliłaby na rozwój spontaniczności i własnej aktywności dziecka

Maria Montessori¹⁶

Wszystko to, co dzieci wyniosły z przedszkola daje podstawę do pracy w szkole. Nauczyciel pracujący w szkole powinien mieć wystarczającą wiedzę na temat rozwoju dziecka (faz rozwojowych), z którym pracuje, powinien wiedzieć w jakim momencie rozwoju dane dziecko się znajduje, w jaki sposób rozwija się jego charakter. Ponieważ dziecko przekracza nowy próg a tym samym wchodzi w nowy okres rozwojowy (6–12 lat), szkoła musi odpowiednio przygotować środowisko do jego potrzeb¹⁷. W szkole Montessori nie ma wydzielonych jednostek lekcyjnych. Nie ma krótkich przerw, ponieważ mogą stać się źródłem dekoncentracji uwagi dziecka. Uczniowie regulują sobie czas samodzielnie, według indywidualnych preferencji. Wszystkie aktywności powinny odbywać się w godzinach popołudniowych ze względu na dłuższy czas trwania oraz optymalnego wykorzystania cyklu pracy dziecka. Maria Montessori była przeciwniczką organizacji klas według wieku. Uważała, że należy tworzyć klasy zróżnicowane wiekowo, gdyż tylko taki podział sprzyja kształtowaniu u dzieci odpowiedzialności za innych, młodszych kolegów, wzrasta chęć pomagania innym. Jako przykład stawiała rodzinę, którą tworzą członkowie w różnym wieku, gdzie każdy ma szansę uczyć się od siebie nawzajem. W szkole „dzieci o wolniejszym tempie rozwoju nie muszą czuć się gorsze od swoich rówieśników, ponieważ w grupie znajdują się dzieci na tym samym poziomie”¹⁸. Dzieci, u których poziom zainteresowania jest na wyższym poziomie, mają możliwość pracować ze starszymi kolegami.

Szkoła w znacznym stopniu różni się od przedszkola. Przedszkole to domowa atmosfera, praca na materiale sensorycznym, natomiast szkoła to nowe potrzeby dzieci, to większa ilość materiałów, zmiany w organizacji otoczenia. „W szkole Montessori dzieci nie mają wyznaczonych miejsc do zajęć, istnieje wolność wyboru sposobu, miejsca i czasu pracy oraz wykorzystanych materiałów”¹⁹.

16. M. Montessori, *Odkrycie dziecka*, Łódź 2014, s. 24.

17 K. Skjöld Wennerström, M. Bröderman Smeds, *Pedagogika...*, s. 109.

18. Tamże.

19. Tamże, s. 110.

Każdego dnia podczas aktywności dzieci nauczyciel dokonuje obserwacji ich poczynań. Bez szczególnej kontroli nauczyciel dowiadyuje się co potrafi jego podopieczny. Obserwacje dotyczą zarówno sfery społecznej jak i umiejętności zdobywania wiedzy. Taka obserwacja pomaga nauczycielowi planować zajęcia, opracować harmonogram ewentualnej pomocy, czy prowadzić rozmowę z rodzicami na temat sukcesów i niepowodzeń szkolnych dziecka. Wszystkie działania podejmowane przez szkołę opierają się na szacunku, sprawiedliwości, dokładności, porządku. Dzieci w szkole podstawowej zbierają rozmaite rzeczy, są to nie tylko samochodziki, postacie z bajek, plakaty ale również informacje. Lubią także być przepytywane pod warunkiem, że mogły się do tego przygotować (ustna kontrola)²⁰. W szkole Montessori uczniowie uczą się słuchać innych, spokojnie wykonywać swoje zadania doceniając to, co Romano Madera²¹ nazywa „edukacją do rozróżniania pragnień” – najlepszy paszport do okresu dojrzewania.

To co dzieci zdobyły w Domach Dziecięcych, a mianowicie: przygotowanie sensoryczne, szacunek dla innych, niezależność, jest niezastąpionym fundamentem szkoły podstawowej Montessori²².

Nauczyciel...

Nauczyciele nie mogą przypominać marionetek.

Muszą być serdeczni, troskliwi i wyrozumiali

Maria Montessori²³

Nauczyciel stanowi łącznik pomiędzy dziećmi a wykorzystywanym materiałem. Ponieważ dzieci w wieku szkolnym mają potężny potencjał intelektualny zadaniem nauczycieli jest rozbudzanie ich zainteresowań w różnych obszarach. Nauczyciel musi mieć na uwadze dążenie dzieci do zdobywania coraz to nowej wiedzy, chęć poznania,

20. B. Stein, *Teoria...*, s. 144–147.

21. Filozof, prof. zwyczajny, członek stowarzyszeń psychologii analitycznej, jeden z założycieli Wyższej Szkoły Praktyk Filozoficznych „Philo”, <https://www.istitutoirpa.it/component/k2/itemlist/user/308-romanomadera.html>, pobrano 14.02.2022 r.

22. G. Honegger Fresco, *Maria Montessori...*, s. 290.

23. M. Montessori, *Wykłady...*, s. 164.

wrodzonej ciekawości świata, dlatego musi być tak przygotowany, by znał odpowiedzi na zadawane pytania. Nauczyciel montessoriański musi zdać sobie sprawę, że w aktywność dzieci należy tylko do nich, dlatego nie ingeruje w działania dzieci. Nawet podczas powstałych konfliktów daje dzieciom możliwość ich rozwiązania. Stojąc z boku nie oznacza, że nauczyciel jest całkowicie bierny i nie zwraca uwagi na sytuacje konfliktowe – daje dzieciom szansę na samodzielność, mimo to dzieci wiedzą, że zawsze mogą na niego liczyć. Oprócz codziennych kontaktów i przekazywania wiedzy powinnością nauczyciela jest planowanie oraz odpowiednia organizacja nauczania, wybór sposobów adekwatnych do sytuacji, bez ograniczania wolności. Dzieci wiedzą na jakim poziomie jest ich wiedza, zaznaczają w planie (teczki) omówiony materiał. Jest to swoista samokontrola. Nauczyciel przeglądając co jakiś czas teczki ma informacje na temat indywidualnego poziomu a tym samym indywidualnego rozwoju dziecka. Nauczyciel montessoriański przedszkolny nie poddaje krytyce i nie poprawia dzieci, natomiast w szkole już tak, jeżeli zaistnieje taka potrzeba, by dziecko mogło kontynuować rozpoczętą aktywność. Na nauczycielach ciąży odpowiedzialność, by uczniowie osiągnęli odpowiedni poziom jaki wytycza Ministerstwo Edukacji i Nauki, zdanie do następnej klasy. Jeżeli jednak z jakiegoś powodu dziecko nie będzie kontynuować edukacji w systemie Montessori, nauczyciel jest zobowiązany przygotować ucznia do nauki w sposób tradycyjny. Maria Montessori nazywała to „kolektywnym treningiem”. Dzieci siedząc w ławkach, pracują z podręcznikiem i słuchają przekazu nauczyciela, co ma je przygotować do dalszej nauki na poziomie studiów wyższych²⁴.

W metodzie Montessori materiał rozwojowy jest pomocą dla dziecka, które z niego korzysta wedle swojego uznania i potrzeb. Nie są to środki dydaktyczne służące nauczycielowi, ponieważ dziecko jest tu aktywnym podmiotem. Nauczyciel powinien cechować się rozwagą, cierpliwością, miłością i działać wielowymiarowo. Pełnić rolę trenera, mentora, wyjaśniającego arkana edukacji w sposób przystępny dzieciom. Wykonując swój zawód nauczyciel powinien znać swoją pracę, cele jakie ma osiągnąć, wykorzystując materiał rozwojowy w umiejętny sposób by nie hamować i nie zniechęcać swoich uczniów. Nauczyciel jest strażnikiem spokoju, skupienia, koncentracji dziecka²⁵. Zadaniem nauczyciela oprócz przygotowania otoczenia jest tworzenie odpowiedniej atmosfery sprzyjającej nauce. Jak mówiła Maria Montessori nauczyciel

24. K. Skjöld Wennerström, M. Bröderman Smerds, *Pedagogika...*, s. 112.

25. M. Montessori, *Odkrycie...*, s. 132–135.

powinien „wzbudzać swoim zachowaniem i działaniem zaciekawienie i zachwyty, ujmować swoją radością, zarażać je swoją energią i pomysłami do włączenia się w to, co robi”²⁶.

W domu....

*Edukacja nie może być skuteczna
jeśli nie pomaga dziecku otworzyć się na życie*
Maria Montessori²⁷

Rodzice mają możliwość wyboru placówki edukacyjnej. Coraz częściej posyłają dzieci do szkół, przedszkoli, w których nauka odbywa się zgodnie z założeniami metody Marii Montessori. Nie tylko w wybranych placówkach dzieci mogą korzystać z dobrodziejstw metody. Dom to również dobre miejsce na zabawę i edukację. Nie musimy zaopatrywać się w montessoriański materiał rozwojowy. Rozejrzyjmy się wokół, na pewno znajdziemy różne przedmioty (koraliki, klamerki, poduszcзки, sznurki, kubki itp.), dzięki którym zorganizujemy przestrzeń Montessori a nasze dzieci będą się świetnie bawić. Organizując otoczenie musimy trzymać się określonych zasad – wszystko w zasięgu ręki dziecka, a nade wszystko bezpiecznie. Bardzo ważne jest określenie przestrzeni, miejsca pracy i zabawy. W pedagogice Montessori tą przestrzenią jest dywanik, dzięki któremu każde dziecko ma swoje miejsce i nie zakłóca zabawy innym. W domu może to być ręcznik czy kawałek podłogi wydzielony np. klocekami. Ważnym elementem zarówno w przedszkolu, szkole, w domu jest atmosfera, która sprzyja doskonałej zabawie i przyswajaniu wiedzy. Szacunek do otoczenia i kolegów to również nieodłączny element metody.

26. S. Guz, *Edukacja...*, s. 44.

27. D. Gilles Cotte, *Metoda Montessori w domu*, Warszawa 2017, s. 10.

Podsumowanie

Nie ma w intelekcie nic, co wcześniej nie zaistniało w zmysłach

Maria Montessori²⁸

W Polsce notuje się duże zainteresowanie wykorzystaniem nowatorskich, alternatywnych metod pedagogicznych. Wiele z nich wprowadza się jako innowacje. Pedagogika Marii Montessori jest tą znaną i cenioną metodą, po którą sięgają nie tylko nauczyciele ale i rodzice. Kluczem metody Marii Montessori jest nauka poprzez zmysły. Dzięki nim dzieci stają się odkrywcami świata, powoli, krok po kroku, według własnych potrzeb. Jeżeli rozwój dziecka będzie wspierany w odpowiednim momencie oraz odpowiednimi środkami, dzieci w pełni rozwiną skrzydła, będą szczęśliwe. Dzięki poczynionym obserwacjom²⁹ Maria Montessori opracowała szereg pomocy sensorycznych, niezastąpionych w procesie rozwoju i doskonaleniu zmysłów. Są one kluczowym elementem w rozwoju każdego dziecka. W czasie, w którym króluje smartfon, tablet, smartwatch niestety coraz więcej dzieci wykorzystuje w najlepszym wypadku zmysł wzroku i słuchu. Dotykaniem palcem ekranu nie ma nic wspólnego z odczuwaniem. Dziecko nie poczuje smaku, wężu, faktury materiału, przyjmuje jedną pozycję. Dzieci przejawiają wrodzoną potrzebę ruchu, niestety podczas niekontrolowanego korzystania z dóbr techniki nie mają tej możliwości. Dajmy dzieciom szansę zaspokoić potrzeby. Dajmy szansę korzystać z metody Marii Montessori. Pomimo przewagi zalet metoda Marii Montessori ma tyle samo zwolenników co przeciwników. Idea Montessori wzbudzała i nadal wzbudza wiele kontrowersji jeżeli chodzi o podejście do wychowania małego dziecka. „Wolność czy jej brak, kara i nagroda – uzależnienie czy podstawa wychowania, zabawa czy praca, indywidualizacja, czyli brak rozwoju społecznego, to tylko niektóre dylematy poruszane przez pedagogów”³⁰. Pedagogika Marii Montessori bierze pod uwagę przede wszystkim poziom rozwoju dziecka, a nie jego wiek. Każde dziecko rozwija się według własnego rytmu, dlatego wszelkie dzia-

28. https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=418931295124671&tid=206709066346896&_rd_rdr, pobrano 17.02.2022 r.

29. Maria Montessori obserwowała dzieci w różnym wieku.

30. B. Surma, *Pedagogika Montessori – podstawy teoretyczne i twórcze inspiracje w praktyce*, Łódź 2008, s. 79.

łania trzeba dostosować do jego indywidualnych potrzeb³¹. Czy w taki razie system Montessori to metoda, która odpowiada dziecku? Czy warto korzystać z dobrodziejstw metody? Każdy musi sam odpowiedzieć na te pytania.

Streszczenie

Metoda Marii Montessori w przedszkolu, szkole, w domu... czy warto?

Metoda Marii Montessori wzbudza zainteresowanie wielu osób: nauczycieli, wychowawców, rodziców. W artykule opisano wykorzystanie metody w przedszkolu, szkole i domu. Przedstawiono postać wperającego nauczyciela stojącego dyskretnie obok dziecka oraz jego rolę w procesie edukacji. Zwrócono uwagę na potrzeby dziecka, materiał rozwojowy wykorzystywany podczas zajęć. Omówiono nieodłączny element metody Montessori a mianowicie odpowiednio zorganizowane otoczenie.

Słowa kluczowe: metoda, dziecko, otoczenie, Maria Montessori.

Summary

The Montessori Method at kindergarten, school, and at home – is it worth the effort?

The Montessori Method draws the attention of many people; teachers, form teachers, and parents. The article describes the way the method is to be used in kindergartens, schools, and at home. The figure of the supporting teacher, standing unobtrusively next to the child, has been shown together with one's role in the process of education. The main focus of the article is child's needs seen as the evolutionary material during the classes. The intrinsic element of The Montessori Method has been analyzed: the Prepared Environment.

Keywords: method, child, environment, The Montessori Method.

31. K. Skjöld Wennerström, M. Bröderman Smerds, *Pedagogika...*, s. 10.

Bibliografia

- Gilles Cotte D., *Metoda Montessori w domu*, Warszawa 2017.
- Guz S., *Edukacja w systemie Marii Montessori. Wybrane obszary kształcenia*, t. 1, Lublin 2016.
- Guz S., *Przygotowanie do nauki czytania i pisania w systemie Montessori*, [w:] J. Bałachowicz (red.), A. Kowalska (red.), *Wczesna edukacja dziecka. Stan obecny-perspektywy-potrzeby*, Warszawa 2006.
- Honegger Fresco G., *Maria Montessori. Historia naturalna*, Warszawa 2020.
- Montessori M., *Odkrycie dziecka*, Łódź 2014.
- Montessori M., *Wykłady londyńskie 1946*, Warszawa 2019.
- Skjöld Wennerström K., Bröderman Smeds M., *Pedagogika Montessori w przedszkolu i szkole*, Kraków 2007.
- Steenberg U., *Pedagogika Marii Montessori w przedszkolu*, Kielce 2003.
- Stein B., *Teoria i praktyka pedagogiki Marii Montessori w szkole podstawowej*, Kielce 2003.
- Surma B., *Pedagogika Montessori – podstawy teoretyczne i twórcze inspiracje w praktyce*, Łódź 2008.
- https://przedszkola-montessori.pl/?page_id=335, pobrano 14.02.2022 r.
- <https://www.przedszkolemontessori.info/metoda-montessori>, pobrano 14.02.2022 r.
- <http://montessori-stargard.pl/pedagogika-montessori/podstawowe-zasady-polityki-montessori/>
- <http://strefapbp.pl/nvc/> pobrano 14.02.2022 r.
- <https://www.istitutoirpa.it/component/k2/itemlist/user/308-romanomadera.html>, pobrano 14.02.2022 r.
- https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=418931295124671&id=206709066346896&_rdr, pobrano 17.02.2022 r.

RECENZJE

Recenzja książki: Jenifer Fox, *Odkryj silne strony Twojego dziecka*, LAURUM, Warszawa 2017, ss. 418

*Jolanta Alagierska*¹

Każdy z nas ma swoje mocne strony, dotyczy to zarówno dorosłych jak i dzieci, u których dokonuje się kształtowanie osobowości, jednak nie każdy potrafi je wymienić. Z czego to wynika? – czy nie potrafimy dostrzec w sobie atutów?, nie jesteśmy nauczeni mówienia o nich?, słyszeliśmy: „nie chwal się”, „chwalenie jest źle odbierane”. Jeżeli nie potrafimy dostrzec mocnych stron u siebie, to w jaki sposób dostrzeżemy je u dziecka? Jak je odnaleźć? Pomoże nam w tym książka napisana przez Jenifer Fox *Odkryj silne strony Twojego dziecka*. Co wiemy o Autorce? – Jenifer Fox pracowała w szkołach z internatem (szkoły koedukacyjne oraz szkoły przeznaczone dla uczniów jednej płci). Na zmianę pełni rolę nauczyciela i dyrektorki szkoły. Posiada dyplom licencjacki z komunikacji uzyskany na University of Wisconsin-Madison oraz dyplomy magistra z Middlebury College i Szkoły Administracji przy Harvard University². Recenzowana pozycja to iście swoisty przewodnik do odkrywania u dzieci umiejętności, predyspozycji w różnych obszarach aktywności, m.in. zadań wymagających pełnego zaangażowania, czynności, które wykonujemy z innymi, dzięki czemu czujemy się dowartościowani, nauki czyli indywidualnego sposobu zbierania, kodowania i przetwarzania zdobytej wiedzy. Jeżeli mamy świadomość jak z nich korzystać, jesteśmy w stanie podejmować nowe wyzwania. Książka składa się z trzech części. W pierwszej Autorka zapoznaje nas z pojęciem słabości oraz sposobami by do niej nie dopuścić. W drugiej opisuje silne strony, wskazuje co robić by je wzmacniać. W trzeciej części zamieściła przykłady ćwiczeń, dzięki którym wspólnie z dziećmi możemy poznać swoje mocne strony. Załącznik stanowi tzw. Inwentarz Silnych Stron (kwestionariusz) oraz zarys Programu Afiliacyjnego (rozwijanie predyspozycji, planowanie przyszłości). Czytając tę pozycję, możemy śledzić ciekawe opowieści, którymi Autorka dzieli się z czytelnikiem opisując szereg przeżytych sytuacji, nie tylko zawodowych ale również osobistych, z własnego dzieciństwa. Jest to zbiór historii zaczerpniętych z wielu prowadzonych przez Autorkę rozmów. Jenifer

1. Mgr Jolanta Alagierska, AHE Filia w Sieradzu, wicedyrektor w Przedszkolu nr 1 im. Kubusia Puchatka w Sieradzu.

2. J. Fox, *Odkryj silne strony Twojego dziecka*, Warszawa 2012.

Fox podsuwa nam nie tylko sposoby szukania, odkrywania mocnych stron dziecka ale również w jaki sposób wzmacniać te, które już dziecko posiada. Odwołuje się do taksonomii Blooma³ oraz do inteligencji wielorakich Gardnera⁴. Od najmłodszych lat dziecko cechują określone predyspozycje. Niektóre z nich widać na pierwszy rzut oka, inne zaś wymagają pielęgnowania w czasie, by w końcu natrafić na aktywność, dzięki której będzie mogło się rozwijać i realizować. Dużą rolę w odnajdywaniu tych predyspozycji odgrywają nauczyciele, wychowawcy a przede wszystkim rodzice. Jak pisze Autorka „w rozwijaniu silnych stron u młodych ludzi nie chodzi tylko o poprawienie samopoczucia. Nie chodzi o zwykle pochwały ani dowartościowywanie. Rzecz w tym, aby ożywić wewnętrzny potencjał dziecka i umożliwić mu spełnienie oraz sukcesy zarówno w życiu, jak i w szkole”⁵. Do mocnych stron według Autorki można dotrzeć poprzez kilka czynników. Jednym z nich jest wyobraźnia-kreatywna wyobraźnia. Silne strony to nie to samo co talent czy określone umiejętności, jest to „coś” bardzo osobistego. Jeżeli to „coś” jest naszym mocnym atutem, to wykonywanie danej czynności daje nam satysfakcję, poczucie sprawczości i siły. Nie próbujemy narzucać dzieciom swoich „niespełnionych” pragnień. Rozmawiamy z nimi o tym co im się podoba a jakiej aktywności nie lubią, o czym marzą, co chciałyby robić w przyszłości. Książka podsuwa czytelnikom ciekawe rozwiązania, podpowiada co robić by w najmłodszych rozniecić ciekawość poznawania świata, doskonalić umiejętności, budować wiarę we własne możliwości, jak postępować by stymulować dzieci w każdym wieku do odkrywania i rozwoju.

Warto skorzystać z „porad” zawartych w tej pozycji, może odkryjemy mocne strony również u siebie, bowiem:

Nikt nie jest w stanie robić wszystkiego.

Dlatego też każdy powinien robić rzeczy, w których jest najlepszy⁶.

-
3. Benjamin Bloom, amerykański psycholog i pedagog opublikował Taksonomy of Educational Objectives, opracował taksonomię w formie drabinki, która obrazuje drogę ucznia do zrozumienia, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Bloom-Samuel-Benjamin;3878449.html>, pobrano 24.03.2022 r.
 4. Howard Gardner, profesor neurologii na Harvard University, słynie z teorii inteligencji wielorakich, <https://www.howardgardner.com/>, pobrano 24.03.2022 r.
 5. J. Fox, *Odkryj...*, s. 23.
 6. https://psoni.org.pl/wp-content/uploads/2015/09/PSOUU_Bilans-pojedyncze.pdf, pobrano 24.03.2022 r.

Recenzja książki: Maria Łukawska, *Program działań alternatywnych dla młodzieży „Każdy ma jakieś zdolności”*, POLIANNA, Krasnystaw 2021, ss. 169

Alina Maria Basak¹

Prezentowana monografia idealnie wpisuje się w dzisiejsze czasy. W dobie nauczania zdalnego i braku kontaktów bezpośrednich nauczycieli i młodych ludzi, jeszcze trudniej niż zwykle odkrywać zainteresowania dzieci i młodzieży i być ich przewodnikiem na drodze zdobywania wiedzy i kształtowania umiejętności. W warunkach powszechnej izolacji, apatii i spędzania coraz większej ilości czasu w kontakcie z komputerem, szczególnie trudno nauczyć młodych ludzi innych, alternatywnych sposobów spędzania czasu wolnego. Bariera, którą jest kontakt zdalny, jest bardzo trudna do pokonania. Dlatego monografia zatytułowana: *Program działań alternatywnych dla młodzieży „Każdy ma jakieś zdolności”*, przygotowana przez dr Marię Łukawską, jest wspaniałym narzędziem, gotowym do wykorzystania w pracy z młodymi ludźmi.

Czas dorastania to czas, w którym młodzi ludzie odkrywają nie tylko nowe zasoby wiedzy i umiejętności, ale też kształtują swoje postawy wobec innych i w stosunku do środowiska. To czas, w którym młodzi ludzie odkrywają też siebie. Jednak, aby było to możliwe, muszą być poddawani różnym bodźcom, muszą znaleźć się w różnych sytuacjach, co pozwoli im na konkretne działanie i doświadczanie różnych stanów i czynności. To z kolei może obudzić drzemiące w nich talenty i pozwolić im wybrać drogę, dzięki której te talenty będą rozwijać.

Recenzowana monografia prezentuje Program działań alternatywnych dla młodzieży „Każdy ma jakieś zdolności” jako całościowy układ, począwszy od teorii, a na praktycznych zajęciach kończąc. Rozdział pierwszy (ss. 23–60) wprowadza Czytelnika w tematykę programu, przedstawiając przyczyny zjawiska, wyjaśnienia pojęć oraz zalecenia konieczne do realizacji programu. Pozwala zrozumieć istotę problemu i wskazuje na konieczność realizowania zajęć alternatywnych dla młodzieży. Z kolei część druga publikacji (ss. 61–122) opisuje cele i zadania programu, prezentuje strukturę i jego zawartość oraz określa sposoby realizacji programu. Kolejnym elementem i zarazem wartością dodaną monografii, są scenariusze zajęć. Czterdzieści jeden

1. Dr inż. Alina Maria Basak, Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu.

spotkań, w tym zajęcia wprowadzające i podsumowujące. Ponadto podział zajęć na cykle tematyczne: literackie, plastyczne, muzyczne, sportowe, inżynieryjne, intelektualne, kulinarne, krawieckie, teatralne. Różnorodność tematyczna zajęć pozwala młodym ludziom odkryć swoje zainteresowania i doświadczyć wielu, często nowych dla nich sytuacji. Zajęcia są bardzo ciekawie zaplanowane, prowadzone w formie zabawy, będą więc interesujące dla młodzieży. Równocześnie stanowią swoistą całość i odwołują się do wielokierunkowego rozwoju twórczości. Przedstawione ćwiczenia pokazują, jak rozbudzić myślenie i wyobraźnię młodych ludzi, wskazać im kierunki zainteresowań i ciekawe sposoby spędzania czasu wolnego. Rozwijają samodzielność i pomysłowość młodych ludzi, kształtują umiejętność rozwiązywania problemów i nawiązywania przyjaznych stosunków interpersonalnych. Autorka sugeruje również sposób zaplanowania realizacji programu, podając przykładową matrycę działań. Program ten przewidziany jest jako propozycja zajęć dodatkowych dla młodzieży, realizowanych poza obowiązkowymi zajęciami. Warty podkreślenia jest jednak fakt, że każdy scenariusz może być wykorzystany również indywidualnie przez nauczycieli różnych przedmiotów, zarówno ogólnych, jak i zawodowych, podczas realizacji zajęć tematycznych.

Program działań alternatywnych dla młodzieży „Każdy ma jakieś zdolności” autorstwa Marii Łukawskiej jest programem profilaktycznym, skierowanym do młodzieży. Ma na celu rozwijanie ich zdolności i zainteresowań. Przedstawione treści i ćwiczenia mają charakter praktyczny, mogą więc być wykorzystane w pracy nauczycieli, wychowawców i pedagogów, zarówno w szkole, jak i w internacie czy bursie. Stanowią też doskonałą pomoc do pracy z dziećmi w czasie zorganizowanego wypoczynku letniego czy zimowego, jako uzupełnienie innych form aktywności skierowanych do młodych ludzi (na przykład podczas biwaku harcerskiego). Zaprezentowane scenariusze mogą też być inspiracją dla studentów pedagogiki i dla rodziców, którzy poszukują sposobów na zaangażowanie młodych ludzi do alternatywnych działań, ograniczających udział mediów w ich życiu, a równocześnie kształtujących wyobraźnię, kreatywność i rozwijających talenty młodzieży.

Uważam, że przedmiotowa monografia stanowi cenny wkład w dorobek polskiej pedagogiki oraz bogate źródło wiedzy dla Czytelników.

KARPACKI PRZEGLĄD NAUKOWY

WSKAZÓWKI DLA AUTORÓW ARTYKUŁÓW PROPONOWANYCH DO PUBLIKACJI

WYMOGI REDAKCYJNE

Warunkiem zakwalifikowania artykułu do druku jest uzyskanie pozytywnej recenzji oraz spełnienie poniższych wymogów redakcyjnych:

- objętość artykułu problemowego nie powinna przekraczać 40 tysięcy znaków ze spacjami, zaś informacje o konferencjach i recenzje książek do 3 stron;
- format Word doc, czcionka 12 Times New Roman, odstęp 1,5 wiersza, tekst wyjustowany, marginesy 2,5 cm;
- układ pracy powinien być następujący: imię i nazwisko autora, tytuł pracy, wprowadzenie, treść główna podzielona na części z nagłówkami, streszczenia i słowa kluczowe w języku polskim i angielskim (wraz z przetłumaczonym tytułem), wykaz literatury zatytułowany bibliografia i wykaz aktów prawnych (jeśli były w pracy wykorzystane);
- dopuszcza się prace w języku obcym, szczególnie z obszaru Euroregionu Karpackiego, wówczas wymagane jest dodatkowo streszczenie w języku polskim.
- przypisy według standardu europejskiego (na dole każdej strony) według wzoru:

• Czasopisma i pozycje zwarte:

1. K. Olechnicki, P. Załęcki, *Słownik socjologiczny*, Toruń 1999, s. 23.
2. L. Pytka, *Resocjalizacja – anachronizm, utopia czy nowe wyzwanie socjopedagogiczne?*, [w:] B. Urban (red.), *Dewiacje wśród młodzieży*, Kraków 2001, s. 34.
3. W. Sikorski, *Psychoterapia jako czynnik wspomagający w praktyce wychowawczej*, „Opieka – Wychowanie – Terapia” 1995, nr 3, s. 21-22.

- w tekście przy autorach podajemy inicjały imienia i nazwisko konsekwentnie za każdym razem;
- przy powtórnych cytowaniach stosujemy: K. Olechnicki, P. Załęcki, *Słownik...*, s. 23;

- bibliografia powinna być przygotowana w układzie alfabetycznym bez podziału na rodzaje publikacji;
- bibliografia powinna obejmować wyłącznie pozycje cytowane w artykule.

• Akty prawne

- w tekście: Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi;
- w przypisie i w wykazie tak samo: Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. nr 153, poz. 1270 z późniejszymi zmianami;
- jeśli tekst jednolity: Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jednolity Dz. U. z 2008 r. nr 153, poz. 1270 z późniejszymi zmianami;
- jeśli ustawa wielokrotnie cytowana to: Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. nr 153, poz. 1270 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: p.p.s.a.

Wykaz aktów prawnych ułożony według hierarchii ważności: najpierw ustawy, następnie rozporządzenia i chronologicznie od najmłodszej.

Strony WEB – muszą być dołączone do wersji elektronicznej pracy, jako kompletne strony sieci WEB, według wzoru:

J. Kowalski, *Nafta Polska chce przygotować rekomendację co do prywatyzacji PKN Orlen do czerwca*, <http://www.rzeczpospolita.pl/ekonomia/index.html?of=4&a1>, pobrano 20.12.2004 r.

Do artykułu należy dołączyć informację o autorze: imię i nazwisko, tytuł naukowy, miejsce pracy, stanowisko, adres do korespondencji, telefon, e-mail.

Autorzy tekstów proszeni są o przysyłanie prac podpisanych własnym nazwiskiem, opatrzonych wyraźną prośbą o wykorzystanie materiału na łamach czasopisma.

Redakcja nie płaci honorariów.

Teksty nie zamawiane nie są zwracane.

Redakcja zastrzega sobie prawo do dokonywania skrótów i zmiany tytułu artykułu, bez porozumienia z Autorem.

Wszyscy Autorzy otrzymują egzemplarz autorski czasopisma.

Teksty artykułów należy przysyłać na adres: **ktnio.kpn@gmail.com**