



PRACE NAUKOWE

Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości
z siedzibą w Wałbrzychu

T.38

Samorząd terytorialny i rozwój lokalny

Praca zbiorowa pod redakcją
Piotra Laskowskiego

ISSN 2450-3878
ISBN 978-83-60904-45-9

T. 38
(2) 2016

PRACE NAUKOWE

Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości
z siedzibą w Wałbrzychu

Samorząd terytorialny i rozwój lokalny

Pod redakcją
Piotra Laskowskiego

Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości
z siedzibą w Wałbrzychu

PRACA ZBIOROWA POD REDAKCJĄ
dr Piotra Laskowskiego

RECENZENT NAUKOWY
dr Alina Kulczyk-Dynowska

RADA PROGRAMOWA

Przewodniczący Rady Programowej – prof. dr hab. inż. Franciszek Mroczo
Wiceprzewodniczący Rady Programowej – dr Krystyna Szlachta
Członkowie:

- prof. dr hab. inż. Lucjan Kowalczyk
- prof. zw. dr hab. Kazimierz Bobowski
- prof. dr hab. n. med. Jāroslav Opavský
- prof. dr hab. Jana Škrabānkova
- prof. dr hab. Miroslaw Gejdoš

Redaktor Naczelny: prof. dr hab. inż. Franciszek Mroczo
Zastępca Redaktora Naczelnego: dr Beata Owczarczyk
Sekretarz Redakcji: mgr Michał Lesman

Redaktorzy tematyczni:

dr Piotr Laskowski: ekonomia, administracja
dr Bogusław Bałuka: ratownictwo medyczne, nauka o zdrowiu
dr Zbigniew Baran – pedagogika
dr Agnieszka Tabor-Smardzewska – zarządzanie
Redaktor statystyczny – Teresa Kwiatkowska
Redaktor językowy – doc. dr ing. Olga Hasprovà
Redaktor techniczny projekt okładki – Władysław Ramotowski

ADRES REDAKCJI:

Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości z siedzibą w Wałbrzychu
58-309 Wałbrzych, ul. Wrocławska 10
www.pracenaukowe.wwszip.pl
e-mail: kustosz@wwszip.pl

ISSN 2450-3878
ISBN 978-83-60904-45-9

© Copyright by Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości z siedzibą w Wałbrzychu 2016
Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości lub fragmentów bez zgody wydawcy jest zabronione.
Redakcja deklaruje wersję papierową czasopisma jako podstawową

Printed in Poland

SPIS TREŚCI

Piotr Laskowski	
Wstęp	5
Małgorzata Asejczyk-Woroniecka	
Przestrzeganie wartości etycznych realizacją założeń kontroli zarządczej na przykładzie administracji samorządowej	7
Agata Buczak	
Profile działalności wałbrzyskich przedsiębiorców w 2015 roku – analiza wybranych danych statystycznych	25
Anna Czapska, Justyna Adamczuk	
Znaczenie pracownika w kreowaniu wizerunku urzędu na przykładzie gmin Aglomeracji Wałbrzyskiej	43
Bogusława Czupryn	
Rewitalizacja przyszłością Wałbrzycha	55
Łukasz Dubiński	
Kontrakt terytorialny – instrument prawny dedykowany rozwojowi regionalnemu (analiza administracyjnoprawna)	75
Kamil Glinka	
Zasady polityki miejskiej w strategiach rozwoju największych miast Dolnego Śląska	89
Beata Laskowska, Danuta Trojan	
Od ISO 9001 do zintegrowanego systemu zarządzania, na przykładzie Starostwa Powiatowego w Kłodzku i Urzędu Miasta w Jedlinie-Zdroju	103
Dariusz Pawliszczy	
Ewolucja i rola samorządu terytorialnego w Polsce	117
Beata Rosicka	
Instrumenty polityki turystycznej aglomeracji wałbrzyskiej	129
Katarzyna Pieczarka, Aneta Sempia	
Wybrane aspekty funkcjonowania e-administracji w Powiecie Jeleniogórskim – próba oceny	141
Agnieszka Taurogińska, Danuta Trojan	
Kształtowanie kompetencji menedżersko-przywódczych w Wyższej Szkole Oficerskiej Wojsk Lądowych imienia generała Tadeusza Kościuszki na kierunku Zarządzanie a apetyt na ryzyko jego absolwentów	155
Łukasz Żabski	
Nadzór urzędniczy a efektywność nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi	171

Wstęp

Publikacja **SAMORZĄD TERYTORIALNY I ROZWÓJ LOKALNY** została wydana w ramach Prac Naukowych Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości z siedzibą w Wałbrzychu. Zawarte w niej opracowania odnoszą się do stosunkowo szerokiego spectrum problemów naukowo-badawczych związanych z samorządem terytorialnym, a w szczególności koncentrują się na:

- zagadnieniach prawno-ustrojowych,
- zagadnieniach społeczno-gospodarczych,
- problemach funkcjonowania samorządu terytorialnego w praktyce.

Dokonujące się w Polsce w ostatnich kilkunastu latach zmiany w sektorze publicznym, wyrażają się, podobnie jak w innych krajach, poprzez dwa zazębiające się procesy: dążenie do sprawniejszego zaspokajania potrzeb zbiorowych oraz do większej demokratyzacji sektora publicznego. Zmiana warunków otoczenia, zmieniające się relacje prawne, konieczność dostarczania społeczeństwu dóbr wysokiej jakości wymagają od jednostek samorządu terytorialnego ciągłego dostosowywania swojego systemu zarządzania, a także polityki finansowej, a w konsekwencji winno przyczynić się do poprawy efektywności funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego oraz racjonalnego dysponowania publicznymi zasobami. Dostrzec należy również fakt, iż oczekiwania polskiego społeczeństwa w stosunku do urzędów samorządowych są wyraźnie zorientowane na wysokie standardy ich funkcjonowania, na poziom i jakość zaspokajania potrzeb społecznych, zwłaszcza w skali lokalnej, a także na upodmiotowienie relacji urząd – obywatel, co wiąże się z koniecznością poszukiwania takich rozwiązań i narzędzi, których implementowanie w strukturach i różnych obszarach funkcjonowania administracji samorządowej przyczyni się do ukształtowania wysokich standardów jakości usług publicznych.

Zaprezentowane w tej publikacji artykuły posiadają walor zarówno poznawczy, jak i aplikacyjny, zatem mogą stanowić pomoc w rozwiązywaniu problemów praktycznych. Zrecenzowane przez profesorów artykuły stanowią wyraz indywidualnych dociekań, koncepcji i ocen formułowanych przez ich autorów. Niniejsza publikacja adresowana jest w głównej mierze do pracowników administracji samorządowej, do środowisk naukowych i studentów wyższych uczelni.

Piotr Laskowski



Małgorzata Asejczyk-Woroniecka
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Przestrzeganie wartości etycznych realizacją założeń kontroli zarządczej na przykładzie administracji samorządowej

WSTĘP

System kontroli zarządczej (KZ), został wprowadzony do jednostek administracji publicznej, w tym administracji samorządowej, na mocy Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych. Już w założeniach tego systemu zostało wskazane, iż „promowanie i przestrzeganie zasad etycznego postępowania”¹ jest jednym z celów głównych tej koncepcji.

Podstawowe wymagania odnoszące się do kontroli zarządczej, w tym również dotyczące wartości etycznych, zostały zawarte w Komunikacie Ministra Finansów nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Zestaw 22 standardów kontroli zarządczej został podzielony na 5 grup, co przedstawia Rysunek 1.

Jak wynika z rysunku standard dotyczący przestrzegania wartości etycznych został zakwalifikowany do grupy standardów dotyczących środowiska wewnętrznego jednostki i zawiera następujące wymaganie: „Osoby zarządzające i pracownicy powinni być świadomi wartości etycznych przyjętych w jednostce i przestrzegać ich przy wykonywaniu powierzonych zadań. Osoby zarządzające powinny wspierać i promować przestrzeganie wartości

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. NR 157, poz. 1240, z późn. Zm., Art. 68. Ust. 2.

etycznych dając dobry przykład codziennym postępowaniem i podejmowanymi decyzjami².

STANDARDY KONTROLI ZARZĄDCZEJ		
A. Środowisko wewnętrzne 1. <u>Przestrzeganie wartości etycznych</u> 2. Kompetencje zawodowe 3. Struktura organizacyjna 4. Delegowanie uprawnień	B. Cele i zarządzanie ryzykiem 5. Misja 6. Określenie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji 7. Identyfikacja ryzyka 8. Analiza ryzyka 9. Reakcja na ryzyko	C. Mechanizmy kontroli 10. Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej 11. Nadzór 12. Ciągłość działalności 13. Ochrona zasobów 14. Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych 15. Mechanizmy kontroli dotyczące systemów informatycznych
D. Informacja i komunikacja 16. Bieżąca informacja 17. Komunikacja wewnętrzna 18. Komunikacja zewnętrzna		E. Monitorowanie i ocena 19. Monitorowanie systemu kontroli zarządczej 20. Samoocena 21. Audyt wewnętrzny 22. Uzyskanie zapewnienia o stanie

Rysunek 1. Standardy kontroli zarządczej

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

Przywołana wskazówka jest dosyć oczywista, ogólnie sformułowana i w zasadzie pozostawia do decyzji danej jednostki, czy pozostać przy przestrzeganiu przepisów prawnych oraz ogólnie przyjętych zasadach etyki, w tym etyki zawodowej, czy być może rozszerzyć i doregulować ten obszar w postaci opracowania i wdrożenia pewnych rozwiązań i dokumentów wewnętrznych. Warto również zauważyć, iż dużą rolę przypisuje się osobom zarządzającym daną jednostką, jako tym, których postawa jest kluczowa w zakresie propagowania wartości i postaw etycznych wśród swoich pracowników.

O tym jak ważny jest to obszar świadczą regulacje dotyczące przestrzegania wartości etycznych zawarte w szeregu przepisów prawnych oraz kodeksach funkcjonujących w sektorze publicznym. Pojęcie etyki oraz promowanie postaw etycznych zarówno pracowników, jaki i kadry zarządzającej, przywoływane jest również w innych koncepcjach oraz systemach/narzędziach zarządzania, dedykowanych lub mających zastosowanie w administracji publicznej. Należą do nich m.in. Nowe Zarządzanie Pu-

² Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dziennik Urzędowy Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2009, nr 15.

bliczne, Model Samooceny CAF, Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego (PRI), System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym, itp.

Niemniej, wyniki badań przeprowadzonych w 2016 r. przez Fundację CBOS na temat społecznej oceny uczciwości i rzetelności zawodowej pokazują, iż ocena społeczeństwa polskiego dotycząca uczciwość i rzetelność urzędników w urzędach gminnych, nie jest wysoka. Średnia ocen mierzona w skali od 1 do 5 wynosiła 2,94, co oznacza, że oceny pozytywne i negatywne mniej więcej się równoważą³. Co więcej wyniki badań dotyczące tej grupy zawodowej w zasadzie nie różnią się od wyników badań przeprowadzonych przez CBOS w 2006 r., gdzie średnia ocen wynosiła 2,90⁴. Oznacza to, że jest to w dalszym ciągu obszar do doskonalenia oraz poszukiwania przez JST efektywnych i skutecznych rozwiązań budowania i wzmacniania, wśród pracowników oraz kadry zarządzającej, świadomości dotyczącej wartości i zasad etyki.

W związku z powyższym warto rozważyć, w jaki sposób, w jednostkach administracji samorządowej, wypełniać postulat przestrzegania wartości etycznych, co należy rozumieć pod tym pojęciem, do jakich źródeł należy się odnieść oraz jakie podejścia przyjąć opracowując rozwiązania i dokumenty wewnętrzne regulujące ten obszar w danej jednostce.

Celem artykułu jest zidentyfikowanie teoretycznych i prawnych podstaw dotyczących standardu 1 KZ Przestrzeganie wartości etycznych oraz przedstawienie praktycznych możliwości jego realizacji w jednostkach administracji samorządowej. Rozważania prowadzone są przy wykorzystaniu dostępnej literatury, aktów prawnych oraz własnych doświadczenia autora, wynikających ze współpracy z JST.

1. POJĘCIE ETYKI

Słowo *etyka* pochodzi od greckiego słowa *ethos* oznaczającego obyczaj/charakter. W encyklopedii PWN pojęcie to zostało zdefiniowane na dwa sposoby:

- w sensie potocznym – etyka to ogół norm moralnych uznawanych w pewnym czasie przez jakąś zbiorowość społeczną, jako punkt odniesienia dla oceny i regulacji postępowania w celu integracji grupy wokół pewnych wartości, oraz
- w sensie filozoficznym – etyka to nauka dotycząca moralności, rozpatrywana odrębnie w aspektach: normatywnym (tzw. etyka normatywna lub etyka właściwa) oraz opisowo-wyjaśniającym (tzw. etyka opisowa lub etologia)⁵.

³ *Spółeczna ocena uczciwości i rzetelności zawodowej*, Komunikat z badań nr 34/2016, CBOS, Warszawa 2016 [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_034_16.PDF] (05.05.2016).

⁴ *O uczciwości i rzetelności zawodowej*, Komunikat z badań BS/37/2006, CBOS, Warszawa 2006, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2006/K_037_06.PDF] (05.05.2016).

⁵ Encyklopedia PWN, [<http://encyklopedia.pwn.pl>], (02.05.2016).

Innymi słowy *etyka*, to dział filozofii, którego przedmiotem jest moralność, rozumiana, jako uznawane w określonej grupie oceny i normy odwołujące się do kategorii dobra i zła, czyli postaw zasługujących na aprobatę i postaw godnych potępienia⁶.

Na potrzeby niniejszego artykułu, warto jeszcze przywołać definicję pojęcia *etyki zawodowej*, jako zespołu norm wyznaczających określone obowiązki moralne związane z wykonywanym zawodem i społecznymi stosunkami zawodowymi⁷. Etyki zawodowe mają swoich zwolenników, ale też podnoszone są głosy krytyczne wobec przyjmowania takich rozwiązań. Do zalet formułowania etyk zawodowych należą:

- uszczegółowienie ogólnych treści norm etycznych,
- pomoc w rozwiązywaniu konfliktów,
- uzasadnienie koniecznych przy wykonywaniu danego zawodu odstępstw,
- określenie wzorca osobowego pożądanego dla danego zawodu,
- zwiększenie szacunku do danego zawodu, współtworząc jego etos i tradycję⁸.

Natomiast przeciwnicy tworzenia zasad etyki zawodowej, przedstawiają następujące argumenty:

- istnienie etyk zawodowych to dowód na kryzys moralności indywidualnej,
- tworzenie zasad etyki zawodowej to działanie zastępcze, mające na celu ukrycie demoralizacji danej grupy zawodowej,
- niebezpieczeństwo zwolnienia jednostki z odpowiedzialności oraz osłabienia naturalnej zdolności człowieka do refleksji i samodzielnych wyborów moralnych,
- relatywizm etyk zawodowych w zamian za uniwersalizm, powszechność i niezmienność,
- słabe umocowanie formalne oraz brak sankcji⁹.

Etyka oraz jej zasady, zarówno ogólne jak i te zawodowe, odgrywają bardzo dużą rolę w funkcjonowaniu podmiotów publicznych, w tym samorządowych. Bez wątpienia administracja publiczna musi cieszyć się dużym

⁶ Bogucka I., Pietrzykowski T., *Etyka w administracji publicznej*, Wyd. LexisNexis Polska Sp. z o. o., Warszawa 2012, s. 33.

⁷ Encyklopedia PWN..., wyd. cyt., (02.05.2016).

⁸ Filek J., *Rola etyki w działalności samorządowej*, [w:] J. Filek (red.), *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego. Poradnik dla samorządów*, Wyd. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie; Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Kraków 2004, s. 35-36.

⁹ Filek J., *Rola ...*, wyd. cyt., s. 34-35.

społecznym zaufaniem, którego nie będzie, jeżeli nie zostanie oparta ona o silne podstawy etyczne¹⁰.

2. RAMY PRAWNE ORAZ WYTYCZNE DOTYCZĄCE WARTOŚCI ETYCZNYCH DLA JST

Podstawy dotyczące wartości etycznych oraz standardów zachowań pracowników administracji publicznej, regulują zarówno przepisy prawne, jak i wytyczne/wskazówki niebędące prawem powszechnie obowiązującym. Wyniki analizy przepisów prawnych oraz innych wytycznych odnoszących się do funkcjonowania administracji publicznej pod kątem wyodrębnienia z nich podstawowych regulacji dotyczących wartości oraz postaw etycznych pracowników samorządowych zostały przedstawione w Tabeli 1.

Warto podkreślić, iż nie wszystkie regulacje i wytyczne, zawarte w poniższej tabeli, odnoszą się wprost do pracowników administracji samorządu terytorialnego. Przykładem może być art. 153 Konstytucji RP (patrz pkt. 1, Tabela 1). Mimo iż jego adresatami są członkowie korpusu służby cywilnej działającego w administracji rządowej, to należy uznać, że przepis ten jest ogólną wytyczną dotyczącą wykonywania zadań publicznych. Trudno sobie bowiem wyobrazić by jakiegokolwiek zadania publiczne, mogły być wykonywane z pominięciem zasad w nim zawartych¹¹. Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej oraz Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (patrz pkt.10 i pkt.11, Tabela 1) są również skierowane do urzędników służby cywilnej, niemniej zdaniem autora artykułu, są one na tyle uniwersalne, iż można je przywołać, również w kontekście JST.

Analizując Tabelę 1 można zauważyć, iż większość regulacji oraz wytycznych dotyczących postaw oraz zasad, jakimi powinni kierować się pracownicy samorządowi, jest uniwersalna niezależnie od rodzaju jednostki (gminna, powiatowa, wojewódzka), w jakiej pracują. Do najważniejszych zasad i uregulowań, do których pracownicy JST powinni się stosować należą:

- przestrzeganie prawa,
- kierowanie się zasadą równości wobec prawa oraz zasadą niedyskryminowania,
- zapewnienie powszechnego dostępu do usług publicznych,
- zapewnienie przejrzystości wykonywanych usług oraz dostępu do informacji publicznej,
- racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi,

¹⁰ Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej*, Wyd. Difin, Warszawa 2008, s.285-286.

¹¹ Kulesza M., Niziołek M., *Etyka służby publicznej*, Wyd. Wolters Kluwer Polska Sp. z o. o., Warszawa 2010, s. 160.

- rzetelność, sumienność, uczciwość, profesjonalizm, uprzejmość i bezstronności podczas wykonywania zadań,
- dochowanie tajemnicy służbowej,
- nieposzlakowana opinia,
- godne zachowanie,
- zapewnienie neutralności politycznej pewnych funkcji,
- ograniczenia w łączeniu pewnych funkcji i stanowisk oraz prowadzeniu działalności gospodarczej,
- ograniczenia dotyczące zatrudniania i pełnienia funkcji w JST, przez członków najbliższej rodziny,
- obowiązek składania oświadczeń majątkowych oraz oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej przy wykonywaniu pewnych funkcji,
- zakaz przyjmowania korzyści majątkowych,
- zapewnienie jawności i przejrzystości w procesie naboru,
- ciągle podnoszenie kwalifikacji.

Tabela 1. Podstawowe regulacje prawne oraz wytyczne dotyczące wartości etycznych dla JST

Lp.	Nazwa dokumentu	Przepis/artkuł odnoszący się do wartości etycznych
1.	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483	Art. 32. • Zapewnienie równości wobec prawa oraz braku dyskryminacji.
		Art. 60. • Zapewnienie powszechnego dostępu do służby publicznej.
		Art. 153. • Zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego korpusu służby cywilnej.
2.	Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95	Art. 11b. • Zapewnienie jawności działania organów gminy oraz dostępu do informacji publicznej.
		Art. 24f. • Ograniczenia w zakresie pełnionych funkcji we władzach zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych oraz pełnomocników spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby, dla: małżonków wójtów, zastępców wójtów, sekretarzy gminy, skarbników gminy, kierowników jednostek organizacyjnych gminy oraz osób zarządzających i członków organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi.
		Art. 24h. • Obowiązek składania oświadczeń majątkowych przez: wójta (burmistrza, prezydenta), zastępcę wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osobę zarządzającą i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osobę wydającą decyzje administracyjne w imieniu wójta. • Obowiązek zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej przez ww. osoby.
		Art. 24m. • Zakaz przyjmowania świadczeń majątkowych w wysokości niższej od rzeczywistej wartości, przez osoby wymienione w art. 24 h., od podmiotów, w wypadku których mieli wpływ na wydawanie rozstrzygnięć w sprawach ich dotyczących. Zakaz obowiązuje w trakcie

		pełnienia danej funkcji oraz w okresie 3 lat po zakończeniu.
		Art. 27 • Zakaz łączenia funkcji wójta oraz jego zastępcy z: funkcją wójta lub jego zastępcy w innej gminie, członkostwem w organach jednostek samorządu terytorialnego, w tym w gminie, w której jest wójtem lub zastępcą wójta, zatrudnieniem w administracji rządowej, mandatem posła lub senatora.
		Art. 28 • Zakaz przyjmowania darowizn oraz podejmowanie dodatkowych zajęć mogących wpłynąć na podważenie zaufania, przez wójta i jego zastępców.
		Art. 29a. • Obowiązek złożenia przez wójta ślubowania, w którym zobowiązuje się, podczas pełnionej funkcji, do przestrzegania prawa, oraz kierowanie się dobrem publicznym i pomyślnością mieszkańców gminy.
3.	Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578	Art. 8a. • Zapewnienie jawności działania organów powiatu oraz dostępu do informacji publicznej.
		Art. 25b. • Ograniczenia w zakresie pełnionych funkcji we władzach zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych oraz pełnomocników spółek handlowych z udziałem powiatowych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby, dla: małżonków członków zarządu powiatu, sekretarzy powiatu, skarbników powiatu, kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz osób zarządzających i członków organów zarządzających powiatowymi osobami prawnymi.
		Art. 25c. • Obowiązek składania oświadczeń majątkowych przez: członka zarządu powiatu, sekretarza powiatu, skarbnika powiatu, kierownika jednostki organizacyjnej powiatu, osobę zarządzającą i członka organu zarządzającego powiatową osobą prawną oraz osobę wydającą decyzje administracyjne w imieniu starosty. Obowiązek zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej przez ww. osoby.
		Art. 25h. • Zakaz przyjmowania świadczeń majątkowych w wysokości niższej od rzeczywistej wartości, przez osoby wymienione w art. 25 c., od podmiotów, w wypadku których mieli wpływ na wydawanie rozstrzygnięć w sprawach ich dotyczących. Zakaz obowiązuje w trakcie pełnienia danej funkcji oraz w okresie 3 lat po zakończeniu.
		Art. 26. • Zakaz brania udziału w głosowaniu, przez członka zarządu, jeżeli dotyczy jego interesu prawnego. • Zakaz łączenia funkcji w zarządzie powiatu z: członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego, zatrudnieniem w administracji rządowej, mandatem posła i senatora.
4.	Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa Dz. U. 1998 nr 91 poz. 576	Art. 15a. • Zapewnienie jawności działania organów województwa oraz dostępu do informacji publicznej.
		Art. 27b. • Ograniczenia w zakresie pełnionych funkcji we władzach zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych oraz pełnomocników spółek handlowych z udziałem wojewódzkich osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby, dla: małżonków członków zarządu województwa, skarbników województwa, sekretarzy województwa, kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych oraz osób zarządzających i członków organów zarządzających wojewódzkimi osobami prawnymi.
		Art. 27c. • Obowiązek składania oświadczeń majątkowych przez: członków zarządu województwa, skarbnika województwa, sekretarza województwa, kierownika wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej, osobę zarządzającą i członka organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną oraz osobę wydającą decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa. • Obowiązek zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej przez ww. osoby.
		Art. 27h. • Zakaz przyjmowania świadczeń majątkowych w wysokości niższej od rzeczywistej wartości, przez osoby wymienione w art. 27c., od podmiotów, w wypadku których mieli wpływ na wydawanie rozstrzygnięć w sprawach ich dotyczących. Zakaz obowiązuje w trakcie

		pełnienia danej funkcji oraz w okresie 3 lat po zakończeniu.
		Art. 31. • Zakaz łączenia członkostwa w zarządzie województwa z: członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego, zatrudnieniem w administracji rządowej, mandatem posła i senatora.
		Art. 32. • Zakaz brania udziału w głosowaniu członków zarządu województwa wybranych spoza składu sejmiku województwa, jeżeli dotyczy jego interesu prawnego. • Zakaz wchodzenia w stosunki cywilnoprawne w sprawach majątkowych z województwem lub wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi przez członków zarządu województwa wybranych spoza składu sejmiku województwa, z pewnymi wyjątkami.
5.	Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych Dz. U. 2008 nr 223 poz. 1458	Art. 1. • Zapewnienie zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych.
		Art. 5. • Zapewnienie neutralności politycznej funkcji sekretarza.
		Art. 6. • Zapewnienie, aby osoba zatrudniona na stanowisku pracownika samorządowego: miała pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzystał z pełni praw publicznych, nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, posiadała odpowiednie kwalifikacje zawodowe, posiadała wykształcenie, cieszyła się nieposzlakowaną opinią.
		Art. 11. • Zapewnienie otwartości i konkurencyjności procesu naboru na stanowiska urzędnicze.
		Art. 18. • Obowiązek złożenia przez pracownika samorządowego ślubowania, w którym zobowiązuje się, podczas pełnionej funkcji, do: służenia państwu polskiemu, wspólnocie samorządowej, przestrzegania prawa oraz sumienności.
		Art. 24. • Obowiązkiem pracownika samorządowego jest: przestrzeganie Konstytucji RP oraz innych przepisów prawnych, sumienność, sprawność i bezstronność działania, zapewnienie dostępu do informacji publicznej, zachowanie poufności informacji, uprzejmość, życzliwość, godne zachowanie, podnoszenie kwalifikacji zawodowych.
		Art. 25. • Obowiązkiem pracownika samorządowego jest sumienne i staranne wykonywanie poleceń przełożonego z wyjątkiem: poleceń niezgodnych z prawem, poleceń zawierających pomyłki, poleceń, których wykonanie skutkowałoby niepowetowanymi stratami.
		Art. 26. • Ograniczenia w zatrudniania w jednostkach członków najbliższej rodziny, jeżeli powstaje między osobami stosunek bezpośredniej podległości służbowej.
		Art. 30. • Zakaz wykonywania przez pracowników samorządowych zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych, z zajęciami które wykonuje w ramach czynności służbowych oraz zajęć sprzecznych z ustawowymi obowiązkami.
		Art. 31. • Obowiązek złożenia przez pracownika samorządowego oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej oraz jej charakterze.
6.	Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy Dz. U. 2011 nr 21 poz. 112	Art. 472. • Zakaz kandydowania na wójta jednocześnie w więcej niż jednej gminie.
		Art. 492. • Obowiązek zaprzestania przez Wójta, pełnienia funkcji ustawowo zakazanych oraz zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej w terminie 3 miesięcy od daty złożenia ślubowania.
7.	Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia	Art. 2. • Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez: wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), zastępców wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), członków zarządów powiatów i województw, skarbników (gmin, powiatów, województw), sekretarzy (gmin, powiatów,

	działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne Dz. U. 1997 nr 106 poz. 679	województw), kierowników jednostek organizacyjnych (gminy, powiatu, województw), osoby zarządzające i członków organów zarządzających gminnymi, powiatowymi oraz wojewódzkimi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty oraz marszałka województwa. Art. 4. - Osoby wymienione w art. 2, w okresie zajmowania stanowisk lub pełnienia funkcji, nie mogą: być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego, być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność, być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych, być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą, posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10 % akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10 % kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek, prowadzić działalności gospodarczej, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności za wyjątkiem działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego. Art. 6. - Zakaz zajmowania stanowisk w organach spółek, o którym mowa w art. 4 nie dotyczy osób ww. osób o ile zostały zgłoszone do objęcia takich stanowisk w spółce prawa handlowego przez: Skarb Państwa, inne państwowe osoby prawne, spółki, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50 % kapitału zakładowego lub 50 % liczby akcji, jednostki samorządu terytorialnego, ich związki lub inne osoby prawne jednostek samorządu terytorialnego; osoby te nie mogą zostać zgłoszone do więcej niż dwóch spółek prawa handlowego z udziałem podmiotów zgłaszających te osoby. Art. 7. - Zakaz, dla ww. osób, przed upływem roku od zaprzestania zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji, zatrudniania się lub wykonywania innych zajęć u przedsiębiorcy, jeżeli wcześniej brały one udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy; nie dotyczy to decyzji administracyjnych w sprawie ustalenia wymiaru podatków i opłat lokalnych na podstawie odrębnych przepisów, z wyjątkiem decyzji dotyczących ulg i zwolnień w tych podatkach lub opłatach. Art. 12. - Obowiązek ujawniania, w Rejestrze Korzyści prowadzonym przez Państwową Komisję wyborczą, informacji dotyczących korzyści uzyskiwanych przez: członków zarządów województw, sekretarzy województw, skarbników województw, członków zarządów powiatów, sekretarzy powiatów, skarbników powiatów, wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), zastępców wójtów, sekretarzy gmin i skarbników gmin lub ich małżonków.
8.	Europejska Karta Samorządu Terytorialnego Dz. U. 1994 nr 124 poz. 607	Art. 6 Dostosowanie struktur i środków administracyjnych do zadań społeczności lokalnych - Status pracowników samorządowych powinien umożliwić zatrudnienie pracowników wysoko wykwalifikowanych, w oparciu o kryterium umiejętności i kompetencji; w tym celu należy przewidzieć odpowiednie zasady szkolenia, wynagradzania oraz możliwości awansu. Art. 7 Warunki wykonywania uprawnień na szczeblu lokalnym - Status przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych powinien zapewniać swobodne wykonywanie ich mandatu. - Status ten powinien zapewnić wyrównanie finansowe odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu oraz, w razie potrzeby, wyrównanie finansowe za posiadane zyski lub też wynagrodzenie za wykonaną pracę, jak również odpowiednie ubezpieczenie społeczne. - Funkcje lub działania niedające się pogodzić z mandatem przedstawiciela wybranego do władz lokalnych mogą być określone jedynie przez ustawę lub wynikać z podstawowych zasad prawnych

9.	Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (2007/C 303/01)	Artykuł 41 Prawo do dobrej administracji • Zapewnienie bezstronności i sprawiedliwości. • Zapewnienie naprawy wyrządzonej szkody.
10.	Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich	Artykuł 4 Zasada praworządności Artykuł 5 Zasada niedyskryminowania Artykuł 6 Zasada proporcjonalności Artykuł 7 Zakaz nadużywania uprawnień Artykuł 8 Zasada bezstronności i niezależności Artykuł 9 Zasada obiektywności Artykuł 10 Oczekiwania uzasadnione prawnie, konsekwentne działanie i doradztwo Artykuł 11 Zasada uczciwości Artykuł 12 Zasada uprzejmości
11.	Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej M.P. 2011 nr 93 poz. 953	Rozdział 1 Wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej, § 1. Członek korpus służby cywilnej przy wykonywaniu zadań kieruje się wynikającymi z przepisów prawa zasadami służby cywilnej, którymi w szczególności są: • zasada legalizmu, praworządności i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej, • zasada ochrony praw człowieka i obywatela, • zasada bezinteresowności, • zasada jawności i przejrzystości, • zasada dochowania tajemnicy ustawowo chronionej, • zasada profesjonalizmu, • zasada odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie działania, • zasada racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, • zasada otwartości i konkurencyjności naboru. Rozdział 2 Zasady etyki korpusu służby cywilnej, § 13. Członek korpus służby cywilnej przestrzega zasad etyki korpusu służby cywilnej, którymi są: • zasada godnego zachowania, • zasada służby publicznej, • zasada lojalności, • zasada neutralności politycznej, • zasada bezstronności, • zasada rzetelności.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95, Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 578, Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 1998 nr 91 poz. 576, Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. 2008 Nr 223 poz. 1458, Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz. U. 2011 nr 21 poz. 112, Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz.U. 1997 nr 106 poz. 679, Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, Dz. U. 1994 nr 124 poz. 607, Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (2007/C 303/01), Europejskiego kodeks dobrej praktyki administracyjnej, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, Zarządzenia Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej, M.P. 2011 nr 93 poz. 953.

3. ZAPEWNIENIE PRZESTRZEGANIA WARTOŚCI ETYCZNYCH W JST – ASPEKT PRAKTYCZNY

Wypełnianie postulatów standardu 1 kontroli zarządczej Przestrzeganie wartości etycznych przez pracowników samorządowych obejmuje w pierwszej kolejności spełnienie wymagań prawnych w tym zakresie, ale również wypracowanie wewnętrznych regulacji i rozwiązań obejmujących zarówno wymagania prawne jak i dodatkowe wytyczne. O tym, jakie rozwiązanie przyjąć decydują same jednostki samorządu terytorialnego, niemniej mogą one wykorzystać, szereg podejść i narzędzi wspomagających zarządzanie, które m.in.:

- wskazują elementy, które powinny być ustanowione i wdrożone, aby zapewnić w jednostce przestrzeganie wartości etycznych,
- zawierają standardy etyczne postaw zarówno osób zarządzających, jaki pozostałych pracowników,
- wskazują sposoby weryfikacji przyjętych rozwiązań,
- budują i wzmacniają świadomość ważności przestrzegania wartości etycznych w jednostce.

W Tabeli 2 został przedstawiony zestaw rozwiązań, które można wykorzystać w całości lub częściowo, do budowania wewnętrznych rozwiązań dotyczących zapewnienia przestrzegania wartości etycznych w danej jednostce. Nie jest to zestaw zamknięty, można go rozszerzać o kolejne elementy, niemniej należy pamiętać, aby przyjęte rozwiązania były adekwatne do potrzeb jednostki, poziomu kultury organizacyjnej oraz posiadanych zasobów.

Tabela 2. Przykłady możliwości wykorzystania systemów, podejść oraz narzędzi zarządzania do zapewnienia przestrzegania wartości etycznych w JST

Lp.	System/Podejście/Narzędzie zarządzania	Rozwinięcie zagadnienia/Komentarz
1.	Kodeks etyki	Pojęcie <i>kodeksu etyki</i> w administracji publicznej można zdefiniować, jako zbiór zasad i wartości etycznych, wyznaczających standardy postępowania urzędników publicznych na rzecz szeroko rozumianego interesu publicznego¹². Do dobrych praktyk dotyczących opracowania i wdrożenia kodeksu etyki można zaliczyć: • korzystanie z rzetelnych wzorców, np. ze względu na uniwersalny charakter zasad etycznych zawartych w wytycznych skierowanych do pracowników służby cywilnej, można te wytyczne wykorzystać do opracowania kodeksu etyki w JST (patrz pkt.10 i pkt 11, Tabela 1). • włączanie do opracowania zasad kodeksu etyki pracowników jednostki, co może skutkować zniwelowaniem oporu wobec

¹² Będuch K., Chrabąszcz R., Kukielka M., Kwiecińska D., Mazur S., *Przegląd zagranicznych rozwiązań w dziedzinie etyki w administracji publicznej*, [w:] J. Filek (red.), *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego. Poradnik dla samorządów*, Wyd. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie; Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Kraków 2004, s. 85.

		zmian oraz zwiększeniem akceptacji przyjętych rozwiązań, • prowadzenie dyskusji i rozmów z pracownikami dotyczących potencjalnych i realnych problemów etycznych, • oficjalne zakomunikowanie pracownikom zasad zawartych w kodeksie etyki oraz omówienie tych zasad przez członków najwyższego kierownictwa, • przeglądanie i aktualizowanie kodeksu etyki w miarę potrzeb. Kodeks etyki powinien być pierwszym krokiem do stworzenia etycznej kultury organizacji, gdyż samo opracowanie tego dokumentu nie przynosi wartości dodanej do organizacji¹³.
2.	Szkolenia pracowników	Przestrzeganie wartości etycznych jest uwarunkowane ich znajomością. Dlatego konieczny jest system działań edukacyjnych kierowanych zarówno do osób zarządzających jak i pracowników¹⁴. Głównym celem szkoleń dotyczących wartości etycznych jest podniesienie świadomości pracowników w tym zakresie. Plany i programy szkoleń powinny zapewnić wszystkim pracownikom znajomość przepisów prawnych oraz dodatkowych zasad i rozwiązań przyjętych w danej jednostce. Szkolenia w zakresie wartości etycznych nie powinny się ograniczyć jedynie do jednorazowego przeszkolenia pracowników, ale powinny mieć charakter ustawiczny, jako odpowiedź na zmieniające się przepisy prawne i/lub pojawiające się zagrożenia i problemy w danej jednostce.
3.	Zarządzanie ryzykiem, realizowane przy wykorzystaniu np.: • Komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczególnych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem • Pomarańczowej Księgi • COSO II – Zarządzanie Ryzykiem Korporacyjnym • Systemu zarządzania ryzykiem zgodny z normą PN-ISO 31000:2012	Zarządzanie ryzykiem, niezależnie od przyjętego podejścia w danej jednostce, pozwala na: • identyfikację zagrożeń mogących spowodować naruszenie przepisów prawnych oraz zasad etyki, • analizę tych zagrożeń pod kątem potencjalnych skutków oraz istotności, • przeciwdziałanie zagrożeniom, • weryfikację podjętych działań.
4.	System przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym	System przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym, zaproponowany został przez Krajową Izbę Gospodarczą oraz Polskie Centrum Badań i Certyfikacji do stosowania we wszystkich organizacjach w tym również JST. Głównym celem wdrożenia tego systemu jest zapewnienie, że w danej organizacji funkcjonują rozwiązania, które w dużym stopniu ograniczają lub eliminują zjawiska korupcyjne oraz, że przyjęte rozwiązania są nadzorowane i doskonalone. Jest to system zintegrowany z systemem zarządzania jakością zgodnym ze standardem ISO 9001, co oznacza, że może on być wdrażany w organizacjach już posiadających ten system lub wdrażany jednocześnie z tym systemem. Twórcy systemu wskazują następujące korzyści płynące z jego stosowania: • wizerunek organizacji jako profesjonalnie zarządzanej,

¹³ Motylski K., *Kodeks etyczny – pierwszy krok na krótej drodze ku stworzeniu etycznej kultury organizacji. Spirit & Letter – kodeks etyczny korporacji GE*, [w:] W. Gasparski W., J. Jabłońska-Bonca, *Biznes, prawo, etyka*, Akademia Leona Koźmińskiego, Wyd. Akademickie i Profesjonalne Sp. z o. o., Warszawa 2009, s. 204.

¹⁴ Małecka-Lyszczyk M., *Podstawy kontroli zarządczej. Standardy kontroli zarządczej*, [w:] M. Ćwiklicki (red.), *Kontrola zarządcza. Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2015, s. 29.

		• wzrost zaufania do organizacji, • przejrzyste zasady współpracy z klientami, • wzrost stopnia integracji pracowników, • wzrost zadowolenia i większa identyfikacja pracowników z organizacją, a nawet poczucie dumy, • minimalizacja strat wynikających ze zjawisk korupcyjnych, • wzrost bezpieczeństwa funkcjonowania organizacji w obszarze stosowania zasad prawa¹⁵.
5.	System zarządzania jakością zgodny z normą PN-EN ISO 9001:2015	Wydaje się, że pomiędzy jakością a zachowaniami etycznymi zachodzą duże interakcje. Zasadne jest więc przywołanie w tym miejscu stwierdzenia prof. Bugdola, że organizacje nieetyczne są organizacjami o niskiej jakości wyrobów, a nieetyczne urzędy są również dostawcami niskiej jakości usług¹⁶. Jedną z głównych zasad zarządzania jakością jest koncentracja na kliencie. Realizacja tej zasady w praktyce powinna przełożyć się na zrozumienie i zaspokajanie obecnych i przyszłych potrzeb klientów oraz zabieganie o zwiększenie ich zadowolenia. Zdaniem autora artykułu nie jest to możliwe do osiągnięcia bez zachowania fundamentalnych zasad etyki takich jak: rzetelność, profesjonalizm, uprzejmość oraz uczciwość. W związku z tym, nawiązując do przywołanej wcześniej myśli prof. Bugdola, można pokusić się o stwierdzenie, iż funkcjonujący w jednostce system zarządzania jakością wzmacnia postawy etyczne pracowników, ale też przestrzeganie zasad etycznych przez pracowników przekłada się na wzrost jakości wykonywanych usług.
6.	Samoocena, realizowana przy wykorzystaniu np.: • Wspólnej Metoda Oceny CAF • Metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego (PRI) • Komunikatu nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczególnych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych	Samoocena jest narzędziem diagnostycznym. Przeprowadzana jest cyklicznie przez pracowników jednostki. Wyniki samooceny powinny dostarczyć informacji na temat słabych i mocnych stron funkcjonowania jednostki również w kontekście realizacji zasad etycznych. Zarówno Model samooceny CAF, jak i Metoda PRI oraz kwestionariusze samooceny zaproponowane w komunikacie ministra finansów zawierają, w mniejszym lub większym stopniu, kryteria oceny lub pytania uwzględniające zasady etyczne dla administracji publicznej.
7.	Ocena pracowników	Ocena pracowników w wypadku pracowników samorządowych, jest wymogiem ustawowym na podstawie art. 27.1. Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych i dotyczy: • wywiązywania się z obowiązków wynikających z zakresu czynności, • obowiązków określonych w art.24. i art.25. ww. ustawy (patrz pkt.5, Tabela 1). Tym samym ocena pracowników staje się narzędziem, którego stosowanie w JST, dostarcza wiedzy na temat wypełniania przez pracowników wymagań prawnych, ale i zasad etyki.
8.	Badanie satysfakcji klientów Badanie satysfakcji pracowników	Badania zadowolenia klientów oraz pracowników należą do narzędzi pomiarowych, których wyniki mogą być również źródłem informacji na temat przestrzegania w danej jednostce zasad etyki. Niezależnie od tego, jaką metodę badania jednostka przyjmie, nie ma przeszkód, aby do zakresu badań włączyć ten obszar.

¹⁵ [www.kig.pl], [http://www.kig.pl/karnety-ata-legalizacja-doradztwo-certyfikacja/200-system-przeciwdziałania-zagrożeniom-korupcyjnym.html] (03.05.2016).

¹⁶ Bugdol M., *Zarządzanie ...*, wyd. cyt., s. 285.

9.	Audyt wewnętrzny	Użytecznym narzędziem oceny funkcjonowania jednostek publicznych jest audyt wewnętrzny, który w myśl Ustawy o finansach publicznych, jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze¹⁷. Obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego mają te JST, w których kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła 40 000 tys. zł.¹⁸. Pozostałe JST prowadzą audyt wewnętrzny na zasadzie dobrowolności. Wyniki audytów wewnętrznych powinny dostarczyć wiedzy kierownikowi jednostki m.in. na temat przestrzegania przez pracowników przepisów prawnych oraz zasad dotyczących etyki.
10.	Kontrola wewnętrzna	Celem kontroli wewnętrznej jest zapobieganie występowaniu zjawisk niekorzystnych i wskazanie sposobów zapobiegania nieprawidłowościom w pracy urzędów i jednostek samorządowych.¹⁹ Kontrola wewnętrzna może być sprawowana przez osoby na stanowiskach kierowniczych lub wyspecjalizowaną komórkę ds. kontroli wewnętrznej działającą w ramach danej jednostki.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Będuch K., Chrabąszcz R., Kukielka M., Kwiecińska D., Mazur S., *Przegląd zagranicznych rozwiązań w dziedzinie etyki w administracji publicznej*, Boryczyk W., *Rozwiązania krajowe w zakresie budowania etycznej administracji samorządowej*, J. Filek(red.), *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego. Poradnik dla samorządów*, Wyd. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie; Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Kraków 2004, s. 85, s. 143, Motylski K., *Kodeks etyczny – pierwszy krok na krótej drodze ku stworzeniu etycznej kultury organizacji. Spirit & Letter – kodeks etyczny korporacji GE*, [w:] W. Gasparski W., J. Jabłońska-Bonca, *Biznes, prawo, etyka*, Akademia Leona Koźmińskiego, Wyd. Akademickie i Profesjonalne Sp. z o. o., Warszawa 2009, s. 204, Małecka-Lyszczek M., *Podstawy kontroli zarządczej. Standardy kontroli zarządczej*, [w:] M. Cwiklicki (red.), *Kontrola zarządcza. Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2015, s. 29, Komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem, Pomarańczowa księga. Zarządzanie ryzykiem – zasady i koncepcje, Ministerstw Skarbu Jej Królewskiej Mości, Londyn 2004, COSO II Zarządzanie Ryzykiem Korporacyjnym – Zintegrowana Struktura Ramowa, PIKW, Warszawa 2004, Normy PN-ISO 31000:2012 Zarządzanie ryzykiem. Zasady i wytyczne, PKN, Warszawa 2012, Materiałów dot. Systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym dostępnych na stronie www Krajowej Izby Gospodarczej, Normy PN-EN ISO 9001:2015 System zarządzania jakością. Wymagania, PKN, Warszawa 2015, Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej*, Wyd. Difin, Warszawa 2008, s. 285, Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009 Nr 157 poz. 1240, Wspólnej Metody Oceny Doskonalenie Organizacji Publicznych Poprzez Samoocenę CAF 2013, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2013, Bober J. (2015), *Analiza Instytucjonalna gminy z oceną realizacji standardów kontroli zarządczej. Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji, Kraków 2015, Komunikatu Nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r., w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych.

¹⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o ..., wyd. cyt., Art.272. Ust. 1.

¹⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o ..., wyd. cyt., Art.274. Ust. 3.

¹⁹ Boryczyk W., *Rozwiązania krajowe w zakresie budowania etycznej administracji samorządowej*, [w:] J. Filek (red.), *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego. Poradnik dla samorządów*, Wyd. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie; Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Kraków 2004, s. 143.

PODSUMOWANIE

Przeprowadzona analiza regulacji prawnych oraz wytycznych dotyczących wartości, zasad oraz postaw etycznych w kontekście pracowników samorządowych ukazuje obszerność oraz wielowątkowość tego zagadnienia. Zarówno wymagania prawne jak i wskazówki dotyczące przestrzegania zasad etycznych odnoszą się głównie to takich wartości jak: praworządność, jawność, bezstronność, rzetelność i profesjonalizm, uczciwość oraz niezależność polityczna. Mimo iż przestrzeganie tych zasad wydaje się niezbędnym minimum do budowania zaufania społeczeństwa w stosunku do instytucji publicznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego, to w praktyce ich realizacja, nie jest już taka oczywista. Dlatego warto, aby jednostki nie ograniczały się jedynie do wypełniania wymagań prawnych, ale również sięgały po narzędzia oraz systemy wspomagające zarządzanie, które będą wzmacniały i podkreślały znaczenie przestrzegania wartości etycznych przez pracowników. Jest to oczywiście podejście bardziej ambitne, ale też przynoszące większe korzyści w postaci wzrostu świadomości pracowników, a tym samym ograniczenia wystąpienia zagrożeń naruszania zasad etycznych. Należy również pamiętać, że kontakt pracowników samorządowych ze społeczeństwem jest zdecydowanie bliższy i częstszy niż w wypadku pracowników administracji rządowej, dlatego tak ważny jest aspekt postrzegania ich postaw i zachowań przez otoczenie.

LITERATURA:

- [1] Będuch K., Chrabąszcz R., Kukielka M., Kwiecińska D., Mazur S., *Przegląd zagranicznych rozwiązań w dziedzinie etyki w administracji publicznej*, [w:] J. Filek (red.), *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego. Poradnik dla samorządów*, Wyd. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie; Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Kraków 2004.
- [2] Bober J. (2015), *Analiza Instytucjonalna gminy z oceną realizacji standardów kontroli zarządczej. Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji, Kraków 2015.
- [3] Bogucka I., Pietrzykowski T., *Etyka w administracji publicznej*, Wyd. LexisNexis Polska Sp. z o. o., Warszawa 2012, s. 33.
- [4] Boryczyk W., *Rozwiązania krajowe w zakresie budowania etycznej administracji samorządowej*, [w:] J. Filek (red.), *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego. Poradnik dla samorządów*, Wyd. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie; Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Kraków 2004.
- [5] Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej*, Wyd. Difin, Warszawa 2008.

- [6] *COSO II Zarządzanie Ryzykiem Korporacyjnym – Zintegrowana Struktura Ramowa*, Polski Instytut Kontroli Wewnętrznej, Warszawa 2004.
- [7] *Encyklopedia PWN*, [<http://encyklopedia.pwn.pl>], (02.05.2016).
- [8] *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, Dz. U. 1994 nr 124 poz. 607.
- [9] *Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej*, [<http://www.ombudsmen.europa.eu/pl/resources/code.faces#/page/1>] (26.04.2016).
- [10] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, (2007/C 303/01).
- [11] Filek J., *Rola etyki w działalności samorządowej*, [w:] J. Filek (red.), *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego. Poradnik dla samorządów*, Wyd. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie; Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Kraków 2004.
- [12] Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dziennik Urzędowy Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2009, poz. 84.
- [13] Komunikat nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r., w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych, Dziennik Urzędowy Ministra Finansów z dnia 11 marca 2011, poz. 11.
- [14] Komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem, Dziennik Urzędowy Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2012, poz. 56.
- [15] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483.
- [16] Kulesza M., Niziołek M., *Etyka służby publicznej*, Wyd. Wolters Kluwer Polska Sp. z o. o., Warszawa 2010.
- [17] Małecka-Lyszczyk M., *Podstawy kontroli zarządczej. Standardy kontroli zarządczej*, [w:] M. Ćwiklicki (red.), *Kontrola zarządcza. Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2015.
- [18] Motylski K., *Kodeks etyczny – pierwszy krok na krętej drodze ku stworzeniu etycznej kultury organizacji. Spirit & Letter – kodeks etyczny korporacji GE*, [w:] W. Gasparski W., J. Jabłońska-Bonca, *Biznes, prawo, etyka*, Akademia Leona Koźmińskiego, Wyd. Akademickie i Profesjonalne Sp. z o. o., Warszawa 2009.

- [19] Norma PN-ISO 31000:2012, Zarządzanie ryzykiem. Zasady i wytyczne, PKN, Warszawa 2012.
- [20] Norma PN-EN ISO 9001:2015 System zarządzania jakością. Wymagania, PKN, Warszawa 2015.
- [21] *O uczciwości i rzetelności zawodowej*, Komunikat z badań BS/37/2006, CBOS, Warszawa 2006, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2006/K_037_06.PDF] (05.05.2016).
- [22] *Pomarańczowa księga. Zarządzanie ryzykiem – zasady i koncepcje*, Ministerstw Skarbu Jej Królewskiej Mości, Londyn 2004.
- [23] *Spółeczna ocena uczciwości i rzetelności zawodowej*, Komunikat z badań nr 34/2016, CBOS, Warszawa 2016 [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_034_16.PDF] (05.05.2016).
- [24] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. nr 157, poz. 1240, z późn. zm.
- [25] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95.
- [26] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578.
- [27] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 1998 nr 91 poz. 576.
- [28] Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. 2008 nr 223 poz. 1458.
- [29] Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz. U. 2011 nr 21 poz. 112.
- [30] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz. U. 1997 nr 106 poz. 679.
- [31] *Wspólna Metoda Oceny Doskonalenie Organizacji Publicznych Poprzez Samoocenę CAF 2013*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2013.
- [32] Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej, M.P. 2011 nr 93 poz. 953.

STRESZCZENIE

Przestrzeganie wartości etycznych realizacją założeń kontroli zarządczej na przykładzie administracji samorządowej

Promowanie i przestrzeganie zasad etycznego postępowania jest jednym z głównych celów systemu kontroli zarządczej, wprowadzonego do polskiej administracji publicznej Ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zasady etyki, odgrywają bardzo dużą rolę w funkcjonowaniu podmiotów administracji terytorialnej, dlatego autor artykułu podjął próbę wyjaśnienia, w jaki sposób, w JST, wypełniać postulat przestrzegania wartości etycznych. W artykule zostały wskazane teoretyczne i prawne podstawy dotyczące standardu 1 kontroli zarządczej Przestrzeganie wartości etycznych oraz praktyczne możliwości jego realizacji w jednostkach administracji samorządowej.

Słowa kluczowe: wartości etyczne, kontrola zarządcza, administracja samorządowa, standardy kontroli zarządczej.

SUMMARY

Compliance with ethical values as a realization of the managerial control system assumptions in territorial administration

Promotion and compliance with the ethical rules is one of main objectives of managerial control system, which was introduced into Polish public administration in 2009. The principles of ethics perform a vital role in the functioning of territorial administration units. Therefore, the author made an attempt to show the way of implementing the ethical postulate "compliance with the ethical rules". The article presents legal and theoretical basis of the principles of ethics and practical examples of implementation these principles in units of territorial administration.

Key words: ethical values, managerial control system, territorial administration, managerial control system standards.



Agata Buczak
Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości
z siedzibą w Wałbrzychu

*„Jeśli nie zbudujesz swojego marzenia,
ktoś inny Cię zatrudni,
abyś pomógł mu zbudować jego”*
T. Gaskins

Profile działalności wałbrzyskich przedsiębiorców w 2015 roku – analiza wybranych danych statystycznych

WPROWADZENIE

Przedsiębiorczość w sektorach mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce jest bardzo zróżnicowana, zarówno regionalnie i branżowo. J. Hybel zauważył, że „powstanie, a następnie rozwój MSP określa mianem procesu pojawiającego się w gospodarce rynkowej w wyniku swobodnej decyzji przedsiębiorcy”¹. Gospodarka wolnokonkurencyjna wprowadzona w Polsce w 1989 roku pozwoliła na dynamiczny rozwój MŚP, co pozwoliło „zredukować wysokie koszty transformacji, a także złagodziło napięcia społeczne”². Wynikiem aktywności małych i średnich przedsiębiorców był wzrost zatrudnienia w nowotworzonych miejscach pracy, przy zmniejszającym się poziomie bezrobocia. Również dzisiaj przedsiębiorczość jest traktowana jako „czynnik rozwoju gospodarczego krajów, regionów i tym samym tworzenia ich konkurencyjności”³. Stanowisko ekonomistów, że małe i średnie przedsiębiorstwa traktowane są jako motor i siła napędowa rozwoju gospodarczego, a ich elastyczność, ciągle dostosowywanie oferty usług do zmieniającego się otoczenia gospodarczego stanowi największą ich zaletę, wydaje się być uzasadnione. P. Dominiak wygłosił pogląd, że „w krajach

¹ Hybel J., *Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw*. [W:] *Rola małych i średnich przedsiębiorstw w rozwoju obszarów wiejskich*, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2000, s. 21.

² Skowronek-Milczarek A., *Znaczenie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w polskiej gospodarce*. [W:] *Przedsiębiorstwo – przedsiębiorczość – rynek*, SGH, Warszawa 2003, s. 214.

³ Gawel A., *Ekonomiczne determinanty przedsiębiorczości*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005, s. 5.

o rozwiniętej gospodarce rynkowej przedsiębiorstwa te dominują w liczebności ogółu zarejestrowanych przedsiębiorstw, mają duży wpływ na wytwarzane PKB, handel zagraniczny, działalności inwestycyjne i innowacyjne⁴.

Według badań⁵, jakie rokrocznie przeprowadza Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, około 45% przedsiębiorstw sektora MŚP prowadzi działalność usługową, 30% handlową, ponad 13% budowlaną i około 11% działalność przemysłową. Małe i średnie przedsiębiorstwa prowadzą prostą działalność, która ze społecznego punktu widzenia jest bardzo potrzebna, ale która na ogół nie zwiększa ogólnej innowacyjności polskiej gospodarki. Według autorów opracowania „mają one blisko 50% udziału w tworzeniu krajowego PKB i tworzą około 70% miejsc pracy w sektorze przedsiębiorstw”⁶. Jest to ogólny zarys profilu polskich przedsiębiorstw w 2013 roku. Dane Głównego Urzędu Statystycznego oraz podsumowania Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości mają jednak główną wadę – trzeba na ich publikację czekać. Dane bilansowe pojawiają się z opóźnieniem niemal rocznym – w wypadku niektórych danych szczegółowych – co sprawia, że po ich zamieszczeniu wydają się „nieaktualne” i trudno przypisać do nich aktualną sytuację gospodarczą czy finansową. Główny Urząd Statystyczny w publikacjach określa takie dane „nieostatecznymi”.

Niniejsze opracowanie jest próbą przedstawienia profilu działania wałbrzyskich przedsiębiorców w 2015 roku na podstawie wybranych danych pozyskanych z Głównego Urzędu Statystycznego i opartych w głównej mierze na bazie REGON i zestawieniu PKD. Analizy pozwolą wskazać czy założone działalności gospodarcze były przypisane do konkretnego zakresu działalności biznesowych, np. fryzjerstwo lub firmy budowlane, czy bardziej rozdrobnione, zróżnicowane. Z powodu niewystarczających opracowań statystycznych za rok 2015, materiałem wyjściowym, którym wspomagać będzie się autorka są wybrane, dostępne dane statystyczne za rok 2014 dotyczące województwa dolnośląskiego i miasta Wałbrzych.

MIASTO WAŁBRZYCH NA TLE WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO – WYBRANE DANE ZA ROK 2014

Województwo dolnośląskie jest jedną z 16 jednostek podziału administracyjnego Polski ze stolicą we Wrocławiu.

Województwo dolnośląskie utworzone w 1999 r. składa się obecnie z 26 powiatów, w których jest 91 miast, w tym 4 miasta na prawach powiatu, 169 gmin z podziałem na gminy:

- miejskie w liczbie 36,
- wiejskie w liczbie 78,

⁴ Dominiak P., *Sektor MSP we współczesnej gospodarce*, PWN, Warszawa 2005, s. 65.

⁵ Herman A., *Praktyka i czas czynią Mistrza*, [W:] *Rzemieślnicy i biznesmeni. Właściciele małych i średnich przedsiębiorstw prywatnych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013, s. 45.

⁶ Tamże, s. 46.

- miejsko-wiejskie liczące 55 jednostek⁷.



Rysunek 1. Administracyjny podział województwa dolnośląskiego

Źródło: [<http://kondycjafizyczna.pl/dolnoslaskie.php>]⁸ - dostęp z dnia 26.04.2016 r.

W 2014 roku powierzchnia województwa dolnośląskiego liczyła 19947 km², co plasuje je na 7 miejscu w kraju pod względem powierzchni (6,4% powierzchni Polski). Na 1 km² przypadało 146 osób, a odsetek ludności żyjącej w miastach wynosił 69,3%. W rok 2014 wskazywał, że na 100 mężczyzn przypadało 108 kobiet; największa liczba ludności znajdowała się w grupach wiekowych między 30 a 34 rokiem życia oraz w grupie wiekowej 55–59 lat – po 130 tys.

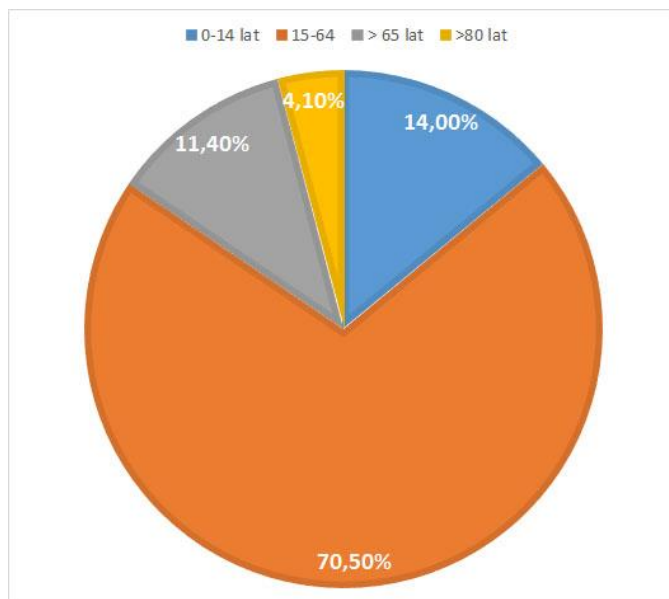
Strukturę ludności w grupach wiekowych przedstawiono na rysunku 2.

Województwo dolnośląskie w 2014 r. liczyło 2908,5 tys. mieszkańców, a liczba mieszkańców utrzymuje się na podobnym poziomie – w 2012 r. 2914,4 tys., w 2013 r. 2910,0 tys. Ogólnie Polska w 2014 r. liczyła 38478,6 tys. obywateli⁹.

⁷ Statystyczne Vademecum Samorządowca 2015, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, [www.stat.gov.pl] – dostęp z dnia 07.03.2016 r.

⁸ [<http://kondycjafizyczna.pl/dolnoslaskie.php>].

⁹ Tamże.



Rysunek 2. Struktura ludności wg grup wiekowych w województwie dolnośląskim w 2014 roku

Źródło: *Statystyczne Vademecum Samorządowca 2015*, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, [www.stat.gov.pl].

Główny Urząd Statystyczny w *Statystycznym Vademecum Samorządowca 2015* zamieścił również informacje dotyczące liczby pracujących Dolnoślązaków. W 2014 r. na 1000 osób ogółu ludności województwa dolnośląskiego pracowało 279,9 osób; w 2013 r. 272,9, a w 2012 r. 267,0 osób. Zauważyć można taką samą tendencję, jak w przypadku ogółu ludności w województwie – pozostaje na stałym poziomie z zauważalnym wzrostem. Istotną informacją wpisującą się w tematykę niniejszego opracowania jest liczba podmiotów w rejestrze REGON na 10 tys. ludności¹⁰:

- w 2014 r. wynosiła 1207 osób,
- w 2013 r. było to 1194 osób,
- w 2012 r. 1156 osób.

Wartości statystyczne dotyczące prowadzonych działalności gospodarczej w 2014 r. na terenie województwa dolnośląskiego obrazuje poniższa tabela¹¹:

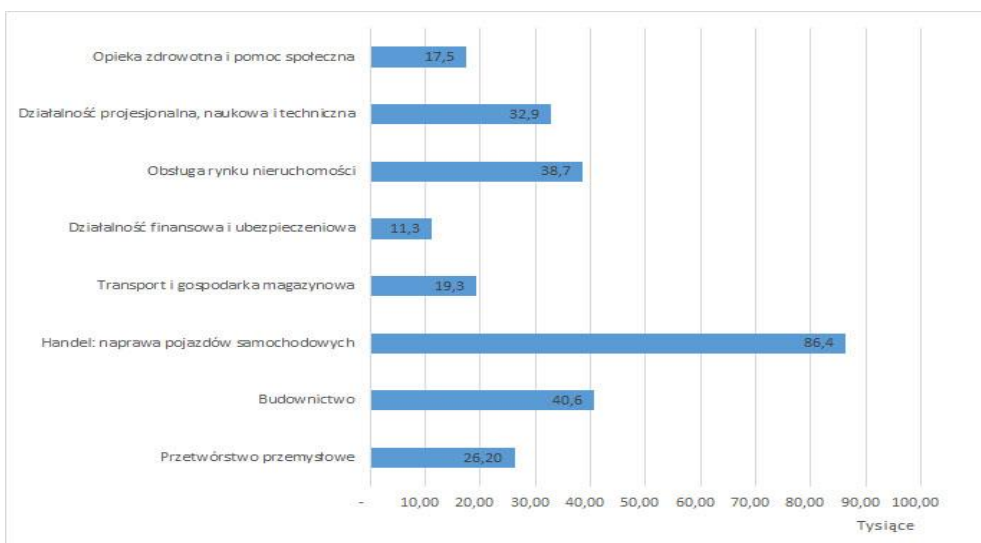
¹⁰ *Statystyczne Vademecum Samorządowca 2015*, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, [www.stat.gov.pl] – dostęp z dnia 07.03.2016 r.

¹¹ Tamże.

Tabela 1. Działalność gospodarcza w województwie dolnośląskim w 2014 roku

Wyszczególnienie	Liczba
Podmioty w rejestrze REGON na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym	1901,3
Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na 10 tys. ludności	806,2
Jednostki nowo zarejestrowane w rejestrze REGON na 10 tys. ludności	101
Jednostki wyrejestrowane z rejestru REGON na 10 tys. ludności	88

Zakres działalności podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON według wybranych sekcji PKD dla województwa dolnośląskiego w 2014 r. przedstawiono na rysunku 3¹²:

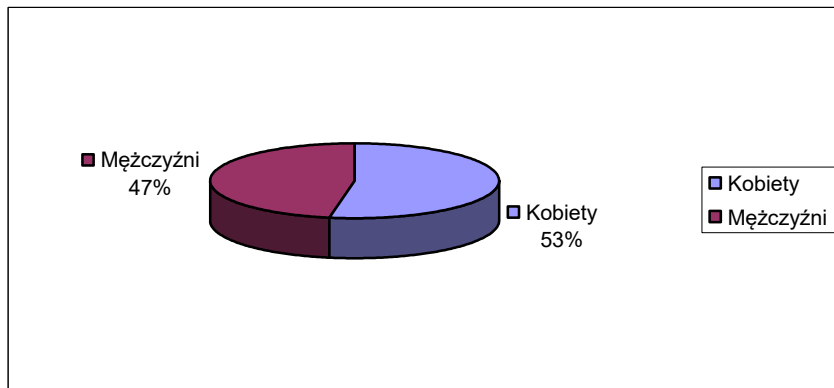


Rysunek 3. Podmioty gospodarki narodowej w rejestrze REGON wg wybranych sekcji PKD w 2014 roku

Źródło: *Statystyczne Vademecum Samorządowca 2015*, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, www.stat.gov.pl – dostęp z dnia 07.03.2016 r.

¹² Tamże.

Wałbrzych to miasto kiedyś wojewódzkie, dziś jedno z większych w województwie dolnośląskim. Zajmuje 85 km² powierzchni, a w roku 2014 liczyło 1378 osób na 1 km². Strukturę ludności Wałbrzycha w 2014 r. – według płci – przedstawiono na rysunku 4.



Rysunek 4. Struktura ludności miasta Wałbrzycha wg płci w 2014 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Statystyczne Vademecum Samorządowca 2015*, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, www.stat.gov.pl – dostęp z dnia 07.03.2016 r.

Grupa wiekowa 55-59 lat licząca 6 tys. mieszkańców stanowi największą wartość w strukturze ludności Wałbrzycha w 2014 roku według wieku¹³. Grupa wiekowa z przedziału 60-64 lata liczyła 5,5 tys. oraz grupa 30-39 lat – 5 tys. Urząd Statystyczny we Wrocławiu¹⁴ podaje, że w 2014 r. na 1000 osób ludności przypadało 258 mieszkańców pracujących, a w 2013 r. 253 osoby. Natomiast podmiotów w rejestrze REGON na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym przypadało 1927, a w 2013 r. 1891.

Wałbrzych na tle województwa dolnośląskiego wypadł korzystniej w zakresie ilości podmiotów w rejestrze REGON na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym. W Wałbrzychu tych podmiotów w 2014 r. było 1927, a średnia dla całego województwa wynosiła 1901. Warto podkreślić, że w Wałbrzychu w 2013 r. liczba zarejestrowanych podmiotów była niższa i wynosiła 1891, co świadczy o tendencji wzrostowej osób zakładających działalność gospodarczą.

W takich warunkach statystycznych zamknął się 2014 rok dla województwa dolnośląskiego i miasta Wałbrzych. W 2015 roku 705 osób, nowych przedsiębiorców, postanowiło założyć działalność gospodarczą w Wałbrzychu i rozpocząć drogę zawodową przez samozatrudnienie lub kierowanie grupą podległych pracowników.

¹³ Statystyczne Vademecum Samorządowca 2015 – Miasto Wałbrzych, [www.stat.gov.pl] – dostęp z dnia 07.03.2016 r.

¹⁴ Tamże.

WAŁBRZYSKI PRZEDSIĘBIORCA 2015 ROKU – PROFIL DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ NA PODSTAWIE WYBRANYCH DANYCH STATYSTYCZNYCH¹⁵

W literaturze przedmiotu wyróżnia się wiele czynników decydujących o sukcesie przedsiębiorstwa. Klasyczny model 7S Mc Kinsey'a¹⁶ uwypuklał trzy twarde czynniki:

- 1) strategia,
- 2) system,
- 3) struktura,

a także cztery czynniki miękkie:

- 1) styl,
- 2) wspólne wartości,
- 3) pracownicy,
- 4) umiejętności.

Wszystkie one decydują o powodzeniu każdego biznesu.

Natomiast J. Cieślik podkreśla takie czynniki jak¹⁷:

- pomysł na biznes,
- koncepcja biznesu,
- zasoby nowej firmy,
- motywacja inicjatorów.
- Nie można zapominać również o takich determinantach jak¹⁸:
- uwarunkowania instytucjonalne,
- uwarunkowania makroekonomiczne, np. wzrost PKB, kurs walutowy, sytuacja na rynku pracy, handel zagraniczny.

Wszystkie te czynniki były zapewne rozważane – w większym czy mniejszym stopniu przez osoby, które w 2015 roku zdecydowały się zarejestrować działalność gospodarczą w Wałbrzychu. Z danych, które autorka uzyskała z Głównego Urzędu Statystycznego we Wrocławiu Oddział w Wałbrzychu wynika, że takich podmiotów do rejestru REGON wpisano 705. Po przeanalizowaniu i zgrupowaniu ich według oznaczeń PKD (Polska Klasyfikacja Działalności)¹⁹ pozostało 167 rodzajów działalności, które przedstawiono w tabeli 2.

¹⁵ Wszystkie przedstawione w tym rozdziale dane statystyczne, rysunki i tabele autorka opracowała samodzielnie na podstawie danych otrzymanych (zakupionych) z Głównego Urzędu Statystycznego we Wrocławiu, Oddział w Wałbrzychu w dniu 22.03.2016 r., na podstawie zamówienia z dnia 08.03.2016 r.

¹⁶ Wickham P., *Financial Times Corporate Startegy Casebook*, Pearson Education Limited, United Kingdom, 2000.

¹⁷ Cieślik J., *Przedsiębiorczość dla AMBITNYCH – Jak uruchomić własny biznes*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa, 2010, s. 23.

¹⁸ Dziedzic M., *Przedsiębiorczość w Polsce*, THINK Studenckie Naukowe Czasopismo Internetowe nr 2 (18), Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, 2014, s. 23.

¹⁹ [http://www.pkd.com.pl/wyszukiwarka/lista_pkd] - dostęp z dnia 10.04.2016 r.

Tabela 2. Liczba zarejestrowanych w 2015 roku w Wałbrzychu podmiotów według oznaczeń PKD

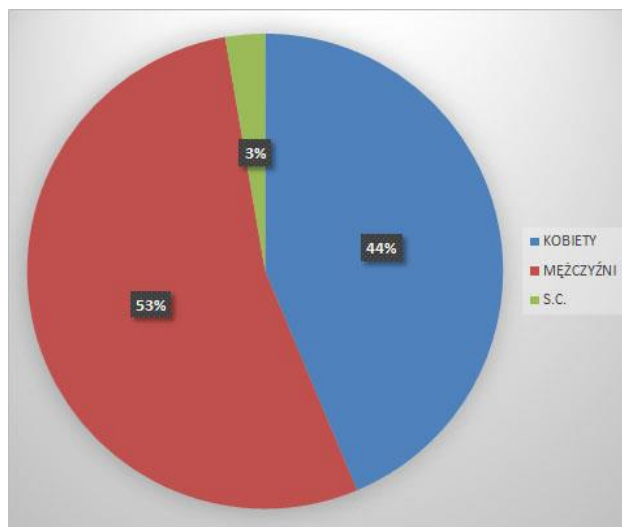
Lp./ Liczba firma	Nr PKD – Nazwa działalności
1-56 (1)	0142Z – Chów i hodowla pozostałego bydła i bawołów; 0162Z – Działalność usługowa wspomagająca chów i hodowlę zwierząt gospodarskich; 0220Z – Pozyskiwanie drewna; 1073Z – Produkcja makaronów, klusek, kuskusu i podobnych wyrobów mącznych; 1392Z – Produkcja gotowych wyrobów tekstylnych; 1419Z – Produkcja pozostałej odzieży i dodatków do odzieży; 1629Z – Produkcja pozostałych wyrobów stolarskich i ciesielskich dla budownictwa; 1813Z – Działalność usługowa związana z przygotowaniem do druku; 1814Z – Introligatorstwo i podobne usługi; 2511Z – Produkcja konstrukcji metalowych i ich części; 2512Z – Produkcja metalowych elementów stolarki budowlanej; 3109Z – Produkcja pozostałych mebli; 3213Z – Produkcja sztucznej biżuterii i wyrobów podobnych; 3240Z – Produkcja gier i zabawek; 3299Z – Produkcja pozostałych wyrobów, gdzie indziej niesklasyfikowana; 3317Z – Naprawa i konserwacja pozostałego sprzętu transportowego; 3811Z – Zbieranie odpadów innych niż niebezpieczne; 4222Z – Roboty związane z budową linii telekomunikacyjnych i elektroenergetycznych; 4312Z – Przygotowanie terenu pod budowę; 4531Z – Sprzedaż hurtowa części i akcesoriów do pojazdów samochodowych, z wyłączeniem motocykli; 4540Z – Sprzedaż hurtowa i detaliczna motocykli, ich naprawa i konserwacja oraz sprzedaż hurtowa i detaliczna części i akcesoriów do nich; 4615Z – Działalność agentów zajmujących się sprzedażą hurtową mebli, artykułów gospodarstwa domowego i drobnych wyrobów metalowych; 4616Z – Działalność agentów zajmujących się sprzedażą wyrobów tekstylnych, odzieży, wyrobów futrzarskich, obuwia i artykułów skórzaných; 4618Z – Działalność agentów specjalizujących się w sprzedaży pozostałych określonych towarów; 4726Z – Sprzedaż detaliczna wyrobów tytoniowych prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach; 4729Z – Sprzedaż detaliczna pozostałej żywności prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach; 4742Z – Sprzedaż detaliczna sprzętu telekomunikacyjnego prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach; 4752Z – Sprzedaż detaliczna drobnych wyrobów metalowych, farb i szkła prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach; 4759Z – Sprzedaż detaliczna mebli, sprzętu oświetleniowego i pozostałych artykułów użytku domowego prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach; 4939Z – Pozostały transport lądowy pasażerski, gdzie indziej niesklasyfikowany; 5630Z – Przygotowywanie i podawanie napojów; 5911Z – Działalność związana z produkcją filmów, nagrań wideo i programów telewizyjnych; 6110Z – Działalność w zakresie telekomunikacji przewodowej; 6130Z – Działalność w zakresie telekomunikacji satelitarnej; 6202Z – Działalność związana z doradztwem w zakresie informatyki; 6311Z – Przetwarzanie danych; zarządzanie stronami internetowymi (hosting) i podobna działalność; 6612Z – Działalność maklerska związana z rynkiem papierów wartościowych i towarów giełdowych; 7021Z – Stosunki międzyludzkie (public relations) i komunikacja; 7500Z – Działalność weterynaryjna; 7711Z – Wynajem i dzierżawa samochodów osobowych i furgonetek; 7732Z – Wynajem i dzierżawa maszyn i urządzeń budowlanych; 7739Z – Wynajem i dzierżawa pozostałych maszyn, urządzeń oraz dóbr materialnych, gdzie indziej niesklasyfikowane; 8020Z – Działalność ochroniarska w zakresie obsługi systemów bezpieczeństwa; 8030Z – Działalność detektywistyczna; 8110Z – Działalność pomocnicza związana z utrzymaniem porządku w budynkach; 8299Z – Pozostała działalność wspomagająca prowadzenie działalności gospodarczej, gdzie indziej niesklasyfikowana; 8510Z – Wychowanie przedszkolne; 8552Z – Pozaszkolne formy edukacji artystycznej; 8622Z – Praktyka lekarska specjalistyczna; 8899Z – Pozostała pomoc społeczna bez zakwaterowania, gdzie indziej niesklasyfikowana; 9200Z – Działalność związana z grami losowymi i zakładami wzajemnymi; 9313Z – Działalność obiektów służących poprawie kondycji fizycznej; 9329Z – Pozostała działalność rozrywkowa i rekreacyjna; 9522Z – Naprawa i konserwacja urządzeń gospodarstwa domowego oraz sprzętu użytku domowego i ogrodniczego; 9529Z – Naprawa pozostałych artykułów użytku osobistego i domowego; 9601Z – Pranie i czyszczenie wyrobów włókienniczych i futrzarskich
57-90 (2)	1512Z – Produkcja toreb bagażowych, toreb ręcznych i podobnych wyrobów kaletniczych; produkcja wyrobów rymarskich; 1623Z – Produkcja pozostałych wyrobów stolarskich i ciesielskich dla budownictwa; 1721Z – Produkcja papieru falistego i tektury falistej oraz opakowań z papieru i tektury; 1812Z – Pozostałe drukowanie; 2370Z – Cięcie, formowanie i wykańczanie kamienia; 2561Z – Obróbka metali i nakładanie powłok na metale; 2562Z – Obróbka mechaniczna elementów metalowych; 3102Z – Produkcja mebli kuchennych; 3312Z – Naprawa i konserwacja maszyn; 3320Z – Instalowanie maszyn przemysłowych, sprzętu i wyposażenia; 4333Z – Posadzkarstwo: tapetowanie i oblicowanie ścian; 4642Z – Sprzedaż hurtowa odzieży i obuwia; 4690Z – Sprzedaż hurtowa niewyspecjalizowana; 4724Z – Sprzedaż detaliczna pieczywa, ciast, wyrobów ciastkarskich i cukierniczych prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach; 4725Z – Sprzedaż detaliczna napojów alkoholowych i beزال-

	koholowych prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach; 4781Z – Sprzedaż detaliczna żywności, napojów i wyrobów tytoniowych prowadzona na straganach i targowiskach; 5210B – Magazynowanie i przechowywanie pozostałych towarów; 5610B – Ruchome placówki gastronomiczne; 5629Z – Pozostała usługowa działalność gastronomiczna; 6209Z – Pozostała działalność usługowa w zakresie technologii informatycznych i komputerowych; 6312Z – Działalność portali internetowych; 6820Z – Wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi; 7111Z – Działalność w zakresie architektury; 7120B – Pozostałe badania i analizy techniczne; 7320Z – Badanie rynku i opinii publicznej; 7712Z – Wynajem i dzierżawa pozostałych pojazdów samochodowych, z wyłączeniem motocykli; 8121Z – Niespecjalistyczne sprzątanie budynków i obiektów przemysłowych; 8122Z – Specjalistyczne sprzątanie budynków i obiektów przemysłowych; 8219Z – Wykonywanie fotokopii, przygotowywanie dokumentów i pozostała specjalistyczna działalność wspomagająca prowadzenie biura; 8690B – Działalność pogotowia ratunkowego; 9003Z – Artystyczna i literacka działalność twórcza; 9319Z – Pozostała działalność związana ze sportem; 9511Z – Naprawa i konserwacja komputerów i urządzeń peryferyjnych; 9521Z – Naprawa i konserwacja elektronicznego sprzętu powszechnego użytku
91–115 (3)	1071Z – Produkcja pieczywa; produkcja świeżych wyrobów ciastkarskich i ciastek; 1729Z – Produkcja pozostałych wyrobów z papieru i tektury; 3314Z – Naprawa i konserwacja urządzeń elektrycznych; 4211Z – Roboty związane z budową dróg i autostrad; 4221Z – Roboty związane z budową rurociągów przesyłowych i sieci rozdzielczych; 4334Z – Malowanie i szklenie; 4673Z – Sprzedaż hurtowa drewna, materiałów budowlanych i wyposażenia sanitarnego; 4674Z – Sprzedaż hurtowa wyrobów metalowych oraz sprzętu i dodatkowego wyposażenia hydraulicznego i grzejnego; 4721Z – Sprzedaż detaliczna owoców i warzyw prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach; 4789Z – Sprzedaż detaliczna pozostałych wyrobów prowadzona na straganach i targowiskach; 4931Z – Transport lądowy pasażerski, miejski i podmiejski; 5221Z – Działalność usługowa wspomagająca transport lądowy; 5320Z – Pozostała działalność pocztowa i kurierska; 5621Z – Przygotowywanie i dostarczanie żywności dla odbiorców zewnętrznych (catering); 6492Z – Pozostałe formy udzielania kredytów; 7410Z – Działalność w zakresie specjalistycznego projektowania; 7430Z – Działalność związana z tłumaczeniami; 7810Z – Działalność związana z wyszukiwaniem miejsc pracy i pozyskiwaniem pracowników; 8211Z – Działalność usługowa związana z administracyjną obsługą biura; 8559A – Nauka języków obcych; 8560Z – Działalność wspomagająca edukację; 8623Z – Praktyka lekarska dentystryczna; 8690C – Praktyka pielęgniarstwa i położnych; 8690D – Działalność paramedyczna; 9311Z – Działalność obiektów sportowych
116–125 (4)	1413Z – Produkcja pozostałej odzieży wierzchniej; 3101Z – Produkcja mebli biurowych i sklepowych; 4311Z – Rozbiórka i burzenie obiektów budowlanych; 4617Z – Działalność agentów zajmujących się sprzedażą żywności, napojów i wyrobów tytoniowych; 4775Z – Sprzedaż detaliczna kosmetyków i artykułów toaletowych prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach; 4777Z – Sprzedaż detaliczna zegarków, zegarów i biżuterii prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach; 6499Z – Pozostała finansowa działalność usługowa, gdzie indziej niesklasyfikowana, z wyłączeniem ubezpieczeń i funduszów emerytalnych; 8130Z – Działalność usługowa związana z zagospodarowaniem terenów zieleni; 9604Z – Działalność usługowa związana z poprawą kondycji fizycznej; 9609Z – Pozostała działalność usługowa, gdzie indziej niesklasyfikowana
126–128 (5)	6419Z – Pozostałe pośrednictwo pieniężne; 6619Z – Pozostała działalność wspomagająca usługi finansowe, z wyłączeniem ubezpieczeń i funduszów emerytalnych; 7311Z – Działalność agencji reklamowych
129–134 (6)	4331Z – Tynkowanie; 4332Z – Zakładanie stolarki budowlanej; 4391Z – Wykonywanie konstrukcji i pokryć dachowych; 4771Z – Sprzedaż detaliczna odzieży prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach; 7420Z – Działalność fotograficzna; 8690A – Działalność fizjoterapeutyczna
135–140 (7)	4110Z – Realizacja projektów budowlanych związanych ze wznoszeniem budynków; 4322Z – Wykonywanie instalacji wodno-kanalizacyjnych, ciepłych, gazowych i klimatyzacyjnych; 4719Z – Pozostała sprzedaż detaliczna prowadzona w niewyspecjalizowanych sklepach; 6831Z – Pośrednictwo w obrocie nieruchomościami; 7112Z – Działalność w zakresie inżynierii i związane z nią doradztwo techniczne; 8621Z – Praktyka lekarska ogólna

141–148 (8)	4321Z – Wykonywanie instalacji elektrycznych; 4619Z – Działalność agentów zajmujących się sprzedażą towarów różnego rodzaju; 4776Z – Sprzedaż detaliczna kwiatów, roślin, nasion, nawozów, żywych zwierząt domowych, karmy dla zwierząt domowych prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach; 4782Z – Sprzedaż detaliczna wyrobów tekstylnych, odzieży i obuwniczych prowadzona na straganach i targowiskach; 6910Z – Działalność prawnicza; 7022Z – Pozostałe doradztwo w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej i zarządzania; 8551Z – Pozaszkolne formy edukacji sportowej oraz zajęć sportowych i rekreacyjnych; 8559B – Pozostałe pozaszkolne formy edukacji, gdzie indziej niesklasyfikowane
149–153 (9)	4399Z – Pozostałe specjalistyczne roboty budowlane, gdzie indziej niesklasyfikowane; 6201Z – Działalność związana z oprogramowaniem; 6622Z – Działalność agentów i brokerów ubezpieczeniowych; 7490Z – Pozostała działalność profesjonalna, naukowa i techniczna, gdzie indziej niesklasyfikowana; 8690E – Pozostała działalność w zakresie opieki zdrowotnej, gdzie indziej niesklasyfikowana
154 (10)	4799Z – Pozostała sprzedaż detaliczna prowadzona poza siecią sklepową, straganami i targowiskami
155–156 (11)	4779Z – Sprzedaż detaliczna artykułów używanych prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach; 8810Z – Pomoc społeczna bez zakwaterowania dla osób w podeszłym wieku i osób niepełnosprawnych
157–158 (12)	4120Z – Roboty budowlane związane ze wznoszeniem budynków mieszkalnych i niemieszkalnych; 6920Z – Działalność rachunkowo-księgowa; doradztwo podatkowe
159 (14)	4711Z – Sprzedaż detaliczna prowadzona w niewyspecjalizowanych sklepach z przewagą żywności, napojów i wyrobów tytoniowych
160 (16)	4941Z – Transport drogowy towarów
161 (19)	5610A – Restauracje i inne stałe placówki gastronomiczne
162 (20)	4339Z – Wykonywanie pozostałych robót budowlanych wykończeniowych
163 (21)	4520Z – Konserwacja i naprawa pojazdów samochodowych, z wyłączeniem motocykli
164 (22)	4791Z – Sprzedaż detaliczna prowadzona przez domy sprzedaży wysyłkowej lub Internet
165 (29)	4932Z – Działalność taksówek osobowych
166 (32)	4511Z – Sprzedaż hurtowa i detaliczna samochodów osobowych i furgonetek
167 (35)	9602Z – Fryzjerstwo i pozostałe zabiegi kosmetyczne

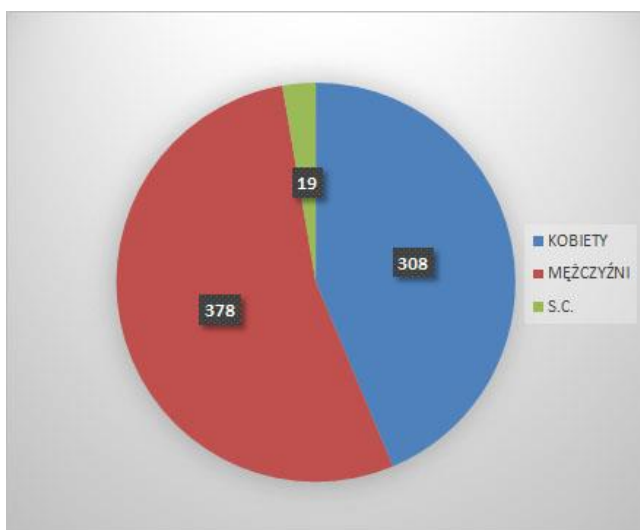
Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych pozyskanych z GUS w dniu 22.03.2016 r.

W toku dalszych analiz określono rozkład procentowy (rys. 5) oraz rozkład ilościowy (rys. 6) podmiotów gospodarczych założonych w 2015 r. na terenie miasta Wałbrzycha. Podziału dokonano ze względu na płeć założycieli oraz na osobowość prawną zarejestrowanej działalności, tu spółki cywilne.



Rysunek 5. Rozkład procentowy przedsiębiorców wg płci założycieli oraz osobowości prawnej zarejestrowanych podmiotów gospodarczych w Wałbrzychu w 2015 roku

Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych pozyskanych z GUS w dniu 22.03.2016 r.



Rysunek 6. Rozkład ilościowy przedsiębiorców wg płci założycieli oraz osobowości prawnej zarejestrowanych podmiotów gospodarczych w Wałbrzychu w 2015 roku

Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych pozyskanych z GUS w dniu 22.03.2016 r.

Po dokonaniu weryfikacji i analiz spośród 308 z 705 podmiotów, które zostały zarejestrowane przez kobiety w Wałbrzychu w 2015 r. pozostało 115 rodzajów działalności (wg kodów PKD). Tabela 3 obrazuje w jakich ilościach, według kodów PKD, zostały pogrupowane.

Tabela 3. Klasyfikacja działalności PKD wśród podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w Wałbrzychu w 2015 roku przez kobiety

Lp. /liczba firm	Nr PKD
1-59 (1)	1073Z;1392Z; 1419Z; 1512Z; 1623Z; 1812Z; 1813Z; 2370Z; 2562Z; 3109Z; 3213Z; 3240Z; 3314Z; 3811Z; 4331Z; 4399Z; 4616Z; 4617Z; 4618Z; 4642Z; 4673Z; 4726Z; 4759Z; 4781Z; 4789Z; 4931Z; 4939Z; 5210B; 5221Z; 5320Z; 5610B; 5621Z; 6201Z; 6209Z; 6312Z; 6612Z; 6820Z; 7022Z; 7112Z; 7120B; 7311Z; 7430Z; 7500Z; 7711Z; 7732Z; 8020Z; 8110Z; 8299Z; 8510Z; 8552Z; 8622Z; 8623Z; 8899Z; 9200Z; 9511Z; 9521Z; 9522Z; 9529Z; 9601Z;
60-80 (2)	1071Z; 1721Z; 4321Z; 4332Z; 4339Z; 4721Z; 4724Z; 4725Z; 4941Z; 5629Z; 6619Z; 7111Z; 7410Z; 7712Z; 7810Z; 8130Z; 8211Z; 8219Z; 8559A; 8560Z; 9003Z;
81-90 (3)	1413Z; 1729Z; 4520Z; 4619Z; 4719Z; 4932Z; 6492Z; 7420Z; 8621Z; 8690C;
91-97 (4)	4775Z; 4782Z; 4799Z; 6419Z; 6499Z; 9604Z; 9609Z;
98-102 (5)	4779Z; 7490Z; 8551Z; 8559B; 8690A;
103-107 (6)	4511Z; 4771Z; 4776Z; 6622Z; 6831Z;
108 (7)	6910Z;
109-110 (8)	4711Z; 8690E
111 (9)	8810Z;
112-114 (11)	4791Z; 5610A; 6920Z
115 (29)	9602Z

Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych pozyskanych z GUS w dniu 22.03.2016 r.

Zestawienie wskazuje na duże rozdrobnienie wśród kategorii rejestrowanych przez kobiety działalności w Wałbrzychu w 2015 r. Skupiając się tylko na podmiotach, dla których liczba rejestracji przekroczyła 10, pozostają następujące oznaczenia PKD:

- 4791Z – Sprzedaż detaliczna prowadzona przez domy sprzedaży wysyłkowej lub Internet – 11 podmiotów stanowi 3,6%;
- 5610A – Restauracje i inne stałe placówki gastronomiczne – 11 podmiotów stanowi 3,6% zarejestrowanych przez kobiety firm;
- 6920Z – Działalność rachunkowo-księgowa, doradztwo podatkowe – 11 rejestracji stanowi 3,6% ogółu „kobiecych” firm;
- 9602Z – Fryzjerstwo i pozostałe zabiegi kosmetyczne – 29 firm to 9,42% ogółu firm zarejestrowanych przez kobiety w 2015 r. w Wałbrzychu.

Weryfikacji dokonano również w przypadku 378 spośród 705 podmiotów, które zostały zarejestrowane przez mężczyzn w Wałbrzychu w 2015 r. W tym przypadku pozostała grupa 117 rodzajów działalności. Tabela 4 obrazuje, w jakich ilościach, według kodów PKD, zostały pogrupowane.

Tabela 4. Klasyfikacja działalności PKD wśród podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w Wałbrzychu w 2015 roku przez mężczyzn

Lp. /liczba firm	Nr PKD
1-54 (1)	0142Z; 2370Z; 4615Z; 8030Z; 8690A; 9313Z; 8690B; 6312Z; 6910Z; 0162Z; 8211Z; 7410Z; 6110Z; 6130Z; 8560Z; 6202Z; 5911Z; 8010Z; 1814Z; 5210B; 9521Z; 9511Z; 3317Z; 8559A; 2562Z; 6831Z; 9329Z; 6209Z; 8690E; 1812Z; 6419Z; 0220Z; 2511Z; 2512Z; 1413Z; 3299Z; 1512Z; 6311Z; 4312Z; 5630Z; 4222Z; 5610B; 4752Z; 4721Z; 4729Z; 4778Z; 4742Z; 4777Z; 4781Z; 4531Z; 4540Z; 4642Z; 7021Z; 7739Z;
55-77 (2)	7320Z; 5221Z; 8130Z; 7430Z; 3320Z; 3312Z; 3314Z; 8121Z; 2561Z; 8810Z; 4333Z; 5320Z; 9319Z; 8623Z; 3102Z; 1623Z; 5621Z; 8122Z; 4776Z; 4789Z; 4673Z; 4690Z; 4931Z;
78-88 (3)	6622Z; 4617Z; 7420Z; 8690D; 4334Z; 8551Z; 6619Z; 8559B; 4211Z; 4221Z; 4711Z;
89-97 (4)	7311Z; 9602Z; 7490Z; 4719Z; 8621Z; 3101Z; 4311Z; 4782Z; 4332Z;
98-100 (5)	4619Z; 4331Z; 4321Z;
101-104 (6)	7112Z; 4799Z; 4779Z; 4391Z;
105-107 (7)	7022Z; 4110Z; 4322Z;
108-110 (8)	6201Z; 4399Z; 5610A;
111 (11)	4791Z;
112 (12)	4120Z;
113 (14)	4941Z;
114-115 (18)	4520Z; 4339Z;
116-117 (26)	4932Z; 4511Z;

Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych pozyskanych z GUS w dniu 22.03.2016 r.

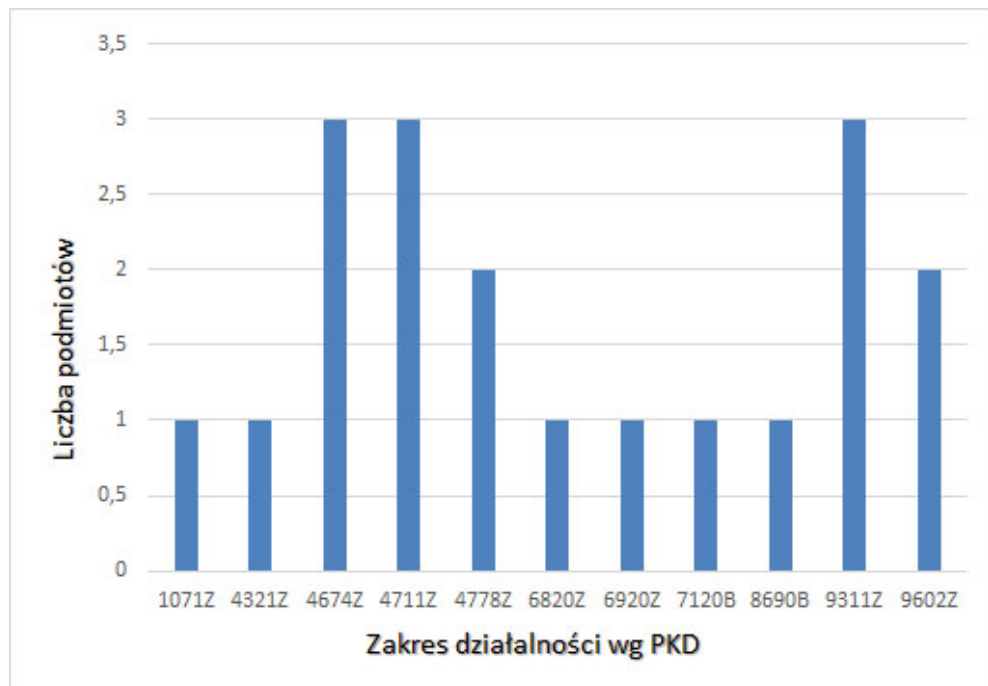
Powyżej 10 rejestracji dokonano dla:

- 4791Z – Sprzedaż detaliczna prowadzona przez domy sprzedaży wysyłkowej lub Internet – 11 podmiotów stanowi 2,91%;
- 4120Z – Roboty budowlane związane ze wznoszeniem budynków mieszkalnych i niemieskalnych – 12 firm to 3,18% ogółu podmiotów zarejestrowanych przez mężczyzn;
- 4941Z – Transport drogowy towarów – 14 podmiotów stanowi 3,70% „męskich” rejestracji;

- 4520Z – Konserwacja i naprawa pojazdów samochodowych z wyłączeniem motocykli – 18 podmiotów to 4,76% rejestracji;
- 4339Z – Wykonywanie pozostałych robót budowlanych wykończeniowych – 18 firm stanowi 4,76% zarejestrowanych przez mężczyzn firm;
- 4932Z – Działalność taksówek osobowych – 26 firm to 6,88%;
- 4511Z – Sprzedaż hurtowa i detaliczna samochodów osobowych i furgonetek – 26 podmiotów stanowi 6,88% wszystkich firm, które w 2015 r. zarejestrowali mężczyźni w Wałbrzychu.

Rozdrobnienie i różnorodność w rejestrowanych podmiotach gospodarczych sprawia, że procentowy udział konkretnych kategorii jest ułamkowy i powoduje, że trudno będzie też określić we wnioskach, czy konkretne okoliczności zewnętrzne, np. gospodarcze, miejskie, wpływały na podejmowane przez kobiety i mężczyzn decyzje, co do wyboru profilu rejestrowanej przez nich firmy.

Weryfikacji pod względem zakresu działalności według oznaczeń PKD zostało poddanych również 19 spółek cywilnych, których charakterystyka działalności zamknęła się w liczbie 11 kategorii (por. rys. 7).



Rysunek 7. Działalność zarejestrowanych w 2015 roku w Wałbrzychu spółek cywilnych wg PKD

Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych pozyskanych z GUS w dniu 22.03.2016 r.

W wypadku spółek cywilnych analiza ogranicza się do grupy podmiotów, spośród 19 ogólnie zarejestrowanych, które osiągnęły liczbę rejestracji 3 według oznaczeń PKD i każda z nich stanowi 15,79% z całości. Są to następujące kategorie działalności:

- 4674Z – Sprzedaż hurtowa wyrobów metalowych oraz sprzętu dodatkowego i hydraulicznego i grzeijnego;
- 4711Z – Sprzedaż detaliczna prowadzona w niewyspecjalizowanych sklepach z przewagą żywności, napojów i wyrobów tytoniowych;
- 9311Z – Działalność obiektów sportowych.

PODSUMOWANIE

Powody, dla których zakładane są przedsiębiorstwa mogą być bardzo różnego rodzaju. W raporcie „*Global Entrepreneurship Monitor report – Poland 2012*” wskazywano, że w naszym kraju decydujące są „dążenie do poprawy warunków życia” oraz „konieczność”²⁰. Celem artykułu nie była identyfikacja powodów zakładania działalności przez przedsiębiorców w Wałbrzychu w 2015 roku, ale próba stworzenia profilu działania założonych podmiotów gospodarczych.

Przeprowadzone analizy materiału badawczego pozyskanego z Głównego Urzędu Statystycznego we Wrocławiu nie wskazały jednoznacznie, jaki rodzaj z rejestrowanych działalności cieszył się największym powodzeniem wśród przyszłych przedsiębiorców, chociaż w analizach wskazywano rodzaje działalności, które zostały zarejestrowane więcej niż 10 razy (w przypadku analizy wg płci założycieli), a wypadku spółek cywilnych te, które zarejestrowano trzykrotnie. Ujawniło się ogromne zróżnicowanie i rozdrobnienie wśród zakresu prowadzonej działalności biznesowej. Żadna z zarejestrowanych działalności nie przekroczyła 50% udziału w ogólnej liczbie podmiotów, które w 2015 r. zostały powołane do życia biznesowego. Taka sytuacja powtórzyła się w każdej konfiguracji badań: w grupie ogólnej wszystkich 705 podmiotów, w grupie 308 podmiotów zarejestrowanych przez kobiety, w puli 378 firm zarejestrowanych przez mężczyzn i w końcu wśród 19 nowych spółek cywilnych. Nie da się więc jednoznacznie takiej profilu wskazać, określić jedyne go kierunku działań przedsiębiorczych. Otwiera się jednak droga do nowych przemyśleń nad przyczynami takiego stanu rzeczy, analizy dynamicznej zjawiska przedsiębiorczości w Wałbrzychu i poszerzenia pozyskanej bazy danych o kolejne informacje szczegółowe. Czy był jakiś konkretny, wyjątkowy powód, dla którego przedsiębiorcy zarejestrowali swoją działalność, np. wygrany przetarg, zapotrzebowanie na specjalistyczne usługi, ukończony kurs kwalifikacyjny, ukończone studia wyższe, utrata dotychczasowej pracy, rada znajomych, realizacja marzeń itp.? W jakim wieku byli rozpoczynając działania biznesowe?

²⁰ Bratnicki M., Tarnawa A., Węclawska D., Zbierowski P., *Global Entrepreneurship Monitor report – Poland 2012*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa, 2013.

Niniejsze opracowanie jest zatem bazą dla dalszych rozważań. Umiejscawia miasto Wałbrzych na tle województwa dolnośląskiego w 2014 r., a przede wszystkim, i co najważniejsze, przybliża czytelnikowi profil zainteresowań biznesowych przedsiębiorców, którzy w 2015 roku rozpoczęli swoją działalność gospodarczą w Wałbrzychu.

LITERATURA:

- [1] Bratnicki M., Tarnawa A., Węclawska D., Zbierowski P., *Global Entrepreneurship Monitor report – Poland 2012*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa, 2013.
- [2] Cieślík J., *Przedsiębiorczość dla AMBITNYCH – Jak uruchomić własny biznes*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa, 2010.
- [3] Dominiak P., *Sektor MSP we współczesnej gospodarce*, PWN, Warszawa 2005.
- [4] Dziedzic M., *Przedsiębiorczość w Polsce*, TH!NK Studenckie Naukowe Czasopismo Internetowe nr 2 (18), Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, 2014.
- [5] Gawel A., *Ekonomiczne determinanty przedsiębiorczości*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005.
- [6] Herman A., *Praktyka i czas czynią Mistrza, [W:] Rzemieślnicy i biznesmeni. Właściciele małych i średnich przedsiębiorstw prywatnych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013.
- [7] Hybel J., *Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. [W:] Rola małych i średnich przedsiębiorstw w rozwoju obszarów wiejskich*, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2000.
- [8] Skowronek-Milczarek A., *Znaczenie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w polskiej gospodarce. [W:] Przedsiębiorstwo – przedsiębiorczość – rynek*, SGH, Warszawa 2003.
- [9] *Statystyczne Vademecum Samorządowca 2015 – Miasto Wałbrzych*, www.stat.gov.pl – dostęp z dnia 07.03.2016 r.
- [10] Wickham P., *Financial Times Corporate Strategy Casebook*, Pearson Education Limited, United Kingdom, 2000.
- [11] [<http://kondycjafizyczna.pl/dolnoslaskie.php>] – dostęp z dnia 26.04.2016 r.
- [12] [http://www.pkd.com.pl/wyszukiwarka/lista_pkd] – dostęp z dnia 10.04.2016 r.

STRESZCZENIE

Profile działalności wałbrzyskich przedsiębiorców w 2015 roku – analiza wybranych danych statystycznych

W artykule przedstawiono zagadnienie przedsiębiorczości w odniesieniu do wybranych zagadnień gospodarczych i społecznych na terenie województwa dolnośląskie oraz miasta Wałbrzycha. Zaprezentowany został profil działalności firm, które w 2015 roku zostały zarejestrowane w Wałbrzychu. Wszystkie analizy zostały przeprowadzone przez autorkę na materiale statystycznym pozyskanym (zakupionym) z Głównego Urzędu Statystycznego we Wrocławiu, co stanowi bazę do przyszłej próby prezentacji sylwetki wałbrzyskiego przedsiębiorcy 2015 roku.

SUMMARY

Business profiles of Wałbrzych entrepreneurs in 2015 – analysis of selected statistical data

The article presents the issue of establishment of selected economic and social issues in the Lower Silesia Region and the city of Wałbrzych. Was presented business profile companies, which in 2015 were registered in Wałbrzych. All analyzes were performed by the author on the statistical material acquired (purchased) from the Central Statistical Office in Wrocław, which is the basis for future attempts presentation silhouette wałbrzyskie entrepreneur 2015.



Anna Czapska
Justyna Adamczuk
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Znaczenie pracownika w kreowaniu wizerunku urzędu na przykładzie gmin Aglomeracji Wałbrzyskiej

WSTĘP

W dzisiejszych czasach dbałość o zadowolenie klienta nabrała dużego znaczenia nie tylko w sferze firm prywatnych, ale również w obszarze administracji publicznej. Dzięki kontaktom z pracownikiem urzędu, klient buduje w swojej wyobraźni wizerunek danej instytucji. Chcąc sprostać oczekiwaniom klientów, urzędy wprowadzają standardy jakości w obrębie obsługi klienta.

Celem artykułu jest identyfikacja najważniejszych elementów kreowania wizerunku pracownika urzędu, a także ustalenie jego roli w budowaniu ogólnego obrazu urzędu. Realizację wyżej wymienionego celu wspomagają wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród klientów urzędów gmin Aglomeracji Wałbrzyskiej (23 jednostki samorządu terytorialnego).

1. DEFINIOWANIE WIZERUNKU URZĘDU

W literaturze przedmiotu możemy się spotkać z różnymi definicjami pojęcia wizerunku (ang. *image*). Zagadnienie to jest tematem zainteresowań różnych dyscyplin naukowych m.in.: socjologii, psychologii, marketingu, ekonomii oraz zarządzania¹. Interdyscyplinarny charakter tej kategorii daje możliwość jej głębokiej analizy i rozszerza pole zastosowań koncepcji czy

¹ Por. z.: Budzyński W, *Wizerunek firmy*, Poltex, Warszawa 2003, s. 11; Miller G, Galanter E, Pribram K, *Plany i struktura zachowania*, PWN 1982, s. 88.

rozwiązań jej dedykowanych także o sferę funkcjonowania jednostek samorządowych².

J. Altkorn uważa, że każdy przedmiot, osoba, zjawisko, jeśli tylko zwrócimy na nie uwagę, uzyskuje w naszej świadomości jakiś wizerunek. Pojęcie to jest subiektywnym wyobrażeniem, które posiadamy o obiekcie naszego zainteresowania³. Termin ten stanowi sumę odczuć i przekonań w umysłach ludzkich dotyczących danego obiektu. To zbiór skojarzeń, który przychodzi do głowy człowiekowi, gdy usłyszy o jakimś obiekcie, produkcie, firmie, mieście, czy też rozpatrywanego w artykule urzędu⁴. „Mały słownik języka polskiego” definiuje to pojęcie jako portret bądź obraz⁵. „Słownik wyrazów obcych” zwraca uwagę na to, że wizerunek jest również wyobrażeniem, które może być rozumiane, jako stan w umyśle człowieka, gdy coś słyszy lub widzi.

Wizerunek każdej jednostki (firmy prywatnej, instytucji publicznej) budowany jest od pierwszego kontaktu (może nim być moment przekroczenia wejścia do budynku, wizyta na oficjalnej stronie WWW Urzędu czy mediów społecznościowych, kontakt bezpośredni, telefoniczny itp.). Na ogólne wrażenie wpływ ma szereg różnych czynników tj. oznakowanie – tablice informacyjne, oświetlenie, wygląd zewnętrzny i wewnętrzny budynku, czystość, przejrzysta strona WWW Urzędu, funkcjonowanie urzędu w mediach społecznościowych, przyjazne nastawienie pracownika w trakcie rozmowy telefonicznej itp. Niemniej jednak w trakcie załatwiania spraw urzędowych (bezpośrednio lub za pośrednictwem telefonu bądź Internetu) najważniejsze wrażenie pozostawia sposób prowadzenia rozmowy urzędnika z klientem oraz jakość tej obsługi⁶. Korzystając z usług instytucji publicznej, zawsze mamy do czynienia z człowiekiem, który swoją osobą wpływa na to, jak ocenimy Urząd jako całość. Dlatego też ów pracownik i wszystkie elementy kreujące jego wizerunek stały się przedmiotem zainteresowania autorek z punktu widzenia jego wpływu na ogólny obraz Urzędu.

2. ZNACZENIE PRACOWNIKA W KREOWANIU WIZERUNKU URZĘDU

Każda administracja publiczna działa dzięki i przez swoich urzędników. Ich postawa, kompetencje, nastawienie, odpowiedzialność oraz status

² J. Adamczuk, *Media społecznościowe jako narzędzie kreowania wizerunku jednostek samorządowych na przykładzie samorządów lokalnych powiatu jeleniogórskiego*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 332, R. Brol, A. Sztando, A. Raszkowski (red.) Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2014, 190.

³ J. Altkorn, *Kształtowanie rynkowego wizerunku firmy*, Akademia Ekonomiczna, Kraków 2002, s. 9.

⁴ J. Altkorn, *Wizerunek Firmy*, Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza 2004, s. 8

⁵ *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1968, s. 899.

⁶ Por z: Jórczak R., *Jakość obsługi a wizerunek urzędu*, [<http://archiwum.Nf.Pl/13030-jakosc-obslugia-wizerunek-urzedu>] – dostęp w dniu 12.12.2015.

kształtują, jakość i oblicze dzisiejszej administracji⁷. Mocną stroną każdego urzędu jest jego pozytywny wizerunek, który jest mentalnym odbiciem rzeczywistości postrzeganej przez człowieka⁸. Jak już wcześniej wspomniano, wizerunek urzędu jest pojęciem subiektywnym. Jest on, bowiem sumą różnych punktów widzenia i zależy od doświadczenia każdego, kto miał z nim kontakt.

Istotą administracji publicznej jest służba dla dobra wspólnego oraz obywateli. Wyznacznikiem zaufania do państwa i administracji jest zaufanie do urzędników, którzy są postrzegani, jako przedstawiciele zawodów zaufania publicznego, a ich działania powinny przyczyniać się do budowania wizerunku pracy urzędnika, jako służby wobec państwa i obywateli, dbania o dobrą opinię swojego miejsca pracy – urzędu oraz wzrostu zaufania publicznego⁹.

Współcześnie, głęboko zakorzenił się stereotyp urzędnika, który określany jest, jako „pan i władca”, a kontakt z nim jest utrudniony. Dlatego też mając świadomość wagi wpływu wizerunku pracownika administracji publicznej na ogólne postrzeganie urzędu, co raz częściej można się spotkać z programami nauczania z zakresu z tego miękkiego obszaru już wśród gimnazjalistów oraz młodzieży ponadgimnazjalnej. Jako przykład może posłużyć Poradnik „Kreowanie wizerunku jednostki organizacyjnej” zawarty w modułowym programie nauczania dla zawodu technik administracji, wydany z środków Unii Europejskiej. Jeden z podrozdziałów dotyczący roli pracownika w kreowaniu wizerunku jednostki organizacyjnej¹⁰.

Jednym z efektów dobrego zarządzania urzędem jest stopień w jaki pracownicy ułatwiają życie swoim klientom (zaspokajając ich potrzeby) kreując dzięki temu pozytywne postrzeganie zawodu pracownika administracji publicznej oraz swojego miejsca pracy¹¹.

⁷ E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, s. 63, Kraków, 2005 [w:] Tabernacka M., *Kształtowanie wizerunku podmiotów sfery publicznej i zarządzanie nim* [w:] Tabernacka M., Szadok-Bratuń A. (Red.) *Public Relations w sferze publicznej. Wizerunek i komunikacja.*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 227.

⁸ S. Dudek-Mańkowska, *Koncepcja wizerunku miasta*, [w:] *Kreowanie wizerunku miast*, red. A. Grzegorzczak, A. Kochaniec, Wyższa Szkoła Promocji, Warszawa, 2011, s. 61.

⁹ Kłos J., *Pomiędzy służą i panem – dylemat urzędnika nowoczesnego państwa* [w:] *Etos urzędnika*, Bąk D. (Red.), Warszawa, s. 58; Dziewięcka-Bokun L., Umińska-Woroniecka A., *Etyka zawodowa urzędnika administracji publicznej, jako podstawa zaufania publicznego* [w:] *Samorząd, Terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej*, Korczak J. (red.), Wrocław 2005, s. 70.

¹⁰ Poradnik ten edukuje uczniów, że „do najważniejszych elementów dobrego wizerunku pracownika należy jego wygląd zewnętrzny, ale również sposób wypowiadania się, telefonowania, pisanie listów. Wygląd zewnętrzny pracownika urzędu jest częścią wizerunku firmy. Pracownik, który kreuje pozytywny wizerunek urzędu powinien być profesjonalistą w każdej czynności, którą wykonuje, poczynając od utrzymywania porządku na swoim stanowisku pracy, poprzez swoją aparycję, a skończywszy na kontaktach z otoczeniem zarówno wewnętrznym jak i zewnętrznym”. Zwolska H., *Kreowanie wizerunku jednostki organizacyjnej. Poradnik dla ucznia*, Wyd. Instytut Technologii Eksploatacji – Państwowy Instytut Badawczy, Radom 2006.

¹¹ W. Kuźniar, *Postawy i oczekiwania względem władz pracowników samorządowych jako przesłanka marketingowej reorientacji jednostek terytorialnych*, [w:] *Marketing przyszłości. Trendy. Strategie. Instrumenty. Wybrane aspekty marketingu terytorialnego*, G. Rosa, A. Smalec, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011, s. 541.

Wysoka jakość czynnika ludzkiego, przyczynić się może do wzrostu satysfakcji i zadowolenia klientów Urzędu oraz tworzyć atmosferę zaufania i wzajemnego szacunku. Kluczem do kreowania pozytywnego wizerunku urzędu jest wysoka jakość usług świadczona przez jego pracowników.

W dalszej części artykułu autorki przedstawia wyniki badań ankietowych wśród klientów urzędów gmin Aglomeracji Wałbrzyskiej, których celem była identyfikacja najważniejszych elementów kreowania wizerunku pracownika urzędu tj. wygląd, zachowanie i maniere, umiejętności interpersonalne w zakresie nawiązywania kontaktów, kwalifikacje, umiejętności i doświadczenie zawodowe, sukces i osiągnięcia zawodowe, a także, jakość relacji z ludźmi. Przeprowadzone badanie miało na celu również ustalić znaczenie wybranych kompetencji pracownika w budowaniu wizerunku tych jednostek.

3. WIZERUNEK PRACOWNIKA URZĘDU NA PRZYKŁADZIE GMIN AGLOMERACJI WAŁBRZYSKIEJ – WYNIKI BADAŃ ANKIETOWYCH

Tabela 1. Respondenci według płci, wieku, wykształcenia oraz załatwianej sprawy w Urzędzie

Płeć respondentów	Udział odpowiedzi (w %)	Rodzaj załatwianej sprawy w Urzędzie	Udział odpowiedzi (w %)
Kobiety	65%	Sprawy związane z prowadzeniem działalności gospodarczej	36%
Mężczyźni	35%	Sprawy obywatelskie (sprawy prywatne)	64%
Respondenci według wykształcenia	Udział odpowiedzi (w %)	Respondenci według wieku	Udział odpowiedzi (w %)
Podstawowe	4%	18-29 lat	17%
Zawodowe	19%	30-39 lat	36%
Średnie	53%	40-49 lat	17%
Wyższe	24%	50-59 lat	17%
		60 lat i więcej	6%

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych.

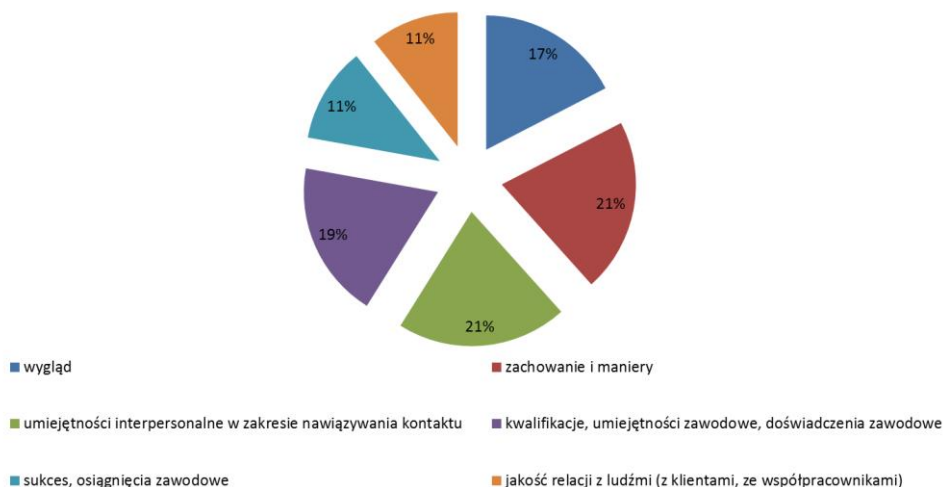
Strategia Aglomeracji Wałbrzyskiej¹² skierowana jest w kierunku działań wzmacniających pozycję ekonomiczną obszaru, poprzez efektywne

¹² Aglomeracja Wałbrzyska to inicjatywa gmin: Kamienna Góra – Miasto, gmina wiejska Kamienna Góra, Lubawka, Nowa Ruda – Miasto, gmina wiejska Nowa Ruda, Radków, Świebodzice, Boguszów Gorce, Szczawno-Zdrój, Czarny Bór, Głuszyca, Mieroszów, Walim, Wałbrzych, Jedlina-Zdrój, Stare Bogaczowice, Gmina Miejska Świdnica, Gmina Wiejska Świdnica, Gmina Jaworzyna Śląska, Gmina Strzegom, Gmina Żarów, Gmina Dobromierz, Gmina Marcinowice, które na podstawie porozumienia podpisanego w 2013 roku, realizują wspólną strategię rozwoju.

wspieranie przedsiębiorczości mieszkańców przez władze samorządowe. Działania te, mogą być zrealizowane nie tylko na bazie solidnych podstaw infrastrukturalnych i instytucjonalnych, ale również przy pomocy odpowiednio przygotowanego zespołu pracowników administracji samorządowych.

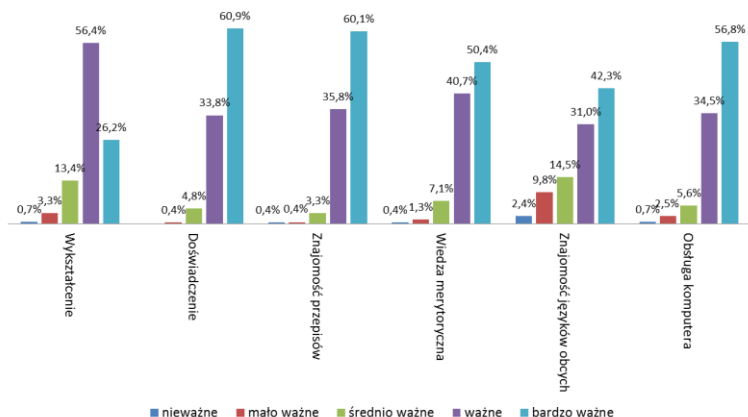
Badanie przeprowadzono w okresie maj-sierpień 2015 roku. Swoim zasięgiem objęło 23 urzędy gmin Aglomeracji Wałbrzyskiej. Ankiety kolportowane były do urzędów częściowo za pomocą kontaktu bezpośredniego z władzami urzędu, a częściowo listownie. Wzięło w nim udział 462 klientów, z czego większość (65%) stanowiły kobiety. Dane badanych klientów pod względem płci, wieku, wykształcenia oraz rodzaju załatwianej w Urzędzie sprawy prezentuje tabela nr 1.

Ankieta obejmowała 4 pytania (3 zamknięte, 1 częściowo otwarte). Wyniki odpowiedzi zaprezentowano na poniższych rysunkach.



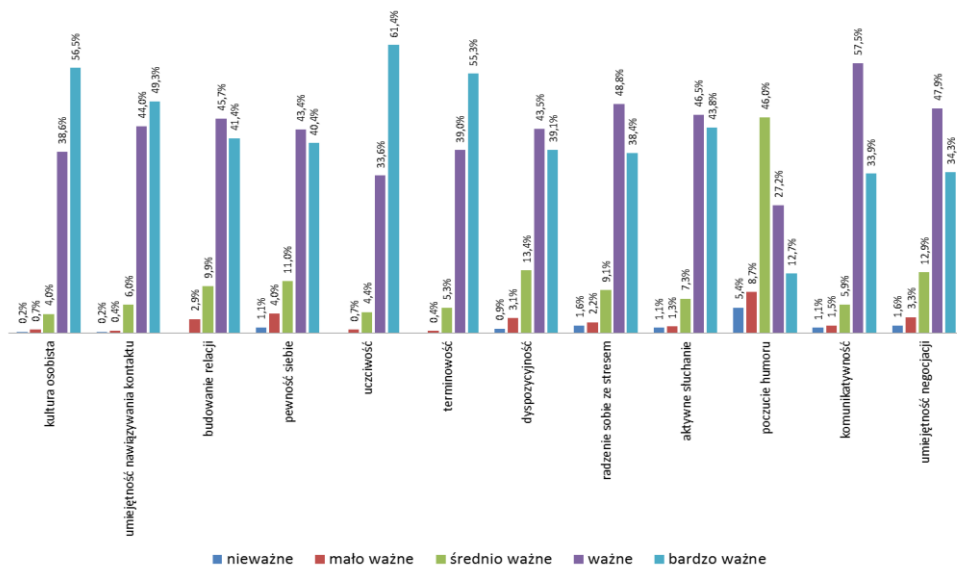
Rysunek 1. Procentowy udział odpowiedzi na pytanie: Podczas Pani/Pana kontaktów z pracownikiem Urzędu, które elementy Pani/Pana zdaniem wpływają na wizerunek pracownika?

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych.



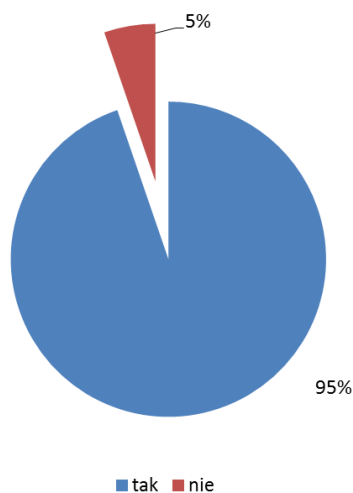
Rysunek 2. Procentowy udział odpowiedzi na pytanie: Które elementy (kompetencje twarde) są Pani/Pana zdaniem najważniejsze w budowaniu pozytywnego wizerunku pracownika Urzędu?

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych.



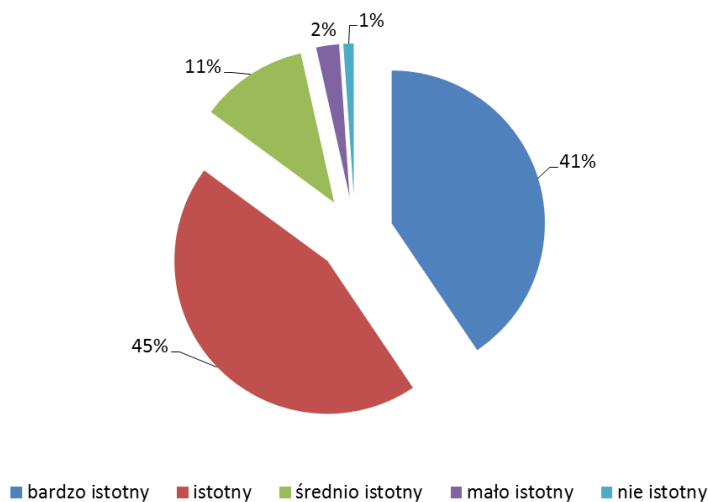
Rysunek 3. Procentowy udział odpowiedzi na pytanie: Które elementy (kompetencje miękkie) są Pani/Pana zdaniem najważniejsze w budowaniu pozytywnego wizerunku pracownika Urzędu?

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych.



Rysunek 4. Procentowy udział odpowiedzi na pytanie: Czy Pani/Pana zdaniem wizerunek pracownika ma wpływ na ogólne postrzeganie Urzędu?

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych.



Rysunek 5. Procentowy udział odpowiedzi na pytanie: Jak istotny Pani/Pana zdaniem dla budowania pozytywnej prezentacji Urzędu jest wizerunek pracownika?

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych.

Podsumowując zebrane wyniki badań można stwierdzić, że zdaniem respondentów podczas kontaktu z pracownikiem Urzędu wśród najważniejszych elementów wpływających na wizerunek pracownika ocenili: zachowanie i maniery (21 % wskazań respondentów), umiejętności interpersonalne w zakresie nawiązywanie kontaktu (21% wskazań respondentów). Najmniej ważnym elementem wymienianym przez respondentów była, jakość relacji z ludźmi (z klientami, ze współpracownikami) oraz ich sukcesy i osiągnięcia zawodowe.

Badając ważność elementów wpływających na pozytywny wizerunek pracownika Urzędu wśród kompetencji twardych bardzo ważne (powyżej 50% wskazań) okazały się wykształcenie (56,4% wskazań respondentów), doświadczenie (60,9% wskazań respondentów), znajomość przepisów (60,1% wskazań respondentów), wiedza merytoryczna (50,4% wskazań respondentów), obsługa komputera (56,8% wskazań respondentów). Wśród kompetencji miękkich najmniej istotne z punktu widzenia badanych, na wizerunek pracownika ma wpływ jego poczucie humoru (jedynie 12% respondentów oceniło tą cechę, jako bardzo ważną).

Reszta cech została wysoko oceniona na poziomie poziomu „bardzo ważne” lub „ważne”. Zdecydowana większość respondentów – klientów badanych Urzędów (95% osób) uważa, że wizerunek pracownika ma wpływ na ogólne postrzeganie Urzędu. Większość ankietowanych (łącznie 86% klientów badanych urzędów) jest zdania, że do budowania pozytywnego obrazu Urzędu wizerunek pracownika jest bardzo istotny (41% respondentów) oraz istotny (45% respondentów). Jedynie 14% klientów jest zdania, że wizerunek pracownika wpływa w średnio (11%), mało (2%) i nie istotny sposób (1%) na ogólne postrzeganie Urzędu.

PODSUMOWANIE

Ważnym elementem wizerunku każdej jednostki samorządowej jest czynnik ludzki i jego wysoka jakość. Kreując wizerunek należy pamiętać o zachowaniu proporcji w wykorzystaniu elementów, które go budują. Chcąc kreować pozytywny wizerunek Urzędu należy pamiętać, że kapitał ludzki, bez którego jednostka ta nie mogłaby istnieć, jest także jego najważniejszym elementem, dzięki któremu budowany jest pozytywny, negatywny lub neutralny obraz. Pracownik Urzędu poprzez swoje zachowanie, wiedzę, kompetencje, jakość relacji z ludźmi, ubiór itp. wpływa zarówno na swój odbiór jak i całego Urzędu.

Badanie to utwierdziło przekonanie autorek, że nie tylko jeden z elementów kreowania wizerunku pracownika np. wygląd, ma istotne znaczenie, ale kilka w takim samym stopniu wpływa na postrzeganie osób obsługujących klientów urzędu. Dlatego też władzom Urzędów powinno zależeć na tym, by uświadamiać swoich pracowników w trakcie różnego rodzaju szkoleń z zakresu kreowania wizerunku, że to, w jaki sposób będą postrzegani przez klientów urzędu przełoży się na obraz ich miejsca pracy.

W dalszej części swojej pracy naukowej, autorki chciałyby rozbudować badania o sprawdzenie, które z badanych urzędów prowadzą szkolenia swo-

ich pracowników z zakresu profesjonalnego kreowania wizerunku, a także z zakresu satysfakcji obsługi klienta w wyżej wymienionych placówkach, w których jednym z elementów ocenianych będzie wizerunek pracownika.

LITERATURA:

- [1] Adamczuk J., *Media społecznościowe jako narzędzie kreowania wizerunku jednostek samorządowych na przykładzie samorządów lokalnych powiatu jeleniogórskiego*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 332, Bról R., Sztando A., Raszkowski A. (red.) Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2014, 190.
- [2] Altkorn J., *Kształtowanie rynkowego wizerunku firm*, Akademia Ekonomiczna, Kraków 2002, s. 9.
- [3] Altkorn J., *Wizerunek Firmy*, Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza 2004, s. 8
- [4] Budzyński W., *Wizerunek firmy*, Poltex, Warszawa 2003, s. 11
- [5] Dudek-Mańkowska S., *Koncepcja wizerunku miasta*, [w:] *Kreowanie wizerunku miast*, red. A. Grzegorzczak, A. Kochaniec, Wyższa Szkoła Promocji, Warszawa, 2011.
- [6] Jórczak R., *Jakość obsługi a wizerunek urzędu*, [<http://archiwum.Nf.Pl/13030-jakosc-obslugi-awizerunek-urzedu>] – dostęp w dniu 12.12.2015.
- [7] Kłos J., *Pomiędzy służą i panem – dylemat urzędnika nowoczesnego państwa* [w:] *Etos urzędnika*, Bąk D. (Red.), Warszawa, s. 58; Dziewięcka-Bokun L., Umińska-Woroniecka A., *Etyka zawodowa urzędnika administracji publicznej, jako podstawa zaufania publicznego* [w:] *Samorząd, Terytorialny III Rzeczpospolitej Polskiej*, Korczak J. (red.), Wrocław 2005, s. 70.
- [8] Knosala E., *Zarys nauki administracji*, s. 63, Kraków, 2005 [w:] Tabernacka M., *Kształtowanie wizerunku podmiotów sfery publicznej i zarządzanie nim* [w:] Tabernacka M., Szadok-Bratuń A. (Red.) *Public Relations w sferze publicznej. Wizerunek i komunikacja*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 227.
- [9] Kuźniar W., *Postawy i oczekiwania względem władz pracowników samorządowych jako przesłanka marketingowej reorientacji jednostek terytorialnych*, [w:] *Marketing przyszłości. Trendy. Strategie. Instrumenty. Wybrane aspekty marketingu terytorialnego*, Rosa G, Smalec A (red.), Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011, s. 541.
- [10] *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1968, s. 899.
- [11] Miller G, Galanter E, Pribram K, *Plany i struktura zachowania*, PWN 1982, s. 88.

- [12] Zwolska H., *Kreowanie wizerunku jednostki organizacyjnej*. Poradnik dla ucznia, Wyd. Instytut Technologii Eksploatacji – Państwowy Instytut Badawczy, Radom 2006.

STRESZCZENIE

Znaczenie pracownika w kreowaniu wizerunku urzędu na przykładzie gmin Aglomeracji Wałbrzyskiej

Udział w kreowaniu wizerunku urzędu należy przede wszystkim do jego pracowników. To oni mają kontakt z klientami i udzielają im informacji. Bardzo ważnym jest, aby każdy z nich zdawał sobie z tego sprawę i przestrzegał kilku zasad, które mają istotny wpływ na kreowanie wizerunku jego samego jak i urzędu. Do najważniejszych elementów dobrego wizerunku pracownika należy: wygląd zewnętrzny, sposób wypowiadania się, telefonowania, pisanie listów, emaila, itp. Wygląd zewnętrzny pracownika urzędu jest częścią wizerunku jednostki samorządowej. Każda osoba jest istotą niepowtarzalną, mającą swój styl, nawyki, przyzwyczajenia i temperament. Zgranie tych wszystkich elementów, przy uwzględnieniu aktualnych trendów mody, zasobów finansowych, oraz podporządkowanie całości interesom urzędu jest sprawą niezwykle trudną, ale konieczną dla stworzenia pozytywnego wizerunku organizacji. Pracownik, który kreuje pozytywny wizerunek urzędu powinien być profesjonalistą w każdej czynności, którą wykonuje, poczynając od utrzymywania porządku na swoim stanowisku pracy, poprzez swoją aparycję, a kończąc na kontaktach z otoczeniem zarówno wewnętrznym jak i zewnętrznym. Celem artykułu jest identyfikacja najważniejszych elementów kreowania wizerunku pracownika urzędu, a także ustalenie znaczenia kompetencji pracowników w budowaniu ogólnego wizerunku urzędu. Realizację wyżej wymienionego celu wspomagają wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród klientów urzędów gmin Aglomeracji Wałbrzyskiej.

SUMMARY

The role of the worker in shaping the image of the office for example, the municipalities of Agglomeration Wałbrzyska

Participation in shaping the image of the office must be primarily for its employees. They are in contact with the petitioners and provide them with information. It is very important that each of them seemed aware of it and observe a few rules that have a significant impact on creating the image himself and office. The most important elements of a good image of the employee must: appearance, manner of speaking, calling, writing letters, email, etc. Exterior official of the office is part of the company's image. Each person is a unique entity, having its own style, habits, habits and temperament. Aligning all these elements, taking into account current fashion trends, financial resources, and the subordination of the interests of the

whole company is of the utmost difficult, but necessary to create a positive image of the organization. An employee who creates a positive image of the office should be professional in every act he performs, ranging from keeping order at his workstation, through its physicality, and ending on dealing with the environment, both internal and external. The purpose of this article is to identify the most important elements of creating the image of the office worker, as well as establishing the relevance of staff competence in building the overall image of the Office. The realization of that objective, support the results of the survey conducted among customers Agglomeration Wałbrzyska municipal offices.



Bogusława Czupryn
Urząd Miejski
w Wałbrzychu

Rewitalizacja przyszłością Wałbrzycha

WSTĘP

W 2004 roku Rada Miasta Wałbrzycha uchwaliła „Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Wałbrzycha na lata 2004-2006 i następne”. Samorząd Wałbrzycha rozpoczął skoordynowane działania rewitalizacyjne obszarów wymagających odnowy, mając na uwadze fakt, iż nigdy nie będzie można procesu rewitalizacji definitywnie zakończyć. Rewitalizacja stała się ważną częścią rozważania o rozwoju miasta w opracowanych strategiach i programach, wdrażanych w perspektywie kolejnych lat.

Przyjęty Uchwałą Rady Miejskiej Wałbrzycha Nr XXXV/311/09 z dnia 12 lutego 2009 r. Lokalny Program Rewitalizacji Wałbrzycha na lata 2008-2015 skoncentrował środki i działania rewitalizacyjne głównie w obszarze Śródmieścia. Pozyskane środki unijne w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013, umożliwiły realizację inwestycji obejmując na obszarze Śródmieścia rewitalizację zasobów mieszkaniowych wspólnot, terenów miejskich oraz infrastrukturę społeczną. Zrealizowano 9 projektów społecznych, obejmujących interwencje w najbardziej kryzysowe obszary: Śródmieście, Podgórze i Sobiecin.

Po 2014 roku, rewitalizacja polskich miast stała się jednym z priorytetów działania Rządu RP. Państwo polskie dało temu wyraz tworząc system wspierania rewitalizacji w Polsce, którego elementami stały się: ustawa o rewitalizacji, założenia Narodowego Planu Rewitalizacji oraz Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020. Miasto Wałbrzych, obok Bytomia i Łodzi, zostało wskazane w Umowie Partnerstwa jako przykład miasta szczególnie dotkniętego negatywnymi zjawiskami społeczno-gospodarczymi o ogromnej skali. Spowodowane to zostało nagłą decyzją rządu RP o likwidacji przemysłu wydobywczego. Utrata dotychczasowych funkcji społeczno-gospodarczych pełnionych przez miasto i poszczególne dzielnice doprowadziła do pogłębiania występujących problemów, m.in. spadku poziomu przedsiębiorczości, wzro-

stu bezrobocia, pogorszenia jakości infrastruktury, a także występujących problemów społecznych związanych z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. W Wałbrzychu wskutek eksploatacji górniczej i procesów likwidacyjnych w przemyśle wydobywczym nastąpiła dewastacja obszarów poprzemysłowych, znacznego zanieczyszczenia środowiska oraz dekapitalizacji substancji mieszkaniowej, w szczególności w dzielnicach przemysłowych. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (obecnie Ministerstwo Rozwoju) identyfikując się z przedstawioną diagnozą i dostrzegając wyjątkowy, i unikatowy charakter miasta, przypisało miastu status obszaru szczególnej interwencji, wymagającej podjęcia natychmiastowych działań w zakresie kompleksowej i zintegrowanej rewitalizacji, obejmując miasto Wałbrzych, a także Bytom i Łódź, programem pilotażowym.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie ogólnego problemu społeczno-gospodarczego miasta Wałbrzycha, na podstawie rysu historycznego, przemian społecznych i gospodarczych, wywołanych m.in. transformacją ustrojową i gospodarczą. Przyjęta przez Sejm RP w dniu 9 października 2015 roku ustawa o rewitalizacji, określiła zasady i tryb przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji, jak również przygotowanie, koordynowanie oraz tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji, które uznano jako zadanie własne w zakresie właściwości gminy. Zdefiniowano pojęcia: rewitalizacji, obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Wskazano wyznaczone obszary zdegradowane na których zaplanowane działania mają doprowadzić do ożywienia gospodarczego, społecznego i nadania nowego ładu przestrzennego. Przedstawiono dokumenty (akty prawa miejscowego) stosowane w rewitalizacji miasta Wałbrzycha. Podejście naukowe do tematu ma za zadanie ułatwić zrozumienie omawianego zagadnienia, a także stworzyć możliwość odniesienia się do postawionej diagnozy. Prowadzona rewitalizacja miasta Wałbrzycha może w najbliższym czasie doczekać się pogłębionej analizy naukowej.

1. CHARAKTERYSTYKA MIASTA

1. Wałbrzych na tle regionu

Wałbrzych położony jest w południowo-zachodniej Polsce, w województwie dolnośląskim, w centralnej części Sudetów Środkowych, w pobliżu granic z Republiką Czeską oraz Niemcami. Miasto leży nad rzeką Pelcznicą w malowniczej Kotlinie Wałbrzyskiej, którą otaczają lesiste pasma Gór Wałbrzyskich. Granice administracyjne miasta przebiegają częściowo naturalnymi zboczami, grzbiecami gór, a czasem opierają się na potokach górskich – konsekwencją tego są różnice poziomów terenu na obszarze miasta, które swój najwyższy punkt osiąga na Borowej – 853 m n.p.m., najniższy w Dolinie Pelcznicy – 315 m n.p.m. Położenie miasta wśród lasów i gór jest niewątpliwie urokliwe i lokuje Wałbrzych w grupie najbardziej zielonych miast w Polsce (tereny leśne wraz z użytkami rolnymi stanowią blisko 65% powierzchni miasta).

Przez Wałbrzych przebiega droga krajowa numer 35 prowadząca z Wrocławia do przejścia granicznego z Republiką Czeską w Golińsku. Miasto położone jest w pobliżu skrzyżowania dwóch autostrad – A4 (w odległości 40 km) i planowanej A3 (w odległości 29 km), które połączą Polskę wschodnią z zachodnią i północną z południową. W promieniu 70 km od Wałbrzycha położone są miasta: Wrocław, Jelenia Góra, Legnica, Kłodzko oraz Świdnica.

Wałbrzych zajmuje powierzchnię 85 km² i pod tym względem jest trzecim, po Wrocławiu i Jeleniej Górze, miastem w województwie dolnośląskim. Od roku 2012 Wałbrzych jest także liderem Aglomeracji Wałbrzyskiej, tworzonej przez 22 gminy, zamieszkałej przez 450 tys. mieszkańców. Powierzchnia Aglomeracji Wałbrzyskiej stanowi 1.800 km², tj. 9% obszaru województwa dolnośląskiego. Partnerskie gminy zlokalizowane są na obszarze czterech powiatów (wałbrzyskiego, kamiennogórskiego, świdnickiego oraz kłodzkiego).

Strategia Rozwoju Aglomeracji Wałbrzyskiej stała się częścią integracyjną Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020, która definiuje miasto Wałbrzych jako główny człon Sudeckiego Obszaru Integracji, który cechuje się wieloma barierami rozwojowymi, wynikającymi m.in. z depopulacji, dużego bezrobocia i utrudnionych warunków prowadzenia inwestycji prorozwojowych, i infrastrukturalnych (specyfiką terenów górskich i podgórskich, tereny cenne przyrodniczo, w tym chronione prawnie)¹.

W latach 1975-1998 miasto było siedzibą województwa wałbrzyskiego, a po reformie administracyjnej kraju miastem na prawach powiatu. Z dniem 1 stycznia 2003 roku Wałbrzych utracił status miasta powiatowego. Dopiero po upływie 10 lat, tj. od 1 stycznia 2013 r. Wałbrzychowi przywrócono status miasta na prawach powiatu, na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 lipca 2012 r. Prezydent jako przedstawiciel organu wykonawczego stał się gospodarzem wszystkich zadań publicznych, realizowanych na terenie miasta Wałbrzycha. Zwiększył się budżet miasta oraz otworzyły się większe możliwości pozyskiwania środków finansowych z różnych źródeł, m.in. z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwa Sportu, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska.

2. Przemiany gospodarcze i społeczne w Wałbrzychu²

Tradycje przemysłowe Wałbrzycha sięgają XVII, od kiedy datuje się silnie rozwinięte rzemiosło tkackie, które rozkwitło w XVII wieku, by później ustąpić przemysłowi. Jego miejsce zajęło włókiennictwo oraz górnictwo węglowe, dynamicznie rozwijające się od połowy XVIII w³. W 1815 roku w rejonie Wałbrzycha pracowało już około tysiąca górników, a wydobycie węgla sięgało około 155 tys. ton rocznie. Liczba mieszkańców podwoiła się w okresie niecałych 20 lat, a Wałbrzych, mimo małych rozmiarów, stał

¹ Uchwała Nr XXXII/932/13 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020.

² [http://um.walbrzych.pl/sites/default/files/pliki/zal.2._diagnoza.pdf].

³ Czerwiński J., *Sudety. Przewodnik. Sport i Turystyka*, ISBN 83-7079-677-X, Warszawa 1996, s. 172.

się czołowym ośrodkiem przemysłu ciężkiego na Dolnym Śląsku. W mieście funkcjonowało 6 kopalń⁴. W 1853 r. doprowadzono linie kolejowe, co ożywiło Wałbrzych i spowodowało jego rozwój przestrzenny, gwałtownie rozwijały się kopalnie i koksownie. W 1870 r. wydobyte węgla w zagłębiu wałbrzyskim osiągnęło ok. 1,5 mln ton, a w kopalniach pracowało ok. 9 tys. ludzi. Miasto uzyskało także wszelkie niezbędne urządzenia komunalne: elektryczność w 1896, gaz w 1868, wodociągi w 1905 i komunikację tramwajową w 1898 r.⁵. Pod koniec XIX wieku Wałbrzych liczył już około 600 budynków mieszkalnych. W zagłębiu wydobywano ponad 1,0 mln ton węgla i produkowano ponad 200 tys. ton koksu⁶. W 1939 r. miasto posiadało ok. 65 tys. mieszkańców. Po zakończeniu II wojny światowej, w kolejnych latach w Wałbrzychu prężnie rozwijał się przemysł. Wałbrzych stał się dla wielu przesiedleńców idealnym miejscem na rozpoczęcie nowego życia. Uwarunkowania historyczne wskazują, iż aktualna społeczność Wałbrzyska wyrosła na powojennej, przypadkowej zbiorowości. Powojenny Wałbrzych liczący ponad 64 tys. mieszkańców, rozwijał się równie dynamicznie, jak przemysł węglowy w tym regionie. W ciągu 40-lecia miasto podwoiło liczbę mieszkańców, która w roku 1985 r. osiągnęła poziom ponad 138 tys. osób.

Obecnie Wałbrzych jest przykładem miasta doświadczającego problemów społeczno-gospodarczych o ogromnej skali, wywołanych transformacją ustrojową i gospodarczą. W mieście zaistniały negatywne zjawiska wskutek eksploatacji górniczej i procesów likwidacyjnych w przemyśle wydobywczym i hutniczym, co spowodowało dekapitalizację substancji mieszkaniowej i wielu innych obiektów, znacznego zanieczyszczenia środowiska oraz problemy społeczne związane z ograniczeniem źródeł dochodów mieszkańców.

W wyniku restrukturyzacji gospodarki Wałbrzyska, rozpoczętej w 1990 r. miasto poniosło bardzo wysokie koszty społeczno-ekonomiczne. Odnotowano znaczny spadek liczby mieszkańców. Utrata 20 tys. miejsc pracy wskutek likwidacji branży węglowej, w mieście liczącym ok. 140 tys. mieszkańców spowodowała gwałtowny wzrost bezrobocia. W 2002 r. odnotowano w Wałbrzychu bezrobocie na poziomie 29,1% (jeden z najwyższych wskaźników w kraju), które utrzymywało się do 2004 r.

Od 2005 r. bezrobocie zmalało w wyniku przede wszystkim osiągnięcia przez bezrobotnych wieku emerytalnego, jak również z powodu tworzenia miejsc pracy w ramach Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej „INVEST – PARK”. Duża liczba byłych wałbrzyskich górników w wieku produkcyjnym wyemigrowała także do innych krajów. Ludność Wałbrzyska w okresie ostatnich 20 lat zmniejszyła się o 17,5 tys. mieszkańców (16,5%).

Proces kurczenia się miasta Wałbrzyska przejawia się od połowy lat 90-tych XX wieku w wielu aspektach⁷:

- demograficznym (zmniejszenie liczby mieszkańców o 17,5 tys. osób w okresie ostatnich 20 lat z powodu niskiego przyrostu naturalnego,

⁴ [<http://tajemniczydolnyslask.pl?48-walbrzych-skondensowana-historia>].

⁵ Tamże.

⁶ Kosmaty J., *Wałbrzyskie tereny pogórnice po 15 latach od zakończenia eksploatacji węgla*, Górnictwo i Geologia 2011 r., Tom 6, Zeszyt 1.

⁷ [http://um.walbrzych.pl/sites/default/files/pliki/zal.2_diagnoza.pdf].

starzenie się społeczeństwa, zmniejszenie liczby kobiet w wieku rozrodczym, wyludnienie),

- społecznym wzrost skali rozwodów, problemy emocjonalne i wychowawcze dzieci, osłabienie więzi rodzinnych, sąsiedzkich i społeczności lokalnej, wzrost zapotrzebowania na opiekę instytucjonalną, zróżnicowanie form opieki nad dziećmi),
- ekonomicznym (odpływ osób w wieku aktywności zawodowej, niskie wpływy do budżetu miasta z tyt. utraconych udziałów w dochodach z PIT),
- degradacji zabudowy (42 % komunalnej zabudowy mieszkaniowej jest w stanie złym, natomiast dodatkowe 17% wymaga rozbiórki)⁸.

Za główną przyczynę kurczenia się miasta należy uznać niekorzystne zmiany demograficzne, związane przede wszystkim z ujemnym przyrostem naturalnym, starzeniem się społeczeństwa oraz migracjami. Roczna liczba urodzeń nie kompensuje rocznej liczby zgonów. Prognoza demograficzna do 2030 r. wskazuje, iż Wałbrzych będzie nadal charakteryzował bardzo wysoki spadek zaludnienia (blisko 20%). Przewidywany jest dalszy spadek udziałów ludności w wieku 0-17 lat (w 2030 r. udział tej grupy wieku w Wałbrzychu wyniesie 12,9%), jak również spadek odsetka osób w wieku 18-44 lat (27,6%). W 2030 r. w Wałbrzychu co trzeci mieszkaniec będzie w wieku emerytalnym⁹. Wg danych za 2014 r. Wałbrzych charakteryzuje nadal wysoki stopień bezrobocia (13,1%) na tle średniej dla Polski (11,4%) i województwa dolnośląskiego (10,4%)¹⁰.

W latach 1995-2002 miasto odczuło skutek drastycznego obniżenia bazy dochodowej, rozumianej jako dochody własne z tytułu udziału w podatkach dochodowych PIT, CIT, które spowodowało możliwość jego rozwoju. Utrata miejsc pracy, ograniczenie bazy dochodowej z tyt. niskich dochodów z zasiłków przyczyniły się do zwiększenia ubóstwa wśród mieszkańców. W 2014 r. dochody na 1 mieszkańca z tyt. udziału w PIT w Wałbrzychu (798,04 PLN) kształtowały się poniżej średniej dla miast na prawach powiatu w Polsce (1.278,46 PLN) i miast na prawach powiatu w województwie dolnośląskim (1 228,28 PLN)¹¹.

Ograniczenie bazy dochodowej miasta spowodowane jest dużym odsetkiem mieszkańców Wałbrzycha korzystających ze świadczeń pomocy społecznej – 8,9% na tle średniej dla Polski (7,7%) i województwa dolnośląskiego (5,8%) oraz miast w Polsce (6,3%) i miast województwa dolnośląskiego (5,0%)¹².

⁸ Uchwała Nr LIII/520/2013 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 24 października 2013 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Gospodarowania Zasobem Mieszkaniowym Gminy Wałbrzych na lata 2014-2018, s. 9.

⁹ Kurek S., *Starzenie się ludności na obszarach przemysłowych w Polsce*, Prace Komisji Geografii Przemysłu, Nr 14, Warszawa-Kraków 2009, s. 117.

¹⁰ BDL GUS, dane za 2014 rok.

¹¹ Tamże.

¹² Tamże.

Degradacja statusu społeczno-ekonomicznego spowodowała szereg innych problemów społecznych wśród mieszkańców miasta (patologie, bezdomność, przestępczość). W Wałbrzychu stwierdzona została ponadprzeciętna wartość wskaźnika przestępczości – wskaźnik liczby przestępstw stwierdzonych w zakończonych postępowaniach przygotowawczych na 1000 mieszkańców wyniósł w 2014 r. – 55,64, na tle średniej dla Polski 22,72 i województwa dolnośląskiego 31,32¹³.

W 2014 r. tylko, co czwarty mieszkaniec Wałbrzycha był zatrudniony na umowę o pracę. Od 2003 r. do 2008 r. łącznie zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw na terenie miasta rosło średnio o 2% rocznie. Liczba przedsiębiorstw na terenie Wałbrzycha uległa zmniejszeniu o 6% (907 firm). Wskaźnik ilości zatrudnionych osób przez jeden podmiot wpisany do rejestru REGON wskazuje, iż statystycznie każde przedsiębiorstwo na terenie Wałbrzycha zatrudnia ok. 2 pracowników. Świadczy to o słabości lokalnej gospodarki, którą tworzą głównie mikro-przedsiębiorstwa. W 2014 r. na każde 1000 mieszkańców Wałbrzycha przypadało 121 podmiotów wpisanych do rejestru REGON. Wskaźnik przedsiębiorczości w Wałbrzychu kształtował się powyżej średniej dla Polski (107) i na tym samym poziomie, co wskaźnik województwa dolnośląskiego (121). Był jednak niższy od średniej dla wszystkich miast w Polsce (130)¹⁴. W Wałbrzychu dominują małe przedsiębiorstwa, które zatrudniają nie więcej niż 10 osób. Potencjał gospodarczy miasta obniża liczba małych podmiotów gospodarczych, które nie dysponują kapitałem na rozwój i promocję oraz nie posiadają rezerw wystarczających na przetrwanie złej koniunktury.

3. Rozwój przestrzenny miasta, jako jedna z przyczyn obecnych problemów miasta

Aby skutecznie przeprowadzić proces rewitalizacji oraz zrozumieć przyczyny obecnych problemów miasta nie wystarczy przeanalizować wskaźniki społeczne i zaproponować projekty mające przeciwdziałać niekorzystnym zjawiskom. Każde miasto rozwijając się, uzależnione jest od swojego położenia geograficznego i uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Wałbrzych, tak jak Bytom i Łódź został wybrany do pilotażu programu rewitalizacji realizowanego przez Ministerstwo Rozwoju, m.in. ze względu na swoje specyficzne uwarunkowania i historię. Program pilotażowy w swych założeniach ma wypracować rozwiązania modelowe, które jako dobrą praktykę będzie można proponować innym miastom, które realizują proces rewitalizacji lub są na etapie jego planowania. Wałbrzych nie jest miastem jednorodnym. Obszary zurbanizowane położone zostały wśród pasm Gór Wałbrzyskich w stosunkowo wąskich dolinach o stromych brzegach. Skomplikowana struktura geologiczna obszaru, jak rzadko gdzie miała silny wpływ na rozwój miasta. Swoje początki miasto bierze z niewielkiej osady handlowej i otaczających ją wsi, do której w okresie dynamicznego rozwoju przemysłu stopniowo przyłączano kolejne osiedla tworzone wokół zakładów przemysłowych. Dynamiczny rozwój miasta i olbrzymi napływ nowych mieszkań-

¹³ BDL GUS, dane za 2014 rok.

¹⁴ Tamże.

ców wymusił proces projektowania nowych osiedli, np. Nowego Miasta, a po zakończeniu II wojny światowej wchłonięcie: Sobiecina, Białego Kamienia, i Starego Zdroju, a także dalej położonych osiedli podmiejskich i wsi: Rusinowej, Kozic, Poniatowa, Szczawienka, Lubiechowa i Książa. W drugiej połowie XX wieku nastąpił dalszy rozwój obszarów zurbanizowanych. W północnej i północno-zachodniej części miasta zaplanowano pięć dużych osiedli mieszkaniowych, z których ostatecznie zrealizowano dwa: Piaskową Górę (ok. 25 tys. mieszkańców) i Podzamcze (ok. 40 tys. mieszkańców). Miasto przybrało charakterystyczny kształt, jest rozciągnięte na obszarze o długości ponad 20 km i szerokości od kilku do kilkunastu kilometrów.

2. POJĘCIE REWITALIZACJI

Pojęcie rewitalizacji z łac. re + vita – dosłownie: przywrócenie do życia, ożywienie, można zdefiniować jako: „skoordynowany proces, społeczny i inwestycyjny, prowadzony wspólnie przez władzę samorządową, społeczność lokalną i innych uczestników, będący elementem polityki rozwoju mający na celu przeciwdziałanie skutkom degradacji przestrzeni zurbanizowanej, zjawiskom kryzysowym, pobudzanie rozwoju i zmian jakościowych przez wzrost aktywności społecznej i gospodarczej, poprawę środowiska zamieszkania oraz ochronę dziedzictwa narodowego i środowiska przyrodniczego, przy zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju”¹⁵

Głównym celem rewitalizacji jest poprawa jakości życia mieszkańców, przywrócenia ład przestrzennego, ożywienia gospodarczego oraz odbudowa więzi społecznych. Osiągnięcie powyższych celów planowane jest przez rozwijanie nowych form działalności gospodarczej, wsparcie już istniejących podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, zwiększenie potencjału turystycznego i kulturalnego oraz nadanie obiektom i terenom zdegradowanym nowych funkcji.

Istnieje kilka grup problemów, na których skupia się rewitalizacja miast we współczesnej Polsce:

- proces odnowy jest skierowany na obszar zurbanizowany.
- rewitalizacja jest prowadzona na obszarach, gdzie mamy do czynienia ze zjawiskiem degradacji, czyli stanem kryzysowym.
- degradacja ma obejmować przestrzeń, funkcję i substancję.

Warto w tym miejscu podkreślić, że rewitalizacja ma rozwiązywać problemy danego obszaru związane ze wszystkimi sferami, tj. architektoniczno-urbanistyczną, gospodarczą i społeczną terenu, a nie jedną z nich. Dlatego też nie można mówić o rewitalizacji w miejscu, gdzie planowane są do wdrożenia jedynie przedsięwzięcia związane np. z remontem zniszczonych miejskich kamienic, czy budową infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, a pomijając działania bezpośrednio wpływające pozytywnie na rozwój eko-

¹⁵ Noworól A., Noworól K. i in., *Opracowanie założeń do krajowej polityki rewitalizacyjnej w Polsce. Działania na poziomie regionalnym*, Kraków 2009.

nomiczny i społeczny danego obszaru. Wręcz przeciwnie, działania infrastrukturalne powinny być narzędziem do osiągnięcia celów ekonomicznych i społecznych, i być tym celom podporządkowane.

Inne istotne cechy rewitalizacji przedstawiają się w sposób następujący:

- proces rewitalizacji musi być prowadzony we współpracy podmiotów reprezentujących wszystkie sektory życia społeczno-gospodarczego: podmioty publiczne (na czele z samorządem gminy), lokalnych przedsiębiorców, osób prywatnych oraz organizacji pozarządowych, a także podmiotów kościelnych;
- rewitalizacja ma charakter kompleksowy, to znaczy w jej ramach prowadzony jest szereg wielowątkowych, wzajemnie uzupełniających się i wzmacniających działań mających na celu wywołanie jakościowej pozytywnej zmiany na zidentyfikowanym obszarze.

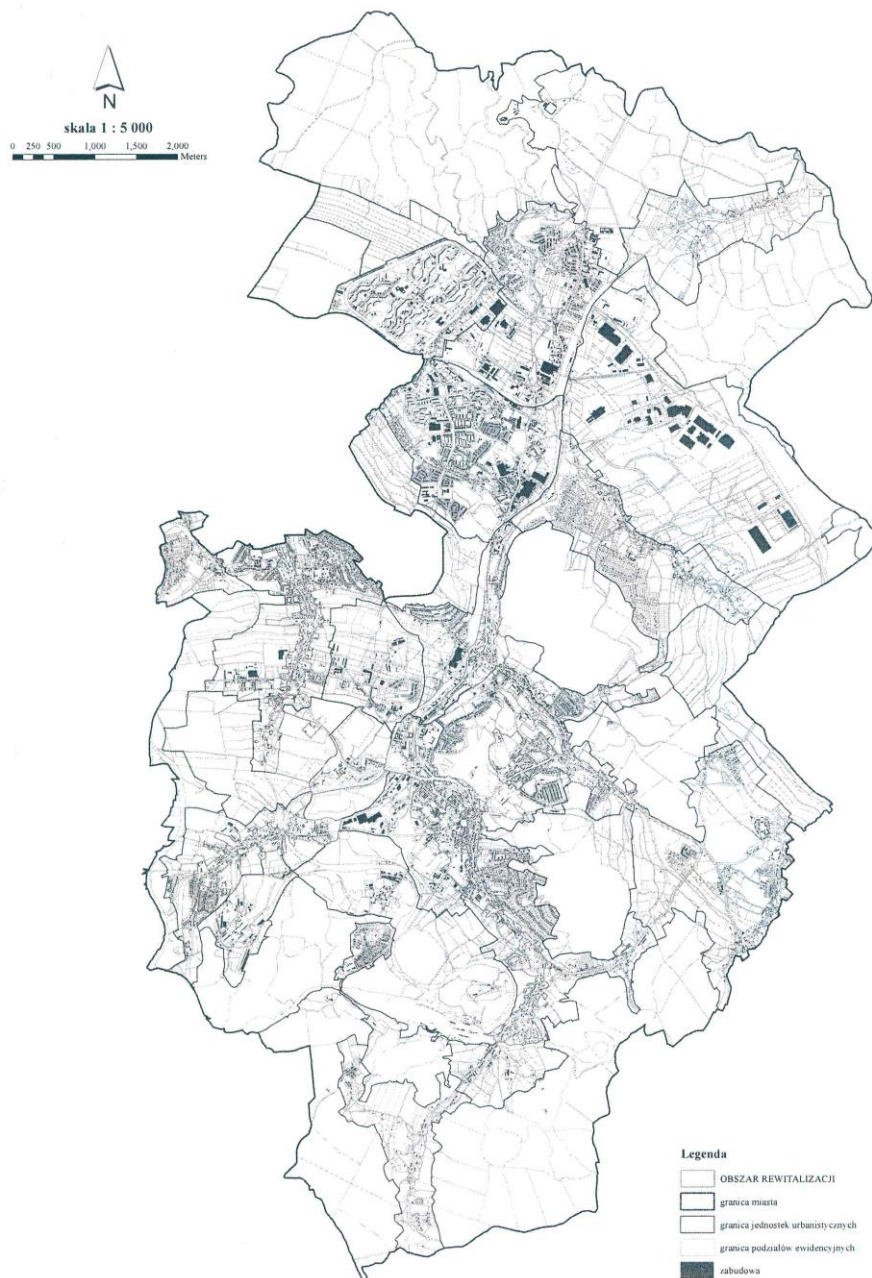
3. POJĘCIE OBSZARU ZDEGRADOWANEGO I OBSZARU REWITALIZACJI

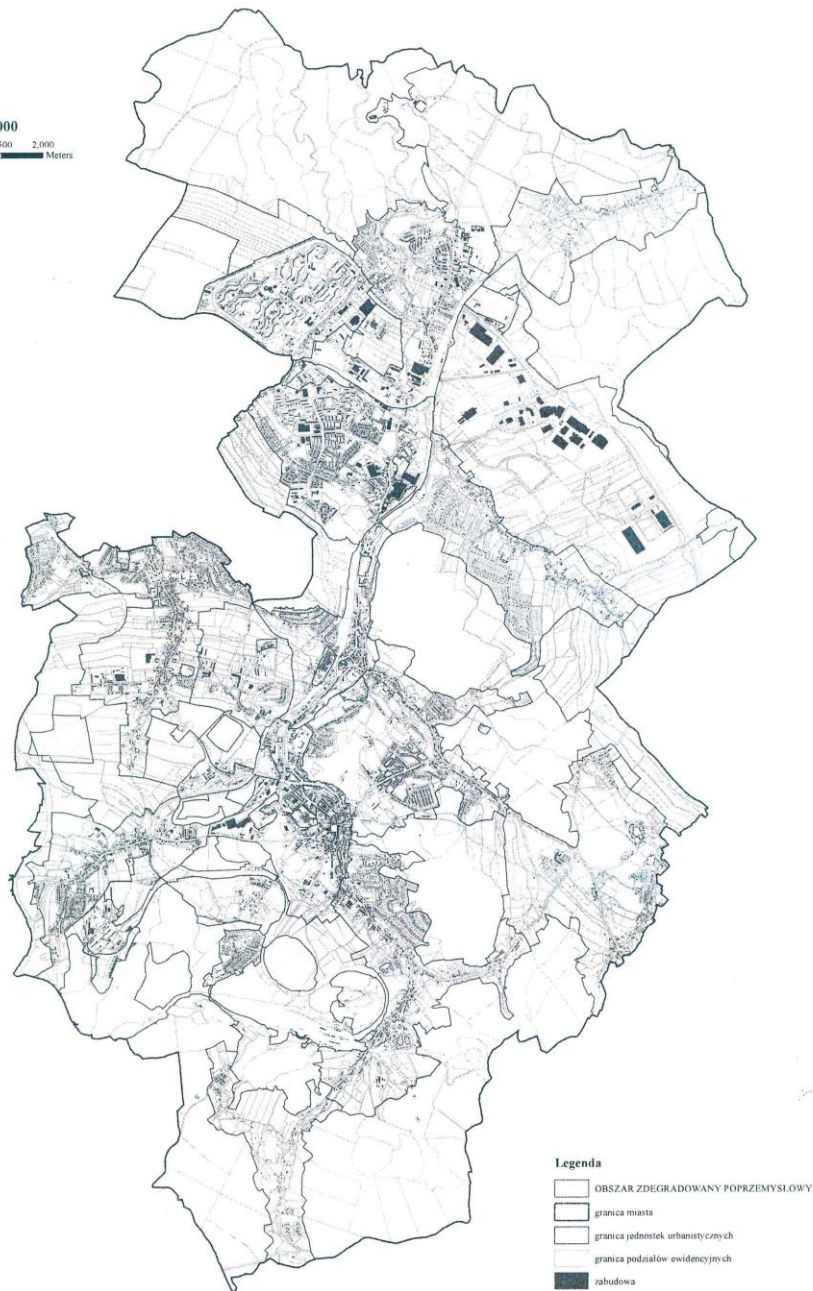
Uchwała Nr XIX/285/2016 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 29 marca 2016 r. wyznaczyła obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji miasta Wałbrzycha, w granicach określonych w niniejszych załącznikach:

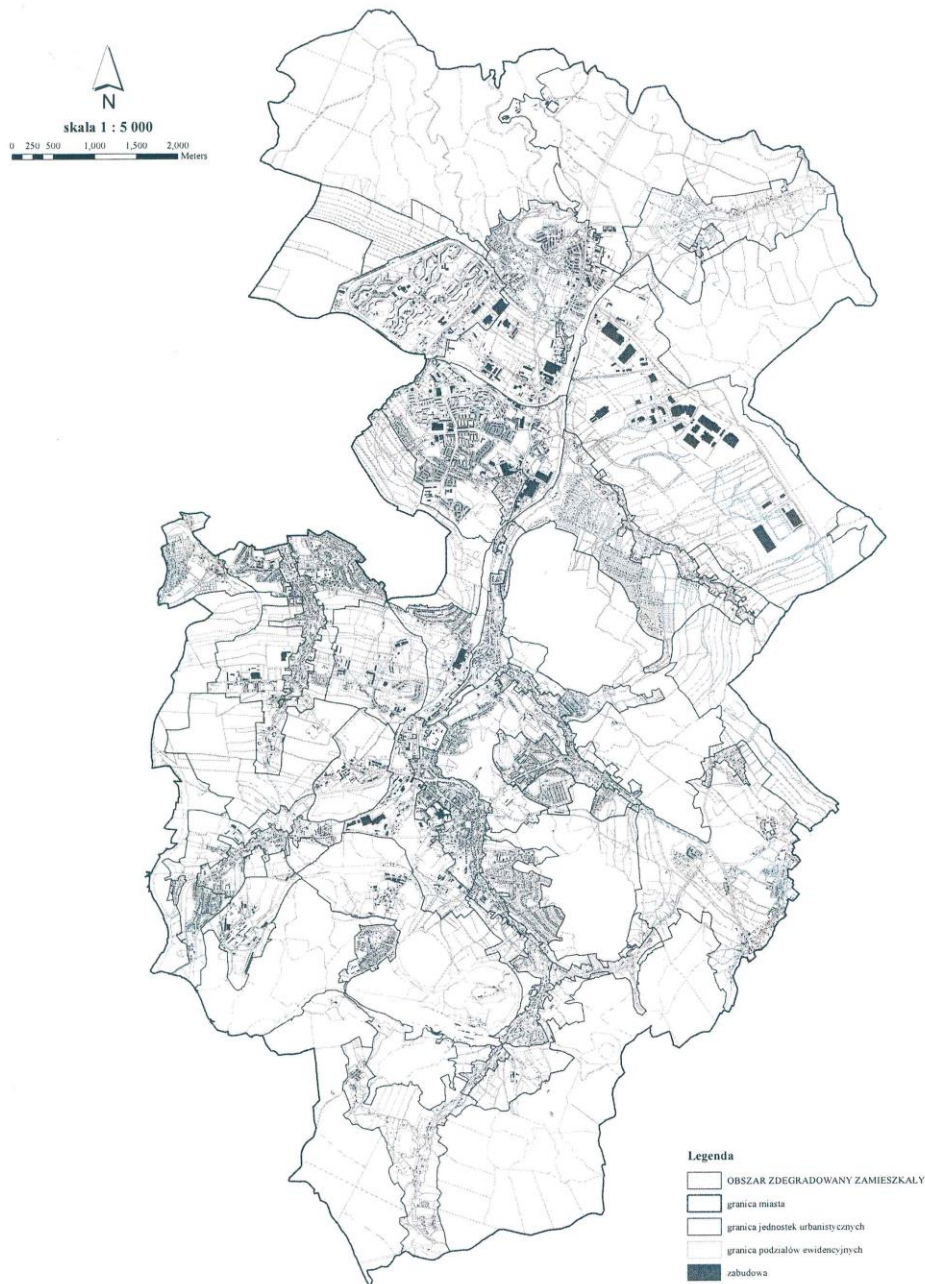
- 1) Obszar rewitalizacji – załącznik nr 1a,
- 2) Obszar zdegradowany przemysłowy – załącznik nr 1b,
- 3) Obszar zdegradowany zamieszkały – załącznik nr 1c¹⁶.

Diagnoza obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji została opracowana na podstawie przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2015, poz. 1777) oraz „Wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020” Ministerstwa Rozwoju z dnia 3 lipca 2015 r. Przedstawiona diagnoza w ww. uchwale Rady Miejskiej Wałbrzycha opiera się na mierzalnych wskaźnikach opisujących przede wszystkim zjawiska i problemy społeczne na danym terenie.

¹⁶ Uchwała Nr XIX/285/2016 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 29 marca 2016 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji miasta Wałbrzycha.

Załącznik 1a**OBSZAR REWITALIZACJI**

Załącznik 1b**OBSZAR ZDEGRADOWANY POPRZEMYSŁOWY**

Załącznik 1c**OBSZAR ZDEGRADOWANY ZAMIESZKAŁY**

1. Obszar zdegradowany

Obszar zdegradowany, zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji¹⁷ to przestrzeń, w której koncentrują się negatywne zjawiska społeczne, w szczególności bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym. Ponadto, musi na nim występować, co najmniej jedno z następujących negatywnych zjawisk:

- **gospodarczych** – w szczególności niskiego stopnia przedsiębiorczości, słabej kondycji lokalnych przedsiębiorstw, lub
- **środowiskowych** – w szczególności przekroczenia standardów jakości środowiska, obecności odpadów stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi lub stanu środowiska, lub
- **przestrzenno-funkcjonalnych** – w szczególności niewystarczającego wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną lub jej złego stanu technicznego, braku dostępu do podstawowych usług lub ich niskiej jakości, niedostosowania rozwiązań urbanistycznych do zmieniających się funkcji obszaru, niskiego poziomu obsługi komunikacyjnej, niedoboru lub niskiej jakości terenów publicznych, lub
- **technicznych** – w szczególności degradacji stanu technicznego obiektów budowlanych, w tym o przeznaczeniu mieszkaniowym, oraz niefunkcjonowaniu rozwiązań technicznych umożliwiających efektywne korzystanie z obiektów budowlanych, w szczególności w zakresie energooszczędności i ochrony środowiska¹⁸.

W Uchwale Nr XIX/285/2016 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 29 marca 2016 r. przedstawiono opis wskaźników obrazujących sytuację kryzysową obszarów zdegradowanych na podstawie przeprowadzonego procesu delimitacji (określenia granic obszarów).

Zastosowano następujące wskaźniki:

1. wskaźniki podstawowe:

- a) liczba rodzin korzystających z pomocy Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w przeliczeniu na 1000 mieszkańców,
- b) liczba rodzin korzystających z pomocy Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej z tytułu ubóstwa w przeliczeniu na 1000 mieszkańców,
- c) liczba osób bezrobotnych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców,
- d) liczba osób bezrobotnych w wieku powyżej 50 roku życia w przeliczeniu na 1000 mieszkańców,

¹⁷ Art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2015, poz. 1777).

¹⁸ Ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2015, poz. 1777).

- e) liczba osób bezrobotnych w wieku do 25 roku życia w przeliczeniu na 1000 mieszkańców,
 - f) procentowy udział przestępstw stwierdzonych w 7 kategoriach w danej jednostce do wszystkich przestępstw stwierdzonych w 7 kategoriach w mieście,
 - g) odsetek czynów karnych nieletnich w ogólnej liczbie przestępstw stwierdzonych,
2. Wskaźniki uzupełniające:
- a) liczba aktywnych działalności gospodarczych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców,
 - b) stosunek wykreślonych działalności gospodarczych do liczby aktywnych działalności gospodarczych w mieście,
 - c) odsetek osób bezrobotnych z wykształceniem gimnazjalnym lub poniżej w ogólnej liczbie bezrobotnych,
 - d) odsetek osób długotrwale bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych,
 - e) odsetek osób bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych w ogólnej liczbie bezrobotnych.

Aby zrozumieć przyczyny obecnych problemów miasta a następnie skutecznie przeprowadzić proces rewitalizacji, przeprowadzono pogłębioną diagnozę, określoną jako delimitację obszarów miast, zaprezentowaną w uchwale Rady Miejskiej Wałbrzycha¹⁹.

2. Obszar rewitalizacji

Obszar zdegradowany to przestrzeń, w której koncentrują się negatywne zjawiska społeczne, w szczególności: bezrobocie, ubóstwo, przestępczość, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym. Ponadto, musi na nim występować, co najmniej jedno z następujących negatywnych zjawisk: gospodarcze, środowiskowe, przestrzenno-funkcjonalne i techniczne. Natomiast obszar obejmujący całość lub część obszaru zdegradowanego i cechujący się jednocześnie szczególną koncentracją wyżej wymienionych negatywnych zjawisk stanowi obszar rewitalizacji.

Obowiązująca ustawa nakłada na miasta objęte rewitalizacją ograniczenia. Obszar rewitalizacji nie może być większy niż 20% powierzchni gminy oraz zamieszkały przez nie więcej niż 30% liczby mieszkańców. Zasięg przestrzenny obszaru lub obszarów rewitalizacji dokonywany jest przy założeniu, że dany program rewitalizacji może obejmować więcej niż jedno terytorium wymagające wsparcia. Zasięg każdego z tych obszarów wyznaczany jest przy założeniu, że jest to terytorium ograniczone przestrzennie, to znaczy obejmujące tereny o szczególnej koncentracji negatywnych zjawisk

¹⁹ Uchwała Nr XIX/285/2016 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 29 marca 2016 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji miasta Wałbrzycha.

istotne dla rozwoju danej gminy. Obszary wymagające rewitalizacji to obszary o szczególnej kumulacji problemów społeczno-gospodarczych, w tym także najczęściej remontowo-architektonicznych. W historii miast europejskich, bardzo często obszarami rewitalizacji są najstarsze dzielnice miast.

W wyniku podjętych prac projektowych w Wałbrzychu został wyznaczony obszar rewitalizacji o łącznej powierzchni 4 103 420 m², obejmujący 4,9% powierzchni miasta, zamieszkały przez 31 761 osób, co stanowi 28,4 % mieszkańców miasta. Obszar rewitalizacji został podzielony na 6 podobszarów: Biały Kamień, Stary Zdrój, Śródmieście, Sobiecin, Nowe Miasto, Podgórze. Każdy z tych 6 podobszarów ma swoje cele i wyzwania, by stać się atrakcyjną dzielnicą miasta i jego mieszkańców.

Do zakresu ich działań należeć będą m.in.

- remonty, modernizacja infrastruktury technicznej oraz rewaloryzacja zabudowy,
- poprawa funkcjonalności ruchu kołowego i ruchu pieszego,
- zwiększenie funkcjonalności i estetyki przestrzeni publicznej, w tym renowacja obiektów o wartości architektonicznej i znaczeniu historycznym,
- pobudzenie mechanizmów aktywności środowisk lokalnych i stymulowanie współpracy na rzecz rozwoju gospodarczego, przedsiębiorczości oraz poprawy sytuacji materialnej gospodarstw domowych,
- pobudzenia działalności kulturowej i edukacyjnej,
- przeciwdziałanie zjawiskom marginalizacji i wykluczenia społecznego, patologii społecznych oraz bezrobocia.

3. Charakterystyka podobszarów rewitalizacji

Tabela 1. Opis obszaru rewitalizacji

Nr podobszaru	Nazwa podobszaru	Charakterystyka podobszaru	Uzasadnienie wyznaczenia podobszaru
1.	Biały Kamień	Jest to podobszar w całości pokrywający się ze zdegradowanym podobszarem Białego Kamienia	Ulica Andersa jest główną osią tej części miasta, a tereny z nią związane w rejonie ulicy Wańkowicza (tzw. Mijanka) mają charakter centrotwórczy. W świadomości mieszkańców to najważniejszy punkt obszaru Białego Kamienia, które mimo przynależności do Wałbrzycha zachowało nadal swój odrębny charakter.
2.	Stary Zdrój	Jest to podobszar utworzony w wyniku połączenia obszaru zdegradowanego centralnej części Starego Zdroju z obszarem poprzemysłowym byłej zajezdni	Obszar Starego Zdroju posiada szczególną wartość kulturową, a zlokalizowany na skrzyżowaniu głównych ulic miasta rejon ulicy Armii Krajowej ma charakter centrotwórczy. Ponadto działania Politechniki Wrocławskiej pozwalają mieć nadzieję na to, że tereny poprzemysłowe z nią związane będą stymulować rozwój

			tego obszaru.
3.	Śródmieście	Jest to obszar utworzony w wyniku połączenia obszaru zdegradowanego Śródmieścia z obszarami poprzemysłowymi Starej Kopalni i Porcelany Krzysztof	To najstarsza część miasta, której rewitalizację rozpoczęto już w ramach programu rewitalizacji z 2007 r.. By poprawić sytuację tego obszaru niezbędne jest uwzględnienie w procesie rewitalizacji terenów zakładu Porcelany Krzysztof, których barierowy charakter utrudniał do tej pory odnowę tych terenów. Formalne włączenie terenów związanych ze Starą Kopalnią ma wzmocnić korzystne procesy przemian tego rejonu miasta. Należy jednak zauważyć, że ich oddziaływanie jest znacznie silniejsze i obejmuje poza Śródmieściem również obszary Sobięcina i Białego Kamienia.
4.	Sobięcin	Jest to podobszar w całości pokrywający się ze zdegradowanym podobszarem centralnej części Sobięcina	To obszar samodzielnego niegdyś miasta, który z uwagi na szczególne położenie i degradację, zarówno społeczną jak i przestrzenną zasługuje na odnowę. Uznanie go za obszar rewitalizacji wzmocni już podejmowane działania zmierzające do przywrócenia prawidłowego funkcjonowania tego rejonu miasta.
5.	Nowe Miasto	Jest to podobszar w całości pokrywający się ze zdegradowanym podobszarem centralnej części Nowego Miasta	Wysoka wartość kulturowa i krajobrazowa obszaru wraz z niestety wysoką dekapitalizacją zabudowy i problemy natury społecznej skłaniają do podjęcia działań rewitalizacyjnych w pierwszej kolejności od tej części Nowego Miasta. Lokalizacja na tym obszarze głównej ulicy o centro- twórczym charakterze oraz terenów sportowych szkolnych daje możliwość realizacji szeregu projektów prospołecznych oddziałujących na większy obszar niż zabytkowe osiedle z I połowy XX wieku
6.	Podgórze	Jest to podobszar w całości pokrywający się ze zdegradowanym podobszarem centralnej części Podgórza	Jest to obszar funkcjonalnie i przestrzennie będący kontynuacją rewitalizowanej części Śródmieścia. Zły stan techniczny zabudowy wynikający, m.in. z występowania szkód górniczych w powiązaniu z problemami natury społecznej wpływa bardzo niekorzystnie na tę część miasta, mimo, iż jej walory krajobrazowe i zabytkowy charakter zabudowy są jej silnymi atutami. Centrotwórczy charakter rejonu skrzyżowania ulic Niepodległości i Świdnickiej oraz funkcjonowanie na tym obszarze szkół (prowadzących już dziś prospołeczną działalność) daje szansę na wyciągnięcie go z sytuacji kryzysowej.

Źródło: Opracowanie własne Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu.

4. CZY WAŁBRZYCHOWI POTRZEBNA JEST REWITALIZACJA?

Wałbrzych jest miastem poprzemysłowym, które dotknął kryzys gospodarczej transformacji. Gwałtowne zmiany społeczno-gospodarcze wynikające z szybkiego upadku wałbrzyskiego górnictwa węgla kamiennego oraz kilku kluczowych przedsiębiorstw spowodowały w latach 90-tych XX wieku wysokie bezrobocie strukturalne, biedę, ubóstwo oraz narastające wykluczenie społeczne. Po zamknięciu wszystkich wałbrzyskich kopalń, Wałbrzych stał się regionem zapomnianym i zaniedbanym. Doszło do znacznego zanieczyszczenia środowiska, dewastacji obszarów poprzemysłowych, pogorszenia jakości infrastruktury, dekapitalizacji zasobów komunalnych, w szczególności w dzielnicach przemysłowych. Dopiero na przestrzeni ostatnich lat Wałbrzych wstaje z „kolan” i zmienia stopniowo swój wizerunek. Władze samorządowe stworzyły własną ścieżkę rozwoju Wałbrzyska, przyjmując ważne strategiczne dokumenty, które są odpowiedzią na wyzwania i potrzeby miasta, i jego mieszkańców.

Są to następujące strategie i programy:

Programy Rozwoju

- Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wałbrzyska do 2020 roku.
- Strategia Rozwoju Aglomeracji Wałbrzyskiej.
- Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Aglomeracji Wałbrzyskiej.
- Zintegrowany Program Transportu Publicznego na lata 2014-2025 dla 22 gmin
- Aglomeracji.
- Zintegrowany Program Transportu Publicznego na lata 2014-2025 dla 22 gmin Aglomeracji Wałbrzyskiej – etap II.
- Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Wałbrzyska na lata 2008-2015.

Ochrona Środowiska

- Program Ochrony Środowiska dla Miasta Wałbrzyska na lata 2010-2014 z perspektywą do roku 2018.
- Program „Zielony Wałbrzych 2020”.
- Plan Gospodarki Niskoemisyjnej na lata 2014-2020 z perspektywą do 2030 r. dla 15 gmin Aglomeracji Wałbrzyskiej.

Polityka Społeczna

- Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Wałbrzycha na lata 2009-2015.
- Program Aktywności Lokalnej Miasta Wałbrzycha na lata 2014-2015.
- Program Rozwoju Pieczy Zastępczej Miasta Wałbrzycha na lata 2016-2018.
- Program współpracy Miasta Wałbrzycha z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie na 2016 rok.
- Program przeciwdziałania przemocy w rodzinie i ochrony ofiar przemocy dla miasta Wałbrzycha na lata 2016-2020.
- Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych dla Miasta Wałbrzycha na 2016 rok.
- Program Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych Miasta Wałbrzycha na lata 2016-2018.
- Program Ochrony Zdrowia Psychicznego dla mieszkańców Wałbrzycha do 2015 r.
- Gminny System Profilaktyki i Opieki nad Dzieckiem i Rodziną dla Miasta Wałbrzycha na lata 2009-2015.
- Polityka Senioralna Miasta Wałbrzycha na lata 2016-2020.
- Program Oddziaływań Korekcyjno-Edukacyjnych dla Osób Stosujących Przemoc w Rodzinie na lata 2016 – 2020.
- Program Wspierania Rodziny Miasta Wałbrzycha na lata 2016-2018.
- Program Przeciwdziałania Narkomanii dla Miasta Wałbrzycha na lata 2016-2020.

Polityka Mieszkaniowa

- Wieloletni Program Gospodarowania Zasobem Mieszkaniowym Gminy Wałbrzych na lata 2014-2018.

Ostateczny kształt programu rewitalizacji miasta Wałbrzycha na lata 2015-2025 będzie w decydującej mierze zależał od opinii i pomysłów interesariuszy rewitalizacji, którymi są: mieszkańcy gminy, mieszkańcy obszaru rewitalizacji, podmioty prowadzące na obszarze gminy działalność gospodarczą, organizacje pozarządowe, grupy nieformalne, jednostki samorządu gminnego i jej jednostki organizacyjne, organy władzy publicznej.

ZAKOŃCZENIE

W wyniku zaplanowanego procesu rewitalizacji Wałbrzycha, przed miastem stoją ogromne wyzwania w aspekcie kompleksowej społeczno-gospodarczej i przestrzennej odnowy obszarów zdegradowanych. Zarówno rewitalizacja jak i obszary zdegradowane są złożonymi procesami, wymagającymi podejścia systemowego. Zadaniem rewitalizacji jako procesu ciągłego, jest rozwiązywanie zaistniałych problemów na wyznaczonych obszarach zdegradowanych, związanych ze wszystkimi sferami, tj. architektoniczno-urbanistyczną, gospodarczą i społeczną. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż skuteczność procesu rewitalizacji oraz nadanie nowych funkcji społeczno-gospodarczych wyznaczonym obszarom zdegradowanym, zależeć będzie w znacznej mierze od partycypacji społecznej. To mieszkańcy, środowiska społeczne, zawodowe, gospodarcze, mają znaczny udział w opracowaniu lokalnego programu rewitalizacji, m.in. poprzez szeroko zakrojone konsultacje społeczne prowadzone na terenie miasta oraz organizowane konferencje, spotkania, debaty, fora czy wyjazdy studyjne. Jest to wielka zdolność potencjału charakteryzująca się metodami i technikami myślenia innowacyjnego w celu poszukiwania równowagi społecznej wyrażonej, m.in. poprzez włączenie wszystkich grup społecznych, w tym przede wszystkim młodzieży, seniorów i osób niepełnosprawnych w proces rewitalizacji. Uważam, że należy zastosować wszystkie możliwe formy współpracy zachęcając społeczność do poszukiwania nowych oryginalnych rozwiązań, do radzenia sobie z trudnymi sprawami i problemami, w końcu do wskazania sposobów lepszego funkcjonowania miasta. Tylko odpowiednie zarządzanie wspólnotą samorządową może przynieść pozytywne zmiany społeczne, gospodarcze, infrastrukturalne, przy zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju.

LITERATURA:

- [1] BDL GUS, dane za 2014 rok.
- [2] Czerwiński J., *Sudety. Przewodnik. Sport i Turystyka*, ISBN 83-7079-677-X, Warszawa 1996, s. 172.
- [3] Kosmaty J., *Wałbrzyskie tereny pogórnice po 15 latach od zakończenia eksploatacji węgla*, Górnictwo i Geologia 2011 r., Tom 6, Zeszyt 1.
- [4] Kurek S., *Starzenie się ludności na obszarach przemysłowych w Polsce*, Prace Komisji Geografii Przemysłu, Nr 14, Warszawa-Kraków 2009, s. 117.
- [5] Noworól A., Noworól K., i in., *Opracowanie założeń do krajowej polityki rewitalizacyjnej w Polsce. Działania na poziomie regionalnym*, Kraków 2009.
- [6] Uchwała Nr LIII/520/2013 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 24 października 2013 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Gospodarowania Zasiobem Mieszkaniowym Gminy Wałbrzych na lata 2014-2018, s. 9.

- [7] Uchwała Nr XXXII/932/13 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020.
- [8] Uchwała Nr XIX/285/2016 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 29 marca 2016 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji miasta Wałbrzycha.
- [9] Ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2015, poz. 1777).
- [10] [<http://tajemniczydolnyslask.pl/48-walbrzych-skondensowana-historia>].
- [11] [http://um.walbrzych.pl/sites/default/files/pliki/zal.2._diagnoza.pdf].

STRESZCZENIE

Rewitalizacja przyszłością Wałbrzycha

W niniejszym opracowaniu przedstawiono potrzebę przeprowadzenia rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich, które są wynikiem narastania się przez dziesięciolecia wielu zaniedbań, jak również gwałtownych zmian społeczno-gospodarczych wywołanych w roku 1989 transformacją ustrojową. Wałbrzych jest miastem przemysłowym, jako byłe województwo wałbrzyskie, a obecnie miasto na prawach powiatu, które w znaczący sposób uległo wielu czynnikom przyczyniającym się do postępującej degradacji przestrzennej, społecznej oraz ekonomicznej.

Istotą i złożonością programu rewitalizacji Wałbrzycha jest wskazanie i zaplanowanie najważniejszych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, poprzedzonych opracowaniem części diagnostycznej wraz z przeprowadzeniem konsultacji społecznych. Działania społeczne i infrastrukturalne stanowiąc będą podstawę dla wielu instytucji, podmiotów, przedsiębiorców oraz gminnych jednostek organizacyjnych do ubiegania się o fundusze unijne na kolejne etapy rozwoju samorządu lokalnego.

Modelowe rozwiązania w procesie odnowy Wałbrzycha mają stać się przykładem nowych doświadczeń dla wielu innych polskich miast planujących i prowadzących rewitalizację.

SUMMARY

Revitalization – the future of Wałbrzych

The principal objective of this study is to present the idea of revitalisation of urban areas which after a long period of underinvestment are mostly devastated and which have undergone intense social and economic changes triggered off by the political transformation of Poland after 1989. Wałbrzych, the former capital city of the Wałbrzych Province and nowadays

the powiat-city, is a typical post-industrial urban area and as such is influenced by many factors causing its spatial, social and economic destitution.

Revitalisation plans of Wałbrzych are very complex and in their centre is a need of project planning which will be preceded by both a detailed diagnosis of the situation and social consultations.

For many institutions, entities, businesses and local authorities all these social and infrastructural actions will constitute a useful tool for applying for European funds dedicated to further development of local communities.

Model solutions adopted by Wałbrzych in the process of its revitalisation are to become an inspiration for many cities and towns in Poland planning or already conducting their revitalisations.



Łukasz Dubiński
Uniwersytet Szczeciński

Kontrakt terytorialny – instrument prawny dedykowany rozwojowi regionalnemu (analiza administracyjnoprawna)

WSTĘP

Rozwój regionalny stanowi szczególne wyzwanie dla aparatu administracyjnego. Ustawodawca wymaga bowiem, żeby w ramach istniejącego modelu społeczno-gospodarczego opartego na wolności obywatelskiej, a w tym i swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej, organy administracji publicznej w odpowiedni sposób (tj. w wyznaczonym przez prawodawcę kierunku) stymulowały i przynajmniej w wybranych aspektach organizowały życie społeczno-gospodarcze obywateli. Dlatego badania nad rozwojem regionalnym są niezwykle interesujące i wymagają wielostronnego podejścia, tj. zajmują zarówno socjologów, ekonomistów, politologów jak i prawników. Niezwykle istotnym jest bowiem sama podstawa prowadzenia polityki rozwoju regionalnego, czyli przepisy prawa.

W ramach niniejszego artykułu badana będzie prawna regulacja kontraktu terytorialnego, jako podstawowego instrumentu służącego rozwojowi regionalnemu. W związku z faktem, iż jest to stosunkowo nowy instrument prawny, nie był on jeszcze bardzo szeroko analizowany w nauce prawa. W rezultacie, ustalenia ujęte w niniejszym tekście będą nierzadko po raz pierwszy podejmowane w literaturze oraz konieczne będzie odwołanie się do dorobku nauki odnoszącego się do poprzednika omawianej instytucji prawnej – kontraktu wojewódzkiego.

Celem artykułu jest określenie charakteru prawnego kontraktu terytorialnego, a w szczególności odpowiedzenie na pytanie, czy stanowi on instrument prawa cywilnego czy administracyjnego. W rezultacie poddana

zostanie weryfikacji również teza, która pojawia się w doktrynie prawa publicznego, zgodnie z którą instytucje charakterystyczne dla tego działu prawa są stopniowo wypierane przez instytucje prawa prywatnego. Warto zauważyć, iż wątpliwości dotyczące prawidłowej klasyfikacji stanowiły oś jednego z najistotniejszych sporów dotyczących ww. poprzednika kontraktu terytorialnego – kontraktu wojewódzkiego. Z dokonanego przez K. Kokocińską przeglądu poglądów dotyczących tej instytucji wynika, iż widziano w niej zarówno umowę administracyjnoprawną, porozumienie administracyjne, czy wręcz umowę cywilnoprawną¹. Te wątpliwości z kolei przekładały się na trudność w stosowaniu tej instytucji, ponieważ w zależności od jej sklasyfikowania, inaczej rozkładają się akcenty w trakcie interpretowania przepisów prawa regulujących tą instytucję.

Dla realizacji przedstawionego zamierzenia przyjęta zostanie klasyczna metoda badań prawnych - metoda dogmatyczna opierająca się na dokonywaniu wykładni przepisów prawa. Dokonany więc zostanie przegląd całościowej regulacji kontraktu terytorialnego w tym z odwołaniem się jak wskazano powyżej do ustaleń związanych funkcjonowaniem poprzedniej instytucji – kontraktu wojewódzkiego.

1. PRZEDMIOT KONTRAKTU WOJEWÓDZKIEGO A PRZEDMIOT KONTRAKTU TERYTORIALNEGO

Kontrakt wojewódzki w uchylonym już art. 5 pkt 5 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (dalej ustawa o rozwoju)² był definiowany jako *„porozumienie o dofinansowaniu programu operacyjnego środkami pochodzącymi z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych lub ze źródeł zagranicznych, zawierane przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego z zarządem województwa, na warunkach określonych przez Radę Ministrów”*. Przywołany sposób zdefiniowania powodował, iż w literaturze kontrakt wojewódzki był postrzegany jako dokument, który *„określa (...) nie tyle zasady wspólnego wykonywania zadań czy też ich przekazywanie, ile połączenie różnych źródeł finansowania i odpowiednie rozdysponowanie tych kwot, wraz z ustaleniem stosownych zasad”*³.

Z kolei, przez wprowadzony na podstawie art. 1 ust. 2 pkt. 4 lit. b ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (dalej ustawa o zmianie ustawy o rozwoju)⁴ – kontrakt terytorialny rozumieć należy *„umowę określającą cele i przedsięwzięcia priorytetowe, które mają istotne znaczenie dla rozwoju kraju oraz wskazanego w niej województwa, sposób ich finan-*

¹ K. Kokocińska, *Charakter prawny i miejsce kontraktu wojewódzkiego* [w:] L. Kieres (red.), *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, Wrocław 2007, s. 111-114.

² tj. z dnia 29 lutego 2016 r.; Dz.U. z 2016 r. poz. 383 ze zm.

³ J. Lemańska, *Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym*, Kraków 2006, s. 234. Podaję za K. Kokocińską, *Charakter prawny i miejsce kontraktu wojewódzkiego* [w:] L. Kieres (red.), *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, Wrocław 2007, s. 113.

⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 379.

sowania, koordynacji i realizacji, a także dofinansowanie, opracowywanych przez zarząd województwa, programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności”.

Przywołana definicja kontraktu terytorialnego jest w widoczny sposób dużo bardziej rozbudowana od ww. ustawowego rozumienia kontraktu wojewódzkiego. Ten fakt powoduje, iż jak trafnie zauważa R. Cybulska: „Przekazanie środków finansowych nie jest (...) jedynym celem zawarcia kontraktu”⁵. Co więcej, ww. definicja kontraktu terytorialnego wskazuje, iż zasady finansowania schodzą na drugi plan omawianej regulacji i są wyraźnie w zamyśle ustawodawcy podporządkowane ustalaniu celów rozwoju regionalnego realizowanych na danym obszarze. Można więc się zgodzić z projektodawcą, który wskazał, iż kontrakt terytorialny w przedstawionym kształcie „umożliwi uzgadnianie wspólnych celów oraz koordynację podejmowanych, zarówno przez rząd, jak i samorząd, działań prorozwojowych, co odróżnia ten instrument od kontraktu wojewódzkiego, który był ukierunkowany na zapewnienie dofinansowania zadań realizowanych przez samorząd województwa w ramach regionalnych programów operacyjnych.”⁶.

2. PROCEDURA ZAWIERANIA KONTRAKTU TERYTORIALNEGO

Kontrakt terytorialny został wprowadzony do polskiego systemu prawnego w związku z nowym okresem polityki rozwoju regionalnego, której jednym z motywów przewodnich jest jak zauważa M. Obrębalski „podejście terytorialne (place-based policy) konieczność dostosowania wsparcia do cech konkretnego terenu”⁷. Odczytując to założenie z perspektywy jednej z kluczowych zasad prawa unijnego – zasady pomocniczości (subsydiarności)⁸ należałoby oczekiwać, iż o kształcie kontraktu terytorialnego powinna decydować albo przynajmniej móc wywierać nań znaczący wpływ administracja na jak najniższym szczeblu⁹, czyli głównie gminna. Z tej perspektywy warto przyrzeć się formule zawierania kontraktu terytorialnego. Otóż, kontrakt terytorialny jest zgodnie z art. 140 ust. 4 ustawy o rozwoju zawierany przez zarząd województwa oraz ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, a więc organy wyższego szczebla. Zarząd województwa rozpoczyna prace związane z zawarciem kontraktu wojewódzkiego od przygotowania

⁵ R. Cybulska, *Kontrakt terytorialny – nowy instrument rozwoju regionalnego*, [w:] K. Bandarzewski, M. Stec, *Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, Warszawa 2015, s. 79.

⁶ Uzasadnienie do projektu ustawy – o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw z projektami aktów wykonawczych, Druk sejmowy nr 1881, s. 16. [<http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1881>] (dostęp: 11.03.2016).

⁷ M. Obrębalski, *Kontrakt terytorialny jako instrument wsparcia rozwoju regionalnego*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 2015, nr 393, s. 143.

⁸ Zob. M. Paszkowska, K. Czubocho, *Ogólne zasady prawa w systemie prawnym Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie” 2007, nr 2(4), s. 134 i nst.

⁹ Zob. A. Sekuła, *Pomocniczość i decentralizacja – podstawowe zasady nowego systemu zarządzania państwem* [w:] A. Tubielewicz (red.), *Problemy zarządzania i marketingu we współczesnych organizacjach*, Gdańsk 2000, s. 23 i nst.

projektu, w którym ma zostać wyrażone stanowisko odnoszące się do planowanego porozumienia. Ustawodawca w art. 14n ust. 1 ustawy o rozwoju szczególny nacisk kładzie na to, żeby projekt odnosił się do kluczowych dla danego województwa celów oraz przedsięwzięć priorytetowych. Niewątpliwie jest to bezpośrednie odniesienie do zasygnalizowanej na wstępie *place-based policy*.

Do projektu stanowiska przygotowanego przez zarząd województwa powinny zostać przedstawione opinie przygotowane przez jednostki samorządu terytorialnego (art. 14n ust. 2 ustawy o rozwoju). Jednocześnie zwrócić uwagę należy na fakt, iż art. 14n ust. 2 ustawy o rozwoju do grona opiniodawców zalicza „jednostki samorządu terytorialnego znajdujące się na terenie województwa objętego kontraktem terytorialnym, właściwe ze względu na zakres objęty kontraktem”. To wskazanie na obowiązek selekcji opiniodawców oznacza, iż kontrakt terytorialny nie musi obejmować całego województwa. Można również przyjąć, że ustawodawca wykluczył z grona jednostek opiniujących te, których obszar może być jedynie pośrednio „dotknięty” realizacją danego kontraktu terytorialnego. Zgodnie z przywołanym powyżej fragmentem art. 14n ust. 2 ustawy o rozwoju w omawianym procesie opiniodawczym powinny wziąć udział jednostki samorządu terytorialnego „właściwe ze względu na zakres objęty kontraktem”. Zauważyć więc należy, iż regulacja zakresu kontraktu terytorialnego ujęta w art. 14p ustawy o rozwoju nie zawiera postanowień odnoszących się do pośredniego oddziaływania tego porozumienia. Podsumowując, opiniodawcami mogą być wyłącznie te jednostki samorządu terytorialnego, na terenie których będą bezpośrednio wykonywane zadania wskazane w danym kontrakcie terytorialnym.

Wątpliwości może z kolei wywoływać status prawny ww. „opinii”, które mają być wyrażane przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego. Zwrócić uwagę bowiem należy, iż co do zasady opiniowanie w polskim prawie wiązać należy z procesem niewiążących konsultacji. Natomiast, opinie stają się wiążące, dopiero gdy zostanie to wyraźnie wypowiedziane w danej regulacji. Jako przykład można tu wskazać art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰, gdzie ustawodawca nakazuje organom biorącym udział w postępowaniu dotyczącym wydania decyzji o warunkach zabudowy dokonanie uzgodnień. Z punktu widzenia techniki legislacyjnej należałoby więc przyjąć, iż ww. opinie przedstawiane przez jednostki samorządu terytorialnego są niewiążące dla zarządu województwa. Taki pogląd prowadziłby jednak do konstatacji, iż zadania, które mają być realizowane na obszarze danych jednostek mogą być prowadzone nawet wbrew ich założeniom (np. planistycznym) albo nakładać na nie obowiązek dokonywania zmian w przyjmowanych przez nie aktach prawa miejscowego (np. miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego). Niewątpliwie, bez wyraźnej podstawy prawnej takie postępowanie organów administracji publicznej wyższego stopnia stanowi

¹⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.

łoby wyraźne pogwałcenie zasady subsydiarności (pomocniczości). Wydaje się więc, iż zarząd województwa nie może swobodnie odstępować od poglądów wyrażonych w opiniach jednostek samorządu terytorialnego.

Opinie do ww. projektu powinny zgodnie z art. 14n ust. 2 zd. 2 ustawy o rozwoju być prezentowane w trakcie konferencji, w której biorą udział zarówno reprezentanci właściwych jednostek samorządu terytorialnego jak i zarządu województwa. Ta koncepcja stanowi pokłosie tzw. zasady partnerstwa, czyli jednej z trzech zasad stanowiących podstawę reformy polityk UE na lata 2014–2020¹¹. Warto więc zauważyć, iż regułą w postępowaniach administracyjnych wymagających pozyskania opinii określonego organu jest ograniczenie obowiązku takiego podmiotu do jego przedstawienia w formie pisemnej. Natomiast, w analizowanym art. 14n ust. 2 zd. 2 ustawy o rozwoju ustawodawca nie wskazał na właściwą formę opinii, a jedynie ograniczył się do wybrania formuły konferencji jako platformy dla wyrażania stanowiska. Wydaje się więc, iż intencją prawodawcy było, żeby uczestnicy takiej konferencji nie tylko wyrazili swoje opinie ale również w przypadku ewentualnych niezgodności pomiędzy konkretnymi stanowiskami wyrażanymi przez przedstawicieli poszczególnych jednostek samorządów terytorialnego wypracowywany był konsensus. Przy tym, funkcja swoistego mediatora powinna należeć do zarządu województwa jako tego podmiotu, który powinien na podstawie ustaleń konferencji zawrzeć kontrakt terytorialny. Zauważyć bowiem należy, iż po przeprowadzeniu ww. konferencji zarząd województwa podejmuje zgodnie z art. 14n ust. 3 ustawy o rozwoju uchwałę, w której prezentuje stanowisko dotyczące przyszłego kontraktu terytorialnego. Ustawodawca nie wskazuje wprost, iż ww. opinie powinny znaleźć bezpośrednie odzwierciedlenie w przywołanej uchwale. Warto jednak podkreślić, iż zgodnie z przywołanym przepisem, stanowisko przygotowywane przez zarząd województwa powinno wskazywać m.in. na najistotniejsze cele i przedsięwzięcia dla danego województwa. Odwołując się więc do ww. zasady subsydiarności powiedzieć należy, iż ocena istotności danego celu czy przedsięwzięcia powinna być dokonywana na jak najniższym szczeblu władzy administracyjnej. Tym samym, zarząd województwa określając w stanowisku najistotniejsze cele i przedsięwzięcia dla danego województwa wydaje się być związany opiniami wyrażonymi przez jednostki samorządu terytorialnego.

Jak wskazywano powyżej, strona rządowa jest w trakcie zawierania kontraktu terytorialnego reprezentowana przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Zgodnie z art. 14m ustawy o rozwoju, przywołany organ we współpracy z pozostałymi ministrami powinien przygotować stanowisko dotyczące przyszłego kontraktu terytorialnego. W treści tego dokumentu powinno zostać ujęte wskazania, które z celów są kluczowe zarówno dla kraju jak i danego województwa. Następnie, gotowe stanowisko jest dodatkowo przedkładane do informacji Rady Ministrów.

¹¹ *Uzasadnienie ...*, s. 1.

Wskazane powyżej gotowe stanowiska zarządu województwa oraz ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego stanowią zgodnie z art. 14o ust. 1 ustawy o rozwoju podstawę do przeprowadzenia negocjacji co do ostatecznego kształtu kontraktu terytorialnego. Wydaje się więc, iż opisywane wcześniej opinie wyrażane przez jednostki samorządu terytorialnego powinny albo zawierać jedynie ogólnie zarysowane założenia dotyczące przyszłego kontraktu terytorialnego albo określać granice pola dla rokowań, które zarząd województwa ma prowadzić.

Procedura zawierania kontraktu terytorialnego polega więc w pierwszym etapie na tym, iż zarząd województwa oraz minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego ustalają, jakie są interesy odpowiednio strony samorządowej i rządowej. W następnej kolejności, wypracowywany jest kompromis pomiędzy oboma stanowiskami. Osiągnięty konsensus jest z kolei zgodnie z art. 14o ust. 2 pkt 1 zatwierdzany przez Radę Ministrów. Wynegocjowana postać kontraktu terytorialnego jest także zatwierdzana przez zarząd województwa (art. 14o ust. 3 ustawy o rozwoju) i dopiero wtedy zgodnie z art. 14o ust. 4 ustawy o rozwoju jest on zawierany z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego.

Ponadto, wymagane jest zgodnie z art. 14q ust. 2 ustawy o rozwoju zawarcie przez zarząd województwa dodatkowych porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego uczestniczącymi w realizacji postanowień kontraktu terytorialnego. Niewątpliwie, będą to co do zasady te same jednostki, które były wcześniej zaangażowane w opisany powyżej proces opiniowania. Jeżeli więc zarząd województwa ma teraz zawierać z nimi porozumienia, to trafna wydaje się teza, iż w ich wcześniejsze opinie powinny być przez niego uwzględniane, a wręcz, że są dla niego wiążące. Innymi słowy, sposób uregulowania procedury zawierania kontraktu terytorialnego pokazuje, iż jest instrument prawny silnie zakorzeniony w zasadzie subsydiarności.

3. TREŚĆ KONTRAKTU TERYTORIALNEGO

Niezależnie od przywoływanej wcześniej definicji kontraktu terytorialnego w ust. 1 i 2 art. 14 p ustawy o rozwoju opisano jego zawartość. Wymienione w ustępie pierwszym przywołanego przepisu elementy treściowe kontraktu terytorialnego można podzielić na cztery grupy. W pierwszej¹² znajdują się informacje identyfikujące dany kontrakt terytorialny, takie jak wskazanie województwa, którego on dotyczy oraz założenia, które mają zostać zrealizowane na jego obszarze. Ponadto, określić należy z jakich źródeł będą pochodzić środki służące sfinansowaniu danego kontraktu terytorialnego. Do drugiej grupy¹³ można zaliczyć wiadomości opisujące przedsięwzięcia priorytetowe. Chodzi tutaj zarówno o samo ich przedstawienie ze wskazaniem czasu ich realizacji jak i o określenie zasad na jakich będą wykonywane w związku z koniecznością zachowania zgodności z właściwą

¹² Art. 14p ust. pkt 1, 2 i 6 ustawy o rozwoju.

¹³ Art. 14p ust. pkt 3, 4 i 5 ustawy o rozwoju.

strategią rozwoju¹⁴. Ponadto, określić należy spodziewane efekty przeprowadzenie przedsięwzięć priorytetowych.

Trzecią grupę¹⁵ stanowią informacje związane z nadzorem nad prawidłowym realizacją danego kontraktu terytorialnego. Chodzi tutaj o określenie obowiązków sprawozdawczych (tj. ich zakresu i trybu) jak i wskazanie, w jaki sposób minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego ma prowadzić kontrolę i monitoring wykonywania postanowień kontraktu terytorialnego. Określone powinny również zostać zasady i sposób w jaki będzie weryfikowane wykonanie poszczególnych przedsięwzięć priorytetowych. Natomiast, ostatnią grupę¹⁶ elementów treściowych kontraktu terytorialnego stanowią postanowienia o charakterze bardziej technicznym. Chodzi tutaj o doprecyzowanie zasad dokonywania w nim zmian jak i jego rozwiązania.

W związku z powyższym warto zauważyć, iż ustawodawca poprzedzając wyliczenie przedstawionych elementów treściowych kontraktu terytorialnego posłużył się zwrotem „przynajmniej”. Należy więc przyjąć, iż opisany katalog ujęty w art. 14p ust. 1 ustawy o rozwoju posiada otwarty charakter. Podkreślić jednak przy tym należy, iż ustawodawca poprzedzając ww. wyliczenie zwrotem „przynajmniej”, a nie typowym dla katalogów otwartych – „w szczególności” wyraźnie zaznacza, iż opisane powyżej elementy treściowe są obligatoryjne. Natomiast, strony danego kontraktu terytorialnego mogą go jedynie uzupełnić o inne postanowienia. Wydaje się przy tym, iż dobór takich dodatkowych postanowień jest ograniczony sposobem rozumienia pojęcia kontraktu terytorialnego wskazanym w przywoływanej wcześniej definicji legalnej tego pojęcia. Wprowadzenie postanowień, które nie mieszczą się w normie określonej w art. 5 pkt 4c ustawy o rozwoju, może bowiem potencjalnie wiązać się z ich nieważnością. Chodzi o to, iż kontrakt terytorialny jest zawierany w ramach administracji publicznej. Nawiazując więc do art. 7 ustawy zasadniczej powiedzieć należy, iż jego strony nie mogą w dowolny sposób kształtować jego treści, a jedynie tak, jak zostało to przewidziane w przepisach prawa. Wydaje się również, że jeżeli postanowienia dodatkowe niemieszczące się w normie określonej w art. 5 pkt 4c ustawy o rozwoju będą odnosiły się ustaleń o charakterze zasadniczym dla kontraktu terytorialnego (np. przedsięwzięć priorytetowych), to będzie można przyjąć, iż nie tylko te postanowienia są nieważne ale danemu porozu-

¹⁴ W art. 14p ust. 1 pkt 3 ustawy o rozwoju znajduje się odesłanie do strategii, o których mowa w art. 9 omawianej ustawy. Zgodnie z tym ostatnim przepisem:

„strategiami rozwoju są:

- 1) długookresowa strategia rozwoju kraju - dokument określający główne cele, wyzwania i kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju, obejmujący okres co najmniej 15 lat;
- 2) średniookresowa strategia rozwoju kraju - dokument określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym, obejmujący okres 4-10 lat, realizowany przez strategię rozwoju oraz przy pomocy programów, z uwzględnieniem okresu programowania Unii Europejskiej;
- 3) inne strategie rozwoju - dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego, w tym obszarów metropolitalnych i obszarów funkcjonalnych.”

¹⁵ Art. 14p ust. pkt 7,8 i 9 ustawy o rozwoju.

¹⁶ Art. 14p ust. pkt 10 i 11 ustawy o rozwoju.

mieniu będzie należało odmówić statusu kontraktu terytorialnego. W rezultacie, taki akt w całości będzie obciążony wadą nieważności.

W ustępie drugim ww. art. 14p ustawy o rozwoju wskazano również, iż w ramach kontraktu terytorialnego należy obligatoryjnie ująć postanowienia związane z realizacją umowy partnerstwa. Chodzi tutaj o umowę, która zgodnie z art. 5 pkt 9a ustawy o rozwoju określa „*uwarunkowania, cele i kierunki wykorzystania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, przygotowaną z udziałem partnerów społecznych i gospodarczych oraz zatwierdzoną przez Komisję Europejską.*” W art. 14p ust. 2 ustawy o rozwoju wskazano, iż w kontrakcie terytorialnym podać należy informacje dotyczące poziomu, zasad oraz procedury dotowania programów związanych z wykonywaniem umowy partnerstwa w obszarze odnoszącym się do polityki spójności, które są przygotowywane przez zarząd województwa.

Zgodnie z art. 14p ust. 2 ustawy o rozwoju, w kontrakcie terytorialnym powinno znaleźć się również postanowienie obligujące do przestrzegania wytycznych określonych w art. 5 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020¹⁷ (dalej ustawa o zasadach). Chodzi tutaj o wytyczne horyzontalne, które mają zgodnie z przywołanym art. 5 ustawy o zasadach zapobiegać wykonywaniu programów operacyjnych w sposób sprzeczny z regulacjami unijnymi oraz wymaganiami ustalonymi przez Komisję Europejską określającymi reguły wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Ponadto, wytyczne horyzontalne mają stanowić instrument gwarantujący koherentność w wykonywaniu programów operacyjnych jak i odpowiednie wypełnienie zadań wskazanych w ustawie o zasadach. Jednocześnie zauważyć należy, iż pomimo widocznego istotnego znaczenia wytycznych horyzontalnych, ustawodawca pozostawił w ww. art. 5 ustawy o zasadach do uznania organu (tj. ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego) to, czy mają one zostać wydane. W rezultacie, kontrakt terytorialny powinien zawierać postanowienie zobowiązujące do przestrzegania opisanych wytycznych horyzontalnych. Przy tym, to zobowiązanie będzie się aktualizowało dopiero w momencie ich wydania przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

4. CHARAKTER PRAWNY KONTRAKTU TERYTORIALNEGO

W związku z sygnalizowaną już na wstępie rozważań atypowością kontraktu terytorialnego, jako instrumentu służącego realizacji zadań przez administrację publiczną, jego prawny charakter może analogicznie jak w przypadku kontraktu wojewódzkiego budzić wątpliwości. W związku z tym rozważania ujęte w tym punkcie będą prowadzone z odwołaniem się do koncepcji przedstawianych na tle charakteru prawnego kontraktu wojewódzkiego. Podstawowa oś sporu zasadzać się więc będzie jak w przypadku przywołanego poprzednika kontraktu terytorialnego wokół zakwalifikowania

¹⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 217.

tego instrumentu prawnego jako administracyjnej albo cywilnoprawnej formy działania administracji.

Za cywilnoprawnym charakterem kontraktu wojewódzkiego wydaje się opowiadać m.in. M. Szyrski, którego zdaniem taka kwalifikacja jest konsekwencją odejścia od władczego charakteru tej instytucji prawnej przejawiającego się m.in. w tym, iż treść postanowień kontraktu jest ustalana w toku rokowań¹⁸. W związku z tym warto zauważyć, iż jak to opisano powyżej negocjacje poprzedzające zawarcie kontraktu terytorialnego wymagają wcześniejszego wypracowania stanowiska strony rządowej i samorządowej. Ponadto, rokowania prowadzone są w ściśle określonych ramach. Tego rodzaju rozwiązania wydają się być skrajnie odmienne od cywilnoprawnej regulacji negocjacji, która co do zasady sprowadza się zgodnie z art. 72 i 72¹ kc do zobowiązania stron do porozumienia się, nakazu zachowania dobrych obyczajów, wyznaczenia zasad przekazywania informacji z zastrzeżeniem poufności oraz wskazania na ewentualną odpowiedzialność odszkodowawczą w przypadku naruszenia zasad prowadzenia negocjacji¹⁹. Dodatkowo, dla porównania przypomnieć należy, iż zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami kontrakt terytorialny powinien posiadać ściśle określoną przez ustawodawcę treść, której warstwa merytoryczna ma być ustalona w toku wspomnianych rokowań prowadzonych wewnątrz administracji. Ustalenia dotyczące kontraktu terytorialnego są więc prowadzone poza typową dla stosunków cywilnoprawnych grupą podmiotów, czyli przedsiębiorcami i konsumentami. Można więc powiedzieć, iż sam fakt negocjowania postanowień kontraktu terytorialnego nie będzie przesądzał o jego cywilnoprawnym charakterze.

K. Włażlak pośród przesłanek przemawiających za ewentualną klasyfikacją kontraktu wojewódzkiego jako umowy cywilnoprawnej wymienia okoliczność „dobrowolności zawierania kontraktu”²⁰. W związku z tym przypomnieć należy, iż stronami kontraktu wojewódzkiego, a aktualnie kontraktu terytorialnego są instytucje publiczne. W rezultacie podstawy ich działania są wyznaczane wyłącznie przez przepisy prawa, co jest pokłosiem art. 7 ustawy zasadniczej. Chodzi tutaj zarówno o podejmowanie, realizację jak i zakończenie konkretnych działań. W rezultacie nie można mówić o tym, iż organy administracji publicznej przystępują do określonego postępowania lub podejmują dane działania. Ewentualna „swoboda” działań administracji publicznej przejawiająca się np. w ramach tzw. władzy dyskrecyjnej jest

¹⁸ M. Szyrski, *W sprawie zjawiska przenikania się prawa administracyjnego i prawa cywilnego w nowoczesnym państwie prawa* [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Kryzys prawa administracyjnego? Tom III: Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne.*, Warszawa 2012. [<http://sip.lex.pl/#/monografia/369252974/86?keyword=szyrski&toHit=1>] (dostęp: 14.04.2016).

¹⁹ Zob. szerzej:

A. Olejniczak, *Komentarz do art. 72 KC* [w:] M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1-44911*, Warszawa 2016. [<https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogizdamjsgq4dkmzoobqxlrtgqzdmobvge2a>] (dostęp: 28.04.2016).

A. Olejniczak, *Komentarz do art. 72¹ KC* [w:] M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1-44911*, Warszawa 2016. [<https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogizdamjsgq4dkmzoobqxlrtgqzdmobvge3q>] (dostęp: 28.04.2016).

²⁰ K. Włażlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010, [<http://sip.lex.pl/#/monografia/369210059/18/rozwoj-regionalny-jako-zadanie-administracji-publicznej?keyword=kontrakt%20wojew%C3%B3dzki>] (dostęp: 11.02.2016).

za każdym razem obwarowana ścisłymi granicami wytyczonymi przez przepisy prawa.

Dodać należy, iż specyfiką prawnej regulacji aktywności administracji publicznej jest wyznaczanie jej zadań przez ustawodawcę, a nie pozostawianie jej wyboru co do tego, co ma ona wykonywać. Tym samym, jeżeli ustawodawca przedstawia określone instrumenty prawne do dyspozycji organom administracji publicznej i jednocześnie opisuje zadania do realizacji, to należy przez to rozumieć wymóg stosowania danych instrumentów do realizacji wskazanych ustawowo zadań. Przystępowanie do kontraktu terytorialnego, a wcześniej wojewódzkiego, nie odbywa się więc na zasadzie dobrowolnego złożenia oświadczeń woli, jak to ma miejsce w przypadku umów cywilnoprawnych, a jest to realizacja obowiązku nałożonego przez ustawodawcę na organy administracji publicznej. W rezultacie, przywołana powyżej „dobrowolność” również nie może być uznana za przesłankę pozwalającą na uznanie kontraktu terytorialnego za rodzaj umowy cywilnoprawnej.

Przywołany powyżej brak „dobrowolności” działań organów został wyraźnie również wykazany we wcześniejszych uwagach, gdzie przy opisywaniu zarówno treści i zasad zawierania kontraktu terytorialnego uwidoczniony został fakt wyłączenia przez ustawodawcę swobody organów zawierających tą formę porozumienia.

Ponadto, jak również wykazano powyżej kontrakt terytorialny stanowi instrument służący realizacji jednej z kluczowych zasad ustrojowych – zasadzie subsydiarności.

Warto również zauważyć, iż jak wyjaśnia Z. Leoński samo dopuszczenie przez ustawodawcę do podejmowania przez organy administracji publicznej działań nie o charakterze władczym a opartych na złożeniu zgodnych oświadczeń woli nie może przesądzać o ich cywilnoprawnym charakterze²¹. Znaczenie posiada tutaj gałąź prawa do jakiej należą przepisy regulujące dany instrument prawny²². Tu również można zauważyć, iż przepisy ustawy o rozwoju określające sposób wykonywania zadań administracji publicznej z zakresu rozwoju regionalnego należą do prawa administracyjnego. Również więc i na tej podstawie należy opowiedzieć się przeciwko możliwości zakwalifikowania kontraktu terytorialnego jako umowy cywilnoprawnej.

Uzupełniając podnieść należy, iż wątpliwości związane z ewentualnym uznaniem kontraktu wojewódzkiego jako umowy cywilnoprawnej były jak wskazuje K. Kłosowska powodowane odesłaniem w przepisach dotyczących tej instytucji do postanowień kodeksu cywilnego²³. W związku z tym warto zauważyć, iż regulacja kontraktu terytorialnego nie zawiera już takiego odesłania, co należy uważać za jednoznaczne zasygnalizowanie przez ustawodawcę „oderwania” omawianej instytucji od sfery cywilnoprawnej.

Na podstawie powyższego należy więc powiedzieć, iż kontrakt terytorialny analogicznie jak jego poprzednik posiada administracyjnoprawny charakter. Ten publicznoprawny charakter omawianego instrumentu

²¹ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego Działalność administracji*, Warszawa 2001, s. 63.

²² *Ibidem*

²³ K. Kłosowska, *Teoria prawnych form działania administracji a rzeczywistość normatywna* [w:] D. Kijowski, P. Suwaj, *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009. [<http://sip.lex.pl/#/monografia/369198437/44>] (dostęp: 22.02.2016).

prawnego każe z kolei postawić pytanie, czy jest to środek czy forma prawna działania administracji publicznej. Przyjmując za K. Strzyczkowskim, iż „z pomocą środków (instrumentów) organy administracji (...) osiągają zamierzone cele (...), podczas gdy forma prawna stanowi zewnętrzny, odpowiednio skategoryzowany prawnie przejaw określonego środka prawnego”²⁴ wydaje się, iż kontrakt terytorialny jako instrument posiadający wskazane w opisanej wcześniej definicji legalnej konkretne cele będzie raczej środkiem prawnym. W związku z tym, należałoby odpowiedzieć na pytanie, w której z obecnych w polskim systemie prawnym form prawnych mieści się kontrakt terytorialny. Trudnością w jednoznacznej klasyfikacji może być tutaj fakt, iż jak już sygnalizowano wcześniej dwustronna forma działania administracji stanowi co do zasady wyjątek w polskich regulacjach administracyjnych.

Wydaje się, iż analogicznie jak w przypadku kontraktu wojewódzkiego, kontrakt terytorialny nie powinien być klasyfikowany jako umowa publicznoprawna, ponieważ cechą charakterystyczną tej ostatniej jest jak trafnie podaje J. Lemańska, iż „jedną z jej stron jest podmiot stojący poza administracją publiczną”²⁵. Natomiast, jak wskazywano już wcześniej kontrakt terytorialny jest zawierany pomiędzy instytucjami administracyjnoprawnymi.

W związku z powyższym warto zwrócić uwagę na sposób rozumienia drugiej z obecnych w polskim systemie prawnym dwustronnych form działania administracji, czyli tzw. porozumień. Otóż, w doktrynie przyjmuje się, iż jest to „pisemny akt konsensualny co najmniej dwóch podmiotów wykonujących zadania administracji publicznej, podjęty w wyznaczonym przedmiocie regulowanym prawem administracyjnym i w granicach ustalonych ustawami kompetencji stron, wyznaczający warunki realizacji określonego zadania publicznego i w tym względzie podany kontroli administracyjnej organów zwierzchnich.”²⁶. Odwołując się do wcześniejszych rozważań dotyczących szczegółowej regulacji kontraktu terytorialnego można powiedzieć, iż najbliższą mu formą prawną wydaje się być właśnie porozumienie administracyjne rozumiane w przedstawiony powyżej sposób.

WNIOSKI

Z punktu widzenia celu postawionego artykułowi powiedzieć należy, iż przyjęta regulacja kontraktu terytorialnego pozwala na łatwiejszą aniżeli to miało miejsce w przypadku kontraktu wojewódzkiego klasyfikację tego instrumentu prawnego. W tym zakresie, niewątpliwym walorem sposobu ujęcia w ustawie o rozwoju kontraktu terytorialnego jest również widoczne

²⁴ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2010, s. 197.

²⁵ J. Lemańska, *Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym*, Kraków 2006, s. 234. Podaje za R. Cybulska, *Kontrakt wojewódzki*, Warszawa 2012. [<https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zoge2tambvge3donbogyxdk>] (dostęp: 28.03.2016).

²⁶ Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Prawne formy działania administracji System Prawa Administracyjnego tom 5*, Warszawa 2013. [<https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zoge3dambvgm2tama>] (dostęp: 28.03.2016).

oderwanie tej regulacji od sfery cywilnoprawnej, co niezależnie od pozostałej argumentacji wydaje się wyłączać możliwość sklasyfikowania kontraktu terytorialnego jako umowy cywilnoprawnej. Ponadto, przywołane już powyżej bardziej szczegółowe uregulowanie kontraktu terytorialnego w stosunku do kontraktu wojewódzkiego już na poziomie definicji legalnej pozwala jasno określić charakter prawny omówionego instrumentu prawnego. Uznać należy, iż jest to raczej środek aniżeli forma prawna działania administracji publicznej. Natomiast, przyporządkować można go do prawnej formy porozumienia administracyjnego.

W związku z powyższym, ustalony charakter kontraktu terytorialnego nie wspiera wskazanej we wstępie tezy mówiącej o wypieraniu form publicznoprawnych przez formy cywilnoprawne. Co najwyżej można mówić o tym, iż pewne elementy właściwe dla form prywatnoprawnych (np. negocjowanie) są w pewnym stopniu przenoszone do form działania administracji publicznej.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, iż dokonując ogólnej oceny kontraktu terytorialnego można podnieść zastrzeżenia dotyczące braku wyraźnego uregulowania co do charakteru prawnego opinii prawnych przedstawianych przez jednostki samorządu terytorialnego, które mają uczestniczyć w realizacji postanowień kontraktu terytorialnego. To zaniechanie ustawodawcy może bowiem wywoływać wątpliwości interpretacyjne, a w konsekwencji nieść ze sobą trudność w stosowaniu omówionego instrumentu prawnego. Z drugiej jednak strony widoczne jest drobiazgowo określenie poszczególnych elementów tego porozumienia jak i opis procedury jego zawierania. Nałożony w ten sposób swoisty gorset na administrację publiczną powinien czynić jej działania bardziej przejrzystymi, bo wynikającymi wprost z przepisów prawa. Tym samym, wyłączone wydaje się być potencjalne niebezpieczeństwo związane z nieprzewidywalnością postępowania organów administracji publicznej.

STRESZCZENIE

Kontrakt terytorialny – instrument prawny dedykowany rozwojowi regionalnemu (analiza administracyjnoprawna)

W artykule została przedstawiona analiza administracyjnoprawna kontraktu terytorialnego, czyli instrumentu prawnego służącego rozwojowi regionalnemu. Dokonano zarówno przedstawienia tej instytucji jak i porównano ją z jej poprzednikiem – kontraktem wojewódzkim. W ramach rozważań podjęto próbę ustalenia charakteru prawnego kontraktu terytorialnego. Rezultatem przeprowadzonych badań jest jednoznaczne sklasyfikowanie tego instrumentu jako publicznoprawnego środka prawnego. Formą prawną, w ramach której mieści się kontrakt terytorialny jest z kolei porozumienie administracyjne. Jednocześnie należy kategorycznie wskazać, iż ustawodawca wyraźnie wyłączył możliwość klasyfikowania kontraktu terytorialnego jako umowy cywilnoprawnej.

Słowa kluczowe: kontrakt, rozwój regionalny, prawo.

SUMMARY

Territorial contract – a legal instrument dedicated to regional development (administrative and legal analysis)

This article includes the administrative and legal analysis of territorial contract, which is a legislative instrument created for regional development. There is a presentation of the institution and its comparison with the predecessor – the provincial contract. The legal nature of the territorial contract was a subject of analysis. The result of the research is a classification of the instrument as a public law remedy. Legal form of the contract is an administrative arrangement. It must also be pointed out that the legislature has excluded the possibility of classifying the territorial contract as a civil contract.

Key words: contract, regional development, law.

LITERATURA:

- [1] Cybulska R., *Kontrakt terytorialny – nowy instrument rozwoju regionalnego*, [w:] K. Bandarzewski, M. Stec, *Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, Warszawa 2015.
- [2] Cybulska R., *Kontrakt wojewódzki*, Warszawa 2012, [<https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zoge2tambvge3donbogyxdk>] (dostęp: 28.03.2016).
- [3] Gielda M., *Charakter prawny kontraktu wojewódzkiego* [w:] K. Nowacki, R. Russano, *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, Wrocław 2008.
- [4] Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Prawne formy działania administracji System Prawa Administracyjnego tom 5*, Warszawa 2013, [<https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zoge3dambvgm2tama>] (dostęp: 28.03.2016).
- [5] Kłosowska K., *Teoria prawnych form działania administracji a rzeczywistość normatywna* [w:] D. Kijowski, P. Suwaj, *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009. [<http://sip.lex.pl/#/monografia/369198437/44>] (dostęp: 22.02.2016).
- [6] Kokocińska K., *Charakter prawny i miejsce kontraktu wojewódzkiego* [w:] L. Kieres (red.), *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, Wrocław 2007.
- [7] Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego Działalność administracji*, Warszawa 2001.
- [8] Obrębalski M., *Kontrakt terytorialny jako instrument wsparcia rozwoju regionalnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 393.

- [9] Olejniczak A., *Komentarz do art. 72 KC* [w:] M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1-44911*, Warszawa 2016. [<https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogizdamjsgq4dkmzoobqxalrtgqzdmobvge2a>] (dostęp: 28.04.2016).
- [10] Olejniczak A., *Komentarz do art. 72¹ KC* [w:] M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1-44911*, Warszawa 2016. [<https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogizdamjsgq4dkmzoobqxalrtgqzdmobvge3qj>] (dostęp: 28.04.2016).
- [11] Paszkowska M., Czubocha K., *Ogólne zasady prawa w systemie prawnym Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie” 2007, nr 2(4).
- [12] Sekuła A., *Pomocniczość i decentralizacja – podstawowe zasady nowego systemu zarządzania państwem* [w:] A. Tubielewicz (red.), *Problemy zarządzania i marketingu we współczesnych organizacjach*, Gdańsk 2000.
- [13] Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2010.
- [14] Szyrski M., *W sprawie zjawiska przenikania się prawa administracyjnego i prawa cywilnego w nowoczesnym państwie prawa* [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Kryzys prawa administracyjnego? Tom III: Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne.*, Warszawa 2012. [<http://sip.lex.pl/#/monografia/369252974/86?keyword=szyrski&tocHit=1>] (dostęp: 14.04.2016).
- [15] Uzasadnienie do projektu ustawy – o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw z projektami aktów wykonawczych, Druk sejmowy nr 1881, s. 16. [<http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1881>] (dostęp: 11.03.2016).
- [16] Właźlak K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010. [<http://sip.lex.pl/#/monografia/369210059/18/rozwoj-regionalny-jako-zadanie-administracji-publicznej?keyword=kontrakt%20wojew%C3%B3dski>] (dostęp: 11.02.2016).

Wykaz aktów prawnych:

- [17] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o straży gminnej tj. z dnia 24 października 2013 r., Dz.U. z 2013 r. poz. 1383.
- [18] Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, Dz.U. Nr 48, poz. 550 ze zm.
- [19] Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, tj. z dnia 10 września 2014 r.; Dz.U. z 2014 r. poz. 1448 ze zm.
- [20] Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki, tj. z dnia 29 lutego 2016 r.; Dz.U. z 2016 r. poz. 383 ze zm.



Kamil Glinka
Uniwersytet Wrocławski

Zasady polityki miejskiej w strategiach rozwoju największych miast Dolnego Śląska

WPROWADZENIE

Rosnąca dynamika i wewnętrzna złożoność procesów rozwojowych sprawia, że władze publiczne coraz częściej podejmują wysiłek programowania swoich działań, niezależnie od tego, czy są one realizowane na poziomie lokalnym, regionalnym czy też krajowym. Dążąc do zaspokojenia zbiorowych potrzeb obywateli, starają się w odpowiedni, bo ukierunkowany, zorganizowany oraz długofalowy sposób stymulować i, co z tym związane, wykorzystywać te procesy. Opracowują zatem dokumenty strategiczne, które tworzą funkcjonalne ramy dla realizacji szeregu przedsięwzięć o charakterze rozwojowym. Nieznana dotąd, bo kompleksową (całościową) perspektywę spojrzenia na programowanie działań publicznych wyznacza „Krajowa Polityka Miejska” (zwana dalej: KPM). Opracowany i przyjęty przez rząd dokument¹ nie tylko podkreśla znaczenie potencjału polskich miast, ale również wskazuje na pożądane kierunki ich rozwoju.

Głównym celem artykułu jest zobrazowanie tego, w jakim stopniu strategiczne dokumenty rozwojowe opracowane i wdrażane już przez władze polskich miast realizują założenia KPM. Innymi słowny, zamierzeniem autora jest ustalenie, na ile przyjęty przez rząd model polityki miejskiej wpisuje się w dotychczasową praktykę programowania działań publicznych na poziomie lokalnym (miejskim) a na ile wyznacza nowe, niewdrażane dotąd standardy w tym zakresie.

¹ Uchwała w sprawie przyjęcia KPM jest rezultatem kilkuletnich, wieloetapowych prac prowadzonych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR), a od listopada 2013 r. - Ministerstwo Rozwoju i Infrastruktury (MRiI), M.P. 2015, poz. 1235, *Uchwała nr 198 Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej*.

Na potrzeby artykułu formułuje się następującą hipotezę: strategiczne dokumenty rozwojowe polskich miast uwzględniają zasady prowadzenia polityki miejskiej zdefiniowane przez autorów KPM. Przyjęcie hipotezy wynika z założenia, że głównym podmiotem odpowiedzialnym za programowanie działań publicznych na poziomie miasta są wybierane w cyklicznych wyborach władze lokalne². Rozpoznając szanse i bariery funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego, władze lokalne implementują zatem (samodzielnie, niezależnie od władz centralnych) założenia koncepcji zarządzania strategicznego.

Weryfikacji hipotezy posłuży analiza (porównawcza oraz zawartości) aktualnie obowiązujących (wdrażanych) strategicznych dokumentów rozwojowych czterech największych dolnośląskich miast: Wrocławia, Wałbrzycha, Legnicy i Jeleniej Góry³. Wykorzystywany na potrzeby analizy klucz kategoryzacyjny składa się z trzech elementów (zasad): 1) integralności, 2) zintegrowanego podejścia terytorialnego, 3) wielopoziomowego zarządzania.

1. KRAJOWA POLITYKA MIEJSKA

KPM jest elementem systemu strategicznych dokumentów rozwojowych, które programują cele i kierunki funkcjonowania administracji państwowej: rządowej oraz samorządowej⁴. Jak pokazuje Tabela 1, obok dwóch głównych strategii rozwoju kraju (średnio- i długookresowej), na system składa się dziewięć strategii zintegrowanych (specjalistycznych), cztery strategie ponadregionalne (zróżnicowane terytorialnie) oraz dwie strategie przestrzenne (jedną z nich jest KPM).

Nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r.⁵ sprawia, że znaczenie KPM, traktowanej jako części krajowego porządku prawnego, wzrasta. Choć dokument akcentuje autonomię jednostek samorządu terytorialnego, wyznacza równocześnie pożądany oraz propagowany przez władze centralne kierunek ich funkcjonowania⁶.

² Por. H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Oficyna Wolters Kulwer, Warszawa 2010, s. 247.

³ Wykorzystanym kryterium jest potencjał demograficzny tych miast mierzony liczbą mieszkańców.

⁴ System zintegrowanego strategicznego zarządzania rozwojem państwa w szczególowy sposób omawia Robert Wiszniowski, zob. R. Wiszniowski, *Zintegrowane strategiczne zarządzanie rozwojem państwa. Doświadczenia polskie. Wybór dokumentów z komentarzem*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013.

⁵ Chodzi o nowelizację z 14 stycznia 2014 r., która, obok włączenia Krajowej Polityki Miejskiej 2023 oraz Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 w system strategicznych dokumentów rozwojowych, wprowadza nowy instrument zarządzania rozwojem państwa w postaci tzw. kontraktu terytorialnego, Dz. U. 2014, poz. 379, *Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. zmieniająca ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw*.

⁶ Rafał Matyja podkreśla, że KMP narzuca władzom lokalnym kierunek działań (m.in. w zakresie partycypacji obywatelskiej czy też rozwiązań komunikacyjnych), których realizacja należy do wyłącznej właściwości jednostek samorządu terytorialnego a nie rządu, zob. R. Matyja, *Krajowa Polityka Miejska okiem politologia*, „Zarządzanie Publiczne”, 2015, nr 3 (33), s. 56-66.

Tabela 1. Krajowa Polityka Miejska w systemie strategicznych dokumentów rozwojowych

Poziom	Dokument
Strategie ogólne	Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności
	Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo
Strategie zintegrowane	Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki (SliEG) Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego (SRKL) Strategia Rozwoju Transportu (SRT) Strategia Bezpieczeństwo Ekonomiczne i Środowisko (SBEiŚ) Strategia Sprawne Państwo (SSP) Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego (SRKS) Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony. Miasta. Obszary Wiejskie (KSRR) Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa (SZRWRIr) Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP (SRSBN RP)
Strategie ponadregionalne	Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020 (SRS-G PW) Strategia Rozwoju Polski Południowej do roku 2020 (SR PP) Strategia Rozwoju Polski Zachodniej do roku 2020 (SR PZ) Strategia Rozwoju Polski Centralnej do roku 2020 z perspektywą 2030 (SR PC)
Strategie przestrzenne	Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK) Krajowa Polityka Miejska 2023 (KPM)

Źródło: opracowanie autora na podstawie: Ministerstwo Rozwoju (MR), *Czym jest zarządzanie rozwojem*, [http://www.mr.gov.pl/strony/zadania/polityka-rozwoju-kraju/zarzadzanie-rozwojem-kraju/czym-jest-zarzadzanie-rozwojem], (27.04.2016).

Po pierwsze, zmienia dotychczasową perspektywę spojrzenia na znaczenie procesów rozwojowych. Obejmując szereg odmiennych, choć ściśle ze sobą powiązanych obszarów sektorowych⁷, rozwój miasta jest wypadkową aktywności wielu różnych podmiotów, zarówno publicznych (państwowych), jak i prywatnych (komercyjnych), społecznych. Po drugie, celem rozwoju jest nie tylko generowanie nowych miejsc pracy, ale przede wszystkim podniesienie jakości życia mieszkańców, realizacja ich zbiorowych potrzeb oraz

⁷ Obszary polityki miejskiej określone mianem „wątków tematycznych” to: 1) Kształtowanie przestrzeni, 2) Partycypacja publiczna, 3) Transport i mobilność miejska, 4) Niskoemisyjność i efektywność energetyczna, 5) Rewitalizacja, 6) Polityka inwestycyjna, 7) Rozwój gospodarczy, 8) Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu, 9) Demografia, 10) Zarządzanie obszarami miejskimi.

oczekiwań. KPM osadza zatem funkcjonowanie miast w szerszym, niż tylko ekonomicznym kontekście⁸.

Jak wynika z Tabeli 2, dokument prezentuje trzy główne zasady prowadzenia skutecznej i efektywnej polityki miejskiej (ang. *urban policy*). Choć podkreśla szczególnie znaczenie integralności, zintegrowanego podejścia terytorialnego oraz wielopoziomowego zarządzania, uwzględnia równocześnie wszystkie zasady prowadzenia polityki regionalnej⁹.

Tabela 2. Zasady prowadzenia polityki miejskiej wg KPM

Zasada	Charakterystyka
Integralności	podporządkowanie polityki miejskiej polityce rozwoju; zgodność polityki miejskiej z krajową polityką regionalną oraz przestrzenną
Zintegrowanego podejścia terytorialnego	prowadzenie polityki miejskiej z uwzględnieniem kryterium obszaru funkcjonalnego a nie administracyjnego; w oparciu o skoordynowane i komplementarne działania
Wielopoziomowego zarządzania	a) wymiar wertykalny: współpraca administracji samorządowej (wojewódzkiej i miejskiej) oraz administracji rządowej b) wymiar horyzontalny: współpraca jednostek samorządu terytorialnego

Źródło: opracowanie autora na podstawie: *Krajowa Polityka Miejska 2023*, Warszawa 2015, s. 11.

Zgodnie z pierwszą zasadą, KPM jest elementem dwóch krajowych polityk: regionalnej oraz przestrzennej. Jej cele, kierunki i instrumenty są w całości podporządkowane dwóm dokumentom: Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony. Miasta. Obszary Wiejskie (KSRR) oraz Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK). KPM jest

⁸ Poszerzenie i pogłębienie dotychczasowego, tradycyjnego katalogu zadań administracji samorządowej (w tym administracji miejskiej) wynika z założenia, że funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego opisuje kilka różnych, choć ściśle ze sobą powiązanych wymiarów: 1) ekonomiczny (JST rozpoznaje i zaspokaja zbiorowe potrzeby mieszkańców – klientów), 2) prawny (JST wykonuje ustawy i stosuje przepisy prawa wobec mieszkańców – petentów), 3) politologiczny (JST tworzy trwały mechanizm demokratycznej reprezentacji mieszkańców – obywateli), 4) socjologiczny (JST umacnia poczucie więzi, identyfikacji i tożsamości mieszkańców – członków wspólnoty lokalnej), zob. M. Sakowicz, *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2007, s. 44.

⁹ Obok integralności, zintegrowanego podejścia terytorialnego oraz wielopoziomowego zarządzania, zasady polityki regionalnej to: koncentracja geograficzna, koncentracja tematyczna, partnerstwo i współpraca, warunkowość, podejmowanie decyzji na podstawie rzetelnych informacji, koordynacja, subsydiarność oraz zrównoważony rozwój, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony. Miasta. Obszary Wiejskie*, Warszawa 2010, s. 73-80.

zatem, w wymiarze aksjologicznym i formalnym, integralną częścią dwóch krajowych polityk sektorowych (ang. *integrated approach*)¹⁰.

Zasada zintegrowanego podejścia terytorialnego (ang. *place-based approach*) wskazuje na potrzebę prowadzenia skoordynowanych, całościowych i długofalowych działań, których celem jest nie tylko identyfikacja, ale również efektywne wykorzystanie potencjału rozwojowego jednostek samorządu terytorialnego. Koncentracja na rzeczywistym, terytorialnym wymiarze procesów rozwojowych sprawia, że planowanie zadań publicznych w poszczególnych obszarach *urban policy* obejmuje nie tylko same miasta (gminy miejskie i miasta na prawach powiatu), ale również ich najbliższe otoczenie (gminy miejskie, gminy miejsko-wiejskie i gminy wiejskie). Zgodnie z zasadą zintegrowanego podejścia terytorialnego, kluczową rolę odgrywa zatem funkcjonalne, a nie administracyjne podejście do programowania polityki miejskiej¹¹.

Implementacja trzeciej, ostatniej zasady KPM opiera się na założeniu, że zarządzanie procesami rozwojowymi ma złożony, wielopłaszczyznowy charakter (zob. Tabela 3). Co więcej, wykracza ono poza tradycyjny, sztywny podział uprawnień i kompetencji przypisanych organom oraz instytucjom na poszczególnych poziomach władzy publicznej¹².

Tabela 3. Zasada wielopoziomowego zarządzania – poziomy, wymiary i cechy konstytutywne

Poziomy	Wymiary	Cechy
- międzynarodowy - ponadnarodowy - krajowy (centralny) - regionalny - subregionalny - lokalny	- wertykalny - horyzontalny	partnerstwo, kooperacja, decentralizacja, deregulacja, sieciowość, brak centrum decyzyjnego, współdziałanie aktorów publicznych i niepublicznych

Źródło: opracowanie własne autora.

Dyspersja uprawnień i kompetencji obserwowana w wymiarze wertykalnym i horyzontalnym (ang. *multi-level governance*)¹³ sprawia, że programowanie *urban policy* nie może przebiegać jedynie na poziomie samego miasta (zob. Tabela 3). Przeciwnie, zarządzanie jego rozwojem obejmuje

¹⁰ Por. T. G. Grosse, L. Hardt, *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*, 'Pro Oeconomia' Fundacja Ewaluacji i Badań Ekonomicznych, Warszawa 2010, s. 47.

¹¹ Różnice pomiędzy place-based approach a people-based approach omawia w swojej pracy Philip McCann, zob. P. McCann, *The Regional and Urban Policy of the European Union: Cohesion, Results-Oriented and Smart Specialization*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham - Northampton 2015, s. 114-115.

¹² Na temat roli i znaczenia zarządzania wielopoziomowego dla funkcjonowaniu metropolii patrz: M. Lackowska, *Zarządzanie wielopoziomowe - nowe zastosowanie koncepcji*, „Zarządzanie Publiczne”, 2009, nr 3(9), s. 53-67.

¹³ Por. J. Ruszkowski, *Wstęp do studiów europejskich. Zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 211.

również poziom centralny (rządowy) oraz regionalny (wojewódzki). Z drugiej strony, stanowi rezultat uzgodnień podejmowanych przez współpracujące ze sobą władze samorządowe.

2. PROGRAMOWANIE POLITYKI MIEJSKIEJ NA DOLNYM ŚLĄSKU

Zaspokajając zbiorowe potrzeby mieszkańców, władze czterech największych miast Dolnego Śląska podejmują wysiłek stymulowania lokalnych procesów rozwojowych. Opracowują, przyjmują oraz sukcesywnie wdrażają założenia różnego rodzaju dokumentów, m.in. specjalistycznych strategii i programów, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, programów zrównoważonego rozwoju ochrony środowiska, wieloletnich programów inwestycyjnych, uchwał budżetowych¹⁴. W przypadku każdego z badanych miast – Wrocławia, Wałbrzycha, Legnicy i Jeleniej Góry – kluczową rolę odgrywają jednak strategie rozwoju (zob. Tabela 4).

Tabela 4. Strategiczne dokumenty rozwojowe największych miast Dolnego Śląska¹⁵

Miasto	Dokument	Status: O/N
Wrocław	Strategia – Wrocław w perspektywie 2020 plus	O
	Założenia polityki społeczno-gospodarczej Wrocławia na rok budżetowy 2016	O
	Strategia Wrocław 2000 plus	N
Wałbrzych	Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wałbrzycha do 2020 roku	O
	Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wałbrzycha do 2013 roku	N
	Strategia Rozwoju Miasta Wałbrzycha na lata 2001-2006	N
	Strategia Rozwoju Miasta Wałbrzycha na lata 2001-2004	N
Legnica	Strategia Rozwoju Miasta Legnicy 2015-2020 PLUS	O
	Strategia Rozwoju Miasta Legnicy na lata 2004-2014	N
Jelenia Góra	Strategia Rozwoju Miasta Jeleniej Góry na lata 2014-2025	O
	Strategia Rozwoju Jeleniej Góry na lata 2004-2014	N

Źródło: opracowanie autora na podstawie: Urząd Miejski Wrocławia, *Programy, strategie i inne zamierzenia*, [http://bip.um.wroc.pl/arttykul/330/5367/programy-projekty-i-inne-zamierzenia], (28.04.2016); Urząd Miejski w Wałbrzychu, *Strategie i plany*, [http://www.um.walbrzych.pl/pl/page/strategie-i-plany], (28.04.2016); Urząd Miasta Legnica, *Programy, strategie, plany*, [http://um.bip.legnica.eu/uml/rozwoj-miasta/programy-strategie-pla], (28.04.2016); Urząd Miasta Jelenia Góra, *Strategie, programy, plany*, [http://www.jeleniagora.pl/content/strategie-programy-plany], (28.04.2016).

¹⁴ A. Mempel-Śnieżyk, *Władze samorządowe a programowanie rozwoju lokalnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2013, nr 296, s. 219.

¹⁵ Litera „O” oznaczone aktualnie obowiązujące (wdrażane) dokumenty. W przeciwieństwie do trzech pozostałych miast, zestawienie uwzględnia przygotowywane corocznie założenia polityki społeczno-gospodarczej Wrocławia. Z uwagi na krótkookresowy charakter, dokument nie będzie jednak przedmiotem rozważań autora.

Tabela 4 pokazuje, że aktualnie obowiązujące (wdrażane) strategie rozwoju programują działania władz lokalnych w średniookresowej (Wałbrzych i Legnica) oraz długookresowej (Wrocław i Jelenia Góra) perspektywie¹⁶. Wykorzystanie trzech kryteriów: przestrzenno-środowiskowego, możliwości zasobowych oraz przywództwa lokalnego (zgodnie z typologią Henryka Gawrońskiego) pokazuje, że każdy z dokumentów wpisuje się w ten sam model zarządzania strategicznego (zob. Tabela 5).

Tabela 5. Strategiczne dokumenty rozwojowe miast wg Henryka Gawrońskiego

Kryterium	Strategia
Kryterium przestrzenno-środowiskowe	- miast – centrów subregionów - miastotwórcze - cichego rozwoju (sypialniane) - utrzymania przestrzeni przyrodniczo-agrarnej
Możliwości zasobowe	- małych możliwości - selektywnych możliwości - wielowymiarowych możliwości
Przywództwo lokalne	- przywództwo administratorskie - organiczne przywództwo strategiczne

Źródło: opracowanie autora na podstawie: H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Oficyna Wolters Kulwer, Warszawa 2010, ss. 254-161.

Po pierwsze, wszystkie miasta, traktowane jako centra administracyjne, edukacyjne, gospodarcze, kulturalne i sportowo-rekreacyjne, przejawiają aspiracje metropolitalne (Wrocław) lub aglomeracyjne (Wrocław, Wałbrzych, Legnica, Jelenia Góra). Co więcej, aspiracje te znajdują odzwierciedlenie w założeniach oficjalnych dokumentów. W tym sensie, strategie rozwoju opracowane, przyjęte oraz wdrażane w przez władze Wrocławia, Wałbrzycha, Legnicy i Jeleniej Góry są strategiami miast – centrów subregionów.

Po drugie, cztery największe miasta Dolnego Śląska dysponują rocznymi budżetami, których wartość w wyraźny sposób przekracza 50 mln złotych. W 2016 r. wynosi ona odpowiednio, po stronie wydatków, 3 899 020 mln (Wrocław), 565 mln (Wałbrzych), 441 mln (Legnica), 344 mln (Jelenia Góra)¹⁷. Co więcej, planowane tzw. wydatki sztywne nie przekraczają 50% wartości budżetów ogółem. Zgodnie z typologią Henryka Gawrońskiego

¹⁶ Żadna z badanych strategii nie programuje działań w krótszej niż kilkuletniej perspektywie.

¹⁷ Urząd Miejski Wrocławia, *Wrocław. Projekt budżetu miasta na 2016 rok*, [http://bip.um.wroclaw.pl/artukul/322/20353/budzet-miasta-na-rok-2016], (29.04.2016); Urząd Miejski w Wałbrzychu, *Budżet Miasta Wałbrzycha na 2016 rok*, [http://bip.um.walbrzych.pl/contents/content/1440/20123], (29.04.2016); Urząd Miasta Legnica, *Projekt uchwały budżetowej miasta Legnicy na rok 2016*, [http://um.bip.legnica.eu/uml/budzet-1/projekt-budzetu/15020,Zarządzenie-Nr-777PM2015-Prezydenta-Miasta-Legnicy-z-dnia-16-listopada-2015-r.html], (29.04.2016); Urząd Miasta Jelenia Góra, *Projekt Uchwały Budżetowej Miasta Jeleniej Góry na rok 2016*, [http://bip.jeleniagora.pl/contents/content/185/2886], (29.04.2016).

skiego, Wrocław, Wałbrzych, Legnica i Jelenia Góra dysponują zatem strategiami wielowymiarowych możliwości.

Po trzecie, silna, systemowa pozycja prezydentów Wrocławia, Wałbrzycha, Legnicy i Jeleniej Góry sprawia, że nie są oni jedynie biernymi administratorami spraw lokalnych. Przeciwnie, niejednokrotnie samodzielnie inicjują i realizują zadania publiczne w poszczególnych obszarach *urban policy*. Ich aktywność wpisuje się zatem w model organicznego przywództwa strategicznego.

3. ZASADY KPM W STRATEGIACH NAJWIĘKSZYCH MIAST DOLNEGO ŚLĄSKA

Programując realizację zadań publicznych, władze Wrocławia, Wałbrzycha, Legnicy i Jeleniej Góry osadzają je w szerszym kontekście prawnoinstytucjonalnym. Wykorzystanie trójelementowego klucza kategoryzacyjnego (zasady integralności, zintegrowanego podejścia terytorialnego oraz wielopoziomowego zarządzania) posłuży ocenie stopnia, w jakim strategię rozwoju czterech badanych miast są zbieżne z założeniami KPM.

a) Zasada integralności

Każdy badany dokument podkreśla rolę i znaczenie procesów rozwojowych dla zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców miasta. W tym sensie, zadania publiczne realizowane w poszczególnych obszarach *urban policy* są każdorazowo podporządkowane polityce rozwoju. Niemniej jednak, tylko jeden dokument w bezpośredni sposób akcentuje integralność z celami, kierunkami i instrumentami krajowej polityki regionalnej oraz przestrzennej. Jest nim Strategia Rozwoju Miasta Legnicy 2015-2020 PLUS. Autorzy dokumentu w szczegółowy sposób analizują zgodność jego założeń z założeniami zarówno KSRR, jak i KPZK. Co więcej, osadzają je w systemie strategicznego zarządzania rozwojem kraju (prezentowanym w Tabeli 1).

W przypadku pozostałych miast brakuje bezpośrednich odwołań do krajowej polityki regionalnej oraz przestrzennej. Jedynie dwa dokumenty: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wałbrzycha do 2020 roku oraz Strategia Rozwoju Miasta Jeleniej Góry na lata 2014-2025 podkreślają zbieżność swoich założeń z priorytetami KSRR.

b) Zasada zintegrowanego podejścia terytorialnego

Władze Wrocławia, Wałbrzycha, Legnicy i Jeleniej Góry wskazują na potrzebę programowania oraz realizacji działań w oparciu o kryterium funkcjonalne. Porzucają zatem tradycyjny podział na miasto oraz niezależne od niego, często konkurencyjne otoczenie (jednostki samorządu terytorialnego o mniejszym potencjale gospodarczym i demograficznym). Współdziałanie, zgodnie z założeniami analizowanych dokumentów, ma w skuteczny i efektywny sposób stymulować procesy o znaczeniu rozwojowym.

Wszystkie badane miasta (Wrocław, Wałbrzych, Legnica, Jelenia Góra) podkreślają znaczenie współpracy rozwijanej w ramach aglomeracji. Co więcej, Strategia – Wrocław w perspektywie 2020 puls definiuje stolicę województwa dolnośląskiego jako „metropolię”. Tylko dwa dokumenty dokładnie precyzują jednak to, które jednostki samorządu terytorialnego miałyby ze sobą współdziałać. W przypadku aglomeracji jeleniogórskiej i legnickiej jest to, odpowiednio, dziewiętnaście i trzydzieści siedem: miast na prawach powiatu oraz gmin: miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich. Współpraca w ramach aglomeracji obejmuje różne obszary *urban policy*. Zgodnie z typologią „wątków tematycznych” KPM są to m.in. 1) transport i mobilność miejska, 2) polityka inwestycyjna, 3) rozwój gospodarczy (Wrocław, Wałbrzych, Jelenia Góra), 4) ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu (Wałbrzych, Jelenia Góra)¹⁸. W przypadku Legnicy brakuje określenia tego, w obrębie jakich obszarów polityki miejskiej miałyby być realizowane wielostronne przedsięwzięcia.

Obok współpracy aglomeracyjnej, część strategii podkreśla znaczenie przedsięwzięć realizowanych w mniejszej skali. Przykładem może być rozwój publicznego transportu zbiorowego w Wałbrzychu i Szczawnie Zdroju. Co więcej, jeden dokument wskazuje na konkretne formalno-prawne instrumenty służące rozwojowi współpracy. W przypadku Wałbrzysza i zorientowanej wokół niego aglomeracji są to Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT)¹⁹.

c) Zasada wielopoziomowego zarządzania

Podobnie jak w przypadku zasady zintegrowanego podejścia terytorialnego, również zasada wielopoziomowego zarządzania znajduje odzwierciedlenie w założeniach strategii Wrocławia, Wałbrzysza, Legnicy i Jeleniej Góry.

Na horyzontalny wymiar programowania i realizacji działań o charakterze rozwojowym wskazują oczywiście wszystkie cztery dokumenty. Decyduje o tym perspektywa współdziałania w ramach struktur aglomeracyjnych. Dodatkowo, Strategia – Wrocław w perspektywie 2020 plus akcentuje możliwość „współpracy samorządów w różnego typu układach sieciowych”.

Co szczególnie istotne, autorzy analizowanych strategii w różnym zakresie uwzględniają wertykalny wymiar zarządzania rozwojem miast. W przypadku Legnicy, Wałbrzysza i Jeleniej Góry, obejmuje on poziom krajowy (centralny) oraz lokalny (miasta). Świadczy o tym przywołanie określonych dokumentów (m.in. KSRR, KPZK oraz specjalistycznych programów

¹⁸ Przyporządkowanie obszarów polityki miejskiej zdefiniowanych przez strategię rozwoju Wrocławia, Wałbrzysza, Legnicy i Jeleniej Góry do „wątków tematycznych” KPM jest propozycją autora. Z uwagi na istotne różnice pomiędzy, z jednej strony, samymi strategiami rozwoju, a z drugiej, strategiami rozwoju a KPM, zabieg nie ma ostatecznego, rozstrzygającego charakteru.

¹⁹ Zintegrowane Inwestycje Terytorialne to forma wielopłaszczyznowej współpracy jednostek samorządu terytorialnego finansowana ze środków Unii Europejskiej, zob. Ministerstwo Rozwoju (MR), *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne. Nowe rozwiązania dla miast w polityce spójności na lata 2014-2020*, [https://www.mr.gov.pl/media/9915/Broszura_PL.pdf], (29.04.2016).

i planów miejskich). Strategie Legnicy, Wałbrzycha i Jeleniej Góry akcentują również rolę samorządu województwa dolnośląskiego jako organizatora polityki regionalnej. Dostrzegają znaczenie tej polityki dla rozwoju ośrodków miejskich²⁰. Zupełnie inną perspektywę spojrzenia na zasadę *multi-level governance* prezentują autorzy Strategii – Wrocław w perspektywie 2020 plus. Oprócz ogólnego odwołania do regionu, zupełnie pomijają wertykalny wymiar zarządzania rozwojem stolicy Dolnego Śląska.

PODSUMOWANIE

Choć wszystkie cztery największe dolnośląskie miasta – Wrocław, Wałbrzych, Jelenia Góra i Legnica – programują działania o znaczeniu rozwojowym, robią to jednak w różny sposób. Wykorzystanie trójelementowego klucza kategoryzacyjnego (zasady integralności, zintegrowanego podejścia terytorialnego oraz wielopoziomowego zarządzania) pozwala na jedynie częściowe potwierdzenie sformułowanej hipotezy. Strategiczne dokumenty rozwojowe badanych miast nie uwzględniają zatem wszystkich zasad prowadzenia polityki miejskiej zdefiniowanych przez autorów KPM.

Tabela 6. Zasady KPM w strategiach rozwoju Wrocławia, Wałbrzycha, Legnicy i Jeleniej Góry

Miasto: strategia rozwoju	Zasada		
	Integralności	Zintegrowanego podejścia terytorialnego	Wielopoziomowego zarządzania
Wrocław: Strategia – Wrocław w perspektywie 2020 plus	nie	tak	tak/nie
Wałbrzych: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wałbrzycha do 2020 roku	tak/nie	tak	tak
Legnica: Strategia Rozwoju Miasta Legnicy 2015-2020 PLUS	tak	tak	tak
Jelenia Góra: Strategia Rozwoju Miasta Jeleniej Góry na lata 2014- 2025	tak/nie	tak	tak

Źródło: opracowanie własne autora.

²⁰ O ile władze Wałbrzycha, Legnicy i Jeleniej Góry podkreślają znaczenie Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020, o tyle strategia rozwoju Legnicy przywołuje jeszcze dwa dokumenty: *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego. Perspektywa 2020* oraz *Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020*.

Jak wynika z Tabeli 6, strategie rozwoju w pełni implementują zasadę zintegrowanego podejścia terytorialnego. Władze Wrocławia, Wałbrzycha, Legnicy i Jeleniej Góry programują zatem działania w oparciu o kryterium funkcjonalne (aglomeracyjne). Porzucenie tradycyjnej, administracyjnej perspektywy spojrzenia na współpracę jednostek samorządu terytorialnego sprawia, że wszystkie miasta w pełni uwzględniają zasadę *multi-level governance* w ujęciu horyzontalnym. Z kolei tylko władze Wrocławia pomijają wertykalny wymiar zarządzania lokalnymi procesami rozwojowymi.

Tabela 6 pokazuje, że zasada integralności znajduje odzwierciedlenie w strategii zaledwie jednej jednostki samorządu terytorialnego. Jest nią Legnica. W przypadku Wałbrzycha oraz Jeleniej Góry zasada jest wdrażana w niepełny sposób, ponieważ dokumenty opracowane i przyjęte przez władz tych miast przywołują jedynie KSRR. Strategia rozwoju stolicy województwa dolnośląskiego w ogóle nie uwzględnia założeń krajowej polityki regionalnej i przestrzennej.

Trudno w jednoznaczny sposób wskazać na przyczynę rozbieżności pomiędzy założeniami czterech badanych dokumentów a KPM. Pewnym wyjaśnieniem może być okres, w jakim opracowywano strategie. O ile w przypadku strategii rozwoju Legnicy (która uwzględnia wszystkie trzy zasady) był to 2014 r., o tyle władze Wrocławia przyjęły analogiczny dokument znacznie wcześniej, bo już w 2006 r.

Niepełna (częściowa) weryfikacja formułowanej hipotezy pozwala stwierdzić, że KPM definiuje pożądaną przez rząd kierunek przeobrażeń funkcjonowania administracji samorządowej. Wyznacza zatem nowe, bo nie w pełni uwzględniane na poziomie lokalnym, zasady prowadzenia polityki miejskiej.

LITERATURA:

- [1] Dz. U. 2014, poz. 379, Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. zmieniająca ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw.
- [2] Gawroński, H., *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Oficyna Wolters Kulwer, Warszawa 2010.
- [3] Grosse, T. G., Hardt, L., *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*, 'Pro Oeconomia' Fundacja Ewaluacji i Badań Ekonomicznych, Warszawa 2010.
- [4] *Krajowa Polityka Miejska 2023*, Warszawa 2015.
- [5] *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony. Miasta. Obszary Wiejskie*, Warszawa 2010.
- [6] Lackowska, M., *Zarządzanie wielopoziomowe – nowe zastosowanie koncepcji*, „Zarządzanie Publiczne”, 2009, nr 3(9).

- [7] M.P. 2015, poz. 1235, Uchwała na 198 Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej.
- [8] Matyja, R., *Krajowa Polityka Miejska okiem politologia*, „Zarządzanie Publiczne”, 2015, nr 3 (33).
- [9] McCann, P., *The Regional and Urban Policy of the European Union: Cohesion, Results-Oriented and Smart Specialization*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham – Northampton 2015.
- [10] Mempel-Śnieżyk, A., *Władze samorządowe a programowanie rozwoju lokalnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2013, nr 296.
- [11] Ministerstwo Rozwoju (MR), *Czym jest zarządzanie rozwojem*, [<https://www.mr.gov.pl/strony/zadania/polityka-rozwoju-kraju/zarzadzanie-rozwojem-kraju/czym-jest-zarzadzanie-rozwojem/>], (27.04.2016).
- [12] Ministerstwo Rozwoju (MR), *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne. Nowe rozwiązania dla miast w polityce spójności na lata 2014-2020*, [https://www.mr.gov.pl/media/9915/Broszura_PL.pdf], (29.04.2016).
- [13] Ruskowski, J., *Wstęp do studiów europejskich. Zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- [14] Sakowicz, M., *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2007.
- [15] Urząd Miasta Jelenia Góra, *Projekt Uchwały Budżetowej Miasta Jeleniej Góry na rok 2016*, [<http://bip.jeleniagora.pl/contents/content/185/2886>], (29.04.2016).
- [16] Urząd Miasta Jelenia Góra, *Strategie, programy, plany*, [<http://www.jeleniagora.pl/content/strategie-programy-plany>], (28.04.2016).
- [17] Urząd Miasta Legnica, *Programy, strategie, plany*, [<http://um.bip.legnica.eu/uml/rozwoj-miasta/programy-strategie-pla>], (28.04.2016).
- [18] Urząd Miasta Legnica, *Projekt uchwały budżetowej miasta Legnicy na rok 2016*, [<http://um.bip.legnica.eu/uml/budzet-1/projekt-budzetu/15020,Zarzadzenie-Nr-777PM2015-Prezydenta-Miasta-Legnicy-z-dnia-16-listopada-2015-r.html>], (29.04.2016).
- [19] Urząd Miejski w Wałbrzychu, *Budżet Miasta Wałbrzycha na 2016 rok*, [<http://bip.um.walbrzych.pl/contents/content/1440/20123>], (29.04.2016).
- [20] Urząd Miejski w Wałbrzychu, *Strategie i plany*, [<http://www.um.walbrzych.pl/pl/page/strategie-i-plany>], (28.04.2016).

- [21] Urząd Miejski Wrocławia, Programy, strategie i inne zamierzenia, [<http://bip.um.wroc.pl/arttykul/330/5367/programy-projekty-i-inne-zamierzenia>], (28.04.2016).
- [22] Urząd Miejski Wrocławia, Wrocław. Projekt budżetu miasta na 2016 rok, [<http://bip.um.wroc.pl/arttykul/322/20353/budzet-miasta-na-rok-2016>], (29.04.2016).
- [23] Wiszniowski, R., *Zintegrowane strategiczne zarządzanie rozwojem państwa. Doświadczenia polskie. Wybór dokumentów z komentarzem*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013.

STRESZCZENIE

Zasady polityki miejskiej w strategiach rozwoju największych miast Dolnego Śląska

Głównym celem artykułu jest zobrazowanie tego, w jakim stopniu strategiczne dokumenty rozwojowe opracowane i wdrażane już przez władze największych miast Dolnego Śląska (Wrocławia, Wałbrzycha, Legnicy i Jeleniej Góry) realizują założenia Krajowej Polityki Miejskiej. Innymi słowny, zamierzeniem autora jest ustalenie, na ile przyjęty przez rząd model polityki miejskiej wpisuje się w dotychczasową praktykę programowania działań publicznych na poziomie lokalnym (miejskim) a na ile wyznacza nowe, niewdrażane dotąd standardy w tym zakresie. Wykorzystanie trójelementowego klucza kategoryzacyjnego (zasady integralności, zintegrowanego podejścia terytorialnego oraz wielopoziomowego zarządzania) pozwala na jedynie częściowe potwierdzenie sformułowanej hipotezy. Pokazuje, że strategiczne dokumenty rozwojowe badanych miast nie uwzględniają wszystkich zasad prowadzenia polityki miejskiej zdefiniowanych przez autorów KPM.

SUMMARY

The principles of urban policy in the development strategies of the biggest cities of Lower Silesia

The main aim of the article is to present to what extent the strategic development documents formulated and implemented by the authorities of the biggest cities of Lower Silesia (Wrocław, Wałbrzych, Legnica, Jelenia Góra) execute the assumptions of the National Urban Policy (NUP). In other words, the intention of the author is to assess whether the model of urban policy adopted by the government fits in with the current practice of programming public tasks at local (urban) level or sets new standards in this area. The use of the three-element categorisation key (the principles of integrity, integrated territorial approach and multilevel management) enables only partial confirmation of the formulated hypothesis. Therefore the strategic development documents of the cities in question do not take into con-

sideration all the principles of pursuing urban policy defined by the authors of NUP.



Beata Laskowska
Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości
z siedzibą w Wałbrzychu

Danuta Trojan
Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych
we Wrocławiu

Od ISO 9001 do zintegrowanego systemu zarządzania, na przykładzie Starostwa Powiatowego w Kłodzku i Urzędu Miasta w Jedlinie-Zdroju

WSTĘP

Celem artykułu jest przedstawienie procesu rozwoju systemów zarządzania organizacją w przykładowych urzędach administracji samorządowej, zapoczątkowanego wdrożeniem Normy ISO 9001. Praca ma charakter praktyczny i odwołuje się do doświadczeń autorów uczestniczących w procesie wdrażania systemu zarządzania jakością w urzędach oraz w integracji SZJ z innymi, w tym wymaganymi ustawowo, systemami zarządzania.

Od początku lat dziewięćdziesiątych zeszłego wieku administracja publiczna podlega nieustającym zmianom, wdrażane są kolejne podejścia związane z zarządzaniem – urzędem, finansami, bezpieczeństwem. Doskonale odzwierciedlają ten proces kolejne reformy normujące politykę skarbową, budżet i rozwiązania instytucjonalne, odnoszące się do jednostek sektora finansów publicznych¹. Zmiany rozpoczęte w 1990 roku zachodzą do tej pory, a najmocniej dały się odczuć te najbardziej rewolucyjne, jak chociażby reforma budżetu zadaniowego w latach 2006-2013 czy wprowadzenie w 2010, przez ustawę o finansach publicznych, nowych regulacji

¹ M. Postuła, *Transformacja i reformy finansów publicznych w Polsce w dwudziestoleciu 1989-2008*, WSPiZ, Warszawa 2008 r., s.7.

związanych z zarządzaniem organizacją² – kontroli zarządczej oraz standardów kontroli zarządczej.

Reformy przyniosły zmiany ustrojowe, strukturalne, ale dyskusyjne jest nadal, czy również zmiany sposobu myślenia i działania pracowników administracji. Przystawienie się z modelu biurokratycznego na model zarządzania publicznego było i jest trudne, mimo że w pierwszym dziesięcioleciu XXI wieku urzędy administracji publicznej sięgały powszechnie po jedno z narzędzi systemowego zarządzania organizacją, a mianowicie zarządzanie jakością, jako metodę zarządzania, która ma pomóc organizacji systematycznie osiągać dobre wyniki w działaniu. W Polsce prekursorem w tym obszarze był Urząd Miasta w Dzierżoniowie, który certyfikat Systemu Zarządzania Jakością wg normy ISO 9002 otrzymał już w 1999 roku³, a w 2010 zdobył wyróżnienie EFQM – R4E 5 Gwiazd (*Recognised for Excellence Wyróżnienie za doskonalenie na najwyższym poziomie*) oraz został członkiem Europejskiej Organizacji Zarządzania Jakością (EFQM).

Stopniowo instytucji zarządzających systemowo przybywało, wdrażane i certyfikowane były systemy zarządzania za zgodność nie tylko z Normą ISO 9001, ale również z innymi normami jakościowymi: ISO 14001 czy ISO 18001. W 2004 roku certyfikat ISO 9001 zdobył Urząd Miasta w Jedlinie-Zdrój, a w 2005 – Starostwo Powiatowe w Kłodzku. W 2010 w obu urzędach wdrożono system kontroli zarządczej – przy czym, o ile ISO 9001 jest fakultatywne, o tyle kontrola zarządcza jest obligatoryjna dla administracji i instytucje sektora finansów publicznych, nie mających wyboru co do jej wdrażania i stosowania. Dwa lata później zostało wydane Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności⁴, które, razem z wydanymi wcześniej aktami prawnymi⁵ oraz zestawem Norm ISO⁶ w obszarze techniki bezpieczeństwa i techniki informatycznej, ustaliło konieczność wdrożenia i stosowania systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji.

Nastąpiła kumulacja systemów zarządzania organizacją w różnych obszarach jej działalności – wiele urzędów zrezygnowało z fakultatywnego ISO

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2013.885 j.t. ze zm.) oraz Komunikat Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF. 2009.15.84).

³[umbrella.org.pl/o-nas]. 2016-05-01.

⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. 2016.113 j.t.).

⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. 2015.2135 j.t), Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. 2010.182.1228), Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie podstawowych wymagań bezpieczeństwa teleinformatycznego (Dz. U. 2011.159.948), Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. 2014.114).

⁶ PN-ISO/IEC 27001 Technika informatyczna Techniki bezpieczeństwa Systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji Wymagania, PN-ISO/IEC 17799 Technika informatyczna Techniki bezpieczeństwa Praktyczne zasady zarządzania bezpieczeństwem informacji, PN-ISO/IEC 27005 Technika informatyczna Techniki bezpieczeństwa Zarządzanie ryzykiem w bezpieczeństwie informacji, PN-ISO/IEC 24762 Technika informatyczna Techniki bezpieczeństwa Wytyczne dla usług odtwarzania techniki teleinformatycznej po katastrofie.

9001. W innych dwa, trzy systemy funkcjonują obok siebie. Powstały również zintegrowane systemy zarządzania znacznie usprawniające administrowanie organizacją. Wiele instytucji publicznych zdecydowało się również na następny krok i sięgnęło po Powszechny (Wspólny) Model Samooceny CAF (Common Assessment Framework) opracowany w 2000 roku⁷, oferowany jako pomoc dla administracji publicznej krajów Unii Europejskiej, w zrozumieniu i wykorzystaniu technik zarządzania jakością w administracji. Na model EFQM, stanowiący podstawę modelu CAF, zdecydowało się już niewiele urzędów, ale wśród nich są i Urząd Miasta w Dzierżoniowie i Starostwo Powiatowe w Kłodzku.

1. OD ZARZĄDZANIA JAKOŚCIĄ DO ZINTEGROWANEGO SYSTEMU ZARZĄDZANIA

Przesłanki stworzenia, a następnie zastosowania w praktyce modeli i rozwiązań w zakresie nowoczesnych metod zarządzania w administracji publicznej wiążą się z koncepcjami tzw. nowego zarządzania publicznego (New Public Management)⁸, które zakładało zwiększenie efektywności sektora publicznego poprzez, m.in.:

- nacisk na zarządzanie finansami: efektywność i rachunek kosztów,
- wyznaczanie celów i monitorowanie wyników,
- wyznaczanie standardów usług i benchmarking/benchlearning.

Ten podstawowy model zarządzania publicznego uzupełniono o elementy zarządzania wynikami, tak by zapewnić efektywne usługi publiczne, m.in., poprzez nacisk na jakość usług (modele i narzędzia), określając, że celem jest osiągnięcie doskonałości w zakresie usług publicznych. Model zarządzania publicznego powstał jednakże nie na bazie obserwacji jednostek sektora administracji publicznej, a na podstawie analizy cech charakterystycznych „doskonałych” firm, przedsiębiorstw, zakładów przemysłowych, m.in., Boeinga czy IBM⁹.

Na początku drogi do doskonałości w zarządzaniu urzędy, instytucje publiczne miały wiele problemów, a w tym nadmierną, „systemową”, biurokratyzację i dominację formy nad treścią. Do urzędów implementowane były rozwiązania z zakładów przemysłowych, a systemy wdrażane były przez firmy, które wcześniej świadczyły ten rodzaj usług w fabrykach czy warsztatach samochodowych. Powszechnie kojarzono zarządzanie poprzez jakość z działaniami kontrolnymi, przerostem biurokracji, tworzeniem niepotrzebnej dokumentacji i podejściem technicznym. Wśród urzędników panowała niechęć do tej nowości i uważano, że takie podejście ma sens w zakładzie

⁷ Model CAF został sporządzony na podstawie prac prowadzonych przez Europejską Fundację Zarządzania Jakością (EFQM), Niemiecką Wyższą Szkołę Nauk Administracyjnych (Speyer Academy) oraz Europejski Instytut Administracji Publicznej w Maastricht (Holandia).

⁸ T. Buchacz, S. Wysocki, *Zarządzanie jakością w administracji – europejskie wzorce, polskie doświadczenia*, [w:] Służba cywilna, jesień-zima 2002/2003, nr 5.

⁹ T. J. Peters, R. H. Waterman, *In Search of Excellence*, New York 1984.

produkcyjnym, a co najwyżej w sektorze biznesowym. Trudno było przekonać urzędników, że powinni się przeorientować z prawnych procedur na rozwiązywanie problemów, realizację projektów i programów¹⁰, a zarządzanie przez jakość ma to ułatwić. Istotnym było wówczas i do tej pory jest ważne, osobiste zaangażowanie kierownictwa instytucji publicznej w proces przeprowadzanych zmian. Slogan „przykład idzie z góry” należy zastosować bezwarunkowo i wówczas można oczekiwać, że ogół pracowników będzie przychylniej i z większym przekonaniem podchodził do zmian.

Pierwsze w Polsce wdrożenie systemu zarządzania jakością w Urzędzie Miasta w Dzierżoniowie (jak już wspomniano), przeprowadzone w 1999 roku wg Normy ISO 9002:1996 Systemy jakości – Model zapewnienia jakości w produkcji, instalowaniu i serwisie¹¹, pokazało, że można pogodzić zarządzanie publiczne oparte na wzorcach biznesowych z przemodelowaniem urzędu i nowym podejściem do realizacji zadań ustawowych samorządu. Recertyfikacja w 2003 nastąpiła już wg Normy PN-EN ISO 9001:2001 Systemy zarządzania jakością – Wymagania (zastąpionej w 2009 roku przez PN-EN ISO 9001:2009), która uwzględniła aspekty dotąd marginalnie traktowane w urzędach, m. in., zainteresowanie klientem i jego oczekiwaniami. W 2006 roku na bazie systemu zarządzania jakością stworzono tu zintegrowany system zarządzania obejmujący: jakość, środowisko, energetykę oraz bezpieczeństwo i higienę pracy – wymagania czterech norm zebrano w jednej księdze zarządzania zintegrowanym systemem oraz zbudowano jeden, jednoznacznie określony, udokumentowany i spójny system, który umożliwił skuteczne i równoczesne zarządzanie wieloma aspektami, poprzez ustanawianie i realizację jednolitej polityki i wynikających z niej celów dotyczących tych aspektów¹².

1.1. Zintegrowany System Zarządzania w Starostwie Powiatowym w Kłodzku¹³

Wdrożenie systemu zarządzania jakością wg normy ISO 9001:2001 rozpoczęło się w Starostwie Kłodzkim z końcem 2003 r. i zakończyło 30 czerwca 2005 przyznaniem certyfikatu Systemu Zarządzania Jakością wg ISO 9001:2001. Można dziś stwierdzić, że półtora roku wdrażania systemu było procesem trudnym w urzędzie. Szkolenia tylko częściowo przygotowały zespół wdrażający do zrozumienia podejścia systemowego w zarządzaniu organizacją. Pewną trudnością była również, przygotowana przez konsul-

¹⁰ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 232.

¹¹ Aplikacja o wyróżnienie EFQM Uznanie za doskonalenie, Dzierżoniów 2010.

¹² PN-EN ISO 14001:2015 Systemy zarządzania środowiskowego – Wymagania i wytyczne stosowania, PN-EN-18001:2004 Systemy zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy – Wymagania, PN-EN ISO 50001:2012 Systemy zarządzania energią – Wymagania i zalecenia użytkowania.

¹³ Na podstawie doświadczeń D. Trojan, jako Administratora ds. ZSZ 2009 – 2014 i audytora wewnętrznego 2004 – 2016 w Starostwie Powiatowym w Kłodzku, Kierownika Programu doskonalenia jakości usług w Starostwie Kłodzkim i certyfikowanego Leader For Excellence L4E EFQM oraz dokumentów systemowych i aplikacji do nagród i wyróżnień, których była współautorka.

tantów zewnętrznych, rozbudowana dokumentacja systemowa i operacyjna oraz towarzyszące jej skomplikowane oprogramowanie informatyczne. System Zarządzania Jakością do roku 2008 funkcjonował niemalże w oderwaniu od codziennej pracy instytucji, jednak te trzy lata konsekwentnego uczenia się zarządzania przez jakość, dążenie do zrozumienia zarządzania przez cele, wykształcenie zdeterminowanego zespołu auditorów wewnętrznych oraz istotne wsparcie od konsultanta zewnętrznego i pozyskanie nowego Pełnomocnika ds. Jakości, zaowocowały nowelizacją istniejącego Systemu Zarządzania Jakością – zweryfikowano procedury operacyjne i systemowe, Księgę Jakości, ustanowiona została nowa, zorientowana na doskonalenie usług, Polityka Jakości, a także usprawniono sposób i jakość przeprowadzania auditów wewnętrznych.

Audit certyfikacyjny przeprowadzony w czerwcu 2008 przez PIHZ Certyfikacja Sp. z o. o., potwierdził, że: „System Zarządzania Jakością został zaprojektowany i wdrożony zgodnie z wymaganiami normy odniesienia i na dobrym poziomie merytorycznym” – SZJ stał się przydatnym narzędziem zarządzania urzędem dla kierownictwa, a przy tym osiągnięto wysoki poziom zadowolenia klientów z jakości usługi, którą otrzymują. Kolejna certyfikacja SZJ, w czerwcu 2011, odbyła się po wejściu w życie dwóch znowelizowanych aktów prawnych:

- Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2009.1240, obecnie 2013.885 j.t. ze zm.) wraz z Komunikatem Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF. 2009.15.84) wyznaczających dla administracji nowe standardy działania, a w tym nakazujących szacowanie ryzyka ponoszonego w związku z realizacją zadań ustawowych, we wszystkich jednostkach organizacyjnych i określanie sposobu postępowania z tym ryzykiem; pojawił się również wymóg ustalenia zasad etycznego postępowania i podania tego kodeksu do powszechnej wiadomości;
- Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. 2011.14.67), podającego do stosowania zupełnie nowy, jednolity rzeczowy spis akt.

Zmiany wprowadzane w związku z tym w urzędzie i innych jednostkach organizacyjnych powiatu zostały bardzo pozytywnie ocenione przez auditora wiodącego, a tempo wprowadzania określone jako zadziwiające. Należy również zaznaczyć, że w tym okresie nastąpiła kumulacja pozytywnych zmian w Starostwie Powiatowym w Kłodzku, będąca odzwierciedleniem przystąpienia jednostki do *Programu doskonalenia jakości usług publicznych w urzędach Dolnego Śląska i Małopolski z wykorzystaniem doświadczeń Urzędu Miasta w Dzierżoniowie PDU*, w którym uczestniczyło ogółem 27 jednostek samorządowych z obu województw. W trakcie trwania projektu w urzędzie realizowanych było kilka zadań, m. in., doskonalenie Systemu Zarządzania Jakością, lecz również wdrożono badanie satysfakcji pracowników, rozpoczęto projekt benchmarkingowy w grupie powiatów oraz

przeprowadzono trzykrotnie samoocenę wg modelu CAF. Samoocenę organizacji po roku 2011 wykonywano wg modelu EFQM.

Udział w projekcie PDU przyczynił się do zintegrowania Systemu Zarządzania Jakością z systemem kontroli zarządczej i powstania w roku 2012 Zintegrowanego Systemu Zarządzania. Przeprowadzone w latach 2012 i 2013 audyty pośrednie, zewnętrzne wskazały na nowatorskie rozwiązania przyjęte w Starostwie w zakresie połączenia obu systemów i wykorzystania doświadczeń w zarządzaniu jakością do realizacji obowiązków ustawowych w zakresie kontroli zarządczej.

Na szczególne podkreślenie zasługuje nowatorska metoda oceny pracy auditorów – od 2010 roku funkcjonuje ankieta oceny wypełniana przez pracowników urzędu, a w roku 2013 wprowadzono również ocenę przez pełnomocnika (na podstawie oceny dokumentacji oraz obserwacji przeprowadzanego auditu). Starostwo jest jedną z niewielu, jeśli nie jedyną organizacją publiczną, w której funkcjonuje tego typu dwutorowy system oceny i doskonalenia pracy auditorów wewnętrznych.

Od roku 2010 bada się corocznie satysfakcję pracowników, a po każdym badaniu są podejmowane działania doskonalące w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi.

Starostwo stosowało w swoich działaniach benchmarking i benchlearning, czerpiąc dobre praktyki ze współpracy z innymi samorządami, a także dzieląc się swoimi dobrymi praktykami (np. „bank pomysłów”, jako narzędzie wykorzystujące kreatywność pracowników, staż adaptacyjny w Urzędzie i wiele innych). W roku 2012 powołano do życia Kłodzką Grupę Benchmarkingową Powiatów, która zrzeszała ok. 25 powiatów z całej Polski. Spotkania służące wymianie dobrych praktyk odbywały się raz w kwartale, za każdym razem w innym powiecie członkowskim – ostatnie spotkanie odbyło się 12-13 czerwca 2014 w powiecie krakowskim (ogółem 8 konferencji).

Od 2009 roku Starostwo przeprowadziło trzy samooceny organizacji metodą CAF, a od roku 2012 wprowadzono doroczną samoocenę Urzędu wg modelu EFQM, przeprowadzaną przez grupę pracowników urzędu – Liderów Doskonałości (L4E). W 2012 roku Starostwo Kłodzkie otrzymało, jako ósmy urząd administracji publicznej w Polsce, wyróżnienie EFQM *Za zaangażowanie w doskonalenie*. W roku 2013 i 2014 Starostwo otrzymało również Złoty Medal w konkursie Najwyższa Jakość QI w kategorii system zarządzania. Do końca roku 2016 przewiduje się ukończenie wdrażania systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji na podstawie Normy PN-ISO/IEC 27001, a w 2017 certyfikację tego systemu.

1.2. Zarządzanie jakością w Urzędzie Miasta w Jedlinie-Zdrój

Do wprowadzenia Systemu Zarządzania Jakością wg ISO 9001 Urząd Miasta w Jedlinie-Zdroju przygotowywał się od 2003 roku. Działania wdrożeniowe rozpoczęto od dynamicznych zmian dotyczących infrastruktury urzędu związanej z bezpośrednim kontaktem z klientami, tj. od utworzenia Biura Obsługi Klienta oraz przeprowadzenia gruntownego remontu parteru budynku, a następnie przystąpiono do doposażenia stanowisk pracy

w sprzęt komputerowy i konieczne oprogramowanie oraz budowy sieci elektronicznej. Następnie przystąpiono do szkolenia pracowników i opracowywania dokumentacji niezbędnej do wdrożenia systemu i uzyskania certyfikacji, co zostało umocowane, jako obowiązujące, Zarządzeniem Burmistrza Miasta Nr 104/2004 z dnia 25 lutego 2004 r. w sprawie wdrożenia Systemu Zarządzania Jakością w Urzędzie Miasta Jedlina-Zdrój, według wymagań normy PN-EN ISO 9001:2001.

12 marca 2014 r. odbył się, czwarty z kolei audit odnowieniowy Systemu Zarządzania Jakością wg normy PN-EN ISO 9001:2009. Po raz kolejny zostało potwierdzone spełnianie wymagań określonych normatywnie, lecz również konsekwentna realizacja systemowego zarządzania urzędem poprzez budowanie świadomości „dobrego zarządzania”¹⁴ wśród kadry, przez najwyższe kierownictwo.

Jedenaście lat doskonalenia funkcjonowania organizacji według normy ISO 9001 to spore doświadczenie, a przede wszystkim pozytywne i zauważalne zmiany w zakresie obsługi klientów Urzędu. Doświadczenia magistratu to, m.in., coroczne ankietowe badania satysfakcji klientów, którzy korzystają z usług samorządu, badania satysfakcji pracowników, liczne i ustawiczne szkolenia personelu, przeprowadzane samooceny – także wg modelu CAF, dokonywane przez kierownictwo coroczne przeglądy zarządzania itp. W wyniku prowadzonych działań opracowywane są projekty doskonalące, których realizacja i wdrażanie przynosi wymierne efekty, kreujące pozytywny wizerunek Urzędu Miasta – organizacji liczącej się z opiniami klientów, starającej się systematycznie doskonalić te obszary, które rodzą negatywne oceny i niezadowolenie osób, bądź firm korzystających z usług.

Urząd Miasta Jedlina-Zdrój, podobnie jak Starostwo Powiatowe w Kłodzku, uczestniczył w działaniach Programu doskonalenia jakości usług publicznych w urzędach Dolnego Śląska i Małopolski z wykorzystaniem doświadczeń Urzędu Miasta w Dzierżoniowie. Uczestnictwo w projekcie przełożyło się na usprawnienie pracy i organizacji Urzędu, poprzez wdrożenie aplikacji Qsystem¹⁵ uporządkowana została dokumentacja SZJ – znacznie zmniejszyła się ilość dokumentacji papierowej, a ułatwieniu uległo korzystanie z obowiązujących aktów prawnych, procedur i innych narzędzi stosowanych w systemie.

Ostatni audit pośredni odbył się 14 kwietnia 2016 roku, a w jego toku zebrana została wystarczająca liczba dowodów potwierdzających, że system jest zaplanowany, utrzymywany, skutecznie nadzorowany i doskonalony w sposób ciągły zgodnie z wymaganiami normy PN-EN ISO 9001:2009 i ustaleniami własnymi Urzędu. Zastosowane rozwiązania – metody i narzędzia – są zgodne z opracowaną w Urzędzie dokumentacją i z przepisami prawnymi. W badanym zakresie auditu nadzoru, w komórkach organizacyjnych nie zostały stwierdzone niezgodności. Zadania są realizowane na dobrym poziomie z widocznym zaangażowaniem odpowiedzialnych pracowników, wykazujących wysokie kompetencje w zakresie swojego działania,

¹⁴ S. Wysocki, *Menedżerskie zarządzanie publiczne – europejskie wzorce, polskie doświadczenia*, Umbrella, Dzierżoniów 2005.

¹⁵ [www.projsystem.com.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=62&Itemid=70]. 2016-04-27.

jak i poprawne jest prowadzenie dokumentacji zrealizowanych spraw. Należy zauważyć, iż w obecnych warunkach wykonywania zadań publicznych przez Urząd, ustawodawca nie pozwala na zaniechanie doskonalenia form realizacji tych zadań, wprowadzając coraz to nowe narzędzia zarządzania, które powinny utwierdzać kierownictwo Urzędu, jego pracowników, jak też wpływać na wiedzę klientów, w tym zakresie, że wybór systemu zarządzania jakością, jako systemu zarządzania organizacją, był trafny.



PHZ Certyfikacja Sp. z o.o.; 81-332 Gdynia, ul. Koflataja 1, Polska

Rysunek 1. Certyfikat nr 272/2005 PN-EN ISO 9001:2009

Źródło: Strona internetowa Urzędu Miasta¹⁶.

Dzięki wprowadzeniu i utrzymywaniu systemu zarządzania jakością, urząd spełnia wymagania prawne zawarte, m.in., w ustawie o finansach publicznych, w tym odnoszące się do kontroli zarządczej, ustawie o dostępie do informacji publicznej, ustawie o ochronie danych osobowych i wielu innych przepisach. Na podstawie zebranych dowodów, oceniono, że system zarządzania jakością w Urzędzie Miasta Jedlina-Zdrój jest doskonalony w sposób ciągły¹⁷. Finalnie została uzyskana rekomendacja utrzymania posiadanego certyfikatu.

¹⁶ [www.jedlinazdroj.eu/index.php/system-zarzadzania-jakoscia]. 2016-04-27.

¹⁷ Dokumentacja SZJ – Raport Audytora wiodącego z Audytu 0167/P-11, Jedlina-Zdrój, 2016-04-14.

Doświadczenia i umiejętności w zakresie zarządzania wykorzystano także do wdrażania zasad kontroli zarządczej, która została obligatoryjnie wprowadzona w styczniu 2010 roku ustawą o finansach publicznych. Kontrola zarządcza, zgodnie z założeniami Ministerstwa Finansów, ma stanowić nowoczesne narzędzie prowadzące do uzyskania wewnętrznego ładu organizacyjnego i wzrostu efektywności funkcjonowania w administracji. Jedlina-Zdrój, jako gmina, w której od jedenastu lat funkcjonuje system zarządzania jakością zgodny z wymaganiami normy PN-EN ISO 9001:2009, nie miała trudności w zbudowaniu i wdrożeniu funkcjonalnego systemu kontroli zarządczej. Terminologia i wymagania normy, systemowe podejście do zarządzania organizacją, określanie celów i mierników, monitorowanie i ciągłe doskonalenie realizacji procesów, audyty, przeglądy zarządzania, były idealną bazą dla systemu kontroli zarządczej, wymaganej standardami ustanowionymi przez Ministra Finansów.

Naturalną ścieżką doskonalenia działania systemu zarządzania jakością i systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta Jedlina-Zdrój, byłoby zintegrowanie tych narzędzi, szczególnie, że nowa edycja normy ISO 9001:2015¹⁸ uwzględnia włączenie do systemu zarządzania jakością w organizacji wymagań dotyczących zarządzania ryzykiem. Biorąc pod uwagę, że SZJ „Stanowi jeden ze sposobów na ulepszenie zarządzania jednostką. Wewnętrzna ocena dokonywana w ramach systemu zarządzania jakością może stanowić element kompleksowej oceny stanu kontroli zarządczej”¹⁹, integracja obu systemów jest wręcz pożądana, tym bardziej, że podwaliny pod funkcjonowanie systemu zintegrowanego już są – wyszkolony zespół auditorów wewnętrznych przeprowadza audit w każdej komórce organizacyjnej przynajmniej raz w roku, a kontrola zarządcza I poziomu funkcjonuje w urzędzie od 2010 roku. Wystarczy więc uzupełnić zapisy istniejącej procedury o konieczność auditowania kontroli zarządczej (w tym: nowe formularze, listy kontrolne pytań, rozszerzenie planu rocznego o jednoczesne auditowanie SZJ i KZ) oraz wprowadzić je w życie. Oczywiście modyfikacjom ulegają również pozostałe dokumenty systemowe, jednak nie stanowi to istotnej przeszkody w integracji, co można stwierdzić na przykładzie Starostwa Powiatowego w Kłodzku – nadzorowana dokumentacja systemowa została powiększona jedynie o zbiór wewnętrznych i zewnętrznych aktów prawnych odnoszących się do kontroli zarządczej, a jej treść rozszerzona o odniesienia do standardów i wymagań kontroli zarządczej w powiązaniu z punktami Normy ISO 9001. Zgrany zespół działający w Urzędzie Miasta w Jedlinie-Zdroju, znający doskonale mechanizmy działania systemu zarządzania jakością, z pewnością poradzi sobie z integracją SZJ z systemem kontroli zarządczej oraz, najprawdopodobniej, w najbliższej przyszłości zmierzy się z wdrożeniem systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji na podstawie Normy PN-ISO/IEC 27001.

¹⁸ [sklep.pkn.pl/pn-en-iso-9001-2015-10e] 2016-05-01.

¹⁹ Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych. Istota, unormowania prawne i otoczenie. Kompendium wiedzy (wersja 1.0), Ministerstwo Finansów Publicznych, Warszawa 2012.

PODSUMOWANIE

Jakość wkraczała do polskich urzędów przy wsparciu rządu, wdrożenia ISO 9001 były dofinansowywane w ramach absorpcji środków unijnych, projekty związane z doskonaleniem jakości usług (w tym CAF) wspierało również Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Ten etap doskonalenia administracji pozwolił na wdrożenie zarządzania procesowego – odejście od zarządzania poprzez regulamin organizacyjny i strukturę wydziałową, do zarządzania poprzez realizowane procesy, szczególnie te obejmujące więcej niż jedną komórkę organizacyjną. Takiego właśnie podejścia wymaga norma ISO 9001 – na organizację patrzy się poprzez pryzmat tego, jakie procesy realizuje i jaki jest między nimi związek.

Sześć lat temu prawo nakazało wdrożenie systemu kontroli zarządczej, cztery lata minęło od ustanowienia wymagania zapewnienia o bezpieczeństwie informacji, w tym informacji niejawnych. Niestety kontrole NIK przeprowadzone w latach 2014²⁰ i 2015²¹ roku, wskazują na niedociągnięcia, zaniechania i zaniedbania w tych obszarach, ogólnie spełnienie obu wymagań zostało ocenione negatywnie. W Starostwie i w Urzędzie Miasta w Jedlinie-Zdrój, dzięki solidnym podstawom, stworzonym przez wdrożone i doskonalone ISO 9001, nie identyfikuje się problemów w zakresie kontroli zarządczej, jednak wprowadzenie wymagań określonych w Rozporządzeniu RM w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności ciągle nie zostało zakończone. Pewnym wytłumaczeniem takiego stanu rzeczy może być fakt, że implementacja norm z grupy *Techniki informatyczne, Techniki bezpieczeństwa* wymaga, m. in., specjalistycznej wiedzy z zakresu teorii informacji i informatyki lub zlecenia wykonania tego zadania firmie zewnętrznej. Oba urzędy radzą sobie z realizacją tego zadania same – przemawia za tym przekonanie kierownictwa o odpowiednich zasobach kadrowych i wiedzy oraz nieadekwatność środków budżetowych w relacji do tego typu zadań.

Przed jednostkami administracji publicznej posiadającymi certyfikaty jakości wg ISO 9001 niedługo stanie nowe wyzwanie – dostosowanie istniejących rozwiązań w tym zakresie do wymagań „normy jakościowej” w kolejnej edycji PN-EN ISO 9001:2015, która zastąpiła PN-EN ISO 9001:2009. Okres przejściowy na dostosowanie systemu zarządzania do wymagań nowej edycji normy wynosi trzy lata od dnia 15.09.2015 r. Norma została włączona do porządku prawnego przez Polski Komitet Normalizacyjny poprzez przyjęcie jej wersji angielskiej, zaś oficjalne tłumaczenia na język polski najprawdopodobniej nastąpi pod koniec 2016 roku i właściwą instytucją jest tu PKN. Warto wspomnieć, że podstawową zmianą w nowej edycji nor-

²⁰ Informacja o wynikach kontroli Wdrażanie wybranych wymagań dotyczących systemów teleinformatycznych, wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz Krajowych Ram Interoperacyjności na przykładzie nie których urzędów gmin miejskich i miast na prawach powiatu, NIK Departament Administracji Publicznej, KAP -4101-002-00/2014, Nr ewid. 205/2014/P/14/004/KAP, Warszawa 2014.

²¹ Informacja o wynikach kontroli Adekwatność i efektywność systemu kontroli zarządczej w wybranych jednostkach administracji rządowej, NIK Departament Administracji Publicznej, KBF-4101-002-00/2014, Nr ewid. 26/2015/P/14/011/KBF, Warszawa 2015.

my ISO 9001 jest włączenie do systemu zarządzania jakością w organizacji wymagania zarządzania ryzykiem²².

W przypadku obu przywołanych w tym opracowaniu urzędów, proces odchodzenia od starych wzorców na rzecz nowych, innowacyjnych rozwiązań w pełni się powiódł – zarządzanie poprzez jakość, poprzez wyznaczanie celów i dążenie do ich realizacji, planowanie zadań i wyciąganie wniosków z corocznego przeglądu systemu zarządzania, jednoznaczne ukierunkowanie na spełnianie wymagań i oczekiwań klientów, w tym klientów wewnętrznych, to wszystko świadczy o dążeniu do doskonalenia jakości usług w unormowanym środowisku pracy urzędów a, m. in., samooceny wg CAF, pokazały, które obszary jeszcze można i trzeba doskonalić. W obu urzędach podjęto działania doskonalące praktycznie w każdym obszarze działalności.

LITERATURA:

- [1] *Aplikacja o wyróżnienie EFQM Uznanie za doskonalenie*, Dzierżonów 2010.
- [2] Buchacz T, Wysocki S, *Zarządzanie jakością w administracji – europejskie wzorce, polskie doświadczenia*, [w:] Służba cywilna, jesień-zima 2002/2003, nr 5.
- [3] *Dokumentacja SZJ Raport Audytora wiodącego z Audytu 0167/P-11*, Jedlina-Zdrój, 2016-04-14.
- [4] *Informacja o wynikach kontroli. Adekwatność i efektywność systemu kontroli zarządczej w wybranych jednostkach administracji rządowej*, NIK Departament Administracji Publicznej, KBF-4101-002-00/2014, Nr ewid. 26/2015/P/14/011/KBF, Warszawa 2015.
- [5] *Informacja o wynikach kontroli. Wdrażanie wybranych wymagań dotyczących systemów teleinformatycznych, wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz Krajowych Ram Interoperacyjności na przykładzie nie których urzędów gmin miejskich i miast na prawach powiatu*, NIK Departament Administracji Publicznej, KAP -4101-002-00/2014, Nr ewid. 205/2014/P/14/004/KAP, Warszawa 2014.
- [6] Izdebski H, Kulesza M, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.
- [7] *Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych. Istota, unormowania prawne i otoczenie. Kompendium wiedzy (wersja 1.0)*, Ministerstwo Finansów Publicznych, Warszawa 2012
- [8] Kożuch B., Kożuch A., *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, Wyd. Instytutu Spraw Publicznych UJ, Kraków, 2011.

²² [<http://pihz-certyfikacja.pl/pn-en-iso-90012015>]. 2016-05-03.

- [9] *Księga Zintegrowanego Systemu Zarządzania*, Starostwo Powiatowe w Kłodzku, Edycja C, 2011.
- [10] *Księga Jakości*, Urząd Miasta w Jedlinie, Edycja 2, 2009.
- [11] Osiński J., *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, SGH w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa, 2008.
- [12] Postuła M, *Transformacja i reformy finansów publicznych w Polsce w dwudziestoleciu 1989-2008*, WSPiZ, Warszawa 2008.
- [13] Peters T. J., Waterman R. H., *In Search of Excellence*, New York 1984.
- [14] Wysocki S, *Menedżerskie zarządzanie publiczne – europejskie wzorce, polskie doświadczenia*, Umbrella, Dzierżoniów, 2005.

Akty prawne:

- [15] Komunikat Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF. 2009.15.84).
- [16] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. 2016.113 j.t.).
- [17] Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie podstawowych wymagań bezpieczeństwa teleinformatycznego (Dz. U. 2011.159.948).
- [18] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2013.885 j.t. ze zm.).
- [19] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. 2015.2135 j.t. ze zm.).
- [20] Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. 2010.182.1228).
- [21] Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. 2014.1114 j.t.).

Spis norm:

- [22] PN-EN ISO 14001:2015 Systemy zarządzania środowiskowego – Wymagania i wytyczne stosowania.
- [23] PN-EN ISO 50001:2012 Systemy zarządzania energią – Wymagania i zalecenia użytkowania.

- [24] PN-EN-18001:2004 Systemy zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy – Wymagania.
- [25] PN-ISO/IEC 17799 Technika informatyczna Techniki bezpieczeństwa Praktyczne zasady zarządzania bezpieczeństwem informacji.
- [26] PN-ISO/IEC 24762 Technika informatyczna Techniki bezpieczeństwa Wytyczne dla usług odtwarzania techniki teleinformatycznej po katastrofie.
- [27] PN-ISO/IEC 27001 Technika informatyczna Techniki bezpieczeństwa Systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji Wymagania.
- [28] PN-ISO/IEC 27005 Technika informatyczna Techniki bezpieczeństwa Zarządzanie ryzykiem w bezpieczeństwie informacji.

Źródła internetowe:

- [29] [jedlinazdroj.eu/index.php/system-zarzadzania-jakoscia].
- [30] [sklep.pkn.pl/pn-en-iso-9001-2015-10e].
- [31] [umbrella.org.pl/o-nas].
- [32] [pihz-certyfikacja.pl/pn-en-iso-90012015].
- [33] [projsystem.com.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=62&Itemid=7].

Rysunki:

- [34] Rysunek 1. Certyfikat nr 272/2005 PN-EN ISO 9001:2009.

STRESZCZENIE

Od ISO 9001 do zintegrowanego systemu zarządzania, na przykładzie Starostwa Powiatowego w Kłodzku i Urzędu Miasta w Jedlinie-Zdroju

W artykule przedstawiono, na przykładzie dwóch urzędów: Starostwa Powiatowego w Kłodzku i Urzędu Miasta w Jedlinie-Zdrój, proces rozwoju systemów zarządzania organizacją, zapoczątkowany wdrożeniem Normy ISO 9001. Wskazano również na istotne korzyści w doskonaleniu zarządzania poprzez zastosowanie modeli oceny organizacji CAF i EFQM oraz zaznaczono potrzebę i trudności w integracji ISO 9001 w odniesieniu do kontroli zarządczej i systemu bezpieczeństwa informacji.

Słowa kluczowe: system zarządzania jakością, zintegrowany system zarządzania, model oceny organizacji, bezpieczeństwo informacji, kontrola zarządcza, Krajowe Ramy Interoperacyjności, CAF, EFQM

SUMMARY

From ISO 9001 to an integrated management system; exemplified by the Kłodzko district office and the Jedlina-Zdrój city hall.

The article shows the development of an organisation management system started with the implementation of the ISO 9001 standard and exemplified by the cases of the Kłodzko district office and the Jedlina-Zdrój city hall. It also indicates important benefits to management effectiveness due to using the CAF and EFQM organization assessment models. Furthermore, it highlights the needs and difficulties associated with integrating the ISO 9001 standard in regard to management control and security of information.

Key words: quality management system, integrated management system, model of assessment organization, security of information, management control, the National Interoperability Framework, CAF, EFQM.



Dariusz Pawliszczy
Urząd Gminy
w Gromadce

Ewolucja i rola samorządu terytorialnego w Polsce

WSTĘP

Zgodnie z badaniami J. Regulskiego¹ początki samorządu przypadają na XIII wiek, w którym to miasta zakładane na prawie magdeburskim zaczęły mieć uprawnienia. Samorządność ograniczyły wojny i powstałe dzięki nim zniszczenia. W Polsce pierwszym aktem samorządowym była ustawa o miastach przyjęta przez Sejm Wielki w dniu 2 maja 1791 r. która prawie natychmiast zniknęła pogrążając nadzieję na rozwój samorządności². Ranga konstytucyjna samorządu nabrała znaczenia dopiero w 1933 r. Chęć zniwelowania różnic kulturowych i gospodarczych pomiędzy regionami w Polsce przerwało rozpoczęcie II wojny światowej. Wraz z jej zakończeniem władze lokalne utrzymywały rady narodowe wprowadzone dekretem Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego w 1944 r. Największą rangę samorządność miała podczas zagospodarowywania Ziemi Odzyskanych. Totalitarny system władzy nie znoszący sprzeciwu społeczeństwa ostatecznie ustawą z 20 marca 1950 r. zniósł samorząd terytorialny, na jego miejsce wprowadzając system rad narodowych, który z niewielkimi zmianami przetrwał do 1989 r. Reforma ustrojowa sfinalizowana w marcu 1991 r. miała swój początek w latach 1980-1981 w postaci protestu "Solidarność", parę lat później (1988 r.) zmiany polityczne dotyczące reformy lokalnej stały się praktycznie nieodwołalne. Ustawę o gminnym samorządzie sejm uchwalił 8 marca

¹ J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 17-18.

² J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1998, s. 315-316; G. Bałtrunajtys, *Prawa miast u schyłku Rzeczypospolitej*, ST 1992, nr 7-8, s. 8-12, [za:] A. Korzeniowska, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, [w:] A. Korzeniowska (red.), *ABC Samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2004, s. 21.

1990 r.³, w dniu w którym przyjął również nowelizację Konstytucji, stwierdzając, że "Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy"⁴. Gminy stały się podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego, otrzymały osobowość prawną i jako osoba prawna uzyskały prawo do korzystania z ochrony sądowej. Ustawowo z dniem 1 stycznia 1999 r. został wprowadzony trójszczeblowy podział terytorialny kraju – województwa, powiaty, gminy. Na szczeblu wojewódzkim wprowadzono podział kompetencji pomiędzy administracją rządową i samorządem wojewódzkim. Model instytucjonalizacji samorządności określa ład samorządowy jako układ sześciu wymiarów: lokalność *versus* centralność; partycypacja *versus* technokratyzm; obywatelskość *versus* partyjność; demokratyzacja *versus* oligarcyzyzm; egalitaryzm *versus* elitaryzm; wymiana *versus* ciągłość⁵. Jednym z podstawowych obowiązków samorządu terytorialnego jest realizacja zadań, które zaspokajają potrzeby publiczne zgodnie ze zrównoważonym rozwojem samorządu terytorialnego. Celem artykułu była próba określenia roli samorządu terytorialnego po II wojnie światowej w Polsce. Hipoteza badawcza zakłada, że ewolucja samorządu terytorialnego pozytywnie wpłynęła na rozwój lokalny (regionalny) w Polsce.

1. SAMORZĄD TERYTORIALNY JAKO FORMA WŁADZY PUBLICZNEJ

W latach 1944-1950 w Polsce łączono elementy przedwojennego ustroju samorządu terytorialnego z nowymi koncepcji władz lokalnych dotyczącymi zmian ustroju⁶. Proces przyjęcia modelu rad narodowych w miejsce samorządów terytorialnych rozpoczął się przez wprowadzenie w życie ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej⁷, na mocy której utworzono jeden ośrodek terenowego zarządu lokalnego w każdej jednostce podziału terytorialnego. Podział zadań na samorządowe (lokalne) i rządowe (ogólnopaństwowe) przestał istnieć. Ustawą zniesiono⁸:

- związki samorządu terytorialnego, organy wykonawcze samorządu terytorialnego, czyli wydziały wojewódzkie i powiatowe, oraz zarządy miejskie i zarządy gminne,
- stanowiska wojewody, starosty, prezydenta, burmistrza i wójta oraz urzędy wojewódzkie i starostwa,
- terenowe organy administracji niezespólonej podległe niektórym ministrom.

³ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95).

⁴ Ustawa z 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji RP (Dz. U. 1990, nr 16, poz. 94).

⁵ B. Gąciarz, *Instytucjonalizacja samorządności: aktorzy i efekty*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2004.

⁶ A. Harańczyk, *Samorząd terytorialny. Organizacja i gospodarka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2010, s. 23.

⁷ Dz. U. nr 14, poz. 130.

⁸ A. Harańczyk, op. cit., *Samorząd terytorialny...*, s. 23.

W miejsce samorządu terytorialnego na wzór radziecki wprowadzono w Polsce centralizm demokratyczny, który polegał na pionowym podporządkowaniu rad narodowych (terenowych) – Radzie Ministrów oraz strukturom Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Nowe zasady ustrojowe utrwalała Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r.⁹ W wyniku gruntownych przemian społecznych w Polsce połączonych ze zmianą ustroju z socjalistycznego na kapitalistyczny w roku 1990 zaczął się nowy etap funkcjonowania samorządu terytorialnego: do 1998 r. na poziomie gmin, zaś od stycznia 1999 r. również na poziomie powiatu i województwa¹⁰. Rządowa przebudowa administracji w terenie polegała na utworzeniu 16 województw (w miejsce 49), 308 powiatów ziemskich i 65 powiatów grodzkich oraz 2489 gmin. Samorząd terytorialny, który powstał przez zdecentralizowanie niezawisłych organów administracji publicznej działającej na podstawie odpowiednich ustaw jest obligatoryjnym związkiem społeczności lokalnej wspólnie rozwiązującej problemy w miejscu, w którym mieszkają. Zasada funkcjonowania samorządu terytorialnego opiera się na modelu dualistycznym, zgodnie z którym samorząd oprócz własnych zadań realizuje również zadania zlecone przez rząd. W każdym wojewódzkim mieście znajdują się dwie siedziby: administracji rządowej (siedziba wojewody) i administracji samorządowej (sejmik województwa). W stosunku do trzech poziomów samorządu (województwa, powiatu, gminy), obowiązują cztery zasady przyjęte w Konstytucji RP¹¹: unitarności (jednakowe normy i przepisy prawne tworzone i zatwierdzone przez państwową władzę ustawodawczą); pomocniczości (uznanie człowieka za podstawowy podmiot poczynających instytucji); samodzielności (wykonywanie części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność); domniemania kompetencji (samorząd odpowiada za realizację przyznanych mu zadań). Wśród źródeł prawa w zakresie samorządu terytorialnego w Polsce szczególne miejsce zajmuje Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (EKSL). Akt ten został przyjęty 15 października 1985 r. w Strasburgu przez stałą konferencję Gmin i Regionów przy Radzie Europy. Karta zaczęła obowiązywać 1 września 1988 r., Polska ratyfikowała ją 26 kwietnia 1993 r.¹². Karta jest efektem działań zmierzających do ujednolicenia w skali ogólnoeuropejskiej rozwiązań samorządowych z zachowaniem specyfiki rozwiązań ustrojowych poszczególnych państw.

Do najważniejszych jej postanowień należy zaliczyć¹³:

- ustawowy charakter regulacji dotyczących samorządu terytorialnego,

⁹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008, s. 63.

¹⁰ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. nr 96, poz. 63.

¹¹ D. Stawasz, *Samorząd terytorialny – organizacja i kompetencje*, [w:] D. Stawasz (red.), *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 20.

¹² Ustawa z dnia 25 listopada 1994 r. Europejska karta samorządu terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607.

¹³ Art. 2-8 Ustawy z dnia 25 listopada 1994 r. Europejska....

- przyznanie prawa do podejmowania decyzji w interesie społeczności lokalnych radom i zgromadzeniom, wybieranych w wolnych, równych, tajnych, bezpośrednich i powszechnych wyborach,
- ustawowe określenie zakresu kompetencji, który jest pełny i całkowity, a jego ograniczenie lub przekazanie innemu organowi władzy publicznej może nastąpić tylko w drodze ustawy,
- konieczność zasięgnięcia opinii zainteresowanych społeczności lokalnych w wypadku podejmowania decyzji dotyczących granic jednostek samorządu terytorialnego,
- zalecenie nadzorowania działalności samorządu terytorialnego, przede wszystkim w zakresie jej zgodności z prawem, a w wypadku zadań zleconych także kontrolowania jej celowości,
- ustalenie dotyczące tego, że samorządy powinny dysponować odpowiednimi do ich zadań funduszami własnymi, z których część powinna pochodzić z ustalonych przez nie opłat i podatków lokalnych,
- objęcie ochroną sądową swobodnego wykonywania uprawnień samorządu terytorialnego przez poszanowanie zasad samorządności terytorialnej.

Samorząd terytorialny jest zatem podstawową formą organizacji życia publicznego, samorządność oznacza bowiem przekazanie spraw dotyczących mieszkańców danego obszaru władzom przez nich wybranych i działających w ich imieniu¹⁴. Podstawową formą samorządu terytorialnego jest gmina.

2. GMINA JAKO PODSTAWOWA JEDNOSTKA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Zgodnie z definicją "gmina jest prawnie zorganizowanym terytorialnym związkiem mieszkańców określonym w ustawie jako wspólnota samorządowa i wyodrębnionym od państwa poprzez posiadanie osobowości prawnej"¹⁵. Gmina ma prawo do korzystania z ochrony sądowej¹⁶. Podstawą prawną jej działania jest Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r., ustawa z dnia 8 marca 1990 i inne uchwały¹⁷ oraz statut gminy. Gmina może

¹⁴ J. Reguński, op. cit. *Samorząd III Rzeczypospolitej...*, s. 185.

¹⁵ A. Korzeniowska, *Struktura samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] A. Korzeniowska (red), *ABC samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta Warszawa 2004, s. 37.

¹⁶ J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 22-23.

¹⁷ Ustawa z 8 marca 1990 r., Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. 1990, nr 16, poz. 96); Ustawa z 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. 1990, nr 21, poz. 123); Ustawa z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. 1990, nr 21, poz. 123); Ustawa z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. 1990, nr 32, poz. 191), Ustawa z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. 1990, nr 34, poz. 198); Ustawa z 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 1990, nr 34, poz. 201).

tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa, dzielnice i osiedla. Organami gminy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Rada jest organem stanowiącym i kontrolnym, zaś wójt (burmistrz, prezydent) organem wykonawczym. Kadencja rady i wójta trwa 4 lata. Wójt jest wybierany w wyborach powszechnych. Działalność rady oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest jawna. Społeczeństwo obywatelskie ma prawo uczestniczenia w sesjach rady gminy, posiedzeniach komisji, informacji z protokołów posiedzeń organów gminy, dokumentów dotyczących wykonywania zadań publicznych jak również *"społeczności lokalne mają prawo do odwołania na drodze sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności lokalnej, przewidzianych w Konstytucji lub w prawie wewnętrznym"*¹⁸. Samorząd gminny wykonuje zadania publiczne: własne (obligatoryjne i fakultatywne) oraz zlecone (na mocy ustawy oraz porozumienia). Wymienione zadania obejmują sprawy związane z infrastrukturą techniczną i społeczną, porządkiem przestrzennym i ekologicznym, ładem przestrzennym i ekologicznym¹⁹. Zgodnie z art. 4 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, a w szczególności zapewnienie:

- ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
- gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- lokalnego transportu zbiorowego,
- ochrony zdrowia,
- pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
- gminnego budownictwa mieszkaniowego,
- edukacji publicznej,
- kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz zabytków i opieki nad zabytkami,
- kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- targowisk i hal targowych,
- zieleni gminnej i zadrzewień,

¹⁸ Art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

¹⁹ Z. Niewiadomski i in., *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2001, s. 60.

- cmentarzy gminnych, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego,
- utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- polityki prorodzinnej, w tym opieki socjalnej, medycznej i prawnej kobietom w ciąży,
- wspierania i upowszechniania idei samorządowej,
- promocji gminy,
- współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Podstawowymi aktami normującymi aktualnie obowiązujące zasady gospodarki finansowej samorządu terytorialnego w Polsce są Konstytucja²⁰, ustawa o finansach publicznych²¹ oraz ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²². Środki finansowe czerpane przez jednostki samorządu terytorialnego dzielą się na dochody i przychody zwrotne²³. Do dochodów gminy zaliczyć można m. in. transfery (subwencje, dotacje), dochody własne (podatki, opłaty, udziały, dochody z majątku, wpłaty komunalne jedn. org., spadki, darowizny, zapisy, kary, grzywny, odsetki) i inne dochody (środki z budżetu UE, bezzwrotne środki zagraniczne). Przychody zwrotne gminy to: kredyty, pożyczki, emisja papierów wartościowych. Budżet gminy uchwalany jest na rok kalendarzowy w formie uchwały budżetowej. Wspólne działania radnych gminy i wójta (burmistrza, prezydenta) powinny krzewić koncepcję zrównoważonego rozwoju gminy mając na uwadze ochronę i poprawę stanu środowiska zarówno dla obecnie żyjących, jak i przyszłych pokoleń mając na względzie m. in. strategiczne podejście do wypełniania celów ekonomicznych, innowacyjność, dialog społeczny, współpracę oraz odpowiednie decyzje z zakresu planowania i gospodarowania przestrzenią²⁴. Zrównoważone zarządzanie gmina powinno uwzględniać zasady lizbońskie, tj. odpowiedzialność, dostosowanie do skali problemu, ostrożność, zarządzanie adaptacyjne, pełną alokację kosztów oraz partycypację obywatelską²⁵.

²⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483.

²¹ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, teks jedn. Dz. U. z 2003 r., nr 15, poz. 148 z późn. zm.

²² Ustawa z 13 listopada o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. nr 203, poz. 1966.

²³ K. Koperkiewicz-Mordel, *Finanse i prawo finansowe samorządu terytorialnego*, [w:] A. Korzeniowska (red), *ABC samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta Warszawa 2004, s. 136.

²⁴ K. Giordano, *Planowanie zrównoważonego rozwoju gminy w praktyce*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2005, s. 14-15.

²⁵ R. Constanza i in., 1998. *Principles for Sustainable governance of the Oceans*. "Science" vol. 281, 10 July, s. 198-199.

3. GMINA GROMADKA JAKO STUDIUM PRZYPADKU SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Gmina wiejska Gromadka położona jest w północno-zachodniej części województwa dolnośląskiego. Powierzchnia gminy wynosi 26.729 ha, ludność 5 693 osób (na dzień 31.12.2008 r.), zamieszkała w 11 sołectwach. Gmina ma charakter przemysłowo-rolniczy. Zaraz po wojnie, w 1946-1947 roku na tereny gminy Gromadka przyjechali ludzie z różnych stron Europy: reemigranci z Bałkanów, repatrianci z Kresów Wschodnich, ludność mniejszości narodowej ukraińskiej i mniejszości etnicznej łemkowskiej deportowana podczas Akcji „Wisła”, rdzenni Polacy z Centralnej Polski. Największym naturalnym bogactwem gminy są lasy, które zajmują około 72% ogólnej powierzchni gminy. Przez południową część gminy przebiega droga krajowa A18, a północną linia kolejowa Wrocław – Żagań – Gubinek – Niemcy. Dominującym przemysłem w gminie był przemysł odlewniczy. Największy rozwój przemysłu ma miejsce na terenie Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej – podstrefa Krzywa i przyległym terenie inwestycyjnym gminy. W chwili obecnej funkcjonują tam takie podmioty gospodarcze jak Hörmann – producent bram i drzwi garażowych, Młynpol, produkujący maki piekarnicze i makaronowe, Strabag Polski Asfalt – wytwórnia mas mineralno-bitumicznych typu AMMANN, Plásticos Durex – wyroby plastikowe dla sektora motoryzacyjnego, Forest Logistyka – baza przeładunkowa elementów małej architektury ogrodowej. Duża lesistość gminy, położenie na terenie gminy torfowisk Przemkowskiego Parku Krajobrazowego (ponad 50% obszaru parku leży na terenie gminy) sprzyjać będzie rozwojowi turystyki pieszej i rowerowej, pozyskiwaniu runa leśnego oraz łowiectwu co wpłynie na rozwój usług, małej gastronomii i moteli. Szansę rozwoju rolnictwa ma południowa część gminy, w której są najkorzystniejsze warunki glebowe.

Gminą zarządza Rada, która liczy 15 radnych. Jednoosobowym organem wykonawczym gminy jest wójt wybierany w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym. Pełni on swe obowiązki przy pomocy w-ce wójta, sekretarza oraz skarbnika gminy. Prognozowane dochody budżetu gminy wynoszą ok. 22 mln zł. Istotną część obowiązków organu stanowiąco-kontrolnego (rady gminy) jednostki samorządu terytorialnego wykonują uprawnione do tego komisje: Komisja Budżetu, Rozwoju Gospodarczego, Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Finansów, Komisja Kultury, Oświaty, Zdrowia, Spraw Socjalnych oraz Porządku Publicznego i Ochrony Przeciwpowodzi, Komisja Rewizyjna. Komisje przygotowują projekty uchwał, wypełniają funkcję kontrolną rady gminy. Komisja rewizyjna swoim działaniem obejmuje zadania spełniające funkcje kontrolną, opiniodawczą, inicjującą i mediacyjno-interwencyjną. Komisja rewizyjna nie może wkraczać w uprawnienia wójta, nie przysługuje jej również prawo kontroli samej rady, radnych oraz innych komisji. Najważniejszym zadaniem komisji rewizyjnej jest coroczne opiniowanie wykonania budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego. Komisja rewizyjna wydaje opinie na temat udzie-

lenia absolutorium wójtowi²⁶. Nie jest to opinia wiążąca jednostkę samorządu terytorialnego. Radni obowiązani są do zachowania tajemnicy państwowej²⁷ i służbowej. Członkowie komisji pobierają dietę w wysokości i zgodnie z regułami określonymi przez radę, nie wyższą niż określa rozporządzenie Rady Ministrów²⁸. Według uchwały gminy i zgodnie z przepisami wykonawczymi²⁹ radnemu przysługuje zwrot kosztów podróży służbowej. Formą instytucjonalnego współdziałania gminy³⁰ są: organizacje pozarządowe – Fundacja i Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania "Wrzosowa Kraina", związek międzygminny, Euroregion Nysa, współdziałanie samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych, współdziałanie podmiotów zajmujących się pomocą społeczną, powiat³¹, nowe formy współpracy samorządu terytorialnego ze środowiskiem akademickim (Uniwersytet Trzeciego Wieku). Rozwój lokalny gminy związany jest głównie z nadrabianiem zaległości w rozwoju infrastrukturalnym. Dorobkiem gminy jest m.in.:

- sala gimnastyczna przy Zespole Szkół w Gromadce,
- sieć wodociągowa dla miejscowości Osła i Różyniec,
- poprawa stanu dróg gminnych oraz dróg powiatowych przebiegających przez teren gminy,
- rekultywacja składowiska odpadów komunalnych w Osłej,
- budowa sieci wodociągowej dla miejscowości Nowa Kuźnia, Pasternik i Motyle i kanalizacyjnej w Nowej Kuźni,
- budowa sieci wodociągowej we wsi Borówki i sieci kanalizacyjnej w Gromadce,
- budowa kompleksu z rządowego programu „Moje boisko ORLIK 2012”,
- przebudowa Stadionu sportowego w Gromadce. Wartość inwestycji ustalona w przetargu wynosi 777.000,13 zł. Gmina Gromadka uzyskała dofinansowanie w wysokości 50 % kosztów kwalifikowanych zadania z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, Działanie „Odnowa i rozwój wsi”,
- remont dróg gminnych z włączeniem do drogi krajowej A18,

²⁶ M. Augustyniak, *Organizacja i funkcjonowanie Rady Gminy*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 106-116.

²⁷ Art. 1 ust. 2 pkt 1d *Ustawy z 22.I. 1999 r. o ochronie informacji niejawnych* obowiązującej od 10.III. 1999 r., Dz. U. nr 11, poz. 95 z późn. zm.

²⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z 26.VII.2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gmin, Dz. U. nr 61, poz. 710.

²⁹ Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31.VII.2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności zwrotu kosztów podróży służbowej radnych gminy, Dz. U. nr 66, poz. 800.

³⁰ B. Dolnicki (red. nauk.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 25.

³¹ K. Koc, *Powiat. Przestrzeń władzy publicznej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013.

- likwidacja dzikich wysypisk na terenie gminy Gromadka (RPO na lata 2007-2013), (Projekt zrealizowany za kwotę 117599,00zł., z czego udział gminy pokryty z budżetu wyniósł 16 655,37zł),
- budowa sieci wodociągowej i kanalizacyjnej Nowa Kuźnia i Pasternik (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego).

Rozwój społeczny gminy związany jest głównie z realizacją unijnych projektów m. in. takich jak:

- „Plener malarski” – projekt zrealizowany z Programu pilotażowego LEADER+ na lata 2006-2007. Zadanie dofinansowano w ramach projektu "Walory przyrodnicze, kulturowe i produkty lokalne – sposobem na rozwój partnerstwa "Wrzosowa Kraina" realizowanego przez Lokalną Grupę Działania Fundację "Wrzosowa Kraina",
- „Wielokulturowe tradycje wsi” Nowa Kuźnia – projekt zrealizowany z Programu pilotażowego LEADER+ na lata 2006-2007, Projekt pod nazwą "Wigilia wielu kultur" współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Osi 4 LEADER Działanie 413 Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Projekt dofinansowano z Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzec Rozwoju Obszarów Wiejskich Europa Inwestująca w obszary wiejskie,
- projekt „Szansa na samodzielność”, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach działania 7.1 Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji poddziałanie 7.1.1 Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji przez ośrodki pomocy społecznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki,
- Indywidualizacja nauczania w klasach I-III – Kapitał ludzki Narodowa Strategia Spójności.

Rozwój lokalny gminy opiera się na teoretycznych koncepcjach rozwoju lokalnego (regionalnego): uczącego się regionu, terytorialnych systemów społecznych, elastycznej produkcji i specjalizacji.

PODSUMOWANIE

Ewaluacja samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej nabrała obywatelskiego znaczenia w 1990 r. Dzięki transformacji ustrojowej społeczność lokalna zaczęła aktywnie interesować się rozwojem swojego miejsca zamieszkania. Konsekwentna polityka rozwoju prowadzona przez władze systemu społeczno-gospodarczego ukierunkowana została na realizację wielu różnych celów zaspokajających potrzeby społeczności lokalnej. Symptomami działań samorządu terytorialnego był rozwój lokalny (regionalny) dzięki któremu w gminach, powiatach i województwach powstawały

nowe wartości materialne, takie jak: podmioty gospodarcze, instytucje społeczne, nowe miejsca pracy, produkty i niematerialne takie jak: nowa wiedza, nowe idee i informacje, nowe technologie i innowacje, nowe zasady zarządzania, komunikowania się, nowe formy integrowania się lokalnej społeczności. Zdecydowanie nastąpił rozwój, którego jednoznaczny pomiar jest w obecnych czasach nierozwiązany jednoznacznie.

LITERATURA:

- [1] Augustyniak M., *Organizacja i funkcjonowanie Rady Gminy*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
- [2] Constanza R. i in., *Principles for Sustainable governance of the Oceans*. "Science" vol. 281, 10 July, 1998.
- [3] Dolnicki B. (red. nauk.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
- [4] Gąciarz B., *Instytucjonalizacja samorządności: aktorzy i efekty*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2004.
- [5] Giordano K., *Planowanie zrównoważonego rozwoju gminy w praktyce*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2005.
- [6] Harańczyk A., *Samorząd terytorialny. Organizacja i gospodarka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2010.
- [7] Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.
- [8] Jagoda J., *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
- [9] Koc K., *Powiat. Przestrzeń władzy publicznej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013.
- [10] Koperkiewicz-Mordel K., *Finanse i prawo finansowe samorządu terytorialnego*, [w:] A. Korzeniowska (red), *ABC samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta Warszawa 2004.
- [11] Korzeniowska A. (red.), *ABC Samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2004.
- [12] Korzeniowska A., *Struktura samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] A. Korzeniowska (red), *ABC samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta Warszawa 2004.
- [13] Pająk K., *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*, Wydawnictwo Adam Marszałek. Toruń 2007.

- [14] Niewiadomski Z. i in., *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2001.
- [15] Reguński J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- [16] Stawasz D., *Samorząd terytorialny – organizacja i kompetencje*, [w:] D. Stawasz (red.), *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- [17] Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95).
- [18] Ustawa z 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji RP (Dz. U. 1990, nr 16, poz. 94).
- [19] Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. nr 96, poz. 63.
- [20] Ustawa z dnia 25 listopada 1994 r. Europejska karta samorządu terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607.
- [21] Ustawa z 8 marca 1990 r., Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. 1990, nr 16, poz. 96). Ustawa z 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. 1990, nr 21, poz. 123).
- [22] Ustawa z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. 1990, nr 21, poz. 123). Ustawa z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. 1990, nr 32, poz. 191).
- [23] Ustawa z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. 1990, nr 34, poz. 198).
- [24] Ustawa z 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 1990, nr 34, poz. 201).
- [25] Europejska Karta Samorządu Lokalnego.
- [26] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483.
- [27] Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz. U. z 2003 r., nr 15, poz. 148 z późn. zm.
- [28] Ustawa z 13 listopada o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. nr 203, poz. 1966.

- [29] Ustawa z 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych obowiązująca od 10.III. 1999 r., Dz. U. nr 11, poz. 95 z późn. zm.
- [30] Rozporządzenie Rady Ministrów z 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gmin, Dz. U. nr 61, poz. 710.
- [31] Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności zwrotu kosztów podróży służbowej radnych gminy, Dz. U. nr 66, poz. 800.

STRESZCZENIE

Ewolucja i rola samorządu terytorialnego w Polsce

W marcu 1990 r. gminy stały się podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego i otrzymały osobowość prawną. Dziesięć lat później powołano samorządy powiatowe i wojewódzkie. Z dniem 1 stycznia 1999 r. został wprowadzony trójszczeblowy podział terytorialny kraju – województwa, powiaty, gminy. Na szczeblu wojewódzkim wprowadzono podział kompetencji pomiędzy administracją rządową i samorządem wojewódzkim. Jednym z podstawowych obowiązków samorządu terytorialnego jest realizacja zadań, które zaspokajają potrzeby publiczne zgodnie ze zrównoważonym rozwojem samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: transformacja ustrojowa, nowe wartości, rozwój lokalny i regionalny.

SUMMARY

The evolution and the role of local government in Poland

In March of 1990. Municipalities have become the basic units of local government and given legal personality. Ten years later, he was appointed district local government and provincial. On 1 January 1999. It introduced a three-tier territorial division of the country – regions, districts and municipalities. At the provincial level it introduced the division of powers between the government and regional self-government. One of the primary responsibilities of local government is the realization of the tasks that meet the needs of the public in accordance with the sustainable development of local government.

Key words: political transformation, new values, local and regional development.



Beata Rosicka
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Instrumenty polityki turystycznej aglomeracji wałbrzyskiej

WSTĘP

Samorząd terytorialny na poziomie gminy jako jeden z podmiotów trójstopniowego podziału administracyjnego Polski, stanowi fundamentalny segment polityki prowadzonej na rzecz mieszkańców określonego terenu. Co więcej, jednostka samorządu gminnego jest najbliższą miejscą tworzenia i oferowania produktu turystycznego obszaru, gdyż na jej terenie koncentruje się ruch turystyczny, niosąc ze sobą określone konsekwencje dla życia społeczno-gospodarczego mieszkańców. Stąd też samorząd lokalny korzystając z władztwa administracyjnego jest podmiotem, który za pomocą odpowiedniego instrumentarium może wywierać wpływ na lokalną gospodarkę turystyczną.

Celem opracowania jest identyfikacja instrumentów polityki turystycznej władz samorządowych, a także analiza porównawcza zakresu i charakteru interwencjonizmu lokalnego w sferze turystyki w aglomeracji wałbrzyskiej. Dla osiągnięcia tak wyznaczonych celów posłużono się badaniami terenowymi przeprowadzonymi w celowo dobranej grupie – w powiecie wałbrzyskim grodzkim oraz w gminach powiatu wałbrzyskiego ziemskiego: Boguszów-Gorce, Czarny Bór, Głuszyca, Jedlina-Zdrój, Mieroszów, Stare Bogaczowice, Szczawno-Zdrój oraz Walim. Od 1 stycznia 2003 r. do 1 stycznia 2013 r. powiaty grodzki i ziemski stanowiły jeden powiat wałbrzyski z siedzibą w Wałbrzychu^{1,2}. Powiaty te są położone na terenie Sudetów Środkowych. Głównym czynnikiem rozwoju tego obszaru był przemysł, zwłaszcza

¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie połączenia miasta na prawach powiatu Wałbrzych z powiatem wałbrzyskim, Dz. U. z 2002 r. Nr 93, poz. 821.

² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 roku w sprawie przywrócenia miastu Wałbrzych statusu miasta na prawach powiatu oraz ustalenia granic powiatu wałbrzyskiego, Dz. U. z 2012 r. poz. 853.

górnictwo węgla kamiennego, włókiennictwo i ceramika. W latach 90. XX w. doszło do likwidacji przemysłu węglowego, włókienniczego oraz restrukturyzacji zakładów porcelany³. Tym samym transformacja ustrojowa wymusiła na gminach powiatu wałbrzyskiego poszukiwanie nowych dziedzin gospodarki, a ze względu na zasobność walorów kulturowych oraz środowiska naturalnego⁴, część z nich postawiła na rozwój turystyki.

1. POJĘCIE LOKALNEJ POLITYKI TURYSTYCZNEJ

Skuteczny rozwój turystyki w jednostce samorządu gminnego możliwy jest wtedy, gdy prowadzona jest rozważna polityka turystyczna na szczeblu lokalnym. R. Budzałek za prowadzenie lokalnej polityki turystycznej przyjmuje zamierzone i czynne popieranie oraz kształtowanie turystyki i jej otoczenia przez turystyczne i paraturystyczne przedsiębiorstwa, organizacje oraz instytucje, wpływające swoją działalnością na wszystko to, co dostarcza pożytku lokalnej gospodarce i społeczności⁵.

W literaturze przedmiotu do pierwszorzędnych celów polityki turystycznej zalicza się między innymi⁶:

- rozsądne wykorzystywanie zasobów finansowych oraz walorów turystycznych w sferze gospodarki turystycznej,
- kreowanie nowych form turystyki i produktów turystycznych,
- promocję turystyki,
- utworzenie i wdrożenie systemu informacji turystycznej,
- inicjowanie współpracy samorządu terytorialnego wszystkich szczebli,
- inicjowanie współpracy euroregionalnej.

Zatem istotą lokalnej polityki turystycznej jest kształtowanie podaży turystycznej, co powinno mieć swoje odzwierciedlenie w kreowaniu wyrazistego wizerunku obszaru recepcji turystycznej. Tak realizowana polityka daje bowiem szanse na tworzenie lokalnych produktów turystycznych, które byłyby bezpośrednio kojarzone z określonym miejscem, a także pozwoliłyby wyróżnić daną jednostkę samorządu gminnego od sąsiednich⁷.

³ J. Potocki, E. Szczęśniak, *Rozwój przestrzenny wałbrzyskiego zespołu miejskiego i jego wpływ na przemiany systemu przyrodniczego*, [w:] T. Markowski, D. Drzazga (red.), *System przyrodniczy w zarządzaniu rozwojem obszarów metropolitalnych*, „Studia KPZK PAN”, nr 123, Warszawa 2009, s. 163.

⁴ Szerzej w: K. R. Mazurski, *Geografia turystyczna Sudetów*, Oficyna Wydawnicza Oddziału Wrocławskiego PTTK, Wrocław 2003, s. 70-74, 80-83.

⁵ R. Budzałek, *Rozwój turystyki jako istotny element polityki rozwoju Łowicza*, [w:] R. Gałęcki (red.), *Rola i zadania samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki turystycznej*, Mazowiecka Wyższa Szkoła Humanistyczno-Pedagogiczna w Łowiczu, Łowicz 2004, s. 121.

⁶ W.W. Gaworecki, *Turystyka*, WSE, Warszawa 2007, s. 165

⁷ J. Drażkiewicz, *Miejsce turystyki w zadaniach gminnego samorządu terytorialnego w Polsce*, „Rocznik Żyrardowski” 2009, tom 7, s. 268-269.

Działania na rzecz rozwoju turystyki jako dziedziny lokalnej gospodarki formalizuje wykaz zadań własnych gmin i umocowana ustawowo⁸ możliwość prowadzenia bezpośredniej działalności w zakresie turystyki na terenie gminy w celu zaspokojenia potrzeb zarówno mieszkańców w sferze turystyki i rekreacji (tworzenie warunków do jej uprawiania), jak i mieszkańców jako organizatorów turystyki. Nie można dokonać wyraźnego rozdzielenia działań podejmowanych przez jednostki samorządu gminnego w celu realizacji zadań zwianych z turystyką. Wynika, to z faktu, iż elementy infrastruktury turystycznej oraz paraturystycznej mogą służyć zarówno mieszkańcom gminy, jak i turystom⁹.

Ponadto należy zaznaczyć, iż lokalna polityka turystyczna powinna być spójna z polityką prowadzoną na szczeblu regionalnym (wojewódzkim). Lokalna polityka turystyczna powinna bowiem bazować na wzorcach zawartych w strategiach rozwoju turystyki województwa i/lub regionalnych organizacji turystycznych¹⁰.

2. INSTRUMENTY POLITYKI TURYSTYCZNEJ NA POZIOMIE LOKALNYM

Samorząd gminny będący najbliższym miejscem kreowania produktu turystycznego obszaru oraz mający do dyspozycji największe spośród jednostek samorządu terytorialnego w Polsce instrumentarium oddziaływania na procesy rozwojowe, może prowadzić czynne działania stymulujące rozwój turystyki w gminie. Narzędzia te to prawnie określone możliwości dostępne dla władz samorządowych, za pomocą których egzekwowane są zachowania przedsiębiorców turystycznych, podmiotów zarządzających obszarami turystycznymi oraz konsumentów (turystów)¹¹.

Instrumenty oddziaływania władz gminnych na procesy rozwojowe w turystyce można sklasyfikować na różne sposoby. J. Majewska wskazuje na układ rodzajowy narzędzi polityki turystycznej, tj.: planistyczne, organizacyjne (instytucjonalne i administracyjno-prawne), informacyjne (promocyjne), ekonomiczne (finansowe) oraz kształtowania infrastruktury¹².

Narzędzia planistyczne wiążą się ze stosowaniem przez daną gminę rozwiązań długofalowych w zakresie rozwoju lokalnego (opracowanie

⁸ Obowiązki gmin mające szczególne znaczenie dla rozwoju turystyki wynikają z ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz. U. 2015 poz. 1515 oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o usługach turystycznych, Dz. U. 2016 poz. 187.

⁹ A. Gordon (red.), *Turystyka w gminie i powiecie*, Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa 2003, s. 46.

¹⁰ A. Panasiuk, D. Szostak, *Kształtowanie lokalnej polityki turystycznej na przykładzie miejscowości nadmorskich*, [w:] B. Filipiak, S. Flejterski (red.), *Determinanty rozwoju lokalnego i regionalnego w przededniu wejścia Polski do Unii Europejskiej. Gospodarka morska, turystyka, finanse*, Zakład Usług Poligraficznych i Wydawniczych Jacek Plewnia, Szczecin-Darłowo 2004, s. 155.

¹¹ L. Patrzalek, *Funkcje ekonomiczne samorządu terytorialnego w okresie transformacji systemowej w Polsce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu”, nr 714, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1996, s. 63.

¹² J. Majewska, *Instrumenty polityki turystycznej władz samorządowych*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, nr 2, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2012, s. 193.

i wdrożenie strategii rozwoju gminy), w tym związanych z zarządzaniem przestrzenią (miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego), inwestycjami (wieloletnie plany inwestycyjne), finansami (wieloletnie plany finansowe) oraz planowania średniookresowego (planu rozwoju lokalnego, lokalne programy rewitalizacji) oraz innych (strategie rozwoju turystyki, programy promocji gminy)¹³.

Instrumenty organizacyjne odnoszą się z jednej strony do organizacji własnej działalności samorządu terytorialnego, organizacji wewnętrznej urzędu gminy, przystosowania jego funkcjonowania do potrzeb lokalnej społeczności, przedsiębiorców, inwestorów, natomiast z drugiej wiążą się z tworzeniem przez gminę podmiotów działających na rynku turystycznym, członkostwem w związkach międzygminnych i organizacjach turystycznych¹⁴ oraz dostarczaniem dóbr i usług, z których korzystają turyści.

Do grupy narzędzi informacyjnych należą instrumenty poznawcze, pozwalające dokonać diagnozy, między innymi lokalnego środowiska naturalnego, przedsiębiorczości, jak również tworzenie i prowadzenie gminnych punktów informacji turystycznej. Wśród tej grupy instrumentów, należy wyróżnić narzędzia promocyjne skierowane przede wszystkim do podmiotów zewnętrznych (potencjalni inwestorzy, turyści, organa państwowe). Promocja może odbywać się między innymi poprzez wydawanie i rozprowadzanie materiałów promocyjnych, uczestnictwo w targach turystycznych, prowadzenie profesjonalnej strony internetowej¹⁵.

Możliwość ekonomiczno-finansowego oddziaływania władz gminnych na procesy rozwojowe w turystyce dotyczy z jednej strony polityki dochodowej, w tym wykorzystywanej w celach stymulacyjnych polityki fiskalnej, polityki usług komunalnych oraz na preferencjach finansowych, czyli bezpośrednim bądź pośrednim przysporzeniu określonym przedsiębiorcom korzyści finansowych, przyjmując tym samym charakter pomocy publicznej. Z drugiej strony, wiążą się z dostępem samorządów lokalnych do rynków kapitałowych, pozyskiwaniem zewnętrznych środków finansowych. Ponadto do wydatkowych narzędzi ekonomicznych wspierania rozwoju turystyki w jednostce samorządu terytorialnego można zaliczyć wydatki na: promocję, działalność kulturalną i sportową, dotacje udzielane podmiotom sektora turystycznego, organizacjom społecznym działającym na rzecz szeroko rozumianego rozwoju turystycznego gminy¹⁶.

Odrębną grupę stanowią narzędzia kształtowania infrastruktury, wśród których należy wymienić: zagospodarowanie otoczenia obiektów zabytkowych i terenów rekreacyjnych, podjęcie działań w zakresie renowacji zdegradowanych obiektów zabytkowych i rewitalizacji przestrzeni gminnej, wyznaczanie szlaków turystycznych, ścieżek rowerowych i edukacyjnych,

¹³ R. Pawlusiński, *Samorząd lokalny a rozwój turystyki. Przykład gmin Wyżyny Krakowsko-Częstochowskiej*, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2005, s. 27.

¹⁴ Szerzej w: M. Mika, R. Pawlusiński, *Możliwości współpracy samorządów lokalnych na rzecz rozwoju turystyki w Polsce*, „Zeszyty Naukowe WSBiF w Bielsku-Białej”, nr 1, Bielsko-Biała 2006, 74-84.

¹⁵ Z. Kruczek, B. Walas, *Promocja i informacja turystyczna*, PROKSENIA, Kraków 2004, s. 177.

¹⁶ W. Dziemianowicz, *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2001, s. 61.

tworzenie udogodnień dla turystów związanych z udostępnianiem walorów przyrodniczych i kulturowych, zaadaptowanie obiektu do świadczenia funkcji wystawienniczo-promocyjnej¹⁷.

Zaangażowanie samorządu gminnego w kształtowanie procesów rozwojowych w turystyce może różnić się w odniesieniu zarówno do zakresu interwencji, czyli działań podejmowanych w różnym zakresie i z różnym natężeniem, jak i charakteru stosowanego instrumentarium oddziaływania. Władze samorządowe mogą zatem pełnić w większym bądź mniejszym stopniu rolę inwestora, inicjatora rozwoju turystycznego gminy i koordynatora działań na rzecz rozwoju produktu turystycznego obszaru¹⁸.

3. ZRÓZNICOWANIE NARZĘDZI POLITYKI TURYSTYCZNEJ GMIN AGLOMERACJI WAŁBRZYSKIEJ

W celu identyfikacji stosowanych w gminach aglomeracji wałbrzyskiej instrumentów polityki turystycznej, przeprowadzono analizę wtórnych danych źródłowych, takich, jak: dokumenty planistyczne, uchwały rad dotyczące sfery finansowej, schematy organizacyjne urzędów gmin i inne. Łącznie uwzględniono 18 potencjalnych narzędzi oddziaływania na sferę turystyki w gminie, które ujęto w pięciu podstawowych grupach rodzajowych (tab. 1).

Największy stopień wykorzystania dostępnego instrumentarium wśród badanych gmin odnosi się do narzędzi planistycznych, a przede wszystkim opracowania strategii rozwoju lokalnego zawierających cele w zakresie rozwoju turystyki, między innymi od turystyki uzdrowiskowej w Szczawnie-Zdroju, Jedlinie-Zdroju i gminie Mieroszów, turystyki kulturowej i krajoznawczej w gminach Walim, Głuszyca, Boguszów Gorce i Wałbrzychu, po agroturystykę w gminach Stare Bogaczowice i Czarny Bór. We wszystkich gminach zostały przygotowane i przyjęte Wieloletnie Prognozy Finansowe, a także uwzględniono funkcję turystyczno-rekreacyjną w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, co z kolei może stanowić swoistą ofertę dla potencjalnych inwestorów i podstawę przygotowania projektu inwestycyjnego. Niestety ciągle nie wykorzystanym narzędziem jest program promocji samorządu lokalnego – jedynie Miasto Wałbrzych w latach 2008-2013 korzystało z tego instrumentu. Funkcjonowanie w bardzo dynamicznym i konkurencyjnym otoczeniu (bliskość Karkonoszy i Kotliny Kłodzkiej) wymusza podjęcie działań zarządczych, także w zakresie planowania rozwoju poszczególnych dziedzin lokalnej gospodarki, w tym turystyki.

¹⁷ J. Majewska, op. cit., s. 193-195, A. Panasiuk, *Determinanty i modele kształtowania roli państwa w gospodarce turystycznej*, [<http://www.pte.pl/kongres/referaty/index.php?dir=Panasiuk+Aleksander>], 24.04.2016.

¹⁸ Ł. Nawrot, P. Zmysłony, *Inwestor czy synergetyk: rola samorządu terytorialnego w rozwoju turystyki*, w: G. Gałęcki (red.), *Rola i zadania samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki turystycznej*, Wydawnictwo Mazowieckiej Wyższej Szkoły Humanistyczno-Pedagogicznej w Łowiczu, Łowicz 2004, s. 48-49.

Analizując grupę instrumentów organizacyjnych, jedynie w Wałbrzychu można zauważyć priorytetowe umiejscowienie turystyki w strukturze urzędu poprzez odpowiednio wydzielone komórki organizacyjne. W gminach Jedlina-Zdrój, Mieroszów oraz Walim zostały wydzielone samodzielne stanowiska odpowiedzialne za turystykę i promocję. W gminie Głuszyca sprawami tymi zajmuje się bezpośrednio Kancelaria Burmistrza. W czterech gminach, w których struktury organizacyjne nie są rozbudowane (Boguszów-Gorce, Czarny Bór, Stare Bogaczowice oraz Szczawno-Zdrój), rozwój turystyki oraz promocja zostały przypisane wydziałom lub referatom, dla których są to jedne z wielu dziedzin aktywności. Co więcej, w siedmiu gminach (Wałbrzych, Boguszów-Gorce, Głuszyca, Jedlina-Zdrój, Mieroszów, Stare Bogaczowice oraz Walim) zostały wydzielone jednostki ściśle powiązane organizacyjno-prawnie i finansowo z samorządem gminnym (centra kultury, turystyki i informacji), dla których kluczowym zadaniem jest rozwój turystyki i kultury. Ponadto w czterech gminach (Wałbrzych, Czarny Bór, Szczawno-Zdrój i Walim) zostały ustanowione stałe komisje rad gmin poświęcające szczególną uwagę sprawom turystyki i promocji samorządu lokalnego.

W grupie narzędzi organizacyjnych, dokonano także analizy przynależności samorządów gminnych do organizacji turystycznych. Sześć gmin (Wałbrzych, Głuszyca, Jedlina-Zdrój, Mieroszów, Szczawno-Zdrój oraz Walim) przynależy do Lokalnej Organizacji Turystycznej Aglomeracji Wałbrzyskiej (LOT AW), a przy tym trzy z nich (Wałbrzych, Głuszyca i Walim) do regionalnej - Dolnośląskiej Organizacji Turystycznej (DOT). Ponadto, Jedlina-Zdrój i Walim są członkami powstałej w ramach unijnego programu Leader+, Lokalnej Grupy Działania „Partnerstwo Sowiogórskie” a Czarny Bór, Stare Bogaczowice i Mieroszów – Lokalnej Grupy Działania „Kwiat Lnu”. Priorytetami owych organizacji są: wspólna promocja, tworzenie infrastruktury turystycznej, oznakowanie atrakcji turystycznych, a przede wszystkim wspólne pozyskiwanie i korzystanie z zewnętrznych środków finansowych przeznaczonych na rozwój turystyki.

Wśród najchętniej wykorzystywanych przez samorządy lokalne narzędzi informacyjnych znalazło się publikowanie materiałów promocyjnych (samodzielnie oraz w ramach organizacji turystycznych, do których przynależą). Sześć spośród dziewięciu gmin opracowuje i publikuje kalendarze imprez kulturalnych i sportowych o charakterze ponadlokalnym. Zdecydowanym liderem pod tym względem, prócz Wałbrzycha, jest gmina wiejska Walim, która co roku organizuje szereg różnorodnych imprez, między innymi: Mistrzostwa Polski w Drezynowaniu, Festiwal Sera, Jarmark Średniowieczny na Zamku Grodno, a informacje o tych wydarzeniach są publikowane zarówno w internecie, jak i rozpowszechniane w wersji papierowej. Siedem gmin prowadzi własną, aktualizowaną stronę internetową z podstroną poświęconą turystyce. Niestety witryny te zawierają jedynie charakterystykę walorów turystycznych oraz obiektów zagospodarowania turystycznego. Chcąc wyróżnić się spośród innych obszarów recepcji turystycznej w Sudetach, gminy aglomeracji wałbrzyskiej powinny na przykładzie gminy Karpacz, rozważyć publikowanie aktualnego obrazu z kamer zamieszczonych na stokach narciarskich czy w centrum miejscowości oraz bieżących ko-

munikatów meteorologicznych. Co więcej, siedem samorządów lokalnych będących członkami LOT AW promowanych jest wspólnie na targach turystycznych. Jedynie gmina Walim bierze samodzielny udział zarówno w regionalnych, jak i ogólnopolskich imprezach targowych.

Analizę wykorzystania przez gminy instrumentów grupy finansowych przeprowadzono w podziale na narzędzia po stronie dochodowej oraz wydatkowej gmin. W ramach dochodowej strony rozpatrzono zakres oddziaływania przez samorządy stawką podatku od nieruchomości na podmioty z branży turystycznej. Jedynie gmina Wałbrzych wprowadziła niższą stawkę podatku dla działalności związanej z turystyką. Prócz tego, jako instrument fiskalny, uwzględniono pobieranie przez uprawnione do tego gminy (Jedlina-Zdrój, Szczawno-Zdrój i Walim) opłaty klimatycznej. Gmina Walim ustaliła poziom opłaty miejscowej według maksymalnej stawki obowiązującej w 2016 r., tj. 2,18 zł/dzień. Jedlina-Zdrój i Szczawno-Zdrój posiadające status uzdrowiska, ustaliły stawki opłaty uzdrowiskowej poniżej maksymalnej stawki obowiązującej w 2016 r., tj. odpowiednio 3,00 zł/dzień i 4,00 zł/dzień.

Po stronie wydatkowej zbadano wydatki gmin według działu 630 „Turystyka” klasyfikacji budżetowej w stosunku do wydatków ogółem poniesionych w 2015 r. Zaobserwowano tutaj duże rozbieżności między gminami. Największe wydatki poniosła gmina Jedlina-Zdrój – 2,62%, następnie gminy Boguszów-Gorce i Stare Bogaczowice – 1,53%, Mieroszów 0,17%, Walim 0,05%, Czarny Bór 0,028% i Wałbrzych 0,009%. Gminy Szczawno-Zdrój i Głuszyca nie uwzględniły działu 630 w swoich budżetach. Po drugie przeanalizowano wydatki według rozdziału 75075 „Promocja jednostek samorządu terytorialnego” klasyfikacji budżetowej w stosunku do wydatków ogółem poniesionych w 2015 r. W przeciwieństwie do poprzedniego punktu, największy procent wydatków poniosła gmina Szczawno-Zdrój – 0,61%, następnie Czarny Bór 0,54%, Mieroszów 0,41%, Głuszyca 0,29%, Boguszów-Gorce 0,24%, Jedlina-Zdrój 0,23%, Wałbrzych 0,22%, Stare Bogaczowice 0,04% i Walim 0,02%. Trzeba jednak podkreślić, że niejednokrotnie lokalne samorządy, które w swoich budżetach wykazują nieznaczne wydatki na promocję i turystykę (np. jedynie składki członkowskie z racji przynależności do organizacji turystycznych) realizują zadania w tym zakresie poprzez działalność, między innymi ośrodków sportu i rekreacji czy samorządowych instytucji kultury. Zatem wydatki na turystykę i promocję nieraz mieszczą się w ramach wykazywanych w innym miejscu sprawozdań budżetowych o wiele wyższych nakładów na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego oraz kulturę fizyczną i sport. Kwoty te w stosunku do wydatków ogółem poniesionych w 2015 r. zaprezentowano w tab. 1.

Tabela 1. Wybrane narzędzia oddziaływania na turystykę w dyspozycji gmin aglomeracji walbrzyskiej

Gmina	Grupa instrumentów planistycznych			
	1. Opracowanie strategii rozwoju gminy z celami w zakresie turystyki (lata obowiązywania)	2. Uwzględnienie funkcji turystycznej w studium zagospodarowania przestrzennego	3. Przyjęcie Wieloletniej Prognozy Finansowej (lata obowiązywania)	4. Opracowanie strategii/ programu promocji gminy (lata obowiązywania)
Walbrzych (1)	✓ (2014-2020)	✓	✓ (2016-2031)	Nieaktualna (2008-2013)
Boguszków-Gorce (2)	✓ (2014-2020)	✓	✓ (2016-2022)	-
Czarny Bór (3)	✓ (2012-2020)	✓	✓ (2016-2019)	-
Głuszyca (2)	✓ (2012-2020)	✓	✓ (2016-2027)	-
Jedlina-Zdrój (1)	✓ (2011-2020)	✓	✓ (2016-2028)	-
Mieroszów (2)	✓ (2014-2020)	✓	✓ (2016-2020)	-
Stare Bogaczowice (3)	✓ (2012-2020)	✓	✓ (2011-2022)	-
Szczawnno-Zdrój (1)	✓ (brak terminu)	✓	✓ (2015-2025)	-
Walim (3)	✓ (2012-2020)	✓	✓ (2016-2021)	-
Gmina	Grupa instrumentów organizacyjnych			
	1. Wydzielenie w ramach urzędu gminy bądź poza urzędem komórki ds. rozwoju turystyki i promocji	2. Powołanie w radzie gminy komisji do spraw rozwoju turystyki	3. Przynależność do organizacji turystycznych	
Walbrzych (1)	Biuro Kultury, Sportu, Turystyki i Spraw Społecznych; Biuro Marketingu i Promocji Miasta; Centrum Informacji Turystycznej i Kulturalnej	Komisja Sportu, Turystyki i Promocji	LOT Aglomeracji Walbrzyskiej; Dolnośląska Organizacja Turystyczna	
Boguszków-Gorce (1)	Wydział Organizacyjno-Prawny; Ośrodek Sportu i Rekreacji	-	-	
Czarny Bór (3)	Referat Organizacyjny i Spraw Społecznych	Komisja Budżetu, Strategii Rozwoju i Promocji Gminy	LGD „Kwiat Lnu”	
Głuszyca (2)	Kancelaria Burmistrza; Centrum Kultury – Miejska Biblioteka Publiczna	-	LOT Aglomeracji Walbrzyskiej; Dolnośląska Organizacja Turystyczna; Stowarzyszenie Turystyczne Gmin Gór Sowich	
Jedlina-Zdrój (1)	Samodzielne stanowisko ds. koordynacji Kultury, Sportu i Promocji Gminy; Centrum Kultury	Komisja Spraw Społecznych	LOT Aglomeracji Walbrzyskiej; LGD „Partnerstwo Sowiogórskie”	
Mieroszów (2)	Asystent ds. promocji i turystyki; Mieroszowskie Centrum Kultury	-	LOT Aglomeracji Walbrzyskiej; LGD „Kwiat Lnu”	
Stare Bogaczowice (3)	Referat Inicjatyw Gospodarczych i Inwestycji; Gminne Centrum Edukacyjno-Społeczne	Komisja Spraw Społecznych	LGD „Kwiat Lnu”	
Szczawnno-Zdrój (1)	Wydział Inicjatyw i Rozwoju	Komisja Oświaty, Kultury i Sportu	LOT Aglomeracji Walbrzyskiej	
Walim (3)	Stanowisko ds. Promocji Gminy; Centrum Kultury i Turystyki	Komisja Kultury, Sportu i Turystyki	LOT Aglomeracji Walbrzyskiej; Dolnośląska Organizacja Turystyczna; LGD „Partnerstwo Sowiogórskie”	
Gmina	Grupa instrumentów informacyjnych			
	1. Publikowanie przez gminę materiałów promocyjnych	2. Prowadzenie podstrony internetowej poświęconej turystyce w gminie	3. Udział gminy targach turystycznych	4. Opracowywanie przez gminę kalendarza imprez
Walbrzych (1)	✓ (samodzielnie i w ramach LOT)	✓	✓ (w ramach LOT)	✓

Boguszków-Gorce (1)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Czarny Bór (3)	✓ (w ramach LGD)	✓	✓	✓	✓	✓
Gluszyca (2)	✓ (samodzielnie i w ramach LOT)	✓	✓	✓	✓ (w ramach LOT)	✓
Jedlina-Zdrój (1)	✓ (samodzielnie i w ramach LOT)	✓	✓	✓	✓ (w ramach LOT)	✓
Mieroszów (2)	✓ (w ramach LOT i LGD)	✓	✓	✓	✓ (w ramach LOT)	-
Stare Bogaczowice (3)	✓ (w ramach LGD)	-	-	-	-	-
Szczawno-Zdrój (1)	✓ (samodzielnie i w ramach LOT)	-	-	✓ (w ramach LOT)	✓	✓
Walim (3)	✓ (samodzielnie i w ramach LOT)	✓	✓	✓ (samodzielnie i z LOT)	✓	✓
Grupa instrumentów ekonomicznych						
Gmina	1. Oddziaływanie przez gminę stawką podatku od nieruchomości związanych z turystyką	2. Stawka opłaty klimatycznej pobieranej przez gminę	Procent wydatków gminy na dział/rozdział do wydatków ogółem poniesionych w 2015 r.			
	niższa stawka (1 zł/m ²)		3. turystykę - dział 630	4. promocje - rozdział 75075	5. kultura - dział 921	6. sport - dział 926
Walbrzych (1)	-	-	0,009%	0,22%	10,17%	3,64%
Boguszków-Gorce (1)	-	-	1,53%	0,24%	3,92%	6,04%
Czarny Bór (3)	-	-	0,028%	0,54%	3,76%	2,91%
Gluszyca (2)	-	-	nie uwzględniono w budżecie	0,29%	4,34%	0,82%
Jedlina-Zdrój (1)	-	3,00 zł/dzień	2,62%	0,23%	3,08%	0,27%
Mieroszów (2)	-	-	0,17%	0,41%	5,36%	2,79%
Stare Bogaczowice (3)	-	-	1,53%	0,04%	5,58%	1,11%
Szczawno-Zdrój (1)	-	4,00 zł/dzień	nie uwzględniono w budżecie	0,61%	3,57%	0,64%
Walim (3)	-	2,18 zł/dzień	0,05%	0,02%	2,23%	1,25%
Grupa instrumentów kształtowania infrastruktury						
Gmina	1. Wyznaczanie przez gminę ścieżek edukacyjnych, ścieżek rowerowych	2. Stworzenie przez gminę udogodnień dla turystów (np. nowe miejsca parkingowe)	3. Utworzenie i prowadzenie obiektu stanowiącego element zagospodarowania turystycznego			
	✓ (m.in. ścieżki rowerowe, edukacyjne)		✓	Centrum Sportowo-Rekreacyjne „AQUA-ZDRÓJ”	Ośrodek Sportu i Rekreacji	-
Walbrzych (1)	✓ (ślaki turystyczne i rowerowe)	✓	✓	-	-	-
Boguszków-Gorce (1)	✓ (ślaki turystyczne i rowerowe)	✓	✓	-	-	-
Czarny Bór (3)	✓ (ślaki turystyczne i rowerowe)	✓	✓	-	-	-
Gluszyca (2)	✓ (trasa MTB)	✓	✓	-	-	-
Jedlina-Zdrój (1)	✓ (Ślask Uzdrawiskowy)	✓	✓	-	-	-
Mieroszów (2)	✓ (ślaki turystyczne i rowerowe)	✓	✓	-	-	-
Stare Bogaczowice (3)	-	-	✓	-	-	-
Szczawno-Zdrój (1)	✓ (trasa spacerowe)	✓	✓	-	-	-
Walim (3)	✓ (np. ścieżka edukacyjna)	✓	✓	-	-	-

Zródło: opracowanie własne na podstawie: Biuletynów Informacji Publicznej: Miasta Walbrzych, Urzędu Miejskiego w Boguszkowie-Gorcach, Urzędu Gminy Czarny Bór, Urzędu Miasta Gluszyca, Urzędu Miasta Jedlina Zdrój, Gminy Mieroszów, Gminy Stare Bogaczowice, Urzędu Miejskiego w Szczawnie Zdroju, Urzędu Gminy w Walimiu (30.04.2016)

Gdzie: 1 – gmina miejska, 2 – gmina miejsko-wiejska, 3 – gmina wiejska/

W ramach grupy instrumentów kształtowania infrastruktury, najlepiej rozwiniętą sieć ścieżek rowerowych posiada miasto Wałbrzych, a w gminie Głuszycza wyznaczono specjalne strefy MTB. Ponadto, w gminie Walim wytyczono ścieżkę edukacyjną wokół Jeziora Bystrzyckiego w Zagórzu Śląskim, zaś w Jedlinie-Zdroju „Uzdrowski Szlak Turystyczno-Rekreacyjny”. Pozostałe gminy posiadają szlaki rowerowe i piesze znakowane przez Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze. W ostatnim czasie szczególnie widoczne jest podejmowanie przez samorząd lokalny, nieraz z wielkim rozmachem, zadań inwestycyjnych na rzecz bezpośredniego oddziaływania na procesy rozwojowe w turystyce i rekreacji, m.in. budowa Centrum Sportowo-Rekreacyjnego „AQUA-ZDRÓJ” z hotelem i restauracją w Wałbrzychu, Kompleksu Sportowo-Rekreacyjnego w Jedlinie-Zdroju, Bike Areny Parkowa Góra i Hali Sportowej w Mieroszowie oraz Centrum Sportu i Rekreacji w Walimiu. Ponadto, siedem na dziewięć gmin tworzy udogodnienia dla turystów związane z udostępnianiem walorów przyrodniczych i kulturowych, tj. nowe miejsca parkingowe przy atrakcjach turystycznych, modernizacja dojazdów do obiektów, czy też wymiana oświetlenia.

WNIOSKI

Przeprowadzona analiza pozwala na wysunięcie następujących wniosków:

4. Lokalne władze są uczestnikami przemian, jakim podlega jednostka samorządu terytorialnego jako obszar recepcji turystycznej a prowadzona przez włodarzy polityka turystyczna odzwierciedla ich postawy wobec rozwoju turystyki i rekreacji.
5. Władze gmin dostrzegają możliwe efekty ekonomiczne rozwoju turystyki jako nowej dziedziny lokalnej gospodarki, a tym samym zaspokojenia potrzeb lokalnej społeczności poprzez udogodnienia wypoczynkowe i rekreacyjne.
6. Gminy są podmiotami predestynowanymi do podjęcia działań w zakresie budowy bądź modernizacji już istniejącej infrastruktury turystyczno-rekreacyjnej dla pobudzenia ruchu turystycznego tam, gdzie sektor prywatny jeszcze nie podejmuje działalności inwestycyjnej.
7. Samorządy lokalne najczęściej wykorzystują instrumenty planistyczne, co wynika przede wszystkim z konieczności sporządzania wieloletnich planów rozwoju, finansowych dla uzyskania dostępu do nowych źródeł finansowania działalności.
8. Podstawą skuteczności działania gospodarki turystycznej jest wszechstronna współpraca zarówno lokalna, jak i regionalna, umożliwiająca wspólne pozyskiwanie środków finansowych oraz promocję.

LITERATURA:

- [1] Budzałek R., *Rozwój turystyki jako istotny element polityki rozwoju Łowicza*, [w:] R. Gałęcki (red.), *Rola i zadania samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki turystycznej*, Mazowiecka Wyższa Szkoła Humanistyczno-Pedagogiczna w Łowiczu, Łowicz 2004.
- [2] Drażkiewicz J., *Miejsce turystyki w zadaniach gminnego samorządu terytorialnego w Polsce*, „Rocznik Żyrardowski” 2009, tom 7.
- [3] Dziemianowicz W., *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2001.
- [4] Gaworecki W.W., *Turystyka*, WSE, Warszawa 2007.
- [5] Gordon A. (red.), *Turystyka w gminie i powiecie*, Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa 2003.
- [6] Kruczek Z., Walas B., *Promocja i informacja turystyczna*, PROKSENIA, Kraków 2004.
- [7] Majewska J., *Instrumenty polityki turystycznej władz samorządowych*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, nr 2, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2012.
- [8] Mazurski K. R., *Geografia turystyczna Sudetów*, Oficyna Wydawnicza Oddziału Wrocławskiego PTTK, Wrocław 2003.
- [9] Mika M., Pawlusiński R., *Możliwości współpracy samorządów lokalnych na rzecz rozwoju turystyki w Polsce*, „Zeszyty Naukowe WSBiF w Bielsku-Białej”, nr 1, Bielsko-Biała 2006.
- [10] Nawrot Ł., Zmyślony P., *Inwestor czy synergetyk: rola samorządu terytorialnego w rozwoju turystyki*, w: G. Gałęcki (red.), *Rola i zadania samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki turystycznej*, Wydawnictwo Mazowieckiej Wyższej Szkoły Humanistyczno-Pedagogicznej w Łowiczu, Łowicz 2004.
- [11] Panasiuk A., *Determinanty i modele kształtowania roli państwa w gospodarce turystycznej*, [<http://www.pte.pl/kongres/referaty/index.php?dir=Panasjuk+Aleksander>].
- [12] Panasiuk A., Szostak D., *Kształtowanie lokalnej polityki turystycznej na przykładzie miejscowości nadmorskich*, [w:] B. Filipiak, S. Flejterski (red.), *Determinanty rozwoju lokalnego i regionalnego w przededniu wejścia Polski do Unii Europejskiej. Gospodarka morską, turystyka, finanse*, Zakład Usług Poligraficznych i Wydawniczych Jacek Plewnia, Szczecin–Darłowo 2004.
- [13] Patrzałek L., *Funkcje ekonomiczne samorządu terytorialnego w okresie transformacji systemowej w Polsce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu”, nr 714, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1996.
- [14] Pawlusiński R., *Samorząd lokalny a rozwój turystyki. Przykład gmin Wyżyny Krakowsko-Częstochowskiej*, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2005.

- [15] Potocki J., Szcześniak E., *Rozwój przestrzenny wałbrzyskiego zespołu miejskiego i jego wpływ na przemiany systemu przyrodniczego*, [w:] T. Markowski, D. Drzazga (red.), *System przyrodniczy w zarządzaniu rozwojem obszarów metropolitalnych*, „Studia KPZK PAN”, nr 123, Warszawa 2009.
- [16] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 roku w sprawie przywrócenia miastu Wałbrzych statusu miasta na prawach powiatu oraz ustalenia granic powiatu wałbrzyskiego, Dz. U. z 2012 r. poz. 853.
- [17] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie połączenia miasta na prawach powiatu Wałbrzych z powiatem wałbrzyskim, Dz. U. z 2002 r. Nr 93, poz. 821.
- [18] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o usługach turystycznych, Dz. U. 2016 poz. 187.
- [19] Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz. U. 2015 poz. 1515.

STRESZCZENIE

Instrumenty polityki turystycznej aglomeracji wałbrzyskiej

Kreowanie popytu turystycznego i stymulowanie rozwoju podmiotów gospodarki turystycznej stanowi jeden z wyznaczników polityki rozwoju gmin. Samorządy lokalne oddziałują na sferę turystyki za pomocą szeregu instrumentów, z których najczęściej wykorzystują narzędzia planistyczne. Polityka turystyczna prowadzona przez władarzy odzwierciedla ich postawę wobec rozwoju turystyki w gminie. Celem niniejszego opracowania jest identyfikacja narzędzi polityki turystycznej i analiza porównawcza zakresu i charakteru interwencjonizmu lokalnego w sferze turystyki w aglomeracji wałbrzyskiej.

SUMMARY

Tourism policy instruments employed by Wałbrzych Agglomeration

Creating the tourism demand and stimulating the development of tourism entities is one of the determinants of the development policy of the municipalities. Local authorities effect on the sphere of tourism through a number of instruments, out of which planning tools are commonly used. Tourism policy pursued by the rulers reflects their attitude towards the development of tourism in the municipality. The aim of this paper is to identify tourism policy tools and conduct a comparative analysis of the scope and nature of the intervention in the sphere of tourism in the Wałbrzych Agglomeration.



Katarzyna Pieczarka, Aneta Sempiaak
Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości
z siedzibą w Wałbrzychu

Wybrane aspekty funkcjonowania e-administracji w Powiecie Jeleniogórskim – próba oceny

WSTĘP

W dobie szybkich zmian społeczno-gospodarczych, rozwoju technologii informacyjnych oraz powszechnego dostępu do Internetu, zaistniała konieczność dostosowania usług realizowanych przez państwo do potrzeb korzystających z nich klientów. Ogromną rolę w tym procesie odegrał rozwój społeczeństwa informacyjnego¹. Polskę na tle krajów Unii Europejskiej cechuje wciąż słaba koniunktura e-usług publicznych. Niemal co drugi obywatel UE kontaktuje się z administracją publiczną online, natomiast blisko dwa razy rzadziej robią to mieszkańcy Polski².

Aby zminimalizować dystans rozwoju technologii informatycznych w Polsce wobec pozostałych krajów członkowskich UE, realizowany jest szereg projektów sektorowych oraz ponadsektorowych, których celem jest powszechny dostęp do szybkiego Internetu, przyjazne użytkownikom e-usług publiczne oraz wzrost kompetencji cyfrowych społeczeństwa. Cele

¹ *Spółeczeństwo informacyjne* – termin wielokrotnie definiowany, interpretowany, często potocznie utożsamiany z komputerem i Internetem. Istotą rozumienia społeczeństwa informacyjnego jest sytuacja, w której przetwarzanie informacji z wykorzystaniem technologii informacyjnych i komunikacyjnych stanowi znaczącą wartość ekonomiczną, społeczną i kulturową. Oznacza to: szybkie tempo rozwoju technologii teleinformatycznych, istnienie sieci telekomunikacyjnej z powszechnym dostępem do publicznych zasobów informacyjnych oraz kształcenie społeczeństwa zapewniające dalszy rozwój z wykorzystaniem masowej (powszechnej) komunikacji i informacji - L. Kowalczyk *Rozwój społeczeństwa informacyjnego a powszechna edukacja informatyczna w Polsce*, WWSZiP Wałbrzych 2010, s. 14.

² V. Szymanek, *Spółeczeństwo informacyjne w liczbach*. Departament społeczeństwa informacyjnego, Wyd. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2015, s. 60.

takie wskazane są w Programie Operacyjnym Polska Cyfrowa³, ale także w nowym Projekcie Programu Rozwoju Powiatu Jeleniogórskiego na lata 2016-2020⁴.

Celem artykułu jest próba oceny funkcjonowania e-administracji w Powiecie Jeleniogórskim, pod względem m.in.: form kontaktów z urzędami, zweryfikowania charakterystyki e-usług wykorzystywanych najczęściej, czy posiadania profilu zaufanego na platformie ePUAP. Aby osiągnąć założony cel autorki przeprowadziły badanie ankietowe na grupie 100 respondentów, mieszkańców Powiatu Jeleniogórskiego.

1. CHARAKTERYSTYKA POWIATU JELENIOGÓRSKIEGO

Powiat Jeleniogórski utworzono w 1999 roku w ramach reformy administracyjnej. Jego siedzibą jest miasto Jelenia Góra. W skład Powiatu wchodzi:

- miasta: Karpacz, Kowary, Piechowice, Szklarska Poręba,
- gminy wiejskie: Janowice Wielkie, Jeżów Sudecki, Mysłakowice, Podgórzyn, Stara Kamienica.

Administracyjny obszar Powiatu Jeleniogórskiego wynosi 627 km². Powiat ziemski graniczy z powiatem grodzkim Jelenią Górą. Liczba ludności na koniec roku 2014 zgodnie z danymi statystycznymi wynosiła łącznie dla powiatu grodzkiego i ziemskiego 146.377 osób:

- w Jeleniej Górze – 81.408 osób,
- w Powiecie Jeleniogórskim – 64.969 osób.

W latach 2002-2015 liczba mieszkańców wzrosła o 1,1%. Średni wiek mieszkańców wynosi 42,1 lat i jest porównywalny do średniego wieku mieszkańców województwa dolnośląskiego oraz nieznacznie większy od średniego wieku mieszkańców całej Polski⁵.

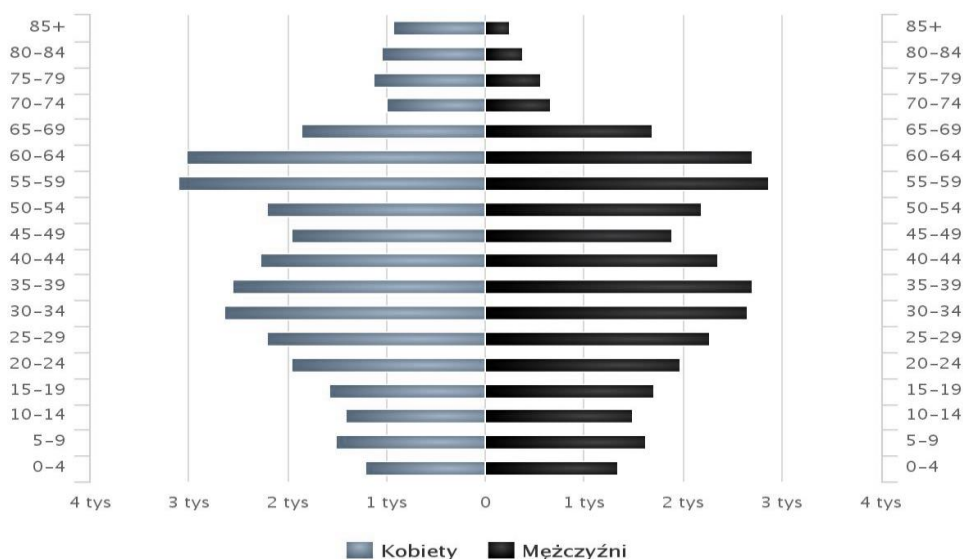
Powiat położony jest w południowo-zachodniej części województwa dolnośląskiego granicząc od zachodu i północnego-zachodu z powiatem lwóweckim, od północy z powiatem złotoryjskim, od wschodu z powiatami: jaworskim i kamiennogórskim, a od południa z Republiką Czeską. Powiat Jeleniogórski otoczony jest pasmami górskimi, od zachodu znajdują się Góry Izerskie i Pogórze Izerskie, od północy Góry Kaczawskie, od wschodu Rudawy Janowickie, a od południa Karkonosze⁶.

³ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020, grudzień 2014, s. 12-29.

⁴ Starostwo Powiatowe w Jeleniej Górze, *Projekt Programu Rozwoju Powiatu Jeleniogórskiego na lata 2016-2020*, Załącznik nr 1 do Uchwały Zarządu Powiatu Jeleniogórskiego nr 64 /183/16 z dnia 25 luty 2016, Jelenia Góra 2016, s. 39.

⁵ Powiat Jeleniogórski – dane demograficzne, [http://www.polskawliczbach.pl/powiat_jeleniogorski], (dostęp z dnia 24.05.2016).

⁶ Starostwo Powiatowe w Jeleniej Górze, Załącznik nr 1 do Uchwały Zarządu Powiatu Jeleniogórskiego nr 64 /183/16 z dnia 25 luty 2016, *Projekt Programu Rozwoju Powiatu Jeleniogórskiego na lata 2016-2020*, Jelenia Góra 2016, s. 6.



Rysunek 1. Struktura wieku mieszkańców Powiatu Jeleniogórskiego

Źródło: Główny Urząd Statystyczny (GUS) Ludność. Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym. Stan w dniu 31.12.2014 r.

Powiat wspólnie to dziewięć samodzielnych gmin, budujących autonomicznie nową jakość związków między sobą. Starostwo Powiatowe w ramach swoich kompetencji reguluje sprawy m.in. komunikacji drogowej, sieci dróg, ochrony zdrowia, oświaty ponadgimnazjalnej, opieki społecznej i promocji walorów regionu. Wartościowym nurtem działań jest m.in. inicjowanie współpracy międzynarodowej i wszelkich kontaktów zagranicznych służących wzbogaceniu oferty turystycznej i gospodarczej. Działania Starostwa Powiatowego są praktycznym udziałem w procesie poszerzania szans, jakie daje przynależność do Unii Europejskiej.

Pojawienie się wielu istotnych zmian w obrębie otoczenia Powiatu jak np.: formalna integracja Polski z Unią Europejską czy dostęp do funduszy strukturalnych, były jednymi z przesłanek skłaniającymi Radę Powiatu Jeleniogórskiego do przyjęcia nowej, zaktualizowanej Strategii Zrównoważonego Rozwoju. Ponadto, przyjęcie Programu Rozwoju Powiatu Jeleniogórskiego na lata 2016-2020 podyktowane zostało koniecznością uaktualnienia strategicznych dokumentów rozwoju, tak aby samorząd miał możliwość działań planowanych, nieprzypadkowych, ukierunkowanych na cele długoterwale. Jednym z celów projektu Programu Rozwoju Powiatu Jeleniogórskiego w tym zakresie, jest poprawa jakości świadczonych usług poprzez dostosowanie infrastruktury teleinformatycznej do postępu technicznego oraz do obecnie obowiązujących przepisów⁷.

⁷ Ibidem s. 34.

Tabela 1. Zadania w ramach celu szczegółowego PRPJ 2016-2020: Poprawa jakości świadczonych usług poprzez dostosowanie infrastruktury teleinformatycznej do postępu technicznego

Lp.	Zadania	Koordynatorzy/Realizatorzy
1	Wprowadzenie elektronicznego obiegu dokumentów Biuro Informatyki i Kontroli	Biuro Informatyki i Kontroli
2	Wprowadzenie większej liczby formularzy e-PUAP do elektronicznego załatwiania spraw	Biuro Informatyki i Kontroli
3	Centralizacja obsługi w zakresie usług informatycznych na poziomie Starostwo – jednostki	Biuro Informatyki i Kontroli
4	Opracowanie i wdrożenie dokumentacji Polityki Bezpieczeństwa Informacji	Biuro Informatyki i Kontroli
5	Stałe doskonalenie kwalifikacji członków władz powiatowych oraz pracowników Starostwa Powiatowego	Wydział Organizacyjny

Źródło: Starostwo Powiatowe w Jeleniej Górze, Załącznik nr 1 do Uchwały Zarządu Powiatu Jeleniogórskiego nr 64 /183/16 z dnia 25 lutego 2016, *Projekt Programu Rozwoju Powiatu Jeleniogórskiego na lata 2016-2020*, Jelenia Góra 2016, s. 39.

Program Rozwoju Powiatu Jeleniogórskiego na lata 2016-2020 wspiera zarządzanie Powiatem w celu stworzenia jak najlepszych warunków życia dla wszystkich mieszkańców przy jednoczesnym propagowaniu rozwoju opartego na wiedzy.

2. E-ADMINISTRACJA

Zgodnie z definicją Komisji Europejskiej e-government, jest stosowaniem technologii informatycznych w administracji publicznej⁸. Elektroniczna administracja wykorzystuje technologie informacyjne i komunikacyjne w powiązaniu ze zmianami organizacyjnymi i zdobywaniem nowych umiejętności w celu usprawnienia zarządzania instytucjami administracji publicznej oraz w celu poprawy świadczenia usług publicznych, jak również po to aby zaangażować obywateli w procesy demokratyczne i wesprzeć realizację strategii państwowej⁹. Celem tworzenia e-administracji jest zwiększenie efektywności działania administracji publicznej w zakresie świadczenia usług. Z założenia e-administracja ma uprościć załatwianie spraw urzędowych oraz umożliwić uzyskiwanie informacji na ich temat. Przyjęta forma pozwala na zebranie w jednym miejscu spraw należących do kompetencji wielu różnych jednostek administracji publicznej oraz udostępnienia ich procedur w Internecie. Zasadniczą różnicą więc między tradycyjną admini-

⁸ Definicja e-government na podstawie informacji ze strony internetowej Komisji Europejskiej [http://ec.europa.eu/index_pl.html], (dostęp z dnia 25.05.2016).

⁹ E. Tomaszewska, *Rozwój i kształtowanie się polskiej e-administracji w*, [w:] S. Fundowicz, P. Świtała (red.), *ABC Administracji*, Monografia naukowa, Tom V, Radom 2014, s. 43-44.

stracją, a e-government jest zamiana roli pełnionej przez administrację z organu sprawowania władzy nad obywatelem na instytucję świadczącą usługi administracyjne¹⁰.

Pierwszym krokiem w kierunku e-administracji w Polsce było przyjęcie szeregu ustaw m.in. o BIP, o dostępie do informacji publicznej, czy podpisie elektronicznym.

2.1 Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej

Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej¹¹ (ePUAP) jest ogólnopolską platformą teleinformatyczną, za pomocą której jednostki administracji publicznej, jak również instytucje publiczne mogą świadczyć swoje usługi drogą elektroniczną. Platforma udostępnia im niezbędną infrastrukturę technologiczną służącą do realizacji tego celu. Jest to system informatyczny, dzięki któremu obywatele mogą załatwiać sprawy urzędowe za pośrednictwem Internetu, a przedstawiciele podmiotów publicznych mają możliwość bezpłatnie udostępniać swoje usługi w postaci elektronicznej. Ideą przyświecającą budowie ePUAP było stworzenie jednego, dostępnego oraz bezpiecznego miejsca świadczenia elektronicznych usług publicznych¹².

Korzystanie z portalu oraz świadczenie usług za jego pomocą jest całkowicie bezpłatne. Wszelkie koszty związane z utrzymaniem systemu ponosi ministerstwo. Oznacza to, że portal [www.epuap.gov.pl], gwarantuje darmowy dostęp do usług administracyjnych dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego i podległych im jednostek takich jak szkoły, przedszkola czy MOPS oraz dla wszystkich obywateli Polski mieszkających zarówno w kraju jak i za granicą¹³.

2.2 Profil zaufany na platformie ePUAP

Ustawy szczegółowo regulują w jaki sposób obywatel może korzystać z usług e-administracji. Najważniejsza w tym przypadku jest jednoznaczna identyfikacja osoby składającej wniosek. By mogła ona korzystać z tej formy kontaktu z klientem, potrzebny jest:

- 1) **kwalifikowany podpis elektroniczny** – jest to narzędzie identyfikujące uczestników wymiany dokumentów elektronicznych oraz służące przyjęciu odpowiedzialności za ich treść. Zazwyczaj jest składany przy po-

¹⁰ J. Banasikowska, P. Banasikowski, *Poziom rozwoju e-government w Polsce*, UE Katowice 2011, s. 2.

¹¹ Określenie „ePUAP” jest stosowane wtedy, gdy jest mowa ogólnie o systemie (platformie) ePUAP. Przyjęto konwencję stosowania określenia „ePUAP1”, w odniesieniu do platformy funkcjonującej od 14 kwietnia 2008 r. do 12 sierpnia 2015 r. Określenie „ePUAP2” jest stosowane w odniesieniu do platformy uruchomionej 17 sierpnia 2015 r., która zastąpiła platformę ePUAP1 i jest jej zmodernizowaną wersją.

¹² M. Matuszewska-Maróń, K. Oskory, *Platforma ePUAP krok po kroku*, E-mentor nr 3(45)/2012, [http://www.e-mentor.edu.pl/arttykul/index/numer/45/id/942], (dostęp z dnia 28.03.2016).

¹³ R. Adamczyk, I. Adamska, I. Bednarski i inni, *ePuap w praktyce*, Presscom sp. z o.o., Wrocław 2011, s. 106.

mocy specjalnej karty procesorowej lub tokena USB oraz oprogramowania służącego do składania podpisu elektronicznego. Dane w postaci elektronicznej opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu są traktowane równoważnie pod względem skutków prawnych z dokumentami opatrzonymi podpisami własnoręcznymi. Może być używany do podpisywania faktur elektronicznych, korespondencji z urzędami, jak również do otworzenia działalności gospodarczej. Zestawy do składania bezpiecznego podpisu elektronicznego można zakupić w pięciu firmach (tzw. kwalifikowanych podmiotach świadczących usługi certyfikacyjne w zakresie podpisu elektronicznego). Przedsiębiorstwa te są wpisane do rejestru Ministra Gospodarki. Nadzór nad świadczeniem usług związanych z podpisem elektronicznym w rozumieniu ustawy o podpisie elektronicznym należy zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o działach administracji rządowej do kompetencji Ministra Gospodarki. Zakres i formy nadzoru zostały określone w ustawie o podpisie elektronicznym¹⁴.

- 2) **profil zaufany** – profil ten jest bezpłatną i bardzo prostą metodą uwierzytelnienia, która pozwala na identyfikację użytkownika na portalu ePUAP. Jest to wygodna alternatywa wobec podpisu kwalifikowanego, za który należy zapłacić. Założenie profilu jest bezpłatne. Aby z niego korzystać, wystarczy wejść na stronę www.epuap.gov.pl, zarejestrować się, a następnie złożyć wniosek o profil zaufany ePUAP i osobiście udać się do jednego z urzędów, aby tam potwierdzić zgodność swoich danych osobowych z danymi, które zostały wprowadzone do systemu. Jeśli weryfikacja danych przebiegnie prawidłowo, nastąpi uwierzytelnienie profilu zaufanego. W praktyce będzie oznaczać to, że konto założone na portalu ePUAP po uwierzytelnieniu stanie się profilem zaufanym. Na stronie internetowej ePUAP widnieje lista instytucji, w których można dokonać potwierdzenia swojego profilu, zwykle są to Urzędy Skarbowe lub Oddziały ZUS¹⁵.

Obywatel posiadający uwierzytelniony podpis może złożyć wniosek na platformie ePUAP za pomocą tzw. **elektronicznej skrzynki podawczej**. Jest to dostępny publicznie środek komunikacji elektronicznej służący do przekazywania informacji w formie elektronicznej do podmiotu publicznego przy wykorzystaniu powszechnie dostępnej sieci teleinformatycznej. Żeby skutecznie złożyć wniosek o załatwienie sprawy, której realizacja jest możliwa za pośrednictwem platformy ePUAP konieczne jest posiadanie wymienionych wyżej podpisu kwalifikowanego lub potwierdzonego profilu zaufanego.

¹⁴ Strona internetowa Ministerstwa Rozwoju, [<http://www.mr.gov.pl/strony/zadania/wsparcie-przedsiębiorczosci/e-przedsiębiorczosc/podpis-elektroniczny/>], (dostęp z dnia 28.03.2016).

¹⁵ M. Matuszewska-Maróń, K. Oskory, *Platforma ePUAP...*, op. cit.

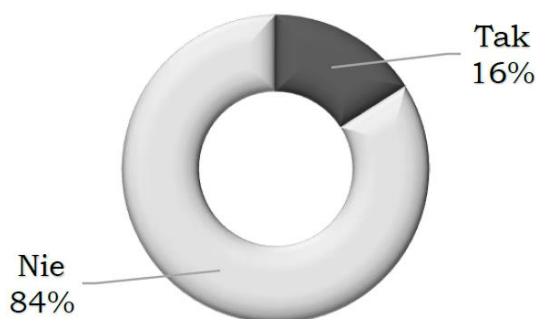
3. WYNIKI BADAŃ ANKIETOWYCH

Autorki na potrzeby niniejszego opracowania przeprowadziły badanie ankietowe na grupie 100 osób, mieszkańców Powiatu Jeleniogórskiego. Celem badania była próba oceny funkcjonowania wybranych aspektów e-administracji na podstawie opinii mieszkańców Powiatu w szczególności dotycząca form kontaktu z urzędami, e-usług oraz ustalenia odsetka badanych legitymujących się bezpiecznym podpisem elektronicznym.

Badanie zrealizowano metodą CAWI (web survey). Wywiady przeprowadzono w dniach 23.05.2016 – 29.05.2016, wśród mieszkańców Powiatu Jeleniogórskiego. W badaniu wzięło udział (62%) kobiet oraz (38%) mężczyzn. Największą grupę (51%) stanowią osoby w wieku od 31 do 40 lat. Osób w przedziale wieku 41 do 50 lat jest 21%, w wieku 24 – 30 jest 17% badanych, natomiast najmniejszy odsetek stanowiły osoby w wieku 51+ (11%). Ponad połowa ankietowanych (55%) posiada wykształcenie średnie, 41% wykształcenie wyższe, natomiast 4% zasadnicze zawodowe.

Platforma ePUAP w założeniu ustawodawcy jest systemem teleinformatycznym, w którym instytucje publiczne udostępniają usługi poprzez pojedynczy punkt dostępowy w sieci Internet. Powinna umożliwić m.in.¹⁶: bezpośredni dostęp do dokumentów, nieprzerwany kontakt z urzędem, pozyskanie pełnych i wartościowych informacji, automatyczne sprawdzanie poprawności składanych formularzy, automatyzację czynności powiadamiania, jednoczesne prowadzenie wielu spraw itp.

W praktyce jednak korzystanie z usług poprzez platformę ePUAP jest wciąż mało popularne. Według wyników badań własnych autorek jedynie 16% ankietowanych wykorzystuje możliwości platformy ePUAP do komunikacji z urzędem (rys. 2).



Rysunek 2. Wykorzystywanie platformy ePUAP do komunikacji z urzędem

Źródło: Opracowanie własne.

¹⁶ J. Janowski, *Administracja elektroniczna. Kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce*, Wyd. Municipium, Warszawa 2009, s. 60.

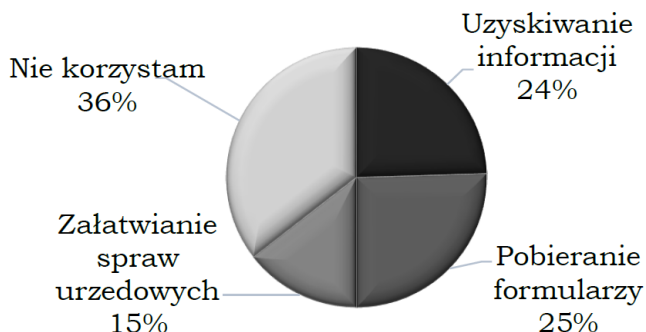
Powodem tak znikomego zainteresowania e-usługami urzędów może być¹⁷:

- niewielki odsetek dorosłych Polaków posiadający bezpieczny, zaufany profil, umożliwiający korzystanie z e-usług,
- brak zaufania do bezpieczeństwa (obawa o poufność) przesyłania informacji drogą elektroniczną,
- brak wiedzy technicznej,
- utrudnienia (przerwy techniczne w funkcjonowaniu systemu), wynikających m.in. z okresowej niesprawności platformy ePUAP,
- słaba promocja e-usług,
- konieczność osobistego wstawiennictwa przy załatwianiu niektórych spraw,
- bariery prawne dla wykorzystania e-usług, wynikające z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, zwłaszcza związane z koniecznością przedkładania określonych dokumentów w wersji papierowej.

Z badań przeprowadzonych przez autorki wynika, że platforma ePUAP jest obecnie dla mieszkańców Powiatu Jeleniogórskiego narzędziem służącym przede wszystkim do wyszukiwania informacji i pobierania formularzy (rys. 3). 20% badanych wskazało na korzystanie z możliwości wyszukania informacji oraz pobrania oficjalnych formularzy ze strony internetowej lub BIP. Nieznacznie mniejszy odsetek badanych (16%) uzyskuje jedynie informacje w zakresie świadczonych usług w urzędzie (informacje wyszukiwano na oficjalnych stronach urzędu lub na BIP). Najmniejsza grupa respondentów (15%) dokonuje wszystkich czynności niezbędnych do załatwiania danej sprawy urzędowej drogą elektroniczną – od uzyskania informacji, poprzez pobranie odpowiednich formularzy, ich odesłanie po wypełnieniu i złożeniu podpisu elektronicznego, aż do uiszczenia wymaganych opłat oraz otrzymania oficjalnego pozwolenia, zaświadczenia lub innego dokumentu.

Obecnie systemy udostępniające usługi elektroniczne w urzędach skupiają się przede wszystkim na udzielaniu informacji, a nie na rozwiązywaniu problemów obywateli. Sytuacja taka skłania mieszkańców mających trudności w swobodnym poruszaniu się po witrynach internetowych do osobistej wizyty w urzędzie (49% ankietowanych przyznało, że w ogóle nie kontaktuje się z urzędem poprzez Internet) – w wyniku bezpośredniej rozmowy z urzędnikiem, obywatel nie tylko uzyska potrzebne informacje, ale także wyjaśni problem w przystępny dla niego sposób.

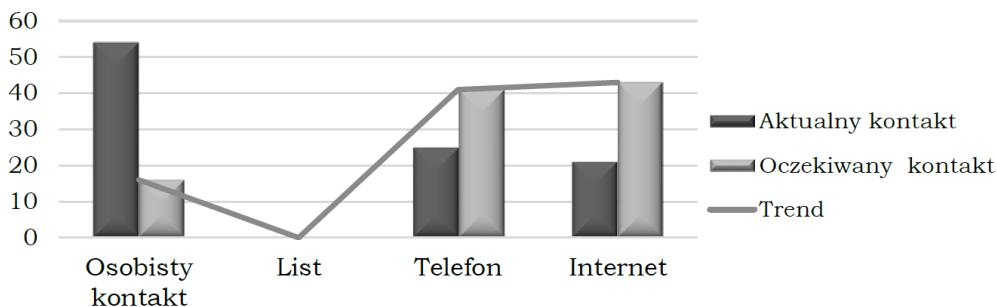
¹⁷ Najwyższa Izba Kontroli (NIK), *Świadczenie usług publicznych w formie elektronicznej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego*, Departament administracji publicznej, Nr ewid. 223/2015/P/15/003/KAP, Warszawa 2016, s. 9.



Rysunek 3. Wykorzystanie Internetu do komunikacji z urzędem

Źródło: Opracowanie własne.

Niemniej jednak, według analizy trendu dotyczącego preferencji kontaktu mieszkańców Powiatu Jeleniogórskiego z urzędem należy zauważyć, że w najbliższej perspektywie czasu osobisty kontakt z urzędem będzie wybierać mniejsza ilość mieszkańców, a zwiększy się kontakt poprzez telefon i Internet.



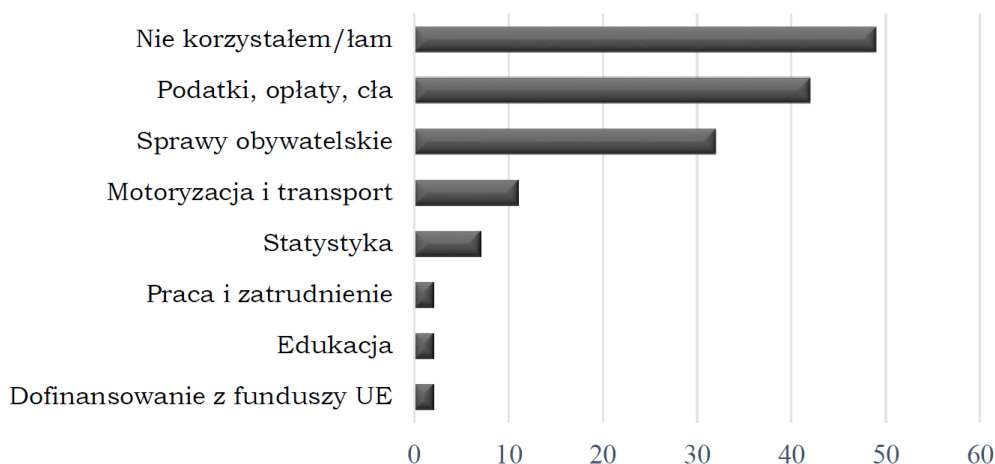
Rysunek 4. Porównanie obecnych form kontaktu z urzędem z preferencjami

Źródło: Opracowanie własne.

Koncepcja e-government zakłada umożliwienie obywatelom korzystania z szerokiej oferty usług publicznych za pośrednictwem Internetu tj.: rozliczenia podatkowe, zarejestrowanie firmy, czy zmiana dowodu osobistego bez konieczności wychodzenia z domu. Podstawową przesłanką tworzenia e-administracji jest zatem takie usprawnienie kontaktowania się z władzami wszystkich szczebli, aby przyspieszyć procedury załatwiania spraw urzędowych¹⁸.

¹⁸ D. Grodzka *E-administracja w Polsce* [w:] D. Grodzka (red.), *Spółeczeństwo informacyjne*, Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, 2009, nr 3(19) s. 57-59.

Według badania autorek najczęściej wykorzystywane e-usługi w Powiecie Jeleniogórskim należą do kategorii: podatki, opłaty, cła (rys. 5). Obywatele już od kilku lat mają możliwość dokonywania rocznych rozliczeń podatkowych drogą elektroniczną – jest to najszybszy i najprostszy sposób złożenia zeznania podatkowego. Podstawową zaletą tej usługi jest brak wymogu posiadania kwalifikowanego podpisu elektronicznego oraz bezpieczny system e-Deklaracje.



Rysunek 5. Charakterystyka najczęściej wykorzystywanych e-usług

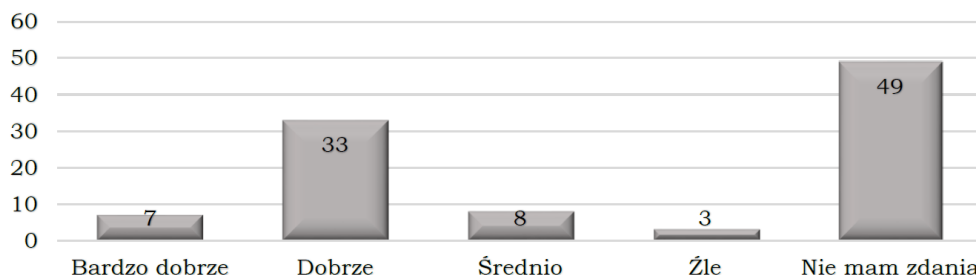
Źródło: Opracowanie własne.

Druga najczęściej wykorzystywana grupa usług e-urzędu dotyczy załatwiania spraw obywatelskich takich jak¹⁹:

- narodziny dziecka,
- dopisanie do spisu wyborców,
- pismo ogólne do podmiotu publicznego,
- skargi, wnioski, zapytania do urzędu,
- udostępnianie informacji publicznej na wniosek,
- wniosek Rodzina 500+,
- wniosek o wydanie dowodu osobistego.

¹⁹ Katalog spraw platformy e-PUAP, [<https://epuap.gov.pl/wps/redirect>], (dostęp z dnia 26.04.2016).

Sprawne funkcjonowanie e-administracji publicznej powinno skutkować jakością świadczonych usług względem klienta, dla którego w relacji z urzędem najważniejsza jest szybka, sprawna i kompletna obsługa²⁰.



Rysunek 6. Ocena komunikacji z e-Urzędem

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Mieszkańcy Powiatu Jeleniogórskiego, którzy komunikowali się z urzędem przez Internet w ciągu ostatnich 12 miesięcy, w większości dobrze ocenili proces zaspokojenia ich potrzeb (załatwienie sprawy urzędowej, pobieranie formularzy, wyszukiwanie informacji). Aby podnieść jakość świadczonych e-usług oraz zachęcić blisko połowę (49%) mieszkańców Powiatu do korzystania z elektronicznej komunikacji z urzędem potrzebne jest wprowadzenie szeregu usprawnień tj.:

- terminowa obsługa spraw kierowanych do urzędu za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej,
- wzmocnienie nadzoru nad procesem niezakłóconego dostępu do e-usług,
- podejmowanie działań zapewniających bezpieczeństwo przesyłanych informacji,
- opracowanie bardziej intuicyjnych rozwiązań w zakresie wypełniania formularzy.

W pytaniu otwartym (wyniki badania zostały przeanalizowane metodą jakościową) respondenci mieli możliwość wskazania z jakich e-usług dotychczas niedostępnych chcieliby korzystać w przyszłości. Na pytanie to, aż 36% mieszkańców Powiatu odpowiedziało 'nie wiem'. Wśród najczęściej powtarzających się odpowiedzi ankietowani wskazali na: e-głosowanie, możliwość otrzymania odpisów aktów, wyrobienia paszportu, dowodu rejestracyjnego, otrzymania pozwolenia na budowę oraz załatwiania wszystkich możliwych spraw urzędowych przez Internet.

²⁰ A. Dąbrowska, W. Trawnicky, *Usługi e-administracji w ocenie przedsiębiorców*, Czasopismo: Konsumpcja i Rozwój 2012/2(3), Warszawa 2012, s. 127.

ZAKOŃCZENIE

Stworzenie możliwości kontaktu z urzędami za pomocą Internetu umożliwiło obywatelom znaczną oszczędność czasu i pieniędzy. Za pomocą profilu zaufanego, który jest bezpłatny można załatwiać coraz więcej spraw bez wychodzenia z domu.

Badania przeprowadzone przez autorki dotyczące próby oceny funkcjonowania e-administracji w Powiecie Jeleniogórskim pokazują jednak, że elektroniczna forma kontaktu z urzędami wciąż nie jest tak popularna jak być powinna. Być może powodem tego jest zbyt mała świadomość społeczna w tym zakresie, brak zaufania obywateli do tej formy korespondencji z urzędem lub obawa o utratę danych osobowych. Urzędy, w tym Starostwo Powiatowe w Jeleniej Górze powinny przywiązywać większą wagę do promocji e-usług, poprzez organizowanie szkoleń dla obywateli, umieszczanie informacji na portalach społecznościowych, wysyłanie ulotek i informacji. Niezbędnym wydaje się również podjęcie przez Ministra Cyfryzacji działań w celu promocji profilu zaufanego ePUAP na szczeblu krajowym oraz na rzecz zwiększenia liczby punktów jego potwierdzania. Istotnym jest także podniesienie kwestii możliwości rozszerzenia zakresu e-usług o oczekiwane, przy wsparciu ze strony państwa w zakresie dostosowania przepisów prawnych do realizacji większej ilości usług przez Internet.

LITERATURA:

- [1] Adamczyk R., Adamska I., Bednarski I., i inni, *ePuap w praktyce*, Presscom sp. z o.o., Wrocław 2011.
- [2] Banasikowska J., Banasikowski P., *Poziom rozwoju e-government w Polsce*, UE Katowice 2011.
- [3] Dąbrowska A., Trawnicky W., *Usługi e-administracji w ocenie przedsiębiorców*, Czasopismo: Konsumpcja i Rozwój 2012/2(3), Warszawa 2012.
- [4] Główny Urząd Statystyczny (GUS) *Ludność. Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym*.
- [5] Grodzka D., *E-administracja w Polsce* [w:] Społeczeństwo informacyjne, D. Grodzka (red.), „Studia BAS” 2009, nr 3(19).
- [6] Janowski J., *Administracja elektroniczna. Kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce*, Wyd. MUNICIPIUM, Warszawa 2009.
- [7] Kowalczyk L., *Rozwój społeczeństwa informacyjnego, a powszechna edukacja informatyczna w Polsce*, WWSZIP Wałbrzych 2010.
- [8] Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020*, grudzień 2014.

- [9] Najwyższa Izba Kontroli (NIK), *Świadczenie usług publicznych w formie elektronicznej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego*, Departament administracji publicznej, KAP.430.004.2015, Nr ewid. 223/2015/P/15/003/KAP, Warszawa 2016.
- [10] Tomaszewska E., *Rozwój i kształtowanie się polskiej e-administracji*, [w:] S. Fundowicz, P. Świtała (red.), *ABC Administracji*, Monografia naukowa, Tom V, Radom 2014.
- [11] Starostwo powiatowe w Jeleniej Górze, Załącznik nr 1 do Uchwały Zarządu Powiatu Jeleniogórskiego nr 64 /183/16 z dnia 25 luty 2016, *Projekt Programu Rozwoju Powiatu Jeleniogórskiego na lata 2016-2020*, Jelenia Góra 2016.
- [12] Szymanek V., *Spółeczeństwo informacyjne w liczbach*. Departament społeczeństwa informacyjnego, Wyd. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2015.

Internet:

- [13] Definicja e-government na podstawie informacji ze strony internetowej Komisji Europejskiej [http://ec.europa.eu/index_pl.htm], (dostęp z dnia 25.05.2016).
- [14] Katalog spraw platformy e-PUAP, [<https://epuap.gov.pl/wps/redirect>], (dostęp z dnia 26.04.2016).
- [15] Matuszewska-Maróń M., Oskory K., *Platforma ePUAP krok po kroku*, E-mentor nr 3(45)/2012, [<http://www.e-mentor.edu.pl/artukul/index/numer/45/id/942>], (dostęp z dnia 28.03.2016).
- [16] Powiat Jeleniogórski – dane demograficzne, [http://www.polskawliczbach.pl/powiat_jeleniogorski], (dostęp z dnia 24.05.2016).
- [17] Strona internetowa Ministerstwa Rozwoju, [<http://www.mr.gov.pl/strony/za-dania/wsparcie-przedsiębiorczosci/e-przedsiębiorczosc/podpis-elektroniczny>], (dostęp z dnia 28.03.2016)

STRESZCZENIE

Wybrane aspekty funkcjonowania e-administracji w Powiecie Jeleniogórskim – próba oceny

E-administracja jest jednym z niezbędnych elementów budowy sprawnego państwa. Głównym celem e-administracji jest uproszczenie sposobu załatwiania spraw urzędowych oraz umożliwienie uzyskiwania wartościowych informacji na ich temat. Rozwój nowych technologii i rozwiązań in-

formatycznych ułatwia funkcjonowanie instytucji administracji publicznej oraz przyczynia się do rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

W artykule omówiono terminy: e-administracja, profil zaufany, podpis elektroniczny oraz przybliżono zasadę działania platformy ePUAP. Celem artykułu było przedstawienie próby oceny wybranych aspektów dotyczących funkcjonowania e-administracji w Powiecie Jeleniogórskim. Zwrócono uwagę na praktyczne wykorzystywanie narzędzi do komunikacji z urzędem oraz na problem dostępności do e-usług. Ponadto artykuł prezentuje charakterystykę sektorów e-usług, z których mieszkańcy Powiatu Jeleniogórskiego korzystają najczęściej, a także e-usług, z których chcieliby korzystać w przyszłości.

SUMMARY

Selected aspects of e-government of Jelenia Góra County – an attempt of evaluation

E-government is one of the necessary elements of building an efficient state. The main objective of e-government is a simplification of the administrative formalities and to enable obtaining valuable information about them. The development of new technologies and IT solutions facilitates the functioning of public administration institutions and contributes to the development of the information society.

This article deals with the term of E-administration, Trusted Profile and Electronic Signature functionalities of the Electronic Platform of Public Administration Services (ePUAP).

The aim of the article was to present the attempt to assess certain aspects of the functioning of e-government in the Jelenia Gora County. Attention was paid to the practical use of tools to communicate with the administration and on the issue of access to e-services. Furthermore, the article presents the characteristics of the sectors of e-services, which inhabitants of the County of Jelenia Gora most frequently used, as well as e-services, which would like to use in the future.



Agnieszka Taurogińska, Danuta Trojan
Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych
we Wrocławiu

Kształtowanie kompetencji menedżersko-przywódczych w Wyższej Szkole Oficerskiej Wojsk Lądowych imienia generała Tadeusza Kościuszki na kierunku *Zarządzanie* a apetyt na ryzyko jego absolwentów

*„wszyscy zaczęli od zera,
musieli stawić czoła wielu przeciwnościom”
Bacon T.R.*

WSTĘP

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie złożoności projektowania kierunków kształcenia przyszłych urzędników administracji rządowej i samorządowej, w zakresie doskonalenia kompetencji społecznych na kierunku *Zarządzanie* w Wyższej Szkole Oficerskiej Wojsk Lądowych imienia generała Tadeusza Kościuszki we Wrocławiu, zwanej dalej WSOWL.

Kluczowa rola szkolnictwa wyższego dla rozwoju nowoczesnej, innowacyjnej i konkurencyjnej gospodarki należy już od dawna do kanonu myśli o polityce publicznej². Kształtowanie kompetencji przyszłych kadr pracowników odbywa się zarówno w cyklach kształcenia zorientowanych zawodowo, w ściślejszym związku z przedsiębiorstwami, jak i w cyklach akademickich, realizowanych w oparciu o zasadę silnej integracji kształcenia z otoczeniem społeczno-ekonomicznym. Z analizy karier absolwentów cywilnych WSOWL wynika, że znaczna ich część znajduje zatrudnienie w strukturach administracji publicznej. Stają się oni urzędnikami administracji rządowej, samorządowej, zajmują stanowiska związane z obronno-

¹ T. R. Bacon, *Sztuka skutecznego przywództwa. Bill Gates, Warren Buffet, Mark Zuckerberg Jak oni to robią*, GWP, Sopot 2014.

² J. Górniak (red.), *Program rozwoju Szkolnictwa Wyższego do 2020*, Wyd. SGGW, Warszawa 2015 [online] dostępny na: [http://www.frp.org.pl/publikacje/cz_III_PROGRAM_001244_Diagnoza.pdf] (dostęp: 1.05.2016).

ścią i bezpieczeństwem państwa, z bezpieczeństwem publicznym i zarządzaniem kryzysowym, w tym także z zarządzaniem ryzykiem. Misja i wizja Uczelni istotnie wpływa na tworzenie koncepcji kształcenia na kierunku *Zarządzanie*. Obecnie są one orientowane, obok treści stricte menedżerskich, na przywództwo, w którym apetyt na ryzyko jest kompetencją pożądaną i przydatną na stanowiskach dedykowanych jego absolwentom. System kształcenia w WSOWL jest przykładem systemu, w którym kształceni są w trybie stacjonarnym zarówno kandydaci na żołnierzy zawodowych, oficerów Wojska Polskiego jak i studenci cywilni oraz, w trybie niestacjonarnym, „studenci-praktycy” pracujący równolegle w jednostkach administracji publicznej. Dotychczasowa aktywność organizacyjna jednostek samorządu terytorialnego ukierunkowana była, w głównej mierze, na utrzymanie administracji. Od dłuższego czasu wiadomo jednak, że sukces każdej organizacji tkwi w jej relacjach z otoczeniem (tam są dostępne źródła jej zasobów) oraz w innowacyjności organizacyjnej. Stąd oprócz zmiany narzędzi i instrumentów zarządzania, ogromne znaczenie ma także zmiana sposobu myślenia urzędników i władz samorządowych³.

Ostatnia dekada przyniosła nie tylko istotne zmiany w sposobie zarządzania instytucjami publicznymi, lecz również w zarządzaniu bezpieczeństwem w Polsce. Znowelizowana ustawa o finansach publicznych wprowadziła kontrolę zarządczą, m. in. w jednostkach samorządu terytorialnego, które już parę lat wcześniej wdrożyły zapisy ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r o zarządzaniu kryzysowym⁴. Sytuacja ta stała się inspiracją do zmian, ale również i zaskoczeniem. Niespodziewanie *kontrola zarządcza* przybrała postać współczesnego obowiązkowego i podstawowego narzędzia zarządzania, implikowanego do każdego obszaru aktywności organizacji. Kierownik jednostki administracji publicznej, w tym i samorządowej, stał się jednoosobowo odpowiedzialny za cały system sterowania zarządzaniem, w tym za określanie apetytu na ryzyko w podległej mu jednostce, w świetle odpowiedzialności naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Uwzględniając powyższe, można zauważyć zależność stosowania wszystkich źródeł władzy osobistej będących podstawą przywództwa, w relacji do właściwej realizacji zadań ustawowych – chcemy, by ekspert jednostki administracji samorządowej stał się liderem – przywódcą.

1. KOMPETENCJE MENEDŻERSKO-PRZYWÓDCZE W SYLWETCE OSOBOWO-ZAWODOWEJ ABSOLWENTA I SYSTEMIE KSZTAŁCENIA NA WYDZIALE ZARZĄDZANIA WSOWL

Założenie, że jedyne, co potrzebne jest liderom to władza, jaką sprawują dzięki zajmowanemu stanowisku; że wystarczy im formalny autorytet przypisany kierowniczej roli⁵, przestało być aktualne w obliczu definicji

³ J. Kacała, A. Michałuk, *Diagnoza Organizacyjna i Kierunki Zmian w Urzędach Gmin*, Zeszyty Naukowe WSOWL, 2011 Nr 4 (162), s. 477.

⁴ Dz. U. 2007 Nr 89 poz. 590 z późn. zm.

⁵ T. R. Bacon, *Sztuka skutecznego przywództwa*, GWP, Sopot 2013 s. 15.

przywództwa, której podstawą są źródła władzy wynikające z atutów osobistych: wiedza, ekspresyjność, siła przyciągania, morale i wspólna historia⁶. W odróżnieniu od klasycznych systemowych źródeł władzy w strukturze organizacyjnej, do których zalicza się: nagrodę, przymus, legitymizację, identyfikację, kompetencję i informację⁷, prawdziwe przywództwo nie polega na sprawowaniu kontroli, przymuszaniu czy dominacji, a na osobowości lidera. Autentyczny lider niczego nie wymusza, inicjuje zmiany, ponieważ ma wizję lepszej przyszłości, a ludzie podążają za nim, gdyż ta wizja ich inspiruje⁸. Modelowo powinnością menadżera-przywódcy jest etyczne wywieranie wpływu, które stanowi podstawę do realizowania zasad zintegrowanego systemu zarządzania ryzykiem i określania apetytu na ryzyko. Kierownik jednostki – przywódca, to człowiek posiadający „kręgosłup moralny”, prowadzący organizację i wytyczający kierunki jej rozwoju, dążący do doskonałości. Świadomy strateg, stosujący zasady ekonomiki, którego wysokie morale oraz umiejętność etycznego wywierania wpływu wzmacniają pozostałe osobiste źródła władzy, w taki sposób, by jego siła przewodzenia – sztuka skutecznego przywództwa, jak pisał T. R. Bacon – dawała pewność, że odwaga, nadzieja, uczciwość i zaufanie, będą możliwe nawet w świecie pełnym rozczarowań i wątpliwości⁹ oraz sformalizowanym świecie administracji publicznej. Kluczem prowadzącym jednostkę samorządu terytorialnego do sukcesu będzie zatem świadomy swego potencjału ekspert – przywódca oraz zespół ludzi potrafiących ze sobą współpracować, któremu on będzie liderem. Wskaźnikiem wygranej będzie nie tylko wygrana całego zespołu, ale również umiejętności miękkie lidera¹⁰. Kluczowym momentem w toku stawania się liderem, jest zmiana sposobu budowania autorytetu poprzez umiejętność tworzenia przestrzeni władzy osobistej, zarządzania czasem, przeniesienia koncentracji wiedzy na postawę oraz poprzez systematyczne stosowanie odpowiednich narzędzi i instrumentów menedżersko – przywódczych. W jednostkach samorządu terytorialnego jednym z zaadaptowanych narzędzi kształtującym postawy liderów jest Model Doskonałości EFQM, który zapewnia całościowe spojrzenie na organizację. Model ten może być stosowany w połączeniu z dowolną ilością narzędzi, w zależności od potrzeb i funkcji organizacji, jako rama spinająca wszelkie działania prowadzące do trwałej doskonałości. W modelu EFQM o roli przywódcy pisze się, że „...kształtują przyszłość i realizują zamierzenia, pełniąc rolę wzorów do naśladowania w zakresie wartości i etyki oraz budzą zaufanie w każdych okolicznościach [...] są elastyczni i sprawiają, że organizacja przewiduje i reaguje na zmiany w odpowiednim czasie, co zapewnia jej ciągły sukces¹¹. Wybornym narzędziem wprowadzonym w celu optymalizowania działań zarządczych, w tym zwłaszcza do podejmowania trafnych decyzji mających

⁶ Tamże, s. 16.

⁷ J.R.P. French Jr, B. Raven, *The Bases of Social Power*, [w:] Cartwright D. (Ed.), *Studies in Social Power*. Ann Arbor, Mich.: Institute for Social Research, 1959. Reprinted by permission of the authors and the Institute for Social Research.

⁸ T. R. Bacon, *Sposób na opornych. Skuteczne wywieranie wpływu*. GWP, Sopot 2013, s. 14.

⁹ T. R. Bacon, *Sztuka...* op. cit.

¹⁰ M. Sierackiewicz, *Technical leadership*. Helion S.A., Gliwice 2016, s. 35.

¹¹ [<http://fundacja.ue.wroc.pl/index.php/efqm>] (dostęp: 09-04-2016).

charakter strategiczny, taktyczny, operacyjny, planistyczny i kontrolny jest zintegrowany system zarządzania ryzykiem, którego konieczność wdrożenia wynika z wymogów formalno-prawnych, a właściwe i poprawne stosowanie będzie efektem umiejętnego stosowania kompetencji przywódczych w praktyce. Z punktu widzenia kierownika jednostki organizacyjnej poznanie istoty przywództwa i zachowań w sytuacjach, kiedy zostanie mu powierzona grupa osób, w celu wykonania określonego zadania¹², stanowi pewnik realizacji zadań ustawowych, wynikający z nowoczesnych narzędzi zarządzania jednostkami administracji publicznej.

Należy wziąć pod uwagę, że o przywództwie i zachowaniu wiadomo już bardzo dużo, brakuje jednak zadowalającego wykorzystania tej wiedzy w praktyce. Ken Blanchard w publikacji „Wiesz, możesz, działaj!”¹³ dowodzi, że istnieje bardzo duża luka między wiedzą a działaniem, którą nazywa *brakującym ogniwnem*, definiując to ostatecznie, jako ciągłe powtarzanie w procesie uczenia się, które to z kolei ma na celu trwałą zmianę zachowania i postaw, tak by proces uczenia się dawał oczekiwane efekty wykorzystania wiedzy w praktyce – od wiedzy do działania¹⁴. Dobrze rozumiane przywództwo skłania ludzi do podejmowania działania, które z pozoru wykracza poza ich możliwości oraz zakres obowiązków¹⁵. Wiadomym jest, że, de facto, niektóre jednostki nigdy nie sprawdzą się w roli przywódców – ekspertów z powodu braku odpowiednich cech charakteru, podczas gdy inne nie będą miały z tym większych problemów. Fundamentalne różnice pomiędzy przywódcą a menedżerem najczęściej związane są z różnymi podejściami do realizacji celów organizacji. Przywódca jest wizjonerem dążącym do zmiany, jest autentyczny, wprawny w komunikacji, aktywizuje i rozpoznaje potrzeby członków swego zespołu, uczestniczy w realizacji zadań dzieli z nimi ryzyko. Otwarty na niekonwencjonalne metody realizacji zadań. Pyta „po co?”, „w jakim celu?”, „z jakiego powodu?”, „z jakiej przyczyny?”. Z kolei menedżer to, przede wszystkim, logiczny w działaniu, stabilny realizator bieżących celów organizacji, nie wybiegający w daleką przyszłość. Deleguje zadania, rozporządza, tworzy wewnętrzne akty normatywne, które warunkują osiąganie celów organizacji i ułatwiają kontrolę, jeśli pyta, to tylko „jak?”. Rola szkolnictwa wyższego w zakresie uzyskania efektów kształcenia w budowaniu kompetencji przywódczych, dotyczy postaw, przekładających się na długofalową pomyślną karierę zawodową w ogóle. Wg autorkę dotyczy to także stanowisk w jednostkach samorządu terytorialnego. Przywództwo, podobnie jak wojna, rządzi się pewnymi prawami, których należy się po prostu nauczyć¹⁶. Przyjęty model kształcenia, uwarunkowany koncepcją kształcenia wielostronnego w zakresie doskonalenia

¹² A. Michaluk i zespół, *Doskonalenie modelu kształcenia kandydatów na oficerów w zakresie umiejętności dowódczych oraz postaw i zachowań przywódczych, Etap I Uwarunkowania procesu kształcenia kandydatów na oficerów Sił Zbrojnych RP w zakresie kompetencji przywódczych*, 48/WZA/029/DzS, WSOWL we Wrocławiu, Wrocław 2015

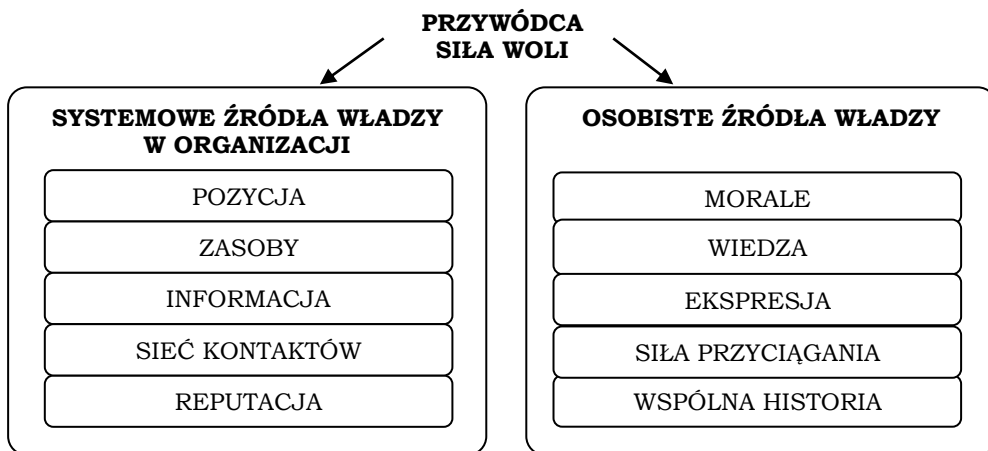
¹³ K.P.J.D. Blanchard, *Wiesz, możesz, działaj!*, MT Biznes Ltd. Polska 2011

¹⁴ tamże.

¹⁵ J. Adair, *Rozwijanie umiejętności przywódczych*, ABC Wolters Kluwer business, Kraków 2007, s. 15.

¹⁶ E. Gobillot, *Przywództwo przez integrację – budowanie sprawnych organizacji dla ludzi, osiągania efektywności i zysku*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Kraków 2008, s. 107-108.

kompetencji przywódczych, zapewnia uzyskanie kompetencji zawodowych, niezbędnych do pracy na pierwszym i kolejnych stanowiskach służbowych.



Rysunek 1. Budowanie przestrzeni władzy

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bacon T. R., *Sztuka skutecznego przywództwa* oraz Bill Gates, Warren Buffet, Mark Zuckerberg Jak oni to robią, GWP, Sopot 2014.

Ważnym argumentem przemawiającym za tworzeniem programów kształcenia w kategorii kształcenia kompetencji przywódczych, w których oprócz wiedzy i etyki kryje się również charyzma, jest obrona interesów własnego społeczeństwa, które zaopatruje, ubezpiecza i nim się opiekuje¹⁷. Prowadzone w ostatnich latach szeroko zakrojone badania dowiodły, że, np., charyzma jest wynikiem pewnego zachowania niewerbalnego, a nie wrodzonych magicznych cech osobowości i wbrew panującemu powszechnie przekonaniu, ludzie nie przychodzą na świat z tym wewnętrznym magnetyzmem¹⁸. W WSOWL treści kształcenia dotyczące przywództwa są na etapie prób integracji programowej obszarów „cywilnego” i „wojskowego”¹⁹. Planowanie rozwoju przyszłych kadr w zakresie kompetencji przywódczych wymagało dostosowania standardów kształcenia do krajowych ram kwalifikacji²⁰ obowiązujących dla polskiego szkolnictwa wyższego od 2011 r. oraz dostosowania ich do wzorcowych efektów kształcenia²¹. Niezależnie od tych

¹⁷ W. Chojnacki, *Profesjonalizacja wojska w teorii i badaniach socjologicznych*, AON, Warszawa 2008 r., s. 40.

¹⁸ Tamże.

¹⁹ J. Kacala, A. Michaluk, *Kształtowanie zachowań i postaw przywódczych dowódców i menedżerów*, Nauki o zarządzaniu – Management Sciences, 2014, nr 4, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2014, s. 59.

²⁰ Projekt Ministerstwa i Nauki Szkolnictwa Wyższego, *Krajowe Ramy Kwalifikacji w Szkolnictwie Wyższym jako Narzędzie Poprawy Jakości Kształcenia*, Wyd. MNiSzW, Warszawa 2010, s. 8.

²¹ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 4 listopada 2011 r. w sprawie wzorcowych efektów kształcenia (Dz. U. 2011.253.1521).

wymagań, wyznacznikiem informacyjnym procesu projektowania programu kształcenia kompetencji przywódczych na Wydziale Zarządzania w WSOWL, było przygotowanie praktycznych efektów kształcenia dla nowo tworzonych kierunków studiów, w tym dla specjalności „Zarządzanie w służbach mundurowych”, przy pomocy powołanej w 2015 r. Rady Programowej Wydziału Zarządzania WSOWL²². Kwestię kształcenia kadr dowódczych oraz przygotowania absolwentów cywilnych do działań w warunkach kryzysowych, a także w przestrzeni biznesowej, podniesiono podczas narady problemowej Rady w lutym 2016 roku²³. Wymiana poglądów na temat procesu kształcenia oraz ocena adaptacji absolwentów Wydziału w przyszłej pracy zawodowej, stworzyła warunki do głębszego powiązania środowiska naukowego i dydaktycznego z pracodawcami, władzami regionu, instytucjami branżowymi oraz z innymi podmiotami zatrudniającymi absolwentów Uczelni. Przedstawiciele Rady Programowej, za punkt wyjścia do ustalenia kluczowych umiejętności zapewniających sukces w przyszłej pracy, uznali umiejętności, które w nauce określa się, jako przywódcze. Stąd Uczelnia przygotowując praktyczne efekty kształcenia dla kierunku *Zarządzanie w służbach mundurowych* skupiła się na uzyskaniu odpowiedzi m.in. na następujące pytania: W jakim stopniu można wykształcić osobę do odgrywania roli przywódcy i osobę z dolną do skutecznego, etycznego wpływania na innych?, Jak rozwijać przywódcze, osobiste źródła władzy i jak uczyć osiągania charyzmatycznego stanu umysłu i zachowań?, Jak diagnozować poziom cech przywódczych kandydatów na oficerów i studentów cywilnych i jakie adaptować w procesie kształcenia wzorce przywództwa dostępne w innych państwach, jednostkach administracji publicznej i świata biznesu?, Jaka powinna być postawa zawodowa dowódców, a jaka pracownika jednostek administracji publicznej w tym jednostek samorządu terytorialnego?, Jak stworzyć skuteczny program kształcenia w zakresie kształtowania kompetencji przywódczych na Wydziale?

Założenia edukacyjne oparte na powyższych pytaniach posłużyły do ustalenia luki kompetencyjnej²⁴ (rys. 2) w zakresie umiejętności przywódczych i pozwoliły na wstępne przygotowanie programu modelującego kompetencje przywódcze, które w literaturze określane są przez tyle różnych definicji, ile osób je definiowało²⁵. W Uczelni przyjęto, że w kształtowaniu liderów istotna jest świadomość i zrozumienie związku między władzą a wpływem²⁶ oraz podejście sytuacyjne zorientowane zarówno na ludzi, jak

²² 21 października 2015 r. w WSOWL powołano Radę Programową, będącą społecznym kolegialnym organem doradczym Dziekana, której zadaniem jest wspieranie działań Wydziału w podwyższaniu jakości kształcenia i wypracowywaniu koncepcji kształcenia studentów na Wydziale oraz proponowanie nowych kierunków studiów i specjalności.

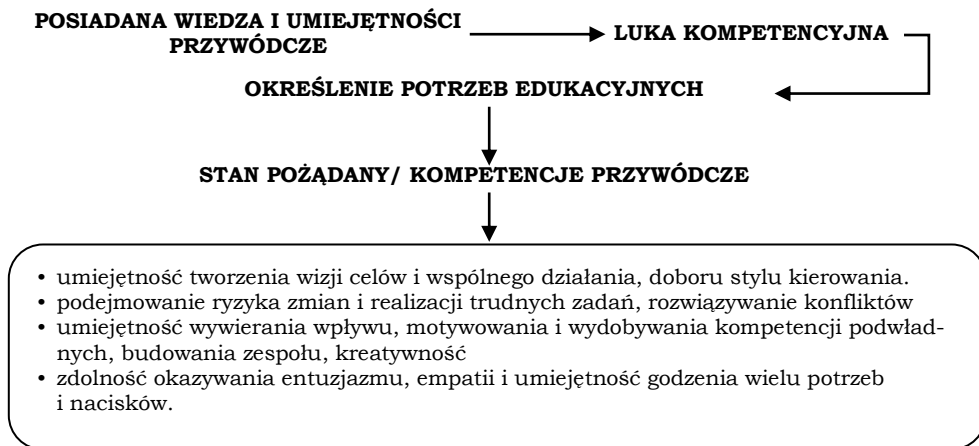
²³ Zob.: *Informacja z posiedzenia Rady Programowej* [online] dostępna na: [www.wsowl.wroc.pl], luty 2016.

²⁴ W. Chojnacki, *Profesjonalizacja wojska w teorii i badaniach socjologicznych*, AON, Warszawa 2008 r., s. 46.

²⁵ M. Jasiukiewicz, M. Oczachowski, J.M. Soroka, *Menedżer-przywódcą w organizacji gospodarczej*, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 82.

²⁶ Por. tamże, s. 83.

i na zadania wywodzące się z koncepcji F. Fiedlera²⁷. Natomiast w przypadku kompetencji przyjęto, że jest to „...zdolność do prawidłowego wypełniania obowiązków i podejmowania właściwych decyzji, wynikająca z naszej wiedzy i doświadczenia”²⁸.



Rysunek 2. Określenie potrzeb edukacyjnych

Źródło: opracowanie własne za: W. Chojnacki, *Profesjonalizacja wojska w teorii i badaniach socjologicznych*, AON, Warszawa 2008 r., s. 46.

Opracowanie programu kształcenia w Uczelni wojskowej, w której kształceni są zarówno studenci cywilni, jak i przyszli oficerowie wojska polskiego, wymagało uwzględnienia różnic między organizacją wojskową, a sferą organizacji cywilnej. Ułatwieniem, dla połączenia równoległego kształcenia przyszłej kadry oficerskiej z absolwentami cywilnymi, było zaadoptowanie w przeszłości doświadczeń Wydziału Informatyki i Zarządzania Politechniki Wrocławskiej²⁹. Przyjęta orientacja kształcenia oficerów nie była przypadkowa, choćby z uwagi na podobieństwa zarządzania i dowodzenia. Warto zauważyć przy tym, że profesjonalizm w działaniu, skutecznie ogranicza lęk generowany przez zagrożenia, braki w wiedzy i wyobraźni³⁰. Idea kreowania sylwetki przywódcy w WSOWL spowodowała konieczność dokonania zmian w programie kształcenia oraz utworzenia nieistniejących dotychczas procedur. Konieczność zmiany założeń organizacyjnych w systemie kształcenia, spowodowała wdrożenie **uczelnianego systemu jakości kształcenia**, który jest odpowiedzialny za realizację zadań edukacyjnych i społecznych w uczelni. Ogromnym wyzwaniem dla WSOWL jest opracowanie takiego programu, który obejmie elementy wspólne, w celu zintegrowania dwóch nurtów kształcenia, kierując się jednak zasadą zorientowania

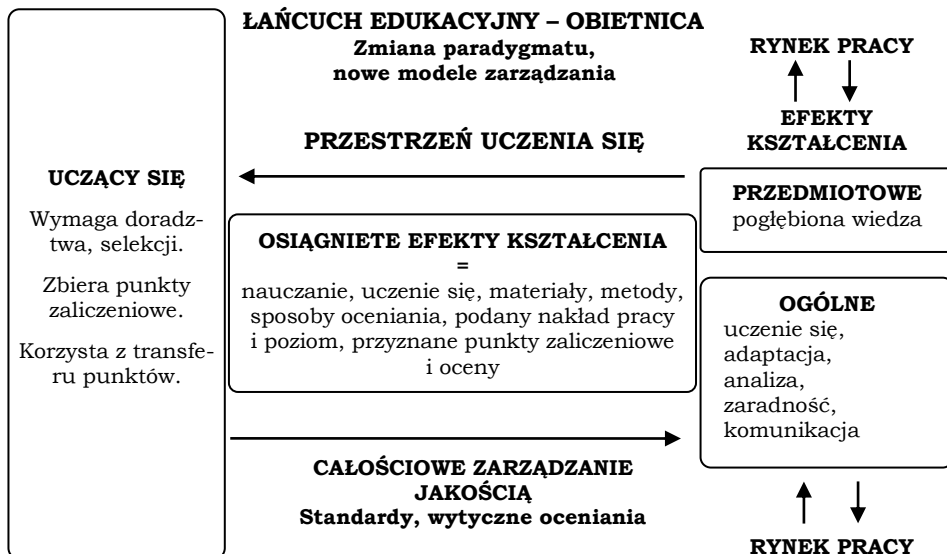
²⁷ Tamże, s. 95.

²⁸ Za: [www.sjp.pwn.pl], (dostęp: 05.05.2016).

²⁹ J. Kacala, A. Michałuk, *Kształtowanie ...*, op. cit., s. 55.

³⁰ Tamże, s. 129.

na osobę uczącą się. Prezentowany schemat nakładu pracy studenta (rys. 3) proponowany przez Fundację Rozwoju Systemu Edukacji³¹, odzwierciedla czas związany z procesem uczenia się i powiązanie z efektami kształcenia.



Rysunek 3. Nakład pracy studenta

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Praktycznego przewodnika tworzenia programów studiów zintegrowanych z okresem mobilności, Fundacja rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2009.

W WSOWL programy studiów licencjackich, magisterskich czy podyplomowych treściami nie odbiegają od programów innych szkół wyższych, jednak niepowtarzalny charakter uczelni wojskowej powoduje, że stanowi ona dużą konkurencję wśród tych prowadzących kierunki menedżerskie i jest bezkonkurencyjna w kształceniu przyszłych menedżerów w zakresie szeroko pojętego bezpieczeństwa, gdzie studenci przechodzą intensywny kurs treningu kompetencji kierowniczych, przywództwa w organizacji oraz kursy z zakresu zarządzania ryzykiem i prognozowania zagrożeń. Kształtowanie kompetencji przywódczych w WSOWL wymagało stworzenia modelu, będącego swoistego rodzaju pomostem doskonalącym dowódcę-lidera, zarządzającego przemocą, walką, ale również zarządzającego zagrożeniami organizacyjnymi, jednostkami i grupami pracowniczymi oraz (dla studentów cywilnych) przywódcę-menedżera – pracownika administracji publicznej,

³¹ Zespół ds. Procesu Bolońskiego, *Praktyczny przewodnik tworzenia programów studiów zintegrowanych z okresem mobilności*, Fundacja rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2009, s. 7.

posiadającego wiedzę ekspercką z zakresu zarządzania zagrożeniami i bezpieczeństwem państwowym oraz publicznym. W tworzeniu programu nauczania niezbędne było założenie nadrzędności bezpieczeństwa nad innymi dziedzinami, gdyż jest ono szczególną wartością, której osiąganie stanowi powinność elementarną, stojącą ponad różnorodnymi przejawami aktywności społecznej i ma charakter interdyscyplinarny i utylitarny, stąd nie może być rozpatrywane, jako wartość odrębna od innych³². Wzajemne uzupełnianie się wspomnianych obszarów edukacji kandydatów na oficerów i przyszłych pracowników administracji publicznej, jest gwarantem sukcesu w ich przyszłej pracy zawodowej. Mając na uwadze powyższe, w Uczelni, w trakcie pięcioletnich programów studiów, zaplanowano przedmioty, które wprost przekładają się na kształtowanie kompetencji przywódczych przyszłych oficerów i pracowników administracji publicznej, a tym samym na ich „apetyt na ryzyko”. W WSOWL założono, że do pozyskania wiedzy eksperckiej z zakresu przywództwa oraz kształtowania kompetencji przywódczych można zaliczyć przedmioty wymienione w tabelach 1 ÷ 3 – obecnie wymiar godzin zajęć na kierunku *Zarządzanie* w WSOWL wynosi 4293 godziny (na 3-letnich studiach I stopnia) oraz 2086 godzin (na 2-letnich studiach II stopnia)³³.

Tabela 1. Przedmioty zawierające treści z zakresu przywództwa w programie studiów I stopnia na kierunku *Zarządzanie* (dla kandydatów na oficerów)

Lp.	Nazwa przedmiotu	Liczba godz.
1.	Podstawy zarządzania. Komunikacja społeczna. Przywództwo w dowodzeniu	125
2.	Podstawy psychologii i zachowania organizacyjne	40
3.	Zarządzanie zasobami ludzkimi i zarządzanie w sytuacjach zagrożenia	40
4.	Fakultet: <i>Trening potencjału kierowniczego, Warsztaty menedżerskie</i>	20
	RAZEM	245

Źródło: Program kształcenia dla kandydatów na żołnierzy zawodowych studia I stopnia kierunek studiów: Zarządzanie, WSOWL, Wrocław 2012

³² W. Kitler, *Bezpieczeństwo Narodowe RP*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 23.

³³ Sprawozdanie z projektu badawczo-naukowego *Doskonalenie modelu kształcenia kandydatów na oficerów w zakresie umiejętności dowódczych oraz postaw i zachowań przywódczych*, pod kierownictwem płk dr Marka Kulczyckiego, Wrocław 2015.

Tabela 2. Przedmioty zawierające treści z zakresu przywództwa w programie studiów II stopnia na kierunku Zarządzanie (dla kandydatów na oficerów)

Lp.	Nazwa przedmiotu	Liczba godz.
1.	Koncepcje zarządzania i etyka w zarządzaniu	80
2.	Kapitał ludzki w organizacji i negocjacje i psychologia w zarządzaniu	90
3.	Fakultet: <i>Trening potencjału kierowniczego, Trening technik motywacyjnych</i>	30
	RAZEM	200

Źródło: Program kształcenia podchorążych WSOWL na kierunku Zarządzanie edycja 2012.

Tabela 3. Przedmioty kształtujące kompetencje przywódcze studentów cywilnych WSOWL w programie studiów I stopnia na kierunku Zarządzanie

Lp.	Nazwa przedmiotu	Liczba godz.
1.	Podstawy zarządzania i zachowania organizacyjne	42
2.	Podstawy psychologii. Podstawy pedagogiki	26
3.	Komunikacja w zarządzaniu i techniki pracy umysłowej	20
4.	Nauka o administracji i nauka o organizacji i innowacje w biznesie	104
5.	Zarządzanie ryzykiem i zarządzanie kryzysowe w sytuacji zagrożenia terroryzmem	56
6.	Prawne podstawy bezpieczeństwa i bezpieczeństwo militarne i system mobilizacyjny państwa. Trening kierowania sytuacją kryzysową	82
7.	Przywództwo w organizacji i zarządzanie zasobami ludzkimi	60
8.	Inteligentne systemy w sterowaniu procesami i bezpieczeństwem (KL)	25
9.	Metody i techniki organizatorskie i operacje i techniki operacyjne	60
10.	Ratownictwo i pomoc przed-medyczna. Bezpieczeństwo społeczne i bezpieczeństwo międzynarodowe. Public relations w zarządzaniu i zarządzanie jakością.	114
11.	Prognozowanie zagrożeń i ocena ryzyka i symulacje zdarzeń kryzysowych	70
12.	Trening potencjału kierowniczego i trening kierowniczy	60
13.	Elementy teorii decyzji i psychologiczne uwarunkowania decyzji	60
14.	Systemy zarządzania kryzysowego i zarządzanie informacją w sytuacji kryzysowej	90
	RAZEM	865 - 2261

Źródło: Program kształcenia dla studiów pierwszego stopnia WSOWL na kierunku Zarządzanie edycja 2015.

Przedmioty zestawione w tabelach stanowią ok. 38% ogółu treści kształcenia obowiązujących na obydwóch poziomach studiów.

2. ZINTEGROWANY SYSTEM ZARZĄDZANIA RYZYKIEM, JAKO PRZESŁANKA DO MODELU KSZTAŁCENIA MENEDŻERÓW DLA POTRZEB ADMINISTRACJI, W TYM DLA ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO A APETYT NA RYZYKO STUDENTÓW I ABSOLWENTÓW WYDZIAŁU ZARZĄDZANIA

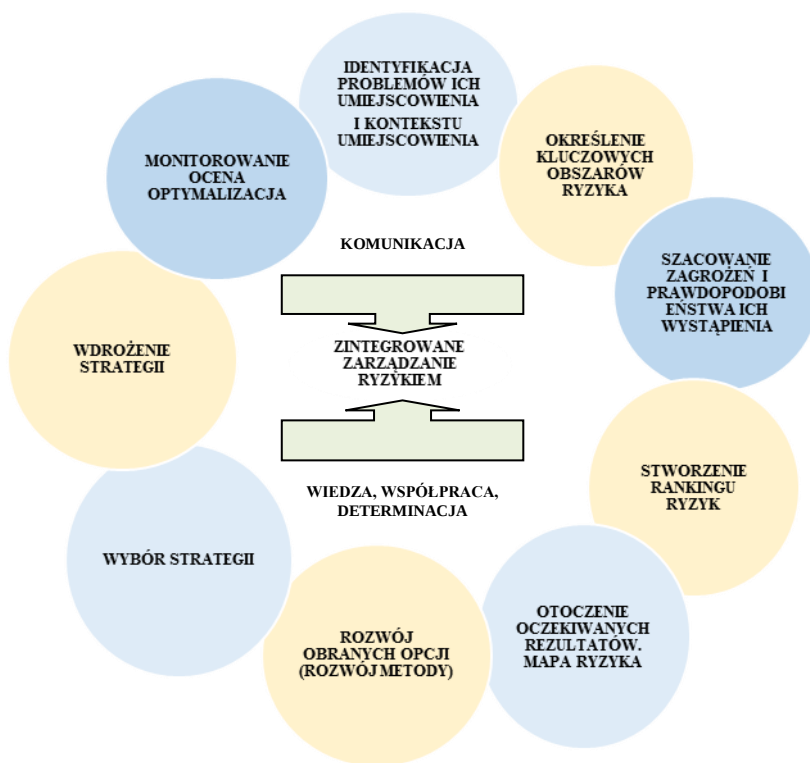
Podążając za współczesnymi wymogami bezpieczeństwa publicznego i społecznego, system kształcenia w WSOWL orientowany jest na kształtowanie kompetencji przywódczych, w celu zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonowania podmiotów administracji publicznej. Przy tym uwzględniony jest fakt, że konieczność zmian systemowych uaktywniła zapotrzebowanie na specjalistów w zakresie zapobiegania zagrożeniom, jak i reagowania w przypadku ich wystąpienia³⁴ oraz posiadających umiejętność szacowania ryzyka związanego z możliwością pojawienia się zagrożeń. Pominąwszy wieloznaczność i pochodzenie terminu „ryzyko” należy zwrócić uwagę, że pojęcie to jest przypisywane bądź podmiotowi (decydentowi), bądź sytuacji problemowej decyzyjnej³⁵. Ryzyko kojarzone jest z niepewnością, czasami określane jest jako zagrożenie, czasem jako strata, utrata czy ryzyko niepowodzenia. Niejednokrotnie, w teorii decyzji, ryzyko określa się, jako sytuacje niepewne i sytuacje ryzykowne. Niezależnie jednak od ilości definicji określających *ryzyko* czy *sytuacje niebezpieczne*, wyróżnia się trzy grupy zagrożeń mogących w szybkim tempie doprowadzić do powstania sytuacji kryzysowych mających wpływ na bezpieczeństwo funkcjonowania całego państwa lub poszczególnych jego regionów³⁶. Należą do nich: terroryzm, klęski żywiołowe oraz zagrożenia wywołane przez zjawiska społeczne i ekonomiczne. Wychodząc naprzeciw tym wyzwaniom Uczelnia przygotowuje przyszłych oficerów oraz ekspertów dla jednostek administracji publicznej, w tym samorządowej, do dokonywania racjonalnych wyborów dotyczących strategii zarządzania kryzysowego, na podstawie dokonanej analizy ryzyka. Ocena ryzyka jest powszechnie zalecana podczas wyboru strategii działania oraz podjęcia określonych przedsięwzięć planistyczno-kontrolnych zapewniających ciągłość funkcjonowania każdej jednostki organizacyjnej nie tylko w warunkach zagrożenia czy sytuacji kryzysowej. W istocie, administrowanie bezpieczeństwem w sytuacjach zarówno kryzysowych, jak i w warunkach „stabilnych”, można ograniczyć do zintegrowanego zarządzania ryzykiem, które odnosi się do identyfikacji czynników ryzyka (zagrożeń), analizy, oceny, hierarchizacji ryzyka, a w konsekwencji do podjęcia decyzji uwzględniającej także „apetyt na ryzyko” decydenta. Konieczność skutecznego za-

³⁴ E. Kłodziński, *Modelowanie systemów bezpieczeństwa*, [w:] P. Sienkiewicz (red. nauk.), *Inżynieria systemów bezpieczeństwa*, PWE, Warszawa 2015, s. 18.

³⁵ P. Sienkiewicz, H. Świeboda, *Ryzyko w inżynierii systemów bezpieczeństwa*, [w:] P. Sienkiewicz (red. nauk.), *Inżynieria systemów bezpieczeństwa*, PWE, Warszawa 2015, s. 45.

³⁶ Tamże, s. 49.

zarządzania ryzykiem przez specjalistów wojskowych, jak i administracji publicznej, w tym z zakresu zarządzania kryzysowego, stała się przesłanką do wykorzystania przedstawionego poniżej modelu zintegrowanego zarządzania ryzykiem w ich kształceniu. Słuchacze WSOWL uczą się zarządzania ryzykiem, które jest metodą koncentrującą się na identyfikacji i kontroli obszarów lub zdarzeń, które mogą prowadzić do niepożądanych zmian i jest integralnym narzędziem zarządzania³⁷. Zarządzanie ryzykiem jest nierozdzielnie związane z prowadzeniem wszelkiej działalności gospodarczej i stanowi wynik podejmowania decyzji dotyczących przyszłości³⁸. Jest nieodłącznym elementem działań i procesów decyzyjnych – zwłaszcza, gdy decyzje dotyczą spraw finansowych czy inwestycyjnych, a przede wszystkim bezpieczeństwa narodowego³⁹.



Rysunek 4. Zintegrowane zarządzanie ryzykiem

Źródło: Opracowanie własne na podstawie prezentacji Welenc P., *Audyt, nadzór wewnętrzny i kontrola zarządcza*, Politechnika Wrocławska. Wrocław, luty 2015 r.

³⁷ C. Pritchard, *PMBOK Guide*, MT&DC, Warszawa 2002, s. 17.

³⁸ P. Sienkiewicz, H. Świeboda, *Ryzyko...* op. cit. s. 51.

³⁹ Tamże.

Zgodnie z wytycznymi INTROSAY⁴⁰ „wielkość ryzyka, na które organizacja jest gotowa być ekspozycja zanim określi jakie środki zaradcze na ryzyko należy podjąć”, nazywana jest „apetytem na ryzyko”, który określa kierownik jednostki organizacyjnej.

O konieczności zarządzania apetytem na ryzyko świadczy upowszechnianie zasad Ładu Organizacyjnego (*Corporate Governance*), w którym zarządzanie ryzykiem jest jednym z najważniejszych elementów⁴¹. Trudności w jednoznacznym interpretowaniu definicji ryzyka stanowią ogromne wyzwanie dla kierowników jednostek organizacyjnych w zakresie wdrożenia koncepcji apetytu na ryzyko do funkcjonowania organizacji. Określenie wielkości ryzyka, jakie organizacja jest gotowa zaakceptować dążąc do zwiększenia swojej wartości w celu efektywnego zarządzania, wymaga stosowania definicji apetytu na ryzyko, tolerancji ryzyka i limitów ryzyka jednocześnie, i wymaga od osób za nie odpowiedzialnych innowacyjności w myśleniu i działaniu. Szczególnym przypadkiem jest sektor publiczny, gdyż biorąc pod uwagę imperatyw ochrony zasobów, zarządzający często oczekują gotowych, zunifikowanych rozwiązań organizacyjnych. Określanie apetytu na ryzyko w odniesieniu do wartości przedsiębiorstwa ma tą zaletę, że umożliwia określanie całkowitego, skumulowanego poziomu apetytu, uwzględniającego zarówno ryzyka kwantyfikowalne, jak i te o jakościowym charakterze ryzyk „miękkich” trudnych lub niemożliwych do kwantyfikacji. Choćby, w przypadku ryzyk związanych z umyślnymi działaniami pracowników na szkodę przedsiębiorstwa, stwierdzenia typu „zero tolerancji” czy „brak akceptacji” często zamieszczane w kodeksach etycznych, niosą jednoznaczne i klarowne przesłanie. Mogą być one jednak odbierane, jako nieprecyzyjne i mające czysto deklaracyjny charakter. Jednym z powodów, dla których organizacje publiczne w aktach wewnętrznych skrupulatnie precyzują „apetyt na ryzyko”, jest zrozumienie przez osoby odpowiedzialne wagi korzyści płynących z wykorzystania tej koncepcji. Absolwenci uczelni WSOWL kształceni pod kątem definiowania apetytu na ryzyko osiągają efekty kształcenia w tym zakresie. Wiedzą, że związek pomiędzy ustalaniem strategii organizacji, a określaniem apetytu na ryzyko i celów organizacji stanowi element polityki kierownictwa w zakresie zarządzania ryzykiem i potrafią zdefiniować korzyści płynące z wykorzystania tej koncepcji. Są zachęcani do określonych, poszukiwanych, zachowań w obliczu ryzyka i świadomego podejmowania większego ryzyka przy zrozumieniu, że bez skutecznego zarządzania apetytem na ryzyko nie ma skutecznego, całościowego zarządzania ryzykiem⁴².

⁴⁰ Wytyczne : International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI, 2004.

⁴¹ *Green Paper. The EU corporate governance framework* [online] dostępny na: [\[http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/modern/com2011-164_en.pdf\]](http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/modern/com2011-164_en.pdf) (dostęp: 05.04.11), s. 10.

⁴² J. Podlewski, *Apetyt na ryzyko*, [offline] [www.ryzykonomia.pl] 2012 r. s. 10-16.

LITERATURA:

- [1] Adair J., *Rozwijanie umiejętności przywódczych*, ABC Wolters Kluwer Business, Kraków 2007.
- [2] Bacon T. R., *Sposób na opornych. Skuteczne wywieranie wpływu*. GWP, Sopot 2013.
- [3] Bacon T. R., *Sztuka skutecznego przywództwa*, GWP, Sopot 2013.
- [4] Blanchard K.P.J.D., *Wiesz, możesz, działaj!*, MT Biznes Ltd., Polska 2011.
- [5] Chojnacki W., *Profesjonalizacja wojska w teorii i badaniach socjologicznych*, AON, Warszawa 2008.
- [6] French J.R.P. Jr, Raven B., *The Bases of Social Power*, [w:] Cartwright D. (Ed.), *Studies in Social Power*. Ann Arbor, Mich.: Institute for Social Research, 1959, Reprinted by permission of the authors and the Institute for Social Research.
- [7] Gobillot E., *Przywództwo przez integrację – budowanie sprawnych organizacji dla ludzi, osiągania efektywności i zysku*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Kraków 2008.
- [8] Górniak J., *Program rozwoju Szkolnictwa Wyższego, 2015*.
- [9] *Green Paper. The EU corporate governance framework 05.04.2011*, Komisja Europejska, Bruksela.
- [10] Jasiukiewicz M., Oczachowski M., Soroka J.M., *Menedżer-przywódca w organizacji gospodarczej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2007.
- [11] Kacała J., Michaluk A., *Kształtowanie zachowań i postaw przywódczych dowódców i menedżerów*, Nauki o zarządzaniu – Management Sciences, 2014, nr 4, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2014.
- [12] Kacała J., Michaluk A., *Diagnoza Organizacyjna i Kierunki Zmian w Urzędach Gmin*, Zeszyty Naukowe WSOWL, Nr 4 (162) 2011.
- [13] Kitler W., *Bezpieczeństwo Narodowe RP*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011.
- [14] Kłodziński E., *Modelowanie systemów bezpieczeństwa*, [w:] Sienkiewicz P. (red. nauk.), *Inżynieria systemów bezpieczeństwa*, PWE, Warszawa 2015.
- [15] Michaluk A. i zespół, *Doskonale model kształcenia kandydatów na oficerów w zakresie umiejętności dowódczych oraz postaw i zachowań przywódczych, Etap I Uwarunkowania procesu kształcenia kandydatów na oficerów Sił Zbrojnych RP w zakresie kompetencji przywódczych*, 48/WZA/029/DzS, [CD-ROM] WSOWL Wrocław 2015.

- [16] Podlewski J., *Apetyt na ryzyko*, e-book, Ryzykonomia, 2012.
- [17] Pritchard C., *PMBOK Guide*, MT&DC, Warszawa 2002.
- [18] Projekt Ministerstwa i Nauki Szkolnictwa Wyższego, *Krajowe Ramy Kwalifikacji w Szkolnictwie Wyższym jako Narzędzie Poprawy Jakości Kształcenia*, Wydawnictwo Ministerstwa i Nauki Szkolnictwa Wyższego, Warszawa 2010.
- [19] Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 4 listopada 2011 r. w sprawie wzorcowych efektów kształcenia (Dz. U. Nr 253 poz. 1521).
- [20] Sienkiewicz P., Świeboda H., *Ryzyko w inżynierii systemów bezpieczeństwa*, [w:] Sienkiewicz P. (red. nauk.), *Inżynieria systemów bezpieczeństwa*, PWE, Warszawa 2015.
- [21] Sierackiewicz M., *Technical leadership*, Helion S.A., Gliwice 2016.
- [22] Sprawozdanie z projektu badawczo-naukowego, *Doskonalenie modelu kształcenia kandydatów na oficerów w zakresie umiejętności dowódczych oraz postaw i zachowań przywódczych*, pod kierownictwem płk dr Marka Kulczyskiego, Wrocław 2015.
- [23] Wytyczne: International Organization of Supreme Audit Institutions – INTROSAY, 2004.

Źródła internetowe

- [24] [http://www.frp.org.pl/publikacje/cz_III_PROGRAM_001244_Diagnoza.pdf], z dnia 1.05.2016.
- [25] [www.sjp.pwn.pl], z dnia 2016-05-05.
- [26] [fundacja.ue.wroc.pl/index.php/efqm/], z dnia 09-04-2016.
- [27] [http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/modern/com2011-164_en.pdf], z dnia 09-04-2016.

Spis tabel

Tabela 1. Przedmioty zawierające treści z zakresu przywództwa w programie studiów I stopnia na kierunku Zarządzanie

Tabela 2. Przedmioty zawierające treści z zakresu przywództwa w programie studiów II stopnia na kierunku Zarządzanie

Tabela 3. Przedmioty kształtujące kompetencje przywódcze studentów cywilnych WSOWL w programie studiów I stopnia na kierunku Zarządzanie

Spis rysunków

- Rys. 1. Budowanie przestrzeni władzy
- Rys. 2. Określenie potrzeb edukacyjnych
- Rys. 3. Nakład pracy studenta
- Rys. 4. Zintegrowane zarządzanie ryzykiem

STRESZCZENIE

Kształtowanie kompetencji menedżersko-przywódczych w Wyższej Szkole Oficerskiej Wojsk Lądowych imienia generała Tadeusza Kościuszki na kierunku *Zarządzanie* a apetyt na ryzyko jego absolwentów

W artykule przedstawiono przykład systemu kształtowania kompetencji menedżersko-przywódczych w WSOWL na kierunku *Zarządzanie*, realizowanym w grupie kandydatów na oficerów WP i grupie studentów cywilnych, uwzględniający treści z zakresu nauk społecznych oraz doświadczenia kadry dydaktycznej ze służby w jednostkach wojskowych i na misjach wojskowych za granicą. Jak dowiedziono w artykule, kompetencje przywódcze wraz z umiejętnością definiowania „apetytu na ryzyko” zapewniają osiągnięcie sukcesu w kierowaniu jednostką administracji publicznej oraz dowodzeniu.

Słowa kluczowe: system kształtowania kompetencji menedżersko-przywódczych, zintegrowane zarządzanie, dowodzenie, bezpieczeństwo, kontrola zarządcza, apetyt na ryzyko.

SUMMARY

Development of competencies managerial-leadership in the General Tadeusz Kosciuszko Military Academy of Land Forces on the faculty of Management and the risk appetite of its graduates

The article presented example of shaping competence manager leaders at the Military Academy of Land Forces in Wrocław direction in Management Faculty. These were implemented in the group of candidates for the officers of the Polish Army and civil student's, taking into account the information from the scope of the social sciences and experience of teaching activities for service in the military units and foreign missions. In paper confirmed the thesis: that the competence of the qualities improve with the ability to define "appetite for risks". Ensure success in the management of the public administration and in command.

Key words: system of skills development managerial-leadership, the integrated management, leadership, safety, management control, risk appetite.



Łukasz Żabski
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Nadzór urzędniczy a efektywność nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi¹

WSTĘP

W sektorze publicznym znaczącą rolę pełnią spółki prawa handlowego, których podstawowym celem działalności jest dostarczanie usług użyteczności publicznej. Są one wyposażone w kapitał jednostek samorządu terytorialnego. Z jednej strony samorządy prowadzą działalność gospodarczą bezpośrednio, a z drugiej pośrednio. Bezpośrednia działalność dotyczyć może wykonywania zadań przez powołane przez siebie podmioty. Samorząd pełni zarówno w tym przypadku funkcje wykonawcze, jak i kontrolne. Natomiast pośrednia działalność przejawia się w zlecaniu określonych zadań innym podmiotom prywatnym lub organizacjom pożytku publicznego, stowarzyszeniom czy związkom jednostek samorządu terytorialnego. W tym przypadku samorząd pełni funkcje kontrolne, dbając o terminowość i należyte wykonanie usługi.

W spółkach komunalnych, w których udziały bądź akcje są w posiadaniu jednostek samorządu terytorialnego istotną rolę pełni nadzór właścicielski nad prawidłowym funkcjonowaniem organów zarządzających pod kątem realizacji celów organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Interesy i cele właściciela powinny być spójne z oczekiwaniami społeczności lokalnych będących głównymi odbiorcami usług świadczonych przez te podmioty. Ponadto oczekuje się podnoszenia efektywności mechanizmów sprawowania nadzoru nad podległymi spółkami. Jednym z czynników pozwalających poprawić i wzmocnić nadzór właścicielski jest nadzór

¹ Artykuł powstał w ramach projektu sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/N/HS4/03695.

wykonywany przez komórki organizacyjne urzędów lub pracowników samorządowych.

Głównym celem artykułu jest prezentacja wyników badania empirycznego dotyczącego identyfikacji związku pomiędzy nadzorem urzędniczym a efektywnością sprawowanego nadzoru właścicielskiego nad spółkami, w których udziały lub akcje posiadają jednostki samorządu terytorialnego.

W osiągnięciu powyższego celu wykorzystano metodę analizy literatury z zakresu nadzoru właścicielskiego oraz metodę badania dokumentów wewnętrznych jednostek samorządu terytorialnego dotyczących organizacji i funkcjonowania nadzoru urzędniczego. Ponadto przeprowadzono badania empiryczne.

1. ISTOTA NADZORU URZĘDNICZEGO

Nadzór właścicielski nad spółkami komunalnymi wyraża dążenie do pogodzenia interesów właścicieli i interesariuszy spółki w zakresie zarządzania mieniem komunalnym, w celu zaspokajania potrzeb obu stron. Ważne znaczenie mają wewnętrzne i zewnętrzne mechanizmy nadzoru, które umożliwią efektywne wykorzystywanie uprawnień wynikających z uczestnictwa jednostek samorządu terytorialnego oraz interesariuszy w działalności podległych spółek.

Do wewnętrznych mechanizmów nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi należy zaliczyć przede wszystkim radę nadzorczą oraz nadzór urzędniczy.

Termin „nadzór urzędniczy” wprowadził I. Postuła definiując go jako „mechanizm, w ramach którego nadzór jest sprawowany przez pracowników Ministerstwa Skarbu Państwa (MSP)”² [Postuła 2013a, s. 58]. W przypadku spółek komunalnych będzie to nadzór wykonywany przez pracowników urzędów jednostek samorządu terytorialnego. Należy podkreślić, że występowanie tego typu nadzoru jest główną cechą odróżniającą system mechanizmów nadzoru właścicielskiego w spółkach komunalnych od mechanizmów w spółkach prywatnych.

Analiza struktur i regulaminów organizacyjnych urzędów samorządów, które posiadają udziały lub akcje w spółkach prawa handlowego dostarcza ważnych obserwacji na temat organizacji i funkcjonowania nadzoru urzędniczego.

Nadzór urzędniczy na poziomie samorządów jest wzorowany na rozwiązaniu zastosowanym przez Ministerstwo Skarbu Państwa. Ponadto obserwacje własne autora dowodzą, że funkcjonowanie nadzoru urzędniczego nad spółkami komunalnymi nie stanowi nadal powszechnie stosowanego mechanizmu sprawowania nadzoru właścicielskiego przez jednostki samorządu terytorialnego. Może to wynikać z wielu powodów. Jako jeden z najbardziej prawdopodobny można uznać kosztochłonność takiego rozwiązania oraz niedostrzeganie potrzeby i zasadności nadzoru urzędniczego przez or-

² I. Postuła, *Nadzór urzędniczy jako szczególny instrument nadzoru korporacyjnego (corporate governance) spółek Skarbu Państwa*, Organizacja i kierowanie, nr 4, 2013, s. 58.

gany wykonawcze, bowiem podstawowym mechanizmem zapewnienia realizacji celów właściciela w spółce jest rada nadzorcza.

Niemniej jednak utworzenie osobnej komórki organizacyjnej zajmującej się nadzorem właścicielskim ma na celu podniesienie skuteczności wykorzystania praw własnościowych organu wykonawczego z racji udziału w strukturze kapitałowej spółki komunalnej. Tym samym stają się one pośrednim ogniwem pomiędzy właścicielem a radami nadzorczymi i zarządami w spółce.

Komórki organizacyjne urzędów lub samodzielni pracownicy samorządowi, którym powierzono wykonywanie obowiązków obejmujących nadzór właścicielski zajmują się w szczególności³:

- prowadzeniem spraw związanych z wykonywaniem uprawnień właścicielskich i majątkowych samorządu w podległych spółkach;
- gromadzeniem dokumentacji dotyczącej spółek, uchwał zgromadzenia wspólników/walnego zgromadzenia akcjonariuszy;
- gromadzeniem miesięcznych lub kwartalnych informacji o sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek przekazywanych przez przedstawicieli samorządu w radach nadzorczych;
- prowadzeniem wykazu zawierającego podstawowe, aktualne informacje o spółkach, w tym składach organów spółek, wysokości zaangażowanego kapitału samorządu;
- dokonywaniem publikacji informacji i danych o spółkach w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu;
- udzielaniem informacji o spółkach, w tym o ich kondycji ekonomiczno-finansowej organowi wykonawczemu oraz jednostkom organizacyjnym urzędu;
- współpracowaniem z komórkami organizacyjnymi urzędu w zakresie spraw wykraczających poza przyjęty zakres merytoryczny;
- współpracowaniem z innymi wspólnikami i akcjonariuszami spółek;
- współpracowaniem z zarządami przy opracowywaniu strategii rozwoju spółek;
- prowadzeniem spraw kadrowych przedstawicieli samorządu w radach nadzorczych spółek (kopie umów, uprawnień, życiorysy, oświadczenia);
- przygotowywaniem projektów dokumentów, w szczególności uchwał, opinii na zgromadzenie wspólników/walne zgromadzenie akcjonariuszy;
- przygotowywaniem kompletnych informacji dla organu wykonawczego o działaniach podejmowanych przez podległe spółki;

³ Zob. np. szczegółowe zasady nadzoru właścicielskiego nad jednoosobowymi spółkami Gminy i spółkami z większościovym udziałem Gminy Piekary Śląskie. Załącznik do zarządzenia nr ORo.0050.97.2013 Prezydenta Miasta Piekary Śląskie z dnia 19 lutego 2013 r.

- przygotowywaniem opinii dotyczących projektów uchwał organu stanowiącego w sprawach taryf za usługi komunalne;
- przygotowywaniem projektów upoważnienia organu wykonawczego dla osoby reprezentującej samorząd, w sytuacji gdy nie może on uczestniczyć w zgromadzeniu wspólników lub walnym zgromadzeniu akcjonariuszy;
- utrzymywaniem stałego kontaktu z zarządami i radą nadzorczymi spółek komunalnych;
- prowadzeniem rejestru odbytych zgromadzeń wspólników lub walnych zgromadzeń akcjonariuszy oraz podjętych uchwał i przechowuje kopie protokołów z tych zgromadzeń;
- reagowaniem na informacje członków rad nadzorczych o nieprawidłowościach w zarządzaniu spółkami;
- opracowywaniem raportów mające służyć zabezpieczeniu interesów samorządu związanych z posiadaniem długoterminowych aktywów finansowych w spółkach w postaci udziałów i akcji;
- prowadzeniem formalnej kontroli nad dokumentami złożonymi przez zarządy spółek, niezbędnych do odbycia zgromadzenia wspólników/walnego zgromadzenia akcjonariuszy;
- wydawaniem opinii o wnioskach zarządów i rad nadzorczych spółek oraz projektach uchwał kierowanych na zgromadzenie wspólników/walne zgromadzenie akcjonariuszy;
- zasięganiem opinii u radców prawnych w sprawie treści przekładanych projektów uchwał zgromadzenia wspólników/walnego zgromadzenia akcjonariuszy;
- dokonywaniem oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek poprzez analizę wyników finansowych przekazywanych przez przedstawicieli samorządu w radach nadzorczych.

Przedstawiony powyżej katalog ma charakter przeglądowy i nie wyczerpuje wszystkich możliwych zadań stawianych pracownikom urzędów samorządów, wspomagającym organ wykonawczy w realizacji funkcji właścicielskich. Jak już wspomniano obecność odrębnej komórki lub pracowników wydzielonych do obsługi nadzoru właścicielskiego w strukturach urzędów samorządów jest dowolne i zależy od decyzji organu wykonawczego⁴. Podobnie, swobodnie kształtowany jest skład osobowy danej komórki organizacyjnej, w tym kryteria doboru oraz zlecane zadania do wykonania. Autor stoi na stanowisku, że charakter funkcji organu wykonawczego rodzi szereg spraw będących obiektem jego zainteresowania i aktywności. Niemożność wykonywania wszystkich zadań z należytyym zaangażowaniem budzi ko-

⁴ Ł. Żabski, *Nadzór właścicielski nad gminnymi spółkami komunalnymi w województwie dolnośląskim*, *Przedsiębiorstwo przyszłości*, nr 3(24), 2015, s. 29.

nieczność delegowania zadań i uprawnień pracownikom samorządowym. W przypadku nadzoru właścicielskiego istotne jest przede wszystkim podjęcie decyzji o utworzeniu stanowiska pracy do spraw nadzoru właścicielskiego lub utworzenia komórki organizacyjnej. Ostatnie rozwiązanie wymaga następnie ustalenia liczby pracowników oraz pożądanego ich doświadczenia i kompetencji.

Ze względu na fakt, iż sprawowanie nadzoru właścicielskiego wymaga znajomości nie tylko prawa, ale także zagadnień z zakresu ekonomii i finansów, to właśnie takim kluczem powinni być dobierani współpracownicy. Pomocne może stać się również doświadczenie zawodowe z zakresu gospodarki komunalnej.

2. EFEKTYWNOŚĆ NADZORU WŁAŚCICIELSKIEGO

W literaturze przedmiotu koncentrującej się wokół zagadnień nadzoru właścicielskiego oraz nadzoru korporacyjnego pojawiają się próby poszukiwania kompleksowych definicji efektywności mechanizmów nadzoru oraz jej determinantów.

Pojęcie efektywności w krajowej i zagranicznej literaturze ma wiele znaczeń i często przyjmuje się, że jej synonimem jest sprawność lub wydajność⁵. Problem z jednoznacznym określeniem definicji i pomiarem efektywności na gruncie przedsiębiorstwa wynika z różnic w interpretowaniu tego terminu w poszczególnych dyscyplinach naukowych⁶. Pod pojęciem skuteczności można rozumieć działanie, które w jakimś stopniu prowadzi do osiągnięcia zamierzonego celu, a miarą skuteczności jest stopień realizacji tego celu. Natomiast wydajność określana jest jako relacja wartości wytworzonych do pracy, czasu i nakładów pieniężnych koniecznych do ich wyprodukowania⁷.

Efektywność opiera się przede wszystkim na racjonalnym gospodarowaniu, które cechuje się uzyskaniem większej korzyści przy danych nakładach lub też ograniczanie nakładów przy danym efekcie. Zatem można stwierdzić, że efektywność ekonomiczna jest narzędziem oceny skuteczności i celowości prowadzonej działalności gospodarczej określające relację wartości uzyskanych efektów do poniesionych nakładów do ich uzyskania. Wysoka efektywność umożliwia przedsiębiorstwu obniżenie kosztów z związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, a także uzyskanie lepszych wyników finansowych. Z kolei niska efektywność ekonomiczna przyczynia się do wzrostu kosztów, które są wypadkową nieprawidłowego gospodarowania zasobami podmiotu.

⁵ E. Urbanowska-Sojkin, *Organizacyjne uwarunkowania sprawności kierowania przedsiębiorstwem handlowym*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, nr 122, seria II, Poznań 1992, s. 13.

⁶ M. Gorynia, *Teoria i polityka regulacji mezosystemów gospodarczych a transformacja postsojalistycznej gospodarki polskiej*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, nr 141, seria II, Poznań 1995, s. 67.

⁷ J. Michalak, *Analiza efektywności ekonomicznej gospodarowania*, [w:] *Analiza finansowa w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, M. Walczak (red.), Difin, Warszawa 2003, s. 198.

W spółkach komunalnych pojęcie efektywności jest szczególnie ważne, ze względu na to, że opierając swoją działalność na zasobach majątkowych i ludzkich zobowiązane są do ich racjonalnego gospodarowania, zgodnie z potrzebami i oczekiwaniami społeczności lokalnej. Ich podstawowym celem działania nie jest maksymalizacja zysku, ale osiąganie celów publicznych dostarczając usługi użyteczności publicznej.

Przechodząc do definicji pojęcia efektywności nadzoru właścicielskiego należy zaznaczyć, że jest ono bardzo różnie definiowane w literaturze krajowej i zagranicznej. Najczęściej utożsamiane jest z efektywnością spółki, ponieważ taką efektywność mierzy się wynikami działalności podmiotu gospodarczego, a nie strukturą organów, czy częstotliwością ich spotkań. Zdaniem J. Jeżaka praca rady nadzorczej powinna być nakierowana na ocenę stopnia osiągania przez zarząd założonych celów strategicznych przedsiębiorstwa, będących wyrazem oczekiwań jej właścicieli lub akcjonariuszy⁸. W związku z tym można przyjąć, że stopień osiągnięcia celów spółki będzie świadczyć o efektywności nadzoru właścicielskiego. Niemniej jednak określenie wpływu jaki wywiera nadzór właścicielski na rezultaty działania spółki jest bardzo trudne. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż na kondycję ekonomiczno-finansową, a także osiąganie celów strategicznych wpływ ma bardzo wiele czynników zależnych i niezależnych od kierownictwa. Zatem wszelkie próby dokładniejszego określenia efektywności wewnętrznego mechanizmu nadzoru sprawowanego przez radę nadzorczą bardziej utrudniają jej zmierzenie, niż uściślają.

Na poziom efektywności nadzoru właścicielskiego wpływ ma wiele różnych czynników. Autorzy prac z zakresu nadzoru właścicielskiego przedstawiają własne modele klasyfikujące te uwarunkowania. Część z nich koncentruje się w głównej mierze na radzie nadzorczej, jej pracy, strukturze oraz aktywności i zaangażowania w sprawy spółki. Z kolei inne zwracają uwagę na czynniki zewnętrzne, które znacznie warunkują działanie organu nadzorczego oraz całego podmiotu gospodarczego. Badania przeprowadzone przez I. Filatotcheva oraz C. Nakajimy dowodzą, że efektywność mechanizmów nadzoru zależy od kombinacji mechanizmów zewnętrznych i wewnętrznych. Takie podejście umożliwia skuteczne i elastyczne dopasowanie się do warunków tworzonych przez czynniki zewnętrzne, jak i powstające problemy w samym przedsiębiorstwie [Filatotchev, Nakajima 2010, s. 604].

Zdaniem autora, jednym z czynników efektywności nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi jest nadzór urzędniczy jako jeden z instrumentów realizacji interesów właścicieli (jednostek samorządu terytorialnego) w podległych spółkach. Istnienie w strukturze organizacyjnej urzędów samorządów odrębnych komórek organizacyjnych lub samodzielnych stanowisk do spraw nadzoru właścicielskiego wzmacnia kontrolę i nadzór nad działalnością spółek, w których samorząd ulokował kapitał. Ponadto zwiększa skuteczność podejmowanych decyzji przez organ wykonawczy, pełniący rolę zgromadzenia wspólników/walnego zgromadzenia akcjonariuszy.

⁸ J. Jeżak, *Ład korporacyjny. Doświadczenia światowe oraz kierunki rozwoju*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 196.

3. WPŁYW NADZORU URZĘDNICZEGO NA EFEKTYWNOŚĆ NADZORU WŁAŚCICIELSKIEGO NAD SPÓLKAMI KOMUNALNYMI – WYNIKI BADAŃ WŁASNYCH

W ramach prowadzonego projektu badawczego dotyczącego efektywności nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi w województwie dolnośląskim podjęto próbę identyfikacji związku pomiędzy nadzorem urzędniczym a efektywnością nadzoru właścicielskiego nad wybranymi spółkami komunalnymi.

Na podstawie studiów literaturowych i przeprowadzonych badań pilotażowych przyjęto, że efektywność nadzoru właścicielskiego znajduje swój wyraz w efektywności przedsiębiorstwa. Efektywność taka jest mierzona na podstawie wyników finansowych spółek.

W celu określenia efektywności badanych spółek komunalnych zastosowano nieparametryczną metodę DEA (*Data Envelopment Analysis*). Generuje ona wiele podejść, które uwzględniają różne aspekty działalności podmiotów gospodarczych. Umożliwiają one następnie obliczenie porównywalnych wskaźników odzwierciedlających wielość nakładów i efektów.

W metodzie DEA⁹ nie występuje składnik losowy oraz nie jest wymagane dokładne określenie zależności funkcji pomiędzy nakładami a efektami. Efektywnym podmiotem jest ten, który albo maksymalizuje osiągane efekty przy danym poziomie nakładów albo minimalizuje nakłady w celu osiągnięcia określonego poziomu efektów¹⁰.

W analizie efektywności badanych spółek komunalnych wykorzystano model BCC (zmienne efekty skali) zorientowany na nakłady, ponieważ zdaniem autora w interesie tych podmiotów jest wykonywanie określonych zadań publicznych przy jak najmniejszym nakładzie, czyli ponoszonych kosztów. Dodatkowo efekty działalności zależą od rynku, a więc w dużym stopniu są niezależne od spółek. Ponadto jako uzasadnienie wykorzystania modelu BBC zakładającego zmienne efekty skali można podać to, że w praktyce gospodarczej spółki osiągają korzyści lub niekorzyści skali odpowiednio, gdy koszty działalności rosną lub spadają. Model CCR nie jest odpowiedni do opisu zmiennych efektów skali. Zmienne do konstrukcji modeli określono w następujący sposób:

- efekty:
 1. rentowność aktywów (ROA);
 2. rentowność kapitału własnego (ROE);
 3. produktywność majątku trwałego.
- nakłady:
 1. koszty działalności operacyjnej;
 2. aktywa trwałe;

⁹ W literaturze można również spotkać określenie metody granicznej analizy danych.

¹⁰ A. Jurek, *Porównanie parametrycznych i nieparametrycznych metod estymacji w ocenie efektywności wybranych spółek hodowlanych Agencji Nieruchomości Rolnych*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, t. VII, z. 7, 2005, s. 121-122.

3. kapitał zakładowy.

W przypadku branży oczyszczania z powodu małej liczby badanych jednostek decyzyjnych, autor jako nakłady dobrał koszty działalności operacyjnej, a jako efekty: ROA, ROE oraz produktywność majątku trwałego.

Obliczenie wskaźników efektywności metodą DEA przebiegało w następujący sposób:

1. dokonano wyboru nakładów i efektów, które we właściwy sposób będą obrazować efektywność spółki. Na podstawie studiów literaturowych uwagę skoncentrowano na wskaźnikach mierzących produktywność majątku trwałego oraz efektywność zarządzania kapitałem własnym zaangażowanym przez gminy;
2. wszystkie spółki komunalne z województwa dolnośląskiego ($n = 132$) podzielono wg branż, w których funkcjonują. W szczególności kryterium pogrupowania był główny przedmiot działalności spółki wpisany w Krajowym Rejestrze Sądowym;
3. zgodnie z wymogiem metody DEA dotyczącej wartości danych nieujemnych dokonano w przypadku wartości ujemnych w nakładach i efektach przesunięcia przez dodanie stałej wartości liczbowej do danych, tak by były nieujemne, tj. wynosiły nie mniej niż 0.

Do obliczeń wykorzystano program DEAP 2.1.

Otrzymane wskaźniki efektywności dostarczają informacje, o ile proporcjonalnie mniej jednostka efektywna powinna zredukować nakłady, aby osiągnąć efekt na tym samym poziomie. Spółki efektywne pod względem nakładów to te, które nie będą mogły proporcjonalnie zmniejszyć wysokości nakładów w celu uzyskania tych samych efektów. Z kolei nieefektywne spółki mogą zwiększyć swoją efektywność w wyniku obniżenia ponoszonych nakładów.

Następnie przy wykorzystaniu statystycznych metod analizy danych pochodzących z badań ilościowych oraz z badań jakościowych (ankietowania), podjęto próbę empirycznej weryfikacji zależności nadzoru urzędniczego na efektywność nadzoru przejawiającego się wskaźnikiem efektywności DEA. Przyjęto następujące zmienne:

- zmienna objaśniana: wskaźnik DEA dla każdej spółki w latach 2010-2013;
- zmienne objaśniające: liczba pracowników wykonujących zadania z zakresu nadzoru właścicielskiego, profil wykształcenia pracowników, regulacje dotyczące nadzoru właścicielskiego, rodzaj gromadzonych informacji i materiałów dotyczących spółek oraz częstotliwość kontaktów pracowników urzędów badanych gmin z radami nadzorczymi podległych spółek.

Analiza zależności opierała się na obliczeniu wartości współczynnika korelacji r Pearsona.

Próbe badawczą stanowiło 42 urzędy gmin¹¹ z województwa dolnośląskiego wcześniej wybranych metodą doboru nielosowego¹² oraz spółki komunalne, w których badane gminy posiadają kapitał (n = 132).

Wyniki analizy wpływu liczby pracowników wykonujących zadania z zakresu nadzoru właścicielskiego w urzędach badanych gmin na efektywność podległych spółek komunalnych wykazała, że nie istnieje pomiędzy nimi zależność liniowa (na poziomie istotności alfa = 0,05) (tab. 1). W związku z tym należy przyjąć, że liczba pracowników, którzy realizują zadania z zakresu nadzoru właścicielskiego na samodzielnych stanowiskach lub współpracując w ramach wyodrębnionych komórek organizacyjnych nie ma związku z efektywnością osiąganą przez nadzorowane spółki komunalne.

Tabela 1. Statystyki korelacji liniowej liczby pracowników gmin wykonujących zadania z zakresu nadzoru właścicielskiego ze wskaźnikiem efektywności spółek komunalnych wraz z interpretacją zależności

Lp.	Zmienna zależna i niezależna	Model regresji	Współczynnik r Pearsona	Poziom istotności	Zależność
1	Dea 2010:Liczba pracowników	$y = 0,4169 + 0,0118 \cdot x$	0,1077	0,3153	Nie
2	Dea 2011:Liczba pracowników	$y = 0,433 + 0,0079 \cdot x$	0,0705	0,5117	Nie
3	Dea 2012:Liczba pracowników	$y = 0,4624 - 0,0007 \cdot x$	0,0063	0,9534	Nie
4	Dea 2013:Liczba pracowników	$y = 0,4346 - 0,0088 \cdot x$	-0,0831	0,4389	Nie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Podobny rezultat otrzymano porównując profil wykształcenia pracowników samorządowych wykonujących czynności z zakresu nadzoru właścicielskiego w gminie (tab. 2).

¹¹ Otrzymane kwestionariusze ankiet od gmin najczęściej były wypełniane przez pracowników urzędów gmin wykonujących zadania wchodzące w zakres nadzoru właścicielskiego. Kilka ankiet zostało wypełnionych bezpośrednio przez organy wykonawcze lub ich zastępców.

¹² Do badań zakwalifikowano gminy z województwa dolnośląskiego, które posiadały co najmniej większość (powyżej 51%) udziały/akcje w spółkach komunalnych, istniejących nie mniej niż 4 lata na rynku.

Tabela 2. Statystyki korelacji liniowej profilu wykształcenia pracowników gmin wykonujących zadania z zakresu nadzoru właścicielskiego ze wskaźnikiem efektywności spółek komunalnych

Zmienna	Korelacje (spółki) Oznaczone wsp. korelacji są istotne z $p < ,05000$ $N=89$ (Braki danych usuwano przypadkami)			
	Dea 2010	Dea 2011	Dea 2012	Dea 2013
Profil ekonomiczny	0,060928	0,083769	0,033725	-0,034083
Profil prawny	0,042545	0,018585	-0,080308	-0,137685
Profil finansowy	-0,100394	-0,121490	-0,047088	0,003145
Profil techniczny	-0,109281	-0,146577	-0,136007	-0,123843
Profil inny	0,198309	0,126682	0,063103	-0,022146

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Z powyższego zestawienia wynika, że żaden współczynnik nie jest statystycznie istotny, czyli posiadany profil wykształcenia pracowników samorządowych zajmujących się wykonywaniem uprawnień właścicielskich organu wykonawczego nie ma wpływu na efektywność nadzorowanych spółek komunalnych.

Postanowiono również sprawdzić, czy wybrane działania wykonywane w ramach nadzoru urzędniczego oraz sformułowanie i obowiązywanie formalnych uregulowań sprawowania nadzoru właścicielskiego mają związek z efektywnością podległych spółek komunalnych.

W wyniku przeprowadzonej analizy statystycznej metodą korelacji liniowej uzyskano ogólnie brak zależności pomiędzy zmiennymi (tab. 3). Wystąpiły tylko trzy przypadki istotne, które miały wpływ na wskaźnik efektywności spółek mierzony metodą DEA, tj.:

- W roku 2011 w słabym stopniu ujemnie wpłynęła regulacja organu wykonawczego dotycząca sposobu prowadzenia nadzoru ekonomiczno-finansowego nad podległymi spółkami oraz zasad organizacji pracy rady nadzorczej w spółce.
- W roku 2013 w słabym stopniu ujemnie na poziom efektywności wpłynęło gromadzenie i analizowanie statystyk dotyczących aktywności i zaangażowania członów rad nadzorczych w wykonywanie obowiązków w podległych spółkach.

Z racji słabego związku pomiędzy omawianymi zmiennymi autor pracy nie formułuje poważnych wniosków. Można uważać, że otrzymane rezultaty sugerują, że w wybranych przypadkach koncentrowano uwagę nadzoru urzędniczego na zagadnieniach, które z punktu widzenia działania spółek i ich organów nie były ważne i uzasadnione, i w efekcie wpłynęły niekorzystnie na efektywność spółek komunalnych.

Tabela 3. Statystyki korelacji liniowej regulacji dotyczących organizacji nadzoru właścicielskiego w badanych gminach ze wskaźnikiem efektywności spółek komunalnych

Zmienna	Korelacje (spółki) Oznaczone wsp. korelacji są istotne z $p < ,05000$ $N=89$ (Braki danych usuwano przypadkami)			
	Dea 2010	Dea 2011	Dea 2012	Dea 2013
Czy pracownicy brali udział w kursie	0,046754	0,016302	-0,118556	-0,159827
Organ wykonawczy uregulował sposób prowadzenia nadzoru merytorycznego nad podległymi spółkami	-0,024456	-0,059981	-0,071594	-0,073417
Organ wykonawczy uregulował sposób prowadzenia nadzoru ekonomiczno-finansowego nad podległymi spółkami	-0,129916	-0,223430	-0,138514	-0,191281
Organ wykonawczy uregulował zasady organizacji zgromadzenia wspólników/walnego zgromadzenia akcjonariuszy	-0,106052	-0,142587	0,033318	-0,006484
Organ wykonawczy uregulował zasady organizacji pracy rady nadzorczej w spółce z udziałem gminy	-0,152258	-0,249397	-0,156966	-0,144188
Organ wykonawczy uregulował zasady organizacji pracy zarządu w spółce z udziałem gminy	-0,075624	-0,151018	-0,066522	-0,043494
Organ wykonawczy uregulował zasady doboru kandydatów na członków rad nadzorczy spółek z udziałem gminy	-0,010331	-0,033389	-0,009981	-0,086642
Organ wykonawczy uregulował zasady doboru kandydatów na członków zarządów spółek z udziałem gminy	-0,002449	-0,042760	0,003779	-0,081390
Organ wykonawczy uregulował zasady wynagradzania członków zasiadających w radach nadzorczych spółek z udziałem gminy	0,136338	0,086009	0,051488	0,057314
Organ wykonawczy uregulował zasady wynagradzania członków zasiadających w zarządach spółek z udziałem gminy	0,076408	-0,005404	0,022151	-0,024187

Opracowano wewnętrzne regulacje dotyczące sprawowania nadzoru właścicielskiego przez komórkę urzędu	-0,056318	-0,053880	-0,024039	-0,083376
Określono formalne wymogi dotyczące pożądaných parametrów ekonomicznych spółek z udziałem gminy	-0,090083	-0,133562	-0,054769	-0,110649
Opracowano zasady obejmujące sposoby i kryteria oceny pracy członków rad nadzorczych spółek z udziałem gminy	0,001510	0,020459	0,005112	-0,077552
Opracowano zasady obejmujące sposoby i kryteria oceny pracy członków zarządów spółek z udziałem gminy	-0,005831	-0,022756	0,001773	0,019783
Dokonywana jest okresowa ocena pracy rad nadzorczych podległych spółek komunalnych	-0,054546	0,038367	-0,053148	-0,086190
Dokonywana jest okresowa ocena pracy zarządów podległych spółek komunalnych	-0,081183	-0,007994	-0,003816	-0,048995
Określono formalne wymogi dotyczące prowadzenia bieżącej analizy sytuacji ekonomiczno-finansowych spółek z udziałem gminy	0,053595	0,069355	0,064732	-0,032600
Sporządzane są raporty o bieżącej sytuacji ekonomiczno-finansowej nadzorowanych spółek z udziałem gminy	0,000522	-0,127856	-0,049351	-0,074162
Przygotowywane są materiały na walne zgromadzenie akcjonariuszy/zgromadzenie wspólników	-0,030670	0,004312	-0,170551	-0,138011
Ocenianie są projekty uchwał zgromadzenia wspólników/walnego zgromadzenia akcjonariuszy	-0,041065	-0,058058	-0,065935	-0,020712
Przygotowywane są materiały i opracowania zawierające kompleksową analizę finansową nadzorowanych spółek z udziałem gminy	-0,112713	-0,082392	-0,120785	-0,131354
Przygotowywane są materiały i opracowania zawierające kompleksową analizę realizowanych inwestycji w spółkach z udziałem gminy	0,054210	0,005018	-0,033571	-0,047972

Przygotowywane są materiały i opracowania zawierające kompleksową analizę wykorzystania środków przeznaczonych na podwyższenie kapitału w spółkach z udziałem gminy	0,126175	0,069434	0,002174	-0,049406
Pracownicy odpowiedzialni za wykonywanie czynności z zakresu nadzoru właścicielskiego biorą udział w posiedzeniach rad nadzorczych spółek z udziałem gminy	-0,031196	-0,039834	-0,112007	-0,087841
Pracownicy odpowiedzialni za wykonywanie czynności z zakresu nadzoru właścicielskiego biorą udział w walnych zgromadzeniach akcjonariuszy/zgromadzeniach wspólników	0,083142	0,092411	0,087828	0,107794
Dokonywana jest ocena poprawności merytorycznej otrzymywanych dokumentów od rad nadzorczych spółek z udziałem gminy	0,018408	-0,026717	-0,063316	-0,013718
Wspólnie z członkami rad nadzorczych i zarządów ustalana są cele strategiczne podległych spółek z udziałem gminy	0,082957	0,046583	-0,063451	-0,032807
Opracowano system motywowania członków rad nadzorczych spółek komunalnych	-0,122205	-0,185227	-0,140045	-0,194899
Opracowano system motywowania członków zarządów spółek komunalnych	-0,057598	-0,169787	-0,103216	-0,113958
Gromadzone i analizowane są statystyki dotyczące aktywności i zaangażowania członków rad nadzorczych w wykonywanie obowiązków	-0,042438	-0,133962	-0,172731	-0,218943

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Uzupełnieniem analizy było zbadanie korelacji liniowej pomiędzy częstotliwością kontaktów pracowników nadzoru właścicielskiego w gminach z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego, w podległych spółkach komunalnych (tab. 4).

Tabela 4. Współczynnik korelacji liniowej częstotliwości kontaktów pracowników gmin wykonujących zadania z zakresu nadzoru właścicielskiego z radami nadzorczymi ze wskaźnikiem efektywności spółek komunalnych

Zmienna	Korelacje (spółki) Oznaczone wsp. korelacji są istotne z $p < ,05000$ $N=89$ (Braki danych usuwano przypadkami)			
	Dea 2010	Dea 2011	Dea 2012	Dea 2013
Ile razy się kontaktują	-0,129161	-0,117856	-0,074894	-0,047258

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

W wyniku analizy otrzymano, że pomiędzy zmiennymi nie występuje związek. Oznacza to, że częstotliwość kontaktów pracowników jednostek samorządu terytorialnego wykonujących zadania z zakresu nadzoru właścicielskiego z przedstawicielami w radach nadzorczych spółek komunalnych w żaden sposób nie wpływa na ich efektywność.

PODSUMOWANIE

Organizacja i funkcjonowanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi zależy w dużej mierze od organu wykonawczego, który może władczo określić dokładny zakres i regulacje sprawowania nadzoru nad spółką, a także pracy jej organów. Dodatkowo na wzór rozwiązania przyjętego w Ministerstwie Skarbu Państwa może tworzyć komórki organizacyjne w ramach struktur urzędu jednostki samorządu, które będą wykonywały zadania z zakresu nadzoru (tj. nadzór urzędniczy) i tym samym wspierały jego rolę właściciela w spółkach.

Funkcjonowanie nadzoru urzędniczego może stanowić czynnik efektywności nadzoru właścicielskiego ze względu na dodatkowy, bardziej administracyjny charakter wykonywania obowiązków nadzorczych przez pracowników samorządowych na rzecz organu wykonawczego.

Przeprowadzone badania empiryczne pozwalają stwierdzić, że nadzór urzędniczy wykonywany nad podległymi spółkami nie ma związku z kształtowaniem się efektywności podległych spółek komunalnych mierzoną wskaźnikiem DEA. Tylko pojedyncze przypadki regulacji i działań podejmowanych w ramach nadzoru w badanym okresie wykazały słaby i niekorzystny wpływ na efektywność spółek. W związku z tym weryfikacja statystyczna dowiodła, podobnie jak wyniki badań ankietowych, że nadzór urzędniczy w badanych gminach z województwa dolnośląskiego pełni znikomą rolę w kształtowaniu efektywności spółek komunalnych. Bierna postawa, niedostateczne regulacje pozwalają sądzić, że organy wykonawcze nie są świadome potrzeby wzmocnienia nadzoru właścicielskiego nadzorem urzędniczym oraz wykorzystywania dostępnych metod i narzędzi w celu

podnoszenia skuteczności wykonywania swoich uprawnień właścicielskich w spółkach.

Ponadto badania wykazały, że w większości przypadków nadzór wykonywany przez pracowników urzędów jednostek samorządu terytorialnego nie występuje. Podstawowym założeniem nadzoru urzędniczego jest wsparcie organu wykonawczego w wykonywaniu funkcji właścicielskich w spółkach. Otrzymane wyniki dowodzą, że nawet tam, gdzie pracownicy wykonują zadania z zakresu nadzoru właścicielskiego, to i tak nie ma to wpływu na efektywność podległych spółek.

LITERATURA:

- [1] Gorynia M., *Teoria i polityka regulacji mezosystemów gospodarczych a transformacja postsocjalistycznej gospodarki polskiej*, Zeszyty naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, nr 141, seria II, Poznań 1995.
- [2] Jeżak J., *Ład korporacyjny. Doświadczenia światowe oraz kierunki rozwoju*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- [3] Jurek A., *Porównanie parametrycznych i nieparametrycznych metod estymacji w ocenie efektywności wybranych spółek hodowlanych Agencji Nieruchomości Rolnych*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, t. VII, z. 7, 2005.
- [4] Michalak J., *Analiza efektywności ekonomicznej gospodarowania*, [w:] *Analiza finansowa w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Walczak M. (red.), Difin, Warszawa 2003.
- [5] Postuła I., *Nadzór urzędniczy jako szczególny instrument nadzoru korporacyjnego (corporate governance) spółek Skarbu Państwa*, Organizacja i kierowanie, nr 4, 2013.
- [6] Urbanowska-Sojkin E., *Organizacyjne uwarunkowania sprawności kierowania przedsiębiorstwem handlowym*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, nr 122, seria II, Poznań 1992.
- [7] Żabski Ł., 2015a, *Nadzór właścicielski nad gminnymi spółkami komunalnymi w województwie dolnośląskim*, Przedsiębiorstwo przyszłości, nr 3(24).

STRESZCZENIE

Nadzór urzędniczy a efektywność nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi

Celem artykułu jest prezentacja wyników badania empirycznego dotyczącego identyfikacji związku pomiędzy nadzorem urzędniczym a efektywnością sprawowanego nadzoru właścicielskiego nad spółkami, w których

udziały lub akcje posiadają jednostki samorządu terytorialnego. W pierwszej części pracy opisano istotę nadzoru urzędniczego. Dokonano również charakterystyki efektywności nadzoru właścicielskiego. W drugiej części pracy przedstawiono wyniki badań własnych.

SUMMARY

The local government unit official's supervision and the efficiency of the ownership supervision of municipal companies

The aim of this article is to present the results of empirical research on the identification of the relationship between local government unit official's supervision and efficiency of the ownership supervision over the companies in which shares are units of local government. The first part describes the essence of local government unit official's supervision. It was also the characteristics of the efficiency of ownership supervision. In the second part of the paper presents the results of empirical research.