



Fundacja
Obywatelskiego
Rozwoju-Ryki

Rocznik Samorządowy

2012 tom 1

Pracownia Badań nad Samorządami

ISSN: 2300-2662

The yearbook of local government and self-regulation

2012, vol. 1

Rocznik Samorządowy / The yearbook of local government and self-regulation

Projekt, skład, korekta i okładka:

Redakcja

ISSN: 2300-2662

Wydawca:

Fundacja Obywatelskiego Rozwoju-Ryki

ul. Stuart 6, 08 - 500 Ryki

<http://www.forr.org.pl>

KRS: 354725 | REGON: 060627896 | NIP: 506-009-95-36

nr konta: 32124024251111001034014076

Rocznik Samorządowy jest recenzowanym czasopismem naukowym wydawanym przez Fundację Obywatelskiego Rozwoju-Ryki i prowadzonym przez Pracownię Badań nad Samorządami. Artykuły do publikacji przyjmuje redaktor naczelny. Czasopismo ukazuje się w wersji drukowanej i elektronicznej dostępnej online na stronie Pracowni. Wersją pierwotną czasopisma jest wersja elektroniczna.

Publikacja jest dostępna na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska (CC BY-NC-ND 3.0). Utwór wolno kopiować, rozpowszechniać, odtwarzać i wykonywać na następujących warunkach: Uznanie autorstwa — Utwór należy oznaczyć w sposób określony przez Twórcę lub Licencjodawcę. Użycie niekomercyjne — Nie wolno używać tego utworu do celów komercyjnych. Bez utworów zależnych — Nie wolno zmieniać, przekształcać ani tworzyć nowych dzieł na podstawie tego utworu. Więcej informacji na: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/pl/>



Rada Naukowa:

Czesław Bieńkowski (Białoruś)
Bohdan Butkiewicz (Warszawa)
Kazimierz Ostaszewski (Lublin)
Dominik Sypniewski (Stany Zjednoczone)
Adam Winiarz (Kielce)
Andrzej Wrzyszc (Lublin)

Recenzenci:

Agnieszka Chabowska-Litka (Warszawa)
Tomasz Dąbrowski (Radom)
Rafał Dmowski (Siedlce)
Mariusz Maciejewski (Warszawa)
Piotr Mikołajczyk (Łódź)
Ewelina Mitręga (Lublin)

Redaktorzy tematyczni:

Zbigniew Adamowicz (polityka lokalna)
Antoni Chuchla (administracja publiczna, prawo administracyjne, postępowanie administracyjne, samorząd terytorialny)
Piotr Janus (samorząd gospodarczy)
Martyna Jurzyk (oświata)
Krzysztof Księski (organizacje pozarządowe)

Redaktor statystyczny:

Aneta Pawłowska

Redaktorzy językowi:

Elżbieta Koza (język polski)
Taras Leszkowycz (język ukraiński i rosyjski)

Redaktor naczelny:

Karol Dąbrowski
karol.dabrowski@forr.org.pl

Zastępca redaktora naczelnego:

Wojciech Chudzik

Spis treści

—

Słowo wstępne	7
Adamska Agnieszka , <i>Aktywność jednostek samorządu lokalnego w serwisach społecznościowych na przykładzie województwa podkarpackiego</i>	9
Bojarski Krzysztof , <i>Pozycja samorządu lokalnego w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego</i>	21
Chudzik Wojciech , <i>Giełda Zbożowa i Towarowa w Lublinie (1931–1939) – powstanie i regulacje wewnętrzne</i>	35
Dąbrowski Karol , <i>Urzędy skarbowe w Polsce 1996–2012. Podstawy normatywne funkcjonowania</i>	55
Hayn Paweł , <i>Polityczne aspekty wyborów samorządowych 2006 roku w Rzeszowie</i> ...	77
Jakubowski Paweł , <i>Reklama wyborcza w kampanii parlamentarnej 2007 roku w Polsce</i>	95
Kołtuniak Anna , <i>Nadzór nad gminą Grodzisk Mazowiecki w latach 2005–2010</i>	109
Księżki Krzysztof , <i>Odpis 1% podatku dochodowego od osób fizycznych źródłem pozyskiwania środków przez organizacje pożytku publicznego – analiza krytyczna</i> ...	125
Pawłowska Aneta , <i>Wykorzystanie dotacji z Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013 w turystyce</i>	145
Literatura polecana	167
Dorobek Pracowni Badań nad Samorządami w 2012 roku	168
Sprawozdanie Pracowni Badań nad Samorządami za 2012 rok	179
Instrukcja dla autorów, sposób sporządzania przypisów, procedura recenzyjna, karta recenzji, formularz oświadczenia	185
Prezentacja publikacji Fundacji Obywatelskiego Rozwoju-Ryki	193

Słowo wstępne

Mamy przyjemność przedstawić Państwu pierwszy numer nowego, recenzowanego czasopisma naukowego „Rocznik Samorządowy”. „Rocznik” jest wydawany przez Pracownię Badań nad Samorządami przy Fundacji Obywatelskiego Rozwoju-Ryki. Dostępny jest na stronie internetowej Pracowni, w pełnej wersji online, bezpłatnie na licencji Commons. Rozsyłany jest do bibliotek, umieszczany w repozytorium dokumentów elektronicznych Biblioteki Narodowej, repozytorium CEON i serwisie ibuk.pl, a artykuły są podawane w Polskiej Bibliografii Naukowej, Google Scholar i bazie ludzi nauki.

Dzięki staraniom redakcji „Rocznik” spełnia wiele z ministerialnych kryteriów uprawniających do wpisu na listę czasopism punktowanych. Jest to zresztą jeden z niewielu przypadków w kraju, gdy niezależna, pozauczelniana jednostka badawcza skupia badaczy z różnych części kraju, prowadzi badania własne, wydaje monografie i dodatkowo naukowe czasopismo, a jednocześnie jest zarejestrowana w bazie nauki polskiej i systemie POL-on. Taką właśnie jednostką jest Pracownia Badań nad Samorządami.

Aby przedstawić "twarde" dowody, potwierdzające tezę - zamieszczoną w naszych sprawozdaniach – że Pracownia pozwala organizować pracę naukową w najlepszy z możliwych sposobów i daje nieocenioną możliwość uczestniczenia w życiu naukowym wystarczy powiedzieć, iż o ile w 2010 roku zespół Pracowni pozyskał do swego dorobku około 23 publikacji, to rok później 28, a w roku 2012 już 34. Jest to wyraźny rozwój ilościowy i jakościowy. Nasze artykuły ukazują się nie tylko w wieloautorskich monografiach, ale przede wszystkim w tak znanych periodykach, jak "Analecta. Studia i materiały z dziejów nauki", "Przegląd Historyczno-Oświatowy", "Przegląd Politologiczny", "Rocznik Lubelski", "Rocznik Łódzki", "Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych", "Studia Iuridica Lublinensia", "Studia Prawnicze KUL", tudzież "Wschodni Rocznik Humanistyczny". Dlatego kolejnym krokiem, jaki podjęliśmy było samodzielne wydawanie monografii oraz założenie własnego czasopisma.

Wokół pierwszego tomu udało się nam skupić umiędzynarodowioną radę redakcyjną, zespół zewnętrznych recenzentów oraz redaktorów tematycznych. Profil czasopisma obejmuje tematy związane z polityką lokalną; teorią administracji, administracją publiczną, samorządem terytorialnym, prawem i postępowaniem administracyjnym; samorządem gospodarczym oraz organizacjami pozarządowymi.

Istotne jest to, że w pierwszym tomie na dziewięć artykułów aż sześć zostało napisanych przez osoby spoza zespołu Pracowni, a trzy przez doktorantów, którzy wcześniej nie mieli nic wspólnego z naszą działalnością. Tym sposobem tworzymy wokół Pracowni grono współpracowników, z czego młodszym adeptom nauki dajemy możliwość gromadzenia dorobku potrzebnego do otworzenia przewodu doktorskiego oraz uzyskania stypendium doktoranckiego, a doświadczonym badaczom prezentowania wyników swoich badań. Nasza współpraca nie kończy się na „Roczniku”, gdyż w maju 2013 roku spotkamy się na konferencji naukowej "Doskonalenie procesu zarządzania organizacją w zmieniającym się otoczeniu" organizowanej przez Warszawską Wyższą Szkołę Ekonomiczną im. E. Wiszniewskiego. Razem przygotujemy również książkę pt. „Zarządzanie instytucjami obywatelskimi i samorządowymi”. Tym sposobem doczekamy się, jako placówka badawczo-naukowa własnych monografii, zbiorów źródeł, czasopisma, konferencji i podręcznika, którego będziemy mogli ulepszać w kolejnych wydaniach.

Teksty do następnego tomu „Rocznika” będziemy zbierać od 1 września do 4 listopada 2013 roku. Dzięki temu drugi tom ukaże się około 1 kwietnia 2014 roku. Oznacza to, że cykl wydawniczy jednego numeru zamknie się w przeciągu 6 miesięcy. Zaś autor, którego tekst przejdzie ocenę redakcyjną i otrzyma dwie pozytywne, niezależne recenzje otrzyma gwarancję publikacji swego tekstu w tak krótkim okresie czasu. Jesteśmy także otwarci na nowe inicjatywy, a od naszych autorów nie pobieramy opłat i nie wymagamy przekazania Fundacji, która wydaje „Rocznik”, autorskich praw majątkowych. Przyjmujemy jednak tylko teksty, które wcześniej nie były publikowane.

Kończąc chciałbym dodać, iż jestem naprawdę dumny z tego, że dzięki zespołowej pracy udało nam się dokonać tak wiele w życiu naukowym.

Karol Dąbrowski

Agnieszka Adamska, Wydział Politologii, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Aktywność jednostek samorządu lokalnego w serwisach społecznościowych na przykładzie województwa podkarpackiego

The activity of the local government units on social networking services: a case study at Podkarpackie Voivodeship divisions

tekst przesłany do redakcji 4 listopada 2012 roku, zrecenzowany 21 lutego i 3 marca 2013 roku

Streszczenie

Niniejsza praca omawia szczególny rodzaj narzędzia marketingowego, używanego przez jednostki samorządu terytorialnego, jakim są serwisy społecznościowe. Stanowią one, w nawiązaniu do tematu II Ogólnopolskiego Kongresu Politologicznego (Poznań, 19–21 września 2012 r.), wyzwanie dla szczebla samorządowego, który dotychczas nie stosował tego rodzaju środków promocji. W wyniku analizy literatury przedmiotu, licznych zestawień, raportów i rankingów, zaobserwowano brak badań skupiających się na zastosowaniu tego konkretnego narzędzia. Autorka podjęła więc próbę przedstawienia tej problematyki na przykładzie jednostek samorządowych województwa podkarpackiego. Celem artykułu jest również określenie efektywności i skuteczności stosowania serwisów społecznościowych. Analizie zostały poddane takie serwisy, jak: Facebook, NK (uprzednio Nasza Klasa) i YouTube. Głównymi źródłami informacji w tym zakresie są raporty dotyczące korzystania z Internetu przez Polaków, publikacje naukowe oraz badania własne. Przeanalizowano pod kątem posiadania oficjalnych profili na wymienionych wcześniej serwisach społecznościowych 185 jednostek samorządu terytorialnego województwa podkarpackiego: 160 gmin, 21 powiatów, 4 miasta na prawach powiatu. Następnym krokiem w badaniach była analiza zawartości (między innymi jej formy, aktualności) prowadzonych portali "social media".



Słowa kluczowe: Internet, marketing terytorialny, samorząd lokalny, serwisy społecznościowe, województwo podkarpackie

Summary

This paper discusses a special type of marketing tool used by local governments, namely social media. They are, in relation to the topic Second National Congress of Political Science, the challenge for local government, which has not yet applied this type of promotion. As a result of a thorough analysis of the literature, a number of statements, reports and rankings, there was a lack of research focusing on the use of this particular tool. Considerations research focused on local government of Podkarpackie. The purpose of this article is to determine the effectiveness of the and effective use of social media. Were subjected to analysis services such as Facebook, NK and YouTube. The main sources of information in this regard are the reports on the use of the Internet by the Poles, scientific publications, and my own research. Has been analyzed in terms of the official profiles on social media sites mentioned above 185 local government units of Podkarpackie: 160 communes, 21 districts, 4 cities with district rights. The next step in the research was to analyze the content (including the forms, etc.) to run social media sites.

Keywords: social media, territorial marketing, Internet, Podkarpackie Voivodeship, local governments

1. Zarys teorii marketingu terytorialnego

Myśląc o marketingu najczęściej kojarzy się go ze sferą podmiotów gospodarczych, ale tyczy się on również podmiotów publicznych, takich jak: jednostki samorządu terytorialnego. Wówczas wiąże się on z działaniami podejmowanymi w celu zaspokajania potrzeb klientów jakimi są mieszkańcy (potrzeb materialnych i konsumpcyjnych^[1]). W związku z zachodzącymi zmianami, zarówno technologicznymi i społecznymi, globalizacją rynku, pojawiła się konieczność stosowania nowych środków i metod do pozyskiwania i utrzymywania odbiorców produktów^[2]. Marketing charakteryzuje się głównie szybkością zmian i złożonością^[3]. Jako proces zarządzania przeszedł ewolucję od listów tradycyjnych do marketingu bezpośredniego wykorzystującego Internet. Liczne oferty reklamowe przychodzące pocztą, nazywane *junk mail*, przybrały obecnie formę natrętnych wiadomości spamowych zapychających skrzynki elektroniczne^[4].

Koncepcja marketingu terytorialnego (z ang. *territorial marketing*) jest stosunkowo nową koncepcją w polskich badaniach naukowych i praktyce

menedżerskiej. W pierwotnych założeniach marketing był wykorzystywany przez przedsiębiorstwa, a następnie stosowany przez administrację publiczną, jednostki samorządu terytorialnego czy organizacje pozarządowe^[5].

Ze względu na złożoność samego pojęcia marketingu i różnych punktów widzenia, czasem niewielkich różnic jego ujęcia, nie można podać jednej i najważniejszej definicji marketingu terytorialnego. Problem pojawia się już w samym zakresie nazewnictwa, ponieważ w dostępnej literaturze przedmiotu poza pojęciem „marketing terytorialny” można też spotkać terminy: „marketing regionalny” czy „marketing komunalny”^[6]. Niektórzy badacze definiują to pojęcie jako proces zarządzania, filozofię lub koncepcję rynkową^[7]. W prowadzonej dyskusji pojawiają się również opinie o potrzebie poszerzenia grupy odbiorców tego marketingu, tzn. świadczenia usług o charakterze publicznym dla klientów wewnętrznych^[8]. Z punktu widzenia prowadzonych badań przyjęto definicję zaproponowaną przez Andrzeja Szromnika: "marketing terytorialny można zdefiniować jako rynkową koncepcję zarządzania jednostką osadniczą - jako zarządzanie zmierzające do zaspokojenia potrzeb i pragnień mieszkańców"^[9].

2. Wykorzystanie Internetu do marketingu terytorialnego

Jak wskazali Darren Barefoot i Julie Szabo, użytkownicy Internetu stali się bardziej wymagający i uważają, że zwykłe strony internetowe nie są już wystarczające, a zaradzić temu mogą portale zapewniające interakcje między użytkownikami^[10]. Wielu badaczy stoi na stanowisku, że wzrost popularności serwisów społecznościowych jako narzędzi pomocniczych stron internetowych był do przewidzenia^[11]. Tworzone są wirtualne społeczności przybierające formę neoplemion jako efekt zmieniającego się otoczenia społecznego^[12]. Termin *social media* (media społecznościowe) oznacza "zbiór technologii służących do inicjowania komunikacji i przekazu treści między ludźmi, ich znajomymi i sieciami społecznościowymi, do których należą"^[13].

Autorka zgadza się z Kieranem Levis'em, że serwisy społecznościowe w łatwy sposób mogą stracić swoich użytkowników i to samo może się przydarzyć dzisiejszym gigantom, takim jak np. Facebook^[14], który 18 maja 2012 roku debiutował na giełdzie, a trzy miesiące później jego akcje zaczęły już tracić na wartości^[15].

W przypadku większości analizowanych stron internetowych podkarpackich jednostek samorządu terytorialnego nie umożliwiają one nawiązywania tego rodzaju kontaktów, oferując np. formę forum lub możliwości umieszczania komentarzy. Potencjał taki umożliwiają serwisy społecznościowe i aby marketing ten był skuteczny należy pamiętać o kilku podstawowych zasadach:

- "dobrze przemyśl taktykę promocyjną". Założenie konta Urzędu Miasta na Facebook'u to kwestia 5 minut, ale jednocześnie powinno pojawić się podstawowe pytanie: co i w jaki sposób chcemy osiągnąć dzięki temu narzędziu?

- "buduj relacje". Profesjonalizm w odniesieniu do serwisów społecznościowych opiera się również na nawiązywaniu kontaktów ze swoimi fanami, odpowiadaniu na ich pytania. Organizacja musi skupić się wokół swojej społeczności, to ona jest punktem centralnym i łączącym administratora profilu i jego fana.

- "treść musi być ciekawa". W wyniku analizy oficjalnych profili na portalach społecznościowych dało się zauważyć pewną tendencję do prostoty informacyjnej, prezentowanej w formie części "leadu" danej informacji i linku odsyłającego do strony internetowej danej jednostki ("lead", to część informacji zapowiadająca jej treść; skrót najważniejszych elementów informacji).

- "rozpoznaj grupę docelową". Trzeba być świadomym do kogo kierować swój przekaz i założone wcześniej cele promocyjne. Dokonanie tej czynności pozwoli łatwiej dotrzeć do potencjalnych grup odbioru.

- "dziel się kontrolą z odbiorcami i krytykami"^[16].

Jak już pisał w roku 1960 jeden ze znanych amerykańskich informatyków J. C. R. Licklider, relacje pomiędzy człowiekiem a komputerem przyjmą formę symbiozy^[17]. Na oficjalnym profilu Facebook'a możemy przeczytać: "naszą misją jest przekazanie ludziom mocy do dzielenia się i czynienia świata otwartym i połączonym", Facebook został pierwotnie stworzony przez Marka Zuckerberga dla zabawy. Jak pisał David Kirkpatrick, Mark Zuckerberg napisał program, który wpasował się w oczekiwania studentów Harvardu^[18]. Serwisy społecznościowe pomagają ludziom zjednoczyć się w danym celu, tak jak w przypadku wykorzystania Twittera podczas protestów młodych Irańczyków w czerwcu 2009 roku, przeciw sfałszowanemu wyborom prezydenckim. New York Times napisał, że manifestacje przeciwstawiły "zbirów strzelających kulami" przeciwko "protestującym strzelającym tweetsami"^[19].

Funkcjonalność serwisów społecznościowych graniczy czasem z absurdem, przykładem tego może być aplikacja Facebook'a "If I die", za pomocą której można pozostawić wiadomość - powiadomienie o śmierci. Wystarczy wcześniej wyselekcjonować trzech zaufanych znajomych i uzyskać ich zgodę, a osoby te potwierdzą zgon. Szacuje się, że miesięcznie z aplikacji tej korzysta 10 tysięcy osób^[20].

3. Serwisy społecznościowe w Polsce

Zgodnie z raportem socialbakers.com, w Polsce jest 8845460 użytkowników Facebook'a i tym samym Polska zajmuje 26 miejsce w światowym rankingu, wyprzedzając takie państwa jak: Holandia, Rosja, Szwecja czy Portugalia^[21]. Na pierwszym miejscu listy uplasowały się Stany Zjednoczone, gdzie jest ponad 163 milionów użytkowników. Oczywiście należy tutaj wspomnieć o różnicach technologicznych i dostępie do Internetu, bo jest to aspekt nieodzowny i istotny, który powinien być brany pod uwagę w tego typu rankingach. Należy również zwrócić uwagę na ogólne zestawienie kontynentalne, gdzie Europa znajduje się na drugim miejscu zaraz za Azją. Jeśli o chodzi o polskie miasto z największą ilością użytkowników Facebooka jest nim Warszawa: 913 280 osób. Dla porównania, Bangkok ma ich ponad 8 mln^[22]. W pierwszej piątce, najbardziej "lubianych" profili znajdują się kolejno: Demotywatory (1445972), Serce i rozum (1321101), Play (1111075), Kwejk (1100760), Orange Polska (979924)^[23]. Największą grupą polskich użytkowników Facebook'a jest grupa w przedziale 18 - 24 lat: 2 742 093, a zaraz za nią grupa w przedziale wiekowym 25 - 34.

Największym polskim portalem społecznościowym w Polsce, założonym w 2006 roku, poddany analizie na potrzeby tej pracy, jest NK (uprzednio "Nasza Klasa"). Zgodnie z danymi udostępnionymi przez biuro prasowe NK użytkownicy serwisu korzystają z niego najintensywniej spośród 16 najpopularniejszych polskich witryn internetowych^[24].

W ubiegłym roku, na swoje 5 urodziny portal dokonał znaczących zmian, upodabniając się do Facebook'a, między innymi wprowadzając: widżet^[25] "Fajne!" (facebookowe "Lubię to"), odbiór mobilny dla telefonów czy podobny układ graficzny strony^[26]. Powodów zmian możemy upatrywać w spadku popularności serwisu NK na rzecz Facebook'a.

Ostatnim serwisem społecznościowym poddany analizie był YouTube, utworzony w 2005 roku w Stanach Zjednoczonych. Nazywany przez Edwina Bendyka machiną czasu^[27]. Serwis, który spełnia rolę ogromnego archiwum wideo. W ostatnim czasie najszybciej rozwijającym się polskim kanałem w serwisie YouTube jest stoprocenttv^[28] (kanał internetowy sklepu odzieżowego - 67647 widzów, 42791027 wyświetleń filmów^[29]), a najwięcej odsłon umieszczanych filmów miała telewizja internetowe: wptvwppl^[30] (14299 widzów, 53452701 wyświetleń filmów^[31]). YouTube to nie tylko platforma umożliwiająca oglądanie i umieszczanie filmików, ale również jest to miejsce tworzenia się sieci połączeń.

4. Aktywność jednostek samorządu lokalnego województwa podkarpackiego w serwisach społecznościowych

Według Głównego Urzędu Statystycznego w 2011 roku w województwie podkarpackim było ogółem 160 gmin, 21 powiatów, 4 miasta na prawach powiatu, 4 podregiony. W artykule przeanalizowano pod kątem posiadania oficjalnych profili na wymienionych wcześniej serwisach społecznościowych 185 jednostek samorządu terytorialnego województwa podkarpackiego: 160 gmin, 21 powiatów, 4 miasta na prawach powiatu. Następnym krokiem w badaniach była analiza zawartości (między innymi jej formy, aktualności) prowadzonych portali "social media".

Na 160 gmin oficjalny profil na Facebook'u posiada 12 gmin: Lutowiska, Pawłosiów, Iwonicz Zdrój, Miejsce Piastowe (osoba^[32]), Grodzisko Dolne, Lubaczów (gmina miejska), Lubaczów (gmina wiejska), Żołynia, Mielec (gmina wiejska), Chmielnik, Sanok (gmina miejska), Sanok (gmina wiejska). Facebook'owy widżet "podziel się" / "lubię to" posiada 13 gmin: Korczyna, Miejsce Piastowe, Lesko, Olszanica, Leżajsk (gmina miejska), Białobrzegi, Harasiuki, Krzeszów, Orły, Chmielnik, Tyczyn, Sanok (gmina miejska), Tyrawa Wołoska. Na 21 powiatów województwa podkarpackiego sześć używa serwisów społecznościowych:

- powiat jarosławski: widżet Facebook'a pod każdą informacją na stronie internetowej powiatu^[33],
- powiat niżański: wtyczka społecznościowa Facebook'a na stronie głównej (37 fanów, dołączono: 5 maja 2011); widżet "lubię to" pod każdą informacją na stronie internetowej powiatu^[34],
- powiat rzeszowski: widżet Facebook'a obok tytułów informacji na stronie internetowej powiatu oraz kanał Youtube (użytkownik: Powiat Rzeszowski, na stronie głównej powiatu informacja: "Zobacz Powiat na YouTube", 7 filmów, 534 wyświetlenia filmów)^[35],
- powiat sanocki: wtyczka społecznościowa Facebook'a na stronie głównej powiatu (822 fanów, dołączono: 15 maja 2011)^[36],
- powiat stalowowolski: na stronie głównej powiatu umieszczono informację - "Znajdziesz nas również na": (obrazki graficzne) Facebook, g+, blip, Youtube; profil na Facebook'u (991 fanów, dołączono: 11 lipca 2011) oraz kanał YouTube (użytkownik: Powiat Stalowowolski - Oficjalny Kanał, 10 filmików, 2882 wyświetleń filmów)^[37],
- powiat strzyżowski: na stronie głównej powiatu umieszczono informację - "dołącz do nas facebook powiatu strzyżowskiego". Zawarto tam regulamin grupy "SPOŁECZNOŚĆ POWIATU STRYŻOWSKIEGO W PORTALU FACEBOOK"^[38] i aby dołączyć do grupy trzeba go wcześniej zaakceptować.

Spośród 4 miast na prawach powiatu znajdujących się w województwie podkarpackim, tj. Krosna, Przemyśla, Rzeszowa i Tarnobrzegu, tylko to ostatnie nie używa serwisów społecznościowych do swej promocji.

Można więc zaobserwować, że najpopularniejszym serwisem wykorzystywanym do marketingu terytorialnego przez jednostki samorządu terytorialnego w województwie podkarpackim jest Facebook: 32 spośród 185. Oficjalne kanały video na "YouTube" posiadają dwa powiaty (rzeszowski, stalowowolski), cztery gminy: Brzozów, Pilzno, Żołynia, Zarszyn oraz dwa miasta na prawach powiatu: Krosno i Przemyśl.

Najmniejszą popularnością wśród podkarpackich jednostek samorządowych cieszy się serwis społecznościowy NK: spośród wszystkich 79 miast polskich, które posiadają oficjalne konto na tym portalu, znajdują się tylko trzy podkarpackie: Rzeszów (Rzeszów- Stolica Innowacji), Krosno (Miasto Krosno) oraz Sanok (Urząd Miasta Sanok)^[39].

W wyniku prowadzonych badań ustalono, iż analizowane jednostki zaczęły sięgać po serwisy społecznościowe (głównie chodzi tutaj o Facebook'a) od roku 2010, a swoje największe uznanie zyskały one w roku 2011. Fakt ten łączy się z coraz większą popularnością serwisów wśród użytkowników Internetu i korzystaniem z nich już nie tylko przez marketingowców firm. Portale społecznościowe stały się nowym narzędziem marketingu terytorialnego, stawiającego czoła zmianom technologicznym i upodobaniom społecznym. Małgorzata Czornik w książce "Promocja miast" z 2000 roku napisała, że "coraz bardziej popularną formą pozyskiwania informacji o cenach i zaletach miasta oraz jego ofert" jest strona internetowa^[40]. Wydaje się, że narzędziem takim, 12 lat później i nie tylko w odniesieniu do miasta, ale ogółu jednostek samorządu terytorialnego są serwisy społecznościowe.

5. Zakończenie

Celem artykułu, obok analizy zastosowania nowego narzędzia marketingu terytorialnego, jakim są portale społecznościowe było również skupienie się na jego efektywności i skuteczności na przykładzie województwa podkarpackiego. Analizę oparto na samorządzie lokalnym, który oznacza - w tym wypadku - samorząd na poziomie gmin i powiatów. Głównym założeniem przy zastosowaniu marketingu terytorialnego jest szeroko pojęta promocja, zarówno zewnętrzna, jak i wewnętrzna. W przypadku samorządowych kont na serwisach społecznościowych, najczęściej zawierają one treści takie jak: aktualności, zdjęcia, wydarzenia, filmy promocyjne. Aktualności przybierają formę krótkiej informacji, często jest to fragment "leadu" z pierwotnej notki z głównej strony danej jednostki, połączonej

z linkiem. Zastosowanie takiej metody ma swoje drugie znaczenie: potencjalny zainteresowany jest odsyłany bezpośrednio np. na stronę gminy, której pozycjonowanie i statystyki się powiększają. Za idealny przypadek może posłużyć tutaj miasto Krosno, które oprócz strony internetowej posiada oficjalne konta na Facebook'u, NK i YouTube'ie i w roku 2011 zostało wyróżnione nagrodą Google eMiasto. Plasując się na piątym miejscu, Krosno znalazło się w dziesiątce najszybciej rozwijających się w Internecie polskich miast^[41].

- [1] Zob. S. Makarski, W. Kuźniar, Marketing w zarządzaniu jednostką terytorialną na przykładzie województwa podkarpackiego, Rzeszów 2009, s. 13.
- [2] Zob. I. Bielski, Współczesny marketing. Filozofia, strategię, instrumenty, Warszawa 2006, s. 16-17.
- [3] Zob. T. Markowski, Marketing terytorialny, Warszawa 2002, s. 42.
- [4] Zob. T. Ambler, Marketing od A do Z, Kraków 1999, s. 132.
- [5] Zob. T. Domański, Marketing terytorialny - wybrane aspekty praktyczne, [w:] Marketing terytorialny. Strategiczne wyzwania dla miast i regionów, red. T. Domański, Łódź 1997, s. 19.
- [6] Zob. K. Kaszuba, Marketing w zarządzaniu rozwojem lokalnym, Białystok 2012, s. 16.
- [7] Zob. A. Rogalska, Promocja miasta elementem marketingu mix (na przykładzie miasta Łomży), Warszawa 2010, s. 30; A. Szromnik, Marketing terytorialny - koncepcja ogólna i doświadczenia praktyczne, [w:] Marketing terytorialny, red. T. Markowski, Warszawa 2002, s. 40-41.
- [8] Zob. J.F. Nowak, T. Potkański, Upowszechnianie zarządzania marketingowego w polskich samorządach terytorialnych, [w:] Marketing terytorialny, red. M. Florek, K. Janiszewska, Poznań 2008, s. 106.
- [9] A. Szromnik, Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku, Kraków 2007, s. 17.
- [10] Zob. D. Barefoot, J. Szabo, Znajomi na wagę złota, Warszawa 2011, s. 30.
- [11] Zob. M. i B. Małeccy, Analiza rozwoju portali społecznościowych w Internecie, http://www.web.gov.pl/g2/big/2009_03/4b73f7a761bf29569a4114ad53b7b8d9.pdf [dostęp 3.08.2012].
- [12] Zob. K. Bigos, Tożsamość narracyjna w cyberprzestrzeni, Warszawa 2010, s. 112.
- [13] Ibidem, s. 46.
- [14] Zob. K. Levis, Twórcy i ofiary ery internetu, Warszawa 2010, s. 380.
- [15] Money.pl, Akcje Facebooka zawiodły. Jaka będzie przyszłość spółki? <http://www.money.pl/gielda/raporty/artypul/akcje;facebooka;zawiodly;jaka;bedzie;przyszlosc;spolki,194,0,1147842.html> [dostęp 28.08.2012].
- [16] Zob. D. Barefoot, J. Szabo, Znajomi na wagę złota, Warszawa 2011, s. 123-137.
- [17] C.R. Licklider, Man-Computer Symbiosis, <http://groups.csail.mit.edu/medg/people/psz/Licklider.html> [dostęp 04.07.2012].

- [18] Zob. D. Kirkpatrick, *The facebook effect. The inside story of the company that is connecting the world*, New York 2010, s. 20.
- [19] Caught in the net, *The Economist*, <http://www.economist.com/node/17848401> [dostęp 22.03.2012].
- [20] M. Kowalczyk, *Publikuj na Facebooku po śmierci*, <http://www.przerwanareklame.pl/artykuly/publikuj-na-facebooku-po-smierci/> [dostęp 22.07.2012].
- [21] Firma powstała w 2008 roku, oferująca kompleksowe zestawienia i analizy z zakresu social media. Jest najczęściej cytowaną stroną internetową, jeśli chodzi o dane dotyczące Facebook'a. Wyróżniona prestiżową nagrodą tygodnika Red Herring (branża ekonomiczna i IT) - Red Herring 100 Europe 2011.
- [22] <http://www.socialbakers.com/facebook-statistics/cities/> [dostęp 31.07.2012].
- [23] <http://www.socialbakers.com/facebook-statistics/poland> [dane z okresu: lipiec - wrzesień 2012].
- [24] NK.pl pokazuje statystyki za pierwszy kwartał 2012 roku, <http://www.internetstandard.pl/news/382309/NKpl.pokazuje.statystyki.za.pierwszy.kwartal.2012.roku.html> [dostęp 31.07.2012].
- [25] Widżet jest mini aplikacją, pewnego rodzaju internetowym gadżetem, który umożliwia m.in. łączenie stron internetowych z serwisami społecznościowymi.
- [26] NK w 2011, <http://media.nk.pl/pr/202944/nk-w-2011-roku>, [dostęp 31.07.2012].
- [27] Zob. E. Bandyk, *Kultura Youtube*, [w:] J. Burgess, J. Green, *YouTube.Wideo online a kultura uczestnictwa*, Warszawa 2011, s. 12.
- [28] <http://www.socialbakers.com/youtube-statistics/country/poland/> - sierpień 2012 [dostęp 3.09.2012].
- [29] <http://www.youtube.com/user/stoprocentTV>, [dostęp 3.09.2012].
- [30] <http://www.socialbakers.com/youtube-statistics/country/poland/> - sierpień 2012 [dostęp 3.09.2012].
- [31] <http://www.youtube.com/user/wptvwppl> [dostęp 3.09.2012].
- [32] Profil został założony jak profil osoby, co umożliwia między innymi zapraszanie potencjalnych znajomych do grona swych fanów. Profile tego typu są postrzegane jako mniej oficjalne, ale jednocześnie bardziej zamknięte.
- [33] Powiat jarosławski, <http://www.starostwo.jaroslaw.pl/aktualnosci.html> [dostęp 28.08.2012].
- [34] Powiat niżański, <http://www.powiat-nisko.pl/> [dostęp 28.08.2012].
- [35] Powiat rzeszowski, <http://www.powiat.rzeszow.pl/> [dostęp 28.08.2012].
- [36] Powiat sanocki, <http://www.powiat-sanok.pl/> [dostęp 28.08.2012].
- [37] Powiat stalowowolski, <http://www.stalowowolski.pl/> [dostęp 28.08.2012].
- [38] Powiat strzyżowski, <http://www.strzyzowski.pl/strona/wirtualna-spolescnosc-powiatu-strzyzowskiego-w-portalu-facebook,641> [dostęp 28.08.2012].
- [39] NK, www.nk.pl [dostęp 29.05.2012].
- [40] M. Czornik, *Promocja miasta*, Katowice 2000, s. 100.
- [41] <http://www.krosno.pl/pl/aktualnosci/art1631.html> [dostęp 22.07.2012].

Bibliografia

Literatura

- Ambler T., Marketing od A do Z, Kraków 1999.
- Barefoot D., Szabo J., Znajomi na wagę złota, Warszawa 2011.
- Bendyk E., Kultura Youtube, [w:] J. Burgess, J. Green, YouTube.Wideo online a kultura uczestnictwa, Warszawa 2011.
- Bielski I., Współczesny marketing. Filozofia, strategie, instrumenty, Warszawa 2006.
- Bigos K., Tożsamość narracyjna w cyberprzestrzeni, Warszawa 2010.
- Czornik M., Promocja miasta, Katowice 2000.
- Domański T., Marketing terytorialny - wybrane aspekty praktyczne, [w:] Marketing terytorialny. Strategiczne wyzwania dla miast i regionów, red. T. Domański, Łódź 1997.
- Kaszuba K., Marketing w zarządzaniu rozwojem lokalnym, Białystok 2012.
- Kirkpatrick D., The facebook effect. The inside story of the company that is connecting the world, New York 2010.
- Levis K., Twórcy i ofiary ery internetu, Warszawa 2010.
- Makarski S., Kuźniar W., Marketing w zarządzaniu jednostką terytorialną na przykładzie województwa podkarpackiego, Rzeszów 2009.
- Markowski T., Marketing terytorialny, Warszawa 2002.
- Nowak J.F., Potkański T., Upowszechnianie zarządzania marketingowego w polskich samorządach terytorialnych, [w:] Marketing terytorialny, red. M. Florek, K. Janiszewska, Poznań 2008.
- Rogalska A., Promocja miasta elementem marketingu mix (na przykładzie miasta Łomży), Warszawa 2010.
- Szromnik A., Marketing terytorialny - koncepcja ogólna i doświadczenia praktyczne, [w:] Marketing terytorialny, red. T. Markowski, Warszawa 2002.
- Szromnik A., Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku, Kraków 2007.

Internet

- <http://www.economist.com/node/17848401>
- <http://groups.csail.mit.edu/medg/people/psz/Licklider.html>
- <http://www.internetstandard.pl/news/382309/NKpl.pokazuje.statystyki.za.pierwszy.kwartal.2012.roku.html>
- <http://www.krosno.pl/pl/aktualnosci/art1631.html>
- <http://media.nk.pl/pr/202944/nk-w-2011-roku>
- <http://www.money.pl/gielta/raporty/artykul/akcje;facebooka;zawiodly;jaka;bedzie;przyszlosc;spolki,194,0,1147842.html>
- <http://www.nk.pl>
- <http://www.powiat-nisko.pl/>

<http://www.powiat.rzeszow.pl/>

<http://www.powiat-sanok.pl/>

<http://www.przerwanareklame.pl/artykuly/publikuj-na-facebooku-po-smierci/>

<http://www.socialbakers.com/facebook-statistics/>

<http://www.stalowowolski.pl/>

<http://www.starostwo.jaroslaw.pl/aktualnosci.html>

<http://www.stryzowski.pl/strona/wirtualna-spoleczosc-powiatu-stryzowskiego-w-portalu-facebook,641>

<http://www.youtube.com/user/stoprocentTV>

<http://www.youtube.com/user/wptvwppl>

mgr Agnieszka Adamska: absolwentka politologii i dziennikarstwa, obecnie doktorantka na Wydziale Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Z zamiłowania społecznik, działacz i wolontariusz. Interesuje się prawami człowieka, ekologią, funkcjonowaniem III sektora oraz marketingiem terytorialnym. Brała udział w wielu projektach krajowych (m.in. Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Fundacja Batorego) i międzynarodowych (Niemcy, Włochy). E-mail: agnieszka.adamska.pl@gmail.com

Krzysztof Bojarski, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa i Ochrony im. Marszałka Józefa Piłsudskiego z siedzibą w Warszawie

Pozycja samorządu lokalnego w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego

The position of the local government in the sphere of safety and public order

tekst przesłany do redakcji 2 listopada 2012, zrecenzowany 1 i 13 marca 2013 roku

Streszczenie

Decentralizacja administracji publicznej poprzez upodmiotowienie społeczności lokalnych w drodze utworzenia samorządu terytorialnego, uprawnionego i jednocześnie zobowiązanego do dbania o sprawy tej społeczności, w sferze bezpieczeństwa prowadzi do ukształtowania istotnej pozycji tego samorządu w całym szeroko rozumianym systemie bezpieczeństwa. Potwierdza to krótka analiza przedmiotowego zagadnienia, zarówno w kontekście rozwiązań ustrojowych jak i zadań wynikających z ustaw szczególnych. Samorząd lokalny ma więc nie tylko za zadanie dbanie o rozwój gospodarczy, ale także jest podstawowym czynnikiem kształtującym bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny na swoim terenie.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, samorząd lokalny

Summary

The decentralization of public administration facilitates the empowerment of the local community by creation of the local government, which is both entitled and bound to look to the matters of the community, in the sphere of safety leads to the creation of this government's significant position within the whole system of safety. It is confirmed by a brief analysis of the objective problem in the context of institutional solutions as well as obligations that result from specific acts. Therefore, the local government is



not only to secure economic development, but it is also a key factor that shapes public safety and order within its territory.

Keywords: Safety, Local government

1. Wstęp

Współczesny ustrój państwa polskiego oparty jest między innymi o zasadę decentralizacji władzy publicznej. Ma to decydujące znaczenie dla dalszego charakteryzowania i definiowania roli, oraz zadań poszczególnych elementów składowych administracji publicznej. Niewątpliwie wiąże się to również z demokratycznym charakterem państwa polskiego i kształtowaniem społeczeństwa obywatelskiego. Wydaje się bowiem, że jedynie takie społeczeństwo jest w stanie w pełni wykorzystać potencjał tkwiący w zasobach demokratycznego państwa prawnego, tworząc jednocześnie wartość dodaną wynikającą z świadomej i twórczej aktywności poszczególnych jednostek, składającej się w ostatecznym rozrachunku na ostateczny cel jej funkcjonowania, jakim jest zapewnienie sobie szeroko rozumianego bezpieczeństwa będącego podstawową potrzebą każdego człowieka i każdej organizacji.

W literaturze przedmiotu niejednokrotnie już definiowano i opisywano zarówno samo pojęcie bezpieczeństwa jak i pojęć z nim związanych, na przykład bezpieczeństwa i porządku publicznego. Dlatego wystarczy jedynie wspomnieć, iż definiuje się bezpieczeństwo publiczne jako stan, w którym ogółowi obywateli, jak i pojedynczemu obywatelowi indywidualnie nieoznaczonemu, żyjącemu w państwie i społeczeństwie, nie grozi żadne niebezpieczeństwo bez względu na jego źródło. Podkreśla się również, iż ochrona tego stanu należy do państwa. Porządek publiczny zaś odnosi się do tych zadań organów administracji publicznej oraz podmiotów administrujących, które wiążą się bezpośrednio z utrzymaniem porządku, umożliwiającego normalny rozwój życia w państwie. Jednak ze względu na to, iż są to pojęcia zbliżone, przyjmuje się ich używanie łącznie, jako "bezpieczeństwo i porządek publiczny". Zatem tak rozumiane bezpieczeństwo wiąże się z koniecznością jego ochrony, a jego zagrożenie uzasadnia podjęcie określonych działań przez uprawnione podmioty w państwie^[1].

Kluczowym stwierdzeniem w tym momencie staje się sformułowanie „o podjęciu działań przez uprawnione do tego podmioty”. Zgodnie bowiem z Konstytucją RP główny ciężar odpowiedzialności za zapewnienie bezpieczeństwa zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego spoczywa na administracji rządowej^[2]. Jaka zatem w tym kontekście jest pozycja i zadania samorządu lokalnego, a przede wszystkim gminnego, w zapewnieniu

bezpieczeństwa i czy w ogóle ma on w tym systemie bezpieczeństwa istotne znaczenie?

By odpowiedzieć na to pytanie ponownie warto odnieść się w pierwszej kolejności do pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego i jego roli w państwie. Samorząd bowiem w znaczeniu prawniczym rozumiany jest jako wykonywanie zadań administracji publicznej w sposób zdecentralizowany i na własną odpowiedzialność przez odrębne w stosunku do państwa podmioty, które w zakresie wykonywania swych zadań nie są poddane ingerencji państwa, a samorządność ta dotyczy obszaru zewnętrznego oraz obszaru wewnętrznego. Oczywiście, samorząd terytorialny tworzą osoby powiązane ze sobą miejscem zamieszkania na określonym terytorium. Wskazuje to na fakt, że jednostki samorządu terytorialnego mają korporacyjną budowę, to znaczy, że są organizacyjnie uporządkowanymi zrzeszeniami osób, które z mocy prawa są zdolne do objawiania woli i podejmowania czynności prawnych, i które (niezależnie od zmiany poszczególnych członków) tworzą prawną jednostkę^[3].

Zgodnie natomiast z Konstytucją RP samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych; a zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Z tym, że jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może także zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych^[4]. Zatem - nie wdając się w dalsze rozważania doktrynalne - można jednoznacznie stwierdzić, iż pozycja samorządu terytorialnego w systemie administracji publicznej jest zasadnicza i w związku z tym również jego rola w sferze zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, przede wszystkim społeczności lokalnej, powinna być kluczowa. Nie ulega bowiem wątpliwości, że ochrona bezpieczeństwa należy do kategorii zadań własnych samorządu lokalnego. Wniosek taki można wysnuć analizując w tym zakresie ustawy ustrojowe o samorządzie gminnym i o samorządzie powiatowym.

Podstawową wspólnotą terytorialną na szczeblu lokalnym odpowiedzialną za zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców w polskim porządku prawnym jest gmina. Do zakresu jej działania należy bowiem większość spraw publicznych o znaczeniu lokalnym. Natomiast sprawami o charakterze ponadgminnym zajmuje się powiat. Trzeba tu zaznaczyć, iż powiat obok zadań własnych (ustawodawca posłużył się w tym przypadku wyliczeniem przedmiotowym bez konstrukcji klauzuli generalnej)^[5], realizuje także zadania z zakresu administracji rządowej. Pamiętając, że samorządowi terytorialnemu przysługuje domniemanie odpowiedzialności za sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym (także regionalnym)^[6], należy podkreślić zasadę domniemania odpowiedzialności gminy jako wspólnoty pierwotnej.

Zasada ta odnosi się do obu układów kompetencyjnych, w których działa gmina; to znaczy zarówno porządku lokalnego^[7], gdzie pozycja gminy spotyka się przede wszystkim z uprawnieniami powiatu, jak i całego systemu samorządu terytorialnego^[8]. Jak już było wyżej wspomniane jest to konsekwencją faktu, iż gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego^[9].

2. Gmina

Podstawowy zakres działania gminy, zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, obejmuje zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej, to znaczy między innymi sprawy dotyczące: porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpożarowej, ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego^[10]. Gminna wspólnota samorządowa realizuje te zadania za pośrednictwem swoich organów: rady gminy i wójta (burmistrza lub prezydenta miasta). Rada gminy, która jest organem stanowiącym i kontrolnym, jest kompetentna we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (artykuł 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym). Posiada również kompetencje do stanowienia o kierunkach działania wójta oraz przyjmowania sprawozdań z jego działalności^[11]. Natomiast organem wykonawczym jest wójt, który realizuje uchwały rady gminy i zadania gminy (w tym również ze sfery bezpieczeństwa). Wójt opracowuje między innymi plan operacyjny ochrony przed powodzią; ogłasza, odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. Zaś jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub dla mienia, wójt może zarządzić ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych. W przypadku niecierpiącym zwłoki może też wydać przepisy porządkowe, w formie zarządzenia (artykuł 41 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Zarządzenie to podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy, a wójt przesyła przepisy porządkowe do wiadomości wójtom sąsiednich gmin i staroście powiatu, w którym leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu^[12].

Samorząd gminny może również, w celu realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego, powołać odrębną jednostkę organizacyjną jaką jest straż gminna. Rada gminy tworzy straż (gminną, miejską) po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnego komendanta wojewódzkiego (Stołecznego)

Policji, o czym zawiadamia wojewodę. W przypadku nieotrzymania opinii, rada gminy może utworzyć straż po upływie czternastu dni od dnia przedstawienia wniosku. Nie wchodząc w szczegóły jej działalności można stwierdzić, iż zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych^[13], straż spełnia służebną rolę wobec społeczności lokalnej, wykonując swe zadania z poszanowaniem godności i praw obywateli.

Przechodząc teraz do przedstawienia wybranych kompetencji i zadań samorządu gminnego w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa i porządku publicznego, a wynikających z ustaw odrębnych, na początek warto zwrócić uwagę na to, iż na przykład: wójt jest organem nadzoru nad zgromadzeniami publicznymi organizowanymi na terenie gminy. W ramach tego nadzoru w stosownych okolicznościach może wydać decyzję o zakazie zgromadzenia, czy o rozwiązaniu zgromadzenia^[14]. Wójt wydaje zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej lub odmawia jego wydania^[15]; udziela pozwolenia na przeprowadzenie zbiórki publicznej na terenie danej gminy, a także może to pozwolenie w określonych okolicznościach cofnąć^[16]. Ponadto - zgodnie z ustawą z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji^[17] - wójt jest organem wyrażającym opinię w sprawie powołania i odwołania komendanta komisariatu Policji na terenie danej gminy, choć opinia ta ma charakter niewiążący, a ponadto jeżeli wójt nie przedstawi tej opinii w terminie czternastu dni to komendant powiatowy (miejski) może powołać (odwołać) komendanta komisariatu bez opinii wójta. Rada gminy i wójt otrzymują od Policji roczne sprawozdanie z działalności oraz informacje o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego. Poza tym wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma prawo żądania od właściwego komendanta Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Trzeba jednocześnie podkreślić, iż żądanie to może dotyczyć czynności operacyjnych-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych oraz czynności z zakresu ścigania wykroczeń, natomiast żądanie to nie może dotyczyć wykonania konkretnej czynności służbowej ani określonego sposobu wykonania zadania przez Policję. Istotnym również uprawnieniem rady gminy jest możliwość pokrywania części kosztów finansowych Policji np. za czas służby ponad normę określoną w ustawie.

Natomiast w sytuacjach szczególnych zgodnie z ustawą z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej^[18] w przypadku bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa wspólnoty samorządowej, w szczególności życia lub zdrowia, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydać komendantowi powiatowemu (miejskiemu) Państwowej Straży Pożarnej polecenie podjęcia działań w zakresie właściwości Państwowej Straży Pożarnej, zmierzających do usunięcia tego zagrożenia. Polecenie to nie może dotyczyć wykonania

konkretnej czynności służbowej, ani określać sposobu wykonania zadania przez Państwową Straż Pożarną. Poza tym wójt (burmistrz, prezydent miasta) ponoszą wyłączną odpowiedzialność za treść i skutki polecenia, a polecenie podlega niezwłocznemu wykonaniu. Polecenie przekazane ustnie wymaga potwierdzenia na piśmie. Komendant (miejski) Państwowej Straży Pożarnej niezwłocznie przedkłada sprawę komendantowi wojewódzkiemu Państwowej Straży Pożarnej, jeżeli nie jest w stanie wykonać polecenia, a polecenie naruszające prawo jest nieważne (o nieważności polecenia stwierdza wojewoda). Poza tym na podstawie zawiadomienia wójta, burmistrza lub prezydenta miasta o stwierdzeniu zagrożenia życia lub zdrowia, niebezpieczeństwa powstania szkód majątkowych w znacznych rozmiarach lub naruszenia środowiska, o którym mowa w art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej^[19], jednostki Państwowej Straży Pożarnej są zobowiązane do podjęcia czynności kontrolno-rozpoznawczych. Warto jednak zaznaczyć, że jednostki samorządu terytorialnego, w tym gmina, mogą partycypować w pokryciu części kosztów funkcjonowania Państwowej Straży Pożarnej^[20].

Kolejne uprawnienia przysługują wójtowi na podstawie ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej^[21], a mianowicie wójt (burmistrz, prezydent miasta) koordynuje funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze gminy w zakresie ustalonym przez wojewodę. Zadanie to może być wykonywane przy pomocy komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej, jeżeli komendant taki został zatrudniony przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), albo przy pomocy komendanta gminnego związku ochotniczych straży pożarnych.

Szczególną uwagę należy także zwrócić na stany odnoszące się do zarządzania kryzysowego. Przez zarządzanie kryzysowe^[22] należy rozumieć działalność organów administracji publicznej będącą elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz na odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru. Zarządzanie kryzysowe dotyczy więc stanów „szczególnych” nieuznanych jednak jeszcze za stany nadzwyczajne (stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej)^[23], ale wymagających użycia specjalnych narzędzi, adekwatnych do sytuacji^[24].

Zatem, w zakresie zarządzania kryzysowego, organem właściwym na terenie miasta lub gminy jest wójt (burmistrz lub prezydent miasta). W związku z tym do zadań wójta, należy^[25]: 1) kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy, 2) realizacja zadań z zakresu planowania

cywilnego, w tym realizacja zaleceń do gminnego planu reagowania kryzysowego, opracowanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu reagowania kryzysowego, 3) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia, 4) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta, 5) przeciwdziałanie skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym, 6) realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Oczywiście zadania te wykonywane są przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy. Ponadto organem pomocniczym w omawianym zakresie jest także zespół zarządzania kryzysowego, powoływany przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, który jednocześnie określa jego skład. Oprócz osób zatrudnionych w urzędzie gminy czy w gminnych jednostkach organizacyjnych w skład wchodzi pracownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych, a także inne osoby. Określając zadania gminnego zespołu zarządzania kryzysowego ustawa odsyła do zadań wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, które obejmują na przykład: ocenę występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń, czy przekazywanie do publicznej wiadomości informacji związanych z zagrożeniami. Ponadto ważnym elementem gminnego systemu zarządzania kryzysowego może być (ponieważ ustawa nie wprowadza takiego obowiązku, a jedynie dopuszcza taką możliwość) gminne centrum zarządzania kryzysowego. Do zadań centrum - zgodnie z art. 20 wspomnianej już ustawy o zarządzaniu kryzysowym - należy między innymi: pełnienie całodobowego dyżuru, współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego innych organów administracji publicznej, nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności, współdziałanie z podmiotami realizującymi monitoring środowiska, współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne, realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa. Jak wspomniano wyżej, wójt, burmistrz lub prezydent miasta może wykonywać te zadania także bez powołania takiego centrum.

3. Powiat

Wracając do rozważań początkowych wskazujących, iż to gmina jest podstawową wspólnotą samorządową i to na niej spoczywa główny ciężar odpowiedzialności za zaspokajanie potrzeb jej członków, należy wyjaśnić, że z tego właśnie powodu przedstawiono w pierwszej kolejności i szerzej zadania gminy w zakresie bezpieczeństwa, a zadania powiatu jako drugiego elementu

samorządu lokalnego, będą przedstawione w następnej kolejności i w skróconej formie. Jest to również zgodne z zasadą pomocniczości oraz charakterem zadań powiatu wskazującym, że mają one zakres ponadgminny i uzupełniający. Innymi słowy oznacza to, że przedstawione niżej zadania znajdują się w gestii powiatu, gdy będą one miały już charakter ponadgminny, a nie będą miały jeszcze charakteru wojewódzkiego (regionalnego).

Mając powyższe wskazania na uwadze należy stwierdzić, że podobnie jak w przypadku samorządu gminnego, powiat realizuje zadania własne, do których zaliczane są także sprawy z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpożarowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowego i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska^[26]. Zatem, opierając się o ustawę z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, w odniesieniu do organów powiatu należy wskazać, iż rada powiatu między innymi: uchwała powiatowy program zapobiegania przestępczości oraz ochrony i bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, dokonuje oceny stanu bezpieczeństwa przeciwpożarowego i zabezpieczenia przeciwpowodziowego, a w określonych sytuacjach może wydawać przepisy porządkowe obowiązujące na terenie powiatu^[27]. Zarząd może wydawać uchwały kierowane do powiatowych jednostek organizacyjnych, a w wypadkach niecierpiących zwłoki uprawniony jest do uchwalania (w zastępstwie rady powiatu) przepisów porządkowych^[28].

W tym miejscu należy także podkreślić szczególną pozycję ustrojową starosty będącego członkiem zarządu. Zostały mu bowiem przyznane także własne kompetencje w omawianym zakresie. Na przykład starosta: opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy; w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne, starosta podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu powiatu^[29].

Szereg uprawnień przypisanych jest również staroście w oparciu o ustawy szczególne, z uwagi na to że pełni on funkcję organu sprawującego władzę administracji ogólnej w powiecie i ponosi tym samym odpowiedzialność za prawidłowe i skuteczne wykonywanie funkcji państwa, w tym również w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zatem, nie wymieniając wszystkich kompetencji, przykładowo należy wskazać iż: starosta ma prawo żądać od komendanta powiatowego Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia i porządku publicznego^[30]; w przypadku bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa

wspólnoty samorządowej - w szczególności życia lub zdrowia - starosta może wydać komendantowi powiatowemu Państwowej Straży Pożarnej polecenie podjęcia działań w zakresie właściwości Państwowej Straży Pożarnej, zmierzających do usunięcia tego zagrożenia^[31]. Trzeba także wspomnieć, iż w strukturze organizacyjnej powiatu działa komisja bezpieczeństwa i porządku utworzona w celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, na czele której stoi starosta^[32].

Również w przypadkach "szczególnych" na obszarze powiatu organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego jest starosta. Katalog uprawnień starosty w tym zakresie został ukształtowany analogicznie do uprawnień wójta wyżej już przedstawionych, dlatego warto jedynie podkreślić fakt, iż realizacja zadań starosty z zakresu planowania cywilnego pozwala mu na wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu reagowania kryzysowego oraz zatwierdzanie gminnego planu reagowania kryzysowego. Starosta podobnie jak wójt, burmistrz czy prezydent miast wykonuje zadania w sprawach zarządzania kryzysowego przy pomocy właściwej komórki organizacyjnej starostwa powiatowego. Ponadto organem pomocniczym w omawianym zakresie jest także zespół zarządzania kryzysowego ukształtowany analogicznie do zespołu gminnego. Natomiast w przypadku centrum zarządzania kryzysowego, analizowana ustawa wprowadza obowiązek ich utworzenia (inaczej niż przy centrum gminnym). Zadania powiatowego centrum zarządzania kryzysowego odpowiadają zadaniom wojewódzkiego centrum^[33].

4. Zakończenie

Samorząd, w tym oczywiście również samorząd lokalny, jest elementem składowym ogólnego systemu bezpieczeństwa państwa jako część składowa zarówno podsystemu kierowania jak i podsystemu wykonawczego^[34]. Natomiast administracja publiczna jako całość jest systemem niezmiernie rozbudowanym, w którym zachodzi niemożliwa do określenia liczba wzajemnych oddziaływań pomiędzy systemem jako całością, podsystemami administracji i otoczeniem zewnętrznym^[35]. Dlatego też odpowiadając na postawione na wstępie pytanie o pozycję i znaczenie samorządu lokalnego w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego należy stwierdzić, iż pozycja ta w znacznym stopniu określona jest przepisami ustrojowymi uzupełnionymi przez przepisy odrębnych ustaw, odnoszących się do powyższego zagadnienia. Krótka charakterystyka przedstawionych zadań samorządu lokalnego dowodzi niezbicie, iż jego rola w sferze bezpieczeństwa

i porządku publicznego jest znacząca. Wynika to przede wszystkim z tego, że samorząd lokalny w „zwykłym” codziennym życiu jest pierwszym i podstawowym elementem administracji publicznej, dbającym o szeroko rozumiane bezpieczeństwo społeczności lokalnych i to zarówno poprzez zapobieganie ewentualnym zagrożeniom (czyli działanie prewencyjne) jak i poprzez skuteczne reagowanie w momencie ziszczenia się zagrożeń. Dlatego i z uwagi na to, istotnym jest, by kwestie związane z bezpieczeństwem nie podlegały zwykłym regułom rynkowym (i wynikającym stąd często ograniczeniom budżetowym), a stanowiły priorytet działalności samorządu lokalnego. W ostatecznym rozrachunku bezpieczeństwo jest warunkiem koniecznym nie tylko istnienia, ale przede wszystkim rozwoju zarówno poszczególnych jednostek, jak i w końcu państwa. Jeżeli bowiem będzie zapewnione bezpieczeństwo na szczeblu podstawowym to znacznie łatwiej będzie o to bezpieczeństwo na szczeblu ogólnokrajowym.

[1] Zob. E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 367 i nast. oraz S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2008, s. 9 i nast.

[2] Art. 146 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

[3] Zob. S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 94 i 107.

[4] Art. 163 i 166 Konstytucji RP.

[5] Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).

[6] Art. 163 Konstytucji RP.

[7] Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

[8] Art. 164 ust. 3 Konstytucji RP.

[9] Zob. M. Kulesza, L. Węgrzyn, *Vademecum skutecznego działania w samorządzie*, Warszawa 2006, s. 33 i nast.

[10] Art. 7 ust. 1 pkt 14 w/w ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

[11] Ibidem, art. 18, art. 40 ust. 3 oraz art. 18 ust. 2 pkt 2.

[12] Ibidem, art. 31a, art. 31b, art. 41.

[13] Art. 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. Nr 123, poz. 779 z późn. zm.).

[14] Art. 8 i art. 12 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297 z późn. zm.).

[15] Art. 29 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. Nr 62, poz. 504 z późn. zm.).

- [16] Art. 2 i art. 10 ustawy z dnia 15 marca 1933 r. o zbiórkach publicznych (Dz. U. Nr 22, poz. 162 z późn. zm.).
- [17] Art. 6d, art. 10 ust 1, art. 11 ust. 1 i 2, art. 13 ust 4a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 z późn. zm.).
- [18] Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 680 z późn. zm.).
- [19] Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447, z późn. zm.
- [20] Art. 14, art. 19c, art. 23 w/w ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej.
- [21] Art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 z późn. zm.).
- [22] Art. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).
- [23] Należy zauważyć, że w świetle obowiązujących regulacji prawnych wprowadzenie stanów nadzwyczajnych ma charakter fakultatywny, a nie obligatoryjny, a zagrożenie powinno mieć charakter obiektywny, a nie subiektywny. Por. art. 228 Konstytucji RP.
- [24] Zob. Z. Andrzejczak, Koncepcja doskonalenia krajowego systemu zarządzania kryzysowego w aspekcie ustaw o stanach nadzwyczajnych, "Myśl Wojskowa" 2005, nr 1, s. 46 i nast.
- [25] Art. 19 w/w ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.
- [26] Art. 4 ust. 1 pkt 15 i pkt 16 w/w ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.
- [27] Ibidem, Art. 12 pkt 9b, pkt 9d, art. 41.
- [28] Ibidem, Art. 42.
- [29] Ibidem. Nie dotyczy to wydawania przepisów porządkowych w przypadku, o którym mowa w art. 42 ust. 2. Zob. art. 34 ust. 1a i ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym.
- [30] Art. 11 ust. 1 w/w ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.
- [31] Art. 14 ust. 3 w/w ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej.
- [32] Art. 38a w/w ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.
- [33] Zob. art. 16 ust. 2, art. 17 i art. 18 w/w ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.
- [34] Zob. A. Szymonik, Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa, Warszawa 2011, s. 29.
- [35] Zob. S. Wrzosek, System: Administracja publiczna, systemowe determinanty nauki administracji, Lublin 2008, s. 19.

Bibliografia

Literatura

Andrzejczak Z., Koncepcja doskonalenia krajowego systemu zarządzania kryzysowego w aspekcie ustaw o stanach nadzwyczajnych, "Myśl Wojskowa" 2005, nr 1.

Fundowicz S., Decentralizacja administracji publicznej w Polsce, Lublin 2005.

Kulesza M., Węgrzyn L., Vademecum skutecznego działania w samorządzie, Warszawa 2006.

Pieprzny S., Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego, Rzeszów 2008.

Szymonik A., Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa, Warszawa 2011.

Ura E., Prawo administracyjne, Warszawa 2010.

Wrzosek S., System: Administracja publiczna, systemowe determinanty nauki administracji, Lublin 2008.

Akty prawne

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

Ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o zbiorcach publicznych (Dz. U. Nr 22, poz. 162 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 680 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. Nr 123, poz. 779 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. Nr 62, poz. 504 z późn. zm.).

dr Krzysztof Bojarski: pracownik naukowo-dydaktyczny Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa i Ochrony im. Marszałka Józefa Piłsudskiego z siedzibą w Warszawie. Przedmiot zainteresowań naukowych autora obejmuje zagadnienia związane z szeroko rozumianym samorządem, prawem administracyjnym i nauką administracji oraz nauką o państwie i prawie.
E-mail: krzysztofjb@interia.pl

Wojciech Chudzik, *Giełda Zbożowa i Towarowa w Lublinie (1931–1939) – powstanie i regulacje wewnętrzne*, „Rocznik Samorządowy” 2012, tom 1, s. 35-53,
ISSN: 2300-2662.

Wojciech Chudzik, Wydział Humanistyczny, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; Pracownia Badań nad Samorządami

Giełda Zbożowa i Towarowa w Lublinie (1931–1939) – powstanie i regulacje wewnętrzne

The Corn and Commodities Exchange in Lublin (1931–1939) – establishment and internal regulations

tekst przesłany do redakcji 31 października 2012 roku, recenzowany 4 i 23 marca 2013 roku

Streszczenie

Prace nad ujednoczeniem prawa giełdowego w Drugiej Rzeczypospolitej rozpoczęły się w 1920 roku. Podstawowymi zagadnieniami w dyskusji nad utworzeniem giełd towarowych na terenie Polski były problemy: koncentracji i racjonalizacji handlu, oraz specjalizacji asortymentowej. W okresie Drugiej Rzeczypospolitej wprowadzano szereg aktów prawnych, których zadaniem była regulacja giełdowego handlu zbożowo-towarowego. Dążono do ujednoczenia i jednocześnie usprawnienia obrotu na giełdach. W strukturze giełd Drugiej Rzeczypospolitej, z inicjatywy Izby przemysłowo-Handlowej w Lublinie, pojawiła się 24 stycznia 1931 roku Giełda Zbożowa i Towarowa w Lublinie. Jej zmieniające się na przestrzeni lat regulacje wewnętrzne odzwierciedlały ewolucję prawa giełdowego ogólnopolskiego na szczeblu lokalnym. W artykule przedstawiono, jakie działania podejmowała Giełda Zbożowa i Towarowa w Lublinie, aby funkcjonować sprawnie w polskim systemie giełdowym pod względem organizacyjnym i prawnym. Jej władze tworzyły regulacje wewnętrzne i dostosowywały je do ogólnopolskiego prawa giełdowego.

Słowa kluczowe: Giełda Zbożowo-Towarowa w Lublinie, giełdy zbożowo-towarowe. Izba Przemysłowo-Handlowa w Lublinie

Summary

The work on standardization of commodities exchange law in the Second Polish Republic began in 1920. The main issues in the debate on establishing commodities exchanges in Poland were the following:



concentration and rationalization of trade, as well as product range specialization. During the period of the Second Polish Republic a number of legal acts were introduced with the aim of regulating trade at corn and commodities exchanges. The intention was to standardize and at the same time to facilitate trade at exchanges. Within the structure of exchanges in the Second Polish Republic, on the initiative of the Chamber of Industry and Commerce in Lublin, the Corn and Commodities Exchange was established in Lublin on 24 January 1931. Its internal regulations, changing throughout the years, reflected the evolution of the national commodities exchange law at a local level. The article presents the measures taken by the Corn and Commodities Exchange in Lublin to operate efficiently in the Polish commodities exchange system in organizational and legal terms. The authorities of the Exchange introduced internal regulations and adjusted them to the national commodities exchange law.

Keywords: Corn and Commodities Exchange in Lublin, corn and commodities exchanges, Chamber of Industry and Commerce in Lublin

1. Wstęp

Prace nad ujednoczeniem prawa giełdowego w Drugiej Rzeczypospolitej rozpoczęły się już w 1920 roku. Wydaje się, iż początkowo przesłanki ku temu miały raczej podłoże o charakterze „potrzeby chwili bieżącej”. Starano się bowiem doraźnie unormować stosunki panujące w handlu na terenie kraju, którego gospodarka odbudowywana była po zakończonych działaniach wojennych. Podstawowym problemem w dyskusji nad utworzeniem giełd towarowych na terenie Polski była sprawa koncentracji i racjonalizacji handlu oraz specjalizacji asortymentowej. Prace nad ustawą giełdową rozpoczęły się w Sejmie latem 1920 roku. Została ona uchwalona podczas posiedzenia Sejmu 20 stycznia 1921 roku^[1]. W ustawie wprowadzono jednolite uregulowania prawne zarówno dla giełd towarowych, jak i pieniężnych. Tworząc ustawę giełdową, starano się również ujednoczyć prawo giełdowe, które różniło się wcześniej na ziemiach poszczególnych zaborów. Wprowadzenie ustawy faktycznie przyczyniło się zarówno do odrodzenia niektórych wcześniej istniejących giełd (giełdy zbożowo-towarowe w Krakowie i Lwowie), jak i do powstawania nowych. Chociaż ustawa z 1921 roku odegrała istotną rolę w organizacji i unifikacji giełd u progu II Rzeczypospolitej, to już po kilku latach okazało się, że konieczna jest jej nowelizacja^[2].

22 grudnia 1924 roku Prezydium Rady Ministrów w drodze uchwały przyjęło nowy projekt organizacji giełd. Po podpisaniu przez prezydenta Stanisława Wojciechowskiego projekt stał się rozporządzeniem z dnia 28

grudnia 1924 roku^[3]. Uchyliło ono dotychczasową ustawę z dnia 20 stycznia 1921 roku o organizacji giełd. Natomiast w mocy pozostawały akty wykonawcze do ustawy z 1921 roku, o ile nie pozostawały z nim w sprzeczności (aż do czasu zmiany lub uchylecia ich nowymi aktami podstawowymi)^[4]. Kolejne ważniejsze modyfikacje w prawie giełdowym wprowadziło rozporządzenie nowelizujące z dnia 6 marca 1928 roku^[5]. Na podstawie jego art. 2, w 1930 roku ogłoszono tekst jednolity rozporządzenia z 1924 roku; z uwzględnieniem zmian wprowadzonych w 1928 roku^[6]. Tekst jednolity z 1930 roku był tym, na podstawie którego zorganizowano Giełdę Zbożowo-Towarową w Lublinie.

W 1933 roku rząd przekazał projekt nowelizacji rozporządzenia o organizacji giełd do zaopiniowania między innymi giełdom^[7]. Jak wskazali Marek Dul i Robert Jastrzębski: „Projekt ustawy w sprawie zmiany rozporządzenia o organizacji giełd przyjęty został przez Radę Ministrów w dniu 6 października 1934 roku, następnie dalsze prace nad nowelą przeniesiono do Sejmu. Ostatecznie ustawa o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 grudnia 1924 roku o organizacji giełd uchwalona została w dniu 18 marca 1935 roku. (...) kolejna nowelizacja uwzględniała przede wszystkim potrzeby ich uczestników [tj. giełd – przyp. autora]^[8]”.

Owocem prac była ustawa z dnia 18 marca 1935 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 grudnia 1924 r. o organizacji giełd^[9].

2. Przebieg prac nad utworzeniem Giełdy Zbożowej i Towarowej w Lublinie

Komitet Organizacyjny Giełdy ukonstytuował się 6 maja 1930 roku. Zaproszono do niego przedstawicieli władz zarówno państwowych, jak i samorządowych, reprezentantów banków prywatnych i państwowych, a także przemysłowców oraz kupców. Utworzono również tzw. Komitet Wykonawczy, który działając wraz z Prezydium Izby Przemysłowo-Handlowej w Lublinie ponosił odpowiedzialność za sprawy związane z otwarciem giełdy. Przedstawiciele Izby byli współodpowiedzialni za ułożenie statutu giełdy, regulaminów giełdowych oraz reguł postępowania przed Sądem Rozjemczym. Statut giełdy lubelskiej został następnie zatwierdzony przez Ministra Przemysłu i Handlu, Ministra Rolnictwa oraz Ministra Skarbu. Przez pierwszy rok istnienia giełda dofinansowywana była przez Izbę. Zaś zwyczaje handlowe giełdy lubelskiej były sformułowane wspólnie przez radców Izby i członków giełdy^[10].

Giełdę Zbożową i Towarową w Lublinie utworzono 24 stycznia 1931 roku. Z okazji jej inauguracji zorganizowano w Lublinie zjazd Związku Izb

Przemysłowo-Handlowych, który został poświęcony w szczególności sprawom organizacji handlu zbożem. Prace nad utworzeniem giełdy władze Izby Przemysłowo-Handlowej w Lublinie rozpoczęły już rok wcześniej. Zorganizowanie jej miało na celu uporządkowanie obrotu zbożem, rozwój lokalnych rynków zbytu, stabilizację cen, ustalenie zwyczajów handlowych i sądownictwa arbitrażowego, podniesienie znaczenia przedsiębiorców zbożowych, skoncentrowanie handlu zbożem w centralnym ośrodku województwa, za jaki uznano Lublin^[11].

24 stycznia o godzinie 10:30 przed południem przy ulicy Krakowskie Przedmieście 39 odbyło się poświęcenie lokalu Giełdy Zbożowej i Towarowej. Mimo wagi uroczystości, z powodu kryzysu, władze Izby "postanowiły nadać otwarciu Giełdy formy jak najskromniejsze^[12]". Michał Michniewski – prezes Izby Przemysłowo-Handlowej – przemawiając na otwarciu giełdy powiedział: „Województwo Lubelskie, zwłaszcza jego południowa część oraz Wołyń, a więc teren działalności Izby Przemysłowo-Handlowej w Lublinie, ze względu na swoją wspaniałą glebę nie tylko produkuje wystarczającą ilość płodów rolnych na swoją potrzebę, lecz nadto może jeszcze produkty te eksportować. Że tak było dawniej, to świadczą o tem wybudowane spichrze przez jednego z lepszych gospodarzy kraju naszego – Kazimierza Wielkiego w najpiękniejszym zakątku Polski, a mianowicie w Kazimierzu nad Wisłą, zwanym dawniej Małym Gdańskiem. W obecnych czasach, jako potwierdzenie tej tezy służyć może wybudowanie elewatorów zbożowych w Lublinie. Tam gdzie jest masowa produkcja, musi kwitnąć handel tymi produktami. Niezadowolające formy handlu, brak miejsca koncentracyjnego dla handlu, brak ustalonych zwyczajów handlowych, wzajemnej odpowiedzialności za zawarte transakcje, wreszcie brak szybkiej egzekutywy w razie słusznych roszczeń, powstałych na tle transakcyj handlowych płodami rolnymi – oto są główne przyczyny, które skłoniły Izbę Przemysłowo- Handlową w Lublinie do podjęcia inicjatywy stworzenia Giełdy Zbożowo-Towarowej w Lublinie. W tym celu Izba powołała do życia Komitet Organizacyjny i łącznie w nim wykonała poważną pracę przygotowawczą i organizacyjną. Dzień dzisiejszy jest dniem zakończenia tej pracy i święcąc lokal oddajemy tę instytucję w ręce Rady Giełdowej z jej Szanownym i ogólnie szanowanym Prezesem panem Kosztowskim na czele. Niech mi wolno będzie wyrazić radość i zadowolenie, że dziś do budowy Ojczyzny naszej Izba Przemysłowo-Handlowa w Lublinie dołożyła cegiełkę, i życzyć ażeby Giełda spełniła swoją rolę w naszym życiu gospodarczym”^[13].

Na otwarciu giełdy lubelskiej zyskać miało lokalne kupiectwo i rolnictwo. Giełda lubelska została utworzona pomimo, że trwał wielki kryzys ekonomiczny. Poza tym w zamierzeniach jej twórców miała stać również czymś w rodzaju „złotego środka” na jednoczesną racjonalizację lokalnego

handlu i jego rozwój^[14]. Wyraz temu dają słowa Józefa Wojtyny, który przybył na Zjazd Związku Izb Przemysłowo-Handlowych jako przedstawiciel Ministerstwa Przemysłu i Handlu. Powiedział wówczas „Przed wszystkim chciałbym spełnić ten miły obowiązek, jaki na mnie nałożono delegując mnie na dzisiejszą uroczystość, aby złożyć w imieniu Pana Ministra i Ministerstwa Przemysłu i Handlu życzenia jak najlepszego rozwoju Giełdzie. Jeśli na tych słowach nie poprzestaną, to dlatego, aby podkreślić pewne momenty, zdaniem mojem, zasługujące na uwagę. Jednym z tych momentów jest fakt powstania Giełdy w okresie ciężkiego kryzysu gospodarczego. Dowodzi on, że inicjatywa sfer gospodarczych nie załamała się, że pęd ku opanowaniu kryzysu utrzymuje się w całej pełni. Sama forma przeciwdziałania kryzysowi, mianowicie forma reorganizacji i racjonalizacji życia gospodarczego – wydaje się najwłaściwszą drogą do poprawy. Żyjemy obecnie w wieku racjonalizacji i organizacji. Niedawno zaś jeszcze przechodziliśmy okres, któryby można nazwać wiekiem techniki. Jak wówczas przewrót technice wywołał ciężkie perturbacje gospodarcze, tak dzisiejszy kryzys jest wynikiem nierównomiernego postępu racjonalizacji i organizacji w poszczególnych gałęziach życia gospodarczego i w poszczególnych krajach. Giełda jest najwyższą formą handlu. Powołanie jej do życia otwiera możliwości reorganizacji jednej z najważniejszych dziedzin w handlu. Drugi fakt, który chciałem podkreślić – to ustosunkowanie się do opinii publicznej i władz państwowych do powstającej Giełdy. Stosunek ten jest pełen życzliwości. Fakt ten przeczy utartemu pogładowi, że opinia publiczna jest dla handlu nie życzliwa. Jeśli istnieje jakiegokolwiek uprzedzenie, to tylko do handlu niezorganizowanego i do form, które nie zdały egzaminu praktycznego. Formy, które wytrzymały próbę życia, choćby miały wiele wieków, ile mają formy giełdowe, znajdują pełne zaufanie i poparcie. Mam nadzieję, że na tym terenie znikną resztki wzajemnych uprzedzeń między produkcją rolną i handlem, że rolnictwo rozwiąże na tym terenie jedno ze swych naczelnych zagadnień – zagadnienie techniki zbytu swoich produktów roślinnych^[15]”.

Na uroczystości przemówił również m. in. Kierownik Zarządu Miejskiego Lublina (Prezydent Miasta) Józef Piechota. Stwierdził on, że utworzenie Giełdy Zbożowej i Towarowej w Lublinie jest nie tylko pożądaną, ale i konieczną. Lublin bowiem był zlokalizowany w „rolniczej połaci kraju”, a ponadto posiadał rozbudowaną gospodarkę rolno-spożywczą. Stwierdził on, że „Giełda jest dalszą nadbudową w tej dziedzinie i habilitowaniem Lublina do rzędu stolicy nowej połaci kraju^[16]”.

Na przesłanki otwarcia Giełdy wskazywał także Czesław Klarner. Mówił, że: „Izba Przemysłowo-Handlowa w Lublinie, powołując do życia Giełdę Towarowo-Zbożową, czyni przede wszystkim zadość potrzebom własnego okręgu. Województwo Lubelskie i Wołyńskie posiada nadwyżki ziarna po

pokryciu własnych potrzeb, i już z tego względu handel zbożem ogrywa tu poważną rolę. Ta inicjatywa łączy się z tem zjawiskiem gospodarczem, iż sprawa cen na ziarno w Polsce jest jeszcze nieuregulowana, oczekuje na swoje rozwiązanie, do którego może znakomicie przyczynić się prawidłowe funkcjonowanie odpowiedniej sieci giełd zbożowych. Ten niezamknięty jeszcze cykl obrotu towarowego uzyskuje nowe ogniwo z inicjatywy Izby Przemysłowo-Handlowej w Lublinie^[17]”.

W 1931 roku władze Giełdy rozpoczęły działania zmierzające do utworzenia filii Giełdy na Wołyniu. Dzięki temu, 29 września 1932 roku powstał oddział giełdy lubelskiej w Równem^[18]. W protokole giełdy z 1 czerwca 1932 roku przeczytać można, że: „(...) w Łucku za otwarciem oddziału Giełdy wypowiedzieli się tylko młynarze o sfery ziemiaństwa, natomiast kupcy zajęli stanowisko negatywne, w Równem natomiast utworzenie oddziału znalazło aprobatę u wszystkich bez wyjątku sfer zainteresowanych^[19]”. Również na podstawie protokołów Giełdy lubelskiej wiadomo, że zastanawiano się nad wyborem siedziby wołyńskiego oddziału giełdy lubelskiej w Równem lub w Łucku^[20].

Utworzenie Giełdy Zbożowej i Towarowej poprawiło koniunkturę w handlu zbożem na terenie województwa lubelskiego, pomimo istniejącego okresu kryzysowego. W latach 1931–1933 systematycznie rozszerzano operacje giełdowe zarówno pod względem ilości transakcji, jak i tonażu określającego rozmiary obrotów. Szczególnie wysoki wzrost przyniósł rok 1933. W macierzystym oddziale giełdy lubelskiej wykazano wówczas w dziedzinie obrotu pszenicą blisko czterokrotnie większy tonaż, niż w 1931 roku – pierwszym roku działalności Giełdy; a pod względem ilości transakcji – wzrost prawie siedmiokrotny; w zakresie obrotu żytem – sześciokrotny wzrost tonażu i ponad dwukrotny wzrost ilości transakcji; w zakresie obrotu jęczmieniem – niespełna trzykrotny wzrost tonażu i taki sam wzrost ilości operacji. Zanotowano także rozwój stosunków w dziale obrotu owsem - powiększenie się tonażu i wzrost ilości transakcji ponad dwukrotny. Porównanie to jest o tyle istotne, że w latach 1931–1932 województwo wołyńskie nie było obsługiwane przez oddzielną filię giełdową, lecz przez centralę lubelską. Wskazano tak w sprawozdaniu Izby Przemysłowo-Handlowej w Lublinie za 1933 rok: „Porównanie powyższe nabiera tem większej ostrości, jeżeli wziąć pod uwagę, że w ciągu lat 1931–1932 woj. wołyńskie było obsługiwane nie przez oddzielną, filję giełdową, lecz przez centralę lubelską, w r. 1931 zaś – cyfry obejmują jedynie obroty centrali w Lublinie. Jeżeli dołączyć do nich obroty wołyńskiego oddziału, to rozpiętość pomiędzy operacjami w 1931 r. a sumą, operacyj obu giełd w 1933 r. stanie się bardziej wyrazista. Dla bliższej ilustracji tych stosunków dość powiedzieć, że np. w r. 1933 w zakresie obrotu pszenicą Giełda rówieńska wykazała tonaż

dwukrotnie wyższy od osiągniętego w Lublinie w tym samym roku, a siedmiokrotnie wyższy od tonnażu, osiągniętego w Lublinie w 1931 r. ^[21]”.

3. Statut, regulaminy i zwyczaje handlowe Giełdy Zbożowej i Towarowej w Lublinie

Statut Giełdy Zbożowej i Towarowej w Lublinie został zatwierdzony 20 września 1930 roku decyzją Ministra Przemysłu i Handlu w porozumieniu z Ministrem Skarbu oraz Ministrem Rolnictwa na podstawie ust. 3 § 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 grudnia 1924 roku o organizacji giełd (według tekstu ujednoczonego rozporządzenia)^[22]. Pierwotna wersja statutu składała się z 91 paragrafów, w ramach których określone były kolejno poszczególne części statutu: Przepisy ogólne, Członkowie Giełdy, Osoby wprowadzone, Transakcje i zebrania giełdowe, Maklerzy przysięgli i notowania kursów, Władze Giełdy, Ogólne Zgromadzenie, Rada Giełdy, Komisja Dyscyplinarna, Komisja Rozjemcza i Sądy Rozjemcze, Komisja Rewizyjna, Dochody giełdy i Wpływy z kar, Sprawowanie urzędów, Rozwiązania Giełdy oraz Zmiana Statutu^[23].

Według statutu obrót na Giełdzie Zbożowej i Towarowej w Lublinie obejmował: płody gospodarstw rolnych i leśnych, wyroby z nich oraz odpadki; czyli wszelkiego rodzaju zboża, pasze, strączkowe, nasiona, warzywa i okopowe, owoce, chmiel, len, konopie, drzewo, wyroby młynarskie, cukier, drożdże, oleje roślinne, ryby, raki, nabiał, jaja, miód i wosk pszczeli, tłuszcze zwierzęce, skór surowe i wyprawione, pierze, puch, szczecina, wełna, kości, kleje; towary kolonialne i korzenne (w szczególności: ryż, kawa, piwo, miód do picia, ocet, węgiel, artykuły pomocnicze (worki, płachty derki, beczki, rezerwuary), a także usługi pomocnicze (ubezpieczenia, przewozy, udzielanie zaliczek, pośredniczenie, spedycja, przyjmowanie na skład).

Należy podkreślić, że w latach 1931–1939 Rada Giełdy dokonała ważnych zmian w postanowieniach statutu i te też zostaną przedstawione w celu ukazania ewolucji prawa wewnętrznego giełdy lubelskiej. Warto dodać, że śledząc zmiany statutu giełdy lubelskiej należy posiłkować się protokołami Rady Giełdy.

Według § 9 statutu Rada Giełdy decydować miała o tym, czy wskazany przez członka pełnomocnik mógł być dopuszczony na zebrania giełdowe oraz o tym, ile osób z danego przedsiębiorstwa mogło uczęszczać na giełdę w charakterze pełnomocników^[24]. Natomiast według zmian zatwierdzonych w statucie 25 maja 1935 roku decyzję tę podejmować miało Prezydium Rady Giełdy^[25]. § 15 statutu stanowił, że Rada Giełdy miała prawo wydawania zainteresowanym, za złożeniem ustalonej opłaty, kart miesięcznych, tygodniowych i dziennych, które uprawniały do udziału w pewnych

zgromadzeniach giełdowych. Rada Giełdy miała również prawo wydawania płatnych i bezpłatnych kart uprawniających do jednorazowego wstępu na zgromadzenia giełdowe^[26]. Zmiany w zapisach statutu z 25 maja 1935 roku stanowiły, że wymienione czynności wykonywać miał Prezes Rady Giełdy lub jego zastępca^[27]. § 17 statutu głosił, że za transakcje giełdowe uznawano umowy, które były zawarte w oznaczonym przez Radę Giełdy lokalu i czasie giełdowym (na zebraniu giełdowym) co do wartości, które były dopuszczone do obrotu i notowań giełdowych i stwierdzone zostały maklerską kartą umowy^[28]. Natomiast wedle zmian zatwierdzonych w statucie 25 maja 1935 roku w ramach § 17 za transakcje giełdowe należało uważać umowy, które zostały zawarte pomiędzy członkami Giełdy; członkami, a uczestnikami Giełdy, a które dotyczyły wartości dopuszczonych na danej Giełdzie przez Radę Giełdy do obrotów i notowań, jeżeli umowy te zostały stwierdzone kartą umowy, spisaną przez maklera – przysięgłego w lokalu i czasie giełdowym (na zebraniu giełdowym). Obecność na zebraniu giełdowym nie miała być wymagana od uczestników, którzy zostali dopuszczeni do zawierania transakcji giełdowych przez Radę Giełdy. Obecność na zebraniu giełdowym miała być wymagana jedynie od uczestników dopuszczonych do zawierania transakcji giełdowych przez Prezesa Rady lub ich zastępców^[29].

Istotna była treść § 30, który dotyczył władz Giełdy. Według statutu były nimi: Ogólne Zgromadzenie Członków Giełdy, Rada Giełdy, Sądy Rozjemcze, Komisja Dyscyplinarna oraz Komisja Rewizyjna^[30]. Wedle zmian zatwierdzonych w statucie 25 maja 1935 roku w ramach struktury Rady Giełdy wymieniono dodatkowo Prezydium Rady Giełdy^[31].

Kolejnych zmian dokonano począwszy od § 47, a dokładnie od jego ust. 2, w którym ustalono, że do 14 dnia po zatwierdzeniu wyborów przez Ministra Przemysłu i Handlu musiało być zwołane przez dotychczasowego prezesa pierwsze posiedzenie nowej Rady w celu dokonania wyborów prezesa, dwóch wiceprezesów, komisji dyscyplinarnej oraz w celu podziału czynności^[32]. Natomiast po zmianach dokonanych 25 maja 1935 roku ust. 2 § 47 głosił, że najpóźniej w czternaście dni po zatwierdzeniu wyborów przez Ministra Przemysłu i Handlu musiało być zwołane przez dotychczasowego prezesa pierwsze posiedzenie nowej Rady dla dokonania wyborów prezesa, trzech wiceprezesów (stanowiących prezydium Rady), a także Komisji Dyscyplinarnej. Określono jeszcze zakres działania prezydium Rady, do której kompetencji należało: dopuszczanie na zebrania giełdowe pełnomocników, ustalanie terminów posiedzeń Rady Giełdy oraz zwoływanie ogólnych zgromadzeń członków Giełdy, czuwanie nad prawidłowym przebiegiem transakcji giełdowych i przestrzeganiem obowiązujących na Giełdzie przepisów prawnych, statutowych i regulaminowych, oraz zwyczajów, udzielanie na żądanie władz rządowych sprawozdań z obrotów giełdowych oraz przesyłanie

po odbytym ogólnym zgromadzeniu rocznych sprawozdań o działalności Giełdy do wiadomości Ministra Przemysłu i Handlu, a także wszystkie sprawy poruczone przez Radę Giełdy. Dodatkowo Rada Giełdy mogła przekazać prezesowi lub jego zastępcom prawo dopuszczenia uczestników Giełdy do zawierania transakcji giełdowych, ale tylko w odniesieniu do osób mających wziąć udział osobiście w zebraniu giełdowym^[33].

Według § 48 do zakresu działania Rady Giełdy należeć miały w szczególności:

- zarządzanie funduszami oraz sprawami administracyjnymi giełdy,
- ustalanie terminów posiedzeń Rady Giełdy,
- wyznaczanie lokalu, dni i czasy trwania zebrań giełdowych,
- zwoływanie ogólnych zgromadzeń członków giełdy,
- normowanie spraw związanych z ustalaniem i ogłaszaniem kursów i cen, z zachowaniem przepisów wydanych na podstawie rozporządzenia z 1924 roku o organizacji giełd,
- dopuszczanie do obrotów i notowań na giełdzie wartości przewidzianych w ustępie 1 § 3 i § 4 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 grudnia 1924 roku o organizacji giełd^[34], zawieszanie obrotów i notowań wartościami dawniej dopuszczonymi i wykluczanie ich z obrotów na giełdzie, z zachowaniem przepisów wydanych na podstawie § 4 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 grudnia 1924 roku o organizacji giełd. Uchwały Rady Giełdy, dopuszczające poszczególne wartości do obrotów i notowań na giełdzie, mogły być zawieszane przez komisarza giełdowego bez względu na wymogi ust. 2 p. 5 § 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 grudnia 1924 roku o organizacji giełd co do zawieszania uchwał Rady Giełdy,
- przyjmowanie członków giełdy i dopuszczanie na giełdę ich pełnomocników,
- egzaminowanie osób ubiegających się o stanowiska maklerów przysięgłych,
- ustalanie zwyczajów giełdowych i przekazywanie ich do wiadomości ministrów, którego nadzorowi dana giełda podlegała,
- uchwalanie zmian statutu giełdy i przedstawienie ich właściwemu Ministrowi do zatwierdzenia,
- wyznaczanie członków komisji dyscyplinarnej i delegowanie swych przedstawicieli do komisji odwoławczej,
- czuwanie nad prawidłowym przebiegiem transakcji giełdowych, nad przestrzeganiem obowiązujących przepisów prawnych, statutowych i regulaminowych oraz zwyczajów,
- wymierzanie kar porządkowych,
- wykluczanie z giełdy za niewykonywanie wyroków sądu rozjemczego,
- przedstawianie ogólnemu zgromadzeniu najpóźniej w sprawozdania rachunkowego za ubiegły rok kalendarzowy,

- udzielanie opinii w sprawach skierowanych do Rady Giełdy,
- udzielanie na żądanie władz rządowych sprawozdań z obrotów giełdowych oraz przesyłanie po odbytym ogólnym zgromadzeniu rocznych sprawozdań o działalności giełdy do wiadomości Ministra, którego nadzorowi dana giełda podlegała,
- składanie władzom rządowym wszelkich wniosków i memoriałów, a w szczególności odnoszących się do rozwoju życia gospodarczego,
- wyznaczanie ekspertów i próbobiorców na artykuły dopuszczone do obrotu na giełdzie oraz ich zaprzysiężanie,
- kwalifikowanie spraw do rozpatrzenia przez komisję dyscyplinarną^[35].

Zmianą statutu z dnia 25 maja 1935 roku uściślono zakres działania Rady Giełdy. Przede wszystkim skreślono wyrażenia: ustalanie terminów posiedzeń Rady Giełdy, zwoływanie ogólnych zgromadzeń członków giełdy, dopuszczanie na giełdę pełnomocników, czuwanie nad prawidłowym przebiegiem transakcji giełdowych, nad przestrzeganiem obowiązujących przepisów prawnych, statutowych i regulaminowych oraz zwyczajów, udzielanie na żądanie władz rządowych sprawozdań z obrotów giełdowych oraz przesyłanie po odbytym ogólnym zgromadzeniu rocznych sprawozdań o działalności giełdy do wiadomości Ministra, którego nadzorowi dana giełda podlegała^[36].

Zmiany opisane powyżej zostały wprowadzone w związku z przyjęciem w/w ustawy z dnia 18 marca 1935 roku o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 grudnia 1924 roku o organizacji giełd. Dlatego na posiedzeniu Rady Giełdy 25 maja 1935 roku postanowiono podjąć konieczne prace nad zmianami w statucie. Niektórych zmian dokonano już w dniu posiedzenia, czyli 25 maja 1935 roku i w tym celu powołano komisję statutową. Zmiany opisane dotyczyły oczywiście istniejącego już od 1930 roku statutu giełdy lubelskiej. Natomiast nad kolejnymi zmianami dyskutowano począwszy od 14 października 1935 roku. Analizowano zmiany zaproponowane przez Ministra Przemysłu i Handlu. Władzom nadzorczym chodziło o opracowanie wzorcowego statutu dla wszystkich polskich giełd towarowych. 19 lipca 1938 roku nowy statut Giełdy Zbożowej i Towarowej w Lublinie został zatwierdzony przez Ministerstwo Przemysłu i Handlu^[37].

Wprowadzenie nowego statutu mogło również mieć związek z utworzeniem Giełdy Zbożowej i Towarowej w Równem. Pierwotnie w Równem na Wołyniu funkcjonował oddział giełdy lubelskiej, który się usamodzielił. Poza tym planowano wdrożyć jednolite zwyczaje handlowe, które miały być przestrzegane przez wszystkie giełdy towarowe w Polsce. Świadczyć o tym może treść protokołu posiedzenia Rady Giełdy Zbożowej i Towarowej w Lublinie z 18 stycznia 1938 roku. Można w nim przeczytać: „Dyrektor Giełdy dr Karol Hollenberg komunikuje, że Statut Giełdowy jest już

uzgodniony z Ministerstwem Rolnictwa, a Ministerstwo Przemysłu i Handlu zatwierdzi go, gdy Komisja Organizacyjna w Równem prześle Statut i zatwierdzi, że zwyczaje i regulaminy są opracowane^[38]”.

Dodatkową informację w kwestii nowego statutu przedstawił również Roman Macyra pisząc, że: „W marcu 1937 r. nadeszła odmowa zatwierdzenia przedłożonego statutu przez Ministerstwo Przemysłu i Handlu, z uwagi na brak zapisu o oddziale w Równem. Jednocześnie oczekiwano na sprzeciw Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych. Dopiero narada zorganizowana przez Ministerstwo Rolnictwa, na której giełdę reprezentował dyrektor K. Hollenberg, wyjaśnił tło ewentualnego sporu. Była nim sprawa podziału mandatów w przyszłej Radzie giełdowej. Przypuszczać należy, bo zachowane dokumenty o tym wprost nie informują, że Ministerstwo zgodziło się wstępnie, aby z poszczególnych kurii do Rady wchodziła następująca liczba delegatów: z rolniczej i przemysłowej – po 5, handlowej – 7 i ogólnej 3 (...). Po prawie dwuletnich sporach uzgodniono w końcu, że do poszczególnych kurii wybierana będzie następująca liczba członków: do rolniczej – 5 (2 zastępców), handlowej – 6 (3 zastępców, przemysłowej – 5 (2 zastępców) i ogólnej – 3 (2 zastępców). Kiedy w końcu rozwiązano sprawę składu osobowego Rady Giełdy, jej dalsza praca nie wywoływała już takich emocji^[39]”.

Projekt „Zwyczajów handlowych Giełdy Zbożowej i Towarowej w Lublinie” został opracowany przez Biuro Izby Przemysłowo-Handlowej w Lublinie na podstawie uchwał Rady Giełdy^[40]. „Regulaminy i zwyczaje handlowe Giełdy Zbożowej i Towarowej w Lublinie” zawierały w sobie kilka aktów prawa wewnętrznego Giełdy. Ich forma ewoluowała najprawdopodobniej adekwatnie do powstawania nowych i do procesów zmian w istniejących aktach wewnętrznych giełdy lubelskiej. W pierwotnej wersji „Regulaminów i zwyczajów” zawarte były: „Regulamin transakcji zawieranych na giełdzie Zbożowej i Towarowej w Lublinie”, „Zwyczaje handlowe Giełdy Zbożowej i Towarowej w Lublinie” oraz „Regulamin postępowania przed Sądem Rozjemczym Giełdy Zbożowej i Towarowej w Lublinie”.

W § 1 „Regulaminu transakcji zawieranych na giełdzie Zbożowej i Towarowej w Lublinie”, stanowiącym jego tzw. zasady podstawowe przeczytać można: „Założeniem podstawowym wszelkich transakcji zawieranych na zasadzie niniejszego Regulaminu winna być dobra wola i dobra wiara kontrahentów. W wypadkach zaniechania pewnych przepisów formalnych (np. w sposób reklamacji, delacji i próbobrania) Sąd Rozjemczy może nie stosować przewidzianych z tego powodu skutków prawnych: a) jeżeli cel, do którego przepisy zmierzają, został osiągnięty w inny sposób, b) jeżeli jedna ze stron uchybiła zasadzie [o której mowa w § 1 – przyp. autora]^[41]”.

W § 2 dotyczącym ważności Regulaminu ustalono, iż jego przepisy obowiązywać miały dla wszystkich transakcji, zawieranych na Giełdzie za

pośrednictwem przysięgłych maklerów giełdowych (o ile strony nie umówiły się inaczej). Do transakcji zawieranych poza Giełdą „Regulamin transakcji zawieranych na Giełdzie Zbożowej i Towarowej w Lublinie” miał mieć zastosowanie, o ile strony powoływały się nań na piśmie przy zawieraniu transakcji^[42]. Ceny w zawieranych na giełdzie transakcjach według Regulaminu należało rozumieć w gotowości za 100 kg, w walucie obowiązującej w Polsce (w zł) bez żadnych potrąceń. Na podstawie Regulaminu należało rozumieć, że transakcje powinny być dokonywane produktami krajowymi, pochodzącymi z okolicy załadowania, o ile w umowach nie zaznaczano inaczej. W kartach umowy i raportach maklerzy wymieniać mieli pochodzenie zboża: poznańskie, pomorskie, kongresowe, lubelskie, wołyńskie, wschodnio-małopolskie, zachodnio-małopolskie i kresowo-północno-wschodnie, oraz gatunek: jednolite i zbiórkowe. W przypadku braku wyraźnego określenia pochodzenia okolicy załadowania lub gatunku zboża należało rozumieć, że transakcja dotyczyła zboża województwa lubelskiego w gatunku, odpowiadającym normom obowiązującym na Giełdzie. Kupujący nie był obowiązany do przyjmowania towaru innego pochodzenia, niż zaznaczono w umowie^[43].

Przepisy „Regulaminu transakcji zawieranych na giełdzie Zbożowej i Towarowej w Lublinie” określały jeszcze takie kategorie, jak: Minimum transakcji, Ładunek wagonowy, Wyzyskanie siły nośnej wagonu, „Okolo” – „circa”, „Od – do”, „Franco”, „Towar w drodze”, „Waga gatunkowa”, „Waga do obliczenia”, „Luzem”, Data wysyłki, Odbiór towaru, Terminy dostaw i odbioru, Bieg terminów, Postanowienia o zwłoce, Skutki postanowienia o zwłoce, Próba i typ, Reklamacja, Zapłata, Odpowiedzialność, Siła Wyższa oraz Spory. Składał się on łącznie z 27 paragrafów^[44].

Kolejnym aktem prawa wewnętrznego zawartym w ramach „Zwyczajów handlowych Giełdy Zbożowej i Towarowej” w Lublinie były „Zwyczaje handlowe Giełdy Zbożowej i Towarowej w Lublinie”. Składały się one z 26 części: Handel zbożem i nasionami, Pszenica, Żyto, Jęczmień, Owies, Proso, Gryka (hreczka, tatarka), Rzepak, Gorczyca, Nasiona lnu i siemię konopne, Olej z rzepaku i innych nasion, Makuchy, Fasola, Groch, Gryka, Peluszką, Seradela, Łubin, Bobik, Mak, Koniczyna, Nasiona buraczane, Ziemniaki, Mąka i otręby, Worki, siano i słoma^[45]. Poszczególne części tyczyły się oczywiście poszczególnych towarowych, z których każdy był przedmiotem transakcji zawieranych na Giełdzie Zbożowej i Towarowej w Lublinie.

Według "Zwyczajów" zboże sprzedawało i kupowało się po 100 kg, netto bez worka. Zboża dzielono według "Zwyczajów" – podobnie jak to uprzednio była mowa - na: jednolite i zbierane. Ciężar objętościowy 1 litra zboża miano obliczać w gramach przy pomocy jednolitrowej wagi zbożowej. Przy transakcjach bez określenia wagi gatunkowej dla wszystkich zbóż

obowiązywać miały standardy, ustanowione przez Radę Giełdy. Przy transakcjach na zboże z zastrzeżeniem gwarancji wagi gatunkowej odbiorca nie był zobowiązany do przyjęcia towaru z niższą wagą gatunkową. Jeżeli umowa nie zawierała gwarancji wagi, wówczas przy dostawie zboża o wadze gatunkowej niższej od ustalonego standardu sprzedawca miał bonifikować kupującemu według norm, podanych przy poszczególnych rodzajach zboża. Jeżeli co do zboża, które miało być dostarczone, oznaczono w umowie jego miejsce produkcji, wówczas kupujący miał prawo nie przyjąć zboża innego pochodzenia, ani też zboża, zmieszanego ze zbożem innego pochodzenia. Jeżeli sprzedawano z terminem dostawy „z pierwszego omłotu”, nie wolno było według „Zwyczajów” sprzedającemu odstawić innemu nabywcy zboża z tego samego omłotu dopóty, dopóki nie dopełni pierwotnego zobowiązania^[46].

Najważniejszymi towarami, które stanowiły przedmiot transakcji na Giełdzie Zbożowej i Towarowej w Lublinie były: pszenica, żyto, jęczmień oraz owies. Dla każdego z tych czterech zbóż „Zwyczajje” określały standardy co do jakości ziarna (dopuszczalny stopień zawilgocenia, zanieczyszczenia itd.), które mogło być dopuszczone na obrót giełdowy. W ramach nich określone były również parametry informujące o tym, ile sprzedający musiał bonifikować kupującemu w przypadku, gdy zboże przy dostawie było o wadze gatunkowo niższej od ustalonego standardu. Informacje przedstawione zostały w postaci tzw. tabeli potrąceń. Zaznaczana również była informację – o ile towar sprzedawany musiał mieć niższą wagę od wagi umówionej, aby kupujący mógł odmówić jego przyjęcia^[47].

Warto dodać, że do 1933 roku (czyli do czasu powołania Giełdy Mięsnej w Lublinie) handlowano także zwierzętami rzeźnymi. Obracano także chmielem, włóknami, drobiem i jajami. Do transakcji na Giełdzie dopuszczono również obrót drewnem, towarami kolonialnymi, korzennymi i węglem. W 1934 roku zezwolono na handel także: cebulą, kapustą i ogórkami kiszonymi^[48]. Inne artykuły, takie jak rośliny okopowe i warzywa nie zostały dopuszczone do transakcji na giełdzie z powodu niskiej skali obrotów nimi^[49].

Jako ostatni akt prawa wewnętrznego zawarty w pierwotnej wersji „Regulaminów i zwyczajów handlowych Giełdy Zbożowej i Towarowej w Lublinie” zostanie omówiony „Regulamin postępowania przed Sądem Rozjemczym Giełdy Zbożowej i Towarowej w Lublinie”. Niektóre zasady funkcjonowania Sądu Rozjemczego określał statut Giełdy. Co do zasady Sąd Rozjemczy był powołany dla celu rozstrzygania sporów, wynikających z transakcji giełdowych, zawartych na Giełdzie Zbożowej i Towarowej w Lublinie. Ponadto był właściwy w sprawach, wynikających z transakcji niegiełdowych między członkami Giełdy, jeżeli przedmiotem sporu były wartości, dopuszczone do obrotu na Giełdzie Zbożowej i Towarowej w Lublinie lub należności, będące w związku z tym obrotem, o ile strony tak ustaliły^[50].

Spory między członkami a osobami niebędącymi członkami Giełdy, o ile przedmiotem sporu były wartości dopuszczone na Giełdzie Zbożowej i Towarowej w Lublinie, mogły podlegać rozstrzygnięciu Sądu Rozjemczego Giełd, o ile strony odnośny spór układem pisemnym poddały rozstrzygnięciu tego Sądu (na co zwrócono uprzednio w artykule uwagę). Członków Sądu Rozjemczego miały ustanawiać strony spośród członków Komisji Rozjemczej. Członków Komisji wybierało ogólne zgromadzenie członków Giełdy w ten sam sposób, co członków Rady Giełdy. Sposób wyboru i organizację Sądu Rozjemczego określał „Statut Giełdy Zbożowej i Towarowej w Lublinie”^[51].

Od połowy lat dwudziestych na łamach prasy gospodarczej toczyła się dyskusja o praktycznym zastosowaniu poszczególnych zapisów w aktach prawnych różnej rangi dotyczących giełdowych sądów rozjemczych. Zastanawiano się na przykład, czy sąd rozjemczy będzie mógł działać, jeśli jedna ze stron nie ustanowi członka sądu; kolejno, w jakim charakterze będzie występować sąd giełdowy gdy strony poddadzą jego jurysdykcji spór wynikający z transakcji zawartej poza giełdą (czy nadal jako sąd giełdowy, czy jako zwykły sąd polubowny); czy można do sądu polubownego wyznaczyć osobę prawną; jak również czy można zaskarżyć jego wyrok^[52]. Ponadto zgodnie z art. 1 pkt 21 ustawy nowelizującej z 1935 roku do sądu rozjemczego giełdowego stosowano odpowiednio (czyli nie wprost) przepisy Kodeksu postępowania cywilnego^[53].

Kończąc, warto zwrócić uwagę na zmianę wprowadzoną w „Regulaminie postępowania przed Sądem Rozjemczym Giełdy Zbożowej i Towarowej w Lublinie”, dotyczącą opłat sądowych. Otóż § 32 tegoż Regulaminu stanowił, że opłata sądowa wynosić miała zależnie od wartości przedmiotu sporu: do 10000 zł – 1½%, ale nie mniej niż 30 zł; a od kwoty przewyższającej 10000 zł, tyle, co od 10000 zł plus dodatkowo 1% od nadwyżki ponad 10000 zł^[54]. Jednakże na posiedzeniu Rady Giełdy 27 czerwca 1936 roku podniesiono opłaty sądowe na Giełdzie lubelskiej, ze względu na to, że były niższe niż na innych giełdach w Polsce. 21 września 1936 roku Rada Giełdy postanowiła zatwierdzić wnioski specjalnej Komisji (powołanej dla celów rozpatrzenia sprawy opłat sądowych) tyjące się opłat sądowych, tj. zmienić § 32. Od momentu wprowadzenia zmiany Regulamin Sądu stanowił, że opłata sądowa zależna miała być od wartości przedmiotu sporu i wynosić ma przy wartości przedmiotu sporu do 200 zł – 20 zł, do 600 zł – 30 zł, do 1000 zł – 40 zł, ponad 1000 zł – od pierwszego 1000 zł – 40 zł plus od nadwyżki 1½%. Każde rozpoczęte 100 zł, a w wypadku gdy wartość przedmiotu sporu przewyższała 10 tys. zł, każde rozpoczęte 1000 zł należało liczyć za pełne. Z tytułu kosztów doręczenia należało pobierać 1/10 opłaty zasadniczej. W wypadku odroczenia sporu na żądanie stron należało pobierać za dalsze każde posiedzenie sądowe

(poza pierwsze 1/3 opłaty zasadniczej). Opłaty sądowe należało podwyższać o 50%, kiedy żadna ze stron nie była członkiem ani uczestnikiem Giełdy^[55].

3. Zakończenie

O utworzeniu przez Izbę przemysłowo-handlową w Lublinie 24 stycznia 1931 roku lokalnej Giełdy Zbożowej i Towarowej zdecydowała przede wszystkim konieczność skoncentrowania handlu rolniczego Lubelszczyzny i Wołynia – regionów wybitnie rolniczych. Z przyczyn organizacyjnych, ale też i prestiżowych, z giełdy lubelskiej wyodrębniła się z czasem samodzielna giełda w Równem na Wołyniu. Było to ważne, gdyż Wołyń, stanowiący integralną część Kresów, wykazywał wyższy poziom obrotów płodami rolnymi. Lubelszczyzna nie posiadała większych tradycji związanych ze sposobami racjonalnej organizacji handlu (wyjątkiem była giełda w Zamościu założona jeszcze przed okresem zaborów)^[56]. Była ona również regionem gospodarczo zacofanym, posiadającym jednocześnie wiele dysproporcji strukturalnych, charakterystycznych dla regionów słabo rozwiniętych^[57]. Dlatego też warto zwrócić uwagę, że utworzenie samodzielnej Giełdy Zbożowej i Towarowej w Lublinie, i to w dodatku w okresie Wielkiego Kryzysu, było swoistym fenomenem organizacyjnym nie tylko w skali lokalnej, ale i ogólnopolskiej. Główne zasługi położył tutaj lokalny samorząd przemysłowo-handlowy. Giełda, aby sprawnie funkcjonować, musiała nie tylko posiadać swój zorganizowany system regulacji wewnętrznych, ale także dostosowywać go do zmieniającego się ogólnopolskiego prawa giełdowego. Zmiany te szły w tym kierunku, aby Giełda Zbożowa i Towarowa w Lublinie stała się elementem sprawnie działającego i jednocześnie ujednoliconego systemu giełdowego Drugiej Rzeczypospolitej.

[1] Ustawa z dnia 20 stycznia 1921 r. o organizacji giełd w Polsce (Dz. U. RP 1921 Nr 13, poz. 71).

[2] Zob. M. Dul, R. Jastrzębski, Prawne regulacje działalności giełd towarowych w Polsce, Warszawa 2007, s. 29-35.

[3] Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 28 grudnia 1924 r. o organizacji giełd (Dz. U. RP 1924 Nr 114, poz. 1019).

[4] § 34 w/w rozporządzenia z 1924 roku.

[5] Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 6 marca 1928 r. w sprawie zmiany niektórych postanowień rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 grudnia 1924 r. o organizacji giełd (Dz. U. Nr 27, poz. 250).

[6] Rozporządzenie z dnia 12 lutego 1930 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o organizacji giełd (Dz. U. RP Nr 23, poz. 209).

- [7] M. Dul, R. Jastrzębski, op. cit., s. 35-41.
- [8] Ibidem, s. 41. Chodzi o ustawę z dnia 18 marca 1935 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 grudnia 1924 r. o organizacji giełd (Dz. U. Nr 24, poz. 163).
- [9] Dz. U. 1935 Nr 24, poz. 163.
- [10] Zob. K. Dąbrowski, op. cit., [brak numeracji stron].
- [11] Zob. K. Dąbrowski, Izba Przemysłowo-Handlowa w Lublinie w latach 1929-1937, w świetle protokołów i sprawozdań, mps, Lublin 2006 [brak numeracji stron].
- [12] Otwarcie Giełdy zbożowej i towarowej w Lublinie. Zjazd Związku Izb Przemysłowo-Handlowych Rzeczypospolitej Polskiej w Lublinie, Lublin 1931, s. 9.
- [13] Otwarcie Giełdy..., s. 5.
- [14] Otwarcie Giełdy..., s. 6.
- [15] Ibidem, s. 6 - 7.
- [16] Ibidem, s. 7.
- [17] Cz. Klarner, Wpływ sytuacji rolnictwa na ogólny kryzys gospodarczy w Polsce, [w:] Otwarcie Giełdy..., s. 11.
- [18] Zob. K. Dąbrowski, op. cit., [b.n.s.].
- [19] Archiwum Państwowe w Lublinie, zespół Giełda Zbożowa i Towarowa w Lublinie, sygn. 1, Protokół nr 7 Rady Giełdowej Giełdy Zbożowej i Towarowej w Lublinie odbytego w dniu 1 czerwca 1932 r. (dalej: APL, GZT).
- [20] APL, GZT, sygn. 1, Protokół nr 9 z 13 września 1932 roku.
- [21] Sprawozdanie Izby Przemysłowo-Handlowej w Lublinie za Rok 1933, Lublin 1934, s. 238-239.
- [22] Statut Giełdy Zbożowej i Towarowej w Lublinie, Lublin 1930; Regulaminy i Zwyczaje Handlowe Giełdy Zbożowej i Towarowej w Lublinie, Lublin [ca] 1931, s. 3; Dz. U. RP 1930, Nr 23, poz. 209.
- [23] Ibidem, s. 5 - 34.
- [24] Statut..., s. 7.
- [25] APL, GZT, sygn. 1, Protokół nr 9a z 25 maja 1935 roku.
- [26] Statut..., s. 11.
- [27] APL, GZT, sygn. 1, Protokół nr 9a.
- [28] Statut..., s. 11.
- [29] APL, GZT, sygn. 1, Protokół nr 9a.
- [30] Statut..., s. 14-15.
- [31] APL, GZT, sygn. 1, Protokół nr 9a.
- [32] Statut..., s. 20.
- [33] APL, GZT, sygn. 1, Protokół nr 9a.
- [34] Tj. wartości niezastrzeżonych giełdom pieniężnym. Minister mógł jednak po wysłuchaniu rad giełdowych wydać w drodze rozporządzenia przepisy o dopuszczeniu poszczególnych wartości do obrotów i notowań oraz o wykluczeniu ich z obrotów na

giełdach pieniężnych. Tak: ust. 2 § 3 i § 4 w/w rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 28 grudnia 1924 roku o organizacji giełd.

[35] Statut..., s. 21-23.

[36] APL, GZT, sygn. 1, Protokół nr 9a.

[37] Zob. R. Macyra, Na rynku hossy i bessy. Giełdy towarowe w II Rzeczypospolitej, Poznań 2004, s. 285.

[38] APL, GZT, sygn. 1, Protokół nr 1 z 18 stycznia 1935 roku.

[39] R. Macyra, op. cit., s. 284-285.

[40] APL, GZT, sygn. 1, Protokół nr 8 z 17 stycznia 1931 roku.

[41] Regulaminy i zwyczaje..., s. 1.

[42] Ibidem, s. 1.

[43] Ibidem, s. 1-2.

[44] Ibidem, s. 1-15.

[45] Ibidem, s. 16-42.

[46] Ibidem, s. 16-17.

[47] Ibidem, s. 17-23.

[48] Zob. R. Macyra, op. cit., s. 290.

[49] APL, GZT, sygn. 1, Protokół nr 2 z 2 sierpnia 1934 roku.

[50] Regulaminy i Zwyczaje..., s. 43.

[51] Ibidem, s. 44.

[52] Zob. M. Allerhand, Kilka uwag o giełdowym sądzie rozjemczym na obszarze prawa austriackiego, "Przegląd Prawa Handlowego" 1928, nr 1, s. 1; H.W. Kon, Sąd rozjemczy giełdy warszawskiej, "Przegląd Prawa Handlowego" 1925, nr 1, s. 37; S. Wróblewski, Giełdowy Sąd Rozjemczy a Sąd Polubowny, "Przegląd Prawa Handlowego" 1925, nr 7, s. 375.

[53] Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 29 listopada 1930 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. 1930 Nr 83, poz. 651).

[54] Ibidem, s. 53.

[55] APL, GZT, sygn. 1, Protokół nr 7 z 27 czerwca 1936 roku; Protokół nr 9 z 21 września 1936 roku.

[56] O historii giełd w Polsce: M. Adamska, D.T. Dziuba, Giełdy i ich archetypy na ziemiach polskich, Warszawa 2006.

[57] Zob. Z. Mityra, Przeobrażenia w strukturze społeczno-gospodarczej regionu lubelskiego, [w:] Z problematyki przeobrażeń społeczno-gospodarczych w Lubelskiem, pod red. Z. Mityry i R. Orłowskiego, Lublin 1992, s. 24.

Bibliografia

Archiwalia

Archiwum Państwowe w Lublinie, zespół Giełda Zbożowa i Towarowa w Lublinie, sygn. 1.

Źródła

Klarnier Cz., Wpływ sytuacji rolnictwa na ogólny kryzys gospodarczy w Polsce, [w:] Otwarcie Giełdy zbożowej i towarowej w Lublinie. Zjazd Związku Izb Przemysłowo-Handlowych Rzeczypospolitej Polskiej w Lublinie, Lublin 1931.

Otwarcie Giełdy zbożowej i towarowej w Lublinie. Zjazd Związku Izb Przemysłowo-Handlowych Rzeczypospolitej Polskiej w Lublinie, Lublin 1931. Regulaminy i Zwyczaje Handlowe Giełdy Zbożowej i Towarowej w Lublinie, Lublin [ca] 1931.

Sprawozdanie Izby Przemysłowo-Handlowej w Lublinie za Rok 1933, Lublin 1934.

Statut Giełdy Zbożowej i Towarowej w Lublinie, Lublin 1930.

Literatura

Adamska M., Dziuba D.T., Giełdy i ich archetypy na ziemiach polskich, Warszawa 2006.

Allerhand M., Kilka uwag o giełdowym sądzie rozjemczym na obszarze prawa austriackiego, "Przegląd Prawa Handlowego" 1928, nr 1.

Dąbrowski K., Izba Przemysłowo-Handlowa w Lublinie w latach 1929–1937, w świetle protokołów i sprawozdań, mps, Lublin 2006.

Dul M., Jastrzębski R., Prawne regulacje działalności giełd towarowych w Polsce, Warszawa 2007.

Kon H.W., Sąd rozjemczy giełdy warszawskiej, "Przegląd Prawa Handlowego" 1925, nr 1.

Macyra R., Na rynku hossy i bessy. Giełdy towarowe w II Rzeczypospolitej, Poznań 2004.

Mitura Z., Przeobrażenia w strukturze społeczno-gospodarczej regionu lubelskiego, [w:] Z problematyki przeobrażeń społeczno-gospodarczych w Lubelskiem, pod red. Z. Mitury i R. Orłowskiego, Lublin 1992.

Wróblewski S., Giełdowy Sąd Rozjemczy a Sąd Polubowny, "Przegląd Prawa Handlowego" 1925, nr 7.

Akty prawne

Ustawa z dnia 20 stycznia 1921 r. o organizacji giełd w Polsce (Dz. U. RP Nr 13, poz. 71).

Ustawa z dnia 18 marca 1935 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 grudnia 1924 r. o organizacji giełd (Dz. U. Nr 24, poz. 163).

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 28 grudnia 1924 r. o organizacji giełd (Dz. U. RP Nr 114, poz. 1019).

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 6 marca 1928 r. w sprawie zmiany

niektórych postanowień rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 grudnia 1924 r. o organizacji giełd (Dz. U. Nr 27, poz. 250).

Rozporządzenie z dnia 12 lutego 1930 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o organizacji giełd (Dz. U. RP Nr 23, poz. 209).

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 29 listopada 1930 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. 1930 Nr 83, poz. 651).

mgr Wojciech Chudzik: magister historii, doktorant w Zakładzie Historii Najnowszej Instytutu Historii na Wydziale Humanistycznym UMCS w Lublinie.
E-mail: voidt9@gmail.com

Karol Dąbrowski, Pracownia Badań nad Samorządami

Urzędy skarbowe w Polsce 1996–2012. Podstawy normatywne funkcjonowania

Tax Offices in Poland 1996–2012. Normative basis for the functioning

tekst przesłany do redakcji 4 listopada 2012 roku, zrecenzowany 4 i 13 marca 2013 roku

Streszczenie

Artykuł "krok po kroku" omawia przepisy ustawy o urzędach i izbach skarbowych z 1996 roku. Opisuje przede wszystkim organizację urzędów skarbowych. Autor bazuje na stanie prawnym z dnia 1 listopada 2012 roku. Jego zdaniem należy na nowo napisać tekst ustawy, ponieważ po wielu nowelizacjach jest on redakcyjnie niespójny. Należy też poprawić regulacje, dotyczące konkursów na stanowiska naczelników urzędów skarbowych. Podkreśla rolę urzędów skarbowych, jako tych instytucji administracji skarbowej, które stoją najbliżej obywateli. Stąd też ich pozycja powinna być przedmiotem szczególnej uwagi resortu finansów. Bardzo ważna jest też ochrona urzędów przed upolitycznieniem, wpływami władz centralnych – rządowych i lokalnych – samorządowych.

Słowa kluczowe: administracja skarbowa

Summary

The article discusses "step by step" the provisions of the Act on Tax Offices and Tax Chambers of 1996. It describes primarily the organization of tax offices. The article is based on the legislation in force as at 1 November 2012. In the author's opinion, the text of the Act should be rewritten because its current edition is incoherent due to numerous amendments. Furthermore, the regulations concerning recruitment of Heads of Tax Offices should be improved. The author emphasizes the role of tax offices as the institutions of fiscal administration which are the closest to citizens. Hence, they should receive special attention of the department of finance. Another important



issue is protection of tax offices against politicization and influence of central and local governments.

Keywords: fiscal administration

1. Wstęp

Artykuł odnosi się do podstaw normatywnych funkcjonowania urzędów skarbowych w Polsce w latach 1996 - 2012. Dwudziesta rocznica uchwalenia ustawy z dnia 29 grudnia 1982 roku o urzędzie Ministra Finansów oraz urzędach i izbach skarbowych^[1] jest dobrą okazją do zaprezentowania przepisów regulujących działalność administracji skarbowej szerzej podstawowego. Analiza postanowień ustawy o urzędach i izbach skarbowych pozwala też na wyprowadzenie wniosków natury ogólnej z zakresu legislacji administracyjnej oraz teorii administracji. Retrospektywne spojrzenie na opisywane regulacje prawne uzupełnia dotychczasową literaturę przedmiotu^[2].

2. Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 roku o urzędach i izbach skarbowych

Urzędy skarbowe działają na podstawie ustawy z dnia 21 czerwca 1996 roku o urzędach i izbach skarbowych^[3]. Tekst pierwotny ustawy ukazał się w Dzienniku Ustaw z 30 sierpnia 1996 roku. Ustawa nosiła wówczas nazwę ustawy o urzędzie Ministra Finansów oraz o urzędach i izbach skarbowych^[4]. Zaczęła obowiązywać od dnia 1 stycznia 1997 roku, a 31 maja 2004 roku ogłoszono jej tekst jednolity^[5].

Ustawa jest bardzo skromna – z dziesięciu artykułów, w dodatku część jest już uchylonych (1 - 4, 6, 7, 8a i 9), najważniejsze rozwiązania normatywne zawarte zostały, w znacząco rozbudowanych na tle pozostałych przepisów, artykułach 5 oraz 5a, co redakcyjnie tworzy niespójny obraz tekstu prawnego. Dlatego też warto byłoby przygotować nową wersję ustawy z prawidłową numeracją przepisów i rozbiciem artykułów 5 i 5a na osobne jednostki redakcyjne. Wówczas ustawa niewątpliwie zyskałaby na przejrzystości. Ponadto można byłoby dokonać poprawek redakcyjnych tam, gdzie nadal wymienia się urzędy skarbowe jako organy administracji publicznej oraz Ministra Finansów zamiast Ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

W artykule piątym, który jest tak naprawdę pierwszym przepisem omawianej ustawy, ustawodawca wprowadził normę ogólną, mówiącą o podległości (w rozumieniu: służbowej i osobowej) dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych (tj. organów administracji

rządowej niezespalonej) ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (art. 5 ust. 1). W jednym przepisie zawarto więc dwa istotne wskazania na temat statusu osób kierujących urzędami i izbami skarbowymi. Po pierwsze, że dyrektorzy i naczelnicy są organami administracji rządowej niezespalonej. Po drugie, że podlegają ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych.

W drodze nowelizacji wprowadzono dwa dodatkowe ustępy, mówiące o programach pilotażowych (art. 5 ust. 1a i 1b), a potem kolejne dwa dotyczące kontroli wewnętrznej (art. 5 ust. 1c i 1d). Warto byłoby przenieść te uregulowania do osobnego przepisu. Rozbijają one bowiem tok redakcyjny tekstu, gdyż ustęp 3 również ma charakter zasadniczy – określa status urzędów skarbowych i izb skarbowych, jako aparatu pomocniczego organów, jakimi są naczelnicy urzędów skarbowych i dyrektorzy izb skarbowych.

Ustępy 4-5f opisują procedurę powoływania i odwoływania organów podatkowych, więc w zupełności mogłyby tworzyć odrębny przepis tym bardziej, że do nich odnosi się odpowiednie rozporządzenie wykonawcze, którym jest rozporządzenie z dnia 14 lipca 2008 roku w sprawie trybu powołania komisji i przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora izby skarbowej i naczelnika urzędu skarbowego^[6].

Ustępy 6-7 określają kompetencje naczelników i dyrektorów, z zastrzeżeniem, że pod pojęciem zakresu działania urzędów skarbowych należy rozumieć zakres działania naczelnika urzędu skarbowego. Aparat pomocniczy nie ma własnego zakresu działania, a jedynie obsługuje organ podatkowy, jakim jest naczelnik, wykonujący kompetencje własne. Kompetencje te decydują o wyodrębnieniu danej jednostki jako organu w systemie administracji publicznej. Powiązany z nimi jest ustęp 8 mówiący o tym, że izba skarbowa jest organem wyższego stopnia w stosunku do urzędu skarbowego (ściślej: dyrektor izby skarbowej wobec naczelnika urzędu skarbowego).

Ustępy 9-9c artykułu 5 zakreślają ogólne zasady ustalania właściwości miejscowej, jest w nich mowa o tzw. dużych urzędach skarbowych (zwanym też wojewódzkimi) oraz wyraźnie odcinają się pod kątem treści od systematyki komentowanego artykułu. Ustęp 10 zaś ponownie zawiera normę ogólną, przyznającą Ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych uprawnienia do określenia organizacji urzędów i izb skarbowych, jak też nadawania im statutów w drodze zarządzenia, a nie rozporządzenia.

W trakcie obowiązywania ustawy Minister Finansów trzykrotnie skorzystał z delegacji ustawowej, dokonując zmian w organizacji urzędów i izb skarbowych w latach 1996, 2006 oraz 2010. Wydał w tej sprawie zarządzenia nr 86 z dnia 23 grudnia 1996 roku^[7]; nr 13 z dnia 20 czerwca 2006 roku^[8], a także aktualnie obowiązujące – zarządzenie nr 39 z dnia 21 września 2010

roku^[9]. Z punktu widzenia sprawności działania administracji publicznej na uwagę zasługuje możliwość delegowania uprawnień oraz wydawania opinii przez naczelnika urzędu skarbowego lub dyrektora izby skarbowej na rzecz pracowników urzędów skarbowych (§ 2 ust. 2 oraz § 6 ust. 2 zarządzenia)^[10].

Minister może także tworzyć stałe punkty obsługi podatników, które są dodatkowymi terenowymi jednostkami organizacyjnymi administracji skarbowej, wchodzącymi w skład urzędów skarbowych, organizowanymi w miastach będących siedzibą powiatów, w których nie ma urzędów skarbowych. Celem istnienia punktów jest ułatwienie obsługi podatników, przybliżenie administracji do obywatela oraz odciążenie urzędów skarbowych w większych miastach. Jest to interesujący przykład sposobu organizowania lokalnej administracji publicznej. W województwie lubelskim jest jeden taki punkt w Świdniku; w podlaskim w Sejnach; pomorskim – dwa; śląskim – jeden; warmińsko-mazurskim – trzy; zachodniopomorskim – trzy. Z reguły są one tworzone w województwach większych terytorialnie a mniej zaludnionych, gdy odległość od urzędu skarbowego do miasta powiatowego wynosi około 30 albo 40 kilometrów (na przykład w województwie warmińsko-mazurskim) i mogą wystąpić trudności komunikacyjne (np. w województwie zachodniopomorskim).

O ile usytuowania na mapie Polski stałych punktów obsługi podatników można dokonać zarządzeniem, które zaliczane jest do prawa wewnętrznego, o tyle terytorialny zasięg działania oraz siedziby naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów izb skarbowych są już regulowane w drodze rozporządzenia. Umieszczenie w danym mieście siedziby urzędu skarbowego i określenie jego właściwości miejscowej jest niewątpliwie istotne dla podatników. Stąd też prawidłowe rozplanowanie administracji skarbowej na obszarze Polski wymaga uregulowania w akcie prawnym wyższego rzędu. W tej materii obowiązuje rozporządzenie z dnia 19 listopada 2003 roku^[11].

W przeliczeniu na województwa, statystyka urzędów skarbowych (łącznie z tzw. wojewódzkimi, ale bez biur Krajowej Informacji Podatkowej i Biura Wymiany Informacji Podatkowej w Koninie) przedstawia się następująco: województwo dolnośląskie – 34 urzędy; kujawsko-pomorskie – 23; lubelskie – 22; lubuskie – 14; łódzkie – 29; małopolskie – 28; mazowieckie – 51; opolskie – 13; podkarpackie – 23; podlaskie – 15; pomorskie – 21; śląskie – 37; świętokrzyskie – 15; warmińsko-mazurskie – 16; wielkopolskie – 39; zachodniopomorskie – 20^[12]. Część urzędów stanowią tzw. "małe urzędy skarbowe", których naczelnicy nie prowadzą egzekucji administracyjnej i mogą być nieco inaczej ujmowane w statystykach. W województwie lubelskim dotyczy to naczelników urzędów skarbowych w Łęcznej i Rykach (załącznik nr 3 do rozporządzenia z dnia 19 listopada 2003 roku). Szczególną pozycję zajmuje też II Urząd Skarbowy Warszawa-

Śródmieście. Właściwy jest w sprawach związanych z rozliczaniem i zwrotem podatku VAT dla podmiotów zagranicznych^[13].

Biuro Wymiany Informacji Podatkowej w Koninie powstało w 2004 roku. Początkowo działało w strukturach Ministerstwa Finansów, a od 2006 roku jest wewnętrzną jednostką organizacyjną Izby Skarbowej w Poznaniu. Potwierdza numery identyfikacyjne VAT podmiotów z państw członkowskich Unii Europejskiej na potrzeby transakcji wewnątrzspółnotowych. Od 18 czerwca 2012 roku funkcjonuje w ramach Krajowej Informacji Podatkowej^[14].

W tym miejscu wypada również wspomnieć o istniejących do 2010 roku ośrodkach zamiejscowych izb skarbowych. Działały w wybranych dawnych miastach wojewódzkich, które po reformie administracyjnej straciły status stolic województw. Przed 1999 rokiem zasadą było bowiem, iż w każdym z 49 województw funkcjonowała jedna izba skarbowa. Po zmniejszeniu liczby województw do 16 zlikwidowano większość izb skarbowych. Dlatego ośrodki utworzono w Ciechanowie, Radomiu i Siedlcach; Suwałkach; Bielsku-Białej i Częstochowie; Nowym Sączu i Tarnowie; Zamościu; Piotrkowie Trybunalskim i Sieradzu; Elblągu; Kaliszu i Pile; Krośnie; Jeleniej Górze i Wałbrzychu; Gorzowie Wielkopolskim^[15]. Jak stwierdził w jednym z wyroków Naczelny Sąd Administracyjny, ośrodki zamiejscowe nie były organami podatkowymi, a jedynie elementem struktury organizacyjnej izb skarbowych, tj. aparatu pomocniczego organu jakim był dyrektor izby skarbowej^[16].

Wracając do omawiania przepisów ustawy stwierdzić należy, że artykuł 5a określa zasady przeprowadzania zmiany właściwości naczelnika urzędu skarbowego dla podatników, którzy przechodzą pod właściwość tzw. dużego urzędu skarbowego.

Artykuł 6a statuuje dzień 31 lipca jako Dzień Skarbowości i w tym miejscu warto zauważyć, iż autorzy ustawy w tak drobnej kwestii zdecydowali się wyodrębnić dodatkowy, osobny przepis w środku tekstu, a nie zdecydowali się na taki zabieg legislacyjny wobec pozostałych, znacznie ważniejszych i obszerniejszych zagadnień.

Artykuły 8 i 8b dotyczą spraw personalnych – dodatku kontrolerskiego dla pracowników przeprowadzających kontrole podatkowe oraz kontrole wewnętrzne, a ponadto składania przez pracowników urzędów i izb skarbowych oświadczeń majątkowych. Ustęp 4 artykułu 8b zawiera odesłanie do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne^[17].

Artykuł 10 jest przepisem końcowym. Przewiduje, iż ustawa o urzędach i izbach skarbowych wchodzi w życie w terminie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej^[18]. Wedle punktu pierwszego artykułu 30 tej ustawy z dniem wejścia w życie ustawy

o urzędach i izbach skarbowych utraciła moc obowiązująca ustawa z dnia 29 grudnia 1982 roku o urządzie Ministra Finansów oraz o urzędach i izbach skarbowych^[19].

3. Nowelizacje ustawy z dnia 21 czerwca 1996 roku o urzędach i izbach skarbowych

Ustawa o urzędach i izbach skarbowych była kilkunastokrotnie nowelizowana. Po raz pierwszy nastąpiło to w roku 1997. Artykuł 93 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 roku – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym^[20] zastąpił w artykule 5 ust. pkt 3 wyrazy "podmiotów gospodarczych" wyrazem "przedsiębiorców". Wynikało to z wprowadzania do polskiego porządku prawnego ustawowej definicji przedsiębiorcy i odchodzenia od terminu "podmiot gospodarczy".

Ustawa o działach administracji rządowej z dnia 4 września 1997 roku^[21] artykułem 71 zmieniła tytuł ustawy, skreślając wyrazy „o urządzie Ministra Finansów”. Skreślono ponadto artykuły 1-4 oraz artykuł 9. Artykuły początkowe odnosiły się do zadań Ministra Finansów, zakresu działania, a także obszaru współdziałania z innymi organami władzy rządowej, zaś artykuł dziewiąty przyznawał Prezesowi Rady Ministrów możliwość dookreślenia zakresu działania Ministra Finansów oraz nadania Ministerstwu Finansów statutu. Poza tym w tekście ustawy zamiast wyrażenia „Minister Finansów” wprowadzono wyrażenie „Minister właściwy do spraw finansów publicznych” (art. 71 pkt 3 ustawy o działach w zw. z art. 5 ust. 9 ustawy o urządzie Ministra Finansów oraz o urzędach i izbach skarbowych). Było to zgodne z tendencją do celowego niedookreślenia sztywnych nazw kierowników resortów w ustawach szczególnych. Jest to prawidłowe rozwiązanie legislacyjne tym bardziej, że ustawa zasadnicza przewiduje istnienie tylko niektórych wymienionych z nazwy kierowników resortów, np. Ministra Obrony Narodowej. Reguły logiki pozwalają zresztą na formułowanie w taki sposób definicji klasycznej Ministra Finansów, jako ministra ("genus") właściwego do spraw finansów publicznych ("differentia specifica"). Omawiane zmiany weszły w życie z dniem 1 kwietnia 1999 roku, wedle artykułu 97 ustawy o działach.

1 stycznia 2001 roku weszła w życie nowelizacja wprowadzona mocą artykułu 61 ustawy z dnia 22 grudnia 2000 roku o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw^[22]. Opublikowana została w Dzienniku Ustaw z 22 grudnia, więc czas od publikacji do obowiązywania był krótki. Wstawiono wówczas do ustawy artykuł 8a przewidujący tworzenie swego rodzaju funduszy specjalnych w urzędach skarbowych na pokrycie wydatków związanych z prowadzeniem egzekucji administracyjnej, prowizje pracowników oraz

"finansowanie przedsięwzięć usprawniających egzekucję administracyjną". Środki miały pozostawać do dyspozycji naczelników urzędów skarbowych. Ostatnie sformułowanie biorąc pod uwagę wymóg zachowania precyzji legislacyjnej mogło wydawać się niefortunne. Przeznaczenie środków publicznych na premie dla funkcjonariuszy publicznych też mogło budzić wątpliwości. Ponadto równolegle istniał artykuł 7, pozwalający na odprowadzenie 20 % "dodatkowych wpływów podatkowych i niepodatkowych należności budżetowych" na "usprawnienie funkcjonowania jednostek organizacyjnych resortu finansów" (ale z wyłączeniem przedsięwzięć) oraz na premie dla pracowników, w szczególności tych, którzy "przyczynili się bezpośrednio do uzyskania dodatkowych wpływów". W uproszczeniu, na fundusz miały trafiać środki pobrane od wierzycieli, na rzecz których władze skarbowe prowadziły egzekucję. Artykuł 8a został uchylony w 2004 roku, o czym będzie dalej mowa.

Dla wykonania wspomnianych przepisów Minister Finansów wydał dwa zarządzenia w sprawie rodzajów wpływów budżetowych uznawanych za dodatkowe, sposobu ich rozdysponowania oraz zasad przyznawania premii: nr 4 z dnia 29 marca 2001 roku^[23], a potem kolejne nr 41 z dnia 24 grudnia 2003 roku. Przestało ono obowiązywać, gdy uchylono artykuł 8a oraz znowelizowano artykuł 7. Ponadto wydano trzy kolejne rozporządzenia w sprawie zasad gospodarki finansowej: 2 stycznia 2001 roku^[24]; 2 października 2003 roku^[25]; 29 grudnia 2004 roku^[26]. Ostatnie utraciło moc obowiązującą 31 grudnia 2005 roku.

W 2002 roku ustawą z dnia 7 czerwca 2002 roku o zniesieniu Generalnego Inspektora Celnego, o zmianie ustawy o kontroli skarbowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw^[27] dodano artykuł 5 ust. 1a i 1b oraz zmieniono artykuł 5 ust. 9. Zmiany weszły w życie z dniem 1 lipca 2002 roku. Ustępy 1a i 1b dały możliwość Ministrowi właściwemu ds. finansów publicznych przeprowadzania programów pilotażowych, czyli wypróbowania pewnych rozwiązań organizacyjnych w wybranych urzędach skarbowych. Przepisy określają cel takich "eksperymentów". Chodzi bowiem o "potwierdzenie przydatności rozwiązań organizacyjnych usprawniających działanie administracji skarbowej i celnej (...) sprawdzenie możliwości usprawnienia pracy urzędów i obsługi podatników" (ust. 1a i 1b). W ramach programów testowano na przykład oprogramowanie komputerowe, systemy zarządzania jakością, usprawnienie obsługi podatników^[28].

Ważniejszą okazała się zmiana ust. 9 w artykule 5. Nadała ona uprawnienie Ministrowi Finansów do tworzenia specjalnych urzędów skarbowych. Określone kategorie podatników można było wyjąć spod właściwości miejscowej danego urzędu skarbowego i przenieść z mocy prawa do "specjalnego" urzędu skarbowego. Z punktu widzenia teorii administracji

jest to interesujące rozwiązanie organizacyjne. Przemawia za nim konieczność zgrupowania w jednym miejscu fachowej siły biurokratycznej do obsługi skomplikowanych spraw podatkowych i podatników obracających poważnymi kwotami. Krytyka takiego posunięcia może być dwójaka: z jednej strony może to grozić rozbudową i tak nadmiernej biurokracji, a z drugiej dyskryminowaniem podatników będących przedsiębiorcami, osiągających najwyższe dochody.

Z dniem 1 stycznia 2003 roku weszły w życie zmiany wynikające z dwóch przepisów: artykułu 63 ustawy z dnia 6 lipca 2001 roku o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych oraz o Krajowym Systemie Informatycznym^[29], artykułu 10 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw^[30]. Artykuł 63 dodał punkt 7a w artykule 5 ustawy o urzędach i izbach skarbowych, poszerzając zakres działania naczelników urzędów skarbowych o obowiązek współpracy z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych (Centrum jest komórką organizacyjną Komendy Głównej Policji)^[31]. Zaś artykuł 10 dokonał zmiany można by rzec kosmetycznej. Punkt 1 w ustępie 6 artykułu 5 ustawy o urzędach i izbach skarbowych przed nowelizacją przewidywał, iż do zakresu działania urzędów skarbowych należało "ustalanie lub określanie i pobór podatków oraz niepodatkowych należności budżetowych, jak również innych należności, na podstawie odrębnych przepisów". Po zmianie omawiany punkt otrzymał brzmienie następujące: "ustalanie lub określanie i pobór podatków, opłat, niepodatkowych należności budżetowych oraz innych należności - w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach".

1 września 2003 roku i 1 stycznia 2004 roku zaczęły obowiązywać zmiany wynikające z artykułu 15 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych^[32]. Zmiany były poważne, dotyczyły szeregu ustępów i punktów z artykułu 5; dodano artykuły 5a oraz 8b; uchylono artykuł 6; zmieniono artykuły 7, 8 i 8a. Ustawa z 2003 roku była ważnym aktem prawnym w dziejach skarbowości III RP i zwano ją dlatego "ustawą konsolidacyjną"^[33].

Autorzy ustawy zdecydowali się zastosować następujący mechanizm legislacyjny: artykuł 5 ust. 9a i 9b oraz artykuł 7 wchodziły w życie z dniem 1 stycznia 2004 roku, a reszta zmian z dniem 1 września 2003 roku (art. 40 pkt 2 ustawy o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych). Ustępy 9a i 9b dotyczyły "dużych urzędów skarbowych". Przewidziano, iż zostaną utworzone do obsługi podatkowych grup kapitałowych, banków, zakładów

ubezpieczeń, jednostek działających na podstawie przepisów o publicznym obrocie papierami wartościowymi, funduszy inwestycyjnych, funduszy emerytalnych, oddziałów lub przedstawicielstw przedsiębiorstw zagranicznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, które - w uproszczeniu - osiągnęły przychód ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług o równowartości co najmniej 5 milionów euro, zarządzały przedsiębiorstwami zagranicznymi lub były zarządzane przez przedsiębiorstwa zagraniczne.

W strukturze administracji skarbowej pojawiły się też wspomniane już tzw. "małe urzędy skarbowe". Są to takie urzędy, których naczelnicy nie mają prawa do egzekwowania należności podatkowych. Jak pisali Leszek Bielecki i Monika Münnich, "ich zadaniem jest zbliżenie administracji skarbowej do podatnika poprzez zwiększenie liczby jej placówek w województwie, a w konsekwencji doprowadzenie do efektywniejszego załatwiania bieżących spraw podatników"^[34].

O ile wojewódzkie kolegia skarbowe nie utrzymały się długo w systemie polskiej administracji skarbowej, o tyle nadanie statusu organu podatkowego naczelnikom urzędów skarbowych i dyrektorom izb skarbowych była zmianą istotną i trwałą. Istotną, ponieważ słusznie ustawodawca doprecyzował rolę naczelnika urzędu skarbowego, jako organu administracji publicznej, który ma do dyspozycji aparat pomocniczy w postaci urzędu skarbowego. Przeniesiono tym samym kompetencje urzędów skarbowych na naczelników, a izb skarbowych na dyrektorów.

Interesujące jest uzasadnienie likwidacji wojewódzkich kolegiów skarbowych. Kolegia miały być kolegialnymi ciałami koordynującymi działania administracji podatkowej, służby celnej, kontroli skarbowej z udziałem wojewodów. Okazało się jednak, iż tworzenie osobnego gremium i formalizowanie trybu jego działania było zbędne, a kolegia - jak ujęto w uzasadnieniu - "nie osiągnęły pożądanej skuteczności" (uzasadnienie w programie Lex). Nie posiadały też własnych kompetencji, ani też nie odciążały organów wchodzących w ich skład. Zabrakło więc przesłanki do tworzenia z nich kolejnej biurokratycznej instytucji - brak zadań własnych, uprawnień władczych, odpowiedzialności i własnego aparatu, a przede wszystkim kompetencji. Sprawy rozpatrywane na posiedzeniach kolegiów zdaniem autorów projektu ich zniesienia równie dobrze, a może nawet lepiej mogły być rozstrzygane bez narzucania organom (tj. dyrektorom izb skarbowych, izb celnych, urzędów kontroli skarbowej, naczelnikom urzędów skarbowych reprezentujących pozostałych naczelników urzędów skarbowych z danego województwa) formalnych ram działania i sztywnych procedur. Poza tym zauważono, iż środki i czas poświęcone na organizowanie spotkań mogły zostać efektywniej wykorzystane w trakcie swobodnego współdziałania

instytucji podległych Ministerstwu Finansów. Stworzenie zatem – jak to zapowiedziano w uzasadnieniu ustawy powołującej kolegia – "instrumentu umożliwiającego poszczególnym pionom administracji skarbowej w województwie koordynację swych działań w stopniu uzasadnionym potrzebami tych służb i ich funkcjami, wymianę informacji, inicjowanie i opiniowanie rozwiązań w zakresie prawa podatkowego" okazało się zbędną ingerencją ustawodawcy w życie biurokracji. Widać zatem na przykładzie wojewódzkich kolegiów skarbowych, iż korzystniej dla lokalnej administracji (szczególnie niezespoleonej) jest pozostawienie jej swobody działania na obszarach wspólnego zainteresowania różnych urzędów, niż odgórne narzucanie przez organy centralne form koordynacji.

Ponadto w trakcie tej nowelizacji – zgodnie z zasadami fachowości i apolityczności administracji publicznej – wprowadzono procedurę powoływania naczelników i dyrektorów w drodze konkursów. Z punktu widzenia administracji skarbowej jej niezależność od innych struktur administracji publicznej jest nad wyraz pożądana i powinna być zachowywana z należytą uwagą. Ten element konstrukcji skarbowości w Polsce winien też budzić szczególne zainteresowanie opinii publicznej. Niezależność władz skarbowych od innych władz rządowych oraz władz samorządowych stanowi o możliwości jej prawidłowego funkcjonowania. W momencie, gdy następuje upolitycznienie skarbowości dochodzi do nadwyrężenia zaufania obywateli do państwa, a administracja skarbowa zamiast stać na straży interesu publicznego, staje się narzędziem w rękach partii politycznych i lokalnych koterii. Traci również walor obiektywizmu oraz zaufanie podatników, skłaniając obywateli do łamania i obchodzenia prawa. Zaufanie to jest przede wszystkim ważne dla lokalnych społeczności, mających styczność z urzędami skarbowymi o niewielkim zasięgu terytorialnego działania. Zwłaszcza tam wkraczanie elementów politycznych naruszałoby zasady praworządności, poszanowania słuszych interesów obywateli, budzenia zaufania do władzy publicznej, wyrażonymi przez Kodeks postępowania administracyjnego^[35]. Utrata tych wartości, które z punktu widzenia władz centralnych nie zawsze są w pełni dostrzegane byłaby wysoce dotkliwa właśnie na tym podstawowym szczeblu administracji skarbowej. W przypadku lokalnej biurokracji widać wyraźnie, iż weberowski model administracji w skrajnym mechanicznym ujęciu, jako maszyny bezosobowo realizującej powszechnie obowiązujące przepisy prawa jest niepełny. Istota rzeczy tkwi we współpracy między urzędnikiem a podatnikiem z korzyścią dla interesu publicznego. Zarówno jednemu, jak i drugiemu, w prawidłowo działającym państwie, zależy na tym, żeby sprawa administracyjna została załatwiona a postępowanie sprawnie przeprowadzone.

Autorzy nowelizacji owszem wprowadzili konkursową procedurę obsadzania stanowisk naczelników i dyrektorów, ale jednocześnie zaplanowali,

iż może być ona przełamywana w drodze faktycznych posunięć Ministra Finansów. Ustępy 5e i 5f przewidują, że "Minister właściwy do spraw finansów publicznych może nie powołać na stanowisko dyrektora izby skarbowej lub naczelnika urzędu skarbowego kandydata wyłonionego w drodze konkursu w przypadku, jeżeli żaden z kandydatów nie gwarantuje obiektywnego wypełniania obowiązków dyrektora izby skarbowej lub naczelnika urzędu skarbowego" (ust. 5e). Zaś "w przypadku gdy dwa kolejne konkursy nie wyłonią kandydata oraz w przypadku, o którym mowa w ust. 5e, minister właściwy do spraw finansów publicznych może powołać osobę na stanowiska [naczelników i dyrektorów - przyp. autora] bez konkursu" (ust. 5f). Nie jest prawidłowe w kraju pretendującym konstytucyjnie do bycia demokratycznym państwem prawnym, by Minister miał możliwość podważenia werdyktu komisji konkursowej, którą sam powołuje (art. 5 ust. 5b), w sytuacji gdy samodzielnie w drodze rozporządzenia określa tryb jej powołania, tryb przeprowadzania rzeczono konkursu oraz dokumentację przedkładaną przez kandydatów (art. 5 ust. 5d).

Sformułowanie "niegwarantowania obiektywnego wypełniania obowiązków" przynależy do katalogu zwrotów niedookreślonych. Nie powinny znajdować one szerokiego zastosowania w konstruowaniu podstaw funkcjonowania służby cywilnej. Użycie ich w zbyt daleko idącym zakresie mogłoby naruszać pewność i stabilność pracy aparatu biurokratycznego. Jak napisał Piotr Sawczuk, mechanizm ten "może być wykorzystywany do wyboru kandydata nie według jego rzeczywistych predyspozycji lecz według politycznego klucza. Ponadto (...) obowiązujące przepisy nie zawierają żadnych kryteriów, na podstawie których członkowie komisji egzaminacyjnej formułują swoją ocenę uczestnika konkursu, jak również, że nie są oni zobowiązani do uzasadnienia swego stanowiska - co również może prowadzić do nadużyć"^[36].

Krytykę tego rozwiązania podkreślili Leszek Bielecki i Monika Münnich dodając, iż negatywne rozwiązania związane z przeprowadzaniem konkursu na stanowisko naczelnika urzędu skarbowego są potęgowane brakiem stabilizacji stosunku pracy naczelników urzędów skarbowych. Osoby pełniące te funkcje mogą być bowiem "w każdej chwili odwołane przez organ je powołujący bez podania uzasadnienia", a "praktyka ostatnich lat pozwala na stwierdzenie, że taka swoboda w obsadzaniu kadry wśród wysokich urzędników skarbowych towarzyszy każdej zmianie politycznej na stanowisku ministra finansów następującej w wyniku wyborów parlamentarnych". Zaś obecny sposób powoływania organów podatkowych, "to niestety iluzja konkursu, który ma wyłonić osoby na tak odpowiedzialne stanowiska związane z finansami publicznymi"^[37].

Z drugiej strony można uważać, iż przepisy powinny zostawiać pewne pole do elastycznego działania ze strony organu kierowniczego, jakim jest Minister Finansów, wobec organów mu podległych. Każda decyzja ministra skutkująca brakiem powołania musi posiadać uzasadnienie oraz wskazywać przesłanki, jakimi się kierował Minister uznając, iż dany kandydat nie gwarantuje obiektywnego wypełniania obowiązków naczelnika urzędu skarbowego czy dyrektora izby skarbowej. Mogą być to na przykład informacje medialne na temat uprzedniej działalności danej osoby lub jej powiązań majątkowo-personalnych z osobami skazanymi za umyślne popełnienie przestępstwa skarbowego, albo też negatywne wyniki kontroli przeprowadzonych w jednostkach administracji skarbowej uprzednio kierowanych przez taką osobę (wydziałach, departamentach, referatach itp.).

Konkludując powyższe rozważania można stwierdzić, że autorzy aktów prawnych wprowadzając luzy ustawodawcze winni je tak konstruować, by można było z nich skorzystać dopiero przy zachowaniu maksymalnej obiektywności.

Zmiany zaprowadzane ustawą o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych były ostatnimi przed uchwaleniem w 2004 roku tekstu jednolitego ustawy o urzędach i izbach skarbowych^[38]. Były też badane pod kątem zgodności z Konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny. Wyrokiem z dnia 20 czerwca 2005 roku Trybunał stwierdził zgodność zmienionych przepisów ust. 9a - 9c artykułu piątego oraz artykułu 5a ustawy o urzędach i izbach skarbowych z ustawą zasadniczą^[39]. Trybunał uznał ponadto, że "w świetle obowiązującej Konstytucji, nie ma podstaw do kwestionowania podstawy prawnej utworzenia Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych, jako ciał działających wewnątrz administracji rządowej". Natomiast ocena celowości utworzenia Kolegiów wykroczała - zdaniem Trybunału - poza ramy kontroli konstytucyjnej^[40].

Od 2004 do 2012 roku pojawiły się cztery nowelizacje, omówione poniżej. Etapami weszły w życie zmiany wynikające z ustawy z dnia 25 listopada 2004 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw^[41]. Znowelizowano artykuł 7 precyzując, iż na nagrody dla pracowników administracji skarbowej przeznaczają się 20 % dochodów uzyskanych przez Skarb Państwa tytułem przypadku rzeczy lub korzyści majątkowych pochodzących z ujawnionych przestępstw i wykroczeń przeciwko mieniu oraz przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych (art. 26 ustawy nowelizującej). Uchylono jednocześnie omawiany artykuł 8a. Z tym, że zmiana artykułu siódmego weszła w życie z dniem 1 stycznia 2005 roku, a skreślenie artykułu 8a z dniem 1 stycznia 2006 roku. W celu wykonania artykułu siódmego Minister Finansów wydał w dniu 6 kwietnia 2005 roku zarządzenie

nr 10 w sprawie zasad przyznawania i wypłacania nagród z funduszu motywacyjnego^[42].

Jak podano w uzasadnieniu "Funkcjonowanie środków specjalnych było wielokrotnie krytycznie oceniane, zwłaszcza takich których źródłami przychodów były kary wymierzone w postępowaniu administracyjnym, przeznaczane m.in. na nagrody i premie dla pracowników jednostek organizacyjnych uprawnionych do wymierzania kar oraz z części dodatkowych dochodów budżetu państwa, które tymi dodatkowymi dochodami były tylko do czasu orzeczenia o ich zwrocie podatnikowi, ale do tego czasu z tych środków dokonano już wypłat nagród i premii. Ponadto plany środków specjalnych były prezentowane w załączniku do ustaw budżetowych w kwotach zbiorczych według poszczególnych części budżetowych, zawierających stan środków obrotowych na początek roku, przychody, wydatki i stan środków obrotowych na koniec roku budżetowego. Zakres tych informacji nie pozwala w toku prac nad budżetem na szczegółową analizę planów poszczególnych środków specjalnych" (uzasadnienie z programu Lex). Można by rzec, że chęć poprawienia działania biurokracji zbiegła się więc z potrzebą usprawnienia prac nad budżetem państwa, dając finalnie produkt w postaci nowelizacji prawa.

Artykuł 192 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi^[43] zmienił punkt 4 w ustępie 9b artykułu 5 opisywanej w artykule ustawy. Do właściwości "dużych urzędów skarbowych" weszły zamiast "jednostek działających na podstawie przepisów o publicznym obrocie papierami wartościowymi oraz przepisów o funduszach inwestycyjnych" - jednostki działające na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o obrocie instrumentami finansowymi^[44] oraz przepisów o funduszach inwestycyjnych". Była to zmiana o charakterze porządkującym. Tym sposobem tzw. duże urzędy skarbowe objęły swą właściwością podmioty, których papiery wartościowe zostały dopuszczone do publicznego obrotu giełdowego. W praktyce chodzi najczęściej o spółki giełdowe.

Wraz z likwidacją państwowych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych ustawą z dnia z dnia 27 sierpnia 2009 roku – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych^[45], uchylono artykułem 25 tejże ustawy, w ustawie o urzędach i izbach skarbowych, wyżej omawiany, artykuł siódmy. Chodziło o zniesienie tzw. funduszy motywacyjnych. Powodem ich zniesienia był także fakt, iż coraz bardziej upodabniały się do zlikwidowanych w 2004 roku środków specjalnych, postrzeganych jako nieefektywna forma gospodarowania środkami publicznymi^[46]. Jednocześnie pomysł wynagradzania funkcjonariuszy publicznych wykrywających przestępstwa na szkodę Skarbu Państwa nie został zarzucony, gdyż już w uzasadnieniu ustawy zapowiedziano podjęcie prac "w zakresie stworzenia nowego mechanizmu motywacyjnego dla pracowników izb i urzędów

skarbowych oraz funkcjonariuszy celnych, Policji i Straży Granicznej" (uzasadnienie z programu Lex). Zmiana weszła w życie z dniem 1 lipca 2010 roku^[47]. Chodziło też o uzyskanie dodatkowych oszczędności w budżecie państwa. Ograniczono środki finansowe pozostające do dyspozycji naczelników urzędów skarbowych oraz zmniejszono tzw. część ruchomą wynagrodzenia pracowników skarbowości. Brak funduszy motywacyjnych może więc powodować, iż nie można w administracji skarbowej wprowadzić systemu wynagrodzeń opartego na bodźcach materialnych, które skłaniałyby pracowników do efektywniejszej pracy i umożliwiały nagradzanie najlepszych. Z drugiej strony można żywić obawy, czy tego typu środki we wszystkich urzędach byłyby wydatkowane w sposób obiektywny.

30 lipca 2010 roku została wprowadzona do obrotu prawnego ostatnia z obowiązujących obecnie nowelizacji komentowanej ustawy. Artykuł 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 roku o zmianie ustawy o kontroli skarbowej oraz niektórych innych ustaw^[48] dodał artykuł 5 ust. 1c i 1d, artykuł 6a oraz zmienił artykuł 8.

Ustępowanie 1c przewiduje, iż Minister Finansów kontroluje prawidłowość wykonywania zadań przez naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów izb skarbowych, jak również kontrolę urzędów i izb (jako aparatów pomocniczych naczelników i dyrektorów), a także przestrzeganie zasad etyki zawodowej, bezstronności i obiektywizmu działania pracowników zatrudnionych w urzędach i izbach skarbowych. Tryb postępowania kontrolnego określa rozporządzenie wykonawcze wydane na podstawie ust. 1d. Uzupełnienie ustawy o dodatkowe ustępy było spowodowane tym, że zniesiono tzw. kontrolę resortową.

Kontrola resortowa była wykonywana na mocy przepisów ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej^[49], ale do czasu ich nowelizacji. Zmieniając ustawę o kontroli skarbowej zniesiono tzw. kontrolę resortową. Artykuł 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 roku o zmianie ustawy o kontroli skarbowej oraz niektórych innych ustaw^[50] uchylił pkt 15 artykułu drugiego ustawy o kontroli skarbowej. Kontroli resortowej dotyczyło też zarządzenie nr 1 Ministra Finansów z dnia 14 stycznia 1999 roku w sprawie organizacji i trybu działania kontroli resortowej^[51]. Do 2003 roku kontrolę resortową wykonywały służby kontroli resortowej skupione w Biurze Kontroli Resortowej Ministerstwa Finansów. Po 2003 roku kontrola była zadaniem Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej.

Obecnie kontroli dotyczy rozporządzenie z dnia 24 listopada 2011 roku w sprawie kontroli w izbach i urzędach skarbowych^[52]. Weszło w życie 2 grudnia 2011 roku. Dla naczelników urzędów skarbowych ważne jest, aby kontrolujący terminowo sporządzali protokoły kontroli i wystąpienie pokontrolne; o ile oczywiście zostaną stwierdzone nieprawidłowości.

W przypadku bowiem niestwierdzenia nieprawidłowości albo gdy nieprawidłowości zostają usunięte przed zakończeniem kontroli, czyli w trakcie jej trwania, to zespół kontrolny przygotowuje sprawozdanie (§ 11 rozporządzenia).

Zmienionym artykułem 8 przewidziano, iż pracownikom, którzy przeprowadzają kontrolę przysługuje dodatek kontrolerski. Zaś artykuł 6a ustanowił dzień 31 lipca Dniem Skarbowości. Uprzednio regulacja "święta skarbowości" była zamieszczona w wyżej wzmiankowanym zarządzeniu nr 11 Ministra Finansów z dnia 21 lipca 2008 roku w sprawie ustanowienia "Dnia Skarbowości"^[53].

Sprawy związane z dodatkiem kontrolerskim reguluje rozporządzenie z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie dodatku kontrolerskiego dla pracowników podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych^[54]. Uprzednio obowiązywało rozporządzenie z dnia 23 grudnia 2003 roku^[55], a w latach dziewięćdziesiątych sprawy te regulowane były zarządzeniami. Można więc zaobserwować przenoszenie rozwiązań normatywnych z poziomu prawa wewnątrznie obowiązującego na szczebel podustawowy, co należy ocenić pozytywnie.

4. Zakończenie

W artykule "krok po kroku" omówiono przepisy ustawy o urzędach i izbach skarbowych z 1996 roku. Opisano przede wszystkim organizację urzędów skarbowych. Autor jest bowiem zdania, iż urzędy skarbowe – najniższe i podstawowe ogniwo administracji skarbowej – powinny być przedmiotem szczególnej uwagi resortu finansów, rządu i obywateli. Od sprawnego funkcjonowania urzędów zależy nie tylko pobór podatków, które powinny być maksymalnie uproszczone; ale też sposób postrzegania biurokracji skarbowej przez społeczeństwo. Polityka rządu powinna być ukierunkowana na ułatwianie, a nie komplikowanie pracy urzędnikom. Zawite przepisy i wadliwe koncepcje organizacyjne powstające na szczeblu ministerialnym, rządowym oraz parlamentarnym utrudniają funkcjonowanie nie tylko podatnikom, ale także samej biurokracji.

[1] Dz. U. Nr 45, poz. 289.

[2] Zob. np. S. Bułajewski, *Administracja niezespólna*, [w:] *Administracja rządowa w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2012, s. 188; A. Kulmatycki, *Rys historyczny administracji skarbowej od 1918 roku*, Warszawa 2008, s. 15; P. Sawczuk, *Niezespólna administracja skarbowa*, [w:] *Niezespólna administracja rządowa*, red. M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, Warszawa 2011, s. 56; *Ustawa o wojewodzie*

i administracji rządowej w województwie. Komentarz, red. M. Czuryk, M. Karpiuk, M. Mazuryk, Warszawa 2012, s. 140 (komentarz do art. 56).

[3] Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1267 z późn. zm.

[4] Dz. U. 1996 Nr 106, poz. 489.

[5] Dz. U. Nr 121, poz. 1267.

[6] Dz. U. Nr 133, poz. 844.

[7] Dz. Urz. Ministra Finansów 1996 Nr 25, poz. 135 z późn. zm.

[8] Dz. Urz. Ministra Finansów 2006 Nr 7, poz. 55 z późn. zm.

[9] Dz. Urz. Ministra Finansów 2010 Nr 10, poz. 45 z późn. zm.

[10] Por. też wyroki NSA z 4 września 1998 r. (III SA 548/97, Lex) i 6 listopada 1998 r. (III SA 5533/98, Lex).

[11] Dz. U. 2003 Nr 209, poz. 2027 z późn. zm.

[12] Dane teleadresowe organów podatkowych, dane na dzień 1 września 2012 roku [<http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=4&dzial=146&id=199256>].

[13] Zob. pkt 171 załącznika nr 1 do rozporządzenia z dnia 19 listopada 2003 r. w sprawie terytorialnego zasięgu działania oraz siedzib naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów izb skarbowych (Dz. U. Nr 209, poz. 2027 z późn. zm.).

[14] http://www.is.poznan.pl/index.php?option=com_podatki_w_ue;
http://www.is.poznan.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=269:biuro-wymiany-informacji-podatkowych-w-koninie&catid=1:latest-news&Itemid=50;
<http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=4&dzial=3942&id=300022&typ=news>
[dostęp 29.10.2012]. Zob. też P. Sawczuk, op. cit., s. 62.

[15] Zob. załącznik nr 3 do zarządzenia nr 13 Ministra Finansów z dnia 20 czerwca 2006 r. w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych oraz nadania im statutów (Dz. Urz. Ministra Finansów 2006 Nr 7, poz. 55 z późn. zm.); P. Sawczuk, op. cit., s. 64.

[16] Zob. wyrok NSA z 9 października 2009 roku (II FSK 723/08, Lex).

[17] Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 z późn. zm.

[18] Dz. U. Nr 106, poz. 497.

[19] Dz. U. z 1994 r. Nr 106, poz. 511 z późn. zm. Tekst pierwotny opublikowano w Dz. U. 1982 Nr 45, poz. 289.

[20] Dz. U. Nr 121 poz. 770.

[21] Dz. U. Nr 141, poz. 943.

[22] Dz. U. Nr 120, poz. 1268.

[23] Dz. Urz. Ministra Finansów 2001 Nr 3, poz. 16 wraz ze zmianami wynikającymi z: 2003 Nr 13, poz. 71; 2003 Nr 14, poz. 77; 2003 Nr 16, poz. 86; 2003 Nr 17, poz. 95.

[24] Dz. U. 2001 Nr 4, poz. 33.

[25] Dz. U. 2003 Nr 176, poz. 1716.

[26] Dz. U. 2004 Nr 286, poz. 2882.

[27] Dz. U. Nr 89, poz. 804.

- [28] Informacje uzyskane w trakcie wywiadu telefonicznego z naczelnik urzędu skarbowego w Sierpcu.
- [29] Dz. U. Nr 110, poz. 1189.
- [30] Dz. U. Nr 169, poz. 1387.
- [31] http://www.policja.pl/portal/pol/130/Krajowe_Centrum_Informacji_Kryminalnych.html [dostęp 30.10.2012]. Zob też. P. Sawczuk, op. cit., s. 72.
- [32] Dz. U. Nr 137, poz. 1302.
- [33] Zob. L. Bielecki, M. Münnich, Ustrój i właściwość terenów organów administracji skarbowej, [w:] System organów podatkowych w Polsce, red. P. Smoleń, Warszawa 2009, s. 154.
- [34] L. Bielecki, M. Münnich, op. cit., s. 155.
- [35] Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.
- [36] P. Sawczuk, op. cit., s. 59.
- [37] L. Bielecki, M. Münnich, op. cit., s. 236 - 237.
- [38] Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1267.
- [39] Dz. U. z 2005 r. Nr 124, poz. 1042, sygn. akt K 4/04.
- [40] Zob. uzasadnienie wyroku TK w programie Lex.
- [41] Dz. U. Nr 273, poz. 2703.
- [42] Dz. Urz. Ministra Finansów 2005 Nr 5, poz. 49.
- [43] Dz. U. Nr 183, poz. 1538.
- [44] Dz. U. Nr 183, poz. 1538. Aktualne dane ustawy to: Dz. U. z 2010 r. Nr 211, poz. 1384 z późn. zm.
- [45] Dz. U. Nr 157, poz. 1241.
- [46] Zob. L. Lipiec-Warzech, Komentarz do niektórych przepisów ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, stan prawny na 16 września 2010 roku, Lex - komentarz do art. 86.
- [47] Por. też dwa interesujące opracowania: J. Działo, Polityczne uwarunkowania jakości instytucji fiskalnych, Łódź 2009, s. 194; M. Kaliński, Administracja skarbowa w warunkach dekonjunkury gospodarczej. Propozycje zmian w celu poprawy efektywności poboru podatków, [w:] Zawodność państwa. Zawodność rynku, red. G. Wrzeszcz-Kamińska, Wrocław 2010, s. 152-161.
- [48] Dz. U. Nr 127, poz. 858.
- [49] Dz. U. z 2004 r. Nr 8 poz. 65.
- [50] Dz. U. Nr 127, poz. 858.
- [51] Dz. Urz. Ministra Finansów 1999 Nr 2, poz. 4 wraz ze zmianą wynikającą z Dz. Urz. Ministra Finansów 2003 Nr 4, poz. 20.
- [52] Dz. U. 2011 Nr 261, poz. 1559.
- [53] Dz. Urz. Ministra Finansów 2008 Nr 9, poz. 66.
- [54] Dz. U. Nr 9, poz. 42.
- [55] Dz. U. 2003 Nr 232, poz. 2324 ze zmianami wynikającymi z Dz. U. 2004 Nr 261, poz. 2600.

Bibliografia

Literatura

Bielecki L. , Münnich M., Ustrój i właściwość terenów organów administracji skarbowej, [w:] System organów podatkowych w Polsce, red. P. Smoleń, Warszawa 2009.

Bułajewski S., Administracja niezespólna, [w:] Administracja rządowa w Polsce, red. M. Chmaj, Warszawa 2012.

Działo J., Polityczne uwarunkowania jakości instytucji fiskalnych, Łódź 2009.

Kaliński M., Administracja skarbowa w warunkach dekonstrukcji gospodarczej. Propozycje zmian w celu poprawy efektywności poboru podatków, [w:] Zawodność państwa. Zawodność rynku, red. G. Wrzeszcz-Kamińska, Wrocław 2010.

Kulmatycki A., Rys historyczny administracji skarbowej od 1918 roku, Warszawa 2008

Lipiec-Warzecha L., Komentarz do niektórych przepisów ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, stan prawny na 16 września 2010 roku, Lex - komentarz do art. 86.

Sawczuk P., Niezespólna administracja skarbowa, [w:] Niezespólna administracja rządowa, red. M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, Warszawa 2011.

Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz, red. M. Czuryk, M. Karpiuk, M. Mazuryk, Warszawa 2012.

Akty prawne

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 grudnia 1982 roku o urzędzie Ministra Finansów oraz o urzędach i izbach skarbowych (Dz. U. z 1994 r. Nr 106, poz. 511 z późn. zm.; tekst pierwotny: Dz. U. 1982 Nr 45, poz. 289).

Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. z 2004 r. Nr 8 poz. 65).

Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 roku o urzędzie Ministra Finansów oraz o urzędach i izbach skarbowych (Dz. U. Nr 106, poz. 489).

Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 roku o urzędach i izbach skarbowych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1267 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz. U. Nr 106, poz. 497).

Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 roku - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. Nr 121 poz. 770).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 z późn. zm.).

Ustawa o działach administracji rządowej z dnia 4 września 1997 roku (Dz. U. Nr 141, poz. 943).

Ustawa z dnia 22 grudnia 2000 roku o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 120, poz. 1268).

Ustawa z dnia 6 lipca 2001 roku o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych oraz o Krajowym Systemie Informatycznym (Dz. U. Nr 110, poz. 1189).

Ustawa z dnia 7 czerwca 2002 roku o zniesieniu Generalnego Inspektora Celnego, o zmianie ustawy o kontroli skarbowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 89, poz. 804).

Ustawa z dnia z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 169, poz. 1387).

Ustawa z dnia 25 listopada 2004 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 273, poz. 2703).

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. Nr 183, poz. 1538).

Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 roku o zmianie ustawy o kontroli skarbowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 127, poz. 858).

Rozporządzenie z dnia 2 stycznia 2001 roku w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej środkami specjalnymi na wydatki związane z prowadzeniem egzekucji administracyjnej (Dz. U. Nr 4, poz. 33).

Rozporządzenie z dnia 2 października 2003 roku w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej środkami specjalnymi na wydatki związane z prowadzeniem poboru podatków i egzekucji administracyjnej (Dz. U. Nr 176, poz. 1716).

Rozporządzenie z dnia 19 listopada 2003 r. w sprawie terytorialnego zasięgu działania oraz siedzib naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów izb skarbowych (Dz. U. Nr 209, poz. 2027 z późn. zm.).

Rozporządzenie z dnia 23 grudnia 2003 roku w sprawie wysokości i sposobu przyznawania dodatku kontrolerskiego pracownikom podległym ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (Dz. U. Nr 232, poz. 2324 z późn. zm.).

Rozporządzenie z dnia 29 grudnia 2004 roku w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej dochodami własnymi na wydatki związane z prowadzeniem poboru podatków i egzekucji administracyjnej (Dz. U. Nr 286, poz. 2882).

Rozporządzenie z dnia 14 lipca 2008 roku w sprawie trybu powołania komisji i przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora izby skarbowej i naczelnika urzędu skarbowego (Dz. U. Nr 133, poz. 844).

Rozporządzenie z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie dodatku kontrolerskiego dla pracowników podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (Dz. U. Nr 9, poz. 42).

Rozporządzenie z dnia 24 listopada 2011 roku w sprawie kontroli w izbach i urzędach skarbowych (Dz. U. Nr 261, poz. 1559).

Zarządzenie nr 86 z dnia 23 grudnia 1996 roku (Dz. Urz. Ministra Finansów 1996 Nr 25, poz. 135 z późn. zm.).

Zarządzenie nr 1 Ministra Finansów z dnia 14 stycznia 1999 roku w sprawie organizacji i trybu działania kontroli resortowej (Dz. Urz. Ministra Finansów 1999 Nr 2, poz. 4 z późn. zm.).

Zarządzenie nr 4 z dnia 29 marca 2001 roku w sprawie rodzajów wpływów budżetowych uznawanych za dodatkowe, sposobu ich rozdysponowania oraz zasad przyznawania premii (Dz. Urz. Ministra Finansów 2001 Nr 3, poz. 16).

Zarządzenie nr 10 z dnia 6 kwietnia 2005 roku w sprawie zasad przyznawania i wypłacania nagród z funduszu motywacyjnego (Dz. Urz. Ministra Finansów 2005 Nr 5, poz. 49).

Zarządzenie nr 13 z dnia 20 czerwca 2006 r. w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych oraz nadania im statutów (Dz. Urz. Ministra Finansów 2006 Nr 7, poz. 55 z późn. zm.).

Zarządzenie nr 11 Ministra Finansów z dnia 21 lipca 2008 roku w sprawie ustanowienia "Dnia Skarbowości" (Dz. Urz. Ministra Finansów 2008 Nr 9, poz. 66).

Zarządzenie nr 39 z dnia 21 września 2010 roku (Dz. Urz. Ministra Finansów 2010 Nr 10, poz. 45 z późn. zm.).

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2005 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 124, poz. 1042, sygn. akt K 4/04).

Wyrok NSA z dnia 4 września 1998 r. (III SA 548/97, Lex).

Wyrok NSA z dnia 6 listopada 1998 r. (III SA 5533/98, Lex).

Wyrok NSA z dnia 9 października 2009 roku (II FSK 723/08, Lex).

Internet

<http://www.mf.gov.pl/>

<http://www.is.poznan.pl/>

http://www.policja.pl/portal/pol/130/Krajowe_Centrum_Informacji_Kryminalnych.html

dr Karol Dąbrowski: doktor nauk prawnych, kierownik Pracowni Badań nad Samorządami; zainteresowania badawcze: samorząd gospodarczy, administracja skarbową, zarządzanie organizacjami pozarządowymi, głuchoślepotą. E-mail: karol.dabrowski@forr.org.pl

Paweł Hayn, Wydział Politologii, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Polityczne aspekty wyborów samorządowych w Rzeszowie
w kampanii 2006 roku

Political aspects of the local government elections in 2006 in the city
of Rzeszów

tekst przesłany do redakcji 1 listopada 2012 roku, zrecenzowany 21 lutego i 3 marca 2013 roku

Streszczenie

Artykuł traktuje o zjawisku rywalizacji politycznej, występującej podczas samorządowej kampanii wyborczej w 2006 roku. W artykule została przeprowadzona analiza organizacji wyborów, dokonano charakterystyki komitetów wyborczych i kandydatów na prezydenta, przeanalizowano programy poszczególnych komitetów, frekwencję i strukturę poparcia dla komitetów oraz kandydatów na prezydentów, a także implikacje wyborów politycznych.

Słowa kluczowe: wybory samorządowe, Rzeszów

Summary

The article describes the political competition, which exists during local government elections in 2006. The author performed the analysis of the organization of the elections and the characteristic of elections committees and candidates for president. In addition, other factors were analyzed like: the political programs of the committees, attendance at the election, the structure of the political support for the committees and the candidates as well as the results of the elections.

Keywords: Local election, Rzeszow



1. Wstęp

Wybory samorządowe od 1990 roku stanowią ważne wydarzenie na polskiej scenie politycznej. Pierwsze demokratyczne wybory samorządowe miały miejsce 27 maja 1990 roku. Polscy obywatele wzięli w nich udział w celu wyłonienia przedstawicieli do rad gmin na obszarze całego kraju. Pomimo tego, że w ponad 44 okręgach nie zgłoszono żadnego kandydata, w dwóch okręgach nie wybrano radnych z powodu wadliwego wykonania czynności wyborczych, tj. błędnego sporządzenia spisu wyborców, a w czterech okręgach zabrakło kandydatów na listach, którym przypadły mandaty, to pierwsze po 1989 roku wolne wybory (mieszkańcy mogli między innymi zgłaszać dowolnych kandydatów) należy uznać za sukces^[1]. Na podstawie wyników wyborów Generalny Komisarz Wyborczy stwierdził, że wszystkie rady gmin posiadały wystarczającą liczbę wybranych radnych, aby podjąć legalną działalność^[2]. O udanej restytucji funkcjonowania wolnego samorządu lokalnego świadczy fakt, że po wyborach w 1990 roku w nowych radach znalazło się od 70 do 80% radnych, którzy po raz pierwszy zasiedli w radzie^[3]. Kolejne wybory samorządowe odbywały się w latach 1994, 1998, 2002 i były następnymi etapami kształtowania się lokalnej samorządności.

Rada Miasta Rzeszów wybrana na lata 2006 - 2010 była radą V kadencji. W wyborach, które odbyły się 12 listopada 2006, zostało wybranych, a następnie zaprzysiężonych 25 radnych. Po raz pierwszy od 1990 roku na mocy nowelizacji ordynacji wyborczej umożliwiono komitetom grupowanie list wyborczych. Dwa lub więcej komitety wyborcze mogły w drodze umowy utworzyć jedną grupę list kandydatów w celu wspólnego udziału w podziale mandatów^[4]. Zawarcie umowy o grupowaniu list kandydatów nie zmieniało zasad głosowania ani warunków ważności głosu; miało znaczenie dopiero na etapie ustalania wyników głosowania i podziału mandatów między uprawnione listy^[5].

Wybory samorządowe w 2006 roku charakteryzowały się tym, że mniejsze znaczenie miały sztyldy partyjne, a dużą rangą cieszyły się lokalne komitety. Partie dominujące na ogólnopolskiej scenie politycznej, takie jak: Liga Polskich Rodzin, Platforma Obywatelska, Prawo i Sprawiedliwość, Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej otrzymały poparcie, ale nie tak duże jak lokalne komitety wyborców.

Celem artykułu jest zbadanie rywalizacji politycznej mającej miejsce podczas kampanii wyborczej do Rady Miasta Rzeszów V kadencji. W artykule została przeprowadzona analiza organizacji wyborów; dokonano charakterystyki komitetów wyborczych i kandydatów na prezydenta; przeanalizowano programy poszczególnych komitetów, frekwencję i strukturę poparcia dla komitetów oraz kandydatów na prezydentów.

2. Organizacja wyborów w Rzeszowie

W celu sprawnego przeprowadzenia wyborów, Rada Miasta zgodnie z ówczynie obowiązującymi przepisami ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich była zobowiązana do podziału gminy na stałe obwody głosowania, podziału gminy na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów^[6]. W celu przeprowadzenia wyborów do V kadencji Rady Miasta, Rzeszów został podzielony na cztery okręgi wyborcze^[7]. Okręgi te liczyły od 29 tys. do 36 tys. wyborców. W okręgu nr 1 do zdobycia było 7 mandatów, natomiast w pozostałych kandydaci na radnych walczyli o 6 miejsc w radzie. Okręg nr 1 składał się z 24 obwodów, okręg nr 2 z 20 obwodów, okręg nr 3 z 17 obwodów, a okręg nr 4 z 19. Sposób przypisania obywateli do wyznaczonych obwodów i położenie lokalu wyborczego może mieć duży wpływ na pojawienie się lub nie uprawnionych do głosowania wyborców w lokalu. Podział miasta na okręgi jest istotny z tego powodu, że modyfikując jego rozmiar lub strukturę można wpływać na wyniki wyborów w taki sposób, aby okręgi odznaczały się wysoką proporcjonalnością lub całkowitą dysproporcjonalnością^[8].

Do wyborów samorządowych do Rady Miasta, które odbyły się w Rzeszowie w 2006 roku zarejestrowało się osiem komitetów wyborczych. Połowa z nich była komitetami ogólnopolskimi: Liga Polskich Rodzin, Prawo i Sprawiedliwość, Platforma Obywatelska RP i Samoobrona Rzeczpospolitej Polskiej. Natomiast komitety wyborcze wyborców zostały zarejestrowane pod nazwami: "Rzeszów Razem", "Rozwój Rzeszowa", "Działkowcy" i "Nasz Dom Rzeszów". Jak stwierdził Kazimierz Ożóg nazwy komitetów wyborczych powinny mieć charakter identyfikujący, zespalających ich członków, wyróżniających go od innych oraz posiadać słowo klucz^[9]. W przypadku wyborów, które odbyły się w 2006 roku tym słowem był „Rzeszów”. Prawie wszystkie lokalne komitety w swojej nazwie odnosiły się do nazwy miasta chcąc je rozwijać, identyfikować ze swoim domem lub pragnąc łączyć wszystkich jego mieszkańców. Przy omawianiu komitetów startujących w wyborach warto także odnotować, że w rzeszowskich wyborach samorządowych swoich list nie wystawiły takie partie jak: Sojusz Lewicy Demokratycznej i Unia Pracy, Krajowa Partia Emerytów i Rencistów, Polskie Stronnictwo Ludowe, Unia Polityki Realnej i Partia Kobiet. Należy podkreślić, że bardzo wielu polityków kojarzonych z rzeszowskimi strukturami SLD i UP było obecnych na listach komitetu Rozwój Rzeszowa, którego głównym założycielem był Tadeusz Ferenc (w przeszłości polityk reprezentujący Sojusz Lewicy Demokratycznej).

Maksymalną liczbę kandydatów w każdym okręgu zarejestrowały komitety: Prawa i Sprawiedliwości, Platformy Obywatelskiej, "Rzeszów Razem"

oraz komitet Tadeusza Ferencza "Rozwój Rzeszowa" (po 14 kandydatów w pierwszym okręgu i po 12 kandydatów w pozostałych okręgach). Każdy z powyższych komitetów zarejestrował do wyborów po 50 kandydatów do Rady Miasta. Pozostałe komitety zarejestrowały następującą liczbę osób: LPR – 25, Samoobrona – 36, "Działkowcy" – 20, "Nasz Dom Rzeszów" – 48. Wykorzystując prawne możliwości, podpisano dwie umowy dotyczące grupowania list. Sygnatariuszami były komitety: Prawo i Sprawiedliwość i Liga Polskich Rodzin oraz komitety: Samoobrona, "Rzeszów Razem", "Rozwój Rzeszowa", "Działkowcy" i "Nasz Dom Rzeszów". Pomimo dokonania rejestracji, komitet „Działkowcy” wycofał swoich kandydatów z udziału w wyborach.

Tabela nr 1. Szczegółowe dane dotyczące ilości kandydatów komitetów, które zarejestrowały listy do Rady Miasta Rzeszów.

Nazwa Komitetu/Okręg nr	1	2	3	4
KW Liga Polskich Rodzin	7	7	5	6
KW Prawo i Sprawiedliwość	14	12	12	12
KW Platforma Obywatelska RP	14	12	12	12
KW Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej	12	9	7	8
KW Wyborców RZESZÓW RAZEM	14	12	12	12
KW Wyborców Tadeusza Ferencza "Rozwój Rzeszowa"	14	12	12	12
KW Wyborców "DZIAŁKOWCY"	5	5	5	5
KW Stowarzyszenia "NASZ DOM - RZESZÓW"	12	12	12	12

Źródło: Zestawienie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej, <http://www.pkw.gov.pl>.

Porównując wybory samorządowe do Rady Miasta z 2006 do wyborów, które odbyły się w 27 października 2002 roku należy wskazać, że w 2002 roku swoje listy zarejestrowało 11 komitetów (o trzy więcej) – sześć należało do partii politycznych, były to komitety wyborcze: Liga Polskich Rodzin, Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej, Sojusz Lewicy Demokratycznej - Unia Pracy, Polskie Stronnictwo Ludowe, Krajowa Partia Emerytów i Rencistów (KPEiR) oraz Koalicyjny Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska - Prawo i Sprawiedliwość. Pozostałe komitety należały do komitetów wyborców i zostały zarejestrowane pod nazwami: "Społeczne Forum Rzeszowa", "Nasz Dom Rzeszów", "Razem Polsce", "Rzeszowskie Porozumienie Prawicy" oraz "Rzeszowianie". Podczas elekcji, która odbyła się w 2006 roku wystąpił spadek liczby partyjnych komitetów zainteresowanych wyborami z sześciu do czterech (dodatkowo należy zauważyć, że dwie partie wystawiły jeden wspólny komitet), a także zmniejszyła się liczba komitetów wyborców – z pięciu do czterech. Tylko jeden komitet wyborców "Nasz Dom Rzeszów" wystartował

w obu elekcjach. Przyczyną takiego zjawisko był fakt, że bardzo często lokalne komitety wyborców nie posiadały żadnych trwałych struktur, a ich jedynym celem było wystartowanie w wyborach. Po nieudanej elekcji nie miały one dalszej racji bytu. Podobnie w wyborach z 2006 roku nastąpił spadek liczby kandydatów do objęcia fotelu radnego. W tych wyborach zarejestrowanych zostało bowiem 309 kandydatów, natomiast cztery lata wcześniej - 414. Jednocześnie zmniejszyło się średnie obłożenie kandydatów na jeden mandat z 16,56 do 12,36. W wyborach z 2006 roku kandydaci z komitetów partyjnych stanowili 48,9%, natomiast wśród kandydatów startujących w wyborach w 2006 roku 45 miało doświadczenie z poprzednich wyborów samorządowych (czterech powtórnie startowało z listy Ligi Polskich Rodzin, dwóch z Samoobrony, 13 z Prawa i Sprawiedliwości, pięciu z Platformy Obywatelskiej, 21 z "Nasz Dom Rzeszów").

Tabela nr 2. Liczba kandydatów do Rady Miasta Rzeszów w podziale na okręgi.

Nazwa	Liczba		Liczba kandydatów na 1 mandat
	wyborców	mandatów	
Okręg wyborczy nr 1	36 364	7	12,4
Okręg wyborczy nr 2	29 215	6	12,6
Okręg wyborczy nr 3	29 474	6	12,0
Okręg wyborczy nr 4	30 953	6	12,3

Źródło: Zestawienie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej, <http://www.pkw.gov.pl>.

W badanym okresie zanotowano zmiany list wyborczych dokonywane przez kandydatów. Jedna kandydatka popierana przez PO w wyborach w 2002 roku, cztery lata później wystartowała z listy PiS. Również jedna kandydatka z listy "Nasz Dom Rzeszów" wystartowała z komitetu Tadeusza Ferencza, natomiast na listach komitetu "Rozwój Rzeszowa" znalazło się aż 15 kandydatów startujących we wcześniejszych wyborach z listy SLD-UP. Do "Rzeszów Razem" przeszło dwóch byłych kandydatów SLD-UP, który także powiększył się o dwóch byłych kandydatów PSL. Do komitetu "Nasz Dom Rzeszów" z SLD-UP i KPEiR przeszło po jednym kandydacie, zaś jeden z kandydatów zmienił swoje barwy z PSL na LPR. Po jednym kandydacie ze "Społecznego Forum Rzeszowa" przeszło do PO, LPR, "Rozwoju Rzeszowa" i "Nasz Dom Rzeszów". Z komitetu "Rzeszowianie" przeszło sześciu kandydatów do Samoobrony, jeden do PiS i dwóch do "Rzeszów Razem",

a z "Rzeszowskiego Porozumienia Prawicy" ośmiu do PiS, dwóch do PO i LPR oraz jeden do Samoobrony. Żaden z kandydatów startujących z komitetu "Razem Polsce" nie postanowił wziąć udziału w wyborach w 2006 roku. Swoich kandydatów na stanowisko prezydenta miasta wystawiły cztery komitety. PiS był reprezentowany przez Mariana Hadego (56 lat), rzeszowskiego przedsiębiorcę i byłego członka Prezydium Zarządu Regionu „Solidarności”, PO wybrało Marka Porębę (37 lat), Liga Polskich Rodzin zgłosiła do elekcji Andrzeja Ryłskiego (56 lat), natomiast kandydatem komitetu Rozwój Rzeszowa został 66-letni Tadeusz Ferenc (piastujący urząd prezydenta w poprzedniej kadencji). Jedynym komitetem partyjnym startującym w wyborach, który nie wystawił swojego kandydata była Samoobrona.

3. Kampania wyborcza

Podczas kampanii wyborczej komitety próbowały przebić się w rzeczywistości medialnej ze swoją ofertą i zaistnieć w świadomości wyborców, jako ten komitet, który będzie najlepiej dbał o ich interesy. W celu osiągnięcia maksymalnych efektów powszechnie używano reklamy politycznej, która miała za zadanie dotrzeć do potencjalnych wyborców z ofertą kandydatów i programów politycznych. Przekazy koncentrowały się na zaletach kandydata lub wadach przeciwnika^[10]. Dlatego też komitety wyborcze i poszczególni kandydaci w kampanii wyborczej do samorządu wykorzystywali do komunikowania się z wyborcami przede wszystkim lokalne media w postaci miejscowej prasy, regionalnego radia i telewizji, a także billboardów i ulotek. W 2006 roku niektóre komitety zakładały swoje strony internetowe, jednak ta forma komunikacji nie była jeszcze bardzo popularna. Najlepszym sposobem analizy instrumentów wykorzystywanych podczas prowadzenia kampanii są sprawozdania finansowe komitetów wyborczych, aczkolwiek ta metoda ma także swoją wadę. Sprawozdania finansowe komitetów wyborczych zawiązywanych przez lokalne organizacje i stowarzyszenia składane były do komisarza wyborczego i najczęściej ograniczały się do jednej gminy (miasta). Natomiast sprawozdania finansowe składane przez komitety wyborcze partii do Państwowej Komisji Wyborczej, zgodnie z obowiązującym prawem, przygotowywane były w formie zbiorczej, bez podziału na poszczególne gminy^[11].

Żaden z komitetów wyborców startujących w wyborach nie zaciągnął kredytu na sfinansowanie kampanii, natomiast wszystkie komitety gospodarowały pieniędzmi wpłaconymi przez osoby fizyczne. Największym budżetem dysponował "Rozwój Rzeszowa", na wydatki podczas kampanii zgromadził 154 793 zł; "Nasz Dom Rzeszów" na swoim koncie zgromadził

28 644 zł; "Rzeszów Razem" posiadał 15 387 zł; zaś "Działkowcy" wpisali do sprawozdania kwotę w wysokości 100 zł.

Komitet Tadeusza Ferency "Rozwój Rzeszowa" największy nacisk położył na przygotowanie materiałów wyborczych typu ulotki, plakietki, reklamówki i wydał na ten cel ponad 46 tys. zł, natomiast na plakaty wyborcze i billboardy przeznaczył odpowiednio 26 600 zł i 7 000 zł. Jako najlepszy kanał dotarcia do wyborów komitet uznał umieszczanie reklam i ogłoszeń w dziennikach i czasopismach (17 300 zł), wykup ogłoszeń w telewizji (9 700 zł) i w radio (2 400 zł)^[12]. Podobna była struktura wydatków komitetu "Nasz Dom Rzeszów". Najwięcej pieniędzy zostało wydanych na wykonanie materiałów wyborczych: ulotek i plakietek (14 300 zł) oraz plakatów (5 400 zł). Komitet nie wykupywał miejsc na billboardach. Najważniejszym medium komunikacji tego komitetu z wyborcami była telewizja, chociaż kwotą na nią przeznaczona nie była duża bo wynosiła tylko 1 200 zł, natomiast na wykup ogłoszeń w prasie wydano 400 zł. Kandydaci "Naszego Domu Rzeszów" nie reklamowali się w żadnym radio^[13], w przeciwieństwie do komitetu "Rzeszów Razem", który wykorzystywał radio, jako jedyny środek masowego przekazu, a reklamy jego kandydatów kosztowały 2 750 zł. Sztab wyborczy komitetu nie zdecydował się także na wydruk żadnego plakatu, ani zakup billboardów, natomiast za wydrukowanie ulotek zapłacono 8 tys. zł. Komitet ten jako jedyny zdecydował się na zakup reklamy na autobusach za prawie 2 tys. zł^[14]. Z powodu wycofania się z wyborów żadnych wydatków na kampanię nie poniósł komitet "Działkowców".

Modyfikacja ordynacji wyborczej w 2002 roku i wprowadzenie przepisu dotyczącego bezpośredniego wyboru prezydenta miasta w wyborach powszechnych spowodowała przesunięcie środka ciężkości samorządowej kampanii wyborczej na kandydata na prezydenta, który miał poprowadzić do zwycięstwa cały komitet wyborczy. Oczywiście, taki scenariusz kampanii realizowały komitety, które posiadały swojego kandydata do objęcia fotelu głównego decydenta w mieście.

4. Programy wyborcze

Analiza treści programów wyborczych poszczególnych kandydatów na prezydenta pozwala stwierdzić, że w dużej mierze były one ze sobą zbieżne. Każdy z kandydatów głosił zamiar uzbrajania terenów miejskich i zabiegania o nowych inwestorów, budowy dróg, w tym północnej obwodnicy Rzeszowa i usprawnienia ruchu samochodowego, a także zakładania nowych parkingów, rozwijania portu lotniczego w Jasionce (mimo, iż leży poza granicami Rzeszowa), powiększania miasta, tak aby stało się prężnym ośrodkiem dominującym w całym regionie, inwestowania w sport poprzez budowę

stadionu miejskiego. W programach poszczególnych kandydatów można było przeczytać postulaty dotyczące rozwoju kultury - dzięki utworzeniu muzeum kultury na Zamku Lubomirskich, założeniu teatru muzycznego i opery. Ponadto głoszone chęć wzmocnienia ośrodka akademickiego poprzez budowę kampusu, zaplecza naukowego dla kadry naukowej, a także usprawnienia pracy Urzędu Miasta^[15].

Marian Hady (kandydat PiS) najwięcej miejsca podczas kampanii poświęcił gospodarce i reorganizacji pracy Urzędu Miejskiego. Twierdził, że urzędnicy nie są niekompetentni, ale źle zorganizowani, co utrudnia życie mieszkańcom. W celu zaprowadzenia zmian, w ratuszu powinien rządzić prezydent – menedżer, a nie prezydent - kierownik^[16]. Kandydat PiS twierdził również, że działania podejmowane przez Tadeusza Ferencę były działaniami pozornymi, polegającymi na równaniu dróg, upiększaniu elewacji czy udostępnianiu miejsc parkingowych, a zabrakło tych, które efektywnie wykorzystywałyby zasoby miasta^[17]. Marian Hady zapowiedział realizację programu PiS pn. „Solidarna Polska” w wersji regionalnej pt. „Solidarny Rzeszów”, za co podczas kampanii otrzymał jednogłośnie poparcie Zarządu Regionu Rzeszowskiego NSZZ Solidarność, a także marszałka sejmiku Marka Jurka i znanego przedsiębiorcy Romana Kluski. Natomiast na listach PiS wśród kandydatów na radnych na pierwszych miejscach znaleźli się: Robert Kultys, Jacek Kiczek, Antoni Kopaczewski, Antoni Dudek (radni poprzedniej kadencji), a także Irena Rząsa, Jacek Adamowicz, Izabela Fac i Roman Jakim. Na liście umieszczeni zostali także szefowie rad osiedli, działacze spółdzielni mieszkaniowych, znani lekarze i prawnicy.

Kandydaci Platformy Obywatelskiej przygotowując się do wyborów odbyli specjalne szkolenie z komunikacji politycznej, które zostało przeprowadzone przez posła PO Tomasza Lenza^[18]. Natomiast inauguracja kampanii odbyła się podczas wizyty Jana Rokity w Rzeszowie, z którym spotkanie zostało zorganizowane na rynku, przy pomniku Tadeusza Kościuszki. Rokita zaprezentował kandydata PO na prezydenta Marka Porębę, który przekonywał, że „czasy jedyne go słusznego kandydata już się skończyły”. Uczestnicząca w spotkaniu szefowa struktur PO i poseł na Sejm Elżbieta Łukacijewska stwierdziła, że kampania będzie opierać się na kompetencjach kandydatów, a nie na krytyce konkurencji, chociaż na zakończenie stwierdziła, że mieszkańcy oczekują czegoś więcej od władz miasta (na przykład nowych miejsc pracy), a nie tylko poprawiania infrastruktury drogowej^[19]. Program PO zapowiadał rozwój gospodarczy, nowe i lepsze drogi, lepszą obsługę mieszkańców w urzędzie (poprzez wprowadzenie ISO), zwiększenie budżetu rad osiedlowych i zmianę koncepcji zagospodarowania przestrzennego Rzeszowa. Z listy PO wystartował z pierwszego miejsca radny i były przewodniczący Rady Miasta Andrzej Dec, były radny klubu "Solidarna

Prawica" Waldemar Ostrowski, a także żużlowiec Adam Wilk. Oprócz nich, na rzeszowskich listach znaleźli się przedsiębiorcy, lekarze, prawnicy, nauczyciele i ludzie kultury.

Tadeusz Ferenc, urzędujący prezydent miasta ubiegający się o reelekcję, dla kontynuacji swojej polityki próbował zdobyć poparcie różnymi sposobami. Istotnym wydarzeniem podczas kampanii wyborczej było spotkanie polityczne jakie zorganizowali działacze Samoobrony w głównej sali Urzędu Miasta. Zwolennicy Samoobrony czekali na przyjazd przewodniczącego partii Andrzeja Leppera. W trakcie spotkania wykorzystywano symbole partyjne, a także prezentowano program wyborczy, czym złamano ordynację wyborczą, gdyż urząd miejski nie mógł być wykorzystywany jako miejsce agitacyjne. Zgodę na organizację spotkania wydał prezydent Tadeusz Ferenc, za co PiS i PO złożyły zawiadomienie do komisarza wyborczego o naruszeniu prawa. Po rozpatrzeniu wniosku komisarz wyborczy Jan Jaskółka stwierdził, że ordynacja wyborcza została naruszona. Kolejnym etapem miało być zgłoszenie tego faktu prokuraturze i policji w celu ukarania grzywną, ale żaden z komitetów nie podjął się tego działania. Natomiast urzędujący prezydent podczas spotkania otrzymał poparcie członków Samoobrony w wyborach^[20]. Także na poparcie podległych mu pracowników domów pomocy społecznej i żłobków liczył prezydent organizując spotkanie w jednym z DPSów. Przez dwie godziny przekonywał zebranych do swoich sukcesów kończącej się kadencji i zapowiadał realizację kolejnych planów^[21]. Na liście komitetu Tadeusza Ferenc "Rozwój Rzeszowa" znalazła się część radnych, którzy w ubiegłej kadencji byli radymi Sojuszu Lewicy Demokratycznej: Konrad Fijołek, Jan Mazur, Zdzisław Daraż, Piotr Rybka. Wystartowało też dwóch kandydatów z klubu "Nasz Dom Rzeszów". Wśród pozostałych kandydatów byli: pracownik naukowy Politechniki Rzeszowskiej, były koszykarz Resovii i właściciel sieci Radio Taxi.

Wewnętrzne animozje w KWW "Działkowcy" doprowadziły do wycofania się z wyborów. Podjęta przez zarząd uchwała dotycząca apolityczności ugrupowania nie przeszkodziła pełnomocnikowi komitetu na samowolne podpisanie umowy dotyczącej zgrupowania głosów z "Rozwojem Rzeszowa". Natomiast powszechnie znany był fakt, że pełnomocnik komitetu "Działkowcy" podlegał służbowo prezydentowi Tadeuszowi Ferencowi świadcząc pracę w jednej z jednostek organizacyjnych miasta^[22].

Jedynym pomysłem Samoobrony na kampanię były działania podejmowane pod szyldem „wieś – miastu” polegające na rozdawaniu mąki, warzyw i owoców (zapakowanych w reklamówkę z logo partii) najbiedniejszym mieszkańcom miasta^[23].

5. Frekwencja i wyniki wyborów

W świadomości mieszkańców Rzeszowa samorząd terytorialny pełnił od bardzo dawna istotną rolę w kształtowaniu postaw patriotycznych i pronarodowych, a także warunkował poziom rozwoju gospodarczego regionu. W okresie zaborów na terenie Galicji Zachodniej obrona niezależnego funkcjonowania struktur samorządowych była utożsamiana z dążeniami niepodległościowymi i demokratycznymi. Przeciwnością stanowiła administracja rządowa, która podporządkowana Wiedniowi, była synonimem austriackiej zaborczości. Po odzyskaniu niepodległości samorządowcy Rzeszowa chcieli zdobyć dla siebie jak największe kompetencje, kosztem władzy rządowej, mając w pamięci doświadczenia zaborcze^[24]. Uwarunkowania te mogą mieć pewien wpływ na frekwencje wyborczą w III Rzeczpospolitej i odbywające się wybory samorządowe, jednak - jak się wydaje - nie tak duży jak można byłoby się spodziewać. W wyborach w 2006 roku do urn wyborczych udało się 50,27% uprawnionych mieszkańców^[25]. Wahania frekwencji pomiędzy okręgami były niewielkie. Największą frekwencję zanotowano w okręgu nr 3 (52,17%), natomiast najniższą w okręgu nr 1 (49,03%).

Tabela nr 3. Frekwencja uczestnictwa w wyborach do Rady Miasta Rzeszów.

Okręg wyborczy nr	Liczba		Frekwencja
	uprawnionych	kart wydanych	
Okręg wyborczy nr 1	36364	17831	49,16%
Okręg wyborczy nr 2	29215	14361	50,92%
Okręg wyborczy nr 3	29474	15007	52,17%
Okręg wyborczy nr 4	30953	16149	49,03%
Suma:	126006	63348	50,27%

Źródło: Zestawienie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej (<http://wybory2006.pkw.gov.pl/>).

W porównaniu z wyborami z 2002 roku liczba uczestników zwiększyła się o 15 tys., natomiast frekwencja była większa o ponad 10% (40,92%). Wzrost uczestników wyborów zanotowano we wszystkich okręgach wyborczych o około 10%. Tylko w jednym okręgu (nr 1) frekwencja wyniosła poniżej 50% (49,16%). Warto zaznaczyć, że aż 1 955 głosów zostało oddanych jako nieważne. Mogło to wynikać z faktu, że w przypadku wyborów samorządowych

odbywających się w Rzeszowie głosujący w lokalu wyborczym dostali trzy karty do głosowania: na kandydata startującego na prezydenta miasta, do rady miasta oraz do sejmiku województwa. Na każdej z nich wyborca mógł zaznaczyć krzyżykiem tylko jedno nazwisko. Natomiast na tle innych miast wojewódzkich uczestnictwo w wyborach mieszkańców Rzeszowa wypadło dobrze. Dla porównania, w tych samych wyborach w 2006 roku we Wrocławiu zanotowano frekwencję na poziomie 40,04%, w Lublinie 41,53%, w Krakowie 42,02% i w Kielcach 40,21% (dane dotyczące frekwencji wyborczej w I rundzie głosowania w dniu 12 XI 2006 r.)

W wyborach z 2006 roku z siedmiu komitetów biorących udział w wyborach pięć uzyskało taką liczbą, która umożliwia im przekroczenie progu wyborczego i otrzymanie mandatu. Wybory samorządowe do Rady Miasta wygrał komitet założony przez kandydata na prezydenta miasta Tadeusza Ferencę pn. "Rozwój Rzeszowa". Na drugim i trzecim miejscu uplasowały się komitety partyjne Prawa i Sprawiedliwości oraz Platformy Obywatelskiej. W podziale mandatów uczestniczyły także zgrupowane komitety: "Nasz Dom Rzeszów" i "Rzeszów Razem". Komitety LPR i Samoobrony nie otrzymały wystarczającego poparcia, aby otrzymać chociaż jeden mandat.

Tabela nr 4. Wyniki wyborów do Rady Miasta Rzeszów w 2006 roku.

Nazwa komitetu wyborczego	Liczba głosów	% głosów ważnych	Ilość otrzymanych mandatów
KW Liga Polskich Rodzin	1498	2,45%	—
KW Prawo i Sprawiedliwość	17470	28,52%	8
KW Platforma Obywatelska RP	8371	13,67%	1
KW Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej	547	0,89%	—
KWW RZESZÓW RAZEM	3246	5,30%	1
KWW Tadeusza Ferencę "Rozwój Rzeszowa"	26074	42,57%	13
KW Stowarzyszenia "NASZ DOM - RZESZÓW"	4050	6,61%	2

Źródło: Zestawienie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Wartym uwagi jest fakt, że suma głosów oddanych na komitety wyborców (33 370) była większa, niż oddane na komitety partyjne (27 886). Jest to zjawisko charakterystyczne dla polskiej demokracji. Im niższy poziom wyborów, tym mniejsze znaczenie ma szyld partyjny kandydatów. Liczba zdobytych głosów przez komitety partyjne przełożyła się na 9 mandatów do rady, natomiast 16 mandatów otrzymały komitety wyborców. Jediną partią liczącą się w rzeszowskich wyborach samorządowych było Prawo i Sprawiedliwość, która otrzymała ok. 28,52% głosów przeliczonych na

8 mandatów. Dużo słabiej wypadła Platforma Obywatelska, która wywalczyła niecałe 13,674% głosów i jeden mandat. Zwycięzcą wyborów był komitet Tadeusza Ferenc "Rozwój Rzeszowa", który otrzymał ponad 42,57% głosów i 13 mandatów do rady. Dwa mandaty otrzymało stowarzyszenie "Nasz Dom Rzeszów" (6,61%), a jeden komitet "Rzeszów Razem".

Poparcie dla komitetów było prawie identyczne w poszczególnych okręgach. W każdym z nich wygrał KWW "Rozwój Rzeszowa": w okręgu nr 1 otrzymał 37,19% głosów i 3 mandaty, w okręgu nr 2 - 41,97% i 3 mandaty, w okręgu nr 3 - 44,71% i 3 mandaty, a w okręgu nr 4 - 47,02% i 4 mandaty. PiS we wszystkich czterech okręgach zdobył po dwa mandaty otrzymując poparcie wynoszące 28,42% - okręg nr 1, 28,98% - okręg nr 2, 28,60% - okręg nr 3, 28,16% - okręg nr 4. Komitet utworzony przez stowarzyszenie "Nasz Dom Rzeszów" otrzymał poparcie wystarczające do trzymania mandatu tylko w dwóch okręgach: 7,37% w okręgu nr 2 - 1 mandat i 7,59% w okręgu nr 3 - 1 mandat.

Wyniki wyborów z 2006 roku były przeciwieństwem tych, które odbyły się cztery lata wcześniej. Wtedy to podstawowymi podmiotami na scenie politycznej były komitety partyjne, które zdobyły 20 z 25 mandatów. Najwięcej mandatów wywalczył Koalicyjny Komitet Wyborczy Sojusz Lewicy Demokratycznej - Unia Pracy (10 mandatów - 28,96% głosów), następnie Koalicyjny Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska - Prawo i Sprawiedliwość (6 mandatów - 16,43%), po cztery mandaty otrzymały KWW "Rzeszowskie Porozumienie Prawicy" (12,88%) i KW Liga Polskich Rodzin (18,65%) i jeden mandat KWW "Nasz Dom-Rzeszów" (8,14%).

Wybory na prezydenta miasta rozstrzygnęły się w pierwszej turze, której zwycięzcą był kandydat zgłoszony przez Komitet Wyborczy Wyborców "Rozwój Rzeszowa", członek Sojuszu Lewicy Demokratycznej Tadeusz Ferenc otrzymując 76,59% poparcia (48 131 głosów). W wyścigu o fotel gospodarza miasta, drugie miejsce zajął Marian Hady, popierany przez Prawo i Sprawiedliwość otrzymując 18,39% poparcia (11 556 głosów). Niewielkie poparcie otrzymali Marek Poręba z PO (3,26%) i Andrzej Rylski z LPR (1,76%).

6. Implikacje rywalizacji politycznej

Wybory do rady miasta wygrał zdecydowanie komitet "Rozwój Rzeszowa", a jego lider został wybrany na prezydenta miasta. 13 mandatów "Rozwoju Rzeszowa" dało możliwość samodzielnego rządzenia w mieście, bez konieczności tworzenia koalicji, jednak została złożona propozycja przyłączenia się do rządzącej większości, trzem radnym z komitetów "Nasz Dom Rzeszów" oraz "Rzeszów Razem". Zwycięski komitet wybrał spośród

siebie przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady (Konrad Fijołek i Marta Niewczas). Stanowisko drugiego zastępcy przewodniczącego miał objąć główny klub opozycyjny, jednak powstał konflikt personalny, kto ma zająć tę funkcję. Prawo i Sprawiedliwość delegowało Waldemara Szumnego, na co nie chciała się zgodzić grupa rządząca proponując Antoniego Kopaczewskiego. Ostatecznie wiceprzewodniczącym został Waldemar Szumny^[26]. Zdecydowane zwycięstwo Tadeusza Ferenc'a i "Rozwoju Rzeszowa" stworzyło nową sytuację polityczną w Radzie Miasta. W kadencji 2002 - 2006 pomysły prezydenta często spotykały się z silnym oporem opozycji w postaci PiS i LPR. Po wyborach w 2006 roku prezydent miał za sobą mocną większość, PiS tylko ośmiu radnych, a LPR nie miał żadnej reprezentacji w radzie.

Tadeusz Ferenc, prezydent elekt, po wygranych wyborach dokonał personalnych zmian w ratuszu. Stanowisko stracił wiceprezydent Ryszard Winiarski, a także dyrektor Biura Gospodarki Mieniem Artur Piwoński. Za przyczynę dymisji podano utratę zaufania. Swoje zastrzeżenia prezydent zgłaszał także do funkcjonowania Wydziału Promocji, Kultury i Sportu, Ochrony Środowiska i Rolnictwa oraz Biura Ewidencji Działalności Gospodarczej oraz Zezwoleń^[27]. Stanowisko zastępcy prezydenta (sprawy związane z oświatą i budownictwem mieszkaniowym) zaproponowano byłemu marszałkowi województwa Leszkowi Deptule, który odmówił jego przyjęcia nie chcąc stracić mandatu radnego sejmiku.

Działania prezydenta były kontynuacją pomysłów z poprzedniej kadencji. Podejmowano decyzje mające na celu powiększenie liczby mieszkańców Rzeszowa i jego powierzchni poprzez przyłączanie sąsiednich sołectw, instalowano dodatkowe kamery uliczne, realizowano inwestycje współfinansowane z pieniędzy Unii Europejskiej, a także podjęto decyzję dotyczącą przekazania przez miasto zakonowi Bernardynów nieruchomości (zagarniętej przez władze PRL), którzy zadeklarowali się utworzyć na niej miejskie ogrody.

7. Zakończenie

Wyniki wyborów samorządowych pokazują ciekawą specyfikę tego miasta. Zdecydowana większość mieszkańców Rzeszowa ma poglądy konserwatywne, dominuje przywiązanie do religii i tradycji, natomiast lokalne wybory wygrywa kandydat związany z lewą stroną sceny politycznej, a jego komitet osiąga poparcie wystarczające do sprawowania samodzielnej władzy w radzie miasta. Całkowicie inaczej wyglądały wyniki wyborów mieszkańców Rzeszowa w przypadku elekcji parlamentarnej. W wyborach, które odbyły się 21 października 2007 roku, Prawo i Sprawiedliwość zwyciężyło zdecydowanie otrzymując 48,43% poparcia, które przełożyło się na 8 mandatów. Drugie

miejsce zajęła Platforma Obywatelska zdobywając 27,81% i 4 mandaty. Natomiast lewicowy Koalicyjny Komitet Wyborczy Lewica i Demokraci SLD+SDPL+PD+UP w tych wyborach otrzymał od rzeszowian 8,78% poparcia i tylko jeden mandat.

[1] Ustawa z dnia 13 lutego 1984 roku – Ordynacja wyborcza do rad narodowych (Dz. U. z 1988 r., nr 7, poz. 55).

[2] Obwieszczenie Generalnego Komisarza Wyborczego z dnia 31 maja 1990 roku o zbiorczych wynikach wyborów do rad gmin na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 27 maja 1990 r. ("Monitor Polski" 1990 Nr 21, poz. 170) - rozdział IV obwieszczenia.

[3] Zob. A. Ptak, Rywalizacja polityczna w samorządach lokalnych, Poznań - Kalisz 2011, s. 8.

[4] Ustawa z dnia 6 września 2006 roku o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 159, poz. 1127).

[5] Zob. F. Rymarz, Grupowanie list kandydatów w wyborach samorządowych w 2006 r., „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, s. 54.

[6] Art. 30 ust. 2 oraz art. 92 ust. 2 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 z późn. zm.). Ordynacja w wersji z 2003 roku obowiązywała od 12 września 2003 roku do 26 września 2010 roku, gdy wszedł w życie kolejny tekst jednolity z 14 września 2010 roku. Ostatecznie została uchylona przepisami wprowadzającymi Kodeks wyborczy.

[7] Uchwała nr LVIII/127/2006 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 23 maja 2006 r. w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych na terenie miasta Rzeszowa (http://bip.erzeszow.pl/file/15272/127_2006.pdf, http://bip.erzeszow.pl/file/15274/1_127_2006.pdf); "Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego" 2006 Nr 52, poz. 928.

[8] Zob. M. Rulka, Okręgi wyborcze a zasady proporcjonalności i równości prawa wyborczego, "Prawo i Polityka" 2010, nr 1, s. 170.

[9] Zob. K. Ożóg, Język w służbie polityki, Rzeszów 2004, s. 240.

[10] Zob. B. Dobek-Ostrowska, Komunikowanie polityczne i publiczne, Warszawa 2007, s. 381.

[11] Zob. A. Ptak, Rywalizacja polityczna..., s. 69.

[12] Sprawozdanie finansowe Komitetu Wyborczego Wyborców Tadeusza Ferencza Rozwój Rzeszowa w zasobach Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Rzeszowie.

[13] Sprawozdanie finansowe Komitetu Wyborczego Wyborców Nasz Dom Rzeszów w zasobach Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Rzeszowie.

[14] Sprawozdanie finansowe Komitetu Wyborczego Wyborców Rzeszów Razem w zasobach Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Rzeszowie.

[15] A. Gernand, Co proponują kandydaci na prezydenta Rzeszowa?, „Gazeta

Wyborcza – Rzeszów”, 10-12 XI 2006, nr 263/5270, s. 1.

[16] M. Chłodnicki, Prezydent menedżer, a nie kierownik, „Nowiny”, 4 X 2012, nr 193, s. 5

[17] J. Kwiatkowski, Hady: To była kadencja stagnacji, „Nowiny”, 9 XI 2006, nr 218, s. 6.

[18] Platforma się zbroi, „Super Nowości”, 2 X 2006, nr 191, s. 4.

[19] M. Chłodnicki, Rokita jest pewny zwycięstwa, „Nowiny”, 3.10.2012, nr 192, s. 3.

[20] Ferenc naruszył ordynację, „Gazeta Wyborcza – Rzeszów”, 10-12 XI 2006, nr 263/5270, s. 3.

[21] W. Huk, Wiec wyborczy Tadeusza Ferenc, „Super Nowości”, 9 XI 2006, nr 218, s. 4.

[22] P. Wróbel, Działkowcy wpuszczenie w maliny, „Nowiny”, 26 X 2006, nr 209, s. 5.

[23] M. Froń, Wyborcze kartofle Samoobrony, „Nowiny”, 4 X 2012, nr 193, s. 3.

[24] Z.K. Wójcik, Samorząd miasta Rzeszowa 1867 - 1939, [w:] 140 lat samorządu Rzeszowa, red. W. Bonusiak, Rzeszów 2007, s. 14-15.

[25] Z ogólnej liczby mieszkańców uprawnionych do głosowania 126 006, zagłosowało 63 348.

[26] A. Gernand, Zwycięzcy wzięli prawie wszystko, „Gazeta Wyborcza – Rzeszów”, 28 XI 2006, nr 277/5284, s. 3.

[27] M. Chłodnicki, Wiceprezydent stracił stołek, „Nowiny”, 1-3 XII 2006, nr 234, s. 5.

Bibliografia

Źródła

Sprawozdanie finansowe Komitetu Wyborczego Wyborców Tadeusza Ferenc
Rozwój Rzeszowa w zasobach Delegatury Krajowego Biura Wyborczego
w Rzeszowie.

Sprawozdanie finansowe Komitetu Wyborczego Wyborców Nasz Dom Rzeszów
w zasobach Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Rzeszowie.

Sprawozdanie finansowe Komitetu Wyborczego Wyborców Rzeszów Razem
w zasobach Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Rzeszowie.

Literatura

Dobek-Ostrowska B., Komunikowanie polityczne i publiczne, Warszawa 2007.

Ożóg K., Język w służbie polityki, Rzeszów 2004.

Ptak A., Rywalizacja polityczna w samorządach lokalnych, Poznań-Kalisz
2011.

Rulka M., Okręgi wyborcze a zasady proporcjonalności i równości prawa
wyborczego, Prawo i Polityka, nr 1 (2) 2010.

Rymarz F., Grupowanie list kandydatów w wyborach samorządowych w 2006
r., „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2.

Wójcik Z.K., Samorząd miasta Rzeszowa 1867 - 1939, [w:] 140 lat samorządu Rzeszowa, red. W. Bonusiak Rzeszów 2007.

Prasa

Chłodnicki M., Prezydent menedżer, a nie kierownik, „Nowiny”, 4 X 2012, nr 193.

Chłodnicki M., Rokita jest pewny zwycięstwa, „Nowiny”, 3.10.2012, nr 192.

Chłodnicki M., Wiceprezydent stracił stołek, „Nowiny”, 1-3 XII 2006, nr 234.
Ferenc naruszył ordynację, „Gazeta Wyborcza – Rzeszów”, 10-12 XI 2006, nr 263/5270.

Froń M., Wyborcze kartofle Samoobrony, „Nowiny”, 4 X 2012, nr 193.

Gernand A., Co proponują kandydaci na prezydenta Rzeszowa?, „Gazeta Wyborcza – Rzeszów”, 10-12 XI 2006, nr 263/5270.

Gernand A., Zwycięzcy wzięli prawie wszystko, „Gazeta Wyborcza – Rzeszów”, 28 XI 2006, nr 277/5284.

Huk W., Wiec wyborczy Tadeusza Ferenc, „Super Nowości”, 9 XI 2006, nr 218.

Kwiatkowski J., Hady: To była kadencja stagnacji, „Nowiny”, 9 XI 2006, nr 218.

Platforma się zbroi, „Super Nowości”, 2 X 2006, nr 191.

Wróbel P., Działkowcy wpuszczenie w maliny, „Nowiny”, 26 X 2006, nr 209.

Akty prawne

Ustawa z dnia 13 lutego 1984 roku – Ordynacja wyborcza do rad narodowych (Dz. U. z 1988 r., nr 7, poz. 55).

Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 września 2006 roku o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 159, poz. 1127).

Uchwała nr LVIII/127/2006 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 23 maja 2006 r. w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych na terenie miasta Rzeszowa (http://bip.erzeszow.pl/file/15272/127_2006.pdf, http://bip.erzeszow.pl/file/15274/1_127_2006.pdf); "Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego" 2006 Nr 52, poz. 928.

Obwieszczenie Generalnego Komisarza Wyborczego z dnia 31 maja 1990 roku o zbiorczych wynikach wyborów do rad gmin na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 27 maja 1990 r. ("Monitor Polski" 1990 Nr 21, poz. 170) - rozdział IV obwieszczenia.

Internet

<http://www.pkw.gov.pl>

<http://wybory2006.pkw.gov.pl/>

mgr Paweł Hayn: absolwent Uniwersytetu Rzeszowskiego, doktorant w Uniwersytecie Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie na kierunku Politologia, afiliowany w Zakładzie Teorii Polityki i Metodologii Politologii. Jego zainteresowania naukowe oscylują wokół samorządu terytorialnego, wykorzystywania środków europejskich oraz polityki regionalnej. E-mail: pawelhayn@wp.pl

Paweł Jakubowski, Wydział Politologii, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Reklama wyborcza w kampanii parlamentarnej 2007 roku w Polsce

Advertising campaign on the parliamentary election in 2007 in Poland

tekst przesłany do redakcji 30 września 2012 roku, zrecenzowany 21 lutego i 3 marca 2013 roku

Streszczenie

Reklamy wyborcze są jednym z najczęstszych technik służących do zdobycia elektoratu. Pomimo rosnących kosztów związanych z ich produkcją i emisją kandydaci coraz chętniej korzystają z tej formy kontaktów z wyborcami. Spot telewizyjny służy wspomaganie partii, pozycjonowaniu w stosunku do konkurentów, osłabieniu przeciwnika i odpowiadaniu na ataki drugiej strony. Kampania medialna za cel stawia sobie porównanie kandydatów, zachęcenie własnego elektoratu oraz zniechęcenie potencjalnego elektoratu przeciwnika.

Podczas kampanii parlamentarnej w 2007 roku cztery główne partie polityczne wydały razem na reklamy wyborcze prawie trzydzieści trzy miliony złotych. Pewnego rodzaju novum było zastosowanie tzw. "metatekstualnych wojen", które polegały na cytowaniu lub komentowaniu reklam rywala. Negatywne klipy wywołały natychmiastową reakcję sztabu przeciwnika, jeszcze bardziej zdecydowane w ataku. Oznacza to, że każda ze stron konsekwentnie realizowała swoją strategię i jednocześnie była w stanie ją zmodyfikować pod wpływem zachowań konkurencji.

Słowa kluczowe: kampania parlamentarna, komunikat, reklama wyborcza

Summary

Television advertising is one of the most common way to get to the electorate. Despite the rising costs associated with their production and emission candidates increasingly use this means of communication with voters. TV spot is designed to support a party, positioning it in relation to



other competitors, weaken an opponent or respond to attacks the other side. The media campaign sets goal to compare the candidates, their affirmation of the own electorate and to discourage potential voters opponent.

During the parliamentary campaign of 2007 years four political parties spent together on election advertisements almost 33 million zlotys. Some kind of novelty was also "metatextual war", that is quoting or commenting on a rival advertising. Negatives clips provoked an immediate response to staff an opponent, even more decisive in attack. This means that each of the parties consistently implement the strategy and at the same time they were able to correct it under the influence of competition.

Keywords: Election advertising, message, parliamentary campaign

Trzeba być miłym, ciepłym, uroczym. Jednocześnie jednak należy działać tak, aby uniemożliwić zwycięstwo rywalowi. Obowiązują dwa rodzaje komunikacji politycznej: jestem dobrym kandydatem, mój przeciwnik jest zły i się nie nadaje.

Gerald Abramczyk, specjalista PR

1. Wstęp

Reklama telewizyjna jest jednym z najbardziej rozpowszechnionych sposobów dotarcia do elektoratu. Mimo rosnących kosztów związanych z ich produkcją i emisją, kandydaci coraz częściej stosują ten środek komunikacji z wyborcami. Profesjonalna reklama polityczna po raz pierwszy została zastosowana w USA w 1952 roku przez Dwighta Eisenhowera. Kolejne kampanie wyborcze przynosiły zaostrenie walki, o czym świadczy jeden z najbardziej znanych spotów wyborczych zatytułowany „Stokrotka” z 1964 roku. Audycja wyemitowana tylko raz, potrafiła wywołać lęk wśród odbiorców i przekonać, że Barry Goldwater jest zwolennikiem wojny, zaś Lyndon Johnson gwarantem stabilizacji, co przyczyniło się do zwycięstwa tego ostatniego^[1].

Spot ma za zadanie wspierać kandydata, pozycjonować go w stosunku do innych polityków, osłabiać kontrprzeciwnika bądź odpowiadać na ataki drugiej strony. Za cel kampanii medialnej stawia się porównanie kandydatów, utwierdzenie własnego elektoratu oraz zniechęcenie potencjalnych wyborców przeciwnika. Jeżeli treść reklamy odwołuje się do sponsora audycji to ma zazwyczaj charakter pozytywny, w przeciwieństwie do spotów negatywnych, skupiających zainteresowanie na przeciwniku^[2]. Komunikaty można też podzielić na zawierające kwestie problemowe lub wizerunkowe. Pierwsze zajmują się głównie porównaniem programu politycznego, stanowiska w istotnych kwestiach oraz zdolnościami w realizacji zamierzeń na przykład

„Lodówka” z 2005 roku. Drugi podtyp odnosi się do charakteru rywala, jego poglądów, życia osobistego, kompetencji, a także dokonań, często przybierając formę napastniczą, wytykającą błędy na przykład „Incydent kaliski” z 2000 roku^[3].

Na podstawie badań społecznych wskazuje się, że spot wyborczy może: wzmacniać lub osłabiać preferencje wyborcze, przekształcać wizerunek kandydata albo nie przynieść żadnego rezultatu^[4]. Aby stwierdzić wpływ reklamy politycznej należy przeanalizować obszar: wizerunku kandydata, preferencji wyborczych i poziomu wiedzy wyborcy. To dzięki audycjom stopień znajomości kandydata i programu politycznego jest poznawany bardziej niż podczas wiadomości oraz debat telewizyjnych. Percepcja reklamy zależy od posiadanych informacji, systemu wartości i identyfikacji partyjnej. W chwili obecnej także stacje telewizyjne stają się czynnikiem mającym wpływ na elektorat, gdyż środki masowego przekazu przejęły rolę komunikatora pomiędzy kandydatem a wyborcą, zastępując w pewnym zakresie partię^[5].

W czasie kampanii parlamentarnej 2007 roku sztaby wyborcze stosowały komunikaty, które można zakwalifikować do czterech kategorii: apel programowy, budowanie tożsamości, mobilizacja oraz atak. Podział na pozytywne i negatywne spoty nie odgrywa obecnie znaczącej roli, ponieważ elementów tych można dopatrzeć się w każdym z poniżej wymienionych klipów^[6]. Materiał badawczy reklam politycznych ze względu na ilość audycji komitetów wyborczych został ograniczony do czterech ugrupowań politycznych biorących udział w podziale mandatów w wyniku wyborów. Analizie poddano najbardziej komentowane oraz znaczące reklamy, które były emitowane w czasie audycji płatnych i bezpłatnych^[7]. Ocena wpływu reklam wyborczych należy do niezwykle trudnych zadań ze względu na brak odpowiednich metod, obiektywnie stwierdzających skuteczność tego środka komunikacji z wyborcą.

2. Przykłady zastosowania reklam wyborczych w kampanii 2007 roku

Podczas kampanii 2007 roku Platforma Obywatelska (PO) miała trzy zadania: dyskredytowanie rządów Prawa i Sprawiedliwości (PiS), przedstawienie PO, jako partii zwykłych ludzi oraz udowodnienie zdolności do przebudowy istniejącego układu sił. Pomimo braków merytorycznych w audycjach, spoty miały dopracowaną stronę formalną, czyniąc przekaz atrakcyjnym wizualnie. Komunikaty miały przede wszystkim charakter emocjonalny, co świadczyło o konsekwentnym pozycjonowaniu ugrupowania od czasu wyborów w 2005 roku^[8].

Reklamy miały uderzyć w główne wartości, jakimi kierowali się przedstawiciele partii Jarosława Kaczyńskiego. Takie elementy wizerunku jak uczciwość, walka z nierównościami społecznymi i patologiami utożsamiane

z Prawem i Sprawiedliwością, zostały nadszarpnięte przykładami przeciwieństwa. Taką próbą było przedstawienie zarobków działaczy związanych z PiS w porównaniu z nauczycielską lub lekarską pensją. Płace prezesów spółek z udziałem Skarbu Państwa, odbiegające kilkunastokrotnie od średniej krajowej, miały podważyć głoszoną zasadę solidarności społecznej. Dwa kolejne spoty porównywały wydatki Kancelarii Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów w przeciągu kilkunastu lat. Wzrost kosztów utrzymania od kilkunastu do kilkudziesięciu milionów złotych miał być dowodem na niedotrzymanie obietnicy budowy „taniego państwa”^[9]. Przesłanie, że PiS „zadbał tylko o siebie” w porównaniu z licznymi zapowiedziami Jarosława i Lecha Kaczyńskiego o uszczuplaniu przywilejów władzy, podważało założenia „IV Rzeczypospolitej”.

Wpisujące się w kampanię billboardową reklamy telewizyjne, skumulowały atak na niefortunne wydarzenia, mające miejsce bezpośrednio przed rozpisaniem wyborów. Odniesienie się do zatrzymania Janusza Kaczmarska, słów o Tadeuszu Rydzyku na temat prezydentowej, a także strajku pielęgniarek przed siedzibą premiera, sugerowały rozminięcie się z głoszonymi hasłami („Głodówka to nie jest, niezjedzenie kolacji”). Brak równości wobec prawa, tworzenie układów i spacyfikowanie pokojowych manifestacji, to główne zarzuty bezpośrednio skierowane do partii rządzącej. Donald Tusk, Julia Pitera i Bronisław Komorowski na końcu każdego spotu zarysowywali pozytywne przesłanie wraz z hasłem: „By żyło się lepiej. Wszystkim”.

Platforma zdecydowała się także zaatakować spot PiS pt. „Układy”, tworząc równie fabularną reklamę pt. „Telefon”. Posługując się tymi samymi aktorami i stosując tą samą konwencję, PO przekonywało o powiązaniu głowy państwa Lecha Kaczyńskiego ze światem oligarchów. Biznesmen, u którego odbywało się przeszukanie, jednym telefonem do głowy państwa załatwia zakończenie akcji. Scenariusz ten miał być rzekomo zgodny z doniesieniami „Gazety Wyborczej” o pomocy, jaką udzielił prezydent Ryszardowi Krauzemu, jednemu z najbogatszych Polaków (według miesięcznika „Forbes”)^[10].

Bez wątpienia najlepszą reklamą Platformy był „Krótki film o życiu”, niespełna minutowa audycja o charakterze porównawczo-programowym. Pierwsza część spotu w tonacji czarno-białej ukazywała dwa lata rządów PiS. Lektor, na tle poważnej muzyki, opisywał kłopoty służby zdrowia, braki autostrad, przymusową emigrację za chlebem. Negatywne odczucia widoczne były na twarzach bohaterów, zmagających się z problemami życia codziennego (Głos lektora: „Przez ostatnie dwa lata sytuacja budżetówki drastycznie się pogorszyła. Lekarze i pielęgniarki żeby z czegoś żyć pracują na kilku etatach. Nauczycielom nie starcza do pierwszego. Pacjentów nie stać na lekarstwa. Szpitale bankrutują. W tym roku oddano do użytku niecałe osiem kilometrów

autostrad. W ciągu ostatnich dwóch lat na drogach zginęło prawie czternaście tysięcy ludzi. Przez ostatnie dwa lata z kraju wyjechało za chlebem prawie dwa miliony Polaków”).

Druga część reklamy już z głosem Donalda Tuska, opisuje hipotetyczną rzeczywistość w momencie zwycięstwa PO. Kolorowe barwy i szybsze tempo podkładu muzycznego wprowadzają pozytywny nastrój. Obietnice głoszące poprawę warunków bytu, połączone z odpowiednimi fragmentami obrazu, świadczą o doskonałym montażu klipu. Emocje wyrażone na twarzach i gestach sugerują, że tylko jedna opcja jest najwłaściwsza, ale trzeba dać jej szansę popierając w dniu głosowania Platformę (Donald Tusk: „Już wkrótce Polacy zaczną wracać z emigracji, bo praca tu będzie się opłacać. Będą nas leczyć dobrze zarabiający lekarze i pielęgniarki. Dobrze zarabiający nauczyciele będą uczyć nasze dzieci. A dobrze zarabiający policjanci będą dbać o nasze bezpieczeństwo. Przy bezpiecznych drogach wyrosną nowoczesne stadiony i pływalnie. Czy to możliwe? Skoro udało się w Irlandii, dlaczego ma nie udać się w Polsce. Przecież Polacy to wielki i mądry naród. Polskę też stać na swój cud gospodarczy. Musimy tylko wygrać te wybory”). Opierając się o przykład Irlandii unaoczniiony zostaje mit "cudu gospodarczego", który jest możliwy dzięki „wielkości i mądrości narodu” polskiego. Przesłanie, jakie niesie film jest czytelne. Platforma upomina się o prawa sfery budżetowej i gorzej sytuowanych, przestając być opcją tylko klasy najbogatszych. Kwestie czysto programowe zaprezentowane w formie kontrastu stały się porównywalnym ciosem jak „Lodówka” z 2005 roku. Zwrócenie się do wyborców niezadowolonych ze stopnia zmian wraz z oparciem się na ich lękach, mogło wywołać niechęć do pozostawiania w istniejącym status quo^[11].

Prawo i Sprawiedliwość przygotowanie medialnej kampanii rozpoczęło na długo przed oficjalnym rozwiązaniem Sejmu. Tematem wiodącym miała być walka z korupcją i wszechobecnymi układami, jawiącymi się jako największa patologia społeczeństwa. W związku z licznymi działaniami CBA, ABW i prokuratury, PiS przekonywał Polaków o zagrożeniu, jakie stanowili „oligarchowie” oraz mobilizował do powstrzymania dojścia do władzy liberałów. Silnym uderzeniem był spot pt. „Układy”, mający ukazać różnicę pomiędzy tym, co działo się „niedawno temu w Polsce” a tym, co ma miejsce w chwili rządów Jarosława Kaczyńskiego. Promocja w mediach na niespotykaną dotychczas skalę, wzmagająca zainteresowanie stworzonego przez Michała Kamińskiego klipu. Fabularyzowany spot przedstawia świat czarnych limuzyn, cygar i walizek pełnych pieniędzy, odległy od zwykłych obywateli. Przekaz ten wpisywał się w prezentację multimedialną Jerzego Engelkinga, przeprowadzoną po aresztowaniu ministra Janusza Kaczmarska^[12]. Atmosfera lęku, wzbudzona zagłuszonymi przekleństwami („wiem k..a, że nie biorą”)

i wyrażeniem „Mordo ty moja”, może zostać zniwelowana pozostawieniem na stanowisku między innymi Zbigniewa Ziobry. Według nadawcy, tylko korupcyjnemu układowi może zależeć na odsunięciu od władzy PiS („Trzeba skończyć z tym Ziobrą i Kaczyńskim i wracamy do gry!”).

Reklama wyborcza pt. „Salon” jest zawołanym atakiem na Platformę Obywatelską. Ci sami bohaterowie, na bankiecie z suto zastawionymi stołami, rozmawiają cytatami głoszonymi podczas kampanii wyborczej przez PO, przeinaczając slogany i wznosząc ironiczny toast „by żyło się lepiej”. Przekaz jest parodią haseł, jakie chcą wprowadzić „liberałowie”, a wszelkie działania partii Jarosława Kaczyńskiego są odbierane przez nich, jako walkę z ich osobistymi przywilejami. (Tekst spotu: „Ci Kaczyńscy to przeginają, czepiają się każdego, kto coś tam wziął na boku. Z jaką agresją. Nie może być taki spokój jak dawniej, komu to przeszkadzało?... przecież to parę domów i trochę ziemi na Mazurach, oddajmy im to. No właśnie zyskamy szacunek w Europie. O co ten Kaczyński robi tyle krzyku, ty wiesz jak się za niego wstydziłem jak byłem we Frankfurcie... Budowanie, budowanie jest ważne, najlepiej tunel wzdłuż rzeki... Słyszałam, że beze należy jeść łyżeczką... Na tym jest największe przebicie. Mordo ty moja, By żyło się lepiej. A jak”. Jarosław Kaczyński: „Nasi przeciwnicy mówią to, co słyszą na salonach. My robimy to, czego chcą Polacy”). Z kolei spot „Sztab” był odpowiedzią na klip pt. „Telefon” Platformy. Zarzucono „Partii Opozycyjnej” brak programu politycznego, słabość Donalda Tuska, posłużenie się aktorami PiS oraz nieprawdziwość ataku skierowanego wobec prezydenta. Brak pomysłu na kampanię ma świadczyć o nieprzygotowaniu do rządzenia. Wprowadzono także znany element poprzedniej kampanii, maskotkę wykorzystaną w walce z PO.

Reklamą o podłożu lękowym był spot pt. „Afery”, który bezpośrednio dotyczył Lewicę i Demokratów. Wyliczenie ciemnych interesów za rządów SLD między innymi: afery Rywina, starachowickiej, Pęczaka i ułaskawienie Zbigniewa Sobotki przez Aleksandra Kwaśniewskiego, miały odświeżyć w pamięci czasy, kiedy nieformalne stosunki o podłożu polityczno-biznesowym odgrywały znaczącą rolę. Lektor przypomina, iż ta niesprecyzowana grupa – „oni”, chcą powrócić, a tylko premier Kaczyński jest w stanie powstrzymać ich powrót. Zatrzaśnięte drzwi przed korupcją, czarne tło i podkład muzyczny ukierunkowują negatywne emocje na formację, która sprawowała władzę przed Prawem Sprawiedliwością.

Reklama polityczna pt. „Oszukali”, to rewanż za porównanie zarobków obywateli z wynagrodzeniami działaczy PiS i wydatków kancelarii premiera i prezydenta. Donald Tusk sam stał się ofiarą ataku, gdy pobory lekarza i nauczycielki ze spotu PO zostały zestawione z zarobkami lidera Platformy, również wielokrotnie odbiegające od średniej krajowej. „Kampania PiS przeciw

obludzie” dotknęła także kwestii subwencji, jakie PO otrzymuje z budżetu państwa, mimo zapowiedzi o zaprzestaniu pobierania pieniędzy. Koszty, jakie ponosi Skarb Państwa poprzez utrzymywanie partii, „która nie robi nic konstruktywnego”, nie uzasadniały znacznego obciążenia finansów publicznych.

Prawo i Sprawiedliwość zdecydowało się również na zastosowanie przekazu pozytywnego. „Zwykli ludzie” (mało zamożna rodzina, przedsiębiorca oraz małżeństwo seniorów) przekonywali, iż za rządów PiS życie znacznie się polepszyło. Przez dwa lata rząd poprawił bezpieczeństwo, stworzone zostały nowe miejsca pracy oraz przywrócono należną pamięć i szacunek dorobku historycznemu. Hasło wieńczące spot – „Dbamy o Polskę. Dbamy o Polaków” – sugerowało, iż obietnice zostały dotrzymane i całe grupy społeczne zyskały w latach 2005 - 2007. Seria reklam politycznych dotyczących sukcesów rządu Jarosława Kaczyńskiego przypominała o zrealizowanych zobowiązaniach. Wzrost gospodarczy, zmniejszenie bezrobocia, walka z korupcją, dobre stosunki zagraniczne, to według nadawcy dowód na doniosłość zmian, które zawdzięczamy premierowi. Osiągnięcia w stosunku do obszarów wiejskich zachwalał Wojciech Mojzesowicz, minister rolnictwa. Utrzymanie KRUS i zwiększone dopłaty z UE, miały przekonać środowisko ludowe do PiS, które zamierzało przejąć głosy prowincji^[13].

Pod koniec kampanii pojawił się spot pt. „Zdrowie”, w którym zarzucono Platformie chęć sprywatyzowania szpitali. Rozpaczliwe wzywanie pogotowia do chorego i odmowa dyspozytora z powodu niepodania numeru ubezpieczenia, miało wywołać lęk przed liberalnym pomysłem. Pojawienie się polityka PiS Zbigniewa Religi, który gwarantował utrzymanie publicznego finansowanie szpitali, miało za zadanie uspokoić wyborców. Zastosowanie porównania, posłużenie się autorytetem i uderzenie w przeciwnika negatywnym klipem, to ostateczna próba PiS przed powstrzymaniem tendencji spadkowej sondaży. Kontekst pojawienia się reklamy wyborczej nie był przypadkowy, gdyż ukazała się ona w czasie ujawnienia przez CBA materiałów, w których posłanka PO Beata Sawicka przyjmuje korzyść majątkową w zamian za rzekomą pomoc w prywatyzacji szpitala. Podobny efekt miał przynieść klip „Mobilizacja”, w którym przypuszczono atak bezpośredni na Donalda Tuska. Nazwano go „radykalnym liberałem, który chce prywatyzację szpitali”. Przypomniano także liberalne reformy w wyniku, których bezrobocie zwiększyło się. Niepokój, jaki wzbudzał spot, miał za zadanie zaktywizować wszystkich zwolenników Prawa i Sprawiedliwości, aby nie dopuścić do zwycięstwa Platformy. Jarosław Kaczyński głosił, iż „Polski nie stać na kolejny liberalny eksperyment”, a udzielenie poparcia PiS z pewnością odsunie tę wizję^[14].

Lewica i Demokraci, jako koalicja różnych ugrupowań centrolewicowych, na pierwszy plan promocji medialnej wysunęła przybliżenie kwestii programowych. Wypracowane porozumienie wyborcze miało odróżnić formację od innych komitetów, co unaocznione zostało poprzez przewagę treści merytorycznych i mobilizacyjnych nad kwestią ataku na rywali. Jednakże negatywne spoty wymierzone w Prawo i Sprawiedliwość w momencie, gdy głównym rywalem o głosy wyborców była Platforma, świadczyły o chęci uaktywnienia "żelaznego" lewicowego elektoratu.

Pierwszy ze spotów pt. „Łąka” ukazywał tylko zieloną polanę. Głos zza kadru głosił, iż spokój czy wręcz nuda, jaka towarzyszy scenerii jest czymś o wiele wartościowszym niż osoby piastujące najwyższe stanowiska państwowe (Głos lektora: „Nuda, nic się nie dzieje. Świat bez Leppera, Giertycha, Ziobry, Kaczyńskiego. Taki normalny, spokojny świat. LiD. Lewica i Demokraci. Zupełnie inaczej”). Sielankowy obraz miał przekonać, iż partia jest w stanie zapewnić spokój społeczny, co przypominało hasło głoszone w kampanii SLD w 2001 roku „Przywróćmy normalność, Wygramy przyszłość”. Pozytywne emocje, które towarzyszyły przesłaniu odróżniały się wyraźnie od języka PiS, nastawionego na konfrontację.

Druga reklama pt. „Gęby” miała silnie personalny wymiar. Ukazanie zdjęć polityków poprzedniej koalicji w nietypowych pozach wraz ze sloganem: „Zmień Polsce twarz”, celowało w ośmieszenie przeciwników. Inna wersja spotu atakująca wizerunek Jarosława Kaczyńskiego, ukazując elementy jego twarzy, była okazją do krytyki poglądów premiera na państwo. Lewica i Demokraci, jako jedyna formacja zdecydowała się na kampanie negatywną, biorąc na cel bezpośrednio osoby i ich cechy fizjonomii. Niefortunne miny liderów niewątpliwie wzbudzały pejoratywne odczucia u odbiorcy. W kontraście do tych postaci Aleksander Kwaśniewski apelował o „nowoczesny patriotyzm”, sprzeciwiając się „zaściankowej, zakompleksionej agresji”^[15].

Najbardziej merytoryczne audycje LiD dotyczyły kwestii programowych koalicji. W serii spotów myślą przewodnią było „Sto konkretów”, pomysły formacji na polepszenie życia obywateli. Liderzy SLD, SDPL, UP i PD zwrócili uwagę na naglące problemy społeczne. Wojciech Olejniczak przekonywał o potrzebie reformy służby zdrowia oraz budowie szybkiej kolei i autostrad. Izabela Jaruga-Nowacka upomniała się o prawa niepełnosprawnych, wykluczonych często z życia zawodowego. Z kolei Janusz Onyszkiewicz apelował o powrót żołnierzy z misji w Iraku. Marek Borowski dostrzegał poprawę systemu edukacji w powrocie do czteroletnich liceów, powszechnej komputeryzacji i systemie stypendialnym. Natomiast Jerzy Szmajdziński zwrócił uwagę na wyrównywanie różnic rozwojowych różnych obszarów Polski. Zielone tło, łagodna muzyka i zatroskane oblicza polityków, wypowiadających się częściowo zza kadru a częściowo osobiście, czyni wrażenie przekazu

przemysłanego, aczkolwiek trudno wywnioskować, która idea jest najważniejsza. Pewna izolacja liderów, ich liczba oraz ogólność postulatów może sprawiać wrażenie, że konkrety giną z powodu monotonnej formy i tracą czytelność^[16].

Seria spotów „Listy do Prezydenta” to próba zobrazowania kontaktu przeciętnego obywatela z ówczesną władzą. Bohater, młody człowiek zwracał się bezpośrednio do głowy państwa w kwestiach, które najczęściej były komentowane podczas dwuletnich rządów PiS. Spoty dotyczyły między innymi agresywnego języka polityków, bezkarności o. Tadeusza Rydzyka, braku konta bankowego przez Jarosława Kaczyńskiego, działań CBA i emigracji zarobkowej. Ton listów – sarkastyczny, ironiczny czy wręcz szyderczy – opowiada o potknięciach ekipy rządzącej, żądając wytłumaczenia nieudanych posunięć. Pytania, głównie retoryczne, miały obarczyć Lecha Kaczyńskiego odpowiedzialnością za brak zaangażowania w życie polityczne. Uleganie naciskom i niespełnienie oczekiwań dotyczących apartyjności, stanowiły główne zarzuty wobec głowy państwa. Atak na polityka to efekt zastosowania stałego punktu odniesienia, z którym można powiązać inne elementy sceny politycznej. Włączenie prezydenta w nurt kampanii wyborczej można było tłumaczyć chęcią konfrontacji z Aleksandrem Kwaśniewskim, reprezentującego inny rodzaj aktywności podczas pełnienia przez niego funkcji.

Spoty Polskiego Stronnictwa Ludowego miały za zadanie zbudować obraz partii koncyliacyjnej, zdolnej do merytorycznych rozmów na temat przyszłości kraju. W reklamach telewizyjnych wielokrotnie powtarzano główne przesłanie – „Porozumienie Służy Ludziom” – zręczne rozwinięcie skrótu formacji. Audycje pełniły potrójną rolę: mobilizacyjną, zwłaszcza wobec mieszkańców obszarów wiejskich, funkcję krytyczną w stosunku do ówczesnej władzy oraz utwierdzającą, formułując hasła bazujących na pozytywnych wartościach^[17].

Pierwszy ze spotów promował osobę Łukasza Fołtyna, twórcę komunikatora Gadu-Gadu, który otwierał listę warszawską partii. Osoba młodego przedsiębiorcy była wyrazem wewnętrznych przemian ugrupowania, otwarciem na młodego wyborcę. Inwestycje w nowoczesną technologię oraz politykę społeczną zdaniem kandydata powinny być zadaniem nowej władzy. Druga audycja pt. „Więcej chleba” miała wyraźnie ukazać kwestie wrażliwości społecznej ludowców w porównaniu do dwuletnich rządów PiS sugerując, że „podstuchy nie nakarmią naszych dzieci”. Powrót do stanu normalności mógł zostać osiągnięty poprzez wybór Polskiego Stronnictwa Ludowego. Trzecia reklama nawiązywała do SMS-owej akcji „schowaj babci dowód” zainicjowaną w szeregach młodzieży sympatyzującą z Platformą. Konflikt pomiędzy pokoleniami PSL starał się rozwiązać propozycją wspólnego głosowania na tą partię, tytułowej babci wraz z wnuczkiem. Ugrupowanie

celnie wykorzystało nastroje społeczne i w humorystyczny sposób odwołało się do budzącego kontrowersję medialnego przekazu. Najczęściej prezentowana reklama niosła ze sobą pozytywne emocje porozumienia, tradycji i rodziny.

Konwencja komunikatów, mimo niezmienionej formy w tym podkładu muzycznego, wpisuje się w tradycyjny układ reklamy ludowców. Starano się przede wszystkim ukazywać liderów stronnictwa na tle zwolenników lub w otwartych zielonych przestrzeniach. Krótkie wypowiedzi kandydatów nadawały dynamizmu akcji, zaś sposób kadrowania lidera ugrupowania, Waldemara Pawlaka, wyraźnie miał go odróżnić od innych postaci. Jednakże brak treści stricte programowych, połączone ze złym montażem, czynił audycję w pewnym stopniu nieczytelną dla odbiorcy^[18]. PSL wyraźnie odcinał się od konfliktu medialnego PO-PiS. Negatywne przekazy ograniczone do odpowiedzi na ataki przeciwników wraz z nowymi elementami sugerowały, iż ugrupowanie konsekwentnie realizowało strategię, która przez szereg lat gwarantowała stałe poparcie społeczne. Mimo niskiej jakości reklam wyborczych, partia potrafiła uruchomić przekaz powszechnej mobilizacji. Stworzenie wrażenia formacji o silnych kadrach oraz tradycji, nawiązującej do ludowych korzeni, przyniosło zamierzony efekt, również dzięki słabej pozycji Samoobrony i pomimo agresywnych działań PiS^[19].

3. Zakończenie

Podczas kampanii parlamentarnej 2007 roku cztery omawiane partie polityczne, wydały łącznie na reklamy wyborcze w czasie płatnym prawie 33 mln złotych. Ze względu na krótki okres rywalizacji i brak wyborów prezydenckich, koszty te były niższe o 10 procent w porównaniu z rokiem 2005. Niemniej wyraźne zwiększenie wydatków to wynik profesjonalizacji walki o społeczne poparcie, gdzie tylko największe ugrupowania są w stanie „zainwestować” określone środki, by osiągnąć cel. Zmniejszenie aktywności LPR i Samoobrony w tej dziedzinie z pewnością przysłużyło się do wykluczenia tych ugrupowań ze sceny politycznej^[20].

Komunikaty adresowane do wyborców różniły się pod względem jakościowym. Zwiększył się udział spotów negatywnych w stosunku do lat poprzednich, zwłaszcza PO i PiS. Platforma zastosowała także jako pierwsza kampanię billboardową wymierzoną w przeciwnika. Pewnego rodzaju novum były również "metatekstualne wojny", czyli cytowanie bądź komentowanie reklam rywala. Negatywne klipy wywoływały natychmiastową odpowiedź sztabu oponenta, jeszcze bardziej zdecydowaną w ataku. Partia Donalda Tuska w 2007 roku włączyła się do tej rozgrywki, reagując na spot „Układy” oraz podkupując nawet aktorów występujących u przeciwnika, co czyniło przekaz Prawa i Sprawiedliwości częściowo niewiarygodnym^[21].

Zauważyć należy także zwiększenie udziału przekazu lękowego, czyli najbardziej daleko idącej broni przeciwko konkurentom^[22]. Z tej formy reklamy korzystał głównie PiS, stosując prosty dychotomiczny podział oraz atakując ją wszystkich znaczących przeciwników. Z tego też powodu, kwestie programowe zeszły na dalszy plan, aby dojść do głosu emocjom. Pomimo braków merytorycznych, strona formalna spotów zyskała na wprowadzeniu fabularnych treści między innymi kryminalno-westernowej. Sztaby wyborcze skorzystały również z oferty telewizji tematycznych. Niska cena emisji spotów w tych środkach przekazu, pozwoliła partiom dotrzeć do wybranych segmentów wyborców.

Spoty spełniły ważną rolę w przedstawieniu dwóch wizji rzeczywistości. Zależnie od strony rywalizacji, podział został podkreślony dzięki zastosowaniu binarnych opozycji: „My-dobrzy – Oni-źli”. Każde z ugrupowań konsekwentnie realizowało przyjętą strategię i jednocześnie było zdolne do jej skorygowania pod wpływem działań konkurencji. Reklama wyborcza jest jednym ze środków masowego dotarcia do elektoratu; środkiem, który mimo kosztów gwarantuje obecność w mediach. Omawiane klipy były często tematem dyskusji w serwisach informacyjnych i obiektem zainteresowania prasy. Praca "spin doktorów" przyniosła więc dodatkowy efekt w postaci podjęcia publicznej debaty na temat efektywności spotów wyborczych, natomiast uzyskane wrażenie zostało rozciągnięte w czasie na długo po zakończeniu ich emisji.

[1] Zob. W. Cwalina, A. Falkowski, Marketing polityczny. Perspektywa psychologiczna, Gdańsk 2005, s. 492.

[2] T. Olczyk, Politrozrywka i popperswazja. Reklama telewizyjna w polskich kampaniach wyborczych XXI wieku, Warszawa 2009, s. 39 - 44.

[3] Zob. W. Cwalina, A. Falkowski, op. cit., s. 480 - 481.

[4] Ibidem, s. 348.

[5] Ibidem, s. 308.

[6] Zob. M. Kolczyński, M. Mazur, Broń masowego wrażenia, Warszawa 2009, s. 287.

[7] Głównym źródłem są archiwa multimedialne partii, znajdujące się na ich stronach internetowych między innymi: www.pis.org.pl, www.po.org, www.marketingwpolityce.zgora.pl.

[8] Zob. M. Kolczyński, M. Mazur, op. cit., s. 308.

[9] Wydatki według treści spotów Platformy Obywatelskiej wynosiły w Kancelarii Prezydenta 1991 - 22mln zł, 1997 - 99 mln zł, 2007 - 168 mln zł, natomiast w Kancelarii Premiera 1998 - 73 mln zł, 2002 - 76 mln zł, 2007 - 106 mln zł, zob. <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/2029020,114873,4291384.html> [dostęp 21.11.2012].

[10] Zob. T. Olczyk, op. cit., s. 496 - 497.

[11] Zob. T. Olczyk, op. cit., s. 507 - 508.

[12] Ibidem, s. 494 - 496.

[13] Ibidem, s. 503 - 504.

[14] Ibidem, s. 505.

[15] P. Borowiec, Uwarunkowanie, przebieg i wyniki wyborów parlamentarnych w 2007 roku, [w:] Wybory parlamentarne 2007. Media w kampanii wyborczej, red. K. Pokorna-Ignatowicz, Kraków 2008, s. 32 - 33.

[16] Zob. M. Kolczyński, M. Mazur, op. cit., s. 295.

[17] Zob. M. Kolczyński, M. Mazur, op. cit., s. 308 - 309.

[18] Ibidem, s. 312.

[19] Ibidem, s. 313.

[20] Parlamentarna kampania wyborcza 2007 w mediach publicznych, Warszawa, listopad 2007 rok,

http://www.krrit.gov.pl/bip/Portals/0/kontrola/program/kampania_parlamentarna_2007.pdf.

[21] Zob. T. Olczyk, op. cit., s. 492.

[22] Reklama lękowa składa się z trzech faz: prezentacja zagrożenia, wskazanie przyczyny oraz sposób uniknięcia zagrożenia. Szerzej: W. Cwalina, A. Falkowski, op. cit., s. 493 - 494.

Bibliografia

Literatura

Borowiec P., Uwarunkowanie, przebieg i wyniki wyborów parlamentarnych w 2007 roku, [w:] Wybory parlamentarne 2007. Media w kampanii wyborczej, red. K. Pokorna-Ignatowicz, Kraków 2008.

Cwalina W., Falkowski A., Marketing polityczny. Perspektywa psychologiczna, Gdańsk 2005.

Kolczyński M., Mazur M., Broń masowego wrażenia, Warszawa 2009.

Olczyk T., Politrozrywka i popperswazja. Reklama telewizyjna w polskich kampaniach wyborczych XXI wieku, Warszawa 2009.

Internet

http://www.krrit.gov.pl/bip/Portals/0/kontrola/program/kampania_parlamentarna_2007.pdf.

<http://www.marketingwpolityce.zgora.pl>

<http://www.pis.org.pl>

<http://www.po.org>

<http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/2029020,114873,4291384.html>

mgr Paweł Jakubowski: doktorant w Zakładzie Systemów Politycznych na Wydziale Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Absolwent prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego oraz politologii UMCS. Zainteresowania badawcze: marketing polityczny, kampanie wyborcze oraz prawo konstytucyjne i w tym prawo wyborcze.
E-mail: jakubowski_pawel@wp.pl

Anna Kołtuniak, Collegium Varsoviense

Nadzór nad gminą Grodzisk Mazowiecki w latach 2005–2010

Supervision of the Grodzisk Mazowiecki community in the years
2005–2010

tekst przesłany do redakcji 4 listopada 2012 roku, zrecenzowany 1 i 13 marca 2013 roku

Streszczenie

W artykule opisano, jakie instytucje nadzorowały i kontrolowały gminę Grodzisk Mazowiecki w latach 2005–2010. Były to między innymi: urząd wojewódzki, izba obrachunkowa, kontrola skarbową, archiwum państwowe oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Kontrole nie wykazały znacznych nieprawidłowości w funkcjonowaniu Urzędu Miasta Grodzisk Mazowiecki. Niekiedy wojewoda i Regionalna Izba Obrachunkowa uchylały uchwały Rady Miasta. Dane z kontroli wzbogacają wiedzę o lokalnej administracji publicznej w Polsce.

Słowa kluczowe: Grodzisk Mazowiecki, nadzór nad samorządem terytorialnym

Summary

The article describes the institutions which supervised and controlled the district of Grodzisk Mazowiecki in the years 2005-2010. These were, among others: the Voivodeship Office, the Accounting Chamber, the Fiscal Inspection, the State Archive and the Social Insurance Institution. The inspections did not reveal any major irregularities in the functioning of the Town Office of Grodzisk Mazowiecki. Resolutions of the Town Council were occasionally overruled by the Voivode or by the Regional Accounting Chamber. Data from inspections extend our knowledge of local public administration in Poland.

Keywords: Grodzisk Mazowiecki, supervision of the local government



1. Wstęp

Sprawowanie nadzoru nad działalnością gminy jest wkraczaniem organów administracji rządowej w sferę działań jednostek samorządu terytorialnego. Sprowadza się do ingerencji innych organów w sprawy władz samorządowych, w tym gminy. Nadzór jawi się, wobec zasady samodzielności gminy i jej organów, przyjętych w założeniach ustrojowych samorządności oraz zasady ścisłego przestrzegania prawa przez organy gminy, jako prawny środek weryfikacji działań władz gminy. Nadzór nad działalnością gminy sprawowany jest - wedle rozdziału dziesiątego, a w szczególności podług artykułu 85 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym^[1] - na podstawie kryterium zgodności z prawem. Kryterium legalności podnosi też Konstytucja RP w artykule 171^[2].

Nadzór nad samorządem gminnym określa się jako nadzór państwowy. "Jest to system zależności występujących w strukturze organów wykonujących funkcje z zakresu administracji publicznej. Jest to ustawowa funkcja władzy państwowej, powołanej do czuwania, aby jednostki samorządowe spełniały swe zadania publiczne (państwowe) celowo i zgodnie z obowiązującym prawem"^[3]. Jest on szczególnie istotny wobec mniejszych gmin. Tam bowiem zbyt silny nadzór może prowadzić do ubezwłasnowolnienia władz gminnych. Natomiast zbyt liberalny - do nadużyć ze strony czynników lokalnych. Nie można też zapominać o tym, że mniejsze gminy często nie dysponują fachowym aparatem prawniczo-administracyjnym, który mógłby zapewnić odpowiednią jakość prawa miejscowego. Być może jest to jeden z czynników wpływających na fakt wykrywania uchybień w trakcie postępowania nadzorczego nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego.

Dlatego też w przedkładanym artykule autorka zajęła się nadzorem nad gminą Grodzisk Mazowiecki. Jest to jedna z gmin miejskich, należących do województwa mazowieckiego. Na jej rozwój wpływa bliskie położenie w stosunku do stolicy kraju. Przyjęto okres pięcioletni, gdyż wystarcza on na wyciągnięcie wniosków natury ogólnej.

2. Nadzór nad gminą Grodzisk Mazowiecki w latach 2005 - 2010

W ustawie o samorządzie gminnym, a także w Konstytucji wymienione są trzy organy powołane do nadzorowania działalności samorządu gminnego. Należą do nich: Prezes Rady Ministrów, wojewoda oraz regionalna izba obrachunkowa.

Ustawodawca wyposaża organy nadzoru w instrumenty prawne, a mianowicie: prawo żądania informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy. Chodzi o informacje i dane niezbędne do

wykonywania przysługujących organom nadzoru uprawnień nadzorczych^[4]. Organami sprawującymi nadzór nad samorządem gminy Grodzisk Mazowiecki są: Prezes Rady Ministrów, Wojewoda Mazowiecki i Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie.

W celu umożliwienia sprawowania nadzoru ustawodawca w artykule 90 ustawy o samorządzie gminnym zobowiązuje wójta lub burmistrza do przedłożenia:

1. wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu siedmiu dni od dnia ich podjęcia, a aktów ustanawiających przepisy porządkowe w ciągu dwóch dni od ich ustanowienia,
2. regionalnej izbie obrachunkowej uchwały budżetowej, uchwały w sprawie absolutorium oraz innych uchwał i zarządzeń wójta (burmistrza) objętych zakresem nadzoru izby, w terminie siedmiu dni.

Uchwały Rady Miejskiej są aktami prawa miejscowego. Regulują prawa i obowiązki mieszkańców gminy. Inicjatywę uchwałodawczą posiadają burmistrz i radni. Projekt uchwały wraz z opinią prawną składany jest do przewodniczącego rady, a ten kieruje go na posiedzenie komisji problemowej Rady Miejskiej. Po uzyskaniu pozytywnej opinii co do zasadności jej podjęcia, projekt uchwały trafia do trybu uchwałodawczego. Na sesji opinię o uchwale w głosowaniu wyraża Rada Miejska – przyjmując ją lub nie. Szczegółowy tryb uchwałodawczy precyzuje Statut Gminy. W przypadku gminy Grodzisk Mazowiecki, uchwały Rady Miejskiej publikowane są w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, a od 1 lipca 2003 roku również na stronie Grodziskiego Biuletynu Informacji Publicznej w rubryce „Prawo lokalne” pod hasłem „Uchwały”^[5].

W latach 2005–2010 rady miejskie (IV, V i VI kadencji) gminy Grodzisk Mazowiecki uchwałyły ogółem 1058 uchwał. W 2005 roku Rada IV kadencji podjęła 152 uchwały; 2006 roku rady IV i V kadencji – 138 uchwał; 2007 roku Rada V kadencji – 220 uchwał; 2008 roku – 148 uchwał; 2009 roku – 221 uchwał; 2010 roku rady V i VI kadencji – 179 uchwał^[6].

Ustawa o samorządzie gminnym w artykule 91 wskazuje na możliwość zastosowania dwóch rodzajów środków nadzoru, a mianowicie:

- 1) stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy (następuje to w razie stwierdzenia naruszenia prawa, zgodnie z art. 91 ust. 1),
- 2) wskazanie, że uchwałę rady gminy wydano z naruszeniem prawa (w przypadku nieistotnego naruszenia prawa, wedle art. 91 ust. 4)^[7].

Wojewoda oraz regionalna izba obrachunkowa, po otrzymaniu uchwały rady gminy, przeprowadzają postępowanie wyjaśniające co do zgodności z prawem – jeżeli uchwała dotyczy spraw własnych gminy, a w przypadku spraw zleconych ponadto co do zgodności z zasadami celowości, gospodarności i rzetelności. W razie wystąpienia wątpliwości w tym zakresie

organ nadzoru postanowieniem wszczyna postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy. Wszczynając to postępowanie może jednocześnie wstrzymać jej wykonanie. Postępowanie toczy się z urzędu.

Od dnia otrzymania uchwały organ nadzoru dysponuje trzydziestodniowym okresem, w ciągu którego przeprowadza postępowanie dowodowe dotyczące uchwały, mające na celu wyjaśnienie czy nastąpiło naruszenie prawa (a jeżeli tak to w jakim stopniu), czy też do naruszenia prawa nie doszło. Postępowanie takie toczy się z udziałem gminy co wynika ze stosowania w postępowaniu zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego. Wskazuje na to artykuł 91 ust. 5 ustawy stwierdzając, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego do postępowania nadzorczego stosuje się odpowiednio.

Postępowanie nadzorcze prowadzi do:

1. wydania rozstrzygnięcia stwierdzającego ważność uchwały organu gminy (w tym uchwały budżetowej), przy czym może ono dotyczyć całej uchwały lub jej części, w przypadku gdy uchwała jest sprzeczna z prawem a jego naruszenie jest istotne,
2. wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, w przypadku gdy naruszenie to było nieistotne,
3. wstrzymania przez wojewodę wykonania uchwały organu gminy wydanej w sprawach zleconych i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia wskazując zaistniałe uchybienia oraz termin załatwienia sprawy,
4. uchylecia przez wojewodę uchwały organu gminy i wydania zarządzenia zastępczego gdy uchwała dotyczy spraw zleconych a w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy nie uwzględnia wskazówek dotyczących zaistniałego uchybienia,
5. wskazania przez regionalną izbę obrachunkową radzie gminy nieprawidłowości zawartych w uchwale budżetowej oraz sposobu i terminu ich usunięcia^[8].

W tabeli nr 1 zamieszczono dane dotyczące uchylecia uchwał Rady Miejskiej w Grodzisku przez organy nadzoru w latach 2005–2010.

Tabela nr 1. Uchwały uchylone/unieważnione przez organy nadzoru w latach 2005–2010.

Rok	Numer uchwały	Nazwa organu nadzoru
2005	96/2003	Wojewoda Mazowiecki
2006	-	-
2007	553/2006 40/2007	RIO Wojewoda Mazowiecki
2008	-	-
2009	309/2009, 490/2009, 491/2009	Wojewoda Mazowiecki
2010	604/2010 648/2010, 649/2010, 674/2010, 724/2010	RIO Wojewoda Mazowiecki

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.grodzisk.pl/uchwaly.html;
http://www.mazowieckie.pl/porta1/pl/650/654/Rozstrzygnięcia_Nadzorcze_Wojewody_2009_rok_Warszawa; http://www.mazowieckie.pl/porta1/pl/650/654/Rozstrzygnięcia_Nadzorcze_Wojewody_2010_rok_Warszawa [dostęp 01.08.2011].

W 2005 roku została uchylona uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w Grodzisku Mazowiecki, na skutek rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego. Projekt planu zagospodarowania przestrzennego nie został wyłożony do publicznego wglądu, nie zawiadomiono też o terminie jego wyłożenia. W związku z tym dla tego terenu nie była możliwa kontynuacja prac planistycznych.

W 2006 i 2008 roku nie odnotowano uchylecia uchwał Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim przez Wojewodę Mazowieckiego lub RIO w Warszawie.

W 2007 roku Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie, na podstawie orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), uchyliła uchwałę Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim dotyczącą wyrażenia zgody na udzielenie bonifikaty od opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności przez dotychczasowych użytkowników i współużytkowników wieczystych, w odniesieniu do nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe. Zgodnie z orzeczeniem NSA Rada Gminy Grodzisk Mazowiecki nie mogła ustalić ogólnych warunków zgody na bonifikaty podczas przekształcenia użytkowania wieczystego we własność. Mogła jedynie udzielać indywidualnej zgody. Według NSA uchwała o bonifikacie od opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości nie może mieć charakteru aktu

prawa miejscowego tj. aktu o charakterze generalnym ustalającym ogólną zasadę udzielania bonifikaty od przekształcenia, lecz powinna być podejmowana dla określonego indywidualnego nabywcy, tj. w sprawach indywidualnych.

W 2007 roku Wojewoda Mazowiecki unieważnił uchwałę Nr 40/2007 z dnia 27 stycznia 2007 roku dotyczącą studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Sąd administracyjny orzekł bowiem o jej niezgodności z prawem.

W 2009 roku Wojewoda Mazowiecki podjął łącznie 97^[9] rozstrzygnięć nadzorczych (nieuwzględniając rozstrzygnięć pochodzących z delegatur w Ostrołęce, Płocku, Radomiu, Siedlcach), z tego dwie dotyczyły trzech uchwał Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim. Były to:

- uchwałą Nr 309/2009 w sprawie regulaminu określającego niektóre zasady wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych, dla których Gmina Grodzisk Mazowiecki jest organem prowadzącym. W drodze nadzoru zakwestionowano przepis dotyczący wejścia w życie regulaminu;

- uchwały Nr 490/2009 i Nr 491/2009 Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim dotyczące miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł o niezgodności z prawem uchwały Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim Nr 40/2007 z dnia 27 stycznia 2007 roku w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 94 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy, co do której sąd administracyjny orzekł o jej niezgodności z prawem, traci moc z dniem orzeczenia o niezgodności z prawem. Brak tego studium uniemożliwia uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na obszarze całej gminy. W związku z tym uchwały podjęte na sesji w dniu 23 maja 2009 r. przez Radę Miejską (Nr 490/2009 i Nr 491/2009) były nieważne^[10].

W 2010 r. Wojewoda Mazowiecki podjął 76 rozstrzygnięć nadzorczych w tym cztery dotyczące uchwał Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim. Chodziło o:

- uchwałę Nr 648/2010 w sprawie sprostowania oczywistego błędu pisarskiego w uchwale Nr 643/2006 z dnia 30 sierpnia 2006 roku w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Książenice w Gminie Grodzisk Mazowiecki, jako niezgodnej z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu w zagospodarowaniu przestrzennym oraz niezgodnej z ustawą z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych;

- uchwałę Nr 649/2010 w sprawie sprostowania oczywistego błędu pisarskiego w uchwale Nr 121/2007 z dnia 27 czerwca 2007 roku w sprawie

uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Książenice w Gminie Grodzisk Mazowiecki, jako niezgodnej z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu w zagospodarowaniu przestrzennym oraz niezgodnej z ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych;

- uchwałą Nr 674/2010 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Książenice w Gminie Grodzisk Mazowiecki jako podjętej z istotnym naruszeniem ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody oraz naruszeniem ustawy z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko;

- uchwałą Nr 724/2010 w sprawie zakazu wprowadzania do obrotu tzw. dopalaczy na terenie Miasta Grodziska Mazowieckiego. Wojewoda zakwestionował zasadność skorzystania przez gminę z prawa stanowienia przepisów porządkowych w/w sytuacji, ponieważ prowadziłyby to do sprzecznego z prawem rozszerzenia wykładni przepisów, a także jej wadliwego trybu wprowadzenia uchwały. Ponadto 8 października 2010 roku Sejm uchwalił stosowne ustawy regulujące powyższy problem, więc w tej sytuacji gmina nie mogła – zdaniem wojewody – stanowić prawa miejscowego.

Ponadto w 2010 roku Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie uchyliła uchwałą 604/2010 z dnia 31 marca 2010 roku w sprawie określenia i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. Mimo iż Kolegium Izby wcześniej wyznaczyło termin poprawienia uchwały, to Rada Miejska w Grodzisku Mazowieckim nie dokonała autokorekty uchwały we własnym zakresie w wyznaczonym terminie i w związku z tym kwestionowana uchwała została uchylona przez RIO.

W ramach działalności nadzorczej RIO bada uchwały dotyczące udzielania przez organy samorządu absolutorium burmistrzowi lub wójtowi. W latach 2005–2010 Izba potwierdziła ważność wszystkich uchwał Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim w tym zakresie. Co roku burmistrz Grodziska Mazowieckiego, po uzyskaniu pozytywnej opinii RIO w Warszawie do sprawozdania z wykonania budżetu za dany okres obrachunkowy, uzyskiwał również pozytywną opinię wykonania budżetu Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim, która to również sporządzała wniosek absolutoryjny. Wniosek ten przedkładała do zaopiniowania przez RIO. W latach 2005–2010 pozytywnie zaopiniowane wnioski stały się podstawą do udzielenia burmistrzowi absolutorium w formie ważnych uchwał podjętych przez Radę Miejską^[11].

W omawianym okresie nie odnotowano przypadku nieuchwalenia uchwały budżetowej w terminie. Należy nadmienić, że gdyby taka sytuacja wystąpiła, regionalna izba obrachunkowa w terminie do dnia 31 stycznia roku budżetowego musiałaby ustalić budżet jednostki samorządu terytorialnego w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych. Do dnia ustalenia budżetu przez regionalną izbę obrachunkową podstawą gospodarki finansowej byłby projekt uchwały budżetowej przedstawiony organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego (art. 240 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych^[12]).

Z informacji RIO w Warszawie wynika, iż gmina Grodzisk Mazowiecki rokrocznie uzyskuje wysoki procent wykonania budżetu. Przykładowo w 2010 roku gmina znajdowała się wśród 114 gmin województwa mazowieckiego (spośród 308), których procent wykonania budżetu wynosił powyżej 95%. W pozostałych gminach wykonanie budżetu kształtowało się poniżej 95%^[13].

W latach 2005 - 2010 zostały przeprowadzone 22 kontrole w Urzędzie Miejskim w Grodzisku Mazowieckim przez różne organy. W 2005 Urząd Kontroli Skarbowej sprawdzał prawidłowość klasyfikacji podatku od towarów i usług do kosztów klasyfikacyjnych w programie SAPARD w ramach projektu nr 731-07002702 Urzędu Miejskiego w Grodzisku Mazowieckim. Archiwum Państwowe m. st. Warszawy przeprowadziło kontrolę problemową postępowania z materiałami archiwalnymi wchodzącymi do Państwowego Zasobu Archiwalnego Urzędu Stanu Cywilnego. Departament Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli badał koszty funkcjonowania administracji samorządowej w okresie od 31 grudnia 2002 roku do 30 czerwca 2005 roku. Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie przeprowadziła kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Urzędu Miejskiego w Grodzisku Mazowieckim. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2004 roku do 31 grudnia 2004 roku zgodnie z programem kontroli^[14].

W 2006 roku Mazowiecki Urząd Wojewódzki – Wydział Zarządzania Kryzysowego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie kontrolował stan przygotowań obronnych Urzędu Miasta Grodzisk Mazowiecki za okres 2005–2006. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie sprawdziła prawidłowości wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w okresie 2004–2006 (I kwartał)^[15].

Rok 2007 przyniósł kontrolę Biura Kontroli Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej odnośnie trybu wykonywania prac społecznie użytecznych w ramach umów zawartych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej z jednostkami samorządu terytorialnego. Oddział Zamiejscowy w Grodzisku Mazowieckim Archiwum Państwowego m. st. Warszawy przeprowadził kontrolę ogólną archiwum zakładowego.

W 2008 roku Urząd był dwukrotnie kontrolowany przez Archiwum Państwowe m.st. Warszawy. Najpierw była to kontrola ogólna archiwum zakładowego Urzędu Miejskiego w Grodzisku Mazowieckim; a potem kontrola problemowa postępowania z materiałami archiwalnymi wchodzącymi do państwowego zasobu archiwalnego Urzędu Stanu Cywilnego w Grodzisku Mazowieckim^[16].

Rok później w Urzędzie Miejskim pojawiło się zdecydowanie więcej podmiotów kontrolujących. Spółka Maculewicz Consulting przeprowadziła na zlecenie gminy audyt wydatków kwalifikowanych w ramach projektu Funduszu Spójności: „Gospodarka wodno -ściekowa w Grodzisku Mazowieckim” - projekt nr 2004/PL/16/C/PE/007 za rok 2008. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej dokonał analizy i oceny cen powstałych roszczeń wykonawców na kontraktach: 01, 02, 03.1, 04 oraz ocenił terminowość realizacji projektu. Urząd Kontroli Skarbowej w Warszawie dokonał kontroli celowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami publicznymi oraz środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej i wywiązywania się z warunków finansowania pomocy w ramach realizacji Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego - projekt Nr Z/2.14/I/1.4/571/04 „Budowa wielofunkcyjnego budynku dla potrzeb kultury w Grodzisku Mazowieckim. Archiwum Państwowe m.st. Warszawy przeprowadziło kontrolę sprawdzającą materiałów archiwalnych podlegających przekazaniu do Archiwum Państwowego m.st. Warszawy Oddział Grodzisk Mazowiecki. Zakład Ubezpieczeń Społecznych badał: 1) prawidłowość i rzetelność obliczania i potrącania składek na ubezpieczenia społeczne oraz innych składek, do których pobierania zobowiązany jest Zakład oraz zgłaszanie do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego; 2) ustalanie uprawnień do świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego, wypłacanie tych świadczeń oraz dokonywanie rozliczeń z tego tytułu oraz sprawdzanie prawidłowości obliczania przez płatnika składek kwot wyrównań zasiłków oraz odsetek od kwot tych wyrównań i ich rozliczania w ciężar składek na ubezpieczenia społeczne w wyniku realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2008 roku; 3) prawidłowość i terminowość opracowywania wniosków o świadczenia emerytalne i rentowe; 4) prawidłowość wystawiania zaświadczeń lub zgłaszania danych dla celów ubezpieczeń społecznych. Ostatnią kontrolę w omawianym roku przeprowadziło Krajowe Biuro Wyborcze Delegatura w Warszawie, które sprawdziło rejestr wyborców w zakresie jego prowadzenia i aktualizacji^[17].

W 2010 roku Urząd Kontroli Skarbowej w Warszawie dokonał kontroli celowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami publicznymi oraz środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej w ramach realizacji Funduszu Spójności, projekt 2004/PL/16/C/PE/007 „Gospodarka wodno-ściekowa

w Grodzisku Mazowieckim" – projekt Gospodarka wodno-ściekowa w Grodzisku Mazowieckim obejmujący między innymi budowę systemów kanalizacji sanitarnej i deszczowej, renowację magistrali wodociągowej, modernizację oczyszczalni ścieków, modernizację i budowę stacji uzdatniania wody oraz budowę sieci wodociągowej. Spółka Maculewicz Consulting ponownie przeprowadziła audyt wydatków kwalifikowanych w ramach projektu Funduszu Spójności: Gospodarka wodno-ściekowa w Grodzisku Mazowieckim" – projekt nr 2004/PL/16/C/PE/007 za rok 2009. Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych kontrolowała realizację projektu „Utworzenie i wdrożenie systemów informatycznych kluczem do budowy społeczeństwa informacyjnego gminy Grodzisk Mazowiecki”. Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego Najwyższej Izby Kontroli przeprowadził kontrolę w zakresie zarządzania środowiskiem w gminie Grodzisk Mazowieckim w okresie od 1 stycznia 2008 roku do dnia zakończenia kontroli. Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie kontrolowała gospodarkę finansową gminy za 2009 rok. Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie sprawdzał realizację działań prowadzonych w roku 2009 w ramach Programu Wieloletniego – "Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011". Zakres kontroli obejmował: kontrolę dokumentacji związanej z realizacją projektu budowy dróg; sprawdzenie zgodności faktycznego postępu rzeczowego realizacji projektu z zapisami umowy o dofinansowanie; stwierdzenie prawidłowości wydatkowania przez beneficjenta (tj. gminę) dotacji celowej z budżetu państwa, zgodnie z przeznaczeniem i obowiązującymi przepisami.

Z zebranych informacji wynika, że w latach 2005–2010 organy nadzorcze nad gminą Grodzisk Mazowiecki przeprowadziły ogółem cztery kontrole, z czego dwie przez RIO i dwie przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki.

Kontrole przeprowadzane w analizowanych latach przez RIO w Warszawie podzielono na kontrole^[18]:

- kompleksowe, obejmujące gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego,
- problemowe, obejmujące wybrane zagadnienia w jednej lub więcej jednostkach kontrolowanych,
- doraźne, podejmowane w razie potrzeby (obejmujące również, traktowane jako odrębne zadanie kontrolne, sprawdzenie wykonania wniosków pokontrolnych).

W przypadku gminy Grodzisk Mazowiecki kontrole przeprowadzone w 2005 i 2010 roku przez RIO to kontrole kompleksowe gospodarki finansowej gminy. Ramowy zakres tych kontroli obejmował^[19]:

- ustalenia ogólnooorganizacyjne (dane ogólne, wewnętrzne regulacje cywilnoprawne, funkcjonowanie kontroli wewnętrznej),

- księgowość i sprawozdawczość budżetową (stan i kompletność urzędzeń księgowych, prawidłowość i terminowość zapisów w ewidencji księgowej, sprawozdawczość budżetową),
- gospodarkę pieniężną i rozrachunkową (gospodarkę środkami pieniężnymi, gospodarkę drukami ścisłego zarachowania, rachunki i rozszczenia, inwentaryzację, kredyty, pożyczki i poręczenia),
- wykonanie budżetu: dochody budżetowe (subwencje i dotacje, dochody z tytułu podatków i opłat, dochody z majątku, inne dochody), przychody budżetowe, wydatki budżetowe (wydatki bieżące: z tytułu wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń; wydatki majątkowe: na inwestycje, pozostałe wydatki), stosowanie ustawy o zamówieniach publicznych, rozchody budżetowe,
- mienie komunalne (gospodarkę nieruchomościami i pozostałymi składnikami majątku: środkami trwałymi, wartościami niematerialnymi i prawnymi, finansowy majątek trwały, materiały, a także inwentaryzację),
- zadania zlecone i realizowane w ramach porozumień (dotacje otrzymane w związku z realizacją zadań zleconych, prawidłowość wykorzystania dotacji celowych, środki na realizację porozumień),
- rozliczenia finansowe jednostki samorządu terytorialnego z jej jednostkami organizacyjnymi (jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze, środki specjalne, samorządowe osoby prawne).

Obie kontrole wykazały nieprawidłowości i niedociągnięcia, dlatego w celu ich wyeliminowania w przyszłości, RIO w swych wystąpieniach pokontrolnych wnioskował o ich usunięcie. Za nieprawidłowości wykazane w wystąpieniach pokontrolnych odpowiedzialnymi uczyniono burmistrza i skarbnika gminy. Na zawiadomienie o wykonaniu wniosków z wystąpienia pokontrolnego lub o przyczynach ich niewykonania przysługiwał burmistrzowi termin 30 dni od daty ich doręczenia^[20]. Ponadto RIO zobligowało również burmistrza do zapoznania z treścią wystąpienia pokontrolnego radnych na najbliższej sesji Rady Gminy.

Zgodnie z ustawą z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługiwało burmistrzowi prawo zgłoszenia zastrzeżenia do Kolegium Izby w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego. Zaznaczono jednak, że podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa przez błędną jego wykładnię lub jego niewłaściwe zastosowanie. W przypadku obu kontroli burmistrz nie skorzystał z przysługującego mu prawa i nie zgłosił zastrzeżeń do Kolegium Izby. Podjął natomiast stosowne działania naprawcze.

W analizowanym okresie Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie (MUW) przeprowadził dwie kontrole – w 2006 i 2010 roku. Pierwsza z nich

była to kontrola problemowa (zgodna z rocznym planem kontroli MUW na 2006 r.) dotycząca stanu przygotowań obronnych Urzędu Miejskiego w Grodzisku Mazowieckim za okres 2005–2006. W wyniku dokonanego przeglądu dokumentów przedstawionych do kontroli, wysłuchania wyjaśnień a także uwzględniając wnioski i zalecenia oceniono, że poziom przygotowań Urzędu Miejskiego w Grodzisku Mazowieckim w pełni zapewnia realizację zadań obronnych. Biorąc pod uwagę fakt, że we wszystkich zakresach realizacji przygotowań obronnych podlegających przeglądowi w trakcie kontroli stwierdzono bardzo wysoki poziom realizowanych zadań, Zespół Kontrolny wnioskował o wyróżnienie inspektora ds. zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i spraw obronnych, odpowiedzialnego za wykonywanie zadań obronnych.

Kontrola z 2010 roku również była kontrolą problemową. Dotyczyła projektu wdrażanego w roku 2009 w ramach Programu Wieloletniego pod nazwą „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011”. Zakres kontroli obejmował (podobnie jak uprzednio): kontrolę dokumentacji związanej z realizacją projektu; sprawdzenie zgodności faktycznego postępu rzeczowego realizacji projektu z zapisami umowy o dofinansowanie; stwierdzenie prawidłowości wydatkowania przez beneficjenta dotacji celowej z budżetu państwa, zgodnie z przeznaczeniem i obowiązującymi przepisami.

W toku kontroli stwierdzono naruszenie ustawy Prawo zamówień publicznych z dnia 29 stycznia 2004 roku, które jednakże stanowiło błąd formalny niemający wpływu na wynik przedmiotowego postępowania.

W latach 2005–2010 do Wojewody Mazowieckiego wpłynęło 19 skarg dotyczących działalności burmistrza. Liczbę skarg w poszczególnych latach kształtowała się następująco: rok 2005 dwie skargi; 2006 – dwie; 2007 – jedna; 2008 – pięć; 2009 – pięć; 2010 – cztery^[21].

Wszystkie skargi zostały przekazane do rozpatrzenia przez Komisję Rewizyjną Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim. Skargi te najczęściej dotyczyły opieszałości w podejmowaniu różnych decyzji. W wyniku postępowania wyjaśniającego przez Komisję Rewizyjną stwierdzono, iż zarzuty postawione w skargach nie znalazły potwierdzenia. W związku z tym Rada Miejska stosownymi uchwałami oddaliła wszystkie skargi wniesione na działalność burmistrza przez mieszkańców gminy^[22].

Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje również nadzwyczajne środki nadzoru, które sprowadzają się do:

1) Rozwiązania rady gminy. W razie powtarzającego się naruszenia przez radę gminy Konstytucji lub ustaw, Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może w drodze uchwały rozwiązać radę gminy. W przypadku rozwiązania rady gminy Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji

publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru rady gminy pełni jej funkcję.

2) Odwołania wójta. Jeżeli powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się wójt, wojewoda wzywa wójta do zaprzestania naruszeń, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku - występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta. W przypadku odwołania wójta Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru wójta pełni jego funkcję.

3) Ustanowienia zarządu komisarycznego. W razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy gminy i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru rady oraz wójta na kolejną kadencję. Ustanowienie zarządu komisarycznego może nastąpić po uprzednim przedstawieniu zarzutów organom gminy i wezwaniu ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji gminy. Komisarza rządowego powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody, zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Komisarz rządowy przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji organów gminy z dniem powołania^[23].

W analizowanym okresie w stosunku do samorządu gminy Grodzisk Mazowiecki nie zastosowano żadnego z nadzwyczajnych środków nadzoru.

[1] Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

[2] Zob. E. Zieliński, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004, s. 48.

[3] M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin 2008, s. 120. Zob. też M. Bożek, *Nadzór wojewody nad samorządem terytorialnym. Przyczyny, zakres i jego postacie* [w:] *Państwo–Prawo–Polityka. Księga poświęcona pamięci Profesora Henryka Groszyka*, red.

M. Chrzanowski, J. Kostrubiec, I. Nowikowski, Lublin 2012, s. 45; K. Sikora, *Obowiązujący model nadzoru nad samorządem terytorialnym w Polsce*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i na Ukrainie*, red. M. Karpiuk, Poznań - Kijów 2013, s. 207.

[4] Zob. B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 110.

[5] Dokument elektroniczny, <http://www.grodzisk.pl/uchwaly.html> [dostęp 01.08.2011].

[6] Obliczenia własne na podstawie: www.grodzisk.pl/uchwaly.html.

[7] Zob. E. Zieliński, op. cit., s. 49.

[8] Ibidem, s. 49 - 50.

[9] Podawane liczby rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody Mazowieckiego w poszczególnych latach nie uwzględniają liczby rozstrzygnięć nadzorczych z delegatur: Siedlce, Ostrołęka, Płock i Radom.

- [10] Na podstawie: dokument elektroniczny, http://www.mazowieckie.pl/portal/pl/650/654/Rozstrzygnięcia_Nadzorcze_Wojewody_2009_rok_Warszawa [dostęp 01.08.2011]
- [11] Na podstawie: dokument elektroniczny, http://old.bip.warszawa.rio.gov.pl/images/2010_nadzor/ [dostęp 04.08.2011]
- [12] Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- [13] Na podstawie: dokument elektroniczny, <http://bip.warszawa.rio.gov.pl/?a=4282> [dostęp 04.08.2011]
- [14] Wnioski własne na podstawie: <http://www.bip.grodzisk.pl>.
- [15] J.w.
- [16] J.w.
- [17] J.w.
- [18] Na podstawie: dokument elektroniczny, http://old.bip.warszawa.rio.gov.pl/images/2010_nadzor/ [dostęp 04.08.2011].
- [19] Na podstawie materiałów uzyskanych w Urzędzie Miejskim w Grodzisku Mazowieckim, w tym dokumencie pt „Protokół z kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Miasta i Gminy Grodzisk Mazowieckim za okres od 1 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2009 r.”
- [20] Art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113).
- [21] <http://www.bip.grodzisk.pl> [dostęp 01.08.2011].
- [22] Na podstawie: dokument elektroniczny, <http://www.bip.grodzisk.pl>. [dostęp 01.08.2011].
- [23] Art. 97 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

Bibliografia

Źródła

Materiały Urzędu Miasta Grodzisk Mazowiecki.

Literatura

Bożek M., Nadzór wojewody nad samorządem terytorialnym. Przyczyny, zakres i jego postacie [w:] Państwo–Prawo–Polityka. Księga poświęcona pamięci Profesora Henryka Groszyka, red. M. Chrzanowski, J. Kostrubiec, I. Nowikowski, Lublin 2012.

Dolnicki B., Nadzór nad samorządem terytorialnym, Katowice 1993

Karpiuk M., Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym, Lublin 2008.

Sikora K., Obowiązujący model nadzoru nad samorządem terytorialnym w Polsce, [w:] Samorząd terytorialny w Polsce i na Ukrainie, red. M. Karpiuk, Poznań–Kijów 2013.

Zieliński E., Samorząd terytorialny w Polsce, Warszawa 2004.

Akty prawne

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

Internet

<http://www.bip.grodzisk.pl>

<http://bip.warszawa.rio.gov.pl/?a=4282>

<http://www.grodzisk.pl/uchwaly.html>

http://www.mazowieckie.pl/portal/pl/650/654/Rozstrzygnięcia_Nadzorcze_Wojewody_2009_rok_Warszawa

http://www.mazowieckie.pl/portal/pl/650/654/Rozstrzygnięcia_Nadzorcze_Wojewody_2010_rok_Warszawa

http://old.bip.warszawa.rio.gov.pl/images/2010_nadzor/

lic. Anna Kołtuniak: absolwentka Collegium Varsoviense (rocznik 2011), Wydział Ekonomiczno-Społeczny, kierunek Administracja. E-mail: anna.koltuniak@o2.pl

Krzysztof Księżki, *Odpis 1% podatku dochodowego od osób fizycznych źródłem pozyskiwania środków przez organizacje pożytku publicznego – analiza krytyczna*, „Rocznik Samorządowy” 2012, tom 1, s. 125-144, ISSN: 2300-2662

Krzysztof Księżki, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Przyrodnicza w Sandomierzu

Odpis 1% podatku dochodowego od osób fizycznych źródłem pozyskiwania środków przez organizacje pożytku publicznego – analiza krytyczna

1% tax deduction on personal income as source of raising funds for organizations of public benefit – critical analysis

Streszczenie

Artykuł przedstawia prawną konstrukcję 1% podatku dochodowego od osób fizycznych jako formy wsparcia dla organizacji pożytku publicznego. Prezentuje uprawnione podmioty oraz tryb pozyskiwania środków z 1%. Ponadto artykuł pokazuje ewolucję konstrukcji prawnej 1%, jak również ewolucję pozyskiwania środków w ten sposób przez organizacje pożytku publicznego oraz charakterystyczne cechy tej praktyki. Ostatnia część artykułu poświęcona jest krytyce 1% i propozycjom zmian w tym zakresie.

Słowa kluczowe: organizacje pozarządowe, trzeci sektor, działalność pożytku publicznego, ekonomia społeczna.

Summary

The article presents the legal structure of 1% tax on personal income as a form of support for public benefit organizations. Presents the eligible entities and the mode of obtaining funds from the 1%. Furthermore, the article shows the evolution of the legal structure of 1%, as well as the evolution of fundraising in this way by public benefit organizations and the characteristics of this practice. The last part of the article is devoted to criticism and suggestions 1% change in this area.

Keywords: Non-governmental organizations, the third sector, charitable activities, social economy.



1. Wstęp

Organizacje pozarządowe są ważną częścią życia społecznego w każdym kraju. Działając oddolnie, posiadają odpowiednie doświadczenie i wiedzę, jakie potrzeby mają społeczności lokalne i często potrafią je skutecznie zaspokajać. Są papierkiem lakmusowym demokratycznego państwa prawa i społeczeństwa obywatelskiego – ich pozycja jako całego sektora dużo mówi o jakości funkcjonowania każdego państwa. Trzeci sektor jest uznawany bowiem za ważną część rzeczywistości społecznej. Dlatego też państwo powinno starać się swoimi działaniami wzmacniać ten sektor, oferując dla niego szereg rozwiązań systemowych, przywilejów, jak również likwidować bariery w jego działalności^[1].

W Polsce trzeci sektor rozwija się prężnie, stale zwiększając obszar działania i stając się coraz ważniejszym partnerem zarówno organów władzy publicznej, jak i sektora przedsiębiorców. Wciąż jednak organizacje pozarządowe borykają się z wieloma problemami związanymi z funkcjonowaniem w rzeczywistości społecznej. Jednym z najpoważniejszych jest niewystarczająca ilość źródeł pozyskiwania środków na działalność społecznie użyteczną. Na skutek nacisków trzeciego sektora polski ustawodawca przygotował pierwszą po 1989 roku ustawę, która regulowałaby działalność trzeciego sektora jako całości, między innymi tworząc różne instrumenty pozyskiwania środków przez organizacje pozarządowe. Jednym z nich stała się możliwość odpisania 1% od podatku dochodowego od osób fizycznych dla polskiego obywatela, z przeznaczeniem go dla organizacji pozarządowych posiadających nowy status w polskim systemie prawa – status organizacji pożytku publicznego (OPP).

2. Organizacje pożytku publicznego (OPP)

Utworzenie OPP w polskim porządku prawnym nie jest nową konstrukcją. W okresie II Rzeczypospolitej istniał podobny status dotyczący niektórych organizacji, który był regulowany rozporządzeniem Prezydenta RP z mocą ustawy z dnia 27 października 1932 roku – Prawo o stowarzyszeniach^[2]. Rozporządzenie wprowadzało kategorię stowarzyszeń wyższej użyteczności, którymi - zgodnie z artykułem 46 - mogły zostać takie stowarzyszenia, których rozwój był szczególnie użyteczny dla interesu państwowego lub społecznego Rzeczypospolitej. Były one szczególnie uprzywilejowane wśród innych podmiotów prawa. Od 1989 roku prawo nie przewidywało powstawania tak uprzywilejowanych organizacji aż do wejścia w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Rozdział trzeci tej ustawy^[3] (artykuły 20 – 27) poświęcony został OPP. Zgodnie z artykułem 20 OPP mogą być:

1) organizacje pozarządowe, czyli takie organizacje, która nie są jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych^[4] i nie działają w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia;

2) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;

3) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego. Spośród OPP ponad 60% stanowią stowarzyszenia, 22% fundacje, zaś pozostałe ponad 17% to inne podmioty: stowarzyszenia kultury fizycznej i związki sportowe, organizacje rzemieślnicze, izby gospodarcze, spółdzielnie socjalne, spółki akcyjne. Udział stowarzyszeń w tym zbiorze stale wzrasta^[5].

Aby uzyskać status OPP, trzeba spełnić szereg wymagań, między innymi: prowadzić działalność statutową w postaci realizacji zadań publicznych na rzecz ogółu społeczności lub określonej grupy podmiotów, prowadzić działalność gospodarczą wyłącznie w rozmiarach służących realizacji celów statutowych lub w ogóle takiej działalności nie prowadzić, cały dochód organizacji przeznaczać na działalność statutową, posiadać wewnętrzny organ kontroli lub nadzoru niezależny od zarządu, jak również spełnić kilka warunków ograniczających dostęp do organów władzy tych organizacji osób niepożądanych, jak również wystrzegania się złych praktyk (artykuły 20 – 21 i 23)^[6].

Wymogi te należy uznać za niezbyt uciążliwe dla trzeciego sektora, czego dowodzi fakt, że w ciągu ośmiu lat istnienia ustawy status OPP uzyskało ponad 7 tysięcy podmiotów^[7]. Większość aktywnych i większych organizacji skorzystała z tej możliwości, chociaż wymóg ogłaszania niektórych informacji dotyczących tych podmiotów w Monitorze Sądowym i Gospodarczym na ich koszt był istotną barierą dla wielu małych organizacji o niskich dochodach (wymóg ten został zniesiony na skutek nowelizacji z dnia 22 stycznia 2010 roku^[8]). Dodatkowe kryterium pojawiło się w nowelizacji ustawy ze stycznia 2010 roku, które wymagało prowadzenia faktycznej działalności pożytku publicznego nieprzerwanie przez co najmniej 2 lata (artykuł 22), a nie tylko zadeklarowania, iż takową się prowadzi (w przypadku organizacji już istniejących) lub będzie się prowadzić (w przypadku organizacji powstających).

Tym, co skłaniało uprawnione podmioty do starania się o status OPP, był szereg przywilejów. Zgodnie z artykułem 24 ust. 1 OPP przysługuje, na zasadach wskazanych w odrębnych przepisach: zwolnienie od opłat sądowych i skarbowych, zwolnienie od podatku dochodowego od osób prawnych, podatku od czynności cywilnoprawnych oraz od podatku od nieruchomości – w odniesieniu do prowadzonej przez te organizacje działalności pożytku publicznego. Ponadto na zasadach preferencyjnych organizacje te mogą nabywać prawo użytkowania nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (JST). Kolejne artykuły ustawy przyznają organizacjom pożytku publicznego dalsze przywileje: możliwość wykonywania służby zastępczej w tych organizacjach przez poborowych (artykuł 25), możliwość nieodpłatnego informowania o swoich działaniach w mediach publicznych (artykuł 26) i wreszcie, zgodnie z artykułem 27 ustawy, podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych może przekazać 1% podatku na rzecz wybranych przez siebie OPP. Tym samym ustawa wprowadzała szczególnie uprzywilejowane podmioty w trzecim sektorze. Szczególnie "łakomym kąskiem" okazały się wpływy z 1%.

3. Konstrukcja odpisu 1% dla organizacji pożytku publicznego

Możliwość otrzymywania wpłat z 1% odpisów podatkowych przekazywanych przez obywateli jest na gruncie prawa polskiego nowym rozwiązaniem, nieznanym wcześniej ani podatnikom, ani organizacjom społecznym w Polsce. Idea ta na grunt polski została przeniesiona bezpośrednio z Węgier, gdzie odpis 1% funkcjonuje od 1996 roku. Przykład węgierski był zresztą także inspiracją dla innych krajów Europy Środkowej: dla Słowacji i Litwy (w tym przypadku jest to nawet 2% podatku)^[9].

Wspomniany artykuł 27 ust. 1 ustawy przyjął w 2003 roku następujące brzmienie: „Podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych może, na zasadach i w trybie określonym w przepisach odrębnych, przekazać 1% podatku obliczonego zgodnie z odrębnymi przepisami na rzecz wybranych przez siebie organizacji pożytku publicznego”. Przepisy szczególne, tj. ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych i stosowne rozporządzenia, stawiały jednak przed podatnikiem bariery, które dość skutecznie zniechęcały go do przekazania 1% na rzecz OPP. Każdy podatnik, aby przekazać 1%, musiał najpierw obliczyć odpowiednią kwotę, adekwatną do wysokości swojego podatku, następnie dokonać wpłaty na konto bankowe wybranej OPP, a następnie odzyskiwał ją w rozliczeniu rocznym z urzędem skarbowym. Było to uciążliwe dla podatnika. Podatnik chcący skorzystać z możliwości wpłaty 1% podatku wprawdzie musiał się zorientować, które organizacje posiadają status OPP. Ponoślił on odpowiedzialność w sytuacji, w której dokonywał odliczenia

kwoty przekazanej na rzecz organizacji, nieposiadającej statusu OPP. Następnie podatnik był zobligowany do wyboru z listy OPP jednej (lub więcej organizacji), którą chciał wesprzeć. Po dokonaniu wyboru podatnik miał obowiązek ustalenia dokładnej nazwy organizacji, jej adresu i numeru rachunku bankowego. Wpłata na ten rachunek bankowy powinna być zostać dokonana za pośrednictwem banku lub poczty. Dowód wpłaty na rachunek bankowy OPP musiał zawierać: imię i nazwisko wpłacającego, jego adres, kwotę dokonanej wpłaty, nazwę organizacji, na rzecz której dokonuje się wpłaty, tytuł wpłaty np. „wpłata na rzecz organizacji pożytku publicznego”. Również elektroniczne potwierdzenie przelewu, generowane przez bank, stanowiło dowód wpłaty, jeżeli zawierało wszystkie wymienione dane^[10].

Środowisko organizacji pozarządowych apelowało, by zmienić ten system. Naciski okazały się skuteczne. Początkowo obniżono koszt wpłaty na rzecz OPP dokonywane w ramach 1% za pośrednictwem Poczty Polskiej do 1 zł (zamiast 2,5 zł)^[11]. Jednocześnie prowadzono rozmowy z rządem, by uprościć całą procedurę. Na przykład, minister finansów Zyta Gilowska obiecywała uproszczenie tych procedur w taki sposób, by to urzędy skarbowe przekazywały wskazane kwoty na rzecz wskazanych OPP^[12]. Sytuacja zmieniła się zasadniczo od 2008 roku, kiedy zliberalizowano przepisy, przenosząc obowiązek wpłaty kwot z 1% z podatników na naczelników urzędów skarbowych, a zainteresowanym pozostawiając jedynie konieczność wskazania nazwy i numeru KRS organizacji, której zamierzali przekazać 1%^[13]. Było to zresztą rozwiązanie na wzór węgierski. Od 2008 roku, od kiedy funkcjonują zliberalizowane zasady przekazywania 1% podatku, znacząco wzrosła zarówno liczba osób dysponujących swoim 1%, jak i kwoty, które wpływają na konta organizacji.

Nowa regulacja dotycząca przekazywania 1% OPP ze stycznia 2010 roku została pozostawiona w artykule 27 ustawy, jednak sam artykuł znacznie się powiększył i doprecyzowano wiele kwestii. Pierwszy ustęp brzmi niemal tak samo, jak w pierwotnej wersji – jedynie określenie „na rzecz wybranych przez siebie OPP” zostało zamienione wyrażeniem: „na rzecz wybranej przez siebie OPP”. Takie sformułowanie może sugerować, że w poprzednim stanie prawnym podatnik mógł dzielić 1% pomiędzy organizacje pożytku publicznego. Tak rzeczywiście było – zdarzały się przypadki, kiedy podatnik przekazywał 1% podatku dla więcej niż jednej organizacji. W świetle nowelizacji to się zmieniło – odtąd tylko jedna organizacja może być beneficjentem 1% od danego podatnika. Jest jednak wyjątek od tej zasady. Jeśli podatnik składa więcej niż jedno zeznanie roczne (np. PIT-36 i PIT-38), to w każdym z nich może być wskazana inna organizacja, która otrzyma 1% podatku należnego^[14].

Artykuł 27 ust. 2 ustawy wskazuje, że „otrzymane przez organizację pożytku publicznego środki finansowe pochodzące z 1% podatku

dochodowego od osób fizycznych mogą być wykorzystane wyłącznie na prowadzenie działalności pożytku publicznego”. Oznacza to, że środków tych organizacja nie może przeznaczyć na prowadzoną przez siebie działalność gospodarczą. Postanowienie to jest komplementarne na przykład z artykułem 34 ustawy Prawo o stowarzyszeniach^[15] czy artykułem 5 ust. 5 ustawy o fundacjach^[16].

Natomiast artykuł 27 ust. 3 ustawy jest spełnieniem postulatu jawności i transparentności omawianego instrumentu. Zobowiązuje on ministra finansów do corocznego do 30 września publikowania listy OPP wraz z ich numerami KRS oraz z wysokością otrzymanych z tytułu 1% kwot za rok poprzedni.

Ułatwieniom uległo samo przekazanie 1% przez podatnika. Wypełniając zeznanie roczne, podatnik wskazuje kwotę, którą chce przekazać na rzecz wskazanej OPP. Minimalna kwota to 10 groszy, maksymalna – 1% należnego podatku, chociaż w praktyce podatnik, który decyduje się na skorzystanie z tej możliwości, wykorzystuje limit w pełni. Poza tym podatnik nie wskazuje organizacji z nazwy, ale podaje tylko jej numer KRS. Ponadto podatnik ma możliwość określenia celu szczegółowego, na jaki ma zostać przeznaczona przez organizację kwota z 1% podatku. Dodatkowo podatnik może zgodzić się na ujawnienie organizacji, której przekazuje 1% podatku, swoich danych: imienia, nazwiska, adresu oraz wysokości środków, które przeznaczył na organizację^[17].

Wiele darmowych programów do rozliczania podatku dochodowego od osób fizycznych, które dostępne są w Internecie, jest przygotowywanych przez OPP. Programy te automatycznie same uzupełniają miejsce na wpisanie numeru KRS organizacji. Część osób godzi się na to i nie zmienia wskazanego numeru, wymagało by to bowiem wykorzystania programu graficznego do usunięcia numeru i wpisania pożądanego lub przepisania całości, co jest czasochłonne^[18].

Jeżeli cel wskazany przez podatnika nie mieści się w działalności statutowej organizacji, ta nie jest ona zobligowana do wykorzystania otrzymanej kwoty na ten cel. Jeśli jednak jest inaczej, to sprawa nie jest jednoznaczna. OPP to organizacja szczególnie uprzywilejowana, ale jednocześnie taka, w której pokłada się szczególne zaufanie, która jest zobowiązana do prowadzenia swojej działalności w sposób jawny i przejrzysty, w tym również na płaszczyźnie finansowej. Powinna zatem wykorzystywać otrzymane środki zgodnie z celem darczyńcy. Jest to jednak obowiązek etyczny, a nie prawny. Ten ostatni zaś ograniczony jest wspomnianym artykułem 27 ust. 2 ustawy (otrzymane przez organizację pożytku publicznego środki finansowe pochodzące z 1 % podatku dochodowego od osób fizycznych

mogą być wykorzystane wyłącznie na prowadzenie działalności pożytku publicznego).

Przekazywanie 1% OPP zostało słusznie ograniczone przez artykuł 27a. Do nowelizacji ustawy z 2010 roku wszystkie organizacje pożytku publicznego były uprawnione do korzystania z 1%, nawet jeśli nie wywiązywały się z obowiązków nakładanych na nie przez ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nie licząc tych OPP, które prowadziły działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania wyrobów przemysłu elektronicznego, paliwowego, tytoniowego, spirytusowego, winiarskiego, piwowarskiego, a także pozostałych wyrobów alkoholowych o zawartości alkoholu powyżej 1,5%, oraz wyrobów z metali szlachetnych albo z udziałem tych metali lub handlu tymi wyrobami, nieuprawnionych do otrzymywania 1%^[19]. Zostało to przez ustawodawcę zmienione. Zgodnie z artykułem 27a ust. 1 ustawy minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego prowadzi w formie elektronicznej wykaz organizacji mających status OPP i nie później niż dnia 15 grudnia roku podatkowego zamieszcza go na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej według stanu na dzień 30 listopada roku podatkowego. Tylko tym OPP, które znajdują się na tej liście, podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych, zgodnie z odrębnymi przepisami, może przekazać 1 % podatku z zeznań podatkowych składanych za rok podatkowy. OPP może nie znaleźć się na tym wykazie i wtedy nie będzie czerpać w danym roku profitów z omawianego instrumentu. Powodem tej przykrej konsekwencji, zgodnie z artykułem 27a ust. 2 ustawy jest:

1. Niezamieszczenie na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego sprawozdania merytorycznego ze swojej działalności lub sprawozdania finansowego, o których mowa w artykule 23 ust. 1 i 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w roku, za który składane jest zeznanie podatkowe;

2. Wpisanie w KRS informacji o otwarciu likwidacji lub ogłoszeniu upadłości danej OPP.

We wspomnianym wykazie znajdują się takie informacje, jak: nazwa i siedziba organizacji, jej numer wpisu do KRS oraz numer konta bankowego organizacji. To ostatnie podawane jest na podstawie informacji zebranych przez naczelników urzędów skarbowych właściwych według siedziby organizacji. W przypadku, gdy na dzień 15 stycznia roku następującego po roku podatkowym wykaz nie zawiera numeru rachunku bankowego lub numer ten jest błędny, w terminie do dnia 31 stycznia roku następującego po roku podatkowym, OPP jest obowiązana w formie pisemnego oświadczenia zawiadomić naczelnika urzędu skarbowego właściwego według siedziby organizacji o numerze rachunku bankowego właściwym do przekazania 1 %

podatku. Następnie, na dzień 15 lutego, wykaz zostaje uzupełniony o wskazane numery rachunków. Do końca lutego OPP mogą naczelnikowi urzędu skarbowego właściwemu według siedziby organizacji zgłosić pisemne zastrzeżenie co do poprawności numerów rachunków bankowych zamieszczonych w wykazie na dzień 15 lutego roku następującego po roku podatkowym. Podane numery rachunków bankowych w terminie od dnia 15 marca do dnia 31 lipca roku następującego po roku podatkowym, nie podlegają zmianie, chyba że zmiana numeru rachunku nastąpiła z przyczyn niezależnych od OPP.

Jak widać z powyższego, wprowadzone zmiany przepisów powodują, że o pieniądze z 1% mogą się ubiegać wyłącznie te organizacje, które złożyły terminowo kompletne sprawozdania ze swojej działalności, zarówno merytoryczne, jak i finansowe. Podjęcie takich działań ma na celu wyeliminowanie z możliwości pozyskiwania 1% tych organizacji, które nieterminowo albo nieprawidłowo wypełniają swoje obowiązki ustawowe^[20]. Mimo pozornego podobieństwa instrument, jakim jest 1%, nie jest darowizną.

Umowa darowizny bowiem to umowa cywilnoprawna, na mocy której darczyńca zobowiązuje się do bezpłatnego świadczenia na rzecz obdarowanego kosztem swego majątku^[21]. Jest to zatem instytucja prawa cywilnego, umowa dobrowolna, wywołująca uszczerbek w majątku darczyńcy. Ponadto darowizna może zostać przekazana zarówno na rzecz osoby fizycznej, jak i prawnej. Omawiany instrument ma inny charakter, nie jest ani darowizną, ani ulgą. Z 1% mogą korzystać wyłącznie OPP, a zatem krąg uprawnionych podmiotów do przyjmowania pieniędzy jest znacznie węższy. Dodatkowo 1% jest częścią daniny publicznej, która pozostaje do ograniczonej dyspozycji podatnika, który może zdecydować, czy przekazać ją wybranej OPP, czy pozostawić w ręku państwa. 1% jest więc dotacją budżetową, nie darowizną. Podobny mechanizm dotyczy dotacji dla partii politycznych. Obywatel decyduje, ile państwo przekazuje danej partii poprzez głosowanie na nią. Nie jest to także darowizna, lecz właśnie dotacja.

Jest to zatem swoisty przejaw demokracji bezpośredniej, dzięki któremu podatnik może samodzielnie zdecydować, do kogo trafi 1% podatku dochodowego od jego dochodów, który należny jest państwu. I co bardzo istotne – kampanie promujące pozyskiwanie 1% przez OPP nie podlegają ustawie z 1933 roku o zbiórkach publicznych, co działa z korzyścią dla skuteczności pozyskiwania środków w ten sposób^[22].

4. Praktyka pozyskiwania środków z 1%

Pozyskiwanie środków z 1% rozpoczęło się w 2004 roku. Każdy podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych mógł 1% swojego podatku

za rok 2003 przekazać wybranej OPP. Z roku na rok coraz więcej podatników korzysta z możliwości, jaką daje omawiany instrument, a tym samym kwoty przekazywane OPP rosną. Poniższe zestawienia prezentują utrzymującą się tendencję^[23].

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Liczba podatników, przekazujących 1% podatku należnego na rzecz opp	80320	680541	1156510	1604142	5134675	7324953	8623928	10134625
% do roku poprzedniego	-	847%	170%	139%	320%	143%	118%	118%
Kwota przekazana na rzecz opp (w mln zł)	10,4	41,6	62,3	105,4	298,3	381,5	360,9	400,2
% do roku poprzedniego	-	402%	150%	169%	283%	127%	94%	111%

Źródło: Informacja dotycząca kwot 1% należnego podatku dochodowego od osób fizycznych przekazanych organizacjom pożytku publicznego z rozliczenia za 2010 rok, Ministerstwo Finansów Departament Podatków Dochodowych, s. 5.

Tabela przedstawia dwa wskaźniki. Pierwszym z nich jest wskaźnik pokazujący liczbę podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, którzy decydują się przekazać 1% podatku na rzecz OPP, drugi natomiast to wskaźnik prezentujący kwoty przekazywane rokrocznie w ramach 1% uprawnionym podmiotom. Do obu dołączony jest wynik procentowy w porównaniu z rokiem poprzednim. Jak widać z powyższego, tendencja w przypadku obu wskaźników jest stale wzrostowa, aczkolwiek sam wzrost w znaczący sposób wyhamował. Największy skok widać, kiedy porówna się dwa pierwsze lata istnienia omawianego instrumentu. Należy pamiętać, że w tym samym czasie, kiedy omawiany instrument pojawił się w polskim systemie prawa, również wtedy dopiero powstała instytucja OPP i zaczęły rejestrować się organizacje jako OPP. Wiele z nich nie zdążyło dopełnić formalności, dlatego też nie mogły być uprawnionymi podmiotami do 1%. Dopiero rok następny oznaczał rejestrację wszystkich podmiotów zainteresowanych tym statusem w danej chwili. Nie bez znaczenia miała także rosnąca świadomość społeczna dotycząca 1%. W kolejnych latach zainteresowanie instytucją 1% sukcesywnie wzrastało. Szczególny wzrost kwoty pozyskanych środków, jak i liczby podatników je przekazujących, można zauważyć w 2008 roku (w rozliczeniu za 2007 rok). Związane jest to ze zmianą mechanizmu alokacji (po raz pierwszy przekazania 1% dokonują naczelnicy urzędów skarbowych) oraz z rozszerzeniem kręgu podatników, którzy mogli skorzystać z tej formy wsparcia działalności społecznie użytecznej (tj. o podatników rozliczających się na formularzach PIT-38 i PIT-

36L, a od rozliczenia za 2009 rok o podatników rozliczających się na formularzu PIT-39)[24]. Jednak od 2009 roku oba wskaźniki wyraźnie wyhamowują, dochodzi nawet do sytuacji, kiedy to w 2010 roku, mimo wzrostu liczby podatników przekazujących 1%, zmalała kwota całkowita otrzymana przez organizacje. Trudno wskazać, co było przyczyną – być może miały w tym istotny udział dochody podatników malejące na skutek kryzysu światowego. Niemniej jednak wzrost obu wskaźników wyraźnie wyhamował i należy spodziewać się, że ten stan się utrzyma. Należy spodziewać się, że na skutek akcji promocyjnych nieco więcej osób co roku będzie korzystać z odpisu 1%, a kwota globalna w związku z tym także się podniesie, jednak bez zmiany samego instrumentu (np. zamiana 1% na 2%) nie będą to istotne wzrosty. Polskie społeczeństwo generalnie jest już świadome możliwości odpisu. Ci, którzy z niego nie korzystają, to przypuszczalnie przede wszystkim osoby, które albo nie zarabiają, albo po uwzględnieniu ulg podatkowych nie płacą podatku, od którego mógłby zostać dokonany odpis.

Mimo że w ostatnim roku wzrost liczby osób korzystających z omawianego instrumentu się utrzymał, to zmniejszyła się liczba organizacji, którym udzielone zostało wsparcie (z 7 128 do 6 533). Uległa obniżeniu też średnia kwota przekazana na rzecz tych organizacji z 41 do 39 zł^[25].

Kwota, jaka średnio była przekazywana organizacji, to 39 zł, w tym podatnicy składający: PIT-36, PIT-36L i PIT-37 – 39 zł, PIT-38 – 47 zł, zaś PIT-28 i PIT-39 – 42 zł. Liczba podatników (wnioskodawców) według poszczególnych zeznań przedstawia się następująco: 9 756 067 osób, tj. 39% podatników rozliczających się na formularzach PIT-36, PIT-36L i PIT-37; 187 761 osób, tj. 39% podatników rozliczających się na formularzu PIT-38; 190 797 osób, tj. 23% podatników rozliczających się na formularzu PIT-28 i PIT-39^[26].

Jak widać z powyższego, najmniej procentowo skorzystali z omawianego instrumentu podatnicy podatku od dochodów uzyskanych z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych oraz podatnicy ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych.

400 milionów złotych, jakie otrzymały organizacje pożytku publicznego za 2010 rok, może się wydawać dużą sumą. Podobnie ponad 10 milionów podatników. Wciąż jednak to zaledwie nieco ponad 38% ogółu osób uprawnionych do przekazania 1%. Oznacza to, że ponad 61% podatników uprawnionych nie decyduje się na wsparcie OPP w tym trybie. To znaczna ilość. Co prawda, w przeliczeniu na procent ogólnego podatku dochodowego, to aż 0,67%^[27]. Aż, ponieważ udział osób korzystających z omawianego instrumentu w puli osób do niego uprawnionych jest znacznie mniejszy (38%). Oznacza to, że generalnie korzystają z niego osoby zamożniejsze.

Na podstawie danych można wnioskować, że gdyby wszyscy uprawnieni przekazywali 1%, to organizacje uprawnione otrzymałyby łącznie około 600 milionów złotych, a więc 50% więcej niż obecnie (1% z 60 miliardów złotych uzyskiwanych rocznie z podatku dochodowego od osób fizycznych). Niewątpliwym jest, że organizacje muszą zintensyfikować swoje działania zachęcające do przekazywania im pieniędzy z 1%. Wydaje się jednak, że nie za pomocą akcji marketingowych zakrojonych na szeroką skalę, a więc kosztownych, ale na poprawianiu wizerunku trzeciego sektora, uzmysławianiu społeczeństwu, jak ważną działalność on prowadzi, jak również eliminowaniu patologicznych zjawisk, które mają w nim miejsce. Zgodnie z badaniami Grażyny Piechoty najwięcej osób nie przekazuje 1%, ponieważ: nie ma na to czasu (31%); zeznanie podatkowe podatnika wypełnia płatnik (30%); kwota do przekazania jest zdaniem podatnika zbyt niska (22%); nie wierzy w uczciwość działania OPP (13%)^[28].

Największa kategoria osób, deklarująca brak czasu, jest według autora szczególnie ciekawa. To prawie 1/3 podatników, zaś ich tłumaczenie ma w ocenie autora charakter fasadowy. Wskazanie OPP jest czynnością łatwą i krótką. W rzeczywistości taka deklaracja może oznaczać brak chęci przekazania tej kwoty OPP, wynikający z braku zaufania dla nich, przy jednoczesnym braku woli mówienia o nich źle, na przykład z braku dowodów. Jeśli przypuszczenia autora okazałyby się słuszne, około 44% osób, a więc blisko połowa uprawnionych nie przekazywała by pieniędzy z powodu złego wizerunku trzeciego sektora w ich oczach.

Zainteresowanie mechanizmem 1% jest związane między innymi z wykształceniem, statusem zawodowym, miejscem zamieszkania. Osoby z wyższym wykształceniem decydują się na przekazanie 1% około czterokrotnie częściej niż osoby z wykształceniem podstawowym. Wyraźnie chęć przekazywania 1% podatku na rzecz OPP zależy też od zamożności, pomimo iż podatnik przekazuje pieniądze, które i tak oddałby fiskusowi. Osoby oceniające, że wystarcza im na wszystkie wydatki trzykrotnie częściej deklarowały przekazanie 1% niż osoby, którym nie wystarcza nawet na najpilniejsze potrzeby. Stosunkowo rzadko z możliwości odpisu korzystają osoby niezamożne, z niskim wykształceniem, oraz emeryci. Znaczenie tu mogą mieć zarówno czynniki związane z przekonaniem, jak i kwestie bardziej prozaiczne: konieczność samodzielnego wypełnienia formularza PIT. Nie należy zapominać bowiem o tym, że w przypadku emerytów standardowo zeznanie podatkowe wypełnia za nich ZUS, z kolei osobom zatrudnionym w jednym miejscu pracy w wypełnieniu zeznania pomaga w niektórych przypadkach pracodawca. Takie osoby, aby odpisać 1% dla OPP, musiałyby osobiście zająć się wypełnieniem zeznania^[29].

Spośród OPP w 2011 roku najwięcej zebrała Fundacja Dzieciom „Zdążyć z pomocą”, prawie 90 milionów złotych, co jest ogromną kwotą, stanowiącą około 22,5% wszystkich środków pozyskanych przez OPP w 2011 roku. Pierwsze trzydzieści OPP na liście zebrało łącznie około 200 milionów złotych, co stanowi połowę całej zebranej kwoty. Zatem pozostałe 6500 OPP podzieliło się drugą połową pozyskanych środków^[30]. Dodatkowo trzeba nadmienić, iż około pół tysiąca organizacji mających status OPP znajdujących się na liście uprawnionych, nie otrzymało żadnych pieniędzy z omawianego instrumentu^[31].

Wśród 30 pierwszych organizacji zdecydowaną większość stanowią organizacje charytatywne, zajmujące się działalnością na rzecz chorych i potrzebujących. Kilka niezaliczających się do tego grona to organizacje zajmujące się: edukacją szkolną (3) ochroną zwierząt (2), pożarnictwem (1). Nie ma więc w tym towarzystwie ani organizacji kulturalnych, ani sportowych czy też naukowych, mimo że w ogólnej ilości organizacji pozarządowych organizacji o takim profilu jest bardzo dużo. Ich liczba nie jest zatem istotnym elementem, który decyduje o ilości pozyskanych środków z 1%. Zdaniem autora, podatnicy kierują się raczej emocjami przy decydowaniu, komu przyznać pieniądze, uznając, że zdrowie i życie ludzkie są najważniejsze, a więc w tej sferze potrzebne są najbardziej środki, tym bardziej, że publiczna służba zdrowia funkcjonuje źle. Tym samym dochodzi do swoistej konkurencji między organizacjami na rzecz chorych i potrzebujących a innymi organizacjami, w której te ostatnie wyraźnie przegrywają. Być może więc dobrym rozwiązaniem byłoby rozdzielenie obu tych sfer, dzięki czemu każdy podatnik mógłby przekazać po 1% na każdą.

5. Wątpliwości wokół 1%

Wprowadzając rozwiązanie o 1% podatku, ustawodawca zamierzał stworzyć system powszechnego finansowania działalności OPP, ułatwiając w ten sposób realizację ich działań. Tworząc odpowiednie przepisy, zwracano uwagę na rolę i znaczenie organizacji działających lokalnie jako tych podmiotów, które są w stanie koncentrować kapitał społeczny wokół inicjowanie działań i realizacji określonych zadań, wpływając tym samym na kształtowanie postaw obywatelskich na poziomie lokalnym. Zamiarem było, by pieniądze z 1% podatku pozostawały także w lokalnych wspólnotach. Innym argumentem było też finansowe wzmocnienie organizacji, aby były w stanie rozszerzać swoje możliwości i podejmować działania w partnerstwie z innymi podmiotami, w tym z administracją samorządową, przejmując realizację części zadań publicznych^[32].

Osiem lat funkcjonowania omawianego instrumentu pozwala ocenić, że rzeczywiste efekty różnią się znacznie od planowanych. Przede wszystkim 1% dał wielkie, znacznie większe niż dotąd możliwości funkcjonowania, lecz nie wszystkim OPP, a tylko niewielkiej ilości organizacji, pozostałe pozostawiając na podobnym poziomie. Tym samym z perspektywy wzmocnienia całego sektora OPP, a więc organizacji szczególnie pożytecznych, wyróżniających się w trzecim sektorze, omawiany instrument wzmocnił tylko nieliczne, ograniczając w dużym stopniu zasięg przewidywanych rezultatów. Skutkiem tego jest koncentracja wpływów z 1% w kilkudziesięciu organizacjach, najczęściej widocznych medialnie. Nie rozwiązał więc problemu niewystarczających środków finansowych na działalność pożytku publicznego, z jaką borykają się OPP, chociaż, trzeba przyznać, poprawił ich kondycję. Jednak zdecydowanie niezadowolająco. Organizacje, które szczególnie zyskały na omawianym instrumencie, to głównie organizacje bogate, które mają możliwość przeznaczać bardzo duże sumy na reklamę siebie jako OPP. Akcje marketingowe zachęcające na przekazanie 1% określonej organizacji, wykorzystujące między innymi takie środki, jak: bilbordy czy reklamę telewizyjną, wymagają bardzo dużych nakładów (jeśli wziąć pod uwagę ceny rynkowe), na które stać tylko nielicznych. Ci właśnie najbardziej korzystają z 1%. W ten sposób rozwarstwienie majątkowe w trzecim sektorze się pogłębiło^[33].

O tyle jest to zjawisko naganne, że nierzadko duża część pozyskanych środków od darczyńców lub właśnie z 1% przekazywana jest na płatną reklamę organizacji, dzięki której ta zdobywa znaczne środki. W ten sposób koło się zamyka. Szczególnym typem organizacji, które mają de facto przewagę nad pozostałymi OPP, są fundacje korporacyjne, czyli takie, które założone są przez spółki prawa handlowego (np. banki), w szczególności te, które w nazwie używają marki korporacji. Fundacje korporacyjne, poza tym, że realizują wiele pożytecznych projektów, są wehikułem promocyjnym i marketingowym dla korporacji. Tym sposobem 1% staje się de facto dotacją budżetową na marketing prywatnej firmy. Oczywiście nie jest to dotacja jedynie na ten cel, ale jej skutek uboczny jest właśnie taki. Dodatkowo często fundacje te są obsługiwane przez działy marketingowe korporacji-fundatora, co jest znacznym ich wzmocnieniem i uprzywilejowaniem w stosunku do pozostałych podmiotów trzeciego sektora^[34].

Jednak niektóre z fundacji korporacyjnych nie otrzymują nawet darowizn od firmy-matki, ale dystrybuują środki zbierane wśród swoich pracowników i klientów. Szczególnym przypadkiem takich fundacji są fundacje medialne, które – korzystając z bezpłatnej powierzchni reklamowej i czasu antenowego w „swoich” mediach – prowadzą kampanie, odwołujące się do ofiarności swoich odbiorców, w tym kampanie pozyskania 1%^[35].

W związku z tym coraz wyraźniejszym postulatem wielu środowisk związanych z trzecim sektorem jest rezygnacja z ubiegania się o pieniądze z 1% przez takie korporacje, zwłaszcza te z nazwą fundatora w swojej nazwie.

Postuluje się również, by zniknęła możliwość przekazywania środków z 1% na wskazany cel. Wiele OPP udostępnia swój status do zbierania na przykład na rzecz chorego dziecka. Wiele osób, poruszonych konkretnym przypadkiem, przekazuje 1% swojego podatku, kierując się współczuciem dla potrzebującego. W efekcie największymi beneficjentami wpłat 1% stały się organizacje użyzające swojego statusu do gromadzenia na ich kontach środków na pomoc konkretnym, wskazanym z nazwiska osobom. Nierzadko to użyczenie związane jest z czerpaniem prowizji przez te organizacje, co jest oceniane w środowisku trzeciego sektora jako nieetyczne. Omawiany instrument ma z założenia służyć dobru publicznemu, a pozyskiwanie w tym wypadku funduszy na, na przykład wsparcie konkretnej osoby jest sprzeczne z tym założeniem. Nie służy to rozwojowi OPP i prowadzeniu systemowych projektów, a taki był jeden z celów ustawy. Na dodatek duża część podatników jest przekonanych, że jeśli wskaże w deklaracji podatkowej konkretną osobę, to organizacja ma obowiązek przekazać podatek wyłącznie na cele tej osoby, choć - oczywiście zgodnie z prawem - to organizacja ma prawo do ostatecznej decyzji o przeznaczeniu środków. Pojawiały się już pierwsze pozwy sądowe podatników, którzy uważają, że ich wola nie została wykonana^[36].

Omawiany instrument ma także negatywny wpływ na pozyskiwanie środków przez OPP. Z badań wynika, że wskutek powstania tego instrumentu wyraźnie spadła ilość darowizn przekazywanych nie tylko OPP, ale także całemu trzeciemu sektorowi. I od kilku lat wskaźnik ten utrzymuje się na niskim poziomie. Społeczeństwo traktuje 1% podatku jako darowiznę przez siebie przekazywaną, czym 1% zdecydowanie nie jest. Jednak obywatele tak go traktują, uspokajając swoje sumienie – uważają, że w ten sposób zaspokoiли już swój moralny obowiązek związany z dobroczynnością. Okazuje się, że kampanie 1% z pewnością znakomicie zwiększyły obecność organizacji w świadomości społecznej. Nie nastąpiło jednak większe zainteresowanie podatników OPP, angażowaniem się w ich działania czy wspieraniem darowiznami. Można powiedzieć, że 1% wyparł darowizny. Paradoksalnie stało się tak dlatego, że w powszechnej świadomości 1% jest utożsamiany właśnie z darowiznami^[37].

1% został stworzony jako mechanizm, który ma służyć dobru publicznemu i miał zachęcać obywateli do większej aktywności oraz kształtować świadomość użyteczności organizacji pozarządowych. Niestety, statystyczny podatnik, dając nie swoje pieniądze z 1%, czuje się lepiej, bo robi coś dla czyjegoś dobra i nie ma już potrzeby innej aktywności społecznej i wspierania działalności trzeciego sektora. Ocenia się, iż 1% nie przyczynił się

do budowania więzi społecznych i społeczeństwa obywatelskiego. Wydaje się, że przez ponad 20 lat nie udało się w Polsce zakorzenić postaw filantropijnych, rozumianych jako regularne wspieranie działalności organizacji pozarządowych i angażowanie się w ich prace, zarówno przez osoby fizyczne, jak i prawne. 1% nie stał się drogą do rozwoju filantropii indywidualnej. Rozwój dobroczynności był i wciąż jest obciążony przez ustawę o zbiorce publicznych^[38], który poważnie ogranicza możliwość odwoływania się do ofiarności publicznej i korzystania z niej. Dopiero ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie dała organizacjom (tylko tym, które mają status OPP) możliwość swobodnego i nieskrępowanego apelowania o wsparcie. Tyle, że nie o przekazanie darowizny, ale o przekazanie 1% podatku^[39].

Jak powiedziała dyrektor Fundacji im. Stefana Batorego - Ewa Kulik-Bielińska: „W obecnej sytuacji istotnym postulatem wydaje się, żeby w polskim prawie został wprowadzony daleko idący system ułatwień w pozyskiwaniu darowizn – zarówno przez OPP, jak i inne organizacje pozarządowe. Trudno zrozumieć, dlaczego OPP nie mogą równie swobodnie co o 1% podatku apelować o wpłaty darowizn na konto czy za pośrednictwem charytatywnego SMS-a”^[40].

Odpis 1% jest swoistym testem na obywatelskość, sprawdzianem, czy obywatele myślą w kategoriach wspólnego dobra, czy są solidarni z tymi, którzy z różnych przyczyn wymagają pomocy, czy ufają OPP i czy OPP są godne zaufania. Część obywateli i organizacji ten test zdała i dlatego właśnie warto go kontynuować, pomagając jednocześnie tym, którzy go na razie nie zdali, choćby w ten sposób, aby przypominać, na czym polega istota odpisu 1%. To bardzo wyjątkowe rozwiązanie, w ramach którego państwo faktycznie przekazuje obywatelom możliwość decydowania o tym, na co przeznaczona będzie część jego dochodów w postaci wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych^[41].

Za niepokojące można uznać, iż OPP rzadko współpracują ze sobą w celu promowania samej idei przekazywania 1% podatku, czyli wpływania generalnie na postawy obywateli, a jedynie koncentrują się na pozyskiwaniu środków finansowych. To wskazuje, iż organizacje nie spełniają roli kreatorów życia publicznego: wykazują małą zdolność do współpracy, a poprzez to – do tworzenia i realizowania wspólnych idei i projektów. Konkurencja o pieniądze podatników jest istotne dla realizacji celów statutowych organizacji, ale same organizacje nie powinny zapominać o swej roli społecznej. Niepokojące jest także to, że działania, które organizacje podejmują dla pozyskania 1% nie miały charakteru budowania więzi z potencjalnymi darczyńcami. Wykorzystuje się narzędzia typowo promocyjne, a nie próbuje się tworzenia więzi pomiędzy organizacją a potencjalnymi darczyńcami. Działania dla pozyskania 1% mają

głównie na celu wyłącznie maksymalizowanie kwot, jakie organizacja może pozyskać podczas kolejnych akcji przekazywania 1% podatku^[42].

Należy ocenić taką postawę jako niedojrzałą. Powierzchnowość relacji podatnik – OPP wywołuje brak zaufania do organizacji. Odpis 1% zmobilizował wiele organizacji do aktywniejszego wychodzenia na zewnątrz, do kontaktowania się z obywatelami, ale niestety w wielu przypadkach ta aktywność ma formę marketingowej walki o klienta, a nie świadomego budowania wzajemnych relacji z obywatelem^[43].

Z drugiej strony bez wątpienia pozytywnym zjawiskiem jest włączanie się jednostek samorządu terytorialnego do kampanii promocyjnej, nawołującej, aby pozostawiać 1% w gminie czy w województwie. Pomoc administracji samorządowej udzielona organizacjom w podejmowaniu wspólnych działań organizacyjnych czy finansowych jest po prostu opłacalna dla wszystkich stron. Pieniądze z 1%, które pozostają w gminie czy w mieście, są w istocie wydawane na załatwianie spraw związanych z rozwojem lokalnej społeczności w różnych obszarach – od łagodzenia skutków patologii, do edukacji i rozwoju kultury. Wydaje się jednak, że wiele samorządów wciąż nie dostrzega tego obszaru potencjalnej współpracy między własną administracją a organizacjami^[44].

Omawiany instrument bez wątpienia uczynił wiele dobrego dla trzeciego sektora – wzmocnił go, dając większe możliwości działania. Stworzył także szereg negatywnych konsekwencji, które nie były celem ustawodawcy. Z pewnością w ciągu najbliższych kilku lat można spodziewać się nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w zakresie konstrukcji 1%, by wzmocnić pozytywne zjawiska z nim związane i zniwelować te, które ocenia się negatywnie.

[1] Zob. E. Bogacz-Wojtanowska, Zarządzanie organizacjami pozarządowymi na przykładzie stowarzyszeń krakowskich, Kraków 2006, s. 38.

[2] Dz. U. z 1932 r. Nr 94, poz. 808 z późn. zm. Akt ten obowiązywał aż do roku 1989, kiedy to został uchylony przez nową ustawę - Prawo o stowarzyszeniach.

[3] Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.).

[4] Zob. art. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

[5] Zob. K. Kietlińska, Rola trzeciego sektora w społeczeństwie obywatelskim, Warszawa 2010, s. 112.

[6] Zob. K. Kozioł, Prawne aspekty podejmowania i wykonywania działalności pożytku publicznego, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 3, s. 41–43.

[7] <http://www.pozytek.gov.pl> [dostęp 03.11.2012].

[8] Dz. U. z 2010 r. Nr 28, poz. 146.

- [9] Zob. J. Ruszewski, Organizacja pożytku publicznego, „Państwo i Prawo” 2005, nr 7, s. 90.
- [10] Szczegółowo na ten temat: D. Walencik, Ewolucja procedury alokacji 1% podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2009, t. 1, s. 9–25.
- [11] Zob. A. Krawczyk, Na poczcie 1 zł za wpłatę 1% na rzecz organizacji pożytku publicznego, 09.03.2007, <http://www.ngo.pl>.
- [12] Zob. P. Krawczyk, Szansa na uproszczenie 1%, 30.03.2006, <http://www.ngo.pl>.
- [13] M. Kurleto, Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego, Warszawa 2008, s. 87–88.
- [14] Zob. Jak przekazać 1% podatku za 2011 rok?, 26.01.2012, <http://www.ngo.pl>.
- [15] Ustawa Prawo o stowarzyszeniach z dnia 7 kwietnia 1989 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.).
- [16] Ustawa o fundacjach z dnia 6 kwietnia 1984 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 46 poz. 203 z późn. zm.).
- [17] Jak przekazać 1% podatku organizacji pożytku publicznego (OPP), Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, s. 4.
- [18] Zob. R. Niecikowska, Nasz wyścig po miliony z 1%, 23.05.2012, <http://www.ngo.pl>.
- [19] J. Blicharz, A. Huchla, Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz, Warszawa 2008, s. 114.
- [20] Zob. G. Piechota, Organizacje pożytku publicznego – w drodze do społeczeństwa obywatelskiego?, Katowice 2011, s. 24.
- [21] Art. 888 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm).
- [22] Zob. E. Kulik-Bielińska, 1% wyparł darowizny, 11.04.2012, <http://www.ngo.pl>.
- [23] Informacja dotycząca kwot 1% należnego podatku dochodowego od osób fizycznych przekazanych organizacjom pożytku publicznego z rozliczenia za 2010 rok, Ministerstwo Finansów Departament Podatków Dochodowych, s. 5.
- [24] Ibidem, s. 4–5.
- [25] Ibidem, s. 4.
- [26] Ibidem, s. 2.
- [27] Zob. J. Przewłocka, Przekazują 400 mln, mogliby 600, 21.03.2012, <http://www.ngo.pl>.
- [28] Zob. G. Piechota, Organizacje pożytku publicznego – w drodze do społeczeństwa obywatelskiego?, Katowice 2011, s. 79.
- [29] Zob. J. Przewłocka, op. cit., <http://www.ngo.pl>.
- [30] Podobne wyniki rozdziału 1% miały miejsce rok wcześniej. Na ten temat: P. Skwirowski, Mniej fundacji w kolejce do 1%, 18.01.2011, <http://www.wyborcza.biz>.

- [31] Informacja dotycząca kwot 1% należnego podatku dochodowego od osób fizycznych przekazanych organizacjom pożytku publicznego z rozliczenia za 2010 rok, Ministerstwo Finansów Departament Podatków Dochodowych.
- [32] Zob. G. Piechota, Konkurencja czy współpraca – strategie wybierane przez organizacje pożytku publicznego i ich wpływ na skuteczność pozyskania 1% podatku, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 4, s. 76.
- [33] Zob. 1% nie dla wszystkich, Rafał Szymczak w rozmowie z Anną Mazgal, 07.05.2010, <http://www.ngo.pl>.
- [34] Ibidem.
- [35] Zob. E. Kulik-Bielińska, op. cit., <http://www.ngo.pl>.
- [36] Zob. M. Dobranowska-Wittels, 1% i subkonta: nie likwidować, ale ujawniać, 17.04.2012, <http://www.ngo.pl>.
- [37] Zob. E. Kulik-Bielińska, op. cit., <http://www.ngo.pl>.
- [38] Ustawa o zbiórkach publicznych z dnia 15 marca 1933 roku (Dz. U. Nr 22, poz. 162 z późn. zm.).
- [39] Zob. E. Kulik-Bielińska, op. cit., <http://www.ngo.pl>.
- [40] Ibidem.
- [41] Zob. T. Schimanek, Kilka refleksji o 1%, 10.04.2012, <http://www.ngo.pl>.
- [42] Zob. G. Piechota, Organizacje pożytku publicznego..., s. 66–67.
- [43] Zob. T. Schimanek, op. cit., <http://www.ngo.pl>.
- [44] Zob. G. Piechota, Konkurencja czy współpraca..., s. 80.

Bibliografia

Źródła

Informacja dotycząca kwot 1% należnego podatku dochodowego od osób fizycznych przekazanych organizacjom pożytku publicznego z rozliczenia za 2010 rok, Ministerstwo Finansów Departament Podatków Dochodowych, Warszawa 2011.

Jak przekazać 1% podatku organizacji pożytku publicznego (OPP), Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.

Literatura

1% nie dla wszystkich, Rafał Szymczak w rozmowie z Anną Mazgal, 07.05.2010, <http://www.ngo.pl>.

Blicharz J., Huchla A., Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz, Warszawa 2008.

Blicharz J., Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz, Warszawa 2012.

Bogacz-Wojtanowska E., Zarządzanie organizacjami pozarządowymi na przykładzie stowarzyszeń krakowskich, Kraków 2006.

Dobranowska-Wittels M., 1% i subkonta: nie likwidować, ale ujawniać, 17.04.2012, <http://www.ngo.pl>.

Jak przekazać 1% podatku za 2011 rok?, 26.01.2012, <http://www.ngo.pl>.
Kietlińska K., Rola trzeciego sektora w społeczeństwie obywatelskim, Warszawa 2010.

Kozioł K., Prawne aspekty podejmowania i wykonywania działalności pożytku publicznego, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 3.

Krawczyk A., Na poczcie 1 zł za wpłatę 1% na rzecz organizacji pożytku publicznego, 09.03.2007, <http://www.ngo.pl>.

Krawczyk P., Szansa na uproszczenie 1%, 30.03.2006, <http://www.ngo.pl>.

Kulik-Bielińska E., 1% wyparł darowizny, 11.04.2012, <http://www.ngo.pl>.

Kurleto M., Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego, Warszawa 2008.

Niecikowska R., Nasz wyścig po miliony z 1%, 23.05.2012, <http://www.ngo.pl>.

Piechota G., Konkurencja czy współpraca – strategie wybierane przez organizacje pożytku publicznego i ich wpływ na skuteczność pozyskania 1% podatku, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 4.

Piechota G., Organizacje pożytku publicznego – w drodze do społeczeństwa obywatelskiego?, Katowice 2011.

Przewłocka J., Przekazują 400 mln, mogliby 600, 21.03.2012, <http://www.ngo.pl>.

Ruszewski J., Organizacja pożytku publicznego, „Państwo i Prawo” 2005, nr 7.

Schimanek T., Kilka refleksji o 1%, 10.04.2012, <http://www.ngo.pl>.

Skwirowski P., Mniej fundacji w kolejce do 1%, 18.01.2011, www.wyborcza.biz.

Walencik D., Ewolucja procedury alokacji 1% podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2009, t. 1.

Akty prawne

Ustawa o zbiorce publicznych z dnia 15 marca 1933 r. (Dz. U. Nr 22, poz. 162 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku

publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 28, poz. 146).

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 października 1932 r. - Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. RP Nr 94, poz. 808 z późn. zm.).

Internet

<http://www.ngo.pl>

<http://www.pozytek.gov.pl>

dr Krzysztof Księski: doktor nauk prawnych, adiunkt w Wyższej Szkole Humanistyczno-Przyrodniczej w Sandomierzu.

E-mail: krzysztof.ksieski@gmail.com

**Aneta Pawłowska, Zakład Gospodarki Turystycznej i Uzdrowiskowej,
Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet
Jagielloński w Krakowie**

Wykorzystanie dotacji z Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013 w turystyce

Use of financial grants from the Malopolska Regional Operation Programme (MROP) for the years 2007–2013 in tourism

tekst przesłany do redakcji 7 listopada 2012 roku, zrecenzowany 21 lutego i 3 marca 2013 roku

Streszczenie

W artykule przedstawiono wykorzystanie dotacji finansowych z Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego (MRPO) na lata 2007–2013 w turystyce. Cele strategiczne i operacyjne zawarte w MRPO 2007–2013 pozostają w korelacji z dokumentami strategicznymi na poziomie wojewódzkim, krajowym i europejskim, tj. ze Strategią Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011–2020, Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia na lata 2007–2013 oraz Strategicznymi Wytycznymi Wspólnoty.

Wyznaczone w strategiach rozwoju województw cele operacyjne i strategiczne wskazują kluczowe obszary dla rozwoju, w których systematycznie realizowane są kolejne inwestycje, także przy wsparciu środków unijnych. W województwie małopolskim inwestycje mające na celu poprawę atrakcyjności turystycznej łączą się z rozwojem kultury, sportu i możliwości rekreacji i wypoczynku. Projekty te finansowane są w ramach 3. Osi priorytetowej MRPO 2007–2013 „Turystyka i przemysły kultury”. Dotyczą rozwoju i modernizacji trzech elementów atrakcyjności turystycznej: walorów turystycznych, zagospodarowania turystycznego oraz dostępności komunikacyjnej.



W artykule odwołano się do 54 przykładów dofinansowanych projektów wyszukując dane w Krajowym Systemie Informatycznym SIMIK 2007–2013 z wykorzystaniem słów kluczowych. Dane z zestawień Krajowego Systemu Informatycznego uzupełnione zostały o kategorie inwestycji sporządzone przez autorkę, mające na celu przedstawienie ilościowe i jakościowe poszczególnych elementów atrakcyjności turystycznej województwa małopolskiego, dla których rozwoju i modernizacji realizowane są projekty inwestycyjne.

Słowa kluczowe: Małopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007–2013, turystyka

Summary

The article presents the use of financial grants from the Malopolska Regional Operation Programme (MROP) for the years 2007 to 2013 in tourism. Strategic and operational objectives contained in the MROP 2007–2013 are in correlation with the strategic documents at the regional, national and European level, such as the Development Strategy of Małopolska Region for 2011–2020, the National Strategic Reference Framework for the years 2007–2013 and the Community Strategic Guidelines on Cohesion.

Appointed in development strategies of regions operational and strategic objectives indicate key areas for development, which are systematically being carried out a further investments, also with the supporting of EU funds. In Malopolska region investments aimed to improve tourist attractiveness are connected with the development of culture, sport, also with recreation and leisure possibilities. These projects are financed under the 3rd Priority Axis MRPO 2007–2013 "Tourism and cultural industries". These projects relate to development and modernization of three elements of tourist attractiveness – tourist values, tourist development and the availability of transport.

The article referenced to 54 examples of projects funded by searching of data in the National Information System SIMIK 2007–2013 by using keywords. Data from statements of the National Information System were supplemented with investment categories made by the author, designed to present quantitative and qualitative individual elements of tourist attractiveness of Malopolska region, for which the development and modernization investment projects are implemented.

Keywords: Małopolska Regional Operational Programme 2007–2013, tourism

1. Wstęp

Wykorzystanie dotacji z programów unijnych w ramach Małopolskiego Programu Rozwoju Regionalnego (MRPO) pozwoliło na realizację projektów w sektorze turystyki w zakresie rozwoju i modernizacji atrakcyjności turystycznej miejscowości i regionów turystycznych. Dotacje, które przyznawane są beneficjentom pochodzą ze środków finansowych przewidzianych na lata 2007–2013.

Dokumenty z krajowego i europejskiego szczebla oraz zawarte w nich wytyczne określają realizację celów strategicznych i operacyjnych przyjętych, w regionalnych programach operacyjnych. W Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia na lata 2007–2013 znajduje się opis i uzasadnienie priorytetów w kontekście celów i kierunków określonych w Strategicznych Wytycznych Wspólnoty dotyczących spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej Unii Europejskiej. Cele przyjęte w regionalnych programach operacyjnych dla województw pozostają w korelacji z dokumentami strategicznymi odnoszącymi się do rozwoju poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Osie priorytetowe oraz przyjęte do realizacji w ich ramach działania mają służyć pobudzeniu rozwoju lokalnego i regionalnego, a co za tym idzie podniesienia konkurencyjności regionu w skali krajowej i europejskiej.

Celem artykułu jest przedstawienie wykorzystania środków unijnych w województwie małopolskim w dofinansowanych projektach należących do 3. Osi MRPO „Turystyka i przemysł kulturowy”. Wykorzystane do analizy dane pochodzą z Krajowego Systemu Informatycznego SIMIK 07 – 13, w którym znajdują się podstawowe dane dotyczące realizacji, zarządzania i monitorowania programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w zakresie i formacie wymaganym przez Komisję Europejską na mocy regulacji wspólnotowych na lata 2007–2013^[1]. Wnioskodawcami i beneficjentami w regionalnych programach operacyjnych mogą być jednostki samorządu terytorialnego, ale również podmioty posiadające osobowość prawną i osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, fundacje, stowarzyszenia oraz kościoły.

W dziewięciu osiach priorytetowych MRPO dofinansowanie uzyskało łącznie 2618 projektów (wedle stanu na 31 października 2012 roku). Ze środków finansowych przeznaczonych na lata 2007–2013 dofinansowane zostało 180 projektów w trzech działaniach 3. Osi priorytetowej „Turystyka i przemysł kulturalny”. Ich celem było wdrożenie rozwiązań w obszarze rozwoju i modernizacji poszczególnych elementów atrakcyjności turystycznej, tj. walorów turystycznych, zagospodarowania turystycznego oraz dostępności komunikacyjnej. Obecnie znajdują się na różnych etapach realizacji. Kwota

przeznaczona dla projektów dofinansowanych w ramach osi priorytetowej „Turystyka i przemysł kulturowy” wyniosła 101 mln euro. Projekty w ramach tej osi priorytetowej znajdują się nie tylko w obszarze turystyki, ale również szerszej definiowanej kultury, muzealnictwa, rekreacji i sportu.

Niniejsze opracowanie oparte zostało na danych (słowa kluczowe, tematy projektów) z Krajowego Systemu Informatycznego SIMIK 07 – 13 dotyczących 54 dofinansowanych projektów. Wspomniane projekty związane są z inwestycjami w rozwój atrakcyjności turystycznej województwa małopolskiego w zakresie udostępniania i promocji walorów turystycznych, budowy i modernizacji zagospodarowania turystycznego oraz poprawy dostępności komunikacyjnej, przede wszystkim infrastruktury drogowej. Wśród dofinansowanych projektów realizowane są również te, których przedmiotem jest komunikacja marketingowa w zakresie promocji wybranych walorów turystycznych, form turystyki lub potencjału turystycznego województwa małopolskiego.

Przedstawione w dalszej części artykułu tabele i wykresy odnoszą się do struktury wykorzystania funduszy unijnych z MRPO 2007–2013, jak również charakterystyki realizowanych działań.

2. Obecność tematyki w polskich opracowaniach i badaniach naukowych

Tematyka wykorzystania dotacji unijnych w jednostkach samorządu terytorialnego jest obecna w opracowaniach naukowych. Analizowane są przykłady wdrożenia dofinansowanych projektów w poszczególnych obszarach gospodarki turystycznej, na przykład w zakresie zagospodarowania turystycznego, dostępności komunikacyjnej, promocji i udostępniania walorów turystycznych, również przy zastosowaniu nowych technologii informatycznych i multimedialnych.

W 2007 roku w Wydawnictwie Difin ukazała się publikacja autorstwa Stanisława Andrzeja Bąka^[2], w której autor skupił się na przedstawieniu prawodawstwa unijnego na rzecz wzmocnienia kultury i turystyki kulturowej w Unii Europejskiej oraz we Wspólnocie Europejskiej do 2004 roku. Autor omówił następujące zagadnienia: charakter prawny wspomnianych podmiotów oraz aktów prawnych, rozwój struktur europejskich w sektorach kultury oraz turystyki kulturowej, zasady działania Unii Europejskiej w dziedzinie gospodarczej i społecznej. Jest to teoretyczne ujęcie prawodawstwa i obowiązujących dokumentów w nawiązaniu do kultury i turystyki kulturowej w kontekście historycznym uzupełnione o załączniki. Na przykład załącznik nr 1 objął akty prawne ustawodawstwa wspólnotowego dotyczące kultury i kulturoznawstwa w latach 1992–2004. Obszerną część zajęło definiowanie

pojęć z zakresu turystyki oraz kulturoznawstwa. Tematyka opracowania pozostała więc na dużym poziomie ogólności z ukierunkowaniem w stronę zagadnień prawnych, w książce brak przykładów wdrożonych projektów przy zastosowaniu dotacji unijnych.

Projekty skierowane na rynek turystyczny, dofinansowanie w ramach programów operacyjnych, nie tylko przy pomocy środków pochodzących z regionalnych programów operacyjnych, ale również pozostałych, które przeznaczone zostały na wykorzystanie w latach 2007–2013 stanowią natomiast przedmiot badań naukowych, których wyniki można znaleźć w periodykach naukowych i pokonferencyjnych. Przykładowymi tematami są przede wszystkim możliwości finansowania infrastruktury turystycznej ze środków Unii Europejskiej^[3], jak również ocena ich wykorzystania na realizację działań związanych z rozwojem turystyki^[4], użycie potencjału funduszy unijnych dla rozwoju potencjału turystycznego^[5] oraz jako instrumentu rozwoju sektora turystycznego^[6], wykorzystanie funduszy unijnych przez konkretne podmioty gospodarcze funkcjonujące na tynku turystycznym, np. gospodarstwa agroturystyczne^[7]. Przedmiotem tych opracowań jest analiza wykorzystania funduszy unijnych w wybranej jednostce samorządu terytorialnego, w ramach programów operacyjnych przeznaczanych na rozwój określonej części rynku produktów i usług turystycznych. Wymienione opracowania uwzględniają zarówno analizy opisowe dostępnych danych liczbowych na temat wykorzystania dotacji unijnych, jak i omówienie własnych badań autorów, na przykład w oparciu o wywiady kwestionariuszowe lub wywiady pogłębione na temat percepcji społecznej projektów oraz realizowanych inwestycji w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego.

Kolejną grupą opracowań w zakresie finansów unijnych wdrażanych w turystyce są wydawnictwa informacyjne i promocyjne podmiotów zaangażowanych w sam proces koordynacji projektów oraz obsługi wnioskodawców i beneficjentów. Ogólnodostępną bazą danych są właśnie zestawienia tabelaryczne Krajowego Systemu Informatycznego SIMIK 07 – 13, w których zamieszczane są opracowania na temat pozyskanych środków finansowych oraz charakterystyki działań i beneficjentów.

3. Organizacja Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013

Wnioskodawcy mogą ubiegać się o dotacje w ramach sześciu programów operacyjnych, którymi są Europejska Współpraca Terytorialna, Infrastruktura i Środowisko, Kapitał Ludzki, Innowacyjna Gospodarka, Rozwój Polski Wschodniej, Pomoc Techniczna. Dla każdego województwa

przeznaczone zostały regionalne programy operacyjne, które są przykładem decentralizacji zarządzania procesami rozwojowymi identyfikującymi potrzeby wnioskodawców, tj. jednostek samorządowych. Regionalne programy operacyjne umożliwiają uzyskanie dofinansowania dla realizacji projektów pozostających w korelacji ze strategiami rozwoju właściwymi dla każdej jednostki wojewódzkiej.

Zasady organizacji i koordynacji procesu pozyskiwania dotacji finansowych z Regionalnych Programów Operacyjnych ujęte zostały w ramy instytucjonalne. Tabela nr 1 przedstawia instytucje związane z Regionalnymi Programami Operacyjnymi (z wymienionymi ich odpowiednikami w województwie małopolskim) oraz ich zadania na poszczególnych etapach ubiegania się o dotację unijną przez wnioskodawcę oraz wdrażania projektu przez beneficjenta.

Tabela nr 1. Instytucje oraz podmioty obsługujące regionalne programy operacyjne na lata 2007–2013.

Lp.	Nazwa instytucji	Podmiot odpowiedzialny	Zakres zadań w ramach RPO
1.	Instytucja Koordynująca RPO (K RPO)	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji i Wdrażania Programów Regionalnych	<ul style="list-style-type: none"> - koordynacja przygotowania i wdrażanie, - przekazywanie i rozliczanie środków na realizację, - koordynacja zagadnień horyzontalnych
2.	Instytucja Zarządzająca (IZ)	Zarząd Województwa Małopolskiego, Departament Polityki Regionalnej, Departament Funduszy Europejskich	<ul style="list-style-type: none"> - przygotowanie i realizacja RPO, - ocena i wybór projektów, które uzyskują wsparcie z programu, - dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów, - kontrola projektów i monitorowanie realizacji programu, - wydawanie wytycznych, zaleceń i podręczników dotyczących realizacji programu, - działania promocyjno-informacyjne
3.	Instytucja Pośrednicząca (IP)	podmiot publiczny Departament Funduszy Europejskich Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego (oś I, III–IX)	<ul style="list-style-type: none"> - zarządzanie i wdrażanie programu w odniesieniu do wybranej osi priorytetowej w wyniku decyzji Instytucji Zarządzającej
4.	Instytucja Pośrednicząca II stopnia (IP II)/Instytucja Wdrażająca (IW)	podmiot publiczny lub prywatny, na przykład samorządowe jednostki organizacyjne powołane przez Instytucję Zarządzającą lub wykonione zgodnie z procedurą zamówień publicznych podmioty spoza sektora finansów publicznych, na przykład agencje rozwoju przedsiębiorczości	<ul style="list-style-type: none"> - realizacja zadań odnoszących się bezpośrednio do beneficjentów, - przyjmowanie i ocena wniosków o dofinansowanie, - kontrola realizacji projektów
5.	Komitet Monitorujący (KM)	przedstawiciele strony rządowej, samorządowej oraz partnerzy społeczni i gospodarczy (w tym organizacje pozarządowe) powoływani przez Instytucję Zarządzającą	<ul style="list-style-type: none"> - akceptacja kryteriów wyboru projektów, - analizowanie postępów we wdrażaniu programu
6.	Instytucja Certyfikująca (IC)	Małopolski Urząd Wojewódzki, Departament Polityki Regionalnej	<ul style="list-style-type: none"> - certyfikowanie (potwierdzenie) Komisji Europejskiej prawidłowości poniesienia wydatków w ramach programu
7.	Instytucja Audytowa (IA)	Ministerstwo Finansów, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej Urząd Kontroli Skarbowej w Krakowie	<ul style="list-style-type: none"> - weryfikacja zgodności systemów zarządzania programami z prawem krajowym i wspólnotowym, - analiza prawidłowości funkcjonowania systemów

Źródło: opracowanie własne na podstawie informatora o Regionalnych Programach Operacyjnych 2007–2013 dostępnego na stronie internetowej www.funduszeuropejskie.gov.pl.

W realizacji dofinansowań unijnych dla polskich projektów instytucją koordynującą o funkcjach nadrzędnych w stosunku do pozostałych podmiotów jest Departament Koordynacji i Wdrażania Programów Regionalnych w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Z punktu widzenia wnioskodawców i beneficjentów najistotniejsze jest działanie Instytucji Zarządzającej oraz Instytucji Pośredniczących I i II stopnia, ponieważ te podmioty są bezpośrednio odpowiedzialne za obsługę wnioskodawców ubiegających się o dofinansowanie w zakresie naboru wniosków, ich ocenę oraz działania informacyjno-promocyjne. Zadania w tym zakresie mogą być delegowane przez Instytucje Zarządzające do Instytucji Pośredniczących. W przypadku województwa małopolskiego instytucjami pośredniczącymi dla Regionalnego Programu Operacyjnego są dwie jednostki: Departament Funduszy Europejskich Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego (UMWM) obsługujący osie priorytetowe I i III – VIII oraz Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości (MCP) w Krakowie odpowiedzialne za wdrażanie II osi priorytetowej. Centrum jest to samorządowa jednostka organizacyjna, która istnieje do 2007 roku^[8]. Zadania Departamentu Funduszy Europejskich UMWM koncentrują się na obsłudze procesów naboru oraz wdrożenia wniosków o dofinansowanie projektów oraz na działaniach promocyjnych, oraz informacyjnych związanych z wykorzystaniem unijnych środków finansowych. Podobne zadania realizowane są przez Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości odpowiedzialne jako Instytucja Pośrednicząca za obsługę procesów związanych z pozyskiwaniem dotacji unijnych w zakresie naboru wniosków, ocenę i wybór projektów do dofinansowania oraz późniejsze dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów, kontrolę projektów, monitorowanie i ewaluację realizacji programu.

Członków Komitetu Monitorującego oraz Instytucji Pośredniczącej w Certyfikacji powołuje Małopolski Urząd Wojewódzki i do ich kompetencji należy realizacja delegowanych z podmiotów centralnych obowiązków w wyznaczonym zakresie.

W MRPO wyznaczono dziewięć osi priorytetowych, w ramach których wnioskodawcy mogą ubiegać się o dofinansowanie projektów w latach 2007–2013. W 3. Osi priorytetowej zostały umieszczone zadania do realizacji z zakresu „Turystyki i przemysłu kulturowego”. Ich celem jest zwiększenie konkurencyjności oraz atrakcyjności turystycznej regionu. Atrakcyjność turystyczna definiowana jest jako właściwość obszaru lub miejscowości wynikająca z zespołu cech przyrodniczych, tj. walorów przyrodniczych, rozumianych jako całości elementów środowiska przyrodniczego, które stanowią przedmiot zainteresowania turystów lub pozaprzyrodniczych (kulturowych), tj. ogółu elementów powstałych w wyniku działalności człowieka, które wzbudzają zainteresowanie turystów. Warto zauważyć, że

atrakcyjność turystyczna, którą tworzą walory turystyczne, zagospodarowanie turystyczne i dostępność komunikacyjna może mieć charakter względny lub uniwersalny^[9]. Szczególnie istotnym elementem atrakcyjności turystycznej województwa małopolskiego, dla którego promocji i udostępniania przeznaczone są unijne środki finansowe, określono dziedzictwo kulturowe zawierające się w definicji walorów turystycznych.

W Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego 2011–2020 wyznaczono z kolei siedem kluczowych obszarów rozwoju, gdzie drugim z nich jest „Dziedzictwo i przemysły kultury”. W tym punkcie można mówić o zbieżności tematyki priorytetów oraz typów projektów realizowanych w turystyce w ramach dotacji finansowanych z MRPO 2007–2013 z celami zawartymi w Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011–2020. Jak podkreślono w tym dokumencie, obszary i kierunki polityki zaplanowane do realizacji w województwie małopolskim stały się podstawą do określenia priorytetowych kierunków interwencji w ramach MRPO 2007–2013. Obecnie obowiązująca Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011–2020 stanowi aktualizację założeń polityki przedstawionej w poprzednim dokumencie. Korelacja pomiędzy celami rozwoju a priorytetowymi kierunkami interwencji została więc utrzymana.

Tabela nr 2 przedstawia osie priorytetowe MRPO oraz środki finansowe przeznaczone w ich ramach na realizację projektów w latach 2007–2013. MRPO jest narzędziem służącym realizacji polityki rozwoju województwa małopolskiego z uwzględnieniem Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia oraz celów operacyjnych Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011–2020 określających potrzeby mieszkańców w zakresie gospodarki, kultury, infrastruktury, turystyki i rekreacji oraz innych obszarów rozwoju i funkcjonowania uznanych za kluczowe. Na realizację projektów w 3. Osi priorytetowej w latach 2007–2013 przeznaczonych zostało 101 mln euro.

Tabela nr 2. Osie priorytetowe MRPO 2007 – 2013.

Lp.	Tytuł osi priorytetowej	Środki unijne (mln euro)	Krajowe środki publiczne (mln euro)	Poziom współfinansowania (%)
1.	Warunki dla rozwoju społeczeństwa opartego na wiedzy	162 841 230	28 736 688	85
2.	Gospodarka regionalnej szansy	160 708 698	28 360 358	85
3.	Turystyka i przemysł kulturowy	101 004 036	17 824 242	85
4.	Infrastruktura dla rozwoju gospodarczego	390 836 457	68 971 140	85
5.	Krakowski Obszar Metropolitalny	171 897 053	30 334 774	85
6.	Spójność wewnątrzregionalna	155 981 854	27 526 210	85
7.	Infrastruktura ochrony środowiska	93 003 516	16 412 385	85
8.	Współpraca międzyregionalna	10 000 399	1 764 776	85
9.	Pomoc techniczna	44 001 159	7 764 910	85
	Razem	1 290 274 402	227 695 483	85

Źródło: MRPO 2007–2013.

W Obszarze nr 2 Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007–2013 wyznaczono następujące kierunki polityki: 2.1 Ochrona małopolskiej przestrzeni kulturowej, Zrównoważony rozwój infrastruktury oraz komercjalizacja usług czasu wolnego; 2.3 Kształcenie kadr dla rozwoju i obsługi przemysłów czasu wolnego; 2.4 Wzmocnienie dziedzictwa regionalnego oraz przemysłów czasu wolnego. Trzecia oś priorytetowa „Turystyka i przemysł kulturowy”, pozostająca w korelacji z dokumentem strategicznego rozwoju, zakłada realizację projektów mających na celu poprawę atrakcyjności turystycznej województwa małopolskiego w zakresie walorów turystycznych – ich promocji oraz udostępniania turystom, zagospodarowania turystycznego oraz dostępności komunikacyjnej (Tabela nr 3).

Tabela nr 3. Charakterystyka 3. Osi priorytetowej „Turystyka i przemysł kulturowy”.

Lp.	Cechy finansowanych działań	Charakterystyka finansowanych działań
1.	cele	<ul style="list-style-type: none"> - podniesienie konkurencyjności turystycznej regionu na rynku krajowym i międzynarodowym poprzez inwestycje w obszarze bazy turystycznej, - zachowanie regionalnej różnorodności poprzez ochronę oryginalnych cech kulturowych oraz istniejących elementów dziedzictwa przyrodniczego, - udostępnienie walorów turystycznych, szczególnie kulturowych uczestnikom ruchu turystycznego, - wspieranie inicjatyw kulturalnych jako element rozwoju regionu oraz wzrostu konkurencyjności regionalnych produktów kulturalnych i turystycznych
2.	uzasadnienie	<ul style="list-style-type: none"> - województwo małopolskie jako jeden z najbardziej uczęszczanych regionów turystycznych w Polsce, - wyraźne braki w stanie i strukturze obiektów bazy noclegowej, - niewielka możliwość zaspokojenia potrzeb rekreacyjnych gości w obiektach noclegowych, - niewystarczająca liczba oferowanych produktów turystycznych, - niewystarczający stopień wykorzystania atrakcji kulturowych i przyrodniczych, - niedostatecznie rozwinięta i skoordynowana sieć punktów informacji turystycznej
3.	rodzaje	<ul style="list-style-type: none"> - rozwój infrastruktury turystycznej, - rozwój produktów dziedzictwa kulturowego, - wsparcie instytucji kultury

Źródło: opracowanie własne na podstawie MRPO 2007 – 2013

<http://www.fundusze.malopolska.pl/mrpo/Strony/priorytety.aspx>.

W 3. Osi priorytetowej „Turystyka i przemysł kulturowy” zdefiniowane zostały następujące działania:

- Działanie 3.1 "Rozwój infrastruktury turystycznej", w tym schemat A: Budowa regionalnego systemu informacji turystycznej; schemat B: Inwestycje w obiekty i infrastrukturę uzdrowiskową; schemat C: Rozwój produktów i oferty turystycznej regionu; schemat D: Inwestycje w poprawę bazy noclegowej oraz przystosowanie obiektów zabytkowych do celów turystycznych,
- Działanie 3.2 "Rozwój produktu dziedzictwa kulturowego", w tym schemat A: Dziedzictwo kulturowe i rewaloryzacja układów przestrzennych; schemat B: Dziedzictwo przyrodnicze,
- Działanie 3.3 "Instytucje kultury", w tym schemat A: Rozwój infrastruktury kulturalnej; schemat B Organizacja imprez kulturalnych o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym.

4. Charakterystyka projektów dofinansowanych z Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013 w turystyce

W Tabeli nr 4 przedstawiono wybrane 54 projekty dofinansowane ze środków finansowych przeznaczonych na lata 2007–2013, które realizowane są w sektorze turystycznym w odniesieniu do trzech zasadniczych elementów atrakcyjności turystycznej: walorów turystycznych, zagospodarowania turystycznego i dostępności komunikacyjnej.

Dotychczas - według danych podanych w Krajowym Systemie Informatycznym SIMIK - dofinansowane zostały 54 projekty realizowane przez 44 beneficjentów w ramach MRPO (według słów kluczowych przyjętych w wyszukiwaniu). Projekty dotyczą inwestycji i rozwiązań mających na celu zwiększenie atrakcyjności turystycznej w zakresie walorów turystycznych, zagospodarowania turystycznego oraz dostępności komunikacyjnej. Kwota dofinansowania przeznaczona na realizację projektów w obszarze strategicznym „Turystyka i przemysł kulturowy” wyniosła w latach 2007– 2013 101 mln zł. Wnioskodawcy ubiegający się o dofinansowanie dla zgłaszanych projektów zobowiązani są do wyboru jednego z trzech dostępnych w ramach osi działań oraz wyodrębnionych w ich ramach schematów (poddziałań).

Tabela nr 4. Przykłady projektów dofinansowanych w ramach MRPO 2007 – 2013.

L.p.	Kategoria działań	Dofinansowane projekty
1.	Tworzenie produktu turystycznego	<p>Powstanie Parku Jurajskiego w Inwałdzie jako nowej atrakcji turystycznej Małopolski,</p> <p>Budowa Skateparku i Trialparku w Rabce-Zdroju jako element rozbudowy ponadregionalnej oferty turystyczno-rekreacyjnej Uzdrowiska,</p> <p>„Ścieżkami przemysłu chłopskiego na Orawie” – nowy produkt turystyczny w Małopolsce. Rozwój Orawskiego Parku Etnograficznego w Zubrzycy Górnej,</p> <p>Markowy produkt turystyki górskiej „Zielone schroniska” w Tatrach Polskich,</p> <p>Markowy produkt turystyki górskiej „Zielone schroniska” w pasmie Beskidów-Gorców-Pienin,</p> <p>Rozbudowa Parku Miniatur w Inwałdzie przyczyniająca się do lepszego wykorzystaniu potencjału turystycznego i rozwoju oferty turystycznej Małopolski,</p> <p>Muszyńskie Ogrody Biblijne – budowa nowego, unikatowego produktu turystycznego na terenie Województwa Małopolskiego,</p> <p>Jurajski Raj w Gminie Zabierzów – produkt i oferta turystyczna,</p> <p>Ogród Doświadczeń w Krakowie – rozbudowa produktu turystyki kulturowej,</p> <p>Plaża Kraków – stworzenie nowego, kompleksowego i innowacyjnego produktu turystycznego na terenie Krakowa,</p> <p>Kreowanie markowego produktu turystycznego na terenie Pogórza Ciężkowickiego – „Wokół Skamieniałego Miasta”</p> <p>Poszerzenie oferty turystyczno-rekreacyjno-sportowej w Gminie Pcim w celu zwiększenia ruchu turystycznego</p> <p><u>budowa infrastruktury usługowej, rekreacyjnej oraz leczniczej</u></p> <p>Wzrost konkurencyjności Aqua Fun poprzez konsolidację usług turystyczno-restauracyjnych, dzięki uruchomieniu przystani-restauracji na barce nad Wisłą,</p> <p>Wzmocnienie publicznej infrastruktury uzdrowskiej w celu podniesienia atrakcyjności turystycznej i uzdrowskiej Gminy Sękowa,</p> <p>Wzmocnienie leczniczej infrastruktury uzdrowskiej w celu podniesienia atrakcyjności turystycznej i uzdrowskiej Gminy Sękowa,</p> <p>Budowa zespołu basenów w Muszynie jako uzupełnienie</p>

	<p>kompleksowej oferty turystyczno-rekreacyjnej Uzdrowiska w celu zwiększenia ruchu turystycznego, Kraina Śpiącego Wulkanu – II etap rozbudowy całorocznej stacji turystycznej w celu wzmocnienia rozwoju przemysłu czasu wolnego w Małopolsce, Rozwój turystyki w Gminie Olkusz poprzez przygotowanie oferty w zakresie infrastruktury rekreacyjnej, Turystyczny szlak żeglugi śródlądowej na rzece Wiśle w Krakowie, Droga królewska dla niepełnosprawnego turysty, Rozwój oferty turystycznej DoSłońca poprzez inwestycje w infrastrukturę szkoleniowo-rekreacyjno-sportowo-gastronomiczną spółki Start Travel, Szlaki turystyczne w Małopolsce – integracja różnorodnych szlaków i innych atrakcji turystycznych w spójny kompleksowy produkt regionalny, Budowa hali sportowej przy Gimnazjum w Rytrze jako obiektu wielofunkcyjnego służącego mieszkańcom Gminy i wzbogaceniu oferty turystycznej miejscowości</p> <hr/> <p>budowa i modernizacja bazy noclegowej</p> <hr/> <p>Budowa pensjonatu w Porębie Wielkiej (powiat Limanowa) dla obsługi turystów odwiedzających teren Gorczańskiego Parku Narodowego, Budowa dwóch budynków z apartamentami dla turystów w Kacwinie, Rozwój bazy noclegowej w kompleksie hotelowo-turystycznym Młyn Jacka w Jaroszowicach, Poprawa atrakcyjności turystycznej Małopolski poprzez rozbudowę bazy noclegowej ośrodka Czarny Groń, Rozbudowa Pensjonatu Jawor w Zawoi uzupełnieniem bazy noclegowej Małopolski w celu zwiększenia i poprawy jakości ruchu turystycznego, Rozbudowa hotelu Galicja uzupełnieniem bazy noclegowej Oświęcimia i Małopolski w celu zwiększenia i poprawy jakości ruchu turystycznego, Rozwój infrastruktury turystycznej Małopolski poprzez rozbudowę Willi pod Skocznią w Zakopanem, Modernizacja Pensjonatu Wiosna w Rabce unowocześnieniem bazy noclegowej w celu zwiększenia i poprawy jakości ruchu turystycznego Małopolski, Poszerzenie bazy noclegowej wyższego standardu w Krościenku n. Dunajcem poprzez budowę pensjonatu świadczącego</p>
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<p>kompleksowe usługi turystyczne, Rozwój infrastruktury turystycznej Małopolski poprzez budowę Hotelu Lenart w Wieliczce, Modernizacja Szkolnego Schroniska Młodzieżowego w Woli Kalinowskiej – wsparcie rozwoju turystyki w Gminie Sułoszowa, Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii na potrzeby ogrzewania budynku gościnnego w gospodarstwie agroturystycznym Farma LaMa w Tyliczu</p>
		<p>budowa i modernizacja infrastruktury drogowej</p>
		<p>Wzmocnienie turystyczne Podhala poprzez remont i modernizację spójnej sieci dróg regionalnych powiatu tatrzańskiego pod wspólną nazwą Góral*Sky, Poprawa atrakcyjności turystyczno-gospodarczej Powiatu Myślenickiego poprzez modernizację infrastruktury drogowej</p>
		<p>rewitalizacja i renowacja</p>
2.	<p>rozwój zagospodarowania turystycznego</p>	<p>Rewitalizacja centrum Krzeszowic z przywróceniem funkcji obsługi turystyki uzdrowiskowej i kulturowej, Renowacja polichromii i dekoracji malarskich na parterze południowego skrzydła Klasztoru Franciszkanów w Krakowie w celu ich udostępnienia turystom, Rewitalizacja Parku Miejskiego i przebudowa Placu Niepodległości w Zakopanem w celu dostosowania do potrzeb mieszkańców i wymogów ruchu turystycznego, Rewitalizacja układu staromiejskiego miasta Biecz dla rozwoju produktu turystycznego – część I, Kompleksowe zagospodarowanie przestrzeni publicznej w centrum wsi Złockie w Gminie Muszyna zgodnie z funkcją turystyczno-uzdrowiskową, Adaptacja pomieszczeń stajni cugowej w Zespole Dworsko-Parkowym w Brniu pod działalność Centrum Polonii-Ośrodek Kultury, Turystyki i Rekreacji</p>
3.	<p>rozwój form turystyki</p>	<p>Rowerowy Pierścień Solny „Salina Cracoviensis” – turystyczny szlak kulturowy po dawnych salinach wielicko-bocheńskich, Rozwój kompleksowej oferty turystyki aktywnej na terenie Gminy Sułoszowa poprzez rozbudowę Szlaku „Wokół Pieskowej Skały”</p>
4.	<p>komunikacja marketingowa</p>	<p>Promocja oferty turystyki religijnej Małopolski na arenie międzynarodowej, Promocja turystyki biznesowej w Małopolsce na rynkach zagranicznych, Prezentacja oferty Województwa Małopolskiego na zagranicz-</p>

		ných targach turystycznych, Kreowanie markowych produktów turystycznych Małopolski Południowej w oparciu o doświadczenia partnerów sieci Town Twinning, Budowanie sieci współpracy pomiędzy partnerami pow. olkuskiego i partnerami zagranicznymi: gminami Batyżowce, Cserépfalu i Okland w obszarze rozwoju turystyki
5.	budowa systemu informacji turystycznej	Małopolski System Informacji Turystycznej (MSIT)
6.	wdrażanie nowych technologii	Utworzenie innowacyjnej w skali kraju ekspozycji multimedialnej opartej na głównym produkcie turystycznym Zespołu Pałacowego Goetzów Okocimskich, Utworzenie innowacyjnej w skali Europy Środkowej ekspozycji multimedialnej w zakresie głównego produktu turystycznego Uzdrowiska Kopalnia Soli Bochnia
7.	Inne	Fundusz Pożyczkowy Fundacji Rozwoju Regionu Rabka „Rozwój Turystyki w Małopolsce”

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Krajowego Systemu Informatycznego SIMIK 2007–2013.

Tabela nr 5 przedstawia liczbę dotychczas dofinansowanych projektów (180) w podziale na poszczególne działania 3. Osi priorytetowej wymienione powyżej. W artykule szerzej omówiono wybrane 54 projekty wyszukiwane według słów kluczowych, tj. „atrakcyjność turystyczna”, „zagospodarowanie turystyczne”, „dostępność komunikacyjna”.

Tabela nr 5. Liczba dofinansowanych projektów w ramach działań 3. Osi priorytetowej „Turystyka i przemysł kultury” MRPO 2007–2013

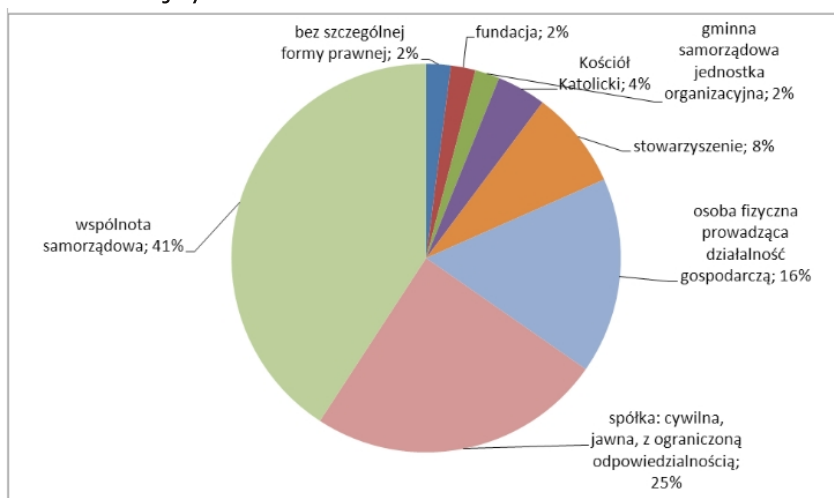
Lp.	Nazwa i numer Działania 3. Osi priorytetowej	Liczba dofinansowanych projektów
1.	Działanie 3.1 Rozwój infrastruktury turystycznej	82
2.	Działanie 3.2 Rozwój produktu dziedzictwa kulturowego	37
3.	Działanie 3.3 Instytucje kultury	61
	Łącznie	180

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Krajowego Systemu Informatycznego SIMIK 2007–2013.

W dofinansowanych projektach istotny jest wymiar prorozwojowy, jaki inwestycja ma generować w województwie małopolskim w zakresie turystyki, stąd też wymieniane były w nich następujące cele: poprawa atrakcyjności turystycznej, zwiększenie i poprawa jakości ruchu turystycznego, wsparcie rozwoju turystyki.

Należy zauważyć, że sześć projektów z tej grupy jest realizowane przez jednego beneficjenta w kilku jednostkach przestrzennych. Pozyskane przez beneficjentów środki finansowe z funduszy unijnych umożliwiają realizację projektów, które obejmują inwestycje w więcej niż jednej jednostce samorządu terytorialnego w ujęciu powierzchniowym, liniowym czy punktowym, tj. na przykład w formie szlaku turystycznego lub drogowego ciągu komunikacyjnego, w określonym miejscu, obiekcie zabytkowym lub użytkowym. Przykładem jest projekt „Zielone schroniska”, którego beneficjentem jest Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze, dotyczący rozwoju i modernizacji schronisk w Tatrach Polskich oraz Beskidach, Pieninach i Gorcach w powiatach: tatrzańskim, nowosądeckim i suskim. Kolejnym przykładem jest projekt pt. „Szlaki turystyczne w Małopolsce – integracja różnorodnych szlaków i innych atrakcji turystycznych w spójny kompleksowy produkt regionalny” realizowany przez beneficjenta, którym jest Centralny Ośrodek Turystyki Górskiej w Krakowie w pięciu powiatach w województwie małopolskim: gorlickim, dąbrowskim, chrzanowskim, brzeskim i bocheńskim. Podobnie w przypadku projektu „Rowerowego Pierścienia Solnego „Salina Cracoviensis” – turystycznego szlaku kulturowego po dawnych salinach wielicko-bocheńskich”, który realizuje beneficjent Gmina Miasto Bochnia w powiatach bocheńskim, brzeskim i wielickim. W konsekwencji powstają ponadregionalne produkty turystyczne oraz elementy zagospodarowania turystycznego, które koncentrują się na rozwoju określonej formy turystyki czy udostępnieniu walorów turystycznych z wybranej kategorii.

Wykres nr 1. Struktura form prawnych podmiotów będących beneficjentami środków unijnych w latach 2007–2013.

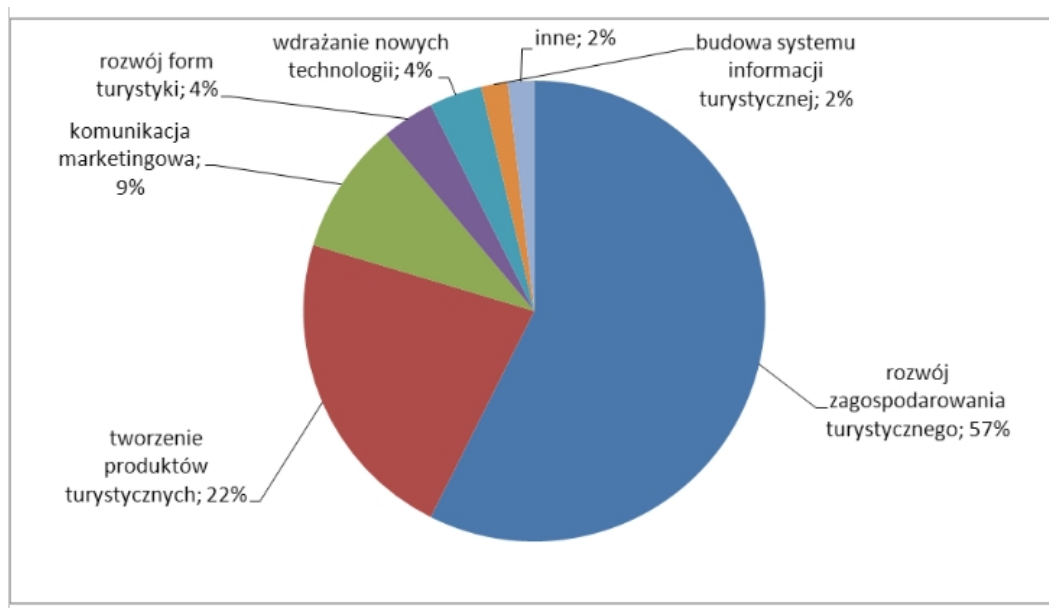


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Krajowego Systemu Informatycznego SIMIK 2007–2013.

Wykres nr 1 przedstawia rodzaje beneficjentów, którzy uzyskali dofinansowanie do zgłoszonych projektów z MRPO. Największa grupa beneficjentów dotyczyła wspólnot samorządowych, tj. 41 %. W tej grupie znalazło się 20 wspólnot samorządowych gmin wiejskich i miejskich. Wspólnotom samorządowym przyznano środki na inwestycje w zakresie poprawy dostępności komunikacyjnej, sieci dróg publicznych oraz rewitalizacji przestrzeni miejskiej.

Drugą najliczniejszą grupą beneficjentów są osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą oraz spółki (liczone razem spółki cywilne, jawne i z ograniczoną odpowiedzialnością działające jako mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa), których partycypacja w dotychczas pozyskanych środkach finansowanych wyniosła 44%. Przede wszystkim, ta grupa beneficjentów zgłosiła projekty związane z zagospodarowaniem turystycznym w zakresie bazy noclegowej, gastronomicznej i towarzyszącej oraz tworzeniem produktów turystycznych. Pozostałe podmioty (określone w zestawieniach jako „podmioty bez szczególnej formy prawnej”) są wśród dotychczasowych beneficjentów mniej licznie reprezentowane, jednakże realizowane przez nie projekty wpisują się w obszary związane z poprawą konkurencyjności województwa pod względem turystycznym.

Wykres nr 2. Struktura projektów dofinansowanych przy wykorzystaniu dotacji finansowych z MRPO 2007 – 2013 w turystyce



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Krajowego Systemu Informatycznego SIMIK 2007 – 2013.

Zarówno w tabeli nr 4, jak i na wykresie nr 2 widoczna jest przewaga dofinansowanych projektów związanych z rozwojem zagospodarowania turystycznego, co stanowi 57% wszystkich dofinansowanych projektów. W tabeli zastosowano podział dla inwestycji z zakresu rozwoju zagospodarowania turystycznego, w którym wydzielono infrastrukturę usługową, rekreacyjną i leczniczą oraz bazę noclegową, w których łącznie dofinansowano 23 projekty. Celem wnioskodawców było w tym przypadku otrzymanie środków finansowanych dla inwestycji wpływających na atrakcyjność turystyczną województwa małopolskiego w zakresie budowy obiektów bazy turystycznej i paraturystycznej oraz modernizacji już istniejącego zagospodarowania turystycznego.

Dofinansowane inwestycje w zakresie bazy noclegowej obejmują w większości obiekty hotelowe o wyższym standardzie (hotele, pensjonaty, apartamenty), ale także schroniska, na przykład schronisko młodzieżowe w Woli Kalinowskiej (gmina Sułoszowa). W tej kategorii działań znajduje się również projekt wykorzystania odnawialnych źródeł energii w ogrzewaniu gospodarstwa agroturystycznego "Farma LaMa" w Tyliczu.

Atrakcje turystyczne, według przedstawionej wyżej definicji stanowią wszystkie obiekty będące przedmiotem zainteresowania turystów i generujące ruch turystyczny, a co za tym idzie – spełniające rolę czynnika pobudzającego rozwój gospodarczy. Do atrakcji turystycznych należą nie tylko walory przyrodnicze czy dziedzictwo kulturowe, ale również produkty turystyczne – według definicji zespoły elementów, w tym dóbr i usług, a także wyobrażenia o nich, które są nabywane przez turystów w celu zaspokajania potrzeb związanych z uprawianiem turystyki^[10]. Drugą co do liczby dofinansowanych projektów kategorię stanowią produkty turystyczne. W województwie małopolskim pozyskane zostały środki na utworzenie 12 nowych produktów turystycznych w formie parków tematycznych. Przykładami tego rodzaju walorów antropogenicznych są Park Jurajski w Bałtowie, Park Miniatur w Inwałdzie, Muszyńskie Ogrody Biblijne, Jurajski Raj w gminie Zabierzów, Ogród Doświadczeń w Krakowie.

W zakresie budowy i modernizacji zagospodarowania turystycznego, które zostało zdefiniowane w tytule projektu jako „produkt turystyczny” znajduje się inwestycja pt. „Zielone schroniska” realizowana w Tatrach i w Beskidach, Gorcach i Pieninach, gdzie beneficjentem środków finansowych jest Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze. Celem projektu jest realizacja następujących zadań: standaryzacja i podniesienie jakości ogólnodostępnej nieodpłatnej oferty schronisk, wprowadzenie w schroniskach nowych atrakcji, wytyczenie tras zimowych w rejonach schronisk, modernizacja i rozbudowa infrastruktury ochrony środowiska w obiektach,

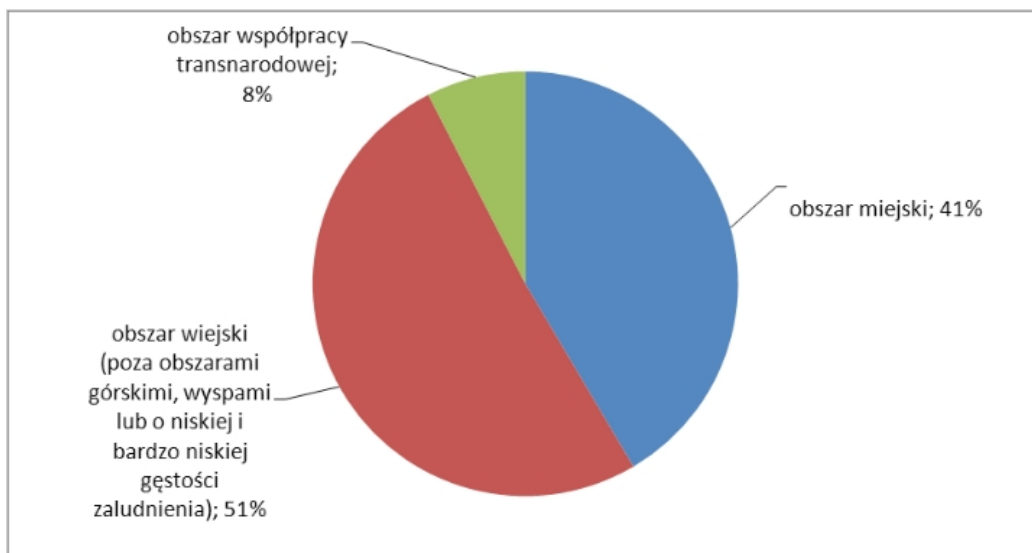
które wymagają jej uzupełnienia, doposażenie schronisk w środki pierwszej pomocy, w tym szczególnie ratujące życie (defibrylatory).

W kategorii komunikacji marketingowej widoczne jest, że szczególna uwaga zwrócona została na promocję określonych form turystyki, tj. takich które przede wszystkim rozwijają się w województwie małopolskim, jak turystyka religijna czy biznesowa. Działania promocyjne skierowane były do grup docelowych z krajowego i zagranicznego rynku turystycznego. Istotnym zagadnieniem jest w tym przypadku współpraca zagraniczna, którą - przy wsparciu funduszy unijnych - zapoczątkowano w powiecie nowotarskim oraz olkuskim. W działaniach promocyjnych wykorzystywana ma być wymiana kulturalna, gospodarcza i informacyjna miast partnerskich zgodnie z ideą town twinnig, dla powiatu nowotarskiego z włoskim miastem Massa; dla powiatu olkuskiego z gminą Batyżowce w Słowacji, gminą Cserépfalu na Węgrzech oraz gminą Okland w Rumunii.

W zakresie technologii cyfrowych i informatycznych w ramach MRPO 2007–2013 dofinansowano trzy projekty: „Małopolski System Informacji Turystycznej (MSIT)”, „Utworzenie innowacyjnej w skali kraju ekspozycji multimedialnej opartej na głównym produkcie turystycznym Zespołu Pałacowego Goetzów Okocimskich”, „Utworzenie innowacyjnej w skali Europy Środkowej ekspozycji multimedialnej w zakresie głównego produktu turystycznego Uzdrowiska Kopalnia Soli Bochnia”. Celem projektów było udostępnienie informacji turystycznej oraz produktów turystycznych w multimedialnej, internetowej i mobilnej formie, ale przede wszystkim atrakcyjnej dla potencjalnego turysty. Jeden z autorów specjalizujących się w tej tematyce, Adam Pawlicz podkreślał, że wdrażanie znaczących innowacji w dystrybucji i promocji produktu turystycznego (zarówno w odniesieniu do usługi turystycznej, jak i produktu turystycznego rozumianego jako miejsce czy obiekt) stanowić będzie coraz istotniejszy element budowania przewagi konkurencyjnej na rynku turystycznym. Rozwiązania z zakresu ICT (ang. *information and communication technology*) przyczyniają się do zwiększenia wartości produktu turystycznego^[11].

Jak pokazano na wykresie nr 3 zdecydowana większość projektów i związanych z nimi inwestycji przeznaczona jest do realizacji w obszarach wiejskich. Zarówno projekty dotyczące zagospodarowania turystycznego, rozwoju form turystyki, jak i tworzenia produktów turystycznych dotyczyły inwestycji, które lokalizowano właśnie w obszarach wiejskich, na przykład obiekty bazy noclegowej, szlaki turystyczne, drogi publiczne.

Wykres nr 3. Obszar realizacji projektów dofinansowanych ze środków unijnych w województwie małopolskim w latach 2007 – 2012.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Krajowego Systemu Informatycznego SIMIK 2007 – 2013.

5. Zakończenie

Dofinansowanie projektów zgłaszanych przez wnioskodawców w ramach środków pieniężnych z MRPO 2007–2013 umożliwia realizację inwestycji zgodnych z celami strategicznymi rozwoju województwa małopolskiego w dziewięciu osiach priorytetowych. Ogólnym celem inwestycji finansowanych z MRPO jest rozwój gospodarczy regionu. Priorytety Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013 pozostają w korelacji z celami strategicznymi i operacyjnymi przyjętymi dla rozwoju w Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego 2011–2020. Jako drugi strategiczny obszar rozwoju zdefiniowano „Dziedzictwo i przemysły czasu wolnego”. W 3. Osi priorytetowej MRPO „Turystyka i przemysł kulturowy” dofinansowywane są projekty uwzględniające rozwój i poprawę atrakcyjności turystycznej województwa małopolskiego w zakresie walorów turystycznych, zagospodarowania turystycznego oraz dostępności komunikacyjnej.

Beneficjentami środków finansowych w Regionalnych Programach Operacyjnych mogą być jednostki samorządu terytorialnego, fundacje i stowarzyszenia, jak również osoby fizyczne i prawne prowadzące działalność gospodarczą. Podmioty samorządowe (41%) i prowadzące działalność gospodarczą (44%) mają największy udział w wykorzystaniu środków finansowych z MRPO. Dofinansowane projekty w znaczącej liczbie dotyczą

inwestycji w zakresie budowy, rozwoju i modernizacji zagospodarowania turystycznego (57%) oraz tworzenia produktów turystycznych (22%). Projekty realizowane są głównie na obszarach klasyfikowanych jako wiejskie (51%), co wynika z celów strategicznych w zakresie rozwoju i umacniania funkcji turystycznej również poza głównymi centrami ruchu turystycznego w województwie małopolskim. W zakresie współpracy transnarodowej realizowane są projekty z zakresu komunikacji marketingowej – w ramach promocji polskich produktów turystycznych na zagranicznych rynkach docelowych oraz wykorzystywania w marketingu terytorialnym współpracy z zagranicznymi partnerami.

Finansowanie wartościowych projektów, których celem jest wdrożenie atrakcyjnych i użytecznych rozwiązań w obszarze usług i produktów na rynku turystycznym przyczynić się może do generowania ruchu turystycznego, ale także jakości uczestnictwa w nim. Wdrażanie konkretnych rozwiązań w obiektach lub obszarach atrakcyjnych turystycznie ma na celu nie tylko kreowanie i udostępnienie waloru czy produktu turystycznego, ale również jego promocję, zwiększenie dostępności komunikacyjnej czy oddanie do użytkowania nowych elementów bazy turystycznej (noclegowej, gastronomicznej, towarzyszącej).

[1] Zestawienia Krajowego Systemu Informatycznego SIMIK 07 – 13 dostępne są na stronie internetowej Portalu Funduszy Europejskich

<http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/KSI.aspx>

. Art. 58 lit. d rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. (Dz. Urz. UE L 210/25) [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0078:PL:PDF)

[uri=OJ:L:2006:210:0025:0078:PL:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0078:PL:PDF)

[2] Zob. S. A. Bąk, Działania Unii Europejskiej na rzecz kultury i turystyki kulturowej, Warszawa 2007.

[3] Zob. K. Czech, A. Nitkiewicz-Jankowska, Możliwości finansowania infrastruktury turystycznej ze środków Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2010, nr 465, „Ekonomiczne Problemy Turystyki” 2007, nr 8, s. 37–42.

[4] Zob. A. Tłuczak, M. Szewczyk, Ocena wykorzystania środków unijnych na realizację działań związanych z rozwojem agroturystyki oraz turystyki wiejskiej w województwie opolskim, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2010, nr 591:

„Ekonomiczne Problemy Usług” nr 53, 761–769.

[5] Zob. J. Śniadek, A. Zajadacz, Wykorzystanie potencjału funduszy unijnych dla rozwoju potencjału turystycznego w powiecie leszczyńskim, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2010, nr 591: „Ekonomiczne Problemy Usług” nr 53, s. 747–760.

[6] Zob. E. Panfiluk, Fundusze europejskie jako instrument rozwoju sektora

turystycznego w województwie podlaskim, „Acta Scientiarum Polonorum. Oeconomia” 2010, zesz. 4, s. 389–401.

[7] Zob. D. Pupka, A. Woźniak, Wykorzystanie funduszy unijnych przez gospodarstwa agroturystyczne na terenie Bieszczadów, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Techniczno-Ekonomicznej im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu. Turystyka i Rekreacja” 2010, nr 1, s. 111–132.

[8] <http://www.mcp.malopolska.pl> [dostęp 11.12.2012].

[9] Zob. W. Kurek, M. Mika, Turystyka jako przedmiot badań naukowych, [w:] Turystyka, red. W. Kurek, Warszawa 2008, s. 24–25.

[10] Zob. R. Pawlusiński, Gospodarcze aspekty turystyki, [w:] Turystyka, red. W. Kurek, Warszawa 2008, s. 361.

[11] Zob. A. Pawlicz, E-turystyka, Ekonomiczne problemy implementacji technologii cyfrowych w sektorze turystycznym, Warszawa 2012, s. 32–35.

Bibliografia

Źródła

Dane Krajowego Systemu Informatycznego SIMIK 2007–2013.

Literatura

Bąk S.A., Działania Unii Europejskiej na rzecz kultury i turystyki kulturowej, Warszawa 2007.

Czech K., Nitkiewicz-Jankowska A., Możliwości finansowania infrastruktury turystycznej ze środków Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia, „Ekonomiczne Problemy Turystyki” 2007, nr 3.

Kurek W., Mika M., Turystyka jako przedmiot badań naukowych, [w:] Turystyka, red. Kurek W., Warszawa 2008.

Panfiluk E., Fundusze europejskie jako instrument rozwoju sektora turystycznego w województwie podlaskim, „Acta Scientiarum Polonorum. Oeconomia” 2010, zesz. 4.

Pawlicz A., E-turystyka, Ekonomiczne problemy implementacji technologii cyfrowych w sektorze turystycznym, Warszawa 2012.

Pawlusiński R., Gospodarcze aspekty turystyki, [w:] Turystyka, red. W. Kurek, Warszawa 2008.

Pupka D., Woźniak A., Wykorzystanie funduszy unijnych przez gospodarstwa agroturystyczne na terenie Bieszczadów, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Techniczno-Ekonomicznej im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu. Turystyka i Rekreacja” 2010, nr 1.

Tłuczak A., Szewczyk M., Ocena wykorzystania środków unijnych na realizację działań związanych z rozwojem agroturystyki oraz turystyki wiejskiej w województwie opolskim, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2010, nr 53.

Śniadek J., Zajadacz A., Wykorzystanie potencjału funduszy unijnych dla rozwoju potencjału turystycznego w powiecie leszczyńskim, "Ekonomiczne Problemy Usług" 2010, nr 3.

Akty prawne

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. (Dz. Urz. UE L 210/25) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0078:PL:PDF>

Internet

<http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>

<http://www.mcp.malopolska.pl>

mgr Aneta Pawłowska: doktorantka w Instytucie Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Redaktor statystyczny "Rocznika Samorządowego", w zespole Pracowni od sierpnia 2012 roku. Absolwentka geografii oraz dziennikarstwa i komunikacji społecznej. Zainteresowania naukowe to: marketing terytorialny, fundusze unijne w turystyce, technologie informacyjne i komunikacyjne w turystyce.

E-mail: aneta.pawlowska@interia.pl

Literatura polecana

- * *Archiwalia izb przemysłowo-handlowych. Stan i perspektywy badań*, red. K. Dąbrowski, Ryki 2012.
- * *Bezpieczeństwo. Aspekty polskie i międzynarodowe*, red. Henryk Lisiak, Poznań 2012.
- * *Deregulacja w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej*, red. K. Dąbrowski, D. Sypniewski, Warszawa 2012.
- * *Ekonomiczno-prawne aspekty prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce*, red. J. Cheda, Warszawa 2012.
- * Grzonka L., *Koncepcja norm programowych z perspektywy teorii prawa*, Poznań 2012.
- * *Historia polskiej kultury uzdrowiskowej*, red. B. Płonka-Syroka, A. Syroka, Wrocław 2012.
- * Janus P., *Prawne aspekty funkcjonowania samorządu gospodarczego na przykładzie Opolskiej Izby Gospodarczej*, Opole 2012.
- * Kmiecik R., Antkowiak P., Walkowiak K., *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa 2012.
- * *Obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2012.
- * *Państwo–Prawo–Polityka. Księga poświęcona pamięci Profesora Henryka Groszyka*, red. M. Chrzanowski, J. Kostrubiec, I. Nowikowski, Lublin 2012.
- * *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, red. M. Czuryk, M. Karpiuk, M. Mazuryk, Warszawa 2012.
- * *Wieś i ruch ludowy w Polsce i Europie*, t. 1: *W kręgu historii i tradycji*, red. J. Gmitruk, A. Indraszczyk, t. 2: *Idee, organizacje, środowisko*, red. F. Kampka, S. Stępka, Warszawa 2012.
- * *Wybrane historyczne i współczesne aspekty rozwoju banków spółdzielczych w Polsce*, red. M. Stefański, Włocławek 2012.
- * Wydro K.B., *Informacja – charakterystyki – podstawowe stosowane techniki – użytkowanie*, Warszawa 2012.
- * *Z dziejów przemysłu przed 1945 rokiem*, red. J. Chumiński, M. Zawadka, seria: "Wrocławskie spotkania z historią gospodarczą", t. 7, Wrocław 2012.
- * *Zarządzanie i komunikacja w sferze przedsiębiorczości i administracji – doświadczenia i perspektywy*, red. W. Duczmał, T. Pokusa, Opole 2012.

Dorobek naukowy Pracowni Badań nad Samorządami za 2012 rok

(dane na dzień 20 marca 2013 r.)

Uwaga! przyjęto następujący układ pozycji z dorobku:

- artykuł w naukowym czasopiśmie recenzowanym
- recenzja opublikowana w naukowym czasopiśmie recenzowanym
- autorstwo monografii
- redakcja / współredakcja monografii wieloautorskiej w języku obcym lub polskim
- rozdział / artykuł w monografii
- referat na konferencji
- udział w konferencji
- artykuł popularnonaukowy
- inne (współautorstwo komentarza prawniczego, glosa, skrypt akademicki, opinie i ekspertyzy, materiały do e-learningu, wykłady otwarte, udział w imprezach popularyzujących naukę)

dr Antoni Chuchla

Krajowy Związek Ochotniczych Straży Pożarnych jako instytucja prawa ogniowego w Galicji doby autonomicznej, "Rozprawy z zakresu nauk prawnych" 2012, nr 3. artykuł w czasopiśmie naukowym

Relacje między organem stanowiącym a wykonawczym gminy. Pożądane kierunki zmian referat na konferencji: "Płaszczyzny zarządzania w samorządzie terytorialnym", Katedra Politologii Wydziału Socjologiczno-Historycznego Uniwersytetu Rzeszowskiego, 27 - 28 września 2012 r.

mgr Wojciech Chudzik

Transformacja systemu gospodarczo-administracyjnego w Centralnym Okręgu Przemysłowym (1936-1939) – koncepcja i realizacja, "Rocznik Lubelski" 2012, t. 38, s. 65 - 83. artykuł w naukowym czasopiśmie recenzowanym (1 punkt)

Działalność samorządu miejskiego w ramach realizacji inwestycji Centralnego Okręgu Przemysłowego (1936-1939), [w:] Centralny Okręg Przemysłowy: wczoraj, dziś i jutro. Materiały z konferencji artykuł w monografii konferencyjnej

naukowej w 75. rocznicę rozpoczęcia budowy COP-u, red. Anna Garbacz, Beata Trybuła, Muzeum Regionalne w Stalowej Woli, Stalowa Wola 2012, ISBN: 978-83-61032-26-7, s. 27 - 41.

Organizacja działalności samorządu gospodarczego w Centralnym Okręgu Przemysłowym w latach 1936-1939, [w:] Z dziejów przemysłu przed 1945 rokiem, red. Jędrzej Chumiński, Marek Zawadka, seria: "Wrocławskie spotkania z historią gospodarczą", t. 7, Wydawnictwo Gajt, Wrocław 2012, ISBN 978-83-62584-26-0, s. 217 - 228.

Utworzenie oddziału Centralnej Kasy Spółek Rolniczych w Sandomierzu 1 lipca 1938 r. - przyczynek do odzwierciedlenia polityki rolnej na terenie Centralnego Okręgu Przemysłowego, [w:] Wybrane historyczne i współczesne aspekty rozwoju banków spółdzielczych w Polsce, red. Marek Stefański, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna we Włocławku, Włocławek 2012, ISBN: 978-83-61609-28-5, s. 19 - 31.

Źródła archiwalne na temat Centralnego Okręgu Przemysłowego w aktach instytucji samorządu gospodarczego, [w:] Archiwalia izb przemysłowo-handlowych. Stan i perspektywy badań, red. Karol Dąbrowski, Fundacja Obywatelskiego-Rozwoju Ryki, ISBN: 978-83-933847-1-6, Ryki 2012, s. 100 - 113.

Działalność samorządu gospodarczego w ramach realizacji Centralnego Okręgu Przemysłowego (1936-1939)

artykuł w monografii konferencyjnej

artykuł w monografii konferencyjnej

rozdział w monografii

referat na konferencji: "Z dziejów przemysłu na ziemiach polskich", Wrocławskie Spotkania z Historią Gospodarczą - spotkanie VII, 1 - 3 czerwca 2012 r.

Konflikt grupy pułkowników z grupą zamkową - czy tylko walka o władzę?

referat na konferencji: "Mity i legendy w polskiej historii wojskowości", Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, 29 - 30 czerwca 2012 r.

Państwowe przedsiębiorstwo przemysłowe w Drugiej Rzeczypospolitej, jako instytucja pracy. Na przykładzie Państwowej Fabryki Związków Azotowych w Mościcach.

referat na konferencji: "Praca i społeczeństwo - Społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej. Nowa próba syntezy", Warszawa 20 - 21 września 2012 r.

Utworzenie Oddziału Centralnej Kasy Spółek Rolniczych 1 lipca 1938 r. w Sandomierzu - przyczynek do odzwierciedlenia polityki rolnej na terenie Centralnego Okręgu Przemysłowego

referat na konferencji: "Znaczenie banków spółdzielczych w rozwoju lokalnym i gospodarki żywnościowej", Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna we Włocławku, 26 marca 2012 r.

Dwie niewole ekonomiczne Polski - gospodarka Królestwa Polskiego i PRL-u, "Myśl.pl" 2012, nr 3 (24), s. 110 - 112.

artykuł popularnonaukowy

Jaki model szkolnictwa w Polsce jest szansą dla młodego człowieka?, "Myśl.pl" 2012, nr 1 (22), s. 31 - 33.

artykuł popularnonaukowy

O gospodarce wolnorynkowej w II i III RP. Na podstawie książki Tadeusza Włudyki "Dwa dwudziestolecia gospodarki rynkowej w Polsce", "Myśl.pl" 2012, nr 2 (23), s. 96 - 98.

artykuł popularnonaukowy

Socjalistyczna modernizacja po polsku. Roger Battaglia o "socjalistycznej modernizacji" (likwidacji samorządu przemysłowo-handlowego i sektora prywatnego w PRL), "Myśl.pl" 2012, nr 4.

artykuł popularnonaukowy

dr Karol Dąbrowski

wraz z Szymonem Grabarczukiem, 223 orzeczenia z Wikipedią. Wykorzystanie internetowej encyklopedii Wikipedia w uzasadnieniach wyroków sądów polskich,

artykuł w czasopiśmie naukowym

„Rozprawy z zakresu nauk prawnych”
2012, nr 3, s. 63-76.

Obowiązywanie Konstytucji marcowej po
1944 roku na przykładzie ustawodawstwa
dotyczącego izb przemysłowo-handlowych,
"Studia Prawnicze KUL" 2012, nr 1, s. 19-
34.

artykuł w recenzowanym czasopiśmie
naukowym (5 pkt)

Archiwalia izb przemysłowo-handlowych.
Stan i perspektywy badań, red. Karol
Dąbrowski, Fundacja Obywatelskiego-
Rozwoju Ryki, ISBN: 978-83-933847-1-6,
Ryki 2012, ss. 132.

redakcja monografii wieloautorskiej w
języku polskim

Deregulacja w Polsce i Europie Środkowo-
Wschodniej, red. Karol Dąbrowski, Dominik
Sypniewski, Wyższa Szkoła Techniczno-
Ekonomiczna w Warszawie, ISBN: 978-83-
931458-9-8, Warszawa 2012, ss. 142.

współredakcja monografii wieloautorskiej
w języku polskim (wraz z Dominikiem
Sypniewskim)

Archiwalia izb przemysłowo-handlowych II
RP, [w:] Archiwalia izb przemysłowo-
handlowych. Stan i perspektywy badań,
red. Karol Dąbrowski, Fundacja
Obywatelskiego-Rozwoju Ryki, ISBN: 978-
83-933847-1-6, Ryki 2012, s. 8 - 27.

rozdział w monografii

Archiwalia izb przemysłowo-handlowych
Polski Ludowej, [w:] Archiwalia izb
przemysłowo-handlowych. Stan
i perspektywy badań, red. Karol
Dąbrowski, Fundacja Obywatelskiego-
Rozwoju Ryki, ISBN: 978-83-933847-1-6,
Ryki 2012, s. 28 - 44.

rozdział w monografii

Archiwalia izb dystryktowych
w Generalnym Gubernatorstwie, [w:]
Archiwalia izb przemysłowo-handlowych.
Stan i perspektywy badań, red. Karol
Dąbrowski, Fundacja Obywatelskiego-

rozdział w monografii

Rozwoju Ryki, ISBN: 978-83-933847-1-6,
Ryki 2012, s. 79 - 90.

Archiwalia pruskich izb handlowych oraz izb
gospodarczych III Rzeszy, [w:] Archiwalia
izb przemysłowo-handlowych. Stan i
perspektywy badań, red. Karol Dąbrowski,
Fundacja Obywatelskiego-Rozwoju Ryki,
ISBN: 978-83-933847-1-6, Ryki 2012,
s. 91 - 99. rozdział w monografii

Izby dystryktowe w Generalnym
Gubernatorstwie - powstanie i charakter
ustrojowy, [w:] Państwo - Prawo - Polityka.
Księga poświęcona pamięci Profesora
Henryka Groszyka, red. Mateusz
Chrzanowski, Jarosław Kostrubiec,
Ireneusz Nowikowski, Wydział Prawa
i Administracji UMCS, Lublin 2012, ISBN:
978-83-929677-2-9, s. 80 - 89. artykuł w monografii

Obszary regulacji systemu szkolnictwa
wyższego w Polsce, [w:] Deregulacja w
Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej,
red. Karol Dąbrowski, Dominik Sypniewski,
Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna
w Warszawie, ISBN: 978-83-931458-9-8,
Warszawa 2012, s. 43 - 70. rozdział w monografii

Otto von Gierke i teoria spółdzielczości,
[w:] Wybrane historyczne i współczesne
aspekty rozwoju banków spółdzielczych
w Polsce, red. Marek Stefański, Wyższa
Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna we
Włocławku, Włocławek 2012, ISBN: 978-
83-61609-28-5, s. 11 - 18. artykuł w monografii konferencyjnej
(poniżej 0,5 arkusza wydawniczego)

Uwagi o Obywatelskim projekcie ustawy
o izbach przemysłowo-handlowych
w Polsce, [w:] Obywatelski projekt ustawy
o izbach przemysłowo-handlowych artykuł w monografii

w Polsce, red. Stanisław Wykrętowicz,
WNPiD UAM, Poznań 2012, ISBN: 978-83-
62907-14-4, s. 125 - 133.

wraz z Krzysztofem Księżkim, Prowadzenie
działalności gospodarczej i działalności
pożytku publicznego przez organizacje
pozarządowe, [w:] Ekonomiczno-prawne
aspekty prowadzenia działalności
gospodarczej w Polsce, red. Jacek Cheda,
Fundacja Ius Medicinæ, Warszawa 2012,
ISBN: 978-83-63558-04-8, s. 173 - 189.

Otto von Gierke i teoria spółdzielczości

rozdział w monografii

referat na konferencji: "Znaczenie banków
spółdzielczych w rozwoju lokalnym
i gospodarki żywnościowej", Wyższa
Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna we
Włocławku, 26 marca 2012 r.

Sprawność, legalność działania
administracji i rozrost państwa

referat na konferencji: "Sprawność
a legalność działania administracji
publicznej w sferze bezpieczeństwa
i porządku publicznego", Akademia
Obrony Narodowej w Warszawie, Katolicki
Uniwersytet Lubelski im. Jana Pawła II
w Lublinie, Akademia Zarządzania
Administracją Publiczną w Kijowie, 30 - 31
maja 2012 r.

Prawna regulacja głuchoślepoty

referat na konferencji: "Przemiany prawa
publicznego i prywatnego na początku XXI
wieku", Wyższa Szkoła Ekonomii i Prawa
im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach,
12 września 2012 r.

Logika Condillaca - czyli o tym, jak
w osiemnastym wieku logikę rozumiano,
"Optymalni" 2012, nr 5; nr 6 (ISSN: 1508-
3411).

artykuł popularnonaukowy

wraz z Dominikiem Sypniewskim, Art. 56, 57, 58, [w:] Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz, red. Małgorzata Czuryk, Mirosław Karpiuk, Marcin Mazuryk, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2012, ISBN: 978-83-932065-4-4, s. 140 - 154.

współautorstwo komentarza prawniczego

Nauka o administracji. Skrypt akademicki, Fundacja Obywatelskiego Rozwoju-Ryki, Ryki 2012, ISBN: 978-83-933847-0-9, ss. 70.

skrypt akademicki

opinia w sprawie ubezpieczenia zdrowotnego studentów dla Collegium Varsoviense, 12 styczeń 2012 r.

opinia prawna

Prawo handlowe dla studentów zarządzania

materiały do e-learningu

Prawo cywilne. Materiały do nauki przedmiotu

materiały do e-learningu

Publiczne prawo gospodarcze. Materiały do nauki przedmiotu

materiały do e-learningu

"Podstawy prawa handlowego" oraz "Kartki z dziejów logiki", 25 marzec 2012 r.

wykłady otwarte w Konsorcjum Futurus

"Upadek Konstantynopola" (23 luty 2012), "Od Bałkanów po Jerozolimę - śladami Cesarstwa Bizantyjskiego - cz. I. Via Egnatia (19 kwiecień 2012), "Od Bałkanów po Jerozolimę - śladami Cesarstwa Bizantyjskiego - cz. II (17 maj 2012)

wykłady otwarte z cyklu "Wieczór z Bizancjum" dla Dzielnicowego Domu Kultury "Węglin" w Lublinie

dr Piotr Janus

Funkcjonowanie Sądu Arbitrażowego przy Opolskiej Izbie Gospodarczej w świetle

artykuł w recenzowanym czasopiśmie naukowym

jego regulaminu, "ADR Arbitraż i Mediacja"
2012, nr 3, s. 47 - 65.

Prawne aspekty funkcjonowania samorządu
gospodarczego na przykładzie Opolskiej
Izby Gospodarczej, Wyższa Szkoła
Zarządzania i Administracji: Instytut
Śląski, Opole 2012, ISBN:
9788362683192, ss. 126. monografia

Archiwalia izb przemysłowo-handlowych na
Ziemiach Odzyskanych, [w:] Archiwalia izb
przemysłowo-handlowych. Stan
i perspektywy badań, red. Karol
Dąbrowski, Fundacja Obywatelskiego-
Rozwoju Ryki, ISBN: 978-83-933847-1-6,
Ryki 2012, s. 45 - 78. rozdział w monografii

Zasady prawa oraz zasady słuszności
w prawie arbitrażowym, ze szczególnym
uwzględnieniem regulacji Sądu
Arbitrażowego przy Opolskiej Izbie
Gospodarczej, [w:] Zarządzanie
i komunikacja w sferze przedsiębiorczości
i administracji – doświadczenia
i perspektywy, red. W. Duczmał, T. Pokusa,
Opole 2012. rozdział w monografii

dr Jarosław Jastrzębski

Funkcja dziekana w państwowych szkołach
akademickich II Rzeczypospolitej,
"Przegląd Historyczno-Oświatowy 2012, nr
1-2. artykuł w recenzowanym czasopiśmie
naukowym (10 punktów)

Funkcja profesora tytularnego w
państwowych szkołach akademickich II
Rzeczypospolitej, "Analecta. Studia
i Materiały z Dziejów Nauki" 2012, nr 1/2. artykuł w recenzowanym czasopiśmie
naukowym (5 punktów)

Izba Rzemieśnicza w Kielcach - struktura organizacyjna w latach 1927-1939, "Między Wisłą a Pilicą" 2012, t. 13. artykuł w recenzowanym czasopiśmie naukowym

Status szkoły akademickiej w II Rzeczypospolitej - tzw. prawa akademickie, "Przegląd Historyczno-Oświatowy 2012, nr 3-4. artykuł w recenzowanym czasopiśmie naukowym (10 punktów)

Bitwa na Morzu Koralowym 2-8 V 1942 r., Zabrze 2012. książka popularnonaukowa

dr Martyna Jurzyk

Bezpieczeństwo zdrowotne żołnierzy - zwalczanie gruźlicy w polskich siłach zbrojnych w okresie międzywojennym, [w:] Bezpieczeństwo. Aspekty polskie i międzynarodowe, red. Henryk Lisiak, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa, Poznań 2012, ISBN: 9788361304401, s. 45 - 56. artykuł w monografii

Ruch ludowy a izby rolnicze w okresie międzywojennym, [w:] Wieś i ruch ludowy w Polsce i Europie, t. 1: W kręgu historii i tradycji, red. Janusz Gmitruk, Arkadiusz Indraszczyk, Muzeum Historii Ruchu Ludowego, Warszawa 2012, ISBN: 9788362171545, 9788375833324, s. 205 - 220. artykuł w monografii

Sanatoryjne leczenie gruźlicy płuc w II Rzeczypospolitej - teoria i praktyka, [w:] Historia polskiej kultury uzdrowiskowej, red. Bożena Płonka-Syroka, Andrzej Syroka, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2012, ISBN: 978-83-62563-21-0, s. 189 - 228. artykuł w monografii

Military Sanatoria in Poland (1918 - 1939) referat na konferencji międzynarodowej: "Symposium od culture of health cures in Europe", İstanbul University İstanbul

Medical Faculty Department of Medical History and Ethics Bursa (Turcja), 7 - 8 czerwca 2012 r.

Samorząd terytorialny na Podlasiu w okresie międzywojennym (1918-1939)

referat na konferencji: "Południowe Podlasie - dzieje, społeczeństwo, kultura", Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, 28 listopada 2012 r.

mgr Aneta Pawłowska

Od turysty wirtualnego do podróżnika całkiem realnego. Społeczności i serwisy internetowe skupione wokół tematu turystyki i podróży

referat na konferencji: "Człowiek zalogowany" - Interdyscyplinarna Konferencja, Instytut Informatyki, Instytut Psychologii Stosowanej Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, 15 stycznia 2012 r.

Lublin – Miasto Inspiracji, Lubelskie – smakuj życie! Nowi, mocni gracze w marketingu miejsca

referat na konferencji: "Budowa marki i promocja jako stymulator rozwoju Gospodarczego miast i regionów" - II Międzynarodowa Konferencja Naukowa Internetowa Promocja Nauki, Uniwersytet Rzeszowski, 15 marca 2012 r.

wraz z Sylwią Łebek, Oferta małopolskich ośrodków spa&wellness – zabieg zdrowotny czy marketingowy?

referat na konferencji: "Promocja zdrowia wyzwaniem XXI wieku", Krakowska Wyższa Szkoła Promocji Zdrowia, 21 kwietnia 2012 r.

Marketing miejsca polskich metropolii – wybrane przykłady

referat na konferencji: "Przestrzeń Społeczna Metropolii" - IV interdyscyplinarna konferencja naukowa na temat przestrzeni społecznej, Instytut Socjologii Uniwersytetu Rzeszowskiego, 9 maja 2012 r.

Marketing miejsca na przykładzie działań promocyjnych i wizerunkowych polskich kandydatów do Europejskiej Stolicy Kultury 2016

referat na konferencji: "Komunikowanie na poziomie samorządu terytorialnego", Uniwersytet Zielonogórski, 22 maja 2012 r.

Technologie multimedialne i internetowe w turystyce kulturowej. Przykłady innowacyjnej promocji i udostępniania walorów turystycznych w Polsce

referat na konferencji: "Społeczna przestrzeń internetu. Między wirtualnością a realnością" - V interdyscyplinarna konferencja nt. przestrzeni społecznej, Uniwersytet Rzeszowski, 16 - 17 października 2012 r.

Zastosowanie nowych technologii w turystyce kulturowej. Przykłady innowacyjnych projektów z województwa małopolskiego

referat na konferencji: "Współczesne uwarunkowania rozwoju turystyki" - III Ogólnopolska Konferencja Instytutów i Katedr Turystyki i Rekreacji Państwowych Szkół Wyższych, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, 27 - 28 października 2012 r.

Turystyka kulturowa w Internecie. Analiza możliwości zastosowania nowych mediów w promocji atrakcyjności turystycznej w Polsce

referat na konferencji: "Wirtualne targowisko – o reklamie, marketingu i promowaniu się w Internecie" - IV Konferencja Młodych Naukowców z cyklu „Wyzwania Nowych Mediów”, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, 5 - 6 grudnia 2012 r.

wraz z Sylwią Łękawską, City placement as a new form of territorial marketing advertisement. Examples of city placement in Polish TV productions

referat na konferencji: III International Masaryk Conference for Ph.D. Students and Young Researchers, Akademické sdružení magnanimitas, Hradec Králové, 10 - 14 grudnia 2012 r.

Sprawozdanie z działalności Pracowni Badań nad Samorządami za 2012 rok

Pracownia Badań nad Samorządami powstała 11 stycznia 2011 roku, a do 30 września 2011 roku nosiła nazwę Pracowni Badań nad Samorządem Gospodarczym. Zmiana nastąpiła po poszerzeniu Zespołu Pracowni i rozszerzeniu profilu badawczego na samorząd zawodowy i terytorialny.

Na wstępie należy powiedzieć, iż Pracownia jest niezależną, pozauniwersytecką placówką badawczą stworzoną przez naukowców z różnych ośrodków akademickich. Działa na rzecz rozwoju badań nad samorządem gospodarczym, zawodowym i terytorialnym oraz integracji środowiska badaczy, zajmujących się tą problematyką.

Stanowi doskonałą platformę współpracy między badaczami samorządu z różnych ośrodków i instytucji naukowych - tworząc swoisty "naukowy klaster". Daje możliwość wymiany informacji i doświadczeń, wspólnego przygotowywania publikacji i wyjazdów na konferencje naukowe. Pozwala też nawiązać nowe kontakty oraz wzmocnić istniejące znajomości.

Jest projektem interdyscyplinarnym i otwartym dla wszystkich zainteresowanych tematyką samorządu: ekonomistów, geografów, historyków, politologów, prawników, jak również socjologów.

Celem strategicznym Pracowni jest stworzenie najlepszego ośrodka badań nad samorządem gospodarczym w Polsce. Dlatego misją Pracowni jest możliwie szerokie poznanie dziejów samorządu gospodarczego oraz rozwijanie badań teoretycznych nad samorządem.

Cele jednostkowe Pracowni to:

- propagowanie samorządu gospodarczego, zawodowego i terytorialnego jako przedmiotu badań,
- prowadzenie samodzielnych badań naukowych oraz publikowanie ich wyników,
- monitorowanie stanu badań nad samorządnością w Polsce,
- przygotowywanie i aktualizowanie bazy danych o publikacjach dotyczących różnych rodzajów samorządu,
- wymiana doświadczeń i informacji, szczególnie na temat nowych publikacji oraz organizowanych konferencji,
- współpraca ze środowiskiem przedsiębiorców z izb gospodarczych i innych organizacji zrzeszających osoby prowadzące działalność gospodarczą,
- współdziałanie z ośrodkami naukowymi, placówkami oświatowymi, uczelniami wyższymi oraz organizacjami pozarządowymi,

- uczestnictwo w konferencjach naukowych poświęconych problematyce samorządowej.

Konkretyzując założenia strategiczne, każdego roku zespół Pracowni bierze udział w co najmniej dwóch krajowych konferencjach naukowych, publikuje własną monografię (której rozdziały kompletowane są od 1 czerwca do 31 sierpnia), wydaje jeden numer "Rocznika Samorządowego" (teksty zbierane są od 1 września do 4 listopada) oraz organizuje w lecie spotkanie Pracowni.

Pracownia korzysta ze wsparcia Fundacji Obywatelskiego Rozwoju-Ryki i dysponuje własnym budżetem na działalność wydawniczą. Dzięki dokonaniom Pracowni Fundacja nabyła status jednostki naukowej w rozumieniu ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 roku o zasadach finansowania nauki i została zarejestrowana w bazie nauki polskiej. Wyzwaniem dla zespołu Pracowni będzie przygotowanie w marcu 2013 roku ankiety jednostki naukowej w związku z możliwością przyznania Pracowni kategorii naukowej i wpisaniem Pracowni do systemu POL-on.

Pracownia gromadzi i udostępnia trzy rodzaje danych o:

1. dorobku naukowym, na który składają się:

- artykuły w naukowych czasopismach recenzowanych
- recenzje opublikowane w naukowych czasopismach recenzowanych
- autorstwa monografii
- redakcje / współredakcje monografii wieloautorskiej w języku obcym lub polskim
- rozdziały / artykuły w monografiach
- referaty na konferencjach
- udziały w konferencjach
- artykuły popularnonaukowe
- inne (współautorstwo komentarza prawniczego, glosa, skrypt akademicki, opinie i ekspertyzy, materiały do e-learningu, wykłady otwarte, udział w imprezach popularyzujących naukę).

2. publikacjach członków zespołu Pracowni

3. konferencjach z lat 2009 - 2012 (informacje o udziale w konferencjach z lat późniejszych znajdują się w zestawieniach dorobku za dany rok)

4. bibliografii na temat samorządu gospodarczego.

Zbierane informacje ułatwiają członkom Pracowni wypełnianie ankiet oceny dorobku naukowego w tych jednostkach uczelnianych, w których są zatrudnieni; ankiet na potrzeby kontroli Polskiej Komisji Akredytacyjnej, kart "Synaba", a ponadto przekazywania danych do bazy ludzi nauki, Google Scholar oraz Polskiej Bibliografii Naukowej. Przydatne są też przy dokumentowaniu dorobku na potrzeby przewodów doktorskich oraz habilitacyjnych.

W trakcie pracy dokumentacyjnej zrezygnowano ze zbierania streszczeń artykułów, ale za to układane są zbiory publikacji (odbitki i skany) członków Pracowni za poszczególne lata. Na bieżąco jest aktualizowana bibliografia samorządu gospodarczego. Informacje o publikacjach są przekazywane bezpośrednio zespołowi Polskiej Bibliografii Prawniczej przy Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk.

Zespół Pracowni tworzą:

- * dr Zbigniew Adamowicz: politolog, adiunkt w Zakładzie Samorządów i Polityki Lokalnej Wydziału Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.
- * dr Antoni M. Chuchła: prawnik, sekretarz gminy w Urzędzie Gminy w Niebylcu, wykładowca Podkarpackiej Szkoły Wyższej w Jaśle, w latach 2011 - 2012 kierownik Zakładu Prawa Samorządowego i Samorządów na Wydziale Nauk Stosowanych Collegium Varsoviense.
- * mgr Wojciech Chudzik: historyk, doktorant w Zakładzie Historii Najnowszej Instytutu Historii na Wydziale Humanistycznym UMCS w Lublinie.
- * dr Karol Dąbrowski: prawnik, prorektor Collegium Varsoviense w Warszawie - Kierownik Pracowni.
- * dr Piotr Janus: historyk, wykładowca Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji w Opolu, ekspert Izby Gospodarczej w Opolu.
- * dr Jarosław Jastrzębski: historyk, pracownik Krakowskiego Towarzystwa Naukowego.
- * dr Martyna Jurzyk: historyk, kustosz w Bibliotece Głównej Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach.
- * mgr Aneta Pawłowska: geograf, doktorantka w Zakładzie Gospodarki Turystycznej i Uzdrowiskowej Instytutu Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Mgr Aneta Pawłowska dołączyła do zespołu Pracowni w sierpniu 2012 roku, rozpoczynając pełnienie funkcji redaktor statystycznej "Rocznika Samorządowego".

Członkowie zespołu stale powiększali swój dorobek naukowy. Datowanych na rok 2012 ukazało się około dwadzieścia pięć prac, w tym około osiemnaście artykułów i rozdziałów w monografiach; tekst w księdze pamiątkowej poświęconej pamięci Prof. Henryka Groszyka; skrypt z nauki o administracji i książka o izbie gospodarczej w Opolu; siedem artykułów w czasopismach naukowych recenzowanych (w tym dwa artykuły po 10 punktów) oraz współautorstwo komentarza prawniczego. Brali udział w redakcji dwóch monografii, w tym jednej własnej, wydanej w formie elektronicznej.

Uczestniczyli w dziewięciu konferencjach organizowanych przez Akademię Obrony Narodowej w Warszawie, Uniwersytet Rzeszowski, Uniwersytet Zielonogórski, Wyższą Szkołę Ekonomii i Prawa im. E. Lipińskiego w Kielcach, a także Wyższą Szkołę Humanistyczno-Ekonomiczną we Włocławku. Byli obecni na ósmym Wrocławskich Spotkaniach z Historią Gospodarczą. Od lutego do maja 2012 roku zorganizowano cztery wykłady otwarte, poświęcone dziejom Cesarstwa Bizantyńskiego w Dzielnicowym Domu Kultury "Węglin". W 2013 roku będą uczestniczyć w Międzynarodowej Konferencji "Doskonalenie procesu zarządzania organizacją w zmieniającym się otoczeniu", organizowanej przez Warszawską Wyższą Szkołę Ekonomiczną im. Edwarda Wiszniewskiego.

Od grudnia 2011 roku do października 2012 roku działacze Pracowni tworzyli Zakład Prawa Samorządowego i Samorządów na Collegium Varsoviense - jednej ze szkół wchodzących w skład Konsorcjum Futurus. Kierownikiem Zakładu był dr Antoni Chuchła. Zaś kierownik Pracowni - dr Karol Dąbrowski od czerwca do października br. pełnił obowiązki prorektora ds. dydaktycznych Wyższej Szkoły Biznesu - National-Louis University w Nowym Sączu. Dzięki temu nabyli znaczne doświadczenie we wdrażaniu Krajowych Ram Kwalifikacji oraz przygotowywania podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni do kontroli ze strony Polskiej Komisji Akredytacyjnej.

Artykuły zespołu Pracowni ukazują się w renomowanych periodykach: "Administracja. Teoria-Dydaktyka-Praktyka", "ADR - Arbitraż i Mediacja", "Analecta. Studia i materiały z dziejów nauki", "Przegląd Historyczno-Oświatowy", "Przegląd Politologiczny", "Rocznik Lubelski", "Rocznik Łódzki", "Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych", "Rozprawy z Dziejów Oświaty", "Studia Prawnicze KUL", "Wschodni Rocznik Humanistyczny".

Pracownia posiada własny budżet wydawniczy w wysokości 3,5 tysiąca złotych rocznie. Wydaje się, że jest to suma znikoma, ale i tak jest zdecydowanie większa niż fundusze na badania własne kolegów dziekańskich większości uczelni niepublicznych. W stosunku do początku roku, do listopada biblioteka Pracowni powiększyła się o około 50 książek i liczy obecnie 674 jednostek w wersji papierowej, a z jednostkami w wersji cyfrowej - ok. 3700. Wiele książek pochodzi z darów otrzymywanych od sympatyków Pracowni, za co serdecznie dziękujemy.

Zespół Pracowni układa - najobszerniejszą w Polsce - bibliografię publikacji o samorządzie gospodarczym, udostępniając ją bezpłatnie na swojej stronie internetowej.

Jako jedyny ośrodek badawczy w Polsce skupiony na samorządzie gospodarczym Pracownia prowadzi tak szeroko zakrojone badania archiwalne. W centrum zainteresowania znajdują się izby przemysłowo-handlowe II RP i Polski Ludowej, izby dystryktowe Generalnego Gubernatorstwa, izby rolnicze

oraz izby rzemieślnicze. Zespół Pracowni posiada szeroką orientację w zasobach wielu polskich archiwów państwowych. W kolejnych latach planowane jest poszerzenie prowadzonych kwerend o archiwa litewskie oraz ukraińskie. Istnieje też szansa na przekształcenie nieformalnych corocznych spotkań zespołu Pracowni w konferencje naukowe poświęcone samorządowi gospodarczemu. Atutem Pracowni jest multidyscyplinarność, dzięki której do badań historycznych i prawnych włączane są aspekty ekonomii, pedagogiki, politologii i zarządzania. Członkowie zespołu Pracowni często wykraczają poza tematy samorządowe, zajmując się dziejami oświaty; wojskowością; historią medycyny; innowacyjnością i zarządzaniem organizacjami pozarządowymi; prawem i postępowaniem administracyjnym; administracją skarbową; czy prawnymi aspektami głuchoślepoty.

Warto dodać, że w 2012 roku udało się wydać pierwszą monografię Pracowni, pt. "Archiwalia izb przemysłowo-handlowych w Polsce. Stan i perspektywy badań".

Zainteresowanie Pracowni skupiają też zagadnienia źródeł historycznych, edytorstwa archiwaliów oraz tłumaczenia publikacji niemieckich. Szczególnie chodzi o Centralny Okręg Przemysłowy; wspomnienia działaczy gospodarczych samorządu przemysłowo-handlowego z okresu II RP; historię administracji w Niemczech XVIII i XIX wieku; jak też spółdzielczość.

Dużym osiągnięciem było założenie własnego, recenzowanego czasopisma naukowego "Rocznik Samorządowy". Teksty do pierwszego numeru zebrano do listopada 2012 roku, a łącznie spłynęło do redakcji trzynaście artykułów, z tego połowa spoza grona współpracowników i sympatyków Pracowni. Jest to sukces tej nowej inicjatywy Pracowni, gdyż zespół nie spodziewał się tak dużego odzewu ze strony środowiska doktorantów i pracowników naukowo-dydaktycznych zatrudnionych na uczelniach niepublicznych. Po ocenie redakcyjnej cztery teksty zostały odrzucone z powodów merytorycznych lub formalnych.

Czasopismo ukaże się w pełnej wersji online na licencji Commons CC BY-NC-ND 3.0 Polska. Tym sposobem będzie jednym z niewielu na Lubelszczyźnie periodyków naukowych wydawanych w systemie open access. Wersją pierwotną czasopisma będzie wersja elektroniczna. Na jesieni 2012 roku został skompletowany skład redakcji, zespół redaktorów tematycznych oraz stałych recenzentów. Zaangażowano redaktor statystyczną, redaktorów językowych i zaproszono znanych badaczy do Rady Naukowej. Redaktorami językowymi zostali mgr Elżbieta Koza (dział polskojęzyczny) oraz Taras Lewkowycz (dział rosyjsko- i ukraińskojęzyczny). W Radzie Naukowej zasiedli: Czesław Bieńkowski (Białoruś), Bohdan Butkiewicz (Warszawa), Kazimierz Ostaszewski (Lublin), Dominik Sypniewski (Stany Zjednoczone), Adam Winiarz (Kielce) oraz Andrzej Wrzyszc (Lublin). O profesjonalizmie czasopisma

świadczy spełnianie przez nie wielu kryteriów ministerialnych dla czasopism punktowanych.

Podsumowując warto przypomnieć, iż Pracownia cieszy się pełną niezależnością w badaniach naukowych i autonomią w podejmowaniu decyzji, a zdaniem zespołu pozwala organizować pracę naukową w najlepszy z możliwych sposobów i daje nieocenioną możliwość uczestniczenia w życiu naukowym.

Instrukcja dla autorów

Wymogi redakcyjne "Rocznika Samorządowego" są nieco inne niż w przypadku zwykłych wydawnictw, przez wzgląd na skład dokonywany online do formatu *.pdf. Chodzi o też o znormalizowanie wyglądu wszystkich artykułów zanim zostaną przekazane redaktorom tematycznym i recenzentom. W trakcie składu teksty zostaną powtórnie zredagowane. Uprzejmie prosimy więc o uważne przejrzanie poniższych wskazówek. W razie potrzeby pomocą służy redaktor naczelny: Karol Dąbrowski (karol.dabrowski@forr.org.pl).

1. objętość artykułu: nie więcej jak około 40 tysięcy znaków łącznie z wykazem literatury, streszczeniem, notą o autorze i innymi "przydatkami" do tekstu. Dopuszczalne są niewielkie przekroczenia, ale w takim wypadku uprasza się o kontakt z redaktorem naczelnym. W przypadku tekstów o objętości około 60 tysięcy znaków sugeruje się ich podział na dwa odrębne artykuły
2. tekst w formacie Word *.doc (nie *.docx)
3. tekst dla lepszej czytelności powinien być wyjustowany, ale nie należy usuwać zawieszonych spójników z końca wierszy (justowanie i usuwanie zawieszonych spójników nastąpi w trakcie składu tekstu; chodzi o to, że edytorzy tekstów przesuwają wiersze i spacje, co rozбивa tekst przekazany do składu)
4. nie należy wstawiać w tekście numerów stron, nagłówków i stopek (w trakcie składu zostaną nadane automatycznie)
5. zaleca się, aby format strony i marginesy były standardowe: A4, marginesy 2,5 (ale w trakcie składu format zostanie dostosowany do formatu B5)
6. zaleca się stosowanie czcionki Verdana 10 do tekstu i Verdana 9 do przypisów (w odczycie online jest czytelniejsza niż klasyczny Times New Roman)
7. przypisy dolne (w składzie zostaną przerobione na końcowe, nie ma potrzeby używania kursywy do oznaczania tytułów, gdyż i tak zostanie usunięta)
8. istotne jest, aby numer przypisu w tekście wstawiany był bezpośrednio po wyrazie, przed przecinkiem
9. istotne jest, aby numer przypisu na końcu zdania wstawiany był bezpośrednio po ostatnim wyrazie, przed kropką (dzięki temu ujednotolica się wygląd wszystkich artykułów w danym numerze)
10. należy wyłączyć automatyczne dzielenie wyrazów oraz wstawianie wielkich liter po kropce
11. istotne jest aby został zlikwidowany odstęp między akapitami (nie 0,35 a 0,00) oraz żeby interlinia wynosiła 1,5

12. uprasza się o oszczędne używanie kursywy, dodawanie przypisów (zwłaszcza opisowych i dygresyjnych), tabel, list wypunktowanych, gdyż utrudnia to zrobienie składu tekstu
13. w tekście nie należy używać pogrubień i podkreśleń; pogrubienia używane są tylko do oznaczania śródtytułów
14. uprasza się o rozwijanie skrótów, typu "m.in.", "np.", "r." oraz wyjaśnianie w tekście wprowadzanych skrótów nazw własnych; przykładowo: Kodeks cywilny (Kc)
15. zaleca się używać śródtytułów, a jeśli są wstawione to należy je pogrubić. Dopuszczalny jest podział jednostopniowy śródtytułów (1, 2, 3 a nie 1.1., 1.2)
16. po zakończeniu tekstu trzeba dodać bibliografię z podziałem na źródła, literaturę, akty prawne, orzecznictwo, Internet
17. pierwsza strona powinna zawierać tytuł artykułu (w języku polskim i angielskim), imię i nazwisko autora wraz ze stopniem lub tytułem naukowym, afiliację, e-mail
18. ostatnia strona powinna zawierać streszczenie (w języku polskim i angielskim) oraz nie więcej jak trzy słowa kluczowe (również po polsku i angielsku).
19. dodatkowo uprasza się o dołączenie krótkiej (maksimum 5 zdań) noty o autorze. Nota o autorze wraz z adresem e-mail zostanie opublikowana w czasopiśmie, celem ułatwienia czytelnikom prowadzenia korespondencji naukowej z autorami

Kwestie dotyczące procedury recenzowania, stosowania zapory ghostwriting i inne związane z koniecznością przestrzegania zasad rzetelności naukowej zostały przedstawione w procedurze recenzowania. Autorów prosimy o zapoznanie się z tą procedurą i wypełnieniem oświadczeń z nią związanych.

Nadmieniamy, iż redakcja nie pobiera opłat za publikację artykułów, ani też nie płaci za przesłane teksty, a czasopismo ukazuje się na licencji Commons CC BY-NC-ND 3.0 Polska.

Zasady sporządzania przypisów

Dla wygody autorów, staraliśmy się uprościć zasady sporządzania przypisów (nie wymagamy na przykład podawania nazw wydawnictw). Prosimy więc o ich przestrzeganie. W razie potrzeby pomocą służy redaktor naczelny: Karol Dąbrowski (karol.dabrowski@forr.org.pl).

1. przykłady opisu książek w przypisach:

- Adamowicz Z., Kignet – projekt budowy sieci usług dla przedsiębiorców w ramach organizacji samorządu gospodarczego, [w:] E-gospodarka, E-społeczeństwo w Europie Środkowej i Wschodniej, t. 1, red. S. Partycki, Lublin 2009.
- M. Jurzyk, Partycypacja izb gospodarczych w rozwoju szkolnictwa zawodowego województwa lubelskiego w okresie międzywojennym, [w:] Bezpieczeństwo, edukacja, kultura i społeczeństwo: księga jubileuszowa profesora Jerzego Kunikowskiego w 65. rocznicę urodzin, red. J. Gmitruk, R. Krawczyk, T. Zacharuk, Warszawa – Siedlce 2010.
- Meldunki sytuacyjne Komendy Okręgu Lublin AK maj-lipiec 1944, oprac. A.G. Kister, Lublin 1998.
- Obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2012.

2. przykład opisu artykułu z czasopisma:

- W. Chudzik, Gospodarczo-finansowe aspekty działalności samorządu terytorialnego w ramach inwestycji COP (1936-1939), "Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych" 2011, vol. 71.

3. przykład opisu orzeczenia sądu:

- Uchwała SN z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. I UZP 4/11.

4. przykład opisu aktu normatywnego:

- Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców, Dz. U. z 1989 r. Nr 35, poz. 194 z późn. zm.

5. przykład opisu strony internetowej:

- <http://www.forr.org.pl> [dostęp 15.09.2012].

Uprasza się o stosowanie wyrażen: Ibidem oraz id. zamiast Tamże oraz tenże/taż. W przypadku ponownego powoływania:

- M. Jurzyk, Partycypacja izb gospodarczych w rozwoju szkolnictwa zawodowego województwa lubelskiego w okresie międzywojennym, [w:]

Bezpieczeństwo, edukacja, kultura i społeczeństwo: księga jubileuszowa profesora Jerzego Kunikowskiego w 65. rocznicę urodzin, red. J. Gmitruk, R. Krawczyk, T. Zacharuk, Warszawa – Siedlce 2010, s. ...

- M. Jurzyk, op. cit., s. ...

- J. Jastrzębski, Izba Rzemieślnicza w Tarnopolu – struktura organizacyjna w latach 1927-1939, „Limes. Studia i Materiały z Dziejów Europy Środkowo-Wschodniej” 2011, nr 3/4, s. ...

- J. Jastrzębski, Ustrój Izby Rzemieślniczej we Lwowie w latach 1927 - 1939, "Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Historica" 2011, t. 10, s. ...

- J. Jastrzębski, Izba Rzemieślnicza w Tarnopolu..., s. ...

- J. Jastrzębski, Ustrój Izby Rzemieślniczej..., s. ...

Procedura recenzowania

Szanowni Państwo. Dla zachowania obiektywizmu naukowego wdrożyliśmy następującą procedurę recenzowania. Wszelkie uwagi i propozycje w tym zakresie przyjmuje redaktor naczelny: Karol Dąbrowski (karol.dabrowski@forr.org.pl).

1. na wstępie redakcja weryfikuje zgodność tematyki artykułu z tytułem oraz zachowanie wymogów formalnych (redakcyjnych i zasad sporządzania przypisów). W razie ich niezachowania redakcja przesyła autorowi artykuł do poprawy.

2. Po otrzymaniu artykułu redakcja przesyła autorowi do wypełnienia oświadczenia o oryginalności tekstu (wraz z oświadczeniem dotyczącym zapory ghostwriting), udzieleniu licencji niewyłącznej na publikację tekstu w czasopiśmie (wersja online oraz wersja papierowa) oraz zgody na przetwarzanie danych osobowych. Skany oświadczeń należy przesłać na adres e-mail redaktora naczelnego.

3. kolejno redakcja dokonuje anonimizacji tekstu usuwając dane autora, nadaje tekstowi numer wewnętrzny (numery są nadawane w kolejności wpływu tekstów do danego numeru, np. 2012/1/3) i przekazuje artykuł do recenzji dwóm recenzentom. Jest to system tzw. "podwójnej ślepej recenzji". Recenzenci są wyznaczani spoza macierzystej jednostki autora.

4. Recenzja jest pisemna i zawiera jednoznaczny wniosek co do dopuszczenia artykułu do publikacji lub jego odrzucenia.

5. Po otrzymaniu negatywnej recenzji redakcja odsyła autorowi artykuł do ewentualnej poprawy wraz z tekstem recenzji. Przez cały proces recenzji dane recenzenta, jak i autora pozostają dla stron anonimowe. Dane recenzenta są usuwane z karty recenzji.

6. Dane recenzentów poszczególnych publikacji lub numerów nie są ujawniane. Raz w roku w pierwszym numerze czasopisma i na stronie internetowej redakcja podaje do publicznej wiadomości listę stałych recenzentów.

7. Po otrzymaniu pozytywnej recenzji redakcja przyjmuje artykuł do druku, informując o tym autora.

Redakcja przestrzega zasad rzetelności naukowej. Dlatego też wypełnienie oświadczeń jest niezbędne dla przyjęcia tekstu do publikacji.

.....

(imię i nazwisko recenzenta)

.....

(adres e-mail)

"Rocznik Samorządowy" - karta recenzji

(artykuł numer)

Tytuł artykułu:

.....

1. Zgodność tytułu z tekstem:

.....

2. Poprawność struktury pracy:

.....

3. Wykorzystanie literatury/źródeł i zamieszczenie wykazu literatury:

.....

4. Strona techniczna pracy, poprawność przypisów:

.....

5. Poprawność terminologiczna, językowa, sposób wyrażania myśli, brak powtórzeń, obiektywizm stylu, umiejętność analizy i syntezy, udokumentowanie tez czerpanych od innych autorów, uzasadnienie tez własnych:

.....

6. Uwagi merytoryczne:

.....

7. Inne uwagi:

.....

8. Czy artykuł można dopuścić do publikacji: TAK / NIE

.....

(podpis)

UWAGA! Przed przesłaniem recenzji autorowi dane recenzenta są usuwane.

dane autora
imię i nazwisko
adres
telefon
e-mail

OŚWIADCZENIE

Oświadczam, iż tekst o tytule

.....
.....
jest mojego autorstwa, jak również jest w pełni oryginalny i nie narusza praw osób trzecich. Ponadto nie uczestniczy aktualnie w innym postępowaniu wydawniczym.

Zgodnie z praktykami przeciwdziałania przypadkom *ghostwriting* i *guest authorship* oświadczam, iż osoby trzecie nie wniosły istotnego wkładu w powstanie publikacji / następujące osoby trzecie wniosły istotny wkład w powstanie publikacji (wymienić, wraz z podaniem stopni i tytułów naukowych)*:

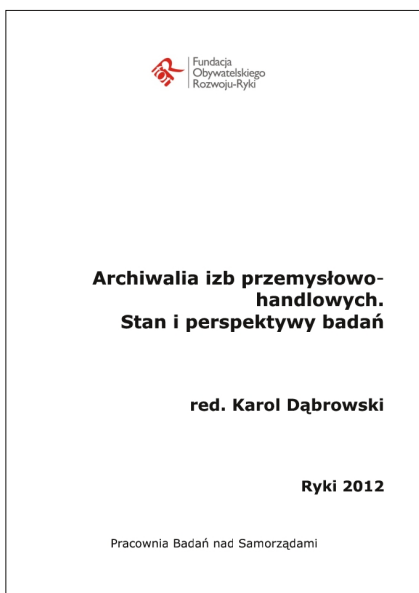
.....
Oświadczam, iż na przygotowanie publikacji otrzymałem/otrzymałam środki finansowe od
/ Oświadczam, iż publikacja została przygotowana ze środków własnych autora*.

Udzielam Fundacji Obywatelskiego Rozwoju-Ryki bezterminowej, bezpłatnej, niewyłącznej licencji na publikację utworu w "Roczniku Samorządowym" w wersji elektronicznej oraz w wersji papierowej; jak również rozpowszechniania utworu w zbiorach tekstów, antologiach i innych wydawnictwach Fundacji tworzonych w formie papierowej i elektronicznej. Zgadzam się również na publikację tekstu w "Roczniku Samorządowym" na licencji Commons CC BY-NC-ND 3.0 Polska.

Wyrażam zgodę Fundacji Obywatelskiego Rozwoju-Ryki (ul. Stuart 6, 08-500 Ryki) na przetwarzanie danych osobowych związanych z procesem wydawniczym czasopisma "Rocznik Samorządowy", zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.).

podpis

* niepotrzebne skreślić



Archiwalia izb
przemysłowo-handlowych.
Stan i perspektywy badań ,
**red. Karol Dąbrowski, Ryki
2012.**

Wydawca: Fundacja Obywatelskiego
Rozwoju-Ryki

ISBN: 978-83-933847-1-6

Stron: 132

Format: B5

W 2012 roku ukazał się przewodnik po
aktach izb przemysłowo-handlowych
przechowywanych w archiwach na terenie
Polski. Dostępny jest bezpłatnie
w Internecie. Redakcja "Rocznika
Samorządowego" zaprasza do lektury.

Spis treści

Wstęp

Rozdział I. Archiwalia izb przemysłowo-handlowych II RP (Karol Dąbrowski)

Rozdział II. Archiwalia izb przemysłowo-handlowych Polski Ludowej (Karol
Dąbrowski)

Rozdział III. Archiwalia izb przemysłowo-handlowych na Ziemiach
Odzyskanych (Piotr Janus)

Rozdział IV. Archiwalia izb dystryktowych w Generalnym Gubernatorstwie
(Karol Dąbrowski)

Rozdział V. Archiwalia pruskich izb handlowych oraz izb gospodarczych III
Rzeszy (Karol Dąbrowski)

Rozdział VI. Źródła archiwalne na temat Centralnego Okręgu Przemysłowego
w aktach instytucji samorządu gospodarczego (Wojciech Chudzik)

Zakończenie

Noty o autorach

Indeks izb przemysłowo-handlowych

Indeks nazwisk

Aneksy



Fundacja
Obywatelskiego
Rozwoju-Ryki