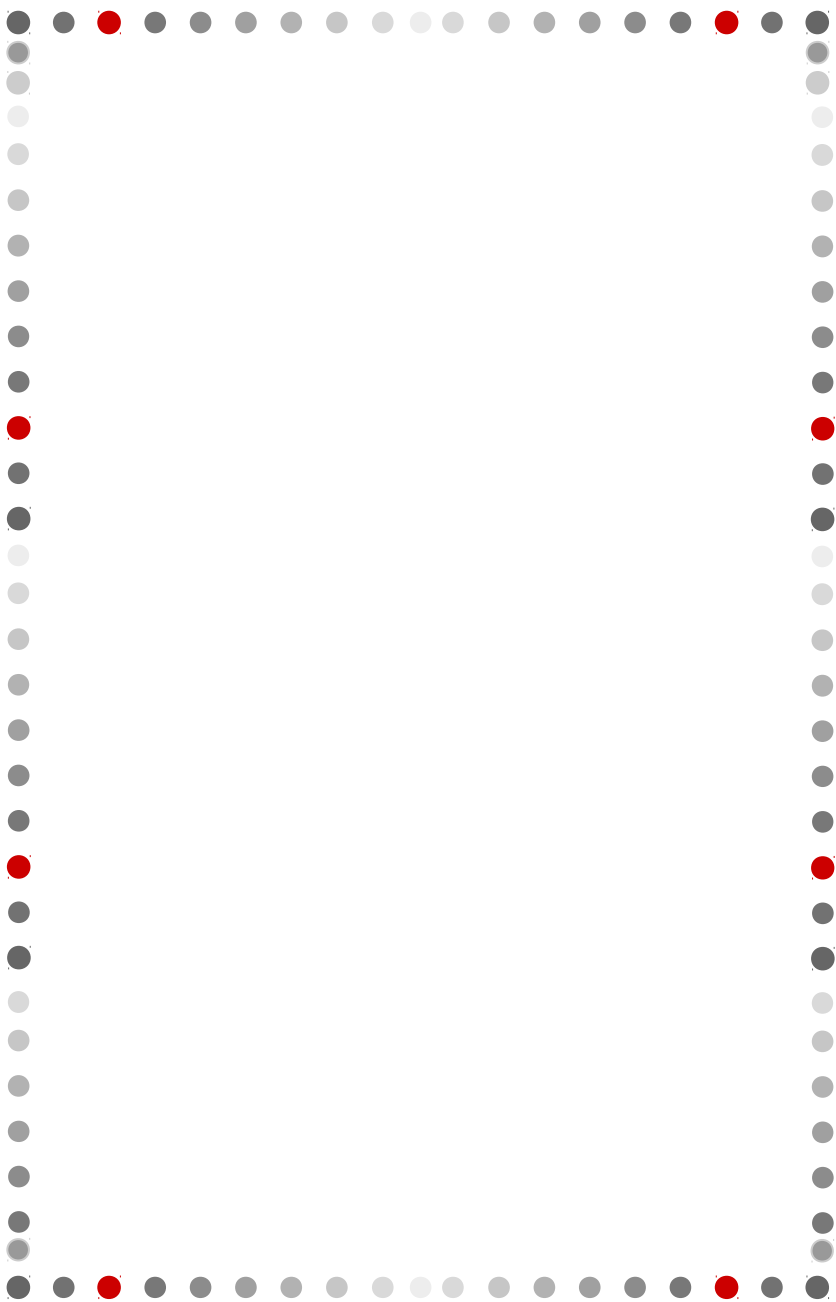


Rocznik Samorządowy





Fundacja
Obywatelskiego
Rozwoju-Ryki

Rocznik Samorządowy

2014 tom 3

ISSN: 2300-2662

The yearbook of local government and self- regulation

2014 vol. 3

Rocznik Samorządowy

The yearbook of local government and self-regulation

Jahrbuch für Selbstverwaltung

Produkcja: Public Administration & Research Network

<https://sites.google.com/site/palgresearchnetwork/>

ISSN: 2300-2662

Wydawca:

Fundacja Obywatelskiego Rozwoju-Ryki

ul. Stuart 6, 08-500 Ryki

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

KRS: 354/725 | 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 sieć badawczą Public Administration & Local Government Research Network. Artykuły do publikacji przyjmuje redaktor naczelny. Czasopismo ukazuje się w wersji elektronicznej dostępnej online. Wersją pierwotną czasopisma jest wersja elektroniczna.

Szczegóły na stronie: <http://roczniksamorzadowy.jimdo.com/>

Publikacja dostępna na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe (CC BY-NC-ND 4.0). Wolno kopiować i rozpowszechniać utwór w dowolnym medium i formacie. Należy odpowiednio oznaczyć autorstwo utworu, podać odnośnik do licencji i wskazać zmiany, jeśli takie zostały dokonane. Można tego dokonać w dowolny rozsądny sposób, o ile nie sugeruje się udzielenia przez licencjodawcę aprobaty dla siebie lub swojego sposobu wykorzystania licencjonowanego utworu. Nie należy wykorzystywać utworu do celów komercyjnych. Remiksując, przetwarzając lub tworząc na podstawie utworu, nie wolno rozpowszechniać zmodyfikowanych treści. Nie wolno korzystać ze środków prawnych lub technologicznych, które ograniczają innych w korzystaniu z utworu na warunkach określonych w licencji.



Więcej informacji na: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.pl>

Rada Naukowa

Czesław Bieńkowski (Białoruś)

Anna Gołębiowska (Polska)

Andrzej Wrzyszczyk (Polska)

Bohdan Butkiewicz (Polska)

Adam Winiarz (Polska)

Recenzenci

Agnieszka Chabowska-Litka (Warszawa)

Rafał Dmowski (Siedlce)

Joanna Felczak (Radom)

Mariusz Maciejewski (Warszawa)

Piotr Mikołajczyk (Łódź)

Ewelina Mitrenga (Lublin)

Piotr Szreniawski (Lublin)

Marian Szolucha (Warszawa)

Katarzyna Walkowiak (Poznań)

Alina Vogelsang (Gliwice)

Agnieszka Żywicka (Lublin)

Redaktorzy tematyczni

Zbigniew Adamowicz (nauki o polityce, polityka lokalna)

Antoni Chuchla (administracja publiczna, prawo administracyjne, samorząd terytorialny)

Anna Dąbrowska (administracja międzynarodowa, prawo międzynarodowe publiczne)

Tomasz Dąbrowski (spółdzielczość)

Piotr Janus (samorząd gospodarczy)

Martyna Jurzyk (oświata)

Krzysztof Księski (historia doktryn politycznych i prawnych, organizacje pozarządowe)

Paweł Marek Woroniecki (prawo finansowe i gospodarcze)

Redaktor statystyczny

Aneta Pawłowska

Redaktor językowy

Elżbieta Chudzik (język polski)

Redaktor naczelny

Karol Dąbrowski: karol.dabrowski@poczta.umcs.lublin.pl

Zastępca redaktora naczelnego

Wojciech Chudzik

Współpraca redakcyjna

Hubert Mielnik



Słowo wstępne

- 10 Karol Dąbrowski

Artykuły

- 12 Biegała Zyta, *Zrównoważony rozwój akwakultury alternatywną przyszłością sektora przetwórstwa rybnego*
- 26 Dąbrowski Karol, Dąbrowski Tomasz, *Uwagi o spółdzielczości niemieckiej w I połowie XXI wieku*
- 44 Księski Krzysztof, *Państwo bezpieczeństwa osobistego w myśli Zygmunta Baumana*
- 67 Pacanowska Regina, *Przeobrażenia administracji powiatowej w Wielkopolsce w okresie II Rzeczypospolitej*
- 93 Zawada Marcin, *Radio Poznańskie w latach 1927–1933. Pierwsze takie radio*
- 113 Zielonka Robert, *Demografia a rynek nieruchomości – determinanty wzrostu gospodarczego*

Eseje i referaty

- 122 Dąbrowski Karol, *Ulga na innowacyjność w podatku dochodowym od osób prawnych – woluntaryzm ustawodawcy, anarchizm podatników*

Nowe książki

Instrukcja dla autorów, sposób sporządzania przypisów, procedura recenzyjna, karta recenzji, formularz oświadczenia



Předstawiamy Państwu trzeci tom „Rocznika Samorządowego”. Obserwujemy interesującą – nas jako przedstawicieli redakcji – tendencję. Pierwszy tom skupił doktorantów politologii, drugi: prawników i historyków jednocześnie, trzeci zaś: ekonomistów. Z tego powodu uściśliliśmy skład rady redakcyjnej, poszerzyliśmy grono recenzentów zewnętrznych, wśród których jest już troje ekonomistów i specjalistów z zakresu zarządzania oraz zaprosiliśmy nowych redaktorów tematycznych, gdyż to na nich tak naprawdę spoczywa ciężar merytorycznej obsługi czasopisma. Zakończył się cykl z zakresu administracji skarbowej, a kontynuowany jest cykl spółdzielczy. Tego typu ciągłość i różnorodność jednocześnie osobiście mnie cieszy, a praca z młodszymi adeptami nauki daje ogromną satysfakcję.

Umocniliśmy więzi z Wyższą Szkołą Biznesu im. Bp. Jana Chrapka w Radomiu, z której wywodzą się dr Joanna Felczak (recenzent zewnętrzna), dr Anna Dąbrowska (redaktor tematyczna ds. administracji międzynarodowej i prawa międzynarodowego publicznego) oraz dr Tomasz Dąbrowski (redaktor tematyczny ds. spółdzielczości). Wspólnie przygotowujemy pierwszą e-monografię, poświęconą administracji i polityce publicznej. W naszych publikacjach zaczęliśmy korzystać z licencji Creative Commons 4.0, dzięki czemu każdy będzie mógł zamieścić „Rocznik” w dowolnym repozytorium naukowym w każdym państwie naszego globu. Unowocześniliśmy także szatę graficzną.

Zamierzamy publikować w przybliżeniu pięć artykułów rocznie, gdyż chcemy pozostać niszowym czasopismem naukowym, atrakcyjnym wizualnie, stawiającym na wysoką jakość obsługi autorów, propagowanie dorobku doktorantów oraz obserwującym trendy otwartej nauki i parametryzacji periodyków naukowych. Domyślamy się, że dla naszych autorów istotna jest: terminowość publikacji i dostępność bezpłatna tekstów w Internecie. Celem też lepszego umiędzynarodowienia "Rocznika" nie wykluczamy wprowadzenia abstraktów w języku niemieckim. Zrezygnowaliśmy natomiast z podawania dodatkowej bibliografii w formacie APA, gdyż okazało się, że bazy indeksujące wychwytyują dane bibliograficzne podane według polskich norm.

W przyszłości zamierzamy koncentrować się na artykułach ściśle dotyczących samorządu gospodarczego, publikowanych w językach angielskim i niemieckim. Owszem zdajemy sobie sprawę z mankamentów technicznych naszego wydawnictwa. Wynikają one z samodzielnego składania tekstu do pliku *.pdf tak, aby był czytelny na monitorach komputerów, ale z roku na rok staramy się ulepszać obróbkę tekstu.

Nie zapominamy o współpracy środowiskowej: nasz zespół był silnie reprezentowany na konferencji „Funkcjonowanie administracji publicznej – uwarunkowania prawne, organizacyjne i społeczne”, zorganizowanej przez Wydział Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej, 24 marca 2014 roku, gdzie wystąpiliśmy z bardzo dobrymi referatami. 16 maja odwiedziliśmy Uczelnię Łazarskiego prezentując wystąpienia na konferencji „W poszukiwaniu dobrej administracji”. Udział w spotkaniach naukowych w roku akademickim 2013/2014 zamknęliśmy 13 czerwca na senackiej konferencji „Samorządna Rzeczypospolita w koncepcjach transformacji ustrojowej 1989 roku”. We wrześniu wybraliśmy się na XXV Ogólnopolski Zjazd Historyków Prawa w Krakowie oraz chełmską konferencję „75 rocznicę wybuchu II wojny światowej: geneza – przebieg – konsekwencje”.

Na początku bieżącego roku przeszliśmy znaczącą zmianę jakościową. Przekształciliśmy bowiem Pracownię Badań nad Samorządami w sieć badawczą Public Administration & Research Network. Zdobywamy nowe kontakty, w kraju i za granicą. Koncentrujemy się na konkretnych przedsięwzięciach i promujemy nasze publikacje w Internecie.

Zwyczajowo też stawiam pytanie: co dalej? Przedkładany tom spełnił – podobnie jak poprzednie tomy – ministerialne kryteria czasopism punktowanych. W 2015 roku wystaramy się więc o pierwszy mały punkcik na sławetnej liście B, ale nie to jest najbardziej istotne. Najważniejsze, że nadal będziemy CZASOPISMEM PRZYJAZNYM AUTOROM!

Karol Dąbrowski





Zyta Biegała, Zakład Polityki Gospodarczej i Turystyki, Wydział Ekonomiczny,
Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

Zrównoważony rozwój akwakultury alternatywną przyszłością sektora przetwórstwa rybnego

Sustainable development of aquaculture – alternative future of the fish processing industry

tekst przesłany do redakcji 18 lutego 2014 r., zrecenzowany 31 lipca 2014 r., zaakceptowany do druku 15 września 2014 r.

Streszczenie: Morza i zasoby morskie wpływają na zatrudnienie i wzrost gospodarczy krajów UE. Są źródłem żywności, której spożywanie było i jest utożsamiane ze zdrowym stylem życia. Artykuł porusza problem zrównoważonego rozwoju akwakultury, jako przyszłości dla dalszego funkcjonowania sektora przetwórstwa rybnego. Z powodu braku odpowiedniej ilości ryb poławianych z morza oraz niebezpieczeństwem przełowienia zasobów morskich, akwakultura postrzegana jest bowiem jako alternatywa dla rybołówstwa tradycyjnego.

Słowa kluczowe: akwakultura, zrównoważony rozwój, przetwórstwo ryb

Summary: Sea and marine resources affect the employment and economic growth of the EU. This source of food was safe to eat and is equated with a healthy lifestyle. The article discusses the need for sustainable development of aquaculture, as the future for the continued functioning of the fish processing industry. In the absence of adequate number of fish caught from the sea and the dangers of overfishing of marine resources, aquaculture is seen as an alternative to traditional fishing.

Key words: aquaculture, sustainable development

1. Wstęp

Hodowla ryb jest praktyką z długą tradycją. Obecnie akwakultura odgrywa znaczącą rolę w światowym zaopatrzeniu w ryby dzięki rozwojowi technologii i przetwórstwa.

Spożycie ryb na świecie wzrasta, a głównym elementem rosnącej podaży są mięczaki i skorupiaki, które nadają się do hodowli oraz ryby słodkowodne. Przewidywany wzrost populacji wraz z podnoszeniem się standardów życia spowoduje wzrost popytu na ryby i ich produkty. Większość łowisk dzikich ryb jest już całkowicie wyeksploatowana, a dużą część nowego popytu zaspokajają akwakultura. Według FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) 47% wszystkich ryb przeznaczonych do konsumpcji pochodzi obecnie z akwakultury¹.

Rybołówstwo i związany z nim przemysł rybny to nie tylko działalność gospodarcza, ale także sposób na życie. Podstawa tożsamości i dobrobytu wielu nadmorskich społeczności, to również inna specyfika poszczególnych morskich ekosystemów silnie powiązana z rybołówstwem. Obecnie ten dobrobyt jest zagrożony.

Zasoby ryb w morzach i oceanach zmniejszają się z powodu silnie wzrastającego popytu na produkty rybne. Konsumpcja ryb i produktów rybnych także na terenie Europy jest dziś większa niż kiedykolwiek. Rosnący popyt zaspokajają nowe technologie i struktury handlowe, ale jednocześnie zwiększają presję połowową na wodach państw Europy. Efektem są nadmiernie eksploatowane zasoby rybne. Stanowi to poważne zagrożenie dla ekosystemów, których zasoby te są integralną częścią. Należy także pamiętać o równowadze pomiędzy sektorem rybołówstwa a trwałymi zasobami rybnymi i zrównoważonym ekosystemem morskim.

Okolo 75% zasobów najcenniejszych ryb morskich zostało już całkowicie lub znacznie przełowionych. FAO szacuje, iż do 2030 roku zapotrzebowanie wzrośnie o dodatkowe 40 mln ton ryb i ich produktów². Chcąc sprostać takim wymaganiom w szczególności w dłuższym okresie czasu, należy poszukać zrównoważonej alternatywy. Zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju należy dążyć do przyjaznej dla środowiska, akceptowanej społecznie o dobrej kondycji ekonomicznej akwakultury, która jako prężnie rozwijający się sektor gospodarki stanowi obecnie najlepszą alternatywę dla dalszego funkcjonowania przetwórstwa ryb.

¹ *Wspólna polityka rybołówstwa. Podręcznik użytkownika*, Luksemburg 2009, rozdział 12: *Akwakultura w UE*, s. 28-29.

² *Podręcznik SustainAqua – Podręcznik zrównoważonej akwakultury* 2009, wydanie polskie online: http://www.sprl.pl/userfiles/files/doc/sustain/podrecznik_sustain.pdf, s. 6.

2. Akwakultura

Akwakultura to forma gospodarki ludzkiej, mająca na celu zwiększenie pozyskiwania żywności ze środowiska wodnego. Polega na hodowli wybranych rodzajów organizmów wodnych, głównie zwierzęcych w naturalnych lub sztucznych zbiornikach wodnych słodko- lub słonowodnych³.

Termin „akwakultura” oznacza hodowlę organizmów wodnych, do których należą ryby, małże i skorupiaki, a także rośliny wodne. Hodowla organizmów zwierzęcych jest związana z wywieraniem wpływu na proces ich wzrostu, między innymi poprzez regularne karmienie oraz ochronę przed drapieżnikami. Ma to na celu zwiększenie produkcji hodowanych zwierząt powyżej ilości uzyskiwanych ze środowiska naturalnego⁴.

W akwakulturze europejskiej wyróżnia się trzy podsektory:

- śródlądowy chów ryb,
- chów małży morskich,
- chów ryb w morzu.

W Polsce znaczenie gospodarcze ma tylko pierwszy. Po wejściu Polski do UE jedno z pierwszych inwestycji w tym sektorze przeprowadzono w latach 2004–2006 w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego (SPO) Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb. Mieściły się one w priorytecie nr 3: „ochrona i rozwój zasobów wodnych, chów i hodowla ryb, rybackie urządzenia portowe, przetwórstwo i rynek rybny, rybołówstwo śródlądowe”⁵. Jedną z grup działań podjętych w ramach tego priorytetu była ukierunkowana na chów i hodowlę ryb. Celem praktycznym było zwiększenie zdolności produkcyjnych obiektów akwakultury, lepsze wykorzystanie posiadanych zasobów czy rozszerzenie chowu o inne gatunki⁶.

3. Przyszłość dla sektora przetwórstwa rybnego w akwakulturze

Do 2030 roku producenci ryb muszą znaleźć możliwości produkcji dodatkowych 37 mln ton ryb, aby zaspokoić rosnący popyt na świecie, związany z gwałtownym wzrostem populacji i rosnącym poziomem spożycia ryb. Według Jacquesa Dioufa – dyrektora generalnego ds. rybołówstwa FAO – do 2030 roku

³ Czym jest akwakultura?, 10 luty 2014 r., <http://wnos.uwm.edu.pl/news/85/czytaj/823/czym-jest-akwakultura.html> [dostęp 2014.07.18].

⁴ Por. rozporządzenie Rady i Parlamentu Europejskiego 2792/99 z dnia 17 grudnia 1999 r. (Dz.Urz. UE L 337) oraz rozporządzenie Rady (WE) nr 788/96 z dnia 22 kwietnia 1996 r. (Dz.Urz. UE L 218/1).

⁵ Sektorowy Program Operacyjny Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004–2006, Warszawa 2003, s. 62.

⁶ Ibidem, s. 64.

na świecie liczba ludności wzrosła o blisko 2 mld ludzi i aby zaspokoić globalny popyt na ryby akwakultura musi niemal dwukrotnie zwiększyć produkcję: do 85 mln ton ryb, skorupiaków i mięczaków⁷. Wg FAO wzrost produkcji z akwakultury, to także realna szansa redukcji zjawiska głodu i niedożywienia na znacznych obszarach kuli ziemskiej, gdzie dostępność białka, kwasów tłuszczowych, witamin i minerałów jest nadal niedostateczna. Według FAO w 2021 roku światowa produkcja ryb wyniesie 172 mln ton głównie za sprawą akwakultury, która obecnie pokrywa 50% ryb konsumpcyjnych⁸. Sektor akwakultury zmniejsza też ubóstwo tworząc nowe miejsca pracy⁹.

W związku z niebezpieczeństwem przełowienia zasobów, akwakultura postrzegana jest jako alternatywa dla tradycyjnego rybołówstwa¹⁰. Światowe metody połowu ryb zakłóciły równowagę natury, a odpowiedzią na ten problem stała się właśnie akwakultura. Ryby i produkty pochodzące z akwakultury to także jeden z najbardziej popytnych (handlowych) produktów spożywczych.

Obecnie 25% całkowitego połowu ryb pochodzi z akwakultury, a tendencja ta wciąż rośnie. Dzięki niej na rynek trafiają produkty o powtarzalnej, kontrolowanej, najwyższej jakości. Dlatego zalicza się akwakulturę, jako gałąź gospodarki żywnościowej, do najszybciej rozwijających się dziedzin gospodarczych tak w Polsce, jak i na świecie¹¹.

Polska posiada bogatą tradycję hodowli ryb. W latach gospodarki nakazowej hodowlą zajmowały się państwowe gospodarstwa rybackie, spółdzielnie oraz hodowcy indywidualni. Na przestrzeni dwudziestu i więcej lat zmieniła się nie tylko struktura własności, lecz również technologie, stosowane pasze itp. W efekcie tych przemian wzrosła na przykład produkcja pstrąga tęczowego i innych ryb wraz z popytem na te ryby. W związku z powyższym dobrze pojęty wspólny interes prężnej i nowoczesnej branży wymaga większej wiedzy i informacji. W instytucjach, do których zaliczają się w szczególności: olsztyński Instytut Rozrodu Zwierząt i Badań Żywności PAN, Instytut Rybactwa Śródlądowego, Polski Związek Wędkarski czy Stowarzyszenie Producentów Ryb Łososinowatych, prowadzone są doświadczenia w celu doskonalenia przechowywania nasienia ryb

⁷ <http://www.wprost.pl/ar/345609/Tilapia-z-fabryki-ryb/> [dostęp 2014.05.22].

⁸ „Wiadomości Rybackie” 2012, nr 11/12 (190), s. 12.

⁹ „Magazyn Przemysłu Rybnego” 2007, nr 6 (60).

¹⁰ Por. np. informacje o spadku połowów na Bałtyku po wejściu Polski do UE: M. Marciniak, *Analiza i ocena zmian w polskiej gospodarce rybnej po akcesji do Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe SGGW. Problemy Rolnictwa Światowego” 2009, t. 7, s. 78.

¹¹ <http://www.globalfish.pl/akwakultura> [dostęp 2014.05.22].

w niskich temperaturach m. in. takich gatunków jak karp, pstrąg tęczowy, sieja i jesiotr czy też sum afrykański¹².

4. Perspektywy i wyzwania

Nowoczesna akwakultura może być alternatywą dla rozwoju i konkurencyjności sektora przetwórstwa rybnego. Akwakultura, podobnie jak przetwórstwo rybne, gwałtownie się rozwija mając także przed sobą wyzwania w postaci zrównoważonego rozwoju.

„Zrównoważony rozwój” lub słowo „zrównoważoność” to hasła kryjące wiele znaczeń. W raporcie „Nasza wspólna przyszłość” (jest to tzw. raport Brundtlanmerla¹³) można przeczytać, że „zrównoważony rozwój odpowiada potrzebom obecnych pokoleń bez przekreślania możliwości zaspokojenia własnych potrzeb przez przyszłe pokolenia”. Tak zrozumiałe pojęcie „zrównoważoności” chroni ziemię, wodę, rośliny i zwierzęta nie powodując degradacji środowiska a zarazem jednoczy w sobie trzy wymiary: ekologiczny, ekonomiczny i społeczny.

Połowy ryb w rybołówstwie morskim odnotowują tendencję spadkową, podczas gdy akwakultura rozwija się dynamiczniej niż inne sektory przemysłu spożywczego (produkcji zwierzęcej). Przy rosnącym popycie na produkty rybne i spadku wyłowionych ryb morskich to właśnie akwakultura zaczyna odgrywać istotną rolę.

W wielu regionach europejskich akwakultura stanowi ważną działalność. Produkcja tego sektora w Unii Europejskiej sięga 1,3 mln ton i ma wartość około 3,2 mld euro. Stanowi to 20,4% całkowitej produkcji w unijnym sektorze rybołówstwa. Udział w całkowitej globalnej produkcji akwakultury wynosi 2,3% w ujęciu ilościowym i 4% pod względem wartości¹⁴.

Ostatnie 25 lat wskazuje na dynamikę połowów i hodowli ryb, które przekroczyły dynamikę wzrostu populacji ludności dostarczając 15% spożywanego przez nich białka. Rekord globalnej średniej konsumpcji ryb osiągnięto w 2011 roku przy 18,8 kg na osobę. Dla porównania w Polsce konsumpcja na poziomie około 12 kg na osobę.

Na rynku produktów rybnych obserwuje się ponadto rosnącą konkurencję. W tej walce istotnym argumentem jest jakość produktów jak i preferencje

¹² *Akwakultura w badaniach*, <http://www.pan.Olsztyn.pl/nasze-artykuly-popularno-naukowe> [dostęp 2014.05.22].

¹³ *Podręcznik SustainAqua*, op. cit.

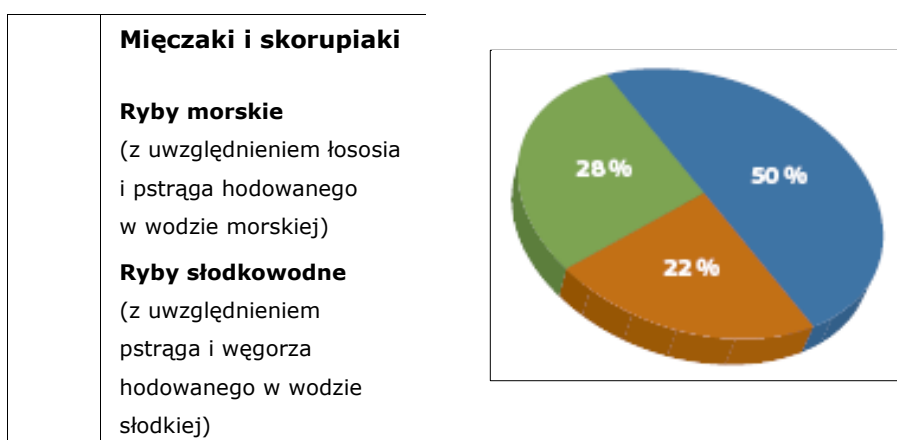
¹⁴ *Report on the evaluation of data collection related to fish processing industry 2011*, Luxembourg 2012.

konsumentów, którzy są w coraz większym stopniu zainteresowani metodami produkcji ryb. Zwracają oni uwagę na jakość ryby, którą należy rozumieć, jako kompleksowe zestawienie cech obejmujących wygląd zewnętrzny (barwa, koloryt), zapach i smak, świeżość, ale także wartości odżywcze (tłuszcze, tłuszcze tłuszczowe).

Na wykresie nr 1 przedstawiono dlatego proporcje w produkcji mięczaków i skorupiaków, ryb morskich oraz ryb słodkowodnych.

Wykres 1: Produkcja akwakultury UE według rodzajów produktów (2009)

(procent całkowitej produkcji w ujęciu ilościowym)



Źródło: FAO

W Polsce produkcja sektora akwakultury w 2009 roku sięgała 36,5 mln ton, co stanowiło 2,8% udziału w całkowitej produkcji w sektorze rybołówstwa. Natomiast wartość około 76,3 mld euro stanowi 2,35% udziału pod względem wartości. Przedstawia to poniżej tabela 1.

Liczba zatrudnionych w przemyśle przetwórczym w Polsce w 337 przedsiębiorstwach rybnych, to 17,2 tys. (liczba osób mierzona w przeliczeniu na pełny wymiar pracy)¹⁵.

¹⁵ Wspólna polityka rybołówstwa w liczbach – Podstawowe dane statystyczne, Luksemburg 2012.

Tabela 1. Całkowita produkcja akwakultury według państw członkowskich (2009)
(produkowane ilości w tonach żywej wagi, wartość w tys. euro i odsetek całości)

	Produkcja akwakultury	Produkcja akwakultury	Wartość w tys. euro	Wartość w tys. euro
BE	576	0,04%	4 035	0,12%
BG	7 912	0,61%	19 513	0,60%
CZ	20 071	1,54%	39 267	1,21%
DK	34 131	2,62%	88 240	2,72%
DE	39 957	3,07%	94 240	2,90%
EE	654	0,05%	2 235	0,07%
IE	47 212	3,63%	104 271	3,21%
EL	121 971	9,37%	397 791	12,25%
ES	268 565	20,63%	396 739	12,22%
FR	236 438	18,16%	697 965	21,50%
IT	162 325	12,47%	474 863	14,63%
CY	3 356	0,26%	16 464	0,51%
LV	517	0,04%	1 115	0,03%
LT	3 428	0,26%	6 655	0,21%
HU	14 171	1,09%	26 495	0,82%
MT	5 619	0,43%	47 057	1,45%
NL	55 561	4,27%	84 109	2,59%
AT	2 141	0,16%	13 879	0,43%
PL	36 503	2,80%	76 373	2,35%
PT	6 727	0,52%	34 064	1,05%
RO	13 131	1,01%	16 990	0,52%
SI	1 308	0,10%	3 069	0,09%
SK	823	0,06%	1 766	0,05%
FI	13 627	1,05%	39 582	1,22%
SE	8 540	0,66%	18 436	0,57%
UK	196 603	15,10%	540 741	16,66%
EU-27	1 301 866	100,00%	3 245 953	100,00%

Źródło: Eurostat

Poniżej w tabeli 2 przedstawiono produkowane ilości w tonach żywej wagi jako odsetek całej produkcji z hodowli w Polsce. Dane te dotyczą trzech głównych gatunków hodowanych w roku 2009.

Tabela 2: Produkcja wybranych trzech gatunków ryb w Polsce (2009 rok)

	Tony	%	Euro	%
Karp	18 133	50	36 793	48
Pstrąg tęczowy	14 872	41	30 922	40
Sum afrykański	1 100	3	2 429	3

Źródło: Eurostat

Polityka strukturalna w sektorze rybołówstwa przyczynia się do realizacji celów Wspólnej Polityki Rybołówstwa (WPRyb) jednocześnie odgrywając rolę we wzmacnianiu spójności gospodarczej i społecznej. Europejski Fundusz Rybacki (EFR), funkcjonujący od 1 stycznia 2007 r., stanowi instrument finansowy tej polityki. Dysponując budżetem wynoszącym około 4 305 mld euro na okres 2007-2013, z czego 75% przeznaczono na regiony zapóźnione w rozwoju, EFR uczestniczy w finansowaniu projektów proponowanych przez firmy, władze publiczne lub organy przedstawicielskie.

UE w ramach EFR oraz unijnych programów naukowo badawczych finansuje sektor akwakultury. Głównym jej celem jest rozwój bardziej konkurencyjnego i ekologicznego sektora akwakultury. Cele strategiczne oraz osie priorytetowe EFR są określane przez Radę Wspólnoty Europejskiej¹⁶. Osie te przedstawia tabela nr 3.

Celem osi 2 jest poprawa, funkcjonowanie i rozwój akwakultury, rynku rybnego i przetwórstwa zgodnie z wymogami Wspólnej Polityki Rybackiej. Realizacja jej założeń ma przyczynić się do unowocześnienia i rozwinięcia bazy produkcyjnej,, zwiększenia wielofunkcyjności gospodarstw rybackich, promowania i rozwoju organizacji nowoczesnego rynku i produktów akwakultury¹⁷.

Do osi należą działania:

- 2.1 akwakultura: produkcja nowych gatunków, nowe metody hodowlane z ochroną środowiska;

¹⁷ <http://armir.gov.pl>; <http://www.dotacja-unijna/Centrumrozwojugospodarczego> [dostęp 2014.05.22].

Tabela 3. Osie priorytetowe

Oś 1	Przystosowanie wspólnotowej floty rybackiej do dostępnych zasobów (pomoc w całkowitym lub tymczasowym zaprzestaniu działalności, dla połowów przybrzeżnych na małą skalę, dofinansowanie inwestycji na pokładzie kutrów rybackich itp.)
Oś 2	Akwakultura, rybołówstwo śródlądowe, przetwórstwo i obrót produktami rybołówstwa i akwakultury (środki wspierające inwestycje produkcyjne w akwakulturę, działania dotyczące środowiska wodnego, działania na rzecz zdrowia publicznego itp.)
Oś 3	Działania w interesie wspólnym (ochrona i rozwój fauny i flory wodnej, kampanie promocyjne, przebudowa statków rybackich w celu zmiany ich przeznaczenia itp.)
Oś 4	Zrównoważony rozwój obszarów połowowych (lokalne projekty w ramach rozwoju zrównoważonego, dywersyfikacja działalności gospodarczej itp.)
Oś 5	Pomoc techniczna przeznaczona na ułatwienie wdrożenia pomocy z EFR (finansowanie prac służb publicznych zarządzających środkami itp.)

- 2.2 rybołówstwo śródlądowe: nowe techniki i technologie połowu, racjonalna gospodarka rybacka i rybołówstwo śródlądowe, zwiększenie konkurencyjności podsektora;
- 2.3 przetwórstwo i obrót: innowacyjne techniki i sprzedaż produktów, głównie pochodzenia lokalnego, modernizacja przedsiębiorstw, tworzenie miejsc pracy, jakość produktów.

Dotacje, jakie dostały państwa członkowskie na poszczególne osie przedstawia tabela nr 4.

5. Akwakultura w Polsce

Zasadny jest wzrost produkcji ryb w akwakulturze, ponieważ w Polsce ich spożycie jest nadal bardzo niskie w stosunku do krajów unii jak np. Portugalii, gdzie spożycie wynosi spożywa się ok. 56,9 kg ryb *per capita*, Norwegii (ok. 46 kg) czy bliższej nam Łotwie (ok. 37 kg). Roczne krajowe spożycie ryb wynosi ok. 12 kg na osobę, co daje nieco ponad połowę średniej europejskiej 21,5 kg¹⁸. Ponadto zwiększa się zapotrzebowanie na ryby jako surowiec dla przetwórstwa z powodu redukcji liczby połowów w morzach i oceanach.

¹⁸ Dane MIR-PIB oraz Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, online.

Tabela 4. Pomoc wspólnotowa dla sektora rybołówstwa – Podział według państw członkowskich na okres programowania 2007-2013 w podziale na osi (w tys. euro)

	Oś 1	Oś 2	Oś 3	Oś 4	Oś 5	Łącznie na kraj	% na kraj
BE	11 562	3 500	7 988	1 900	1 312	26 262	0,61%
BG	8 001	36 004	20 002	12 001	4 000	80 010	1,86%
CZ	0	11 927	13 824	0	1 355	27 107	0,63%
DK	40 365	37 650	36 515	12 461	6 684	133 675	3,11%
DE	7 491	54 913	70 236	18 554	2 517	153 711	3,57%
EE	15 265	24 584	21 210	19 282	4 228	84 568	1,97%
IE	34 766	0	6 000	1 501	0	42 267	0,98%
EL	77 272	59 690	32 320	33 300	5 250	207 832	4,83%
ES	439 496	307 066	314 440	50 754	20 135	1 131 891	26,31%
FR	65 021	54 179	88 499	5 700	2 653	216 053	5,02%
IT	161 250	106 086	106 086	16 974	33 947	424 343	9,86%
CY	5 200	3 250	9 924	1 000	350	19 724	0,46%
LT	7 553	28 111	9 684	6 694	2 672	54 713	1,27%
LV	26 197	49 330	27 354	17 173	4 961	125 016	2,91%
HU	0	24 164	8 944	0	1 743	34 851	0,81%
MT	2 175	1 708	4 095	0	395	8 372	0,19%
NL	16 913	7 379	16 903	4 987	2 395	48 578	1,13%
AT	0	5 164	50	0	45	5 259	0,12%
PL	140 510	162 873	159 095	234 910	36 705	734 093	17,06%
PT	62 865	74 187	83 408	17 403	8 622	246 485	5,73%
RO	9 975	105 000	30 000	75 000	10 739	230 714	5,36%
SI	2 164	7 141	7 574	2 164	2 597	21 640	0,50%
SK	0	11 432	1 464	0	684	13 580	0,32%
FI	3 445	16 990	14 784	3 606	624	39 449	0,92%
SE	13 666	10 933	19 133	8 200	2 733	54 665	1,27%
UK	39 635	33 590	49 621	11 598	3 384	137 828	3,20%
Łącznie	1190 789	1 236 850	1159156	555161	160 731	4 302 686	
Łącznie w %	27,68%	28,75%	26,94%	12,90%	3,74%	100,00%	100,00 %

Tabela nie odnosi się do Luksemburga (przyp. autorki). Źródło: Programy operacyjne przyjęte przez Komisję Europejską. Ostatnia aktualizacja: 24.1.2012.

Podstawowe znaczenie w polskiej akwakulturze mają dwa gatunki ryb: karp oraz pstrąg tęczowy¹⁹. Od kilkunastu lat powoli, lecz systematycznie rozwija się hodowla suma afrykańskiego w zamkniętych obiegach wody podgrzanej oraz hodowla kilku gatunków ryb jesiutowatych. O ile historia chowu i hodowli karpia na ziemiach polskich liczy już przeszło osiemset lat, o tyle rozwój hodowli pstrąga tęczowego w Polsce nastąpił od lat siedemdziesiątych ubiegłego stulecia i tendencja wzrostowa produkcji utrzymuje się nieprzerwanie. Czynnikiem stymulującym wzrost produkcji pstrąga tęczowego, oprócz popytu krajowego, jest stale zwiększający się eksport, który w 2005 roku przekroczył 6 tys. ton (około 40% całkowitej produkcji). Rozbudowa nowoczesnej bazy przetwórstwa rybnego w Polsce sprawia, że w dalszym ciągu istnieje duży potencjał wzrostu krajowej produkcji tego gatunku. Polscy producenci eksportują głównie produkty przetworzone: ryby wędzone, konserwy, co stanowi około 92% ogółu sprzedawanego za granicą głównie do krajów Unii Europejskiej. Wielkość wyhodowanego do konsumpcji pstrąga tęczowego w 2011 roku wyniosła 10,6 tys. ton w stosunku do wszystkich gatunków pstrąga przy wskaźniku 96,3% stanowi 11,6 tys. ton. W porównaniu do lat poprzednich to ilość nieco zmalała: w 2009 roku wyniosła 14,8 tys. ton a w roku 2010 12,9 tys. ton²⁰.

Produkcja karpia w Polsce w 2011 roku opiewała natomiast na około 15 tys. ton. Dla porównania w 2012, jak wynika z danych IRŚ w Olsztynie, wyprodukowano około 17,7 tys. ton tej ryby w kraju. W porównaniu z rokiem 2009 (14 872 t) i 2010 (12 940) produkcja zmalała²¹.

Jednym z ciekawszych przedsięwzięć biznesowych ostatnich lat jest powstanie pierwszej w Polsce i największej w Europie akwakultury – hodowli ryb zamkniętej w specjalnym kompleksie budynków. Inwestycja należy do przedsiębiorstwa „Global Fish”, która postawiła sobie za cel, dostarczania przez cały rok polskiemu konsumentowi niemrożonej, nieprzetworzonej tilapii czerwonej i srebrnej. Tilapia, ryba tropikalna, jest znana zarówno w Europie, jak i w USA, gdzie jest najczęściej spożywana²². Według amerykańskiego National Marine Fisheries Service w 2010 r. tilapia była czwartą najczęściej zjadaną rybą w USA (215 tys. ton, czyli 475 mln funtów). Tym samym tilapia znajduje się w pierwszej

¹⁹ A. Lirski, *Trendy w polskiej Akwakulturze*, „Magazyn Przemysłu Rybnego” 2007, nr 4 (58).

²⁰ *Strategia Rozwoju Rybołówstwa na lata 2007-2013*, online.

²¹ *Materiały XXXVII Krajowej Konferencji – Szkolenie dla Hodowców Ryb Łososiowatych, Rumia, 11–12 października. Materiały szkoleniowe*, red. R. Kowalski, Łębork 2012.

²² <http://biznes.pl/magazyny/rolnictwo/rybolowstwo/rynek-ryb-w-polsce> [dostęp 2014.05.22].

piątce najpopularniejszych ryb na świecie. Wśród innych tropikalnych ryb oferowanych przez Global Fish znajduje się australijska ryba barramundi hodowana w Olsztynie (ok. 130 ton rocznie)²³.

Osiągnięcia polskich przetwórców ryb są widoczne nie tylko w kontekście krajowego rybołówstwa i przemysłu przetwórstwa spożywczego, ale także pod względem pozycji na rynku europejskim. Całkowita wartość produkcji przemysłu przetwórczego UE to około 20 mld euro, z czego na Polskę przypada ok. 1 261 mld euro. Produkcja zaś polega głównie na przygotowaniu przetworów i konserw z ryb lub mięczaków i skorupiaków²⁴. Poniżej przedstawiono wymianę z UE i poza nią.

Tabela 5. Wymiana produktów rybołówstwa i akwakultury (2010)

Eksport		Import	
Tony	mln euro	Tony	Tys. euro
217 980	552,85 mln	431 252	101,84

Źródło: Eurostat

Należy dodać, że import produktów świeżych i schłodzonych to 45,61 mln euro zaś eksport to głównie wędzone, solone, suszone wyroby stanowiące 396,06 mln euro a konserwy – 201,06 mln euro.

Unijne środki pomocowe dobrze wykorzystane dają pożądane rezultaty. Można zauważyć jakie korzyści daje współpraca firm zajmujących się hodowlą ryb i przetwórstwem rybnym. Przykładem są konserwy, ryby wędzone, świeże pakowane jako gotowe półprodukty spożywcze, które są dostarczane na polski rynek przez rodzimych producentów.

6. Podsumowanie

Trwający trend oraz moda na jedzenie lekkostrawnych, zdrowych produktów zyskują na popularności. Coraz częściej potęgowane realną potrzebą produkty rybne zyskują na popularności. Ponadto wzrasta świadomość żywnościowa wśród Polaków. W związku z powyższym coraz częściej konsumenci sięgają po dostępne na rynku świeże ryby.

²³ Ibidem.

²⁴ Dane Eurostat w: European Commission, *Report on the evaluation of data collection related to fish processing industry 2011*, Luxembourg 2012.

Wobec przełowienia mórz i oceanów oraz kurczących się światowych zasobów ryb i innych organizmów morskich, ich chów oraz akwakultura stały się najszybciej rosnącym segmentem rynku rybnego i zarazem produkcji żywności. Nowoczesna akwakultura to także jedna z najważniejszych innowacji w produkcji ryb i żywności pochodzenia wodnego. To alternatywa dla rozwoju i konkurencyjności sektora. Nowoczesny sektor akwakultury powinien zajmować główną pozycję w dziedzinie zrównoważonego rozwoju a dzięki badaniom i nowym technologiom być sektorem przyjaznym dla środowiska.

Obecnie ok. 40% światowej podaży świeżych ryb i organizmów morskich, jakie konsumowane są na świecie, pochodzi z chowu i hodowli, a ok. 60% z połowów. Z podanych wyżej szacunków wynika, że do roku 2030 będzie to 65 procent.

Jak podano w tekście, wzrost produkcji z akwakultury to także realna szansa redukcji zjawiska głodu i niedożywienia na znacznych obszarach kuli ziemskiej, gdzie dostępność białka, kwasów tłuszczowych, witamin i minerałów jest nadal niedostateczna. Sektor akwakultury zmniejsza też ubóstwo tworząc nowe miejsca pracy²⁵.

Bibliografia

Źródła

- European Commission, *Report on the evaluation of data collection related to fish processing industry 2011*, Luxembourg 2012.
- *Sektorowy Program Operacyjny Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004–2006*, Warszawa 2003.
- *Strategia Rozwoju Rybołówstwa na lata 2007-2013*.
- *Wspólna polityka rybołówstwa w liczbach – Podstawowe dane statystyczne*, Luksemburg 2012.

Literatura

- Lirski A., *Trendy w polskiej Akwakulturze*, „Magazyn Przemysłu Rybnego” 2007, nr 4 (58).
- *Materiały XXXVII Krajowej Konferencji – Szkolenie dla Hodowców Ryb Łososiowatych, Rumia, 11–12 października. Materiały szkoleniowe*, red. R. Kowalski, Lębork 2012.
- Marciniak M., *Analiza i ocena zmian w polskiej gospodarce rybnej po akcesji do Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe SGGW. Problemy Rolnictwa Światowego” 2009, t. 7

²⁵ http://e-ryby.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=2576 [dostęp 2014. 05.22].

- *Rynek Ryb: Stan i perspektywy 2006*, Wydawnictwo Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej nr 5, kwiecień 2006.
- *SustainAqua – Zintegrowane podejście do zrównoważonej i zdrowej akwakultury słodkowodnej* (2009). Podręcznik SustainAqua – Podręcznik zrównoważonej akwakultury.
- *Wspólna polityka rybołówstwa. Podręcznik użytkownika*, Luksemburg 2009.

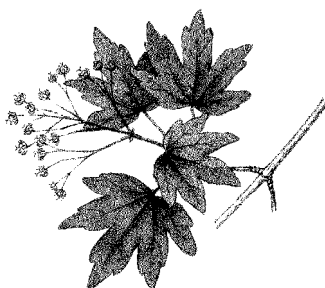
Akty prawne

- Rozporządzenie Rady (WE) nr 788/96 z dnia 22 kwietnia 1996 r. (Dz.Urz. UE L 218/1).
- Rozporządzenie Rady i Parlamentu Europejskiego 2792/99 z dnia 17 grudnia 1999 r. (Dz.Urz. UE L 337)

Internet

- <http://arimr.gov.pl>
- <http://biznes.pl/magazyny/rolnictwo/rybolowstwo/rynek-ryb-w-polsce>
- <http://www.dotacja-unijna/centrum-rozwoju-gospodarczego>
- http://e-ryby.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=2576
- <http://www.globalfish.pl/akwakultura>
- <http://www.pan.Olsztyn.pl/nasze-artykuly-popularno-naukowe>
- http://www.sprl.pl/userfiles/files/doc/sustain/podrecznik_sustain.pdf
- <http://wnos.uwm.edu.pl/news/85/czytaj/823/czym-jest-akwakultura.html>
- <http://www.wprost.pl/ar/345609/Tilapia-z-fabryki-ryb/>

Mgr inż. Zyta Biegała: tytuł magistra inżyniera uzyskany na Akademii Rolniczej w Szczecinie na kierunku Technika Rolnicza i Leśna, specjalności agrobiznes, zarządzanie i organizacja usług technicznych. W latach 1980–1994 dyplomowany analityk medyczny, a następnie nauczyciel. Od 2006 roku pracownik Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Pomorski Oddział Regionalny w Gdyni – główny specjalista w Biurze Wsparcia Inwestycyjnego. Doktorantka Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego w Szczecinie, w Zakładzie Polityki Gospodarczej i Turystyki na Wydziale Ekonomii. E-mail: zyta.biegala@arimr.gov.pl.





Karol Dąbrowski, Public Administration & Local Government Research Network
Tomasz Dąbrowski, Wyższa Szkoła Biznesu im. bp. Jana Chrapka w Radomiu

Uwagi o spółdzielczości niemieckiej w I połowie XXI wieku

Remarks about the German Cooperatives in the First Half of the 21st Century

tekst przesłany do redakcji 16 września 2013 roku, recenzowany 14 lipca 2014 r.,
zaakceptowany do druku 22 września 2014 r.

Streszczenie: Niemieckie spółdzielnie działają na podstawie prawa spółdzielczego w wersji z 2006 roku (niem. *Genossenschaftsgesetz*), którego pierwotny tekst pochodził z 1889 roku. Autorzy zebrali informacje na temat rodzajów spółdzielni państw niemieckojęzycznych wspominając o znanych także w Polsce: mieszkaniowych, produkcyjnych, rolniczych (gorzelni, ogrodniczych, winiarskich), rzemieślniczych, spożywców, towarowych i usługowych, zaopatrzenia i zbytu, jak i mniej typowych: medialnych, wolnych zawodów (lekarskich, aptekarskich), leśnych, wodnych i łowieckich. Na obszarze b. NRD utrzymały swoją pozycję rolnicze spółdzielnie produkcyjne. Nowością są spółdzielnie energetyczne, specjalizujące się w energii odnawialnej (biogazownie, fotowoltaika, elektrownie wiatrowe). Spółdzielnie zrzeszone są w związkach branżowych, regionalnych i federalnych. Szczególnie silną pozycję zajmuje Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband (DGRV), który jako przykładowy został opisany przez autorów.

Słowa kluczowe: prawo spółdzielcze, spółdzielczość

Summary: German cooperatives' activity is regulated by the cooperatives law of 2006 (German *Genossenschaftsgesetz*). The original text of this law was written in 1889. There are various types of cooperatives which are running their activity in Germany, such as the ones known in Poland: housing cooperatives, production cooperatives, farming cooperatives (distillery, gardening, winemakers), craft's cooperatives, food industry cooperatives, goods and services cooperatives, purchase and sales cooperatives, as well as less common, such as media cooperatives, independent professions (medical), forestry, aquatic and hunting cooperatives. Farming production cooperatives have maintained their position in the territory of the former GDR. Energetic cooperatives, specializing in renewable energy (biogas plants, photovoltaic, and wind farms) are novelty. The cooperatives are organized in regional and

federal trade associations. Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband (DGRV) occupies a particularly significant position.

Key words: cooperative law, cooperatives

1. Prawo spółdzielcze w Polsce i w Niemczech

Aktualny stan prawny polskiego prawa spółdzielczego jest wyjątkowo skomplikowany. Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze¹ była już ponad czterdziestokrotnie nowelizowana, wielokrotnie też w materię ustawy ustrojowej, a również innych ustaw spółdzielczych, ingerował Trybunał Konstytucyjny, orzekając niezgodność przepisów z Konstytucją². Jak podkreślił Adam Jedliński, dodatkowo sytuacja uległa skomplikowaniu po wyodrębnieniu spółdzielczego prawa mieszkaniowego z ustawy Prawo spółdzielcze do ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych³. Nie można również pominąć faktu, iż w okresie obowiązywania ustawy Prawo spółdzielcze zostały uchwalone ustawy regulujące prawne funkcjonowanie różnych branż spółdzielczych takich jak: ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających⁴, ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych⁵, ustawa z dnia 22 lipca 2006 r. o spółdzielni europejskiej⁶, ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych⁷.

Należy podkreślić, że ustawa Prawo spółdzielcze wywodzi się z okresu schyłkowego PRL. Została uchwalona w czasie trwania stanu wojennego, dostosowana do nowych realiów politycznych po 1989 roku. Jej przepisy są niedopasowane do wymogów XXI wieku, stanowią zlepek rozwiązań z czasów PRL i III RP, nierzadko nieprecyzyjnych⁸. Dlatego też konieczne jest uchwalenie nowego tekstu ustawy, dostosowanej do nowych wyzwań stojących przed spółdzielczością

¹ Dz.U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848, z późn. zm.

² Zob. wyrok TK z dnia 12 lutego 1991 r., K 6/90, OTK 1991, nr 1, poz. 1, wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2005 r., K 42/02, Dz.U. z 2005 r. Nr 72, poz. 643, wyrok TK z dnia 15 lipca 2009 r., K. 64/07, Dz.U. 2007, Nr 117, poz. 988.

³ A. Jedliński, recenzja: H. Cioch, *Prawo spółdzielcze*, „Rejent” 2012, nr 3, s. 175.

⁴ Dz.U. z 2000 r. Nr 119, poz. 1252, z późn. zm.

⁵ Dz.U. z 2006 r. Nr 94, poz. 651, z późn. zm.

⁶ Dz.U. z 2006 r. Nr 149, poz. 1077, z późn. zm.

⁷ Dz.U. z 2012 r. poz. 855, z późn. zm.

⁸ Por. A. Nowakowski, *Kontrola i nadzór spółdzielni przez jej członków oraz organy samorządowe*, Poznań 2012; G. Tylec, *Statut spółdzielni i jego kontrola w postępowaniu o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego*, Warszawa 2012.

w okresie globalizacji. Prace nad nową „konstytucją” spółdzielczą w polskim parlamencie trwają nieprzerwanie od 199 r., ale są nieskuteczne, gdyż albo są wetowane przez prezydentów lub nie znajdują uznania w oczach samych parlamentarzystów. W dniu 25 stycznia 2013 roku Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji uchwałą powołał Komisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa spółdzielczego⁹. W świetle art. 2 powyższej uchwały do zakresu działania tej Komisji należy rozpatrywanie: poselskiego projektu ustawy o spółdzielniach (druk nr 515), poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk nr 816), poselskiego projektu ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk nr 819), poselskiego projektu ustawy o działalności spółdzielni mieszkaniowych (druk nr 864), poselskiego projektu ustawy – Prawo spółdzielcze (druk nr 980), poselskiego projektu ustawy – Prawo spółdzielcze (druk nr 1005). Należy mieć nadzieję, iż prace Komisji zaowocują uchwaleniem nowej ustawy spółdzielczej będącej „drogowskazem” prawnej konstrukcji i funkcjonowania spółdzielni w Polsce.

W Niemczech działalność spółdzielni opiera się na ustawie spółdzielczej (*Genossenschaftsgesetz*) w skrócie GenG, której pierwotny tekst pochodził z dnia 1 maja 1889 roku¹⁰. Aktualny tekst jednolity został ogłoszony 16 października 2006¹¹. Zmieniono go ustawą z dnia 15 lipca 2013 roku, z mocą obowiązującą od 19 lipca. Zmiana ta weszła w życie 1 lipca 2014 roku¹². Obecnie obowiązująca wersja ustawy bazuje też na nowelizacji z dnia 25 maja 2009 roku¹³.

Szereg zmian przyniosła właśnie ustawa z 2006 roku, wymuszająca wydanie tekstu jednolitego – pierwszego od czasów powstania ustawy. Polskie projekty nieco przypominają rozwiązania niemieckie i warto o nich wspomnieć. Wówczas w przepisach GenG zmniejszono liczbę założycieli spółdzielni do trzech osób (§ 4 GenG), więc jeszcze mniej niż w obecnie w Polsce (dziesięć dla osób fizycznych zgodnie z art. 6 § 2). Przewidziano, iż celem spółdzielni może być

⁹ Dane ze strony internetowej Sejmu RP (<http://www.sejm.gov.pl>).

¹⁰ Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften (Reichsgesetzblatt 1889 Nr. 11, S. 55). Ustawa została ogłoszona 10 maja 1889 roku, a podpisana 1 maja przez cesarza Wilhelma II Hohenzollerna. Pierwsza pruska ustawa o spółdzielczości autorstwa Hermana Schulze-Delitzscha powstała dnia 27 marca 1867 r. Od roku 1871 po wprowadzeniu zmian i uzupełnień, zaczęto ją wprowadzać na terenie wszystkich niemieckich landów.

¹¹ BGBl. 2006 I Nr. 47, S. 2230 – Bekanntmachung der Neufassung des Genossenschaftsgesetzes Vom 16. Oktober 2006. Tekst niemieckich ustaw zaczerpnięto z: <http://www.bgbl.de/>. Pomocniczo można sięgać do: <http://dejure.org/> oraz <http://www.gesetze-im-internet.de/>.

¹² BGBl. 2013 I Nr. 38, S. 2379 – chodzi o art. 8 Gesetz zur Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens und zur Stärkung der Gläubigerrechte Vom 15. Juli 2013.

¹³ BGBl. 2009 I Nr. 27, S. 1102 – chodzi o art. 10 Gesetz zur Modernisierung des Bilanzrechts (Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz - BilMoG) Vom 25. Mai 2009.

prowadzenie działalności społecznej albo kulturalnej (§ 1 GenG). Dopuszczono możliwość nabywania większej liczby udziałów oraz wnoszenia udziałów rzeczowych (§ 7a GenG). Poza tym spółdzielnie liczące poniżej 20 członków mogą w statucie zrezygnować z powoływania rady nadzorczej (§ 9 GenG). Jednym z celów zmian było ułatwienie zakładania małych spółdzielni i dookreślenie zasad odpowiedzialności członków za zobowiązania, likwidacji i upadłości spółdzielni. Zmiany były zgodne z postulatami doktryny¹⁴. Konkludując, jak trafnie zauważyła Marta Stepnowska-Michaluk, „spółdzielnia w Niemczech jest kupcem rejestrowym ze względu na swoją formułę prawną, jest uznana za organizację *non-profit*, służy jednak rozwijaniu działalności gospodarczej swoich członków. Jest stowarzyszeniem o charakterze gospodarczym § 22 BGB¹⁵, podlegającym przepisom prawa spółdzielczego i dlatego nie wymaga aktu nadania przez państwo zgodnie z § 22 ust. 1 BGB. Przepisy ogólne o stowarzyszeniach § 24-53 BGB mają zastosowanie subsydiarne, o ile są zgodne z przepisami prawa spółdzielczego”¹⁶.

Niemieccy autorzy często powołują się na przykład Włoch, gdzie funkcjonują przeszczepione na polski grunt spółdzielnie socjalne (*cooperative sociali*)¹⁷. W takim sensie, jak w Polsce czy we Włoszech nie są znane w Niemczech, ale można dostrzec paralelne dążenia polskiego ustawodawcy do uproszczenia procedur zakładania przedsiębiorstw spółdzielczych właśnie na ich przykładzie. W Polsce spółdzielnię socjalną może założyć już pięć osób fizycznych¹⁸.

2. Rodzaje spółdzielni

Należy mieć na uwadze, iż w krajach niemieckojęzycznych występują nieco inne rodzaje spółdzielni niż w Polsce lub spółdzielnie prowadzące analogiczną działalność, ale inaczej nazywane. Trudniej jest wskazać spółdzielnie pracy czy spółdzielnie socjalne (*social cooperatives*). Mówi się natomiast o przedsiębiorstwach pracowniczych (*Mitarbeiterunternehmen*) i spółdzielniach produkcyjnych (*Produktivgenossenschaften*). Różnica między spółdzielnią pracy

14 R. Greve, N. Lämmert, *Quo vadis Genossenschaftsgesetz? – Ein Überblick über aktuelle Diskussionsvorschläge*, [in:] *Münstersche Schriften zur Kooperation*, Hrsg. T. Theurl, Bd. 52, Münster 2001, S. 10. Zob. też informacje na temat statutu spółdzielni na portalu Ministerstwa Sprawiedliwości i Spraw Europejskich landu Saksonia: http://www.justiz.sachsen.de/agl/download/regmerkblatt_genossenschaften.pdf [dostęp 08.08.2013].

15 Ustawa z dnia 18 sierpnia 1896 r. Bürgerliches Gesetzbuch, (BGB1. Nr. 1 s. 195), Niemiecki kodeks cywilny. Dalej cytowana jako BGB.

16 M. Stepnowska-Michaluk, *Likwidacja spółdzielni*, Sopot 2009, s. 57.

17 H. Glenk, *Genossenschaftsrecht. Sytematik und Praxis des Genossenschaftswesens*, München 2013, s. 28.

18 Art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. Nr 94, poz. 651, z późn. zm.).

a przedsiębiorstwem pracowniczym jest taka, że przedsiębiorstwem pracowniczym jest każde przedsiębiorstwo, którego udziały należą do pracowników i może być to nie tylko spółdzielnia, ale także spółka kapitałowa. Ponadto wyodrębnia się spółdzielnie mieszkaniowe (*Wohnungsbaugenossenschaften*), rolnicze (*Landwirtschafts-genossenschaften*), spożywców (*Konsumgenossenschaften*) i usługowe (*Dienstleistungsgenossenschaften*). Działają spółdzielnie kredytowe oraz banki spółdzielcze. W Polsce nieznane są spółdzielnie medialne (*Mediengenossenschaften*), ale ostały się największe spółdzielnie wydawnicze, jak „Czytelnik”, „Książka i Wiedza” i Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza. Warto wspomnieć, iż znany niemiecki dziennik „Die Tageszeitung” jest wydawany przez spółdzielnię wydawniczą, co po części pozwala obniżyć koszty związane z podatkiem dochodowym¹⁹. Inną ciekawostką jest to, że domenami internetowymi z końcówką „de” administruje spółdzielnia DENIC²⁰. Niemieckie spółdzielnie towarowe i usługowe (*Waren- und Dienstleistungsgenossenschaften*) grupowane są w związku spółdzielni rzemieślniczych (*gewerbliche Genossenschaften*). Związki spółdzielni zrzeszają spółdzielnie różnych regionów, poziomów i branż²¹. Wśród rzemiosła znane są związki spółdzielni dekarских, tapicerskich, wędliniarsko-masarskich i piekarniczo-ciastkarskich. Bardziej rozwinięte w Niemczech niż w Polsce są spółdzielnie produkcyjno-usługowo-handlowe, w tym nawet spółdzielnie wolnych zawodów – aptekarzy i lekarzy (*Ärztegenossenschaften*). Spółdzielnie działają również w branżach transportowej i turystycznej. Rodowód spółdzielczy posiadają koncerny Edeka i Rewe, skupiające między innymi sieć sklepów detalicznych²². Długą tradycję mają spółdzielnie skupu i sprzedaży produktów

¹⁹ Na marginesie warto przypomnieć, iż znany tygodnik „Polityka” nie jest wydawany – jak się często podaje – przez spółdzielnię pracy, lecz po przekształceniu przez spółkę komandytową z udziałem spółki z o.o. Zob. <http://www.polityka.pl/opolityce> [dostęp 04.08.2013].

²⁰ R. Böhlke, *Warunki rozwoju ekonomii społecznej w Niemczech*, Warszawa 2008, s. 26.

²¹ <http://www.dgrv.de/de/genossenschaftswesen/genossenschaftsadressen.html> [dostęp 29.07.2013].

²² J. Masalski, *Funkcjonowanie przedsiębiorstw społecznych w Niemczech*, Berlin 2012, s. 1-6 (J. Masalski w dużej mierze oparł się na cytowanym wyżej opracowaniu R. Böhlke, nie unikając błędów). Autorzy nie polecają ogólnikowego, budzącego zastrzeżenia redakcyjne i stylistyczne opracowania M. Niemkiewicz, *Europejskie doświadczenia przedsiębiorczości społecznej – czynniki sukcesu i źródła problemów. Rekomendacje dla polskiego sektora ekonomii społecznej*, online: http://www.fundacja-nadzieja.org.pl/ekonomiaspoleczna/pdf/niemkiewicz_raport.pdf [dostęp 29.07.2013]. Uzupełniając można zaś sięgnąć do tekstu: *Niemcy: stowarzyszeniowe i spółdzielcze typy przedsiębiorstw*, przeł. J. Jedliński (<http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/Biblioteka/2007.8.pdf>), z raportu T. Johnson, R. Spear, *Social Enterprise. An International Literature Review*, London 2006 (<http://pl.scribd.com/doc/29935417/Social-Enterprise-an-International-Literature-Review-2006>).

rolnych (zaopatrzenia i zbytu), zajmujące się skupem i sprzedażą produktów wytwarzanych przez rolników indywidualnych²³. Do spółdzielni rolniczych zalicza się między innymi spółdzielnie mleczarskie, hodowców bydła, producentów mięsa (ubojnie), owoców i warzyw, spirytusu (*Brennereigenossenschaften*) i winiarzy (*Winzerengenossenschaften*). Po 2004 roku szacowano, iż około 70 % mleczarni niemieckich jest zarządzanych przez spółdzielnie mleczarskie²⁴. W Bawarii (ściślej: Górnym Palatynacie) lokalny koloryt spółdzielczości nadają wiejskie browary (*Kommunbrauhäuser*) warzące piwo „Zoigl”²⁵. Na obszarze b. NRD udało się utrzymać i efektywnie przekształcić część rolniczych spółdzielni produkcyjnych (*Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften*), zwanych w skrócie LPG, w wydajnych producentów rolnych²⁶. Pozostałością po socjalizmie były ogrodnicze spółdzielnie produkcyjne (*gärtnerische Produktionsgenossenschaften*) oraz produkcyjne spółdzielnie rybackie (*Produktionsgenossenschaft der Binnenfischer*). Praktycznie uległy one likwidacji.

W Austrii funkcje spółek wodnych sprawują spółdzielnie wodne (*Wassergenossenschaften*), a prawo leśne niektórych niemieckich landów przewiduje istnienie spółdzielni leśnych (*Waldgenossenschaften*). Spółdzielnie łowieckie (*Jagdgenossenschaften*) odpowiadają samorządowi łowieckiemu – Polskiemu Związkowi Łowieckiemu (PZŁ)²⁷. Choć ich pozycja po kontrowersyjnym wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 26 czerwca 2012 roku została zachwiana i nasuwa porównanie do sytuacji samorządu działkowców w Polsce²⁸. W Szwajcarii zaś w przeciągu ostatnich kilkudziesięciu lat zmniejszyła się znacznie liczba spółdzielni serowarów i mleczarzy (*Käserei- und Milchgenossenschaften*).

Sytuacja ta powoduje, iż mozaika spółdzielczości na terenach niemieckich jest różnorodna i interesująca. Jej specyfiką jest silne powiązanie z lokalnymi społecznościami, wąska i wieloraka specjalizacja, kultywowanie tradycji, ciągłość międzypokoleniowa wśród rodzin spółdzielców, wytwarzanie produktów regionalnych i ekologicznych. Co prawda, wskutek zachodzących procesów ekonomicznych są one wypierane z rynku przez sieci sklepów detalicznych

²³ A. Suchoń, *Spółdzielczość rolnicza w Niemczech*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 247; ead. *Spółdzielnie rolnicze w Europie Zachodniej*, http://www.wir.org.pl/siewca/spoldzielnie_w_europie.htm [dostęp 08.08.2013].

²⁴ <http://de.statista.com/statistik/faktenbuch/213/a/branche-industrie-markt/lebensmittel-industrie/landwirtschafts-genossenschaft/> [dostęp 04.08.2013].

²⁵ <http://thebeervault.blogspot.com/2012/04/zoigl-w-butelce-czyli-cos-czego-nie.html> [dostęp 15.09.2013].

²⁶ A. Suchoń, *Spółdzielczość rolnicza...*, s. 244.

²⁷ Zob. stronę PZŁ: <http://www.pzlow.pl/> [dostęp 04.08.2013].

²⁸ Zob. materiały bawarskiej Spółdzielni Łowieckiej Fridolfing: <http://www.jagdgenossenschaft-fridolfing.de/index.html> [dostęp 04.08.2013].

i wielkopowierzchniowych, importerów i producentów towarów masowych. Nadal jednak pozostają istotnym graczem na niemieckim rynku towarów i usług. Mimo krytyki płynącej od części przedstawicieli nauki forma przedsiębiorstwa spółdzielczego w konfrontacji z mikroprzedsiębiorstwem albo spółką z ograniczoną odpowiedzialnością potrafi być bardziej efektywna dla członków. Plusem pozostają korzyści podatkowe, a minusem konieczność ponoszenia kosztów postępowania lustracyjnego²⁹.

Jeśli chodzi o LPG, to pozytywnie ich działalność oceniła Aneta Suchoń pisząc: „LPG prowadzą działalność rolniczą, wykorzystując coraz nowsze technologie ochrony i uprawy roślin. Poza tym starają się uwzględniać aspekty ochrony środowiska w rolnictwie. Spółdzielnie rolnicze prowadzą działalność w zakresie produkcji energii ze źródeł odnawialnych, energii wiatrowej, słonecznej i biogazu. Są inicjatorami budowy biogazowni i sieci ciepłowniczych w celu dostarczenia energii do wsi i indywidualnych odbiorców. W ten sposób przyczyniają się o ochrony klimatu. LPP uczestniczą także w tworzeniu i utrzymaniu miejsc pracy oraz szkoleniach na obszarach wiejskich. Średnio zatrudniają około 32 osoby. Wykonują one wiele prac dla społeczności, jak budowa, utrzymanie i konserwacja hoteli, placów zabaw i zabytków. Świadczą także usługi dla ludności wiejskiej i przyczyniają się do zrównoważonego rozwoju niemieckiej wsi w landach wschodnich Niemiec”³⁰.

Nowością wśród spółdzielni niemieckich są tzw. spółdzielnie energetyczne (*Energiegenossenschaften*), tj. spółdzielnie, których członkowie zrzeszają się, aby samodzielnie wytwarzać energię elektryczną i się w nią zaopatrywać. W tym celu na przykład finansują budowę elektrowni wiatrowych. Ich rozwój wiąże się także z trendem rekomunalizacji energetyki w niemieckich aglomeracjach. Polega on na przejmowaniu, po wygaśnięciu wieloletnich koncesji, sieci energetycznych z rąk koncernów energetycznych przez spółki komunalne lub lokalne przedsiębiorstwa³¹. W branży energii odnawialnej i biogazowni wskutek polityki podatkowej państwa zauważalny nawet stał się proces przekształcania spółek kapitałowych i osobowych w spółdzielnie. Wedle danych z wiosny 2013 roku istniało

²⁹ Zob. B. Bösch, *Zum Tode prüfen? Entwicklungstendenzen der genossenschaftlichen Prüfung in Deutschland*, [in:] *Wie viel Prüfung braucht der Verein – Wie viel Prüfung trägt die Genossenschaft? Beiträge zum Symposium am 10. Juni 2005 an der Bucerius Law School, Hamburg*, Hrsg. B. Bösch, Hamburg 2005, s. 103 i nast.

³⁰ A. Suchoń, *Spółdzielczość rolnicza...*, s. 248.

³¹ <http://zielonewiadomosci.pl/tematy/miasto-2/boom-energetyki-obywatelskiej-w-niemczech/> [dostęp 29.07.2013].

około 650 tego typu spółdzielni, zrzeszających ponad 130 tysięcy osób³². Spółdzielcza biogazownia pozyskuje biomasę od zrzeszonych rolników i leśników, produkując energię w celu zasilania gospodarstw i samego zakładu³³. Niemiecki program budowy rolniczych biogazowni bywał stawiany przez polskich publicystów za wzór, kontrastując z fiaskiem planów polskiego rządu i ekonomiczną porażką polskich przedsiębiorców na tym polu. Oszacowano, iż w Polsce od 2010 roku powstało 34 biogazowni, które mogą być narażone na nierentowność, a w Niemczech zbudowano około 2 tysiące tzw. wiejskich elektrowni o łącznej mocy ponad tysiąc megawatów³⁴. Aktualne dane na temat Polski można znaleźć w Rejestrze przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się wytwarzaniem biogazu rolniczego, prowadzonym przez Prezesa Agencji Rynku Rolnego³⁵. Biogazownia może osiągać moc 1 megawata, a założenia rządowe mówiły o budowie około 2 tysięcy elektrowni praktycznie po jednej na gminę (gmin jest prawie 2,5 tysiąca), co dawałoby łączną moc w przybliżeniu 2 tysięcy megawatów. Porównuje się dlatego koszty i zyski budowy biogazowni z energetyką atomową. Rzeczywiście, jak zauważyli publicyści, projektowana elektrownia atomowa byłaby o połowę mocniejsza, gdyż przetarg ogłoszony przez PGE przewidywał budowę elektrowni o mocy około 3 tysięcy megawatów³⁶. Dzięki polityce państwa niemieckiego, która zwiększa rentowność inwestycji energetycznych: gazowych, słonecznych i wiatrowych, działalność spółdzielcza staje się zyskowna i coraz popularniejsza³⁷.

Powstaje oczywiście pytanie, czy bez finansowego wsparcia ze strony rządu tego typu inwestycje mieściłyby się w rachunku ekonomicznym. Polscy eksperci przyznają, iż bez dotacji i dopłat z pieniędzy podatników instalacje energii odnawialnej, na obecnym etapie rozwoju cywilizacyjnego, biorąc pod uwagę uwarunkowania szczególnie technologiczne, surowcowe (koszt surowców potrzebnych do wyprodukowania instalacji oraz koszt surowca potrzebnego do wytworzenia prądu, np. biomasy) i podatkowe, są nierentowne³⁸. Zaobserwowano

³² *Energiegenossenschaften Ergebnisse der Umfrage des DGRV und seiner Mitgliedsverbände, Frühjahr 2013*, materiały prasowe DGRV – Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband e.V., <http://www.dgrv.de/> [dostęp 10.08.2013].

³³ A. Suchoń, *Spółdzielczość rolnicza...*, s. 256.

³⁴ <http://www.rynekinfrastruktury.pl/artukul/63/1/fiasco-rzadowego-programu-biogazowni.html> [dostęp 04.08.2013].

³⁵ <http://www.arr.gov.pl/> [dostęp 08.08.2013].

³⁶ <http://www.atom.edu.pl/index.php/ej-w-polsce.html> [dostęp 04.08.2013].

³⁷ H. Jedicke, *Bürger nehmen die Energiewende selbst in die Hand*, „Die Welt” 10.02.2013, <http://www.welt.de/finanzen/verbraucher/article113521606/Buerger-nehmen-die-Energiewende-selbst-in-die-Hand.html> [dostęp 04.08.2013].

³⁸ <http://gramwzielone.pl/bioenergia/5909/biogazownie-oplacialne-bez-dotacji-i-doplat> [dostęp 08.08.2013].

także, iż mimo bardzo niskiej ceny prądu na giełdzie koszt, jaki płaci konsument, jest wysoki wskutek dopłat do energii odnawialnej³⁹. Poza tym podaje się, iż wydajność (poziom wykorzystania mocy maksymalnej) elektrowni atomowej jest wyższa, emisyjność pośrednia niższa, a koszt jednego megawata energii elektrycznej niższy⁴⁰. Dodatkowo nadmierny wzrost liczby wspieranych przez rząd biogazowni doprowadził do negatywnych konsekwencji gospodarczych i ekologicznych dla rolnictwa. Wśród nich wymienia się zmniejszenie areału upraw zbóż, gdyż pola uprawne zostały zajęte pod produkcję monokultury kukurydziejanej, która jest podstawowym surowcem biogazowni; wzrost kosztów dzierżawy pozostałych pastwisk; nadprodukcję związków azotowych w glebie z tzw. pofermentu – nawozu pozostającego z produkcji biogazu oraz niekontrolowany rozwój, zawartych w nim, bakterii jadu kiełbasianego. Ponadto wcale nie jest pewne, czy biogazownie przyczyniają się do zmniejszenia produkcji dwutlenku węgla, za co krytykuje się elektrownie węglowe⁴¹.

Jednak sama idea spółdzielczości znajduje na tym polu swój silny wyraz: mieszkańcy miejscowości wiejskich zbierają środki finansowe, tworzą spółdzielnię, wykupują udziały, otrzymują kredyt w miejscowym banku spółdzielczym, budują zakład, do którego dostarczają biomasę i w którym znajdują zatrudnienie, otrzymując w zamian dywidendę i energię elektryczną oraz możliwości inwestowania w lokalną infrastrukturę społeczno-kulturalną. Ponadto dywersyfikacji ulega potencjał energetyczny państwa.

3. Związki spółdzielni

Spółdzielnie w Niemczech łączą się w stowarzyszenia (*Vereinigungen*), a te w „stowarzyszenia stowarzyszeń” (*Verband der Verbände*). Ponadto istnieją związki regionalne (*Regionalverbände*), branżowe (*Fachverbände*) i centrale spółdzielcze (*Zentralgenossenschaften*). Do Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband

³⁹ *Günstiger Einkauf macht Strom für Bürger teurer*, „Die Welt” 10.02.2013, <http://www.welt.de/wirtschaft/energie/article113518132/Guenstiger-Einkauf-macht-Strom-fuer-Buerger-teurer.html> [dostęp 04.08.2013].

⁴⁰ T. Nowacki, *Wprowadzenie do prawa jądrowego*, prezentacja na konferencji „Obrót powszechny i gospodarczy – problemy prawne i rynkowe”, Wyższa Szkoła Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych w Kielcach, 3 października 2013 roku.

⁴¹ <http://www.chronmyklimat.pl/biogazownia/aktualnosci-biogazownia/15091>; <http://gram.wzielon.pl/bioenergia/3702/spiegel-biogazownie-to-w-niemczech-coraz-wiekszy-problem-jest-ich-za-duzo> [dostęp 08.08.2013]. Por. też materiały Polskiej Izby Gospodarczej Energii Odnawialnej (<http://www.pigeo.org.pl>) oraz prezentację E. Linczerskiego, *Krajowy Plan Działań w okresie 2011-2020. Rozwój biogazowni rolniczych w Polsce na tle osiągnięć innych krajów UE*, materiał konferencyjny, Konferencja "Biogaz i biomasa", Master-Institute, Warszawa 10-11.05.2011, online: <http://pba.org.pl> [dostęp 08.08.2013].

(DGRV) należą wszystkie związki spółdzielcze, z wyjątkiem związków spółdzielni mieszkaniowych oraz tzw. BUDG. Są to: Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR) – związek banków ludowych i kas raiffeisen`owskich; Deutscher Raiffeisenverband (DRV) – związek spółdzielni rolniczych i żywnościowych, w tym ogrodowych i winiarskich; Mittelstandsverbund-Zentralverband Gewerblicher Verbundgruppen (ZGV) – związek małych i średnich przedsiębiorstw handlowych, rzemieślniczych i usługowych; Zentralverband deutscher Konsumgenossenschaften (ZdK) – związek spółdzielni spóżywców⁴². Spółdzielnie mieszkaniowe należą do regionalnych związków spółdzielni mieszkaniowych, a te do Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW)⁴³. GdW jest typowym „związkiem związków”, zrzeszającym piętnaście zrzeszeń regionalnych. Oprócz spółdzielni członkostwo posiadają w nim mieszkaniowe przedsiębiorstwa komunalne, kościelne, prywatnych inwestorów i te z udziałem landów⁴⁴. Alternatywą dla DGRV oraz dotychczasowych związków miał być BUDG: Bundesverband Unabhängiger Deutscher Genossenschafts-, Prüfungs- und Mitunternehmerverbände⁴⁵.

Warto bliżej przyjrzeć się działalności największego związku spółdzielczego – DGRV. Powstał z początkiem 1972 roku z połączenia Deutscher Raiffeisenverband (DRV) i Deutscher Genossenschaftsverband (DGV). DRV odwołuje się do tradycji Friedricha Wilhelma Raiffeisena, a DGV – Hermannna Schulze-Delitzscha. Współpraca okazała się korzystna, gdyż pozwoliła na zmniejszenie konkurencji między kasami raiffeisenowskimi a bankami ludowymi. Ponadto w lutym 1972 DGRV otrzymał uprawnienia związku rewizyjnego⁴⁶.

Wedle stanu na koniec 2012 roku do DGRV należało około tysiąc sto spółdzielni bankowo-kredytowych; prawie 2,5 tysiąca spółdzielni rolniczych; prawie 2 tysiące spółdzielni handlowych, przemysłowych i usługowych oraz 285 spółdzielni spóżywców. Z powodu prawdopodobnie podwójnej przynależności niektórych

⁴² <http://www.dgrv.de/de/genossenschaftswesen.html> [dostęp 08.08.2013].

⁴³ <http://web.gdw.de/der-gdw/verbandsstruktur/485-15-regionalverbaende> [dostęp 08.08.2013].

⁴⁴ Na ten temat np. J. Franzen, *Kommunale Wohnungsunternehmen – zwischen Rendite und sozialer Verantwortung*, "Vhw-Forum Wohneigentum" (ob. "Forum Wohnen und Stadtentwicklung") 2008 April-Mai <http://www.vhw.de/>; L. Freitag, *Unverzichtbar – Kommunale und öffentliche Wohnungsunternehmen sichern vitale Städte*, Berlin 2010, online (<http://www.vwbf.at/content/aktuell/aktivpdf/Freitag.pdf>); *Kommunale Wohnungsunternehmen – Tafelsilber oder Saatkartoffeln*, Hrsg. J. Steinert, Berlin 2007; *Kommunale und öffentliche Wohnungsunternehmen – Partner der Stadtentwicklung*, "VerbandsMagazin" 2007, Nr. 11, S. 4, <http://www.wohnungswirtschaft-aktuell.de>.

⁴⁵ <http://budg.de/>; <http://genossenschaftsgeschichte.info/genossenschaftsverbaende-in-deutschland-765> [dostęp 10.08.2013].

⁴⁶ <http://www.dgrv.de/de/ueberuns/historiedgrv.html> [dostęp 10.08.2013].

przedsiębiorstw spółdzielczych do różnych gałęzi gospodarki ogółem liczbę spółdzielni szacowano w przybliżeniu na 5 670⁴⁷. Ogólną liczbę osób legitymujących się członkostwem spółdzielni związanych z DGRV obliczano na ponad 20 milionów. W tym kontekście należy dodać, iż liczba mieszkańców Niemiec według danych Federalnego Urzędu Statystycznego (*Statistisches Bundesamt*) wynosiła na dzień 30 listopada 2012 roku 80,5 miliona osób⁴⁸. Oznaczałoby to, że do struktur spółdzielczych (pomijając spółdzielnie mieszkaniowe) należy 1/4 mieszkańców Niemiec.

DGRV Posiada formę stowarzyszenia rejestrowego (*eingetragener Verein – e.V.*). Do jego organów należą: rada związku (*Verbandsrat*), rada zarządzająca (*Verwaltungsrat*) oraz zarząd (*Vorstand*). Rada związku jest najwyższym organem DGRV, nadrzędnym wobec rady zarządzającej i zarządu. Składa się z czterdziestu członków, a każdy posiada swego zastępcę (*persönlicher Stellvertreter*). Na czele rady stoi przewodniczący, mający do pomocy dwóch zastępców⁴⁹. Rada zarządzająca nadzoruje zarząd. Składa się z dziewięciu członków w tym przewodniczącego i dwóch zastępców⁵⁰. Zarząd kieruje sprawami bieżącymi Związku i reprezentuje go na zewnątrz, może być dwuosobowy. Zwykle prezes zarządu i jego zastępcą odpowiadają również za określone rodzaje działalności statutowej Związku. W 2013 roku podział obowiązków został tak przeprowadzony, że prezes zarządu trzymał pieczę nad działem rewizyjnym, sprawami podstawowymi (sprawozdawczość finansowa spółdzielni, kontrola i rewizja, doradztwo spółdzielcze) i promocją. Zastępcy powierzono zaś sprawy doradztwa prawnego, podatkowego i kontaktów międzynarodowych⁵¹.

Jak przedstawiono w oficjalnych dokumentach, DGRV jest związkiem nadrzędnym i rewizyjnym wobec szeregu zrzeszeń spółdzielczych. Zadaniem statutowym DGRV jest wspieranie rozwoju spółdzielczości na terenie Niemiec oraz prowadzenie ustawowych działań kontrolnych i rewizyjnych wobec zrzeszonych spółdzielni. Związek wypracowuje jednolite standardy sprawozdawczości finansowej i postępowań kontrolnych. Reprezentuje interesy zrzeszeń spółdzielczych na polu publicznym, szczególnie w sprawach gospodarczych, prawnych i podatkowych.

⁴⁷ <http://www.dgrv.de/de/genossenschaftswesen.html>; <http://www.dgrv.de/de/ueberuns/zahlenfakten.html> [dostęp 10.08.2013].

⁴⁸ *Statistische Wochenberichte: Bevölkerung, Soziales und Arbeit – Monatszahlen*, Wiesbaden 2013, S. 3 (<https://www.destatis.de>).

⁴⁹ <http://www.dgrv.de/de/ueberuns/verbandsrat.html> [dostęp 10.08.2013].

⁵⁰ <http://www.dgrv.de/de/ueberuns/verwaltungsrat.html> [dostęp 10.08.2013].

⁵¹ <http://www.dgrv.de/de/ueberuns/vorstand.html> [dostęp 10.08.2013].

Istotne są stosunki z rządem federalnym i władzami landów. Przygotowuje również projekty rozwiązań legislacyjnych. Prowadzi działalność naukową, publicystyczną i ekspercką. Promuje idee spółdzielczości, organizuje seminaria, konferencje i wyjazdy zagraniczne. Ważnym zadaniem jest bieżące wspieranie spółdzielni doradztwem z zakresu prawa i zarządzania przedsiębiorstwami. Związek prowadzi własne centrum szkoleniowe – Akademie Deutscher Genossenschaften, przeznaczone szczególnie dla rewizorów spółdzielczych. Utrzymuje kontakty międzynarodowe i zaznacza swoją obecność na forum Unii Europejskiej⁵².

W połowie 2013 roku za wiodące zagadnienia dla DGRV uznawano: zaangażowanie spółdzielni w energetykę odnawialną; pomoc członkom w zakresie księgowości, rachunkowości i doradztwa spółdzielczego; prowadzenie postępowań kontrolnych zgodnie z przepisami GenG; podtrzymanie relacji międzynarodowych i realizacja projektów ponadkrajowych (Bułgaria, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Ukraina, Mołdawia, Rosja, Chiny, Kirgistan, Indie, Laos, Wietnam, Indonezja, Etiopia, Mozambik, RPA, Meksyk i wiele państw Ameryki Środkowej i Południowej: Honduras, Salwador, Kostaryka, Kolumbia, Ekwador, Brazylia, Boliwia, Paragwaj, Urugwaj, Chile); wsparcie dla nowozakładanych spółdzielni; zawieranie umów ramowych dających członkom określone przywileje w kontaktach gospodarczych⁵³. Tego typu umowy DGRV podpisał w szczególności z Schufa (odpowiednikiem polskiego Biura Informacji Kredytowej, gromadzącym jednocześnie dane o dłużnikach); wypożyczalniąmi aut osobowych i użytkowych; wydawnictwem C.H. Beck; czasopismami „Handelsblatt”, „Wirtschafts Woche”, „Börse Online”; operatorem pocztowym GenoPost eG (też spółdzielnią); zakładami energetycznymi; biurami podróży; sieciami telekomunikacyjnymi typu Vodafone i Telekom; jak też znaną firmą The Brink's Company, świadczącą usługi ochroniarskie, transportu pieniędzy, złota itp., zwłaszcza przewozu gotówki między bankomatami⁵⁴.

Projekty międzynarodowe są prowadzone we współpracy z federalnym Ministerstwem Współpracy Gospodarcze i Rozwoju (*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*) oraz Ministerstwem Żywności, Rolnictwa i Ochrony Konsumentów (*Bundesministeriums für Ernährung*,

⁵² http://www.adgonline.de/adg_online/; <http://www.dgrv.de/de/ueberuns.html> [dostęp 10.08.2013].

⁵³ Zob. stronę główną DGRV oraz podstronę „Projekte weltweit” (<http://www.dgrv.de/de/dienstleistungen/international/projekteweltweit.html>).

⁵⁴ <http://www.dgrv.de/de/dienstleistungen/rahmenvertraege.html>, <http://www.brinks.com/index.html> [dostęp 10.08.2013].

Landwirtschaft und Verbraucherschutz). Ukierunkowane są na systemy oszczędnościowo-kredytowe oraz rolne państw tzw. Południa. W krajach Ameryki Łacińskiej mają na celu wspieranie spółdzielczości kredytowej, w tym tworzenie funduszy pożyczkowych (jak w Ekwadorze); Bośni i Hercegowinie oraz Czarnogórze – spółdzielczości mleczarskiej; Turcji i RPA – mikroprzedsiębiorstw; Rosji – sieci spółdzielczości oszczędnościowo-kredytowej; Kirgistanie – stworzenie funduszu pożyczkowego dla spółdzielni rolniczych; w Etiopii – zakładania spółdzielni rolnych⁵⁵. Tym sposobem spółdzielczość niemiecka zaznacza swoją obecność w różnych miejscach globu.

4. Zakończenie

W materiałach DGRV podkreśla się, iż gospodarka jest kształtowana przez nowoczesne przedsiębiorstwa przemysłowe i usługowe, liczne małe i średnie zakłady handlowe i rzemieślnicze, jak również wydajne rolnictwo. Gwarancją konkurencyjności i gospodarczej stabilności jest dla reprezentantów spółdzielczości tradycyjna klasa średnia społeczeństwa. Wskutek postępującej globalizacji i wzrastającej koncentracji na rynkach światowych podlega ona silnemu naciskowi ekonomicznemu. Odpowiedzią przedsiębiorców na te zjawiska jest dążenie do współpracy, zaś model kooperacji, jakim jest spółdzielczość, propaguje się jako wybitnie przyszłościowy⁵⁶.

Spółdzielnia stanowi dobrowolne zrzeszenie członków, prowadzących wspólne przedsiębiorstwo o ustawowo określonym celu, jakim jest gospodarcze i zarobkowe wsparcie swoich członków. Cel ten jest osiągany w szczególności poprzez uzyskiwanie korzystniejszych warunków zakupu i sprzedaży towarów i usług, oszczędności kosztów przy wspólnym gospodarowaniu przedsiębiorstwem spółdzielczym, umożliwienie otworzenie przedsiębiorstwa osobom, które nie zdecydowałyby się na ten krok działając pojedynczo, względnie ułatwienie dostępu do rynku. Aspekt przedsiębiorczości i indywidualizmu wiąże się z zasadami spółdzielczymi: samopomocy i samorządu⁵⁷.

Spółdzielnie są w Niemczech szeroko rozpowszechnione i traktowane jako czynnik żywotny rynkowo mimo konkurencyjnej walki z korporacjami i przedsiębiorcami indywidualnymi. Praktycznie każdy rolnik jest członkiem jednej

⁵⁵ <http://www.dgrv.de/de/dienstleistungen/international/projekteweltweit.html> [dostęp 10.08.2013].

⁵⁶ <https://www.dgrv.de/> [dostęp 15.09.2013].

⁵⁷ Por. P. Zakrzewski, *Cel spółdzielni*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2005, zesz. 1, s. 49.

lub większej liczby spółdzielni. 60% rzemieślników, 75% właścicieli sklepów detalicznych, 90% piekarzy i rzeźników, jak również ponad 65% doradców podatkowych to członkowie spółdzielni. Spółdzielnie mieszkaniowe posiadają 3,2 milionów członków i gospodarują około 10% mieszkań czynszowych w Niemczech. Oblicza się, iż ogółem organizacje spółdzielcze dają ponad 600 tysiącom osób miejsce pracy i oferują w przybliżeniu 35 tysięcy stanowisk praktycznej nauki zawodu⁵⁸.

Nie zaszkodzi porównać powyższych danych do Polski. Polski ruch spółdzielczy zorganizowany jest trójstopniowo. Istnieją spółdzielnie szczebla podstawowego, spółdzielnie osób prawnych czyli związki spółdzielcze i organizacje spółdzielcze, a także Krajowa Rada Spółdzielcza. Na dzień 8 sierpnia 2014 roku czynnie działało 9 335 spółdzielni. Zrzeszały one około 8,2 miliona członków i zatrudniały ponad 42 tysiące pracowników. Wypracowywały ponad jeden procent PKB. Spółdzielnie szczebla podstawowego dzielą się na 15 branż spółdzielczych: spółdzielnie „Samopomocy Chłopskiej” – 1 170, mleczarskie – 140, ogrodnicze-pszczelarskie – 59, rolnicze produkcyjne – 688, kółek rolniczych – 511, socjalne – 741, grupy producenckie – 458, banki spółdzielcze – 570, PSS „Społem” – 322, mieszkaniowe – 3 717, pracy, usług i budowlane – 575, inwalidów i niewidomych – 181 „Cepelia” – 7, rzemieślnicze – 139, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe – 57⁵⁹.

Należy podkreślić, iż w Polsce największy udział w produkcyjnej obsłudze gospodarstw rolnym posiada spółdzielczość mleczarska. Około 138 tysięcy producentów mleka jest członkami spółdzielni mleczarskich. W roku 2012 spółdzielnie te kontrolowały około 75% udziału w rynku skupu i przetwórstwa mleka w naszym kraju. Zatrudniały około 24 tysiące pracowników, a obroty wyniosły około 24 miliardów złotych⁶⁰. Wypada zaznaczyć, że banki spółdzielcze na koniec 2012 roku zrzeszały około 1,5 miliona członków i obsługiwały około 10 milionów klientów w 4 200 placówkach zatrudniały 33 tysiące pracowników. Udział banków spółdzielczych w aktywach sektora bankowego wyniósł 8,6% w roku 2012.

⁵⁸ <http://www.dgrv.de/de/genossenschaftswesen/wirtschaftsfaktor.html> [dostęp 11.08.2013].

⁵⁹ Dane uzyskane od Krajowej Rady Spółdzielczej.

⁶⁰ W. Boguta, Z. Gumkowski, M. Martynowski, A. Piechowski, *Spółdzielczość wiejska jako jedna głównych form wspólnego gospodarczego działania ludzi*, Warszawa 2014, ss. 48-49.

Bibliografia

Źródła

- Linczerski E., *Krajowy Plan Działań w okresie 2011-2020. Rozwój biogazowni rolniczych w Polsce na tle osiągnięć innych krajów UE*, materiał konferencyjny, Konferencja "Biogaz i biomasa", Master-Institute, Warszawa 10-11.05.2011, online: <http://pba.org.pl>.
- Materiały Polskiej Izby Gospodarczej Energii Odnawialnej (<http://www.pigeo.org.pl>).
- *Statistische Wochenberichte: Bevölkerung, Soziales und Arbeit – Monatszahlen*, Wiesbaden 2013 (<https://www.destatis.de>).

Literatura

- Boguta W., Gumkowski Z., Martynowski M., Piechowski A., *Spółdzielczość wiejska jako jedna głównych form wspólnego gospodarczego działania ludzi*, Warszawa 2014.
- Böhlke R., *Warunki rozwoju ekonomii społecznej w Niemczech*, Warszawa 2008.
- Bösche B., *Zum Tode prüfen? Entwicklungstendenzen der genossenschaftlichen Prüfung in Deutschland*, [in:] *Wie viel Prüfung braucht der Verein – Wie viel Prüfung verträgt die Genossenschaft? Beiträge zum Symposium am 10. Juni 2005 an der Bucerius Law School, Hamburg*, Hrsg. B. Bösche, Hamburg 2005.
- Franzen J., *Kommunale Wohnungsunternehmen – zwischen Rendite und sozialer Verantwortung*, "Vhw-Forum Wohneigentum" (ob. "Forum Wohnen und Stadtentwicklung") 2008 April-Mai <http://www.vhw.de/>.
- Freitag L., *Unverzichtbar – Kommunale und öffentliche Wohnungsunternehmen sichern vitale Städte*, Berlin 2010, online (<http://www.vwbf.at/content/aktuell/aktivpdf/Freitag.pdf>).
- Glenk H., *Genossenschaftsrecht. Sytematik und Praxis des Genossenschaftswesens*, München 2013.
- Greve R., Lämmert N., *Quo vadis Genossenschaftsgesetz? – Ein Überblick über aktuelle Diskussionsvorschläge*, [in:] *Münstersche Schriften zur Kooperation*, Hrsg. T. Theurl, Bd. 52, Münster 2001.
- *Günstiger Einkauf macht Strom für Bürger teurer*, „Die Welt” 10.02.2013, online.
- Jedicke H., *Bürger nehmen die Energiewende selbst in die Hand*, „Die Welt” 10.02.2013, online.
- Jedliński A., recenzja: H. Cioch, *Prawo spółdzielcze*, „Rejent” 2012, nr 3.
- Johnson T., Spear R., *Social Enterprise. An International Literature Review*, London 2006, online.
- *Kommunale Wohnungsunternehmen – Tafelsilber oder Saatkartoffeln*, Hrsg. J. Steinert, Berlin 2007.
- *Kommunale und öffentliche Wohnungsunternehmen – Partner der Stadtentwicklung*, "VerbandsMagazin" 2007, Nr. 11, <http://www.wohnungswirtschaft-aktuell.de>.

- Linczerski E., *Krajowy Plan Działań w okresie 2011-2020. Rozwój biogazowni rolniczych w Polsce na tle osiągnięć innych krajów UE*, materiał konferencyjny, Konferencja "Biogaz i biomasa", Master-Institute, Warszawa 10-11.05.2011, online.
- Masalski J., *Funkcjonowanie przedsiębiorstw społecznych w Niemczech*, Berlin 2012.
- *Niemcy: stowarzyszeniowe i spółdzielcze typy przedsiębiorstw*, przeł J. Jedliński, online.
- Niemkiewicz M., *Europejskie doświadczenia przedsiębiorczości społecznej – czynniki sukcesu i źródła problemów. Rekomendacje dla polskiego sektora ekonomii społecznej*, online.
- Nowacki T., *Wprowadzenie do prawa jądrowego*, prezentacja na konferencji „Obrót powszechny i gospodarczy – problemy prawne i rynkowe”, Wyższa Szkoła Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych w Kielcach, 3 października 2013 roku.
- Nowakowski A., *Kontrola i nadzór spółdzielni przez jej członków oraz organy samorządowe*, Poznań 2012.
- Stepnowska-Michaluk M., *Likwidacja spółdzielni*, Sopot 2009.
- Suchoń A., *Spółdzielczość rolnicza w Niemczech*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1.
- Suchoń A., *Spółdzielnie rolnicze w Europie Zachodniej*, online.
- Tylec G., *Statut spółdzielni i jego kontrola w postępowaniu o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego*, Warszawa 2012.
- Zakrzewski P., *Cel spółdzielni*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2005, zesz. 1.

Akty prawne obce

- Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften (Reichsgesetzblatt 1889 Nr. 11, S. 55).
- Ustawa z dnia 18 sierpnia 1896 r. Bürgerliches Gesetzbuch, (BGB1. Nr. 1 s. 195), Niemiecki kodeks cywilny.
- Bekanntmachung der Neufassung des Genossenschaftsgesetzes Vom 16. Oktober 2006 (BGBl. 2006 I Nr. 47, S. 2230).
- Gesetz zur Modernisierung des Bilanzrechts (Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz – BilMoG) Vom 25. Mai 2009 (BGBl. 2009 I Nr. 27, S. 1102).
- Gesetz zur Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens und zur Stärkung der Gläubigerrechte Vom 15. Juli 2013 (BGBl. 2013 I Nr. 38, S. 2379).

Akty prawne polskie

- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz.U. z 2000 r. Nr 119, poz. 1252 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. z 2006 r. Nr 94, poz. 651 z późn. zm.).

- Ustawa z dnia 22 lipca 2006 r. o spółdzielni europejskiej (Dz.U. z 2006 r. Nr 149, poz. 1077 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. z 2012 r. poz. 855 z późn. zm.).

Orzecznictwo

- Wyrok TK z dnia 12 lutego 1991 r., K 6/90, OTK 1991, nr 1, poz. 1.
- Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2005 r., K 42/02, Dz.U. z 2005 r. Nr 72, poz. 643.
- Wyrok TK z dnia 15 lipca 2009 r., K. 64/07, Dz.U. 2007, nr 117, poz. 988.

Internet

- http://www.adgonline.de/adg_online/
- <http://www.arr.gov.pl/>
- <http://www.atom.edu.pl/index.php/ej-w-polsce.html>
- <http://www.bgbl.de/>
- <http://budg.de/>
- <http://www.chronmyklimat.pl/biogazownia/aktualnosci-biogazownia/15091>
- <http://dejure.org/>
- <http://www.dgrv.de/>
- <http://genossenschaftsgeschichte.info/genossenschaftsverbaende-in-deutschland-765>
- <http://www.gesetze-im-internet.de/>
- <http://gramwzielone.pl/>
- <http://www.jagdgenossenschaft-fridolfing.de/index.html>
- http://www.justiz.sachsen.de/agl/download/regmerkblatt_genossenschaften.pdf
- <http://www.polityka.pl/opolityce>
- <http://www.pzlow.pl/>
- <http://www.rynekinfrastruktury.pl/artukul/63/1/fiasco-rzadowego-programu-biogazowni.html>
- <http://www.sejm.gov.pl>
- <http://de.statista.com/statistik/faktenbuch/213/a/branche-industrie-markt/lebensmittelindustrie/landwirtschaftsgenossenschaft/>
- <http://thebeervault.blogspot.com/2012/04/zoigl-w-butelce-czyli-cos-czego-nie.html>
- <http://web.gdw.de/der-gdw/verbandsstruktur/485-15-regionalverbaende>
- <http://www.welt.de/wirtschaft/energie/article113518132/Guenstiger-Einkauf-macht-Strom-fuer-Buerger-teurer.html>
- <http://zielonewiadomosci.pl/tematy/miasto-2/boom-energetyki-obywatelskiej-w-niemczech/>

Dr Karol Dąbrowski: doktor nauk prawnych, koordynator Public Administration & Local Government Research Network. E-mail: karol.dabrowski@forr.org.pl

Dr Tomasz Dąbrowski: doktor nauk prawnych, koordynator Public Administration & Local Government Research Network. E-mail: paluch266@wp.pl





Krzysztof Księski, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Przyrodnicza w Sandomierzu

Państwo bezpieczeństwa osobistego w myśli Zygmunta Baumana

State Security Personal Thoughts in Zygmunt Bauman

tekst przesłany do redakcji 1 kwietnia 2014 roku, zrecenzowany 9 lipca 2014 r., zaakceptowany do druku 26 sierpnia 2014 r.

Streszczenie: Artykuł prezentuje koncepcję państwa bezpieczeństwa osobistego stworzoną przez Zygmunta Baumana. W myśl tej koncepcji współczesne państwo koncentruje swoją działalność na zapewnieniu bezpieczeństwa osobistego swoim obywatelom, pozostawiając w ich staraniach zapewnienie bezpieczeństwa majątkowego. Aby uzasadnić potrzebę swojego istnienia, państwo dodatkowo wzmacnia strach wśród obywateli, co pozwala na wprowadzanie kolejnych rozwiązań mających na celu wzmocnienie bezpieczeństwa jednostek kosztem ich wolności.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, Zygmunt Bauman

Summary: This article presents the concept of state personal safety created by Zygmunt Bauman. According to this concept of the modern state focuses its activities on ensuring the personal safety of its citizens, leaving in their efforts to ensure the safety of property. To justify the need for its existence, the state also increases fear among the citizens, which allows for the introduction of new solutions aimed at stepping up the security of individuals at the expense of their freedom.

Key words: safety, Zygmunt Bauman

Od czasu, gdy instytucja państwa pojawiła się na arenie dziejów istotną i sporną kwestią stała się relacja pomiędzy państwem a jednostkami, wchodzącymi w jego skład. Społeczeństwo, jako zbiór jednostek będący fundamentalną składową państwa, zawsze wchodzi w relacje z władzą, która nad nim czuwa, którą nim kieruje, i z którego władza się wywodzi. Związek ten ma charakter społeczny, czyli opierający się na zespole norm społecznych – prawnych, obyczajowych, religijnych,

etycznych itp. Można go badać, opisywać i oceniać z wielu perspektyw – historycznej, teraźniejszej, futurystycznej. Przyjmując fundament aksjologiczny, można dokonać oceny stosunku państwa do jednostki w świetle modelowych założeń danej koncepcji, zespołu idei. Można wreszcie wysuwać postulaty dotyczące jego rozwoju w kierunku preferowanym przez badacza, jak również porównywać rzeczoną relację z innymi, funkcjonującymi na innych terytoriach lub w innych okresach historycznych.

Zygmunt Bauman jest uznawany za jednego z najbardziej znanych współczesnych uczonych badających relację państwo – społeczeństwo – jednostka w dzisiejszym świecie¹. Jego poglądy, zawierające znaczną dozę koncepcji socjalistycznych i niemałą liberalnych, charakteryzują się troską o istotę ludzką, jej miejsce w społeczeństwie i państwie, zapewnienie jej bezpieczeństwa przy odpowiednim poziomie wolności.

Dzieje państwa to zdaniem Baumana nieustanna historia poszukiwań równowagi pomiędzy dwoma wartościami: wolnością a bezpieczeństwem. Obie wartości są fundamentalne dla funkcjonowania każdego człowieka. Bardzo często jednak wchodzą ze sobą w konflikt: zazwyczaj więcej bezpieczeństwa oznacza również mniej wolności. Dzieje się też odwrotnie – im mniej człowiek jest bezpieczny, tym bardziej wolny. Mimo usilnych starań wciąż nie znaleziono złotego środka między jedną a drugą z tych wartości. Jednak poszukiwania wciąż trwają i uczonej ten jest przekonany, że wciąż będą trwały, ponieważ jest to warunek *sine qua non* walki współczesnego społeczeństwa o autonomię.

Bauman konstatawał, że przez większą część historii nowoczesności² największym zagrożeniem dla demokracji było ograniczanie wolności człowieka

¹ Urodził się w 1925 roku w Poznaniu, jednak los nie związał go ze stolicą Wielkopolski. Po drugiej wojnie światowej osiadł w Warszawie, gdzie do 1968 r. był związany z socjologią na Uniwersytecie Warszawskim. Na fali nagonki antysemickiej wyjechał z kraju i od 1971 r. pracował na Uniwersytecie w Leeds. Jego działalność naukowa jest wysoko ceniona, czego dowodem są liczne nagrody, których został laureatem, jak również fakt tłumaczenia książek jego autorstwa na kilkadziesiąt języków. W latach 40. i w pierwszej połowie lat 50. był aktywnym działaczem reżimu komunistycznego: oficerem politycznym, walczącym przeciwko Podziemiu Niepodległościowemu w ramach Korpusu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, jak również agentem Informacji Wojskowej pod pseudonimem „Semjon” [więcej: P. Gontarczyk, *Towarzysz „Semjon”. Nieznany życiorys Zygmunta Baumana*, „Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej” 2006, nr 6(65)]. Był krytykowany przez wiele środowisk, szczególnie prawniczych, za przeszłość i brak jej rozliczenia. Działalność w przeszłości nie może być jednak, zdaniem autora artykułu, powodem deprecjonowania jego późniejszych znaczących zdobyczy naukowych.

² Okres historyczny wyróżniany przez Z. Baumana rozpoczynający się wraz z odejściem feudalizmu. Zapoczątkowany w Europie i w Stanach Zjednoczonych pod koniec XVIII wieku, kiedy kształtowały i rozwijały się stosunki kapitalistyczne i rozwijała się rewolucja przemysłowa. Koniec epoki nowoczesności Bauman upatruje w schyłku państwa dobrobytu (*welfare state*) w latach 60. XX wieku, kiedy pojawiły się tendencje ograniczające funkcje opiekuńcze na rzecz realizacji postulatów neoliberalnych. Nowoczesność została zastąpiona

przez system – policyjne działania instytucji odpowiedzialnych za zapewnianie zbiorowego bezpieczeństwa³. Władza państwowa od momentu powstania była bardzo silna. Oczywiście w trakcie biegu historii państwo ewoluowało, jednak właściwie w każdej epoce władza państwowa miała zdecydowaną przewagę nad jednostką i jej prawami. Przez wieki niektórzy władcy posiadali prawo życia i śmierci nad swoimi poddanymi. Władza mogła ich obciążać daninami, więzić, a nawet karać śmiercią, a jednostka miała niewiele możliwości obrony, wystarczy przypomnieć tyranie Wschodu czy nawet średniowieczne państwo patrymonialne. Wraz z rozwojem cywilizacji jednostki zyskiwały pewne zabezpieczenia prawne i faktyczne, jednak przez wieki dotyczyło to głównie elit, potem szlachty, następnie tzw. burżuazji itd. Przez całe stulecia władza państwowa zachowywała imperium, które pozwalało jej mieć przewagę nad jednostką. Nawet niedawno miniony wiek dwudziesty nie okazał się okresem zabezpieczenia praw i wolności jednostki przed zakusami władzy. Wręcz przeciwnie – totalitaryzmy ubiegłego stulecia, na czele ze Związkiem Radzieckim, Chinami Mao Tse Tunga czy Niemcami Adolfa Hitlera pokazały, jak władza państwowa może być przytłaczająca wobec jednostki i społeczeństwa, jak bardzo może je stłamsić, znieważać i zniszczyć.

Źródło tego zagrożenia w płynnej nowoczesności⁴ się zmieniło, teraz zagraża najbardziej inne zjawisko. Zdaniem Baumana, w epoce ponowoczesności demokracji zagraża rozkład tkanki społecznej przejawiający się spadkiem zainteresowań sprawami publicznymi, interesami całej wspólnoty, który potwierdzają zarówno badania, jak i np. udział obywateli w wyborach. Powodów jest wiele, choć Bauman skłania się do konkluzji, że przyczyną jest nadmierna konieczność dbania przez obywateli o własny byt materialny, co zabiera czas, który można by poświęcić na sprawy publiczne. Mały udział obywateli w życiu publicznym oznacza, że decyzje pozostawione są w coraz mniejszym stopniu elitom politycznym. Te nie kierują się jednak dobrem publicznym, lecz wykorzystują swoją pozycję do osiągania prywatnych korzyści. Słabo zaangażowani obywatele, którzy mają małą orientację w zagadnieniach publicznych, nie kontrolują elit, mogą być

epoką ponowoczesności; więcej: Z. Bauman, *Nowoczesność i zagłada*, Warszawa 1992; id., *Praca, konsumpcjonizm i nowi ubodzy*, Kraków 2006.

³ Z. Bauman, *Zindywidualizowane społeczeństwo*, Gdańsk 2008, s. 72. Miało to odbicie również w kulturze, gdzie powstawały wybitne dzieła literackie poświęcone problemowi wszechwładnego państwa, np. najbardziej znane „Nowy wspaniały świat” Aldousa Huxleya czy „Rok 1984” George’a Orwella.

⁴ Ponowoczesność to zdaniem Z. Baumana epoka, w której żyjemy. Charakteryzuje się ciągłą zmianą we wszystkich dziedzinach życia, co powoduje nieustanny lęk i niepewność w społeczeństwach i pojedynczych jednostkach wpływający na postawy, czyny i wartości ludzi; więcej: Z. Bauman, *Płynna nowoczesność*, Kraków 2006; id., *Płynne czasy*, Kraków 2007; id., *Płynne życie*, Kraków 2007; id., *Płynny lęk*, Kraków 2008.

łatwo manipulowani przez polityków, co powoduje psucie państwa i dokonywanie wyborów według kryteriów niemerytorycznych lub brak udziału w wyborach⁵.

Mały udział obywateli w sprawach publicznych jest wielkim problemem, na jaki chorują współczesne demokracje. Bauman nie myli się, twierdząc, że to obniża jakość rządzenia i sprzyja nadużyciom władzy. Jednak taki stan rzeczy jest obecny w relacjach państwo – społeczeństwo od zawsze. Nigdy w historii nie było sytuacji, w której przeciętni ludzie interesowali się sprawami publicznymi. To zawsze była rola elit, grup społecznych najbardziej światłych i wykształconych, a co za tym idzie – nielicznych. Dopiero demokratyzacja życia publicznego, jaka nastąpiła w dwóch ostatnich stuleciach, poszerzyła znacznie krąg zainteresowanych sprawami publicznymi, chociaż wciąż pozostaje on zbyt mały. Czy zmniejszył się on w ostatnich dekadach? Trudno powiedzieć, wydaje się, że nie w tym rzecz. Bardziej przemawia do mnie fakt, iż wraz ze wzrostem poziomu życia i świadomości o własnych możliwościach rozwoju, ludzie bardziej zajmują się sobą, dążeniem do prywatnego szczęścia, które społeczeństwo widzi w życiu na odpowiednim poziomie majątkowym. Ludziom natomiast żyje się lepiej niż wcześniej, w skali globalnej generalnie poziom życia rośnie, nie maleje⁶. Czy dobrobyt skutkuje gnuśnięciem społeczeństw? Zapewne tak, dowodzą tego rozmaite doświadczenia historyczne, ale to raczej naturalny proces, a nie zjawisko charakterystyczne tylko dla czasów płynnej nowoczesności.

Nie wydaje się natomiast, by nowe zagrożenie dla spraw publicznych, poszanowania praw i wolności jednostki, jakim jest rzekomy odwrót od zainteresowania sprawami publicznymi, zastąpiło stare zagrożenie związane z wszechmocą władzy państwowej. Byłoby to przyznanie racji – błędnej w moim mniemaniu – tezie Francisa Fukuyamy o końcu historii, o tym, że rozwój demokracji liberalnej w skali globu jest nieuchronny, zdeterminowany⁷. Doświadczenia ostatnich 25 lat pokazują, że historia toczy się dalej, nie jest

⁵ Ibidem, s. 72. Jak twierdzi autor *Płynnego lęku*: „Zbiorowa gwarancja bezpieczeństwa pozostawia wiele do życzenia – rezygnuje się z niej bowiem stopniowo, nie uznając już za ważki cel polityki publicznej, nie szanując jako wartości, której należy bronić. Niedostatek wolności prowadzi do niezdolności do autoafirmacji, oporu, decyzji, by „zewrzeć szeregi” i odpowiedzieć na wezwanie. Niedostatek bezpieczeństwa osłabia odwagę potrzebną do wyobrażenia sobie wystarczającego powodu, dla którego warto byłoby stawić opór i wystąpić na rzecz społeczeństwa bardziej otwartego na ludzkie potrzeby i pragnienia. W obu przypadkach skutki są uderzająco podobne: osłabienie presji demokracji i zdolności do podjęcia politycznych działań, masowa ucieczka od polityki i odpowiedzialnego społeczeństwa obywatelskiego”.

⁶ Przemawia za tym szereg danych, np. rośnie przeciętna długość życia, maleje śmiertelność noworodków, kurczy się obszar głodu, spada poziom analfabetyzmu, zob. J. Norberg, *Spór o globalizację*, Warszawa 2006.

⁷ Zob. F. Fukuyama, *Koniec historii*, Poznań 1996.

przewidywalna, prawa i wolności jednostki nie są dane raz na zawsze, a liberalna demokracja nie jest systemem, który leży na końcu przemian ustrojowych w każdym kraju, że samo społeczeństwo może go odrzucić lub władza demokratycznie wybrana obalić. Arabska Wiosna pokazała, że obalenie reżimów autorytarnych nie kończy się dominacją demokracji liberalnej, lecz raczej panowaniem demokracji islamskiej lub rządów junty wojskowej⁸. Najnowsza historia Rosji⁹, Turcji¹⁰ czy nawet USA¹¹ pokazuje, że demokratyczne reżimy umacniają i rozszerzają władzę nad jednostką mimo ich kontroli przez społeczeństwo. To pokazuje, że dawne zagrożenia ze strony państwa Wielkiego Brata wciąż pozostają aktualne. Nie zmienia to jednak faktu, że pojawiają się również zagrożenia nowe, takie jak zmniejszenie się zainteresowania sprawami publicznymi, o którym mowa wcześniej.

Bauman szuka remedium na malejące, jego zdaniem, zainteresowanie sprawami publicznymi. Uważa, że w skali makro rozwiązaniem powinno być utworzenie politycznych instytucji o globalnych znaczeniu i zasięgu działania. Takie instytucje miałyby wystarczającą władzę i możliwości do dokonania odpowiednich zmian. Mogąc sterować sytuacją ludzi na całym globie, byłyby w stanie wprowadzać skuteczne bodźce i rozwiązania mające na celu wyrównanie poziomu życia ludzi mieszkających na różnych szerokościach geograficznych¹².

Bauman nie rozwija jednakże tej koncepcji, trudno więc dokonać jej krytyki. Można domniemywać, że sama koncepcja prawdopodobnie została zaczerpnięta z doktryny komunistycznej, której Bauman był niegdyś zdecydowanym orędownikiem. Mówiąc bardzo skrótowo: miała ona charakter ponadnarodowy i ponadpaństwowy, dążyła do zlikwidowania państw i narodów, jej realizacja oznaczałaby w mniemaniu komunistów zapanowanie wiecznej szczęśliwości w świecie, gdzie wszystko będzie wspólne, a każdy człowiek będzie pracował wedle swych możliwości, zaś otrzymywał wedle własnych potrzeb. Do tej

⁸ Zob. *Dwa lata Arabskiej Wiosny – próba bilansu*, red. J. Czerep, Warszawa 2013.

⁹ Wzmacnianie władzy W. Putina powoduje, że liberalna demokracja staje się w rzeczywistości fasadowa, w Rosji właściwie już nie istnieją wolne media, wybory są fałszowane, prawa obywatelskie ograniczane, a szanse innych partii politycznych niż reżimowa na sprawowanie władzy maleją z każdym miesiącem; zob. G. Gromadzki, *Niebezpieczna gra. Władza wobec społeczeństwa w Rosji 2014*, Warszawa 2014.

¹⁰ Chodzi o zwiększanie roli islamu w prawie stanowionym powodujące ograniczenie funkcjonowania demokracji liberalnej, jak też niektóre dyskryminacyjne praktyki religijne oficjalnie stosowane przez część społeczeństwa, zob. A. Szymański, *Między islamem a kemalizmem. Problem demokracji w Turcji*, Warszawa 2008.

¹¹ Np. tzw. Patriot Act, który w znaczącym stopniu poszerza prerogatywy władzy i ogranicza prawa obywatelskie, zob. E. Waśko-Owsiejczuk, *Łamanie praw człowieka w imię ochrony bezpieczeństwa. Polityka Stanów Zjednoczonych wobec zagrożenia terroryzmem na początku XXI wieku*, „Przegląd Strategiczny” 2013, nr 2.

¹² Z. Bauman, *Zindywidualizowane społeczeństwo*, Gdańsk 2008, s. 72-74.

utopijnej wizji prowadzić miała droga socjalistyczna, mająca zakończyć się zapanowaniem komunizmu, który doprowadziłby w ostateczności do zaniku państwa¹³.

Próby zrealizowania doktryny marksistowskiej, zarówno w drodze rewolucji proletariackiej z jednej strony, jak i powolnych przemian ewolucyjnych z drugiej spełzły na niczym. Trudno wyobrazić sobie, by na całym świecie zapanował jeden system społeczno-polityczny, tym bardziej taki, które byłby globalnie sterowany, centralnie zarządzany. Jak się okazuje, różnice między poszczególnymi narodami, cywilizacjami, kulturami są tak duże, że ich przewyższenie jest praktycznie niemożliwe.

Oczywiście na pewnym poziomie, dzięki procesom globalizacyjnym, następuje unifikacja regionów, choćby dzięki amerykańskiej kulturze popularnej czy, szerzej, amerykańskiemu *soft power*, jednak praktyka pokazuje, że państwa i kultury mogą ze sobą żyć co najwyżej we względnej zgodzie, od jednego konfliktu do kolejnego, czasami odwołując się nawet do siły militarnej. Trudno dopatrzeć się możliwości osiągnięcia wspólnych interesów, pełnego wzajemnego zrozumienia i akceptacji przy tak dużych odmiennościach, na co dowodów jest wiele: nawet rzekomo uniwersalne prawa człowieka znalazły swoją odpowiedź w prawach człowieka w islamie, co dowodzi, że nie są z nimi do pogodzenia¹⁴. Nie mówiąc już o tak charakterystycznych przykładach, jak demokracja w Indiach przy faktycznych zachowaniu systemu kastowego, hybrydzie kapitalistyczno-komunistycznych Chin czy szwajcarskim systemie kantonalnym. Różnice są wielkie, a wynikają z tak głęboko zakorzenionych cech danych społeczeństw, że nie widać możliwości, by objął je we władanie jeden byt polityczny. Całości obrazu dopełniają jeszcze różne zaszłości historyczne i nacjonalizmy, które również w Europie wracają do łask.

Konkludując, koncepcja Baumana o powstaniu globalnej władzy wydaje się być niemożliwa do realizacji. Uczony nie wskazał również, jakie szczególne zalety miałyby taka władza, żeby rozwiązywała wady obecnego systemu rządów demokracji liberalnej, jakie sam wskazał. Państwo centralnie sterowane okazało się

¹³ Opracowań naukowych na temat komunizmu jest wiele, np. J. Bartyzel, *Komunizm*, <http://haggard.w.interia.pl/komunizm.html>. Na końcu podanego źródła można znaleźć wykaz ważniejszych pozycji traktujących o komunizmie.

¹⁴ W 1990 r. 45 krajów muzułmańskich przyjęło Kairską Deklarację Praw Człowieka w Islamie, gdzie islam uznano za nienaruszalną podstawę systemu prawnego. Dokument ten, według muzułmanów prezentujący stanowisko umiarkowane i ugodowe, jest nie do pogodzenia z przyjętymi w zachodnim świecie prawami człowieka, zob. *Islam a demokracja*, red. A. Mrozek-Dumanowska, Warszawa 1999.

mało efektywne, o czym świadczą liczne historyczne przykłady, zaś nadmiar władzy zsuwa ją w kierunku autorytaryzmu. Tym bardziej, jeżeli mówimy o skali globalnej.

Natomiast w skali mikro Bauman proponuje rozdzielenie prawa każdej jednostki ludzkiej do dochodu od jej zatrudnienia, co pozwoli zabezpieczyć środki utrzymania dla poszczególnych jednostek, niezależnie od kaprysów rynku, i ubezpieczenie od zagrożeń związanych ze zmianami wywołanymi przez rozwój techniki¹⁵. W ten sposób zwykli ludzie, będąc pewni swojej przyszłości, będą mogli na powrót zainteresować się sprawami publicznymi, brać aktywny udział w dyskursie publicznym i podejmować świadomie decyzji polityczne. Ponadto osoby, którzy miałyby płacić wyższe podatki (gdyż proponowane przez Baumana rozwiązania z tym się wiążą), byłyby – jak założył Bauman – skłonne do większego zainteresowania decyzjami dotyczącymi przeznaczenia tych środków. Wzmocniłoby to nadzór nad administrowaniem tymi środkami, co pośrednio zwiększyłoby również zainteresowanie sprawami publicznymi¹⁶.

Gwarantowany dochód dla każdego człowieka jest propozycją, która nierzadko pojawia się ostatnimi laty w dyskursie publicznym. Jest odniesieniem do przyrodzonej godności człowieka, z której wywodzi się konkluzję, iż każda jednostka ludzka powinna żyć na pewnym minimalnym poziomie egzystencji, który właśnie zostanie zagwarantowany minimalnym dochodem. Częściową realizacją tej idei jest tzw. emerytura obywatelska funkcjonująca w niektórych krajach¹⁷. Wydaje się jednak, że wprowadzenie takiego systemu może spowodować w niektórych społeczeństwach powstanie dużych grup „społecznych pasożytów” niemalże „żerujących” na pomocy socjalnej, niepracujących mimo posiadania potencjalnych możliwości zatrudnienia i zarobku. W niektórych kulturach takich ludzi może być bardzo wielu, nie będzie to margines, ale znaczna część populacji, nie będą mieć

¹⁵ Zob. P. Van Parijs, *Dochód podstawowy dla wszystkich*, „Boston Review” 2000, nr 10-11. Koncepcja ta zyskała wielu zwolenników. Obecnie coraz więcej głosów, szczególnie pochodzących ze środowisk lewicowych, postuluje wprowadzenie tzw. bezwarunkowego dochodu podstawowego (gwarantowanego). Oznacza to wprowadzenie dla każdego obywatela minimalnego dochodu, który będzie otrzymywał bez względu na to, czy będzie pracować, czy też nie. Postulaty te często wywodzi się z koncepcji przyrodzonej godności człowieka, mające swoje odzwierciedlenie w prawach człowieka, wśród których znalazłoby się również prawo do tego dochodu; więcej: <http://bezwarunkowydochodpodstawowy.pl/>. Próby realizacji tej koncepcji nasuwają szereg wątpliwości, ponieważ będzie mieć to prawdopodobnie fatalne skutki dla gospodarki, w znaczący sposób obniżając motywację do pracy.

¹⁶ Z. Bauman, *Zindywidualizowane społeczeństwo*, Gdańsk 2008, s. 73.

¹⁷ Np. w Kanadzie, zob. B. Kłos, *Kanadyjski system emerytalny*, „Analizy BAS”, nr 16 (83) z 19 października 2012 r.

motywacji do pracy, jej poszukiwania, podwyższania kwalifikacji, ponieważ i tak będą utrzymywani przez państwo, czyli resztę obywateli¹⁸. Jak podkreślała Margaret Thatcher „państwo nie ma własnych pieniędzy, wszystko co ma, to pieniądze obywateli”¹⁹. Taki system zachwieje budżetami państw i tak osłabionych kryzysem światowym. Ta część społeczeństwa, która będzie łożyć na niepracujących, będzie musiała płacić wyższe podatki, by pokryć większe wydatki państwowe. Wzrośnie obszar szarej strefy unikającej nadmiernych podatków, będą rosnąć negatywne nastroje społeczne wobec rozwiązań uznawanych powszechnie za niesprawiedliwe.

Wątpliwa także wydaje się koncepcja, że dzięki rozrostowi pomocy socjalnej państwa obywatele zainteresują się sprawami publicznymi. Zapewne w niewielkiej części tak by się stało, trudno jednak oczekiwać, by taki stan miał charakter masowy. Zdecydowana większość będzie raczej zainteresowana wydawaniem darowanych pieniędzy na własne potrzeby i przyjemnościami, jakie są z tym związane. Nie widać związku między rozwiązaniem systemowym a skutkiem, jaki przewiduje Bauman tym bardziej, że sam go nie wskazał.

Bauman natomiast słusznie twierdził, że nowoczesne państwo starało się kontrolować każdy ruch swoich obywateli, ale też z drugiej strony dążyło do zapewnienia pełni zatrudnienia i utrzymania swoim podwładnym. To był główny, podstawowy sens jego istnienia. Teraz to się zmieniło. Zdaniem Baumana państwo w ponowoczesności wycofuje się z funkcji, które decydowały o jego legitymizacji. Pozostawia wiele dziedzin do spontanicznej regulacji przez wolny rynek, nie zapewniając jednostkom wystarczającej opieki przed przeciwnościami losu: bezrobociem, kalectwem itp. Tym samym szeroko otwiera się dyskusja na temat zagadnienia legitymizacji państwa. Uczony pisał: „Obecnie nie da się zbudować konsensusu (...) na zapewnieniach ochrony przed kapryсами rynku, który swoje wstrząsy przenosi na ludzi bez względu na ich pozycję społeczną i zagraża prawom wszystkich do społecznego poważania i osobistej godności”²⁰.

¹⁸ Wskazują na to zagrożenie doświadczenia krajów Zachodu, np. Wielkiej Brytanii czy Francji, gdzie w rozbudowanego systemu świadczeń socjalnych w największej mierze korzystają wywodzący się z innych kręgów kulturowych imigranci, nie są oni w znakomitej większości zainteresowani poszukiwaniem pracy i polepszaniem swojej stopy życiowej, ponieważ ta, na której żyją dzięki pomocy państwa i tak jest znacznie wyższa niż ta, na której żyli w swoich ojczyznach; zob. I. Jakimowicz-Ostrowska, *Imigracja ludności muzułmańskiej i jej pozycja w krajach Europy zachodniej po 2001 roku*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2011, nr 4 (187).

¹⁹ Przemówienie Margaret Thatcher w Blackpool podczas Konferencji Partii Konserwatywnej Wielkiej Brytanii 14 października 1983 r., <https://www.youtube.com/watch?v=TYuSt1WOqUA>.

²⁰ Z. Bauman, *Płynny lęk*, Kraków 2008, s. 259-260.

Państwo, zdaniem uczonego, nie zapewnia już dobrobytu swoim obywatelom, muszą oni zadbać o niego sami. Może to prowadzić do wielu buntów i niepokoїв, bowiem obywatele będą sobie zadawać pytanie: po co nam państwo, skoro nie zapewnia nam utrzymania?

Powyższa teza wydaje się nieco zbyt radykalna. Rzeczywiście, jeśli spojrzeć na poziom państwa dobrobytu w poprzednich dziesięcioleciach i porównać go z początkiem XXI stulecia, to państwo ponowoczesne, jak je określa Bauman, zmniejszyło zaangażowanie w sferę pomocy społecznej. Jednak państwa Zachodu wciąż utrzymują bardzo rozbudowany system socjalny. Można powiedzieć nawet, że w niektórych miejscach, pojawiają się polityki poszerzające i nie zwężające zakresu funkcjonowania państwa²¹. Natomiast redukcja polityk socjalnych ukierunkowana jest raczej na racjonalizowanie pomocy społecznej, eliminowania z niej nadużyć. Przyczyna jest bardzo prozaiczna, nazywana przez polityków niekiedy za krótką kołdrą, co po prostu oznacza, że wydatki budżetowe nie są bilansowane przychodami do budżetu. W takiej sytuacji rozwiązaniem jest albo podniesienie przychodów, albo zmniejszenie wydatków, również poprzez zaciąganie kredytów. Dodając do tego ogromne problemy demograficzne Zachodu, otrzymujemy bardzo niepokojący obraz: zbyt dużo ludzi korzysta z pomocy materialnej państwa, a zbyt mało pracuje i płaci podatki. Baumanowe utyskiwania mogą wydawać się rozsądne, ale rachunek zysków i strat jest bezlitosny. Co więcej, stan ten nie wynika z niechęci państwa, władzy do własnych obywateli, lecz obiektywnych niemożności. Warto też zaznaczyć, że państwo wciąż zajmuje się właściwie każdą dziedziną życia, regulując i reglamentując zachowania obywateli; daleko mu do libertariańskich postulatów państwa minimum czy nawet braku potrzeby jego istnienia.

W tych okolicznościach istnieje, według Baumana, potrzeba znalezienia nowej legitymizacji dla autorytetu państwa oraz aktualizacji korzyści, jakie daje obywatelstwo, związek z danym państwem. Jest nią ochrona obywateli przed fizycznym zagrożeniem i eksponowanie tej potrzeby. W ten sposób powstaje państwo bezpieczeństwa osobistego²². W takim państwie poszukuje

²¹ Np. reforma służby zdrowia w USA wprowadzona przez administrację Baracka Obamy, zwana *Obamacare*, która w znaczący sposób poszerza zakres opieki zdrowotnej finansowanej z budżetu federalnego.

²² Wydaje się, że państwo wzmacnia swoją pozycję nie dlatego, że traci legitymizację do sprawowania władzy, lecz w celu większego komfortu jej sprawowania, większych możliwości; jest to związane z naturalną tendencją każdej władzy do poszerzania swego imperium. Trudno zaś uznać za słuszny pogląd, że porzuca dbanie o sferę materialną obywateli, utrzymując wciąż rozbudowany system pomocy społecznej.

się legitymizacji w sferze ochrony przed zagrożeniami dla osobistego bezpieczeństwa. Władza, aby wzmocnić swoją pozycję, eksponuje za pomocą maszyny propagandowej niebezpieczeństwa czyhające na obywatela, ucieka się do wyolbrzymiania zagrożeń dla jego bezpieczeństwa osobistego. Jednocześnie stawia się w roli jedyne go podmiotu, który jest w stanie uchronić go przed owymi zagrożeniami²³.

Bauman pisał: „W politycznej formule państwa osobistego bezpieczeństwa widmo niepewnej przyszłości i degradacji społecznej, przed którym niegdysiejsze państwo socjalne przysięgało zabezpieczyć swoich obywateli jeszcze nie tak dawno temu, jest stopniowo, lecz konsekwentnie zastępowane przez zagrożenie ze strony przebywającego na wolności pedofila, seryjnego mordercy, natrętnego żebraka, bandyty, włóczęgi, podejrzanego osobnika, terrorysty, kogoś, kto zatrzuwa wodę i żywność; albo jeszcze lepiej, przez wszystkie takie zagrożenia splecione w jedno we wzajemnie wymiennych figurach reprezentujących miejscowy «margines» czy nielegalnych imigrantów, jakiegoś obcego – od urodzenia do śmierci – ciała, wiecznie potencjalnego «wroga wewnętrznego», przed którym państwo bezpieczeństwa obiecuje bronić swoich obywateli wszelkimi siłami”²⁴.

W tym celu państwo prowadzi politykę zaostrzania kar i środków karnych oraz penalizacji coraz większej liczby zachowań jako sposób ochrony jednostek przed zagrożeniem. Bauman jest przekonany, że tego typu działania skutkują negatywnymi konsekwencjami. Uczony nie dostrzega związku przyczynowo-skutkowego między surowością polityki karnej a zmniejszeniem przestępczości. Uważa wręcz, z czym należy się zgodzić, że nie tylko nie prowadzi ona do obniżenia liczby czynów przestępczych, ale sprzyja zwiększaniu poczucia zagrożenia wśród obywateli, co łączy się z obniżeniem komfortu ich życia²⁵. Stwierdził nawet: Żadne badania przeprowadzone do 2000 roku nie wykazywały jakiegokolwiek korelacji między surowością polityki karnej a liczbą przestępstw kryminalnych, aczkolwiek większość badań stwierdziła silną (negatywną) współzależność między «kampanią penitencjarną na rzecz zamykania w więzieniach» z jednej strony a skalą świadczeń od rynku niezależnych «częścią PKB przeznaczoną na ten cel» z drugiej. Ogólnie rzecz biorąc, ponad wszelką wątpliwość udało się wykazać, że nacisk, jaki na nowo zaczęto kłaść na przestępczość i zagrożenia fizycznego bezpieczeństwa jednostek i ich własności, jest ściśle powiązany ze wzrostem «poczucia [społecznej]

²³ Z. Bauman, *Płynny lęk*, op. cit., s. 260.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem, s. 262.

bezbronności» oraz dostosowywaniem się do tempa ekonomicznej deregulacji i związanym z nim zastępowaniem społecznej solidarności indywidualną samodzielnością”²⁶.

Baumana cechuje liberalne podejście do polityki karnej państwa. Sprzeciwia się polityce penalizacji niektórych czynów i zaostrzaniu kar za dokonywane przestępstwa. Uważa taką politykę za mało skuteczną. Dla poparcia swoich argumentów przywołuje opinię norweskiego socjologa prawa – Thomasa Mathiasena, twierdząc za nim, że więzienie jako kara pełniąc funkcję resocjalizacyjną jest mitem. Tak naprawdę kara pozbawienia wolności jest nieskuteczna w przywracaniu przestępców na łono społeczeństwa. Mało tego – przynosi wyłącznie szkody, ponieważ prowadzi do tego, że penitencjariusze więzień nabywają wartości, wzorce zachowań właściwe dla zakładów więziennych, znacznie się różniące od norm społecznych akceptowanych w społeczeństwie. Tym bardziej, że więzienia są zatłoczone, a ich utrzymanie wymaga znacznych środków. Metodą skutecznej resocjalizacji jest praca, to ona przywróci przestępcę na łono społeczeństwa, bowiem jej brak sprawił, że człowiek stał się przestępcą. Jednak praca, która mogłaby wpłynąć pozytywnie na skuteczność resocjalizacji w państwie bezpieczeństwa osobistego, jest w stanie deficytowym, nie ma możliwości jej oferowania więźniom²⁷. Bauman stawia śmiałą tezę, że: „obecnie więzienie stanowi raczej rozwiązanie alternatywne wobec zatrudnienia; sposób pozwalający manewrować całkiem liczny segment społeczeństwa lub go neutralizować; członkowie tego segmentu nie są potrzebni jako wytwórcy i nie ma dla nich pracy do wzięcia”²⁸.

Tak mocne, skrajne stawianie sprawy jest moim zdaniem przesadą. Wiele przestępstw nie wynika z niskiego statusu majątkowego czy niemożności znalezienia pracy, ale z wyobrażenia o łatwości zarobku lub uniknięciu odpowiedzialności. Jednak niewątpliwie w słowach Baumana jest wiele racji odnoszących się do nadmiernej penalizacji zachowań ludzkich. Niektóre zachowania można depenalizować z korzyścią dla społeczeństwa i państwa²⁹, preferować prace społeczne jako karę podstawową, stosować wysokie kary finansowe uzależnione od zamożności przestępcy, a karę pozbawienia wolności stosować tylko wobec przestępców będących zagrożeniem fizycznym dla obywateli. Tym bardziej, że jak

²⁶ Ibidem.

²⁷ Z. Bauman, *Globalizacja*, Warszawa 2000, s. 130-131.

²⁸ Ibidem, s. 131.

²⁹ Np. przestępstwa związane z narkomanią czy prostytutką.

wskazują badania nie wysokość kary, w tym kary pozbawienia wolności, odstrasza potencjalnego przestępcę, lecz jej nieuchronność³⁰.

Bardzo ciekawe jest to, że Bauman atakował karę pozbawienia wolności także z punktu widzenia jej funkcji określanych w literaturze jako prewencja indywidualna i prewencja generalna. Są one dla niego nielogiczne i pozbawione empirycznego dowodu. Kara więzienia jego zdaniem nie odstrasza ukaranego od popełniania kolejnych przestępstw, ani innych, którzy mogliby je popełnić. Ich motywacja do popełniania czynów zabronionych jest zbyt silna i pochodzi z innych źródeł, by potencjalna kara, jej wysokość, mogła ich odwozić od powziętego zamiaru. Popełniają przestępstwa, ponieważ zazwyczaj zmusza ich do tego ich trudna sytuacja życiowa. Ponadto prewencję generalną trudno określić jako sprawiedliwą funkcję kary, ponieważ ukarany cierpi dotkliwą wynikającą z kary nie tylko dlatego (jak byłoby sprawiedliwie), że popełnił dane przestępstwo, ale również dla odstraszenia innych od popełniania podobnych czynów. niesprawiedliwość tyczy się zdaniem Baumana większości kar i środków karnych, bo nie daje się ich obronić na gruncie etyki³¹. Uczony pisał: „jakie moralne podstawy ma fakt ukarania kogoś, i to ciężko, po to, by zapobiec popełnianiu podobnych czynów przez zupełnie innych ludzi?”³². Dodatkowo owi przestępcy w większości przypadków są według Baumana nie złymi ludźmi, których do złych czynów pcha zły charakter, ale osobami, które do złych czynów zmusiła niezawiniona sytuacja materialna lub zły los; a za tę sytuację winne jest państwo osobistego bezpieczeństwa.

Niepokojącym dla Baumana jest to, że liczba ludzi odbywających karę pozbawienia wolności we wszystkich krajach demokratycznych rośnie zamiast maleć, podobnie jak ogólna liczba przestępstw i przestępców³³. Kara więzienia jako podstawowa forma polityki społecznej w państwie bezpieczeństwa osobistego, forma radzenia sobie z problemem przestępczości jest tylko prymitywnym sposobem walki z przestępczością, niszczeniem skutków, a nie przyczyn przestępczości. To ostatnie jest oczywiście o wiele trudniejsze, ale jednocześnie nieporównywalnie bardziej efektywne. Powodem jednak takiego stanu rzeczy jest to, że dotychczasowa praktyka wymaga mniej wysiłku ze strony władzy, jest łatwiejsza do przeprowadzenia i wytłumaczenia rzeszom wyborców. Stała się ona

³⁰ M. Płatek, *Rola prawa karnego wykonawczego w zapobieganiu przestępczości*, „Studia Iuridica” 2000, nr 38, s. 111.

³¹ Z. Bauman, *Globalizacja*, op. cit., s. 133-134.

³² Ibidem, s. 134.

dobrym sposobem pozbywania się zbędnych osób, którzy mieszkają w państwie, a nie mają znaczenia jako konsumenci, więc z punktu widzenia krytykowanej przez Baumana doktryny neoliberalizmu są zbyt liczni³⁴.

Zdaniem Baumana, politycy kierują się popularnością w planowaniu i prowadzeniu polityki karnej. Rozwijając represyjną politykę karną i penitencyjną, uzyskują poparcie wyborców, którzy mają wrażenie, że władza stara się wyjść naprzeciw potrzebom społecznym, chcąc chronić obywateli przed przestępczością³⁵. Bauman pisał: „Budowanie nowych więzień, uchwalanie nowych praw, które zwiększają liczbę wykroczeń karanych więzieniem i wydłużają czas kary – wszystko to sprawia, że popularność rządu wzrasta; wykazuje dobitnie, że rząd jest twardy, gotowy na wszystko i dysponuje odpowiednimi środkami, a przede wszystkim, że «coś robi»³⁶.

Bauman uważał, że tylko część katalogu przestępstw może mieć charakter uniwersalny. Pozostałe są wynikiem polityki państwa bezpieczeństwa osobistego, która wspiera określone grupy społeczne, przy jednoczesnym represjonowaniu innych. Myśliciel konstatował: „Czyny popełniane najczęściej przez ludzi, dla których brakuje miejsca w określonym porządku, przez społecznie upośledzonych i uciskanych, mają największą szansę na pojawienie się w kodeksie karnym. Okradanie całych narodów z ich bogactw nazywa się «promowaniem wolnego rynku»; okradanie całych rodzin i wspólnot lokalnych ze środków do życia nazywa się «redukcją zatrudnienia» lub po prostu «modernizacją». Żaden z tych czynów nigdy nie został nazwany przestępstwem i nigdy nie podlegał karze”³⁷.

Bauman nie jest precyzyjny w swoich sformułowaniach, szkoda też, że prowadzi nieco chaotyczny wywód, omawiając w jednym miejscu funkcje kary za przestępstwo, a w następnym, od razu, przechodząc do międzynarodowej polityki gospodarczej państw rozwiniętych. Nie zmienia to jednak faktu, że ma słuszość, twierdząc, że doktryna neoliberalna była i jest wykorzystywana do ekonomicznego wykorzystywania krajów uboższych, by rozwijały się międzynarodowe korporacje i państwa Zachodu. Istnieje wiele przykładów takich praktyk, bogato opisanych również w polskiej literaturze. Szeroko na ten temat w Polsce wypowiadał się szczególnie Witold Kieżun³⁸.

³⁴ Z. Bauman, *Globalizacja*, op. cit., s. 134-136.

³⁵ Ibidem, s. 140-141.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Ibidem, s. 145.

³⁸ W. Kieżun, *Patologia transformacji*, Warszawa 2013; z opracowań uczonych zagranicznych szeroko na ten temat w perspektywie międzynarodowej pisała Naomi Klein, zob. N. Klein, *Doktryna szoku*, Warszawa 2011.

Bauman dodatkowo zaznaczał, że przestępstwa elit (tzw. wyższych sfer), najczęściej gospodarcze i przynoszące szkody materialne wielokrotnie wyższe niż w przypadku przestępstw pospolitych, popełnianych przez tzw. margines społeczny, są znacznie bardziej szkodliwe. Jednocześnie są one bardzo trudne do wykrycia i starannie tuszowane, szczególnie że uderzałyby w elity, w tym powiązania między polityką i biznesem. Ponadto granica między legalnym a nielegalnym w sprawach gospodarczych jest często trudna do określenia, wszak różnica np. między kradzieżą na szeroką skalę a niegospodarnością bywa niewielka, niekiedy tylko semantyczna. Przestępstwa elit są też znacznie trudniej wyobrażalne i zrozumiałe dla przeciętnego obywatela. W konsekwencji jedynie w rzadkich i wyjątkowych sytuacjach duże przestępstwa korupcyjne czy finansowe trafiają na wokandy sądów, a ich sprawców spotyka zasłużona kara. Nadzór społeczeństwa nad sprawami dziejącymi się wśród elit jest bardzo niewielki i powierzchowny, często nie ma go wcale. Potrzeba wyjątkowo spektakularnego i nagłośczonego przestępstwa, aby zainteresować nim opinię publiczną. Dopiero wtedy, gdy społeczeństwo uznaje pewne zachowania za normę lub jej złamanie, normy prawne stają się odpowiednio mniej lub bardziej skuteczne³⁹.

Globalna elita, jak słusznie zauważa Bauman, ma nieporównanie większe możliwości uniknięcia odpowiedzialności prawnej. Przy dzisiejszych możliwościach przemieszczania się po całym świecie i wielkiej ilości zasobów, ci, którzy dopuścili się przestępstw, mogą łatwo uniknąć odpowiedzialności, ściganie owych przestępców jest bardzo trudne. W każdej bowiem chwili są oni w stanie zmienić miejsce zamieszkania i tym samym porządek prawny, jakiemu podlegają⁴⁰. Przykłady unikania odpowiedzialności przez ludzi wywodzących się z elit są liczne. Jest to jeden z elementów łączących elity polityczne z elitami biznesowymi oraz tzw. show biznesem. Dzięki swym zasobom elity te mają możliwość przemieszczania się na terytoria, gdzie nie dosięgnie ich prawo, które złamali. Dotyczy to zarówno ich bezpieczeństwa osobistego (np. sprawa stosunków seksualnych z nieletnią Romana Polańskiego), jak i majątku (np. istnienie tzw. rajów podatkowych, z których w praktyce mogą korzystać głównie bardzo zamożni ludzie).

Bauman umieszcza zjawisko przestępczości w państwie bezpieczeństwa osobistego jako immanentnie powiązaną z tzw. *underclass*, czyli zmarginalizowaną każdym państwie, którą sam określa mianem „odpadów ludzkich”. Jednak

³⁹ Z. Bauman, *Globalizacja*, op. cit., s. 145-146.

⁴⁰ Ibidem, s. 147.

nie dlatego, że to w niej tkwią korzenie zła, ale dlatego, że tak przedstawiają je elity, aby łatwiej im było rządzić i otrzymywać poparcie opinii publicznej. *Underclass* uznawani są za element podejrzany i niebezpieczny, skłonny do działań nielegalnych i popełniania przestępstw. Uczony nazywa to kryminalizacją ubóstwa, ponieważ główną motywacją do popełniania przestępstw jest nie zły charakter przestępcy, lecz zła sytuacja materialna, która niejako przymusza do zachowań kryminalnych⁴¹. Jest to jeden z fundamentów państwa bezpieczeństwa osobistego.

Bauman słusznie uważał, że obowiązkiem państwa jest zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa, za pomocą stanowionego prawa oraz praktyki organów władzy. Pod pojęciem bezpieczeństwa rozumie kilka obszarów. Można je sprowadzić do bardzo szerokiego spektrum potrzeb, które posiada każdy człowiek, a o których świadomość została rozpowszechniona najbardziej w koncepcji Abrahama Masłowa⁴². Wchodzą zatem w grę potrzeby różnego rodzaju – zarówno te dotyczące zachowania życia, zdrowia, zaspokajania potrzeb fizjologicznych i bytowych, jak i te związane z funkcjonowaniem w społeczeństwie czy związane z poczuciem własnej wartości przez jednostkę ludzką. Państwo powinno albo zapewnić możliwość zaspokajania potrzeb przez jednostki, albo umożliwić ich osiąganie za pomocą własnych działań. Najważniejsze spośród wymienionych to z jednej strony ochrona życia i zdrowia obywateli, z drugiej strony ochrona socjalna – zapewnienie mieszkania, pracy i odpowiednich, godnych zarobków. Bauman w związku z tym rozróżnieniem wprowadza podział na bezpieczeństwo typu „safety” i bezpieczeństwo typu „security”. Pierwsze to bezpieczeństwo fizyczne, drugie to socjalne. Aby w pełni legitymizować swoją władzę, państwo, zdaniem uczonego, powinno dbać zarówno o *safety*, jak i *security*, ta dbałość powinna być najważniejszym celem państwa. Jednak państwo bezpieczeństwa osobistego skupia się jedynie na bezpieczeństwie „safety”, oddając bezpieczeństwo „security” w ręce obywateli. W płynnym świecie jest to dla nich bardzo ryzykowne. Bauman, jak już wspomniano wcześniej, znacząco przejawia w tym wypadku tendencję do oddawania władzy dotyczącej bezpieczeństwa socjalnego przez państwo. Zmniejszenie państwowych wydatków socjalnych nie oznacza przecież rozmontowania systemu opieki społecznej, ale jego racjonalizację.

⁴¹ Z. Bauman, *Globalizacja*, op. cit., s. 148.

⁴² Początkowo A. Masłow przedstawił ją w: *A Theory of Human Motivation*, „Psychological Review” 1943, nr 7, s. 370-396.

Państwo osobistego bezpieczeństwa nie jest, zdaniem Baumana, przyjazne demokracji. Demokracja ze swej natury czerpie z kapitału ludzkiej ufności w przyszłość i ludzi do siebie nawzajem, opiera się na wierze w ludzi, zdolnych dzięki swym talentom do podejmowania trafnych decyzji. Państwo socjalne, zdaniem uczonego, obdarzało zaś tą wiarą wszystkich swoich obywateli. Natomiast państwo osobistego bezpieczeństwa czerpie swą siłę z lęku wywoływanego u swoich obywateli, co jest przeciwieństwem państwa socjalnego i podważaniem fundamentów demokracji. Rozwój państwa osobistego bezpieczeństwa prowadzić będzie do zmierzchu liberalnej demokracji. Oczywiście, ten proces niekoniecznie będzie prowadził ku państwu totalitarnemu. W swojej płynnonowoczesnej odmianie wydaje się być nawet zaprzeczeniem totalitaryzmu, ponieważ nie mu tu miejsca na jakąkolwiek unifikację indywidualnego życia. Państwo bezpieczeństwa osobistego nie narzuca swoich rygorów, pozostawiając wiele miejsca na spontaniczną działalność jednostek, nie ma ambicji ograniczać takiej działalności⁴³. Podobieństwo do systemów totalitarnych polega na tym, że i państwo totalitarne, i państwo ponowoczesne, jakim jest państwo bezpieczeństwa osobistego, zapewniają obywatelom bezpieczeństwo osobiste przy jednoczesnym sztucznym wyolbrzymianiu zagrożenia dla obywateli, tworzeniu mitycznych wrogów zagrażających jednostkom, przed którymi tylko państwo może ochronić⁴⁴.

Bauman pisał: „«Trwoga i strach poddanych» to «konstytutywny moment» władzy w nowoczesnym ustroju demokratycznym, podobnie jak we wszystkich znanych państwach totalitarnych. Jednak nowoczesne państwo demokratyczne, które (...) jest zarazem państwem społeczeństwa kapitalistycznego i rynkowego, nieomal od samego początku (...) usytuowało się w roli agencji powołanej do zmniejszenia lęku czy całkowitego wyeliminowania go z życia jego poddanych/obywateli. Niepewności nie trzeba fabrykować. Administrowane przez państwo środki przemocy i represji przez większość czasu leżały odłogiem i wykorzystywano je tylko w sytuacjach nadzwyczajnych; aż nadto naturalnego, autentycznego lęku dostarczyły warunki życia większości członków demokratycznego ustroju”⁴⁵.

Z drugiej strony można się spodziewać, że poczucie zagrożenia obywateli wzmacni w nich wzajemne więzi, np. więzi sąsiedzkie czy rodzinne, dzięki czemu ludzie zaczną ze sobą bardziej współpracować, bardziej sobie pomagać,

⁴³ Z. Bauman, *Płynny lęk*, op. cit., s. 274-275.

⁴⁴ Ibidem, s. 275.

⁴⁵ Ibidem.

wiedząc, że pomagając samemu, mogą liczyć także na pomoc innych. Zmniejszenie rozbudowanego systemu świadczeń socjalnych może również zostać odebrane jako likwidację niesprawiedliwości, gdzie np. zasiłki otrzymują osoby zdolne do pracy, lecz niezainteresowane jej podjęciem, co przyczyni się do zmniejszenia napięć społecznych.

Bauman mocno krytykował poszerzanie się kompetencji władzy wykonawczej kosztem praw i wolności obywatelskich, które miało miejsce w przypadku państwa totalitarnego w nowoczesności i w przypadku państwa bezpieczeństwa osobistego. Banalem byłoby stwierdzenie, iż każda władza skłania się do poszerzania zakresu swego panowania. Szczególnie władza wykonawcza ma ku temu skłonności. Nic dziwnego – możliwość poszerzania zakresu własnych kompetencji, posiadania szerszych horyzontów decydowania o rzeczywistości – te pragnienia leżą w naturze człowieka, sprowadzając go nierzadko na „złą drogę”. Bauman poszukiwał przyczyn rozszerzania się zakresu władzy wykonawczej, łącząc je z zagadnieniem legitymizacji władzy państwowej⁴⁶.

Każda władza potrzebuje poparcia. Legitymizacja może pochodzić z różnych źródeł, jednak we współczesnych liberalnych demokracjach pochodzi od legalnego wyboru tejże władzy przez obywateli, opartego na normach prawnych prawidłowo ustanowionych w toku odpowiednich procedur demokratycznych. Obywatele popierają władzę, ponieważ ta chroni ich przed niebezpieczeństwem. Jednak Bauman zarzuca władzy, że wprowadza obywateli w błąd, potęgując w nich poczucie zagrożenia, aby pozostawić elity polityczne bez zmian i uzasadnić konieczność istnienia władzy w danej postaci. Czyni więc tak za pomocą strachu⁴⁷. Uczony mówił: „Zagrożenie bezpieczeństwa można ukrywać albo odrzucać, ale można je także wymyślać. Przyczyny obaw o bezpieczeństwa można trzymać w sekrecie albo bagatelizować, lecz można je także stwarzać, wyolbrzymiać lub rozdmuchiwać do niebotycznych rozmiarów”⁴⁸.

Bauman twierdził, że każda władza stara się zdyscyplinować swoich poddanych za pomocą strachu, który nazywa strachem urzędowym. Jego konstrukcja powstaje jako kopia „strachu kosmicznego” – naturalnego i pierwotnego poczucia trwogi doświadczanego przez bezbronne i bezsilne istoty ludzkie w obliczu wszechmocnej i nieprzeniknionej Natury. Strach kosmiczny

⁴⁶ Z. Bauman, *Europa. Niedokończona przygoda*, Kraków 2005, s. 125-128.

⁴⁷ Ibidem, s. 128.

⁴⁸ Ibidem.

i strach urzędowy wywołuje lęk, ponieważ wynika z czynników nieznanych i zewnętrznych, przed którymi jednostka sama nie potrafi się obronić, przynajmniej pozornie⁴⁹.

Doskonałym sposobem władzy na zapewnienie sobie poparcia jest właśnie wywoływanie strachu u poddanych. Państwo bezpieczeństwa osobistego (o ile można je antropomorfizować) świetnie o tym wie i wykorzystuje ten mechanizm. Kosmiczny strach jest wbudowany w naturę człowieka, natomiast strach urzędniczy musi zostać wywołany. Władza nie przychodzi z pomocą ludziom już owładniętym strachem, choć stara się pokazać, iż w istocie jest inaczej. Jednocześnie stara się wytworzyć strach u swoich poddanych, a następnie przekonać ich, że robi wszystko, aby zabezpieczyć ich przed zagrożeniem⁵⁰. Dodatkowo usiłuje sprawić, aby owi poddani pozostali bezbronni i niepewni, w pełni zależni od władzy, np. poprzez eksponowanie zagrożenia ze strony imigrantów. Lęk zaś jest według filozofa największą przeszkodą w prawidłowym funkcjonowaniu społeczeństwa otwartego⁵¹.

Bauman doszedł do następującego wniosku: „Ludzka bezbronność i niepewność są podstawą wszelkiej władzy politycznej. W stalinowskiej odmianie władzy totalitarnej, to znaczy w obliczu braku niepewności wywoływanej przez rynek, taka bezbronność i niepewność musiały stwarzać i odtwarzać siły policyjne podległe władzom politycznym. Być może nie było zwykłym zbiegiem okoliczności to, że wszechobecny terror rozpętało w Rosji na masową skalę w tym samym czasie, gdy zduszono tam resztki wolnego rynku.

W kapitalistycznej, rządzonej przez rynek odmianie nowoczesnego społeczeństwa bezbronność i niepewność istnienia są skutkiem wydania ludzkich czynów na pastwę pułapek i kaprysów konkurencji rynkowej. Władze polityczne, gdy domagają się od poddanych dyscypliny i przestrzegania prawa, mogą znaleźć podstawę dla swoich żądań, obiecując, iż zmniejszą rozmiary panoszącej się bezbronności i niepewności, ograniczą krzywdy i szkody wyrządzone przez wolną grę sił rynkowych, osłonią bezbronnych przed spadającymi na nich (...) najbardziej druzgocącymi i bolesnymi ciosami i ubezpieczą niepewnych od ryzyka, które niesie ze sobą z konieczności każda forma swobodnej konkurencji”⁵².

⁴⁹ Z. Bauman, *Życie na przemiał*, Kraków 2004, s. 76-85; Bauman uznał Józefa Stalina za jednego z przywódców, którzy potrafili najskuteczniej wykorzystywać strach urzędowy, zob. Z. Bauman, *Stalin*, „Sage Journals Online” vol. 4, no. 1 (<http://csc.sagepub.com/>).

⁵⁰ Z. Bauman, *Myśli parę o władzy, ciele i spokoju ducha (w pół wieku po zgonie Stalina)*, „Gazeta Wyborcza” nr z 7 marca 2003 r.

⁵¹ Z. Bauman, *Płynne czasy*, Warszawa 2007, s. 39-40.

⁵² Z. Bauman, *Życie na przemiał*, op. cit., s. 102-103.

Porzucenie koncepcji państwa opiekuńczego oznacza zmianę z państwa socjalnego, opartego na idei wspólnoty otwartej, na rzecz modelu państwa bezpieczeństwa osobistego, państwa zamkniętego, zasadzającego się na jurysdykcji karnej, penalizacji i kontroli przestępczości⁵³. Bauman zauważa redefinicję misji państwa, które wycofuje się ze sceny gospodarczej i ogranicza swoją rolę społeczną do poszerzania i potęgowania działań wymierzonych w przestępczość⁵⁴.

Wywoływanie lęku jest, zdaniem Baumana, bardzo przydatną formą sprawowania władzy. Gdyby człowiek nie odczuwał strachu, władza byłaby dla niego zbędną⁵⁵. Skoro jednak odczuwa go na co dzień, władza jest konieczna dla funkcjonowania każdego społeczeństwa. Strach staje się narzędziem każdej władzy, o ile ta uświadomi sobie, jakie korzyści za sobą przynosi. W związku z tym współczesna władza usiłuje wywołać w społeczeństwie poczucie niepokoju, aby uzasadnić swoje rozliczne i wciąż rozszerzające się prerogatywy. Zamiast jednak ukierunkowywać ów strach w stronę bardziej realnego zagrożenia – zwykłej przestępczości, ogniskuje je na tych, którzy są najbardziej podatni na krytykę, cieszą się najmniejszym zaufaniem społecznym. Tym elementem, tymi grupami społecznymi są „ludzie-odpady”, przede wszystkim uchodźcy – specjalna kategoria wszystkich ludzi zbędnych. Z nią współcześnie państwa wiążą zagrożenie terrorystyczne. Często zdarza się, że te grupy ludzi i rzekome zagrożenie z ich strony jest szczególnie wyeksponowane przez władzę. Zwrócenie uwagi społeczeństwa na uchodźców ma na celu oderwanie opinii publicznej od prawdziwych problemów na rzecz ulotnych, odległych, ale wywołujących silne negatywne emocje.

Zapewne w niektórych przypadkach zdarzają się takie sytuacje. Jednak nie zmienia to statystyk, które pokazują, że uchodźcy wywodzący się z innych kultur: afrykańskich arabskich itp. popełniają zdecydowaną większość przestępstw, włącznie z tymi przeciwko zdrowiu i życiu. Przybysze nie potrafią zasymilować się z kulturą liberalnych demokracji, tworzą enklawy, gdzie próbują stosować własne prawa z krajów, z których przybyli, np. szariat, korzystają z rozbudowanych systemów pomocy socjalnej. Czerpiąc korzyści z różnorodnych form pomocy państwa, nie stają się jego obywatelami, wciąż mają poczucie odrębności, są lojalni wobec dawnych tradycji, a nie kraju, który ich gości. Nie szanują praw państwa,

⁵³ Ibidem, s. 107.

⁵⁴ Z. Bauman, *Płynne czasy*, op. cit., s. 71.

⁵⁵ Z. Bauman, *Życie na przemiał*, op. cit., s. 79.

nie szanują jego rodzimych mieszkańców, co wywołuje niechęć tych ostatnich i podnosi poczucie zagrożenia. Bauman myli się, sądząc, że państwa sztucznie wywołują ten stan. O wiele trafniejsza diagnoza mówi, że niekiedy problem uchodźców jest wykorzystywany przez władzę instrumentalnie, jednak w zdecydowanej większości przypadków to realny problem, z którym Zachód musi sobie poradzić w najbliższych dekadach. W przeciwnym razie upodobni się do krajów, z których ci uchodźcy przybyli, stając się demokracjami nieliberalnymi.

Kara więzienia – jedna z podstawowych sankcji stosowanych współcześnie w państwach Zachodu, zmieniła swoją funkcję. Bauman uważa, że przestała istnieć w praktyce funkcja resocjalizacyjna więzienia. Osadzeni tam przestępcy nie mają szans na powrót do normalnego życia w społeczeństwie. Zamiast tego uczą się fachu przestępczego i po wyjściu na wolność są znacznie lepiej przygotowani do przestępczego procederu niż poprzednio. W więzieniach panują warunki złe, poniżające godność człowieka. Brakuje systemów skutecznie resocjalizujących osadzonych więźniów. W efekcie kara więzienia nie pełni funkcji resocjalizacyjnej, ale niemal wyłącznie funkcję izolacyjną – odseparowuje przestępców od reszty społeczeństwa. Nierzadko osadzania w więzieniach są przestępcami z konieczności, a nie swojego złego charakteru. Prawdziwymi przestępcami stają się zaś dopiero w zakładach penitencjarnych, co pozwala na postawienie tezy, iż ponowoczesne państwo w znacznej mierze odpowiada za większość istniejącej przestępczości⁵⁶.

Bauman jest przekonany, że wzrost i skomplikowanie zjawiska przestępczości spowodowała w dużej mierze globalizacja. Faktem jest, iż to właśnie procesy globalizacyjne umożliwiły powstanie przestępczości globalnej, kryminalizacji całego globu. W związku z brakiem ponadnarodowych sposobów kontroli, niewystarczającej współpracy międzypaństwowej i niewystarczającej regulacji świat stał się polem na popełnianie przestępstw przez osoby, które nie mają problemów ze zmienianiem miejsca zamieszkania. Jeśli to się nie zmieni, przestępczość globalna wzrośnie do poziomu, który przyniesie bardzo wiele szkód dla państw i jednostek. Będzie to kolejna cegła w murze państwa bezpieczeństwa osobistego, która jeszcze bardziej odizoluje go od społeczeństwa i jego prawdziwych potrzeb⁵⁷.

Tylko społeczeństwo aktywne, zaangażowane w sprawy publiczne może sprawić, że państwo bezpieczeństwa osobistego na powrót zainteresuje się

⁵⁶ Z. Bauman, *Życie na przemiał*, op. cit., s. 130.

⁵⁷ Ibidem, s. 101.

zaspokajaniem potrzeb socjalnych swoich obywateli. Dzięki dobrze funkcjonującej liberalnej demokracji pełnej zaangażowanych obywateli będzie to możliwe. Jak słusznie pisał Bauman:

„Demokracja nie jest instytucją, lecz nade wszystko siłą wymierzoną przeciw instytucjom, «szczeliną» w głębokiej i zakorzenionej tendencji sił rządzących tym światem do hamowania zmian, tudzież wyciszania i eliminowania z procesu politycznego wszystkich, którym władza nie przypadła «z urodzenia», albo których roszczenie sobie praw do sprawowania władzy opiera się na wyjątkowych kwalifikacjach. (...) Demokracja jest nieustannym opowiadaniem się po stronie wszystkich; dążeniem do władzy z tytułu obywatelstwa, to znaczy wartości stanowiącej wspólną własność. Demokracja wyraża się w ciągłej i nieugiętej krytyce instytucji; demokracja jest anarchistycznym elementem podważającym system polityczny od wewnątrz. (...) Społeczeństwo demokratyczne najłatwiej poznać po nieustannych narzekaniach, że nie jest dostatecznie demokratyczne.

Skutki presji demokracji na system polityczny, sukces lub porażka tego nacisku na dążenie do ideału autonomicznego społeczeństwa zależą od zachowania równowagi pomiędzy wolnością a bezpieczeństwem. Nacisk wywierany przez wizję demokratyczną – kurczy się i zanika, kiedy równowaga zostaje zachwiana na korzyść jednego z dwóch podstawowych warunków politycznego uczestnictwa i odpowiedzialnego obywatelstwa: kiedy brakuje albo wolności, albo bezpieczeństwa”⁵⁸.

Koncepcja państwa bezpieczeństwa osobistego jest niezwykle interesująca. Bauman zaprezentował w niej szereg cech właściwych ponowoczesnemu państwu, które z jednej strony dają poczucie wolności obywatelom, a z drugiej jeszcze bardziej ich zniewalają, eksponując zagrożenia i potrzebę istnienia państwa w obecnym kształcie. Konstatacje Baumana są oryginalne. Można mieć jednak wątpliwość, na ile wszystkie zgodne są z zauważalnymi tendencjami. Wydaje się, że słabszym punktem tych rozważań jest obserwacja dotycząca wycofywania się państwa ze sfery bezpieczeństwa typu *security*. Oczywiście, wpływ reform z lat osiemdziesiątych Ronalda Reagana czy M. Thatcher oraz ich naśladowców w znaczny sposób zliberalizował współczesne państwo, zmuszając jednostki do samodzielnych poszukiwań bezpieczeństwa socjalnego. Jednak ilość zabezpieczeń społecznych, jakie oferują państwa Zachodu, jest wciąż rozległy,

⁵⁸ Ibidem, s. 71-72.

a reformy miały charakter racjonalizowania opieki społecznej, a nie dyskryminacji. Szczególnie Unia Europejska przoduje w tego typu zabezpieczeniach. Trudno więc zgodzić się w tym miejscu z Baumanem. Wątpliwości można również mieć zdaniem autora wobec socjalistycznych postulatów gwarantowanego dochodu czy rządu światowego jako metod rozwiązania problemów państwa bezpieczeństwa osobistego. Jednak sama analiza współczesnego świata i tendencji, jakim państwa demokratyczne ulegają, skłania do pogłębionej refleksji. Bauman dostarcza niezwykle interesującego i jednocześnie niepokojącego materiału, wskazując na zjawiska, których na co dzień nie dostrzegamy. Jest dobrym przyczynkiem do dalszych badań i poszukiwania rozwiązań ku lepszej przyszłości nas wszystkich.

Bibliografia

Źródła

- Przemówienie Margaret Thatcher w Blackpool podczas Konferencji Partii Konserwatywnej Wielkiej Brytanii 14 października 1983 r., <https://www.youtube.com/watch?v=TYuSt1WOqUA>.
- *Rocznik Statystyki Międzynarodowej 2012*, Warszawa 2012.

Literatura

- Bartyzel J., *Komunizm*, <http://haggard.w.interia.pl/komunizm.html>.
- Bauman Z., *Europa. Niedokończona przygoda*, Kraków 2005.
- Bauman Z., *Globalizacja*, Warszawa 2000.
- Bauman Z., *Myśli parę o władzy, ciele i spokoju ducha (w pół wieku po zgonie Stalina)*, „Gazeta Wyborcza” nr z 7 marca 2003 r.
- Bauman Z., *Nowoczesność i zagłada*, Warszawa 1992.
- Bauman Z., *Płynna nowoczesność*, Kraków 2006.
- Bauman Z., *Płynne czasy*, Warszawa 2007.
- Bauman Z., *Płynny lęk*, Kraków 2008.
- Bauman Z., *Praca, konsumpcjonizm i nowi ubodzy*, Kraków 2006.
- Bauman Z., *Stalin*, „Sage Journals Online” vol. 4, iss. 1, <http://csc.sagepub.com/>
- Bauman Z., *Zindywidualizowane społeczeństwo*, Gdańsk 2008.
- Bauman Z., *Życie na przemiał*, Kraków 2004.
- *Dwa lata Arabskiej Wiosny – próba bilansu*, red. J. Czerep, Warszawa 2013.
- Fukuyama F., *Koniec historii*, Poznań 1996.
- Gontarczyk G., *Towarzysz „Semjon”. Nieznany życiorys Zygmunta Baumana*, „Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej” 2006, nr 6 (65).
- Gromadzki G., *Niebezpieczna gra. Władza wobec społeczeństwa w Rosji 2014*, Warszawa 2014.

- *Islam a demokracja*, red. A. Mrozek-Dumanowska, Warszawa 1999.
- Jakimowicz-Ostrowska I., *Imigracja ludności muzułmańskiej i jej pozycja w krajach Europy zachodniej po 2001 roku*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2011, nr 4 (187).
- Kieżun W., *Patologia transformacji*, Warszawa 2013.
- Klein N., *Doktryna szoku*, Warszawa 2011.
- Kłos B., *Kanadyjski system emerytalny*, „Analizy BAS” 2012, nr 16 (83).
- Maslow A., *A Theory of Human Motivation*, „Psychological Review” 1943, nr 7.
- Norberg J., *Spór o globalizację*, Warszawa 2006.
- Płatek M., *Rola prawa karnego wykonawczego w zapobieganiu przestępczości*, „Studia Iuridica” 2000, nr 38.
- Szymański A., *Między islamem a kemalizmem. Problem demokracji w Turcji*, Warszawa 2008.
- Van Parijs P., *Dochód podstawowy dla wszystkich*, „Boston Review” 2000, nr 10-11.
- Waśko-Owsiejczuk E., *Łamanie praw człowieka w imię ochrony bezpieczeństwa. Polityka Stanów Zjednoczonych wobec zagrożenia terroryzmem na początku XXI wieku*, „Przegląd Strategiczny” 2013, nr 2.

Dr Krzysztof Księski: doktor nauk prawnych, adiunkt w Wyższej Szkole Humanistyczno-Przyrodniczej w Sandomierzu. E-mail: krzysztof.ksieski@gmail.com





Regina Pacanowska, Pracownia Historii Wizualnej, Instytut Historii Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Przeobrażenia administracji powiatowej w Wielkopolsce w okresie II Rzeczypospolitej

Transformation of the county administration in Greater Poland during the Second Republic

artykuł przesłany do redakcji 10 września 2014 roku, zrecenzowany 6 i 10 października 2014 roku, zaakceptowany do druku 13 listopada 2014 roku

Streszczenie: Okres II Rzeczypospolitej w zakresie funkcjonowania struktur administracyjnych przyniósł szereg istotnych zmian. Jednak mimo podejmowanych kilkakrotnie prób, nie doprowadzono do pełnej unifikacji w tej dziedzinie. Szczególnie duże odrębności dotyczyły terenów dawnego zaboru pruskiego. Obejmowały one m.in. inną organizację i zakres zadań realizowanych przez samorząd powiatowy oraz funkcjonowanie samorządu wojewódzkiego. Elementem porządkującym treści zawarte w artykule stały się czynniki kształtujące funkcjonowanie administracji powiatowej. W części pierwszej zwrócono uwagę na proces polonizacji administracji przejmowanie majątku komunalnego. W dalszej kolejności podkreślono wpływ uwarunkowań prawnych, społeczno-gospodarczych i finansowych na funkcjonowanie administracji powiatowej w Wielkopolsce oraz problem upolitycznienia, szczególnie widoczny w okresie rządów sanacji.

Słowa kluczowe: administracja powiatowa II RP, polonizacja administracji po 1918 roku, starosta powiatowy

Summary: The period of the Second Republic in the functioning of administrative structures has brought a number of significant changes. However, despite several attempts taken not brought to full unification in the art. Particularly large differences concerned the areas of the former Prussian partition. These included, among others, another organization and scope of the tasks performed by the county government and the functioning of the provincial government. Element ordering the contents of the article have become factors affecting the functioning of the district administration. The first part highlights the process of polonization of administration and taking over communal property. In further highlighted the impact

of legal, socio-economic and financial functioning of the district administration in Greater Poland and the problem of politicization, especially visible during the rule after 1926.

Key words: county administration in Second Polish Republic, polonization of polish administration after 1918, starosta powiatowy (head of county administration)

1. Uwagi wstępne

W historii polskiej administracji okres dwudziestolecia międzywojennego pozostaje okresem szczególnie ważnym. Wtedy to po raz pierwszy powstała możliwość kształtowania polskich rozwiązań organizacyjnych, modyfikowania ram prawnych czy kształcenia kadr administracji publicznej. Istniejąca różnorodność przepisów prawnych, odmienne rozwiązania dotyczące organizacji administracji, zwłaszcza samorządowej, utrudniały zarządzanie państwem. Toteż zagadnienie "usprawnienia administracji", jak wówczas pisano, znajdowało się w centrum uwagi tak polityków, jak i administratywistów, od momentu odzyskania niepodległości.

Unifikacji struktur administracji publicznej dokonywano uwzględniając, funkcjonujące w XIX wieku, rozwiązania wprowadzone przez państwa zaborcze. Wypracowanie jednolitych, wspólnych dla całego kraju rozwiązań, było zadaniem trudnym. W całym dwudziestoleciu czterokrotnie powoływano specjalne komisje administracyjne, których zadaniem było przygotowanie projektów zmian. Prace trzech z nich: komisji pod przewodnictwem Stanisława Wojciechowskiego, komisji pracującej w latach 1923–1924 oraz tzw. komisji trzech z lat 1926–1927 zakończyły się niepowodzeniem. Przyczyny tego były różne, a najważniejszymi były trudności z ustaleniem jednolitego stanowiska (1924) oraz uwarunkowania natury politycznej po 1926 roku¹. Dopiero powołana w końcu dekad Komisja dla Usprawnienia Administracji Publicznej pod kierunkiem Maurycego Jaroszyńskiego, działająca w latach 1928–1933, w porozumieniu z obozem rządowym opracowała szereg rozwiązań dotyczących tak administracji terenowej, samorządowej, jak i centralnej². Były to m.in. wprowadzone w 1928 roku, w drodze rozporządzenia Prezydenta RP, zmiany w administracji terenowej oraz przygotowany projekt tzw. małej ustawy samorządowej („ustawy scaleniowej”), uchwalonej w 1933 roku³.

¹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5, s. 38-39.

² H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 60-61.

³ Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. RP Nr 35, poz. 294).

Uwzględniając różnorodne rozwiązania, pozostałe po państwach zaborczych, II Rzeczypospolita wprowadziła „austriacki model procedury administracyjnej i sądownictwa administracyjnego, pruskie rozwiązania odnośnie samorządu terytorialnego oraz rosyjskie wzory instytucji finansowych, w tym Najwyższą Izbę Kontroli”⁴.

Dokonana na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych częściowa unifikacja administracji pozostawiała jednak na obszarze całego państwa szereg partykularnych rozwiązań. Tereny państwa polskiego należące do zaboru pruskiego charakteryzowała znaczna odrębność rozwiązań administracyjnych. Należała do nich m.in. organizacja samorządu powiatowego i wojewódzkiego na obszarze dawnego zaboru pruskiego czy odmienna organizacja administracji w województwie śląskim, związana z autonomią tego terenu. Jednak okres II Rzeczypospolitej również w odniesieniu do tych terenów przyniósł szereg zmian. Na kształt struktur administracyjnych w interesującym nas okresie istotny wpływ miały zarówno przyjęty ustrój państwa, jak też uwarunkowania natury prawnej (początkowo dokonywane przez Ministerstwo b. Dzielnicy Pruskiej, w okresie późniejszym wynikające z dążeń unifikacyjnych zmiany w ogólnokrajowych ustawach i rozporządzeniach) oraz sytuacja społeczno-gospodarcza w kraju. Istotną rolę odegrały także uwarunkowania natury politycznej, w tym szczególnie wyraźne po 1926 roku próby centralizacji. Wiele widocznych zmian dotyczyło także administracji samorządowej: zwiększały się zadania z zakresu opieki społecznej, zdrowotności społeczeństwa czy szkolnictwa powszechnego. Zmianie uległy przede wszystkim finanse komunalne, a więc i podstawowe źródła dochodów administracji samorządowej. Urzędnicy zatrudnieni na terenie dawnego zaboru pruskiego wyróżniali się na tle kraju obywatelską postawą, jak i sumiennym podejściem do wykonywanych obowiązków. Na postrzeganiu administracji przez społeczeństwo negatywnie – moim zdaniem – odbiło się jednak upolitycznienie, szczególnie mocno widoczne w odniesieniu do wyższych stanowisk, zaś w odniesieniu do szczebla powiatowego – starostów.

W artykule podjęłam próbę ukazania przemian, jakie dokonały się w administracji powiatowej w Wielkopolsce w latach 1919–1939. Materiał zaprezentowany w tekście pogrupowano w sposób problemowo-chronologiczny, tak, aby wyeksponować czynniki oddziałujące na administrację zespoloną w powiecie w całym okresie międzywojennym. W części pierwszej omówione

⁴ H. Izdebski, M. Kulesza, op. cit., s. 59.

zostały kwestie związane z polonizacją administracji i przejmowaniem mienia komunalnego. W dalszej kolejności ukazano wpływ podejmowanych działań na rzecz unifikacji administracji wielkopolskiej oraz zwrócono uwagę na czynniki natury politycznej oraz społeczno-gospodarczej. O wyborze takiego ujęcia zdecydowało przede wszystkim przeważające w literaturze tematu podejście normatywne i ukazywanie przez ten pryzmat problematyki odnoszącej się do powiatowej administracji zespolonej, widoczne tak w pracach poświęconych historii ustroju⁵, historii administracji w Wielkopolsce⁶ czy artykułach związanych z zagadnieniami szczegółowymi ówczesnej administracji⁷. Na tak nakreślonym w literaturze przedmiotu tle pojawiło się interesujące zagadnienie pozycji starostów powiatowych, ich roli i znaczenia w ówczesnym systemie administracji⁸.

2. Polonizacja administracji i przejmowanie majątku państwa niemieckiego

Wraz z zakończeniem działań wojennych na terenach dawnego zaboru pruskiego powstawały stopniowo pierwsze instytucje zmierzające do przejęcia władzy z rąk pruskich. Wśród pojawiających się wówczas inicjatyw lokalnych na uwagę zasługują komitety obywatelskie, rady ludowe oraz rady robotniczo-żołnierskie. Ważnym krokiem na drodze do uniezależnienia ziem polskich stały się obrady i uchwały polskiego Sejmu Dzielnicowego. W trakcie obrad wybrano bowiem 80-osobową Naczelną Radę Ludową, której organem wykonawczym został

⁵ A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1975; K.W. Kumaniecki, *Ustrój władz samorządowych na ziemiach polskich w zarysie*, Kraków 1921; B. Wasiutyński, *Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych*, Poznań 1937; H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2001.

⁶ A. Czubiński, *Wielkopolska w latach 1918-1939*, Poznań 2000; Z. Dworecki, *Poznań i Poznaniacy w II Rzeczypospolitej 1918-1939*, Poznań 1994. A. Gulczyński, *Ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej (1919-1922)*, Poznań 1995; E. Makowski, *Kształtowanie się stosunków społeczno-politycznych w Wielkopolsce w latach 1926-1939*, Poznań 1979; R. Pacanowska, *Samorząd powiatowy w Wielkopolsce w latach 1919-1939*, Poznań 2006; *Urząd wojewody w Poznaniu od X do XX w.*, red. S. Sierpowski, Poznań 1997, s. 75.

⁷ S. Antczak, *Biuro Samorządowe dla Wielkopolski i Pomorza (1927-1933)*, „Kronika Wielkopolski” 1999, nr 1, s. 31-36; A. Gulczyński, *Geneza Ministerstwa byłej Dzielnicy Pruskiej*, „Studia i Materiały do dziejów Wielkopolski i Pomorza” 1990, t. 18, zes. 1, s. 95; S. Kowal, *Funkcje powiatu i administracji powiatowej w Wielkopolsce w okresie międzywojennym*, „Kronika Wielkopolski” 1995, nr 3, s. 65-74; S. Nawrocki, *Percepcja pruskiego samorządu terytorialnego w latach 1919-1939*, „Kronika Wielkopolski” 1990, nr 3, s. 15-26; R. Pacanowska, *Wielkopolscy starostowie powiatowi w okresie II Rzeczypospolitej*, „Kronika Wielkopolski” 2006, nr 2, s. 46 i nast.; M. Stażewski, *Problem pozostania urzędników niemieckich w Wielkopolsce i na Pomorzu w latach 1919-1920*, „Studia Historica Slavo-Germanica” 1996, t. 21, s. 59-79.

⁸ J. Mierzwa, *Starostowie Polski międzywojennej: portret zbiorowy*, Kraków 2012.

Komisariat Naczelnej Rady Ludowej⁹. Uchwałę o przejęciu władzy podjęto ostatecznie już po rozpoczęciu działań zbrojnych przez powstańców wielkopolskich: 3 stycznia 1919 roku. W wydanym 9 stycznia manifestie Komisariat ogłosił, że przejmuje „kierownictwo spraw administracyjnych i wojskowych, pozostawiając ostateczne uregulowanie sprawy polskiej konferencji pokojowej”¹⁰. Równocześnie podjęto kroki mające na celu nawiązanie kontaktów z rządem w Warszawie. Wiosną 1919 roku zwracano się z prośbą o „przygotowanie i ustalenie sposobu przejęcia zarządu ziem polskich byłej dzielnicy pruskiej”. Członkowie Komisariatu, mając na uwadze odmienny system prawny, dążyli bowiem do utrzymania odrębności administracyjnej zaboru pruskiego. Nie bez znaczenia był także legalizm i przyzwyczajenie do obowiązujących i sprawdzonych w praktyce rozwiązań. „Odrębność ustawodawstwa, ustroju administracji państwowej i samorządowej, przerwanie «nici łączących z Berlinem» wymagały zdaniem Komisariatu natychmiastowego utworzenia organu złożonego z ludzi dobrze znających stosunki w b. zaborze pruskim, przede wszystkim zaś ustawodawstwo”¹¹. Działania te zakończyły się w końcu 1919 roku powołaniem odrębnego Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej.

Komisariat Naczelnej Rady Ludowej, działający od 9 stycznia do 17 sierpnia 1919 r., wprowadził pierwsze wstępne zmiany w administracji. Dotyczyły one przede wszystkim obsady personalnej. Na stanowisko naczelnego prezesa i prezesa rejencji poznańskiej powołano Wojciecha Trąmpczyńskiego. Przy ważniejszych urzędnikach państwowych i komunalnych wprowadzono stanowiska tzw. kontrolerów, czyli polskich „doradców”. Do ich obowiązków należał nadzór nad przydzielonymi urzędami, m.in. asygnowanie wydawanych przez administrację niemiecką aktów prawnych¹². W administracji powiatowej kontrolerów powoływano przy stanowiskach landratów. Funkcje swoje sprawowali jednak stosunkowo krótko, do czasu przejęcia władzy i powołania w powiatach polskich starostów. Niektórzy kontrolerzy otrzymali z rąk Naczelnego Prezesa Prowincji nominację na stanowiska starostów powiatowych. Obejmowanie funkcji przez polskich starostów wiązało się ze stopniowym przesuwaniem w stan spoczynku niemieckich landratów,

⁹ A. Gulczyński, *Ministerstwo byłej Dzielnicy...*, s.14-16.

¹⁰ A. Gulczyński, *Geneza Ministerstwa...*, s. 95.

¹¹ Zdaniem Korfantego przystosowanie obecnej struktury administracyjnej i gospodarczej b. Zaboru pruskiego „byłoby krokiem wstecz, a nie naprzód”. Cyt za: Ibidem, s. 97-98.

¹² A. Gulczyński, *Ministerstwo byłej Dzielnicy...*, s.11-19; id., *Rada Ludowa na powiat pleszewski (1918- 1919)*, „Rocznik Kaliski” 1990, t. 22, s. 67-80.

m.in. poprzez wysyłanie na przymusowy urlop lub nakłanianie do rezygnacji z pełnionej funkcji¹³.

Powołanie w powiatach polskich urzędników umożliwiło tworzenie podstaw nowej administracji, tak państwowej, jak i samorządowej. Starostowie zobowiązani byli w praktyce do organizowania życia publicznego na podległym im terytorium. Zakres uprawnień starosty regulowały z jednej strony bieżące zarządzenia polskich władz, z drugiej – ustalony w drodze praktyki, analogiczny jak w okresie zaborów, zakres obowiązków. W początkach lat dwudziestych starostowie odpowiadali więc za przywrócenie działalności urzędów, wskazanie kandydatów do tymczasowych wydziałów powiatowych¹⁴, zabezpieczenie nieruchomości i przejmowanego majątku komunalnego, zapewnienie sprawnej komunikacji i zabezpieczenie podstawowej opieki sanitarnej. Do szczególnie ważnych spraw, wobec drastycznych braków w zaopatrzeniu, należała aprowizacja, m.in. na potrzeby powstańców i organizującego się wojska. W zakresie tych zadań starostom podlegały urzędy zbożowe i urzędy gospodarcze, które w okresie późniejszym przekształcono w komisje aprowizacyjne, zajmujące się racjonowaniem żywności. Jedne z pierwszych rozporządzeń starostów dotyczyły wprowadzania języka polskiego w urzędach oraz spolszczenia nazewnictwa, m.in. miejscowości, ulic i placów. W rozporządzeniu starosty Stefana Skoczyńskiego z Inowrocławia czytamy: „używać go należy [tj. języka polskiego – przyp. autorki] we wszystkich urzędach, czy to ustnie czy piśmiennie. Urzędników, którzy się temu rozporządzeniu sprzeciwiać będą, karać się będzie wydaleniem ze służby lub karą 500 mk grzywny, bądź obydwoma karami łącznie”¹⁵. Odpowiadając za zapewnienie porządku i bezpieczeństwa na terenie powiatu starosta zobowiązany był do sporządzania szczegółowych raportów sytuacyjnych.

Przejęcie struktur administracyjnych dokonywało się w sposób ewolucyjny, przy zapewnieniu ciągłości działania władz administracyjnych. Aby uniknąć paraliżu administracji wezwano wszystkich urzędników, aby nie opuszczali stanowisk i zabroniono usuwania i przenoszenia urzędników państwowych i komunalnych¹⁶. W publikowanych w prasie odezwach apelowano do „[...] wszystkich urzędników

¹³ R. Pacanowska, *Wielkopolscy starostowie...*, s. 46 i nast.

¹⁴ Rozporządzenie Komisariatu Naczelnej Rady Ludowej z dnia 26 kwietnia 1919 r. o rozwiązaniu sejmików powiatowych, ustanawiające równocześnie tymczasowe wydziały powiatowe składające się z 12 członków. Zob. „Tygodnik Urzędowy Naczelnej Rady Ludowej” 1919, nr 8, s. 4.

¹⁵ Cyt. za: P. Strachanowski, *Samorząd miasta Inowrocławia 1918–1939. Wybory i ludzie*, Inowrocław 2000, s. 45.

¹⁶ „Tygodnik Urzędowy Naczelnej Rady Ludowej” 1919, nr 1, s. 4.

państwowych i komunalnych pod groźbą postradania urzędu, pensji, emerytury lub odszkodowania do wypełniania swych obowiązków”¹⁷. W przebiegu polonizacji administracji powiatowej istotne znaczenie miał problem pozostania na stanowiskach licznej grupy urzędników niemieckich.

Brak odpowiednio przygotowanych osób do wykonywania obowiązków urzędników i rysująca się perspektywa trudności w funkcjonowaniu urzędów i instytucji z terenów byłego zaboru pruskiego, skłoniły władze polskie do podjęcia negocjacji w tej sprawie ze stroną niemiecką. Równocześnie władze niemieckie od początku 1919 roku wydawały szereg apeli i zaleceń związanych z oczekiwaniem pozostania na zajmowanych stanowiskach. Odezwy kierowano do kadry szeroko pojmowanych niemieckich urzędników państwowych, a więc obok urzędników administracji również nauczycieli, urzędników lokalnych oraz urzędników poczty i kolei państwowych. Powodem preferowania przez władze niemieckie takiego rozwiązania były z jednej strony oczekiwanie na ostateczną decyzję konferencji pokojowej odnośnie Wielkopolski i Pomorza, z drugiej zaś – obawa przed powrotem do Niemiec licznej grupy urzędników, którym ciężko było zapewnić, w trudnym powojennym czasie, zatrudnienie i zakwaterowanie¹⁸.

Takie działania, budząc niepokój, równocześnie wychodziły naprzeciw oczekiwaniom strony polskiej. Dawały czas na przejmowanie administracji i wymianę urzędników. W raporcie przygotowanym na początku 1920 roku w Ministerstwie b. Dzielnicy Pruskiej odnotowano, że odwołanie kadry niemieckich urzędników „mogłoby mieć dla nas smutne konsekwencje. Ale większe jeszcze niebezpieczeństwo grozi nam ze strony niemieckich urzędników pozostających na służbie polskiej, którzy ułatwiają nieprzyjacielowi pod każdym względem pracę szpiegowską”¹⁹. Problemy kadrowe, wynikające z braku polskich urzędników, dotyczyły także kłopotów z wypłacaniem wynagrodzeń, protestów przeciwko niskim uposażeniom pracowników administracji. Braki w wyposażeniu zmuszały do używania druków, papieru z czasami nawet pieczęci, pozostawionych przez administrację zaborczą.

Wielu urzędników pruskich zdecydowało się na wyjazd do Niemiec już w początkach 1919 roku, część starała się uzyskać polskie obywatelstwo. Zasady

¹⁷ Apel wystosowany przez komendanturę wojskową w Inowrocławiu, Cyt. za: P. Strachanowski, op. cit., s. 38.

¹⁸ „Mieliśmy sposobność zauważyć w Paryżu, jak bardzo Niemcom o to chodzi, żeby ich nie zalały masy urzędników, dla których nie mają chwilowo ulokowania”. Cyt. za: M. Stażewski, *Problem pozostania...*, s. 70.

¹⁹ Cyt. za: M. Stażewski, *Problem pozostania...*, s. 74.

pozostawiania niemieckich urzędników w polskiej służbie przewidywała zawarta 9 listopada 1919 roku odrębna umowa polsko-niemiecką²⁰. Ostatecznie odwołanie przez rząd niemiecki urzędników państwowych, pozostających na mocy umowy z 9 listopada 1919 roku w państwowej służbie polskiej, nastąpiło wiosną 1920 roku. Według szacunkowych danych dotyczyło to ok. 20 tys. urzędników, a wraz z członkami rodzin ok. 80 tys. osób²¹. Ostatecznie jednak na wyjazd do Niemiec zdecydowała się dużo mniejsza grupa urzędników (z województwa pomorskiego wyjechało ok. 6 tys. urzędników, wraz z członkami rodzin ok. 18-20 tys. osób). W ostatnim kwartale 1920 roku Polskę opuściło w sposób zorganizowany ok. 4-5 tys. urzędników²². Decyzja rządu niemieckiego o odwołaniu z Polski nie objęła urzędników komunalnych oraz nauczycieli, którzy mogli pozostać wg uznania w dotychczasowym miejscu zamieszkania²³.

Początek lat dwudziestych dla wielu urzędów administracji wielkopolskiej wiązał się z dużymi zmianami na stanowiskach urzędniczych. Na obszarach dawnego zaboru pruskiego mocno bowiem odczuwano braki odpowiednio przygotowanych osób do pracy administracyjnej. Wiązało się to z prowadzoną przez zaborcę polityką zatrudniania w administracji, zwłaszcza na wyższych stanowiskach, przede wszystkim przedstawicieli narodowości niemieckiej. Trudno powyższe zagadnienie przedstawić tylko w odniesieniu do administracji powiatowej. Dostępne zestawienia statystyczne z 1923 roku dotyczą bowiem wszystkich urzędników państwowych z terenów województw zachodnich, a więc poznańskiego i pomorskiego. W grupie pracowników administracji państwowej około 60% rozpoczynało pracę po raz pierwszy. Równocześnie jednak 1/3 spośród urzędników państwowych zajmowała wcześniej podobne stanowisko w administracji państwowej (15%), komunalnej (6%) lub administracji prywatnej (13%). W gronie tym nie brakowało także osób przybyłych z innych regionów kraju. Przy czym najwyższą ruchliwość zanotowano wśród urzędników urzędów wojewódzkich i powiatowych²⁴.

²⁰ A. Gulczyński, *Ministerstwo byłej Dzielnicy...*, s.19-34; M. Stażewski, *Problem pozostania...*, s. 59-79; R. Wapiński, *Kierunek przemian społeczno-politycznych w województwie pomorskim w latach 1920-1939*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Humanistycznego Uniwersytetu Gdańskiego” 1975, nr 4, s. 53-64.

²¹ M. Stażewski, *Problem pozostania...*, s. 76.

²² Ibidem, s. 77.

²³ Zob. M. Stażewski, *Exodus. Migracja ludności niemieckiej z Pomorza do Rzeszy po I wojnie światowej*, Gdańsk 1998.

²⁴ S. Kowal, *Struktura społeczna Wielkopolski w międzywojennym dwudziestoleciu 1919-1939*, Poznań 1974, s. 153; J. Żarnowski, *Struktura społeczna inteligencji w Polsce w latach 1918-1939*, Warszawa 1964, s. 216.

Wolne stanowiska w administracji i możliwość szybkiej kariery powodowały, że na tereny województw poznańskiego i pomorskiego na początku lat dwudziestych przyjeżdżali licznie z innych dzielnic kandydaci do objęcia stanowisk administracyjnych. Nie zawsze zyskiwali przychyłność zadomowionych mieszkańców, co znalazło swoje odzwierciedlenie w nadawanych im określeniach, jak „przybysze z ciepłych krajów” „przybysze z kongresowy” czy „Galicjoki”. Jak pisał Piotr Dunin-Borkowski: „Napływ urzędników z innych dzielnic, zwłaszcza Małopolski, który był spowodowany koniecznością, nie mógł być przyjęty zbyt sympatycznie przez ludność. [...] Niechętnie stanowisko Poznańskiego odstraszało dość wielu przybyłych urzędników; najłatwiej i najchętniej reemigrowali w pierwszych czasach ci, którzy wiedzieli, iż najłatwiej otrzymają stanowiska w kraju, z którego wyszli, a zatem ci, którzy byli najbardziej cenieni”²⁵. Specyfika pracy w instytucjach administracyjnych terenu dawnego zaboru pruskiego wymagała biegłej orientacji w zawiłościach pruskiego ustawodawstwa, czemu nie wszyscy zdołali sprostać. Wielu przybyłych z innych regionów Polski objęło ważne stanowiska, część aktywnie angażowała się w działalność samorządową. Wzorem takich postaw był urodzony w Małopolsce prawnik Mikołaj Kiedacz, późniejszy prezydent Poznania czy również Galicjanin z pochodzenia – Władysław Dalbor, pełniący najpierw funkcję starosty, potem członka zarządu Związku Powiatów Poznańskich, wreszcie dyrektor Biura dla Wielkopolski i Pomorza i członka Państwowej Rady Samorządowej²⁶. W okresie tym nie brakowało jednak w całym kraju opinii, że samorządowcy nadawani byli z klucza politycznego, co poddawano krytyce²⁷. Z instytucją samorządu w pierwszych latach odzyskania niepodległości wiązano bowiem nadzieje aktywnego włączenia się w kształtowanie postaw obywatelskich: „dzisiaj oczekujemy od instytucji samorządowych wychowania mas, które z natury samorządu do udziału w nich są powołane i wyrobienia działaczy, których nam brak we wszystkich dziedzinach państwowego życia”²⁸.

Postawić należy pytanie, z jakich środowisk wywodzili się przedwojenni urzędnicy powiatowi. Wśród starostów, obejmujących w tym okresie urząd, znajdowali się najczęściej znani działacze społeczni i przedstawiciele warstwy

²⁵ P. Dunin-Borkowski, *Idea państwowa w Poznańskim*, [w:] *Etos Wielkopolan. Antologia tekstów o społeczeństwie Wielkopolski*, oprac. W. Molik, Poznań 2005, s. 123.

²⁶ Z. Dworecki, *Poznań i Poznaniacy...*, s. 334; S. Antczak, *Walka sanacji o opanowanie Magistratu m. Poznania*, „Kronika m. Poznania” 1991, nr 3/4.

²⁷ G. Radomski, *Samorząd terytorialny w myśli politycznej Narodowej Demokracji 1918–1939*, Toruń 2009, s. 172–173.

²⁸ M.Z. Jaroszyński, *Samorząd terytorialny w Polsce: stan obecny, wnioski do reformy*, Warszawa 1923, s. 5.

ziemiańskiej czy inteligencji²⁹. Jedynie nieliczni mieli doświadczenie w pracy samorządowej wyniesione z czasów pruskich, ponieważ od połowy XIX wieku na stanowiska landratów powoływano wyłącznie osoby narodowości niemieckiej. Polscy urzędnicy działali w samorządach jako członkowie sejmików powiatowych lub szeregowi pracownicy administracji. Słusznie podkreślał J. Mierzwa, że w pierwszych latach niepodległej Rzeczypospolitej starosta był nie tyle profesjonalnym urzędnikiem, ile przedstawicielem miejscowej elity intelektualnej³⁰. Wśród nowych starostów znajdowali się więc często urzędnicy nieprzystosowani do pracy w administracji. Po dokonanych w połowie 1920 roku przez Ministerstwo b. Dzielnicy Pruskiej przeglądzie stanowisk kierowniczych w powiatach uznano, że ok. połowy starostów należałoby zmienić³¹. W gronie sprawujących urząd starosty znajdowało się wielu, którzy powierzone im obowiązki wykonywali z wielkim zaangażowaniem. Podkreślić należy, że urząd starosty należał w tym okresie do prestiżowych stanowisk. W spisywanym po latach pamiętniku przedwojenny starosta gnieźnieński tak opisał postrzeganie tego urzędu: „Stanowisko starosty w przedwojennej Polsce, a przede wszystkim stanowisko starosty w Wielkopolsce, chociaż skromne, było nie pozbawione niepośledniego znaczenia dla całej administracji i dla całej polityki rządu. Od tego jak działał starosta, jak się zachowywał i jak sobie umiał ułożyć stosunki z ludnością, od jego inteligencji i sprytu zależało więcej, niż by to wynikało z oficjalnych wymagań stawianych temu stanowisku przez rząd. Społeczeństwo lokalne w Wielkopolsce przywykło traktować starostę (landrata) jako istotnego, a nie tylko nominalnego reprezentanta rządu i wyraziciela jego polityki”³².

Pierwsi polscy starostowie, obejmujący stanowiska w powiatach, obok wskazanych wyżej zadań, związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa na powierzonym im terenie, koordynowali całokształt spraw związanych z gospodarką samorządową w powiecie. Należały do nich przejmowanie funkcjonujących przedsiębiorstw komunalnych, jak powiatowe kolejki dojazdowe, komunalne kasy oszczędności czy rakarnie. Zabezpieczali także, korzystając z pomocy lekarzy powiatowych, działalność szpitali powiatowych czy obwodowych położnych. Nadzorowali także działania powiatowych zarządów dróg, w których w tym okresie

²⁹ F. Kasprzak, *Kartki z pamiętnika. Blaski i cienie administracji polskiej od roku 1919 do 1939*; mps w Bibliotece Kórnickiej PAN w Kórniku, s. 16-18.

³⁰ J. Mierzwa, *Starosta powiatowy jako przywódca elit lokalnych II Rzeczypospolitej*, [w:] *Regionalne elity polityczne II i III RP*, red. M. Dajnowicz, Białystok 2012, s. 87.

³¹ Zob. A. Gulczyński, *Ministerstwo byłej Dzielnicy...*, s. 115.

³² J. Suski, *W służbie publicznej na dwóch kontynentach*, Warszawa 1988, s. 106.

często dochodziło do nadużyć związanych z wykorzystywaniem materiałów budowlanych na potrzeby prywatne. Wykonywanie tych zadań związane było z pełnieniem przez przewodniczącego wydziału powiatowego, którym był starosta, funkcji dyrektora lub członka zarządu przedsiębiorstw komunalnych, prowadzonych przez związki powiatowe.

Dla funkcjonowania administracji powiatowej istotne znacznie miało także przejęcie całości nie tylko drobnej infrastruktury, wielu przedsiębiorstw komunalnych, ale także majątku trwałego. Próbując nakreślić stan wyjściowy możemy wskazać na przejęte i powstałe w okresie zaborów budynki 18 szpitali powiatowych, o łącznej liczbie 930 łóżek, 11 wybudowanych na przełomie wieków kolejek wąskotorowych oraz 5567 km dróg utwardzonych. Województwo poznańskie należało tym samym, obok województwa śląskiego, do województw o najgęstszej sieci drogowej (w 1927 roku 22 km na 100 km)³³.

3. Kształtowanie się rozwiązań prawnych

W funkcjonowaniu administracji szczebla powiatowego pierwsze lata dwudziestolecia międzywojennego nie przyniosły zasadniczych zmian. Organizacja administracji powiatowej w Wielkopolsce w tym okresie nawiązywała bezpośrednio do XIX-wiecznych pruskich rozwiązań. Powiat, jako jednostka podziału administracyjnego, tworzył więc związek komunalny z prawami korporacji publicznej (powiatowy związek komunalny). Kierujący działalnością administracji tego szczebla starosta występował w podwójnej roli: przedstawiciela władz państwowych i samorządowych (jako przewodniczący sejmiku i wydziału powiatowego). Było to więc w praktyce klasyczne, ścisłe zespolenie administracji rządowej i samorządowej, które stało się wzorem dla rozwiązań ogólnokrajowych i znalazło zastosowanie w odniesieniu do całej Rzeczypospolitej. Największe zmiany w funkcjonowaniu administracji szczebla powiatowego przyniosło rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej³⁴ oraz ustawa scaleniowa z 1933 roku. Przepisy te, zwłaszcza ustawa z 1933 roku, pozostawiały w Wielkopolsce szereg rozwiązań wywodzących się z czasów pruskich, które przetrwały do 1939 roku, przesądzając o odrębności administracyjnej tego obszaru.

Określenie struktury organizacyjnej wielkopolskiej administracji powiatowej i podstaw prawnych jej funkcjonowania nastąpiło w drodze ustawy z 1 sierpnia

³³ R. Pacanowska, *Samorząd powiatowy w Wielkopolsce...*, s. 137-139.

³⁴ Dz.U. RP Nr 11, poz. 86.

1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu byłej dzielnicy pruskiej. Ustawa, która powoływała do życia Ministerstwo b. Dzielnicy Pruskiej³⁵, równocześnie pozostawiała szereg przepisów prawnych z okresu rządów zaborcy. Były to m.in. ustawa o ogólnym zarządzie kraju z 30 lipca 1883 r.³⁶, ordynacja powiatowa z 1828 r.³⁷ i 1872 r.³⁸ oraz ustawa z 19 maja 1889 r. o ogólnym zarządzie kraju i właściwościach władz administracyjnych (i administracyjno-sądowych) w prowincji poznańskiej³⁹. W oparciu o powyższe rozwiązania w latach dwudziestych funkcjonował w Wielkopolsce samorząd powiatowy oraz związany z tym szczeblem system sądownictwa administracyjnego.

Dla działalności administracji zespolonej, a zwłaszcza dla określenia katalogu zadań starosty powiatowego, istotne znaczenie miał przyjęty podział administracyjny. Do końca 1934 roku (od 1 stycznia 1935 roku wchodziła w Wielkopolsce w życie tzw. mała ustawa scaleniowa) pozostawiono na niższych szczeblach pruski podział administracyjny na powiaty, jednostkowe gminy wiejskie i obszary dworskie. W 1919 roku województwo poznańskie liczyło 36 powiatów, w tym dwa miasta wydzielone – Poznań i Bydgoszcz. Po kolejnych zmianach w podziale administracyjnym liczbę powiatów ziemskich zredukowano do 27, a status powiatów miejskich uzyskały również Inowrocław i Gniezno. Powiaty ziemskie w Wielkopolsce należały pod względem obszaru do jednych z najmniejszych w kraju (średnia powierzchnia 811 km). Duża rozpiętość dotyczyła wielkości poszczególnych jednostek administracyjnych. Najmniejsze powiaty liczyły niewiele ponad 400 km² (ostrowski, grodziski czy pleszewski); największe ponad 1000 km² (bydgoski, poznański czy wyrzyski)⁴⁰.

Jedną z najistotniejszych kwestii w realizacji zadań stojących przed administracją, szczególnie samorządową, była wysokość środków finansowych. Wielkość budżetu powiatowego determinowała w znacznym stopniu możliwość podejmowania nowych inicjatyw. System finansów samorządowych został ustalony

³⁵ Ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej utworzono ustawą z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej (Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1919 r. Nr 64, poz. 385). Ustawa weszła w życie 12 sierpnia 1919 r.

³⁶ Zbiór Ustaw Pruskich za rok 1883, s. 195.

³⁷ Zbiór Ustaw Pruskich za rok 1829, s. 3-8.

³⁸ Tekst ordynacji z późniejszymi zmianami z dnia 19 marca 1881 r. (Zbiór Ustaw Pruskich za rok 1881, s. 179).

³⁹ Zbiór Ustaw Pruskich za rok 1889, s. 108; Dziennik Praw Państwa Polskiego 1919 Nr 64, poz. 385; Dziennik Urzędowy Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej 1920 Nr 3 z 24 stycznia 1920 r. Zob. też. A. Gulczyński, *Ministerstwo byłej Dzielnicy...*, s.19-34.

⁴⁰ S. Kowal, *Funkcje powiatu...*, s. 65-74.

latem 1923 roku, w warunkach postępującej inflacji. Uchwalona wówczas ustawa z dnia 2 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych⁴¹, mimo iż miała obowiązywać przejściowo, przetrwała w swym zasadniczym kształcie do końca okresu międzywojennego. Wprowadzony system dochodów samorządu powiatowego opierający się na udziale w podatkach państwowych, wielokrotnie wymagał zmian i nowelizacji.

Zespolenie w powiecie administracji rządowej i samorządowej, wzorowane na pruskich rozwiązaniach, należało w okresie międzywojennym do jednych z często poruszanych zagadnień podczas obrad związków i stowarzyszeń samorządowych. Skupienie w rękach jednego urzędnika stosunkowo dużego zakresu obowiązków budziło szereg obaw. „Od starosty i jego dobrej woli zależy niemal całkowicie życie sejmiku, od niego bowiem zależy jakie sprawy poddać pod obrady wydziału, on ma głos rozstrzygający na posiedzeniach wydziału w sprawach przez niego postawionych, on ma prawo nie odpowiadające jego życzeniom decyzje wydziału zawiesić⁴²” – zwracano uwagę w artykułach prasowych. „W szczególności starostowie, przewodnicząc sejmikom powiatowym oraz kierując wydziałami powiatowymi, skupiali w swoich rękach zarówno elementy władzy uchwałodawczej, jak i wykonawczej w odniesieniu do samorządu powiatowego. Ponadto oddziaływali oni na ich działalność przez sprawowanie nadzoru nad działalnością gmin wiejskich u miast niewydzielonych z powiatów⁴³. Postulaty rozgraniczenia funkcji starosty zaczęto wysuwać stosunkowo wcześniej, bo już w początkach lat dwudziestych. „Rozwój państwowości polskiej – pisał W. M. – przynieść ze sobą musi konieczność wyraźnego rozgraniczenia z jednej czynników samorządu z drugiej [...] na czele sejmiku stanąć musi nie z urzędu, lecz powoływany drogą wyborów przewodniczący, czyli mąż zaufania ogółu⁴⁴. W podobnym tonie utrzymano postulaty jednego z pierwszych zjazdów sejmików powiatowych z marca 1920 roku, na którym domagano się wprowadzenia obieralności starostów przez sejmiki.

Głosy środowisk samorządowych i wysuwane kilkakrotnie propozycje wprowadzenia obieralności starostów nie zostały zrealizowane. Zarówno postanowienia konstytucji marcowej, jak i postanowienia późniejszych ustaw zachowały zasadę dominującej roli starostów jako urzędników państwowych

⁴¹ Tekst jednolity ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych: Dz.U. R.P. z 1932 r. Nr 106, poz. 884.

⁴² W. Kruszewski, *W sprawie samorządów powiatowych*, "Samorząd" 1920, nr 6/7, s. 9

⁴³ W. Wakar, *O rządy społeczne*, "Samorząd" 1919, nr 4, s. 1-2.

⁴⁴ W. M., *Kilka uwag w sprawie samorządu powiatowego*, "Samorząd" 1920, nr 2, s. 1-2.

w stosunku do działalności obieranych przez ludność organów samorządu terytorialnego.

Największe zmiany w określeniu zadań starosty powiatowego i tym samym funkcjonowaniu administracji zespolonej wprowadzono w końcu lat dwudziestych. Wspomniane rozporządzenie Prezydenta RP z 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 1931 roku o stanowisku wojewodów i starostów jako przedstawicieli Rządu⁴⁵ zwiększały znacznie zakres uprawnień starosty. Urzędnik ten, występując w podwójnej roli urzędnika państwowego i samorządowego - odpowiadał przede wszystkim za porządek i bezpieczeństwo na terenie powiatu. Jako organ administracji ogólnej kierował pracą nie tylko podległych mu urzędników, ale również policji, zaś w uzasadnionych przypadkach wykorzystywał wojsko czy wymiar sprawiedliwości⁴⁶. Był zwierzchnikiem administracji zespolonej (z tego tytułu odpowiadał za sprawy weterynaryjne, budowlane (po likwidacji inspekcji budowlanych), melioracyjne (od 1936) oraz rolnictwa w powiecie (po likwidacji powiatowych urzędów ziemskich) i koordynował pracę organów administracji niezespolonej. Starosta współdziałał także z władzami wojskowymi w zakresie spraw mobilizacyjnych i orzekał w sprawach postępowania przymusowego w administracji. Jako przewodniczący wydziału powiatowego starosta reprezentował samorząd na zewnątrz, zwoływał posiedzenia sejmiku i wydziału oraz przewodniczył ich obradom. Prawo głosu przysługiwało staroście tylko wówczas, gdy został wybrany członkiem sejmiku, jego głos był rozstrzygający w przypadku równości głosów w trakcie posiedzeń wydziału powiatowego. Decydował również o sprawach bieżących, przyjmował do pracy urzędników komunalnych. Jego pieczęcią i podpisem musiały być też opatrzone wszystkie dokumenty dotyczące zaciągania zobowiązań przez związek komunalny. Za pośrednictwem przeszkolonych rewizorów nadzorował obszary dworskie na obszarach wiejskich (do momentu ich likwidacji w 1935 r.)⁴⁷. W czasie zjazdu starostów z terenu województwa poznańskiego ówczesny wojewoda poznański objaśniał, iż „zadaniem starosty jako przedstawiciela Rządu na terenie powiatu jest uzgadnianie i nadawanie określonego kierunku całej administracji państwowej na terenie powiatu w myśl zasadniczej linii polityki Rządu. Panowie Starostowie są

⁴⁵ Dz.U. RP Nr 66, poz. 546.

⁴⁶ J. Mierzwa, *Działalność wojewódzkich i powiatowych struktur bezpieczeństwa*, [w:] *Państwo i społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej*, red. W. Mędrzecki, C. Leszczyńska, seria: „Metamorfozy społeczne” t. 9, Warszawa 2014, s. 55.

⁴⁷ R. Pacanowska, *Wielkopolscy starostowie powiatowi...*, 52-54.

więc tym czynnikiem, który ma obowiązek kierować całą administracją na terenie powiatu (...) jednym słowem wywierać wszechstronny wpływ na całokształt życia powiatu jako kierownicy i gospodarze tego powiatu”⁴⁸.

Dominującą pozycję starosty w powiecie zwłaszcza wobec samorządu powiatowego potwierdziły przepisy ustawy scaleniowej z 1933 roku. Ustawa ta, na terenie Wielkopolski w miejsce przepisów z 1889 roku, wprowadzała pruską ustawę z 1872 roku, obowiązującą do tej pory w województwie pomorskim. Przepisy te przetrwały do końca okresu międzywojennego.

Urzędem, przy pomocy którego starosta realizował obowiązki gospodarza powiatu było starostwo powiatowe. Organizacja pracy tego urzędu opierała się na wyodrębnionych referatach: ogólnym, organizacyjnym, bezpieczeństwa i porządku publicznego, prawno-administracyjnym, wojskowym, karno-administracyjnym, opieki społecznej, sanitarnym i weterynaryjnym⁴⁹. W biurze wydziału powiatowego obok kancelarii wyodrębniano kilkanaście referatów oraz działy specjalne, m.in. powiatowy zarząd drogowy, służby sanitarne z kontrolerem sanitarnym i dezynfektorem oraz weterynaryjne⁵⁰.

4. Uwarunkowania społeczno-gospodarcze

Okres dwudziestolecia międzywojennego, zwłaszcza trudny początek lat dwudziestych z lawinowo narastającą inflacją oraz o prawie dekadę późniejsze lata kryzysu gospodarczego, w sposób istotny wpłynęły na funkcjonowanie polskiej administracji, szczególnie samorządowej. Pogarszająca się w tych okresach sytuacja ludności, trudności ze znalezieniem pracy, podstawowym zaopatrzeniem w żywność powodowały zubożenie ludności, nierzadko prowadziły do rozruchów ulicznych i zamieszek społecznych. Dla administracji samorządowej wiązały się z koniecznością niesienia doraźnej pomocy, wypłatą zasiłków czy organizowaniem, na miarę warunków lokalnych, opieki społecznej.

Na funkcjonowanie administracji powiatowej wpływ wywarły dążenia do otoczenia opieką zdrowotną ludności z małych miast i terenów wiejskich oraz konieczność zintensyfikowania zadań z zakresu opieki społecznej. Stopień zaangażowania administracji powiatowej w działania na rzecz otoczenia opieką zdrowotną czy społeczną najuboższych mieszkańców zależał przede wszystkim od stanu finansów publicznych. W przeważającej mierze działania w tym zakresie

⁴⁸ Archiwum Państwowe w Poznaniu, Starostwo Powiatowe Gostyń, sygn. 5, s. 8.

⁴⁹ S. Kowal, *Funkcje powiatu...*, s. 74.

⁵⁰ R. Pacanowska, *Samorząd powiatowy w Wielkopolsce...*, s. 68.

podejmowała administracja samorządowa, a w budżetach powiatowych związków samorządowych wzrastały wydatki na cele tak opieki społecznej, jak i zdrowia publicznego. Przykładowo wydatki w dziale opieki społecznej z poziomu 2-3% w latach dwudziestych wzrosły do 10-15% w latach trzydziestych. Ogółem wydatki na ten cel utrzymywały się na poziomie 5-6% ogólnych wydatków budżetowych powiatów. Podobną tendencję wzrostową wykazywały wydatki na cele zdrowotne⁵¹.

System opieki społecznej w Wielkopolsce do 1938 roku opierał się na wprowadzonych na przełomie XIX i XX wieku pruskich rozwiązaniach w zakresie opieki nad ubogimi. Znaczną część zadań z tego zakresu, jak prowadzenie zakładów wychowawczych, szpitali psychiatrycznych czy zakładów dla ociemniałych i niewidomych, realizował działający tylko na terenie Polski zachodniej samorząd wojewódzki, korzystając ze wsparcia finansowego ze strony samorządu powiatowego. Wśród zadań realizowanych przez administrację samorządową tego szczebla odnajdujemy przede wszystkim finansowanie pobytu tzw. osób ubogich w zakładach zamkniętych, dotowanie samych sierocińców, domów opieki społecznej oraz subwencjonowanie organizacji i stowarzyszeń dobroczynnych. Ten klasyczny katalog zadań ulegał systematycznie w okresie międzywojennym powiększeniu. W połowie lat dwudziestych zainicjowano zakładanie stacji opieki nad matką i dzieckiem, a w sporadycznych wypadkach również żłobków i przedszkoli. W okresie wielkiego kryzysu samorząd powiatowy został zobowiązany do czynnego udziału w ograniczaniu rozmiarów bezrobocia, m.in. poprzez przejęcie części zadań Funduszu Bezrobocia. Próbuąc zaradzić narastającym problemom na rynku pracy obciążano mieszkańców specjalnym podatkiem na rzecz walki z bezrobociem, zwiększając pobierane podatki komunalne. Organizowano także roboty publiczne, doraźne zbiórki żywności i pieniędzy, rozdzielano działki ogrodnicze pod uprawę dla bezrobotnych. Działania takie mogły jedynie złagodzić okresowo narastające problemy, nie przyczyniały się jednak do ich likwidacji.

W działaniach związanych z upowszechnianiem fachowej opieki medycznej na terenach wiejskich kluczową rolę spełniał lekarz powiatowy. Mimo iż ustawa sanitarna z 1919 roku⁵² przewidywała powołanie sieci placówek służb sanitarnych, w tym w ramach I instancji tzw. powiatowych urzędów zdrowia, kierowanych przez lekarzy powiatowych. Urzędy te nie podejmowały szerszej działalności i w praktyce nie wyszły poza stadium organizacyjne. Ustawodawstwo sanitarne, przede wszystkim z uwagi na brak środków, pozostawało w znacznej mierze w sferze

⁵¹ Ibidem, s. 124-125.

⁵² Dz.U. R.P. Nr 63, poz. 371.

postulatów. W wielu ośrodkach brakowało nawet odpowiednio przygotowanych lekarzy powiatowych, często jeden lekarz obsługiwał dwa powiaty⁵³. Mimo to, sytuacja szpitalnictwa w Wielkopolsce, na tle kraju, przedstawiała się stosunkowo dobrze. Opiekę medyczną zapewniały działające tutaj szpitale komunalne (miejskie i powiatowe) oraz szpitale kongregacji wyznaniowych. Szpitale powiatowe obejmowały zazwyczaj 2 lub 3 oddziały, w tym oddział zakaźny i nie zapewniały wysokiego standardu opieki. Dlatego w wielu ośrodkach poczyniono nakłady na ich rozbudowę i modernizację⁵⁴.

W Wielkopolsce w zakresie działań prozdrowotnych kontynuowano zapoczątkowane na przełomie XIX i XX wieku szczepienia ochronne przeciwko ospie oraz podejmowano próby zwalczania chorób społecznych, do których zaliczano m.in. gruźlicę, dur brzuszny, błonicę, czerwonkę i jaglicę⁵⁵. Nowym rozwiązaniem były zakładane od końca lat 20 przychodnie przeciwjaglicze, przeciwweneryczne i przeciwgruźlicze oraz zwiększający się system opieki nad młodzieżą szkolną. Do końca okresu międzywojennego w województwie poznańskim powstały 32 poradnie przeciwgruźlicze, 58 przeciwjagliczych i 28 przeciwwenerycznych⁵⁶. Samorządy powiatowe organizowały także, przy współudziale lekarza powiatowego, pracę niższego personelu medycznego, do którego zaliczano dezynfektorów, kontrolerów sanitarnych i położne obwodowe. Szczególnego znaczenia nabierała praca tych ostatnich, przyczyniając się do zmniejszenia na terenie Polski zachodniej śmiertelności wśród niemowląt. Nieco mniejsze znaczenie mieli dezynfektorzy, często słabo przeszkoleni, którzy wykonywane czynności traktowali jako zajęcie uboczne⁵⁷.

Opieka społeczna czy służba zdrowia to tylko przykładowe nowe obszary funkcjonowania ówczesnej administracji. W odniesieniu do szczebla powiatowego istotniejsze były sprawy związane z utrzymaniem i budową nowych dróg (administracja samorządowa) oraz prowadzeniem robót melioracyjnych. Wydatki

⁵³ M. Stański, *Spółeczna opieka lekarska na wsi wielkopolskiej w latach 1920–1933*, Poznań 1963, s. 51–53.

⁵⁴ R. Pacanowska, *Działalność samorządów Polski zachodniej w zakresie ochrony zdrowia w latach 1919–1939*, „Archiwum Historii i Filozofii Medycyny” 2008, t. 71, s. 51–67.

⁵⁵ E. Więckowska, *Walka z ostrymi chorobami zakaźnymi w Polsce w latach 1918–1924*, Wrocław 1999, s. 261–274. Zob też: *Polityka społeczna Państwa Polskiego 1918–1935*, Warszawa 1935, s. 339–409; *Dwadzieścia lat publicznej służby zdrowia*, Warszawa 1938; *Ochrona zdrowia w Polsce lat 1919–1979*, Poznań 1979.

⁵⁶ R. Pacanowska, *Samorząd powiatowy w Wielkopolsce...*, s. 196.

⁵⁷ M. Stański, *Spółeczna opieka...*, s. 52.

na te cele wynosiły przeciętnie od 40 do 60% ogólnych wydatków administracji powiatowej⁵⁸. Budowa dróg bitych postępowała jednak bardzo wolno. Nie tylko z uwagi na koszty inwestycji w infrastrukturę, ale także niedostępność w omawianym regionie kamienia brukowego czy też sezonowość prac drogowych. Praktykowanym często rozwiązaniem była więc budowanie wąskiej drogi brukowanej, obok której powstawał pas utwardzony żwirem (tzw. latówka). Pod względem przypadających kilometrów dróg bitych na 100 km² województwo wielkopolskie znacznie przekraczało ówczesną średnią krajową (16km na 100 km²) i zajmowało drugie miejsce po województwie śląskim⁵⁹.

5. Upolitycznienie administracji

Doświadczenie, które było w XIX wieku udziałem Polaków mieszkających na terenach zaboru pruskiego, przyniosło obok polityki germanizacyjnej, także – większe niż w pozostałych zaborach – poszanowanie dla prawa oraz długoletnią i ugruntowaną tradycję pracy w administracji, również samorządowej z reguły na niższych stanowiskach. Wśród urzędników, którzy po wskazanych wcześniej trudnościach z początków lat dwudziestych, objęli stanowiska w administracji przeważały osoby bez doświadczenia na podobnym stanowisku. Stabilizacja w grupie urzędników zespolonej administracji powiatowej nastąpiła stosunkowo szybko. Wymagania stawiane urzędnikom, zależne od zajmowanego stanowiska nie były wysokie, liczyła się umiejętność orientacji w przepisach prawnych, zwyczajowy egzamin praktyczny oraz ukończona szkoła dla stanowisk średniego szczebla – średnia. Wykształcenie pracowników administracji samorządowej w powiatach nie było wysokie. 2/3 pracowników legitymowało się ukończoną szkołą elementarną, a jedynie niecałe 3% miało wykształcenie wyższe⁶⁰. Popularną formą doksztalcania były kursy i szkolenia, zwłaszcza dla urzędników związanych z rachunkowością czy sekretarzy powiatowych. W grupie niższych i średnich urzędników, którzy objęli swoje funkcje praktycznie nie było większej rotacji na zajmowanych stanowiskach. Zwykle, wyjąwszy przypadki przechodzenia na emeryturę, pozostawali w pracy do końca okresu międzywojennego. Wymiana kadr, dokonująca się od końca lat dwudziestych, dotyczyła wyższych urzędników.

⁵⁸ Obliczenia własne na podstawie Statystyki finansów komunalnych: Wydatki i dochody samorządu terytorialnego w latach 1927/28. Statystyka samorządu terytorialnego za lata 1932/3 oraz 1935/36.

⁵⁹ *Mały Rocznik Statystyczny za 1938 rok*, s. 188.

⁶⁰ R. Pacanowska, *Pracownicy samorządowi z terenów Polski Zachodniej: kwalifikacje, postawy, wizerunek w społeczeństwie* [w:] *Państwo i społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej*, op. cit., s. 192.

Czynnikami, który w znaczącym stopniu wpłynął na wizerunek administracji wielkopolskiej w omawianym okresie, były uwarunkowania natury politycznej, szczególnie mocno oddziałujące na administrację po 1926 roku. Pomajowy system rządów w znacznym stopniu opierał się bowiem na lojalnych urzędnikach, pozostających na eksponowanych stanowiskach w administracji⁶¹. „W miastach na prowincji polityczne wpływy sanacji. ograniczają się do osób zajmujących stanowiska i urzędy w administracji komunalnej i państwowej. A więc starostowie, prezydenci, burmistrzowie, dyrektorzy zakładów państwowych, powiatowych, samorządowych – oto filary sanacji, zobowiązane pracować na terenie na chwałę sanacji, czyli piłsudczyków”⁶².

Po przewrocie majowym w administracji zarówno centralnej, jak i terenowej systematycznie wzrastała liczba urzędników wywodzących się ze środowisk legionowych lub ściślej należących do obozu rządowego⁶³. W całym kraju zwalnianie z pełnionej funkcji, bądź też przenoszenie na inne stanowisko, dotyczyło w pierwszej kolejności wojewodów i starostów powiatowych. W całym kraju do końca w 1926 roku usunięto ze stanowisk 22,5% starostów, a kolejnych 22,9% przeniesiono na inne stanowiska. W praktyce przenoszenie czy wymienianie urzędników było znacznie prostsze i mniej kosztowne niż ich usuwanie⁶⁴. Proces ten przebiegał niejednakowo w każdym z województw⁶⁵. W Wielkopolsce, której większość mieszkańców nie poparło przewrotu majowego, dokonano stopniowej wymiany kadry urzędniczej. W 1926 roku zwolniono lub przeniesiono 12 urzędników, w 1927 – 50, a w 1928 – 22⁶⁶. Zapoczątkowane w ten sposób zmiany kontynuowano również w latach późniejszych, choć najwięcej zmian w obsadzie stanowisk urzędniczych dokonano w trakcie urzędowania wojewody P. Dunina-Borkowskiego⁶⁷. Prowadzona przez obóz sanacyjny polityka systematycznego usuwania Wielkopolan ze stanowisk administracyjnych była oceniana w regionie negatywnie⁶⁸. Przeciwno usuwaniu urzędników samorządowych

⁶¹ P. Olstowski, *Obóz pomajowy w województwie pomorskim w latach 1926–1939*, Warszawa 2008.

⁶² Cyt. za: P. Strachanowski, op. cit., s. 71.

⁶³ Do końca 1927 roku w samym tylko ministerstwie spraw wewnętrznych, kluczowym dla funkcjonowania administracji, zwolniono ze stanowisk 4 (na 5) dyrektorów departamentów, 8 naczelników wydziałów (na 15), wśród niższych urzędników usunięto ok. 29% personelu. Zob. J. Senkowski, *Wojewodowie i starostowie w okresie międzywojennym*, „Rada Narodowa. Gospodarka. Administracja” 1978, nr 11, s. 41.

⁶⁴ J. Mierzwa, *Działalność wojewódzkich i powiatowych...*, s. 59.

⁶⁵ Por. P. Olstowski, op. cit.

⁶⁶ Dziennik Urzędowy Województwa Poznańskiego za lata 1926–1928.

⁶⁷ *Urząd wojewody w Poznaniu...*, s. 75.

⁶⁸ Cyt. za: E. Makowski, *Kształtowanie się...*, s. 231. Zob. też: A. Czubiński, *Wielkopolska...*, s. 107.

z powodów politycznych protestowali przedstawiciele lokalnej elity, m.in. Wojciech Trąpczyński. Impulsem do protestów stało się na przykład usunięcie ze stanowiska starosty inowrocławskiego⁶⁹. Na terenach województw Polski zachodniej, gdzie- jak wskazywał J. Mierzwa - władze sanacyjne musiały zabiegać o poparcie społeczne „niemal od zera” administracja i właściwy dobór urzędników odgrywał istotną rolę w kształtowaniu przekonań społecznych⁷⁰.

Rezultatem prowadzonej polityki personalnej w administracji terenowej było pojawienie się na stanowiskach starostów powiatowych w Wielkopolsce lojalnych urzędników, często z innych regionów kraju, którzy reprezentowali linię polityczną rządu. Tym samym dotychczasowi reprezentanci środowisk ziemiańskich czy sfer inteligenckich, dominujący w początkach lat dwudziestych, zostali zastąpieni przez urzędników wywodzących się z innych grup społecznych, np. wojska. Zmiana ta wpłynęła na funkcjonowanie organów samorządu powiatowego, pracom których przewodniczył starosta. Do wyjątków należeli starostowie, którzy pozostawali na zajmowanym stanowisku nieprzerwanie dłuższy czas, m.in. starosta kępiński Feliks Kasprzak, starosta gostyński Wincenty Dabiński (1918–1929) oraz Ignacy Wuyek w Wyrzysku (1922–1933). W okresie dwudziestolecia w jednym powiecie stanowisko starosty sprawowało zwykle sześciu – ośmiu urzędników⁷¹. Możemy więc przyjąć, że zmian dokonywano zbyt często, zwłaszcza w porównaniu do 4- letniej kadencji samorządowej na tym terenie. Częste zmiany w obsadzie starościńskiego fotela powodowały, że napływowi urzędnicy nie cieszyli się zaufaniem wśród lokalnej społeczności. „Jeżeli starosta dorastał do poziomu oczekiwań społeczeństwa, to mógł dla polityki rządowej zrobić bardzo wiele. Jeżeli jego poziom, takt i rozsądek był mierne, a niestety tak często bywało, to nie tylko prędko tracił znaczenie w powiecie, ale i obniżała szanse rządu i rządowego kierunku politycznego na przyciągnięcie i pozyskanie społeczeństwa powiatowego” – odnotował po latach starosta Julian Suski⁷². W jednostkowych przypadkach byli to urzędnicy o wątpliwych kwalifikacjach moralnych, karani wyrokami sądowymi.

Wraz z omówionymi wcześniej zmianami w administracji terenowej z 1928 roku wzrastała systematycznie rola starostów jako przedstawicieli administracji rządowej. Do ważniejszych zadań należało koordynowanie działalności wszystkich

⁶⁹ Z. Kaczmarek, *Wojciech Trąpczyński (1860–1953)*, Poznań 1993, s. 191; G. Radomski, op. cit., s. 178.

⁷⁰ J. Mierzwa, *Starosta powiatowy...*, s. 92.

⁷¹ Zob. J. Mierzwa, *Starostowie...*, passim.

⁷² J. Suski, *W służbie publicznej...*, s. 107.

inspekcji, służb i straży z powiatu (tzw. zebrania periodyczne) oraz przedkładanie wojewodzie, jako bezpośredniemu przełożonemu, okresowych sprawozdań o stanie bezpieczeństwa oraz o „wszelkich przejawach życia zawodowego”. Obok informacji o ważniejszych wydarzeniach w życiu powiatu, odnajdujemy tam przede wszystkim drobiazgowo analizy dotyczące nastrojów panujących w społeczeństwie, ze szczególnym uwzględnieniem postaw krytycznych wobec posunięć rządowych. „Starosta, z natury rzeczy, był głównym informatorem rządu o nastrojach społeczeństwa w powiecie, o stosunku tego społeczeństwa do kierunku rządowego i do poczynąń Warszawy. On komentował i korygował raporty policji i swoich podkomendnych urzędników politycznych. On oceniał, albo przynajmniej powinien był oceniać działalność rządowych czynników politycznych, operujących w terenie oraz działalność i znaczenie stronnictw opozycji”⁷³. Z funkcji tej wywiązywano się w sposób nie zawsze odpowiedzialny. „Niestety, większość starostów starała się namalować taki obraz stosunków, jaki władze centralne rade by widzieć (...) Starosta jednak, który w raporcie albo na zjazdach starostów, malował obraz nastrojów społeczeństwa jaskrawo odmiennie od tego, co głosiły raporty większości kolegów, narażał się na niechęć, niekiedy na podejrzenie, że «w jego powiecie jest o tyle gorzej niż w innych, że najwidoczniej musi być nieudolny». Gdy bywał uparty ryzykował przeniesienie”⁷⁴.

Do ważniejszych zadań starostów należało organizowanie od końca lat dwudziestych tzw. zebrań periodycznych, w trakcie których omawiano sytuację polityczną oraz społeczno-gospodarczą. W spotkaniach tych brali udział kierownicy administracji niezespalonej i urzędów I instancji w powiecie, a więc inspektor szkolny, kierownicy urzędu skarbowego, urzędu katastralnego, pocztowego oraz dyrektorzy szkół czy lasów państwowych. Wśród omawianych problemów znajdowały się najczęściej analizy dotyczące nastrojów przedwyborczych, przeciwdziałanie protestom i wystąpieniom społecznym oraz próby złagodzenia skutków bezrobocia. Jak pokazują zachowane materiały archiwalne prowadzone dyskusje nie zawsze były owocne (np. plaga raka ziemniaczanego, pryszczycza zwierząt hodowlanych czy akcja zbieranie chrabąszcza majowego)⁷⁵.

Wykorzystując przyznane uprawnienia urzędnicy ci wypełniali na ogół skrupulatnie zalecenia rządu. W ramach posiadanych kompetencji nadzorowali przebieg wyborów, zatwierdzali wybory burmistrzów, wójtów czy sołtysów.

⁷³ Ibidem, s. 108.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ R. Pacanowska, *Wielkopolscy starostowie powiatowi...*, s. 54.

letnią kadencję burmistrzów zawodowych, przy równoczesnym zwiększeniu urzędników komisarycznych. Działania te prowadziły jednak do znacznego wzrostu roli starosty zarówno w administracji, jak również względem zajmowanej przez niego pozycji w lokalnych strukturach politycznych⁷⁶.

Z racji zajmowanego stanowiska starosta, jako reprezentant rządu i jedna z ważniejszych postaci lokalnego życia politycznego, aktywnie uczestniczył w życiu publicznym pełniąc wiele reprezentacyjnych funkcji. Należało do nich reprezentowanie powiatu na lokalnych i ogólnopolskich zjazdach organizacji samorządowych: Związku Powiatów Województwa Poznańskiego oraz Związku Powiatów R. P., pełnienie funkcji członka sejmiku wojewódzkiego (wybory do samorządu tego szczebla były pośrednie) oraz spełnianie funkcji honorowych podczas uroczystości powiatowych. Starosta przewodniczył także wielu stowarzyszeniom społecznym, zwłaszcza tych, których działalność popierał obóz rządowy (Liga Obrony Powietrznej Państwa czy Fundusz Obrony Narodowej).

Mimo znacznego upolitycznienia stanowisko starosty spotykało się z poważaniem i szacunkiem należnym przedstawicielowi rządu. Z pełnieniem tej funkcji wiązała się nie tylko stabilizacja zawodowa, pewność zatrudnienia czy prawo do emerytury, ale i atrakcyjna jak na międzywojenne warunki pensja (wynagrodzenie wypłacane przez Skarb Państwa oraz 100% stały dodatek pieniężny wypłacany ze środków powiatowego związku komunalnego). Atrakcyjność tego stanowiska podnosiła także możliwość korzystania z mieszkania służbowego (zwykle willa z bieżącą wodą i centralnym ogrzewaniem) oraz prawo do korzystania ze służbowego transportu.

6. Podsumowanie

Organizacja administracji powiatowej w okresie międzywojennym w Wielkopolsce wzorowała się w dużym stopniu na rozwiązaniach administracji pruskiej. Starosta występował w podwójnej roli: był urzędnikiem administracji rządowej oraz przewodniczył pracom organów samorządowych. Od końca lat dwudziestych wraz z postępującą centralizacją państwa starości podporządkowano wszystkie dziedziny życia politycznego oraz społeczno-gospodarczego w powiecie, dokonując równocześnie wymiany kadry urzędniczej, tak by urzędnicy ci reprezentowali linię polityczną rządu. Postępujący stopniowo proces wzrostu znaczenia pozycji starosty powiatowego w administracji ogólnej, niezależnie od

⁷⁶ J. Mierzwa, *Starosta powiatowy...*, s. 92.

występujących nadużyć, prowadził także stopniowo do profesjonalizacji administracji. O jakości pracy w administracji decydowali lojalni i sumienni urzędnicy, którzy zapoczątkowali budowę etosu urzędniczego. Dokonana w latach trzydziestych unifikacja administracji nie doprowadziła do pełnej unifikacji i pozostawiła szereg lokalnych odrębności.

Bibliografia

Źródła, prasa, pamiętniki

- Archiwum Państwowe w Poznaniu, Starostwo Powiatowe Gostyń sygn. 5.
- „Dziennik Urzędowy Województwa Poznańskiego” 1926-1928.
- *Mały Rocznik Statystyczny za 1938 rok*.
- „Samorząd” 1919-1920.
- "Tygodnik Urzędowy Naczelnej Rady Ludowej" 1919.
- Kasprzak F., *Kartki z pamiętnika. Blaski i cienie administracji polskiej od roku 1919 do 1939*; mps w Bibliotece Kórnickiej PAN w Kórniku.
- Suski J., *W służbie publicznej na dwóch kontynentach*, Warszawa 1988.

Literatura

- Antczak S., *Biuro Samorządowe dla Wielkopolski i Pomorza (1927–1933)*, „Kronika Wielkopolski” 1999/1.
- Antczak S., *Walka sanacji o opanowanie Magistratu m. Poznania*, „Kronika m. Poznania” 1991, nr 3/4.
- Ajnenkiel A., *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1975.
- Brzeziński W., *Terytorialna organizacja gminy wiejskiej w Polsce. Wnioski do reformy*, Warszawa 1932.
- Czubiński A., *Wielkopolska w latach 1918–1939*, Poznań 2000.
- Dunin-Borkowski P., *Idea państwowa w Poznańskim*, [w:] *Etos Wielkopolan. Antologia tekstów o społeczeństwie Wielkopolski*, oprac. W. Molik, Poznań 2005.
- *Dwadzieścia lat publicznej służby zdrowia*, Warszawa 1938.
- Dworecki Z., *Poznań i Poznaniacy w II Rzeczypospolitej 1918–1939*, Poznań 1994.
- *Etos Wielkopolan. Antologia tekstów o społeczeństwie Wielkopolski*, oprac. W. Molik, Poznań 2005,
- Gulczyński A., *Geneza Ministerstwa byłej Dzielnicy Pruskiej*, "Studia i Materiały do dziejów Wielkopolski i Pomorza" 1990, t. 18, zesz. 1.
- Gulczyński A., *Ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej (1919–1922)*, Poznań 1995;
- Gulczyński A., *Rada Ludowa na powiat pleszewski (1918–1919)*, „Rocznik Kaliski” 1990, t. 22.
- Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 2001.

- Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, "Samorząd Terytorialny" 1991, nr 5.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 60-61.
- Jaroszyński M., *Samorząd terytorialny w Polsce: stan obecny, wnioski do reformy*, Warszawa 1923.
- Kaczmarek Z., *Wojciech Trąmpczyński (1860–1953)*, Poznań 1993.
- Kowal S., *Funkcje powiatu i administracji powiatowej w Wielkopolsce w okresie międzywojennym*, „Kronika Wielkopolski” 1995, nr 3.
- Kowal S., *Struktura społeczna Wielkopolski w międzywojennym dwudziestolecu 1919–1939*, Poznań 1974.
- Kruszewski W., *W sprawie samorządów powiatowych*, "Samorząd" 1920, nr 6/7.
- Kumaniecki K.W., *Ustrój władz samorządowych na ziemiach polskich w zarysie*, Kraków 1921.
- Makowski E., *Kształtowanie się stosunków społeczno-politycznych w Wielkopolsce w latach 1926–1939*, Poznań 1979.
- Mierzwa J., *Działalność wojewódzkich i powiatowych struktur bezpieczeństwa*, [w:] *Państwo i społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej*, red. W. Mędrzecki, C. Leszczyńska, seria: „Metamorfozy społeczne” t. 9, Warszawa 2014.
- Mierzwa J., *Starosta powiatowy jako przywódca elit lokalnych II Rzeczypospolitej*, [w:] *Regionalne elity polityczne II i III RP*, red. M. Dajnowicz, Białystok 2012.
- Mierzwa J., *Starostowie Polski międzywojennej: portret zbiorowy*, Kraków 2012.
- Nowrocki S., *Percepcja pruskiego samorządu terytorialnego w latach 1919–1939*, "Kronika Wielkopolski" 1990, nr 3.
- *Ochrona zdrowia w Polsce lat 1919–1979*, Poznań 1979.
- Olstowski P., *Obóz pomajowy w województwie pomorskim w latach 1926–1939*, Warszawa 2008.
- Pacanowska, R. *Działalność samorządów Polski zachodniej w zakresie ochrony zdrowia w latach 1919– 1939*, „Archiwum Historii i Filozofii Medycyny” 2008, t. 71.
- Pacanowska, R., *Pracownicy samorządowi z terenów Polski Zachodniej: kwalifikacje, postawy, wizerunek w społeczeństwie* [w:] *Państwo i społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej*, red. W. Mędrzecki, C. Leszczyńska, seria: „Metamorfozy społeczne” t. 9, Warszawa 2014.
- Pacanowska R., *Samorząd powiatowy w Wielkopolsce w latach 1919–1939*, Poznań 2006.
- Pacanowska R., *Wielkopolscy starostowie powiatowi w okresie II Rzeczypospolitej*, "Kronika Wielkopolski" 2006, nr 2.
- Podkowski M., *Samorząd gminny w Wielkopolsce 1919-1939*, Wrocław 2007.
- *Polityka społeczna Państwa Polskiego 1918–1935*, Warszawa 1935.
- Radomski G., *Samorząd terytorialny w myśli politycznej Narodowej Demokracji 1918–1939*, Toruń 2009.

- Senkowski J., *Wojewodowie i starostowie w okresie międzywojennym*, „Rada Narodowa. Gospodarka. Administracja” 1978, nr 11.
- Stański M., *Spółeczna opieka lekarska na wsi wielkopolskiej w latach 1920–1933*, Poznań 1963.
- Stażewski M., *Exodus. Migracja ludności niemieckiej z Pomorza do Rzeszy po I wojnie światowej*, Gdańsk 1998.
- Stażewski M., *Problem pozostania urzędników niemieckich w Wielkopolsce i na Pomorzu w latach 1919–1920*, „Studia Historica Slavo-Germanica” 1996, t. 21.
- Strachanowski P., *Samorząd miasta Inowrocławia 1918–1939. Wybory i ludzie*, Inowrocław 2000.
- Szwed R., *Samorządowa Rzeczpospolita 1918–1939*, Częstochowa 2000.
- *Urząd wojewody w Poznaniu od X do XX w.*, red. S. Sierpowski, Poznań 1997.
- Wakar W., *O rządy społeczne*, „Samorząd” 1919, nr 4, s. 1-2.
- Wapiński R., *Kierunek przemian społeczno-politycznych w województwie pomorskim w latach 1920–1939*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Humanistycznego Uniwersytetu Gdańskiego” 1975, nr 4.
- Wasiutyński B., *Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych*, Poznań 1937.
- Więckowska E., *Walka z ostrymi chorobami zakaźnymi w Polsce w latach 1918–1924*, Wrocław 1999.
- W. M., *Kilka uwag w sprawie samorządu powiatowego*, „Samorząd” 1920, nr 2.
- Żarnowski J., *Struktura społeczna inteligencji w Polsce w latach 1918–1939*, Warszawa 1964.

Literatura uzupełniająca

- Pacanowska R., *Państwo wobec samorządów. Od zmiany w systemie finansów komunalnych do ustawy scaleniowej z 1933 r.* [w:] *Państwo i społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J. Żarnowski, seria: „Metamorfozy społeczne”, t. 8, Warszawa 2014.
- Skorupka W., *Moje morgi i katorgi*, Warszawa 1975.

Akty prawne obce

- Ordynacja powiatowa z 1828 r. (Zbiór Ustaw Pruskich za rok 1829, s. 3-8).
- Ordynacja powiatowa z 1872 r. wraz ze zmianami z dnia 19 marca 1881 r. (Zbiór Ustaw Pruskich za rok 1881, s. 179).
- Ustawa o ogólnym zarządzie kraju z 30 lipca 1883 r. (Zbiór Ustaw Pruskich za rok 1883, s. 195).
- Ustawa z 19 maja 1889 r. o ogólnym zarządzie kraju i właściwościach władz administracyjnych i administracyjno-sądowych (Zbiór Ustaw Pruskich za rok 1889, s. 108).

Akty prawne polskie

- Zasadnicza ustawa sanitarna z dnia 19 lipca 1919 r. (Dz.U. RP Nr 63, poz. 371).
- Ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej (Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1919 r. Nr 64, poz. 385).
- Ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U. R.P. z 1932 r. Nr 106, poz. 884).
- Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego (Dz.U. RP Nr 35, poz. 294).
- Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz.U. RP Nr 11, poz. 86).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 1931 roku o stanowisku wojewodów i starostów jako przedstawicieli Rządu (Dz.U. RP Nr 66, poz. 546).

Dr Regina Pacanowska: Pracownia Historii Wizualnej, Instytut Historii UAM,

E-mail: regina.pacanowska@wp.pl





Marcin Zawada, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Zakład Myśli i Kultury Politycznej

Radio Poznańskie w latach 1927–1933. Pierwsze takie radio

Radio Poznan 1927–1933. The innovation radio

tekst przesłany do redakcji 17 marca 2014 roku, zrecenzowany 27 maja 2014 roku, zaakceptowany do druku 4 sierpnia 2014 roku

Streszczenie: Artykuł dotyka problemu początków polskiej radiofonii ze szczególnym naciskiem na Radio Poznańskie. Wielkopolska rozgłośnia była inicjatorem wielu nowatorskich rozwiązań, stając się prekursorem kilku dziedzin polskiej radiofonii. Tekst dotyczy zarówno początków Radia Poznańskiego, jego rozkwitu, jak i schyłku działalności. Autor szuka odpowiedzi na pytanie: dlaczego tak prężnie działająca rozgłośnia po sześciu latach pracy przestała istnieć?

Słowa kluczowe: radio, Radio Poznań

Summary: Article touches the problem of the beginnings of Polish radio with an emphasis on Radio Poznan. This broadcaster was initiated many innovative solutions, becoming a forerunner of several areas of Polish Radio. The text refers beginnings of Poznan Radio, its development and decay of activity. The author seeks to answer the question: why so thriving radio station after six years of work ceased to exist?

Key words: broadcasting, Radio Poznan

„Radio dla wszystkich jest zdobyczą naszego wieku.

*Od czasów Gutenberga ludzkość nie przeżyła
podobnej rewolucji w dziedzinie
upowszechniania myśli ludzkiej”¹.*

Maciej Józef Kwiatkowski

1. Wstęp

Mimo iż Radio Poznańskie nie było pierwszą rozgłośnią na ziemiach polskich, to dzięki swemu nowatorstwu i odwadze działania stało się rozgłośnią wyjątkową w skali całego kraju. Na tę wyjątkowość składało się kilka czynników. Po pierwsze już sam fakt powstania Radia, który w przeciwieństwie do innych stacji nadawczych był możliwy niemal wyłącznie dzięki szerokiej inicjatywie samorządowej. Następnie niezwykle przejrzysty, profesjonalny i stojący na europejskim poziomie program. Ponadto zupełnie nowatorskie przedsięwzięcia, jak choćby pierwsza w Polsce transmisja meczu piłkarskiego, otwarcie trzeciego na świecie Muzeum Radiowego, czy też użycie aparatury, która przy pomocy fal radiowych pozwalała przysyłać obrazy.

W swych rozważaniach postaram się odpowiedzieć na pytanie: Co wpłynęło na wyjątkowość programową poznańskiej stacji radiowej? Podejmę próbę ukazania prekursorskiego charakteru Radia Poznańskiego i odpowiem na pytanie dlaczego z taką łatwością realizowano w stolicy Wielkopolski wiele pomysłów, na które nie mogły zdobyć się ówczesne inne regionalne rozgłosie Polskiego Radia? W końcu postaram się odpowiedzieć na pytanie: Jak doszło do tego, że tak wyjątkowa rozgłosia, po zaledwie sześciu latach swej działalności zniknęła z mapy polskiej radiofonii?

Na początku zajmę się krótkim opisem początków radiofonii w Polsce, co stanowi niezbędne nakreślenie odpowiedniego tła, dzięki któremu lepiej uda się zrozumieć charakter i nowatorstwo nadwarciańskiej rozgłosni. Głównym problemem przy badaniu początkowych okresów działalności zarówno Radia Poznańskiego jak i Polskiego Radia jest brak materiałów źródłowych. Jak zauważył Maciej Józef Kwiatkowski wynika to z faktu, że: „radiofonia polska została kompletnie zniszczona w czasie hitlerowskiej okupacji”², co niestety dotyczy również znakomitej większości materiałów archiwalnych. Szczęśliwie dla badaczy, w archiwum współczesnego poznańskiego Radia Merkury zachowała się część

¹ M.J. Kwiatkowski, *To już historia*, Warszawa 1975, s. 6.

² Ibidem, s. 7.

dokumentacji dotycząca interesującego nas okresu. Opisuując początki działalności Radia Poznańskiego wykorzystałem również wspomnienia dwóch naocznych świadków wydarzeń: Gabrieli Krygier-Bernackiej, pierwszej spikerki poznańskiej rozgłośni oraz Władysława Napierały, jednego z dyrektorów technicznych wielkopolskiej stacji nadawczej. Literatura dotycząca historii Polskiego Radia przedstawia się dość pokaźnie, czego niestety nie można powiedzieć w odniesieniu do literatury dotyczącej Radia Poznańskiego.

2. Początek polskiej radiofonii

Narodziny polskiej radiofonii ściśle wiążą się z odzyskaniem niepodległości. Pod koniec I wojny światowej 4 listopada 1918 roku Wojsko Polskie przejęło z rąk niemieckich stację radiotelegraficzną w Krakowie. Jest to ważne wydarzenie w historii polskiej radiofonii, gdyż jak podaje Stanisław Miszczak: „stacja krakowska była pierwszą na ziemiach naszych, która wysłała w świat polskie radiokomunikaty”³. W nocy z 18 na 19 listopada 1918 roku oficerowie Wojska Polskiego zajęli pozostawioną przez uciekających Niemców radiostację wojskową na warszawskiej Cytadeli. To właśnie za jej pośrednictwem nadano pierwsze informacje o odzyskaniu przez Polskę niepodległości⁴. Trzecią przejętą poniemiecką radiostacją była stacja poznańska, którą zajęto 6 stycznia 1919 roku. W kolejnych miesiącach wszystkie radiotelegrafy były jednak wykorzystywane wyłącznie przez wojsko. 27 maja 1919 roku wydano ustawę, zgodnie z którą poczta, radio, telefon, radiotelegraf i radiotelefon miały należeć wyłącznie do państwa. Warto zaznaczyć, że ustawa została wydana w czasie, gdy nie istniała na świecie żadna stacja radiowa nadająca regularny program do powszechnego odbioru⁵. Ustawa ta nie była jednak nowelizowana przez kolejnych pięć lat, co skutecznie zamykało drogę dla prywatnych przedsięwzięć radiofonicznych. To niestety spowodowało zacofanie w polskiej radiofonii już na samym początku jej historii, czego przez długi czas nie udało się nadrobić.

3. Polskie Towarzystwo Radiotechniczne

Tematyka radiotechniczna w tamtym czasie coraz bardziej interesowała polskich naukowców. Pierwsze wykłady, a następnie zajęcia praktyczne wprowadzono na Politechnice Warszawskiej w roku akademickim 1920/1921⁶.

³ S. Miszczak, *Historia radiofonii i telewizji w Polsce*, Warszawa 1972, s. 15.

⁴ D. Grzelewska, *Prasa, radio i telewizja w Polsce*, Warszawa 2001, s. 211.

⁵ M.J. Kwiatkowski, *To już...*, s. 34.

⁶ S. Miszczak, *Historia radiofonii...*, s. 17.

Na początku lat 20. zaczęły powstawać organizacje radiotechniczne. W 1921 roku ze Stowarzyszenia Elektryków Polskich wyodrębniło się Stowarzyszenie Radiotechników Polskich, stanowiące pierwszą społeczną organizację ludzi radia w Polsce⁷. Dwa lata później w Warszawie powstała Spółka Akcyjna Polskie Towarzystwo Radiotechniczne (PTR). PTR utworzone z połączenia polskiego i zagranicznego kapitału stało się najpoważniejszym przedsiębiorstwem radiotechnicznym tego okresu w Polsce⁸. Pisząc o tej organizacji trzeba koniecznie zaznaczyć jej wkład w rozwój rodzimej radiotechniki. Warto w tym miejscu przytoczyć słowa M. J. Kwiatkowskiego: „Największą jednak zasługą Polskiego Towarzystwa Radiotechnicznego było uruchomienie pierwszej w Polsce rozgłośni radiowej i stworzenie pierwszego w naszym kraju programu radiowego”⁹. Inauguracja miała miejsce 1 lutego 1925 roku o godzinie 18.00, wówczas PTR rozpoczęło nadawanie codziennego godzinnego programu, składającego się z koncertów i odczytów. Stacja Polskiego Towarzystwa Radiotechnicznego mogła działać na mocy artykułu 8 ustawy z dnia 3 czerwca 1924 roku o pocście, telegrafii i telefonii¹⁰. Mówił on, że: „Minister Przemysłu i Handlu jest upoważniony do udzielania, w porozumieniu z Ministrami Spraw Wewnętrznych i Spraw Wojskowych, w zakresie ich kompetencji, osobom fizycznym i prawnym koncesji na zakładanie i eksploatację, a także zezwoleń na posiadanie i używanie urządzeń telegraficznych i telefonicznych”. Natomiast w artykule 1 czytamy, że: „W rozumieniu niniejszej ustawy, o ile to nie jest inaczej zaznaczone, wyrażenia telegraf i telefon oznaczają także radiotelegraf i radjotelefon”, w tym dokumencie nie pada bowiem jeszcze słowo radiofonia. Aby podkreślić wagę i przełomowość tej ustawy warto przytoczyć słowa Stanisława Miszczaka: „Ustawa z dnia 3 czerwca 1924 roku otwierała drogę dla rozwoju ruchu radioamatorskiego”¹¹. Nawet, jeśli nie czyniła tego w sposób bezpośredni, to zawarte w niej zapisy otwierały drogę do dalszych aktów prawnych na rzecz polskiej radiofonii. Na mocy tej ustawy w październiku 1924 roku Minister Przemysłu i Handlu wydał rozporządzenie¹² dotyczące warunków udzielania pozwoleń na posiadanie i używanie urządzeń

⁷ M.J. Kwiatkowski, *To już...*, s. 21.

⁸ M.J. Kwiatkowski, *Tu Polskie Radio Warszawa...*, Warszawa 1974, s. 26.

⁹ M.J. Kwiatkowski, *To już...*, s. 27.

¹⁰ Ustawa z dnia 3 czerwca 1924 roku o pocście, telegrafii i telefonii (Dz.U. RP Nr 58, poz. 584).

¹¹ S. Miszczak, *Historia radiofonii...*, s. 34.

¹² Rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 10 października 1924 r. w sprawie zakładania, utrzymania i eksploatacji urządzeń radiotechnicznych oraz w sprawie wyrobu sprzętu radiotechnicznego i handlu tym sprzętem (Dz.U. RP Nr 99, poz. 915).

radiotechnicznych. W dokumencie tym można już odnaleźć zapisy wprost odwołujące się do radiofonii. Zgodnie z paragrafem 5 koncesje lub zezwolenia na zakładanie, utrzymywanie, eksploatowanie stacji nadawczych, względnie nadawczo-odbiorczych, mogły być udzielane między innymi stowarzyszeniom miłośników radiotechniki dla przeprowadzenia doświadczeń. Między innymi ten przepis otwierał nowe możliwości działania nie tylko przed Polskim Towarzystwem Radiotechnicznym, ale również i przed innymi grupami sympatyków radiofonii.

4. Polskie Radio

W Monitorze Polskim nr 151 z czerwca 1924 roku Minister Przemysłu i Handlu ogłosił konkurs na eksploatację radiofonii w Polsce. Do rywalizacji przystąpiło 10 polskich, zagranicznych i mieszanych przedsiębiorstw. Jednym z nich było Polskie Towarzystwo Radiotechniczne, które dzięki uruchomieniu radiostacji i nadawaniu programu miało, jak się wówczas wydawało, uprzywilejowaną pozycję w staraniach o koncesję¹³. Rozstrzygnięcie rywalizacji nastąpiło 18 sierpnia 1925 roku. O fakcie tym natychmiast poinformował na antenie próbnej stacji PTR Stanisław Odyniec: „Oto mam możność podzielenia się z Wami wiadomością, która wszystkich Was zemocjonuje. Dzisiaj wieczorem o godzinie szóstej i pół, a więc przed dwiema godzinami, pan Minister Przemysłu i Handlu podpisał koncesję na prowadzenie broadcastingu w Polsce. A więc to, na co czekaliśmy od przeszło roku, stało się ciałem nareszcie. (...) Pragnąłbym zakomunikować Wam trochę szczegółów o koncesjonariuszu broadcasting. Jest nim grupa pod nazwą Polskie Radio. (...) Z okazji dzisiejszego podpisania aktu koncesyjnego składamy organizatorom Towarzystwa serdeczne powinszowania wraz z życzeniami potężnego rozwoju na chwałę kultury polskiej. Niech żyje polska radiofonia”¹⁴. Koncesjonariuszem została spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Polskie Radio. Dla większości radioamatorów była ona w momencie ogłoszenia komunikatu dość anonimowa. M. J. Kwiatkowski odnosząc się do tego wydarzenia pisał: „Jak grom z jasnego nieba spada na pionierów skupionych wokół stacji PTR wiadomość o przyznaniu koncesji. Komu została przyznana? Czy ludziom, którzy uruchomili pierwszy w Polsce program radiowy i borykali się z nim przeszło pół roku? Ludziom, którzy organizowali bezinteresownie poważną i ważną społecznie akcję? Ludziom, którzy zdobyli już pewne doświadczenia techniczne i programowe? Nie! Koncesję

¹³ M. J. Kwiatkowski, *Tu Polskie Radio Warszawa...*, s. 49.

¹⁴ S. Odyniec, *Nareszcie dostaniemy radiofon*, „Radioamator” 1925, nr 15/16.

na broadcasting otrzymuje specjalnie w tym celu zawiązana spółka Polskie Radio. Kilku przedsiębiorczych panów, którzy zawiązali spółkę, ma koncesję, czyli... cierpliwy papier. PTR ma działającą stację, zaś Centralny Komitet Polskich Zrzeszeń Radiotechnicznych- doświadczenie, jak się robi program. Panowie z koncesją muszą budować radiostację i rozgłoszenie, zaczynać wszystko od początku, podczas gdy obok istnieje wszystko gotowe. A rzecz dzieje się w jednym z najbiedniejszych krajów Europy”¹⁵. Sprawa ta była jednak nieco bardziej skomplikowana. Polskie Towarzystwo Radiotechniczne w większości należało do silnych koncernów zagranicznych (Marconi Wireless Co. Ltd. i Société Française Radio-Électrique¹⁶). Fakt ten, pomimo posiadania przez PTR próbnej stacji nadawczej dysponującej dobrym zespołem oraz rozwiniętą infrastrukturą, ostatecznie odebrał szansę na koncesję Polskiemu Towarzystwu Radiotechnicznemu. Oddanie bowiem koncesji firmie będącej tak silnie uzależnionej od obcego kapitału mogłoby uzależnić polską radiofonie od wpływu obcych państw. Jeszcze podczas dyskusji wokół przyznania koncesji z czasem coraz silniej pojawiał się wątek polskiego kapitału, jakim powinien się charakteryzować zwycięzca rywalizacji. Jak zaznaczył Stanisław Mischak, to był czynnik, który w znacznej mierze zdecydował o zwycięstwie spółki Polskie Radio: „w tej sytuacji niewspółmiernie zaczęły wzrastać szanse Spółki Polskie Radio, która wprawdzie nie dysponowała wielkim kapitałem zakładowym, jednak zrzeszała wyłącznie obywateli polskich, dając gwarancję spełnienia przyjętych założeń generalnych”¹⁷. Trzeba jednak zaznaczyć, że gdyby koncesję przydzielono Polskiemu Towarzystwu Radiotechnicznemu nadawanie regularnego programu w Polsce mogłoby rozpocząć się już od sierpnia 1925 roku¹⁸.

Twórcą polskiego systemu radiofonicznego stała się specjalnie w tym celu utworzona spółka Polskie Radio. Aby wypełnić jedno z koncesyjnych zobowiązań zwycięzca konkursu musiał przekształcić się w spółkę akcyjną. Stało się to w 1926 roku, wówczas rząd przejął 40% jej akcji, pozostawiając 60% dla prywatnych inwestorów¹⁹.

18 kwietnia 1926 roku o godzinie 17.00 na fali 480 m można było usłyszeć słowa Janiny Sztompkówny: „Hallo, hallo. Polskie Radio Warszawa”²⁰. Następnie głos zabrał premier i minister spraw zagranicznych Aleksander Skrzyński, mówiąc: ten sposób porozumiewania się i otrzymywania natychmiastowych, szybkich

¹⁵ M.J. Kwiatkowski, *To już...*, s. 54.

¹⁶ Por. S. Mischak, *Historia radiofonii...*, s. 22.

¹⁷ Ibidem, s. 58.

¹⁸ M.J. Kwiatkowski, *To już historia*, s. 84.

¹⁹ S. Mischak, *Historia radiofonii...*, s. 76.

wiadomości jest niesłychanie wielkim wynalazkiem”²¹. Data inauguracji działalności posiadającego koncesję Polskiego Radia stanowi najważniejszy dzień w długim, niemal ośmioletnim, procesie kształtowania się radiofonii w Polsce. Procesie, który ostatecznie zakończył się sukcesem, gdyż jak przyznają badacze: „Polska uzyskała wreszcie prawdziwy, własny, rodzimy, regularny program radiowy Polskiego Radia”²².

W końcu 1926 roku kierownictwo techniczne Polskiego Radia, w związku z powiększającą się liczbą abonentów, która wzrosła z 23 000 do 42 529²³ oraz wcześniejszym uruchomieniem radiofonii w krajach ościennych²⁴, opracowało „Wielki plan rozbudowy sieci radiofonicznej w Polsce”. Przewidywał on wybudowanie 12 stacji nadawczych, które swym zasięgiem pokryłyby terytorium całego kraju²⁵. Ostatecznie „Wielki plan”, głównie z powodów finansowych, nie doczekał się realizacji, ale stał się ważnym elementem tworzącym podwaliny pod rozwój rozgłośni regionalnych Polskiego Radia. Rozbudził bowiem wielkie nadzieje w poszczególnych miastach, które teraz odważniej przystąpiły do budowy własnych stacji nadawczych, nie zawsze zgodnie z planem centrali Polskiego Radia.

5. Radio Poznańskie

„Płyn falo poznańska po całej Polsce”²⁶ – tymi słowami 24 kwietnia 1927 roku Cyryl Ratajski, ówczesny prezydent miasta Poznania i przewodniczący spółki Radio Poznańskie, kończył pierwsze przemówienie nadane na falach poznańskiej rozgłośni. Jednak zanim doszło do tego uroczystego dnia krzewiciele wielkopolskiej radiotechniki musieli przejść długą drogę. Aby przybliżyć klimat, jaki towarzyszył początkom Radia Poznańskiego warto przytoczyć cytaty z monografii Wydawnictwa Radia i Telewizji pt. „Poznańskie Anteny”: „Stacja poznańska powstawała na zupełnie innych warunkach niż dwie poprzedzające ją rozgłośnie²⁷, a geneza świadczy o niezwykłym zapale i ofiarności poznaniaków”²⁸.

²¹ *Przemówienie Pana Prezesa Rady Ministrów A. Skrzyńskiego, „Monitor Polski” z dnia 19 kwietnia 1926, s. 3.*

²² M.J. Kwiatkowski, *To już...*, s. 62.

²³ Dane za: „Rocznik Polskiego Radia” 1933.

²⁴ Chodziło głównie o niemieckie stacje: Koenigswusterhausen, Wrocław, Gliwice, Katowice oraz radiostację Wolnego Miasta Gdańska, które prowadząc antypolską i rewizjonistyczną propagandę były słyszalne na ¾ ówczesnego terytorium Polski.

²⁵ M. J. Kwiatkowski, *To już...*, s. 65.

²⁶ Ibidem, s. 76.

²⁷ Chodzi tutaj o warszawskie Polskie Radio, które rozpoczęło emisję 18 kwietnia 1926 roku i o rozgłośnie krakowską działającą od 15 lutego 1927 roku, za: S. Miszczak, *Historia radiofonii...*, s. 84 i 100.

²⁸ *Poznańskie Anteny*, red. S. Kubiak, Warszawa 1975, s. 7.

Wszystko rozpoczęło się w drugiej połowie 1925 roku. Plany rządowe przewidywały początek działalności Poznańskiej Rozgłośni Polskiego Radia na lata 1929–1930. Nie chcąc czekać tak długo samorządowcy z Wielkopolski postanowili działać sami. „Kurier Poznański”, wskazując na trudne początki Radia Poznańskiego pisał: „Sprawa musiała spaść na barki inicjatywy prywatnej. Już w sierpniu 1925 roku powziął pan Stanisław Ziółcki, były starosta i radca wojewódzki w Poznaniu, myśl zainteresowania tutejszego społeczeństwa założeniem stacji radiofonicznej w Poznaniu. Wszelkie jednak projekty natrafiały na trudności z powodu braku gotówki. Plan sfinansowania budowy stacji – przedłożony Bankowi Przemysłowców w Poznaniu, z tego właśnie powodu spotkał się z odmową. Przy poparciu pana wojewody Adolfa Bnińskiego, przekonany, na podstawie doświadczeń zagranicznych, nie tylko o kulturalnym znaczeniu lecz również – przy odpowiednim zainteresowaniu społeczeństwa – o rentowności przedsiębiorstwa, pan starosta Ziółcki przedstawił swój projekt na posiedzeniu Związku Powiatów Wielkopolski, które – w zupełnym zrozumieniu doniosłości sprawy – zwołał w listopadzie 1925 roku prezes Związku pan Tadeusz Kłos w Poznaniu”²⁹.

Starosta powiatu zachodnio-poznańskiego Stanisław Ziółcki zaproponował stworzenie w Wielkopolsce autonomicznej rozgłośni, przedstawił on swój pomysł Związkowi Powiatów Wielkopolskich i uzyskał powszechną akceptację zebranych samorządowców. Nastąpił okres kilkumiesięcznego sporządzania szczegółowego projektu budowy, organizacji i finansowania stacji nadawczej w Poznaniu. Projekt ten przedstawiono 29 marca 1926 roku podczas spotkania władz wojewódzkich, wojskowych, samorządowych, naukowców i techników. Uznano wówczas ze względów społecznych, kulturalnych i handlowych konieczność budowy radiostacji w stolicy Wielkopolski³⁰. 21 kwietnia gotowy był projekt utworzenia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością pod nazwą Radio Poznańskie. Z tym dokumentem Wielkopolanie udali się do Warszawy, aby przedstawić swój pomysł w Ministerstwie Przemysłu i Handlu. Następnie 6 maja w Poznaniu odbyło się zebranie delegatów Koła Miast Wielkopolskich, z udziałem Koła Miast Pomorskich, na którym samorządowcy uchwalili wspólne finansowanie budowy, rozbudowy oraz eksploatacji urządzeń stacji nadawczych oraz odbiorczych radiotelefonii³¹. 11 czerwca 1926 roku w Warszawie Spółka Akcyjna Polskie Radio podpisała z komitetem organizacyjnym spółki Radio Poznańskie notarialną umowę

²⁹ *Jak powstała poznańska radiostacja*, „Kurier Poznański” nr 186 z 24 kwietnia 1927 r., s. 3.

³⁰ M.J. Kwiatkowski, *To już...*, s. 77.

³¹ Tekst uchwały Koła Miast Wielkopolski oraz Koła Miast Pomorskich znajduje się w: M.J. Kwiatkowski, *To już...*, s. 77.

subkoncesyjną. Oficjalne podpisanie tego dokumentu miało miejsce 4 sierpnia w Ratuszu Poznańskim. Spółka Radio Poznańskie formalnie powstała 28 lutego 1927 roku, kiedy to wielkopolskie miasta oficjalnie podpisały akt koncesyjny. Czytamy w nim: „Przedmiotem przedsięwzięcia jest utworzenie i prowadzenie broadcastingu w Poznaniu. W tym celu przejmuje spółka na siebie umowę subkoncesyjną ze spółką akcyjną Polskie Radio w Warszawie zawartą przez Komitet organizujący spółkę Radio Poznańskie w dniu 11 czerwca 1926”³². Umowa ta zakładała również, że Polskie Radio ma prawo po dwóch latach od uruchomienia poznańskiej rozgłośni, wykupić udziały w niej po pełnym kursie złota. W takim wypadku subkoncesja wygasła po sześciu latach działalności Radia Poznańskiego, które miałyby zostać w pełni przejęte przez Polskie Radio. Postanowienie to było brzemiennie w skutki, ponieważ to właśnie przez nie dobrze rozwijająca się, samodzielna rozgłosnia poznańska zaczęła podupadać i ostatecznie zniknęła z map polskiej radiofonii.

Po zakończeniu kwestii administracyjnych, związanych z pełnoprawną działalnością Poznańskiego Radia, rozpoczął się kilkumiesięczny okres żmudnej budowy technicznego zaplecza wielkopolskiej rozgłośni. Ówczesna prasa tak opisywała te przygotowania: „Sama budowa stacji szła niezwykle szybko i sprawnie. Niemal w ciągu kilku tygodni wyrósł w pustym polu za Jeżycami budynek stacyjny, a wkrótce po nim i 60-metrowe żelazne maszty. Wszystko wykonywało się w zapowiedzianym czasie i ze znacznie większą szybkością, niż się to robiło poprzednio u nas i za granicą”³³. Sukces Radia Poznańskiego był tym większy, że został osiągnięty wyłącznie wysiłkiem samorządowców, których Krystyna Laskowicz określiła mianem „ojców Wielkopolski”³⁴. Budynek radiostacji wraz z dwoma masztami radiowymi stanął przy ul. Bukowskiej 53. Na siedzibę władz Radia i urządzenie trzech sal studyjnych wybrano drugie piętro byłego niemieckiego teatru przy Placu Wolności 11. Dla dokładniejszego opisu poszczególnych sal studyjnych warto sięgnąć do wspomnień osoby, która w tych pomieszczeniach spędziła blisko 6 lat, Gabryeli Krygier-Bernackiej, spikerki Radia Poznańskiego. „Studio I, czyli «błękitne», służyło do audycji muzycznych, kameralnych i solowych”³⁵. Była to duża sala, w której znajdował się „czarny fortepian *Berchsteina*, pod ścianami odpowiednio w kolorze krzesła i na wysokiej

³² Akt koncesyjny Radia Poznańskiego, 28 lutego 1927.

³³ *Poznań zagrał...*, „Radjo Polskie” nr 4 z 1927 r.

³⁴ K. Laskowicz, *Z dziejów radiofonii poznańskiej*, [w:] *Poznańskie Anteny*, op. cit., s. 7.

³⁵ G. Krygier-Bernacka, *Wspomnienia pierwszej spikerki Radia Poznańskiego*, [w:] *Poznańskie Anteny*, op. cit., s. 94.

«nóżce» nietykalny mikrofon³⁶. Krzesła służyły widowni, która wzorem zachodnioeuropejskim uczestniczyła w nagraniu niektórych występów. Było to o tyle uzasadnione, że jak przyznała G. Krygier-Bernacka: „śpiewanie przed słuchaczami jest bardziej prawdziwe i na pewno daje lepszy wydźwięk radiowy”³⁷. „Studio II było większe, tak samo wyposażone jak studio I, tylko draperie były w kolorze seledynowym. Studio II służyło dużym orkiestrom i słuchowiskom”³⁸. Trzecim pomieszczeniem studyjnym był pokój spikera: „czworokątne nieduże pomieszczenie o wysokim pułapie”³⁹. Tutaj wyposażenie było najuboższe, gdyż pokój ten przewidywał prace tylko jednej osoby. „W pokoju stało biurko z mikrofonem. Przed biurkiem wygodne fotelowe krzesło”⁴⁰. Od 26 marca 1927 roku rozpoczęto próby techniczne⁴¹.

Po 21 miesiącach biurokratycznych, finansowych i technicznych batalii dzieło zostało zakończone. Jak wspomina, ówczesny dyrektor techniczny, inż. Władysław Napierała: „punktualnie z wybiciem zegara na wieży ratuszowej i przy dźwiękach dawnego, prastarego jak ratusz hejnału”⁴² 24 kwietnia 1927 roku o godzinie 17.00 nastąpiło uroczyste otwarcie rozgłośni poznańskiej. Pierwszymi słowami, jakie z Poznania popłynęły w eter były: „Hallo, hallo. Radio Poznań, fala 270,3 m”⁴³ wypowiedziane przez spikerkę Marię Prusinkiewiczównę. Następnie chór „Echo” wykonał Hymn Narodowy i głos zabrał prezydent Poznania i jednocześnie prezes Kuratorium Radia Poznańskiego Cyryl Ratajski – człowiek, który z racji swej funkcji w sposób wydatny przyczynił się do powstania Radia Poznańskiego. Podczas swego wystąpienia mówił: „Żywe, dobre słowo, słyszalne przez miliony mózgów chciwych ciepła i światła, niechaj zbliży nas ku sobie, jako członków jednej, wielkiej rodziny w braterskim uczuciu miłości i wspólnemu dążeniu do dobra i piękna. Płyn radio nasze na szlaku prawdy, falą jasną, promienną, ku pokrzepieniu serc polskich, ku szczęściu ludzkości”⁴⁴. Kolejny punkt inauguracji stanowił wykład „O Morzu Polskim”. Po części mówionej nastąpiła część muzyczna, grano utwory Chopina oraz wykonano uwerturę do opery „Halka” Stanisława Moniuszki. Uroczyste otwarcie rozgłośni uwieńczyła rozpoczęta o godzinie 19.30 transmisja

³⁶ Ibidem.

³⁷ Ibidem, s. 92.

³⁸ Ibidem, s. 94.

³⁹ Ibidem, s. 93.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ M.J. Kwiatkowski, *To już...*, s. 78.

⁴² W. Napierała, *Z pamięci i notatek*, [w:] *Poznańskie Anteny*, op. cit., s. 95.

⁴³ M.J. Kwiatkowski, *To już...*, s. 75.

⁴⁴ *Poznań gra...*, „Radjo Polskie” nr 5 z 1927 r.

opery Bolesława Wallek-Walewskiego pt. „Pomsta Jontkowa” z Teatru Wielkiego w Poznaniu⁴⁵. Już w pierwszych godzinach swej działalności wielkopolska rozgłośnia wyznaczyła drogę, którą konsekwentnie szła do końca swej działalności. Tę drogę stanowiły szeroko pojęta kultura, edukacja i nowatorstwo. Transmisja „Pomsty Jontkowej” była bowiem pierwszym tego typu przedsięwzięciem w historii polskiej radiofonii. „Ileż było «achów» i «ochów», gdy usłyszeliśmy muzykę, czy też audycje słowne”⁴⁶. To zdanie Gabryeli Krygier-Bernackiej oddaje euforyczną atmosferę, jaka towarzyszyła rozpoczęciu pracy poznańskiej rozgłośni. Początek działalności Radia Poznańskiego był również długo wyczekiwany przez miejską społeczność, która w formie wielotysięcznego tłumu pojawiła się pod siedzibą rozgłośni. Aby umożliwić zebranym udział w tym niecodziennym, historycznym wydarzeniu na Placu Wolności zainstalowano gigantofony – specjalne, głośniki dużej mocy⁴⁷.

6. Charakterystyka programowa

Mimo niezbyt dużych środków finansowych pod względem programowym Radio Poznańskie znajdowało się w jednym rzędzie z najlepszymi stacjami europejskimi⁴⁸. Ówczesna siła programowa poznańskiej rozgłośni tkwiła w charakterze audycji, jakie nadawano na fali 270,3 m. Była to działalność trójtorowa, z jednej strony audycje mówione, z drugiej charakterystyczne dla wielkopolskiej rozgłośni słuchowiska i w końcu po trzecie muzyka z silnym akcentem na operę.

W skład audycji mówionych wchodziły: programy literackie i paraliterackie; odczyty i prelekcje oraz gawędy reporterskie poświęcone najważniejszym, aktualnym wydarzeniom regionu. Z czasem w stosunku do tzw. programów słownych wprowadzono zasadę cykliczności. Miało to na celu umożliwienie większego wglębenia się w podejmowaną tematykę oraz przyzwyczajanie słuchaczy do periodycznego charakteru ich ulubionych audycji. „Gawędy reporterskie”, czyli tzw. aktualia, pojawiły się na antenie poznańskiej rozgłośni 8 kwietnia 1928 roku. Program realizowano raz w tygodniu w sobotni wieczór i stanowił swoiste podsumowanie wydarzeń z ostatnich siedmiu dni. Audycja

⁴⁵ Opis przebiegu inauguracji znajduje się w: „Dziennik Poznański” nr 95 z 1927 r.; „Tydzień Radiowy” nr 2 z 1927 r.; „Radiofon” nr 18 z 1927 r.; „Radio” nr 18 z 1927 r.; „Kurier Poznański” nr 186 z 1927 r., S. Kubiak, *35 lat pracy Polskiego Radia w Poznaniu*, „Kronika Miasta Poznania” 1962, nr 4.

⁴⁶ G. Krygier-Bernacka, *Wspomnienia pierwszej spikerki Radia Poznańskiego*, [w:] *Poznańskie Anteny*, op. cit., s. 88.

⁴⁷ K. Laskowicz, *Z dziejów radiofonii poznańskiej*, [w:] *Poznańskie Anteny*, op. cit., s. 9.

⁴⁸ Ibidem, s. 11.

miała charakter typowo informacyjny: podejmowano tematykę zdarzeń z życia codziennego, ocenę pracy Rady Miejskiej, sprawozdania z rozpraw sądowych. Pojawienie się gawęd reporterskich stanowi jednocześnie moment narodzin poznańskiego działu informacji radiowej.

Odczyty i prelekcje stanowiły poważny rozdział działalności Radia Poznańskiego, wystarczy choćby przywołać dane mówiące o nadaniu około 700 tego typu audycji w pierwszym roku działalności rozgłośni⁴⁹. Jak podała Krystyna Laskowicz: „Zagadnienia podejmowane w odczytach cechuje duża różnorodność: historia literatury polskiej i obcej, audycje regionalne, nauki przyrodnicze, chemia, fizyka, zoologia, geografia, muzykologia, a nawet astronomia czy też estetyka życia codziennego”⁵⁰. Jak wynika z przytoczonego cytatu tematyka podejmowana przez dział edukacyjny poznańskiej rozgłośni była bardzo szeroka i pozwalała słuchaczom zapoznać się z wieloma dziedzinami wiedzy. O tym, że poznańskie odczyty cieszyły się dużym prestiżem, niech świadczy fakt, iż propozycje napisania i wygłoszenia odczytu o poecie Janie Kasprowiczu przyjął sam *Genialne Pole*⁵¹, czyli Stanisław Przybyszewski – w realizacji tego projektu przeszkodziła niestety śmierć pisarza.

Na programy literackie i paraliterackie składało się kilka różnorodnych audycji. Były to zarówno programy poetyckie o charakterze recytatorskim, poświęcone najwybitniejszym autorom poezji polskiej; jak również programy krytyczne dotyczące ówczesnej rodzimej literatury. Można tutaj wymienić takie audycje jak choćby: „Wśród najnowszych książek i czasopism” czy „Świat książki”. W sierpniu 1928 roku wprowadzono funkcję kierownika programów literackich, objął ją Zenon Kosidowski, który w swym podaniu o pracę pisał: „Ostatnio zainteresowałem się żywo radiem jako doniosłym czynnikiem oświatowym w społeczeństwie, a wynikiem tego zainteresowania była moja praca, pierwsza tego typu w Polsce pt. «Artystyczne słuchowiska radiowe», która wywołała w całej prasie polskiej ożywioną polemikę”⁵². Wraz z zatrudnieniem Zenona Kosidowskiego w poznańskiej rozgłośni rozpoczął się niezwykle dynamiczny rozwój oryginalnej formy wypowiedzi literackiej – słuchowiska.

Ta forma radiowej sztuki została bardzo dobrze przyjęta przez słuchaczy, gdyż jak zauważył M. J. Kwiatkowski: „ulotna sztuka radiowa działa zdumiewająco

⁴⁹ Ibidem, s. 14.

⁵⁰ Ibidem, s. 11.

⁵¹ *Genialne Pole* (Genialny Polak) – to określenie, którym Stanisława Przybyszewskiego nazwał szwedzki pisarz, uznany za ojca współczesnego teatru August Strindberg.

⁵² Podanie o pracę Zenona Kosidowskiego, dokument w Archiwum Radia Merkury.

silnie na ludzką wyobraźnię⁵³. Pierwsze słuchowisko na fali 270,3 m nadano zaledwie po 16 dniach istnienia rozgłośni, było to dzieło Antoniego Kawczyńskiego pt. „Robinson Cruzoe”⁵⁴. Ideę, jaka w tej dziedzinie radiowej sztuki przyświecała poznańskiej rozgłośni, bardzo dobrze oddaje stanowisko autora głośnego słuchowiska pt. „Nad brzegiem Zodiaku”, Emila Zegadłowicza⁵⁵. Był on głęboko przekonany, że na falach eteru można dotrzeć do każdego człowieka z najbardziej humanistycznymi wartościami i wzbudzić w nim żar i wiarę w najszlachetniejsze, odwieczne ideały ludzkości⁵⁶. Dlatego też wielkopolska rozgłosnia wypełniając te założenia już po kilkunastu miesiącach produkowała najwięcej słuchowisk w kraju. W tej dziedzinie wprowadzono również w Poznaniu wiele ogólnopolskich unowocześnień. Jednym z nich było założenie stałego 70 osobowego zespołu statystów⁵⁷, który był następnie wykorzystywany przy produkcji wielu słuchowisk⁵⁸. W liście z 12 stycznia 1929 roku Zenon Kosidowski pisał: „W czasie mego urzędowania głównym przedmiotem mojej troski i zainteresowania była sprawa realizacji audycji słuchowiskowych. Ponieważ do słuchowisk są konieczne kulisy dźwiękowe, mające zastąpić kulisy teatralne, wyłoniła się potrzeba nabycia maszyny akustycznej”. Zakupienie w Berlinie i sprowadzenie do Poznania tzw. maszyny słuchowiskowej było największym *novum* w tej dziedzinie radiowej sztuki. Była to duża skrzynia, w której zainstalowano liczne ręczki i korby. Poprzez poruszanie nimi można było wydobyć najbardziej przydatne przy produkcji słuchowisk dźwięki⁵⁹. Po raz pierwszy maszyny tej użyto 24 kwietnia 1930 roku przy produkcji słuchowiska Zegadłowicza pt. „Nad brzegiem Zodiaku”, miało to miejsce podczas trzeciej rocznicy powstania poznańskiej rozgłośni. Wówczas odbyła się 18 godzinna transmisja programu na fale ogólnopolskie. Nadano tego dnia kilkanaście 10-minutowych odczytów i 3-minutowych prelekcji. Wiele z nich poświęcone było kwestiom regionalnym, gdyż głównym zadaniem tzw. regionalnych dni w Polskim Radiu było przybliżenie słuchaczom poszczególnych dzielnic kraju.

⁵³ M.J. Kwiatkowski, *To już...*, s. 6.

⁵⁴ *Poznańskie Anteny*, op. cit., s. 11.

⁵⁵ Emil Zegadłowicz od 1 lutego 1929 roku pełnił funkcję kierownika programowego Radia Poznańskiego. Wcześniej był m.in. kierownikiem literackim „Teatru w ogrodzie Potockiego” oraz redaktorem czasopisma „Tęcza”.

⁵⁶ *Poznańskie Anteny*, op. cit., s. 42.

⁵⁷ Nie był to pierwszy taki zespół na ziemiach polskich – wcześniej zespół dramatyczny wprowadzono w Wilnie, ale poznańska grupa była pierwszym tak licznym zespołem statystów, który podjął stałą współpracę z radiem.

⁵⁸ *Poznańskie Anteny*, op. cit., s. 17.

⁵⁹ Ibidem.

Poza słuchowiskami, audycjami literackimi, odczytami i prelekcjami ważny element w Radiu Poznańskim stanowiła muzyka. Jak wskazuje w swoich wspomnieniach Władysław Napierała: „Koncerty orkiestralne, kameralne, organowe, chóralne, solistyczne, wokalne, wokarno-instrumentalne, taneczne i muzyki lekkiej ze studia i płyt gramofonowych dały radiosłuchaczom już w pierwszym roku działalności Radia Poznańskiego obfitą strawę artystyczną”⁶⁰. Była to głównie muzyka poważna w wykonaniu orkiestry poznańskiego Teatru Wielkiego, gdyż w okresie międzywojennym nie było w Poznaniu odrębnej orkiestry symfonicznej. Na fali 270,3 m można było również usłyszeć występy największych mistrzów, takich jak choćby Feliks Nowowiejski. Gabriela Krygier-Bernacka w swych wspomnieniach zapisała: „Wzniosłe były koncerty organowe transmitowane z Auli Uniwersytetu Poznańskiego, przeważnie wykonywane przez Feliksa Nowowiejskiego, a czasem z udziałem solistów”⁶¹. Oprócz transmitowania różnorodnych wydarzeń muzycznych wielkopolska rozgłośnia prezentowała również muzykę z płyt gramofonowych.

7. Nowatorstwo

Poza znakomitym programem Radio Poznańskie mogło poszczycić się wieloma dokonaniem, które z czasem na stałe zagościły na antenie Polskiego Radia. Poznańska rozgłośnia wykazywała się dużą kreatywnością a zarazem i odwagą przy poszukiwaniu nowych rozwiązań mogących wzbogacić jej program. Jak wskazała Krystyna Laskowicz, takie działania były dowodem ciągłego rozwoju i świadczą o prężności wielkopolskiej palcówki⁶². Wśród tych dowodów „prężności” poznańskiej rozgłośni warto wymienić choćby kilka.

Pierwszy z nich ściśle łączy się z początkiem Poznańskiego Radia. Wówczas dla zapewnienia jak najlepszej współpracy między słuchaczami a poznańską rozgłośnią postanowiono wydać organ prasowy pt. „Tydzień Radjowy”. Był on w dużej mierze poświęcony sprawom Wielkopolskiej radiostacji, ale czytelnik mógł również na jego łamach znaleźć np. programy wszystkich najważniejszych stacji europejskich. Na łamach „Tygodnia Radjowego” toczyły się także listowne dysputy dotyczące funkcjonowania poznańskiej rozgłośni.

Zaledwie 10 dni po otwarciu wielkopolskiej stacji, za zgodą kardynała Augusta Hlonda, Radio Poznańskie dokonało pierwszej w dziejach polskiej radiofonii

⁶⁰ W. Napierała, *Z pamięci i notatek*, [w:] *Poznańskie Anteny*, op. cit., s. 95.

⁶¹ G. Krygier-Bernacka, *Wspomnienia pierwszej spikerki Radia Poznańskiego*, [w:] *Poznańskie Anteny*, op. cit., s. 90.

⁶² *Poznańskie Anteny*, op. cit., s. 21.

transmisji nabożeństwa. Było to przedsięwzięcie o tyle skomplikowane, iż wiązało się z instalacją mikrofonów w potężnej katedrze na poznańskim Ostrowie Tumskim. Tego samego dnia miało miejsce jeszcze jedno przełomowe dla poznańskiej radiofonii wydarzenie, otóż transmisja nabożeństwa została poprzedzona reklamą. Jak wynika ze słów prezesa Radia Merkury, które jest bezpośrednim spadkobiercą Poznańskiego Radia, Piotra Frydryszka była to reklama świec, jakie „kupić można u Alfreda Okoniewicza na ul. Tęczowej”⁶³. Od tego czasu wprowadzono tzw. nadprogramy, czyli płatne audycje reklamowe, które poza abonamentem stały się drugim źródłem dochodu poznańskiej rozgłośni.

Wielkopolska stacja nadawcza była również prekursorem w dziedzinie radiowej gimnastyki porannej. Od 1928 roku na fali 270,3 m codzienny rozruch prowadził prof. Józef Waxman, po pewnym czasie warszawska centrala Polskiego Radia zdecydowała się transmitować gimnastykę w programie ogólnopolskim, wówczas audycje prowadził kpt. Władysław Dobrowolski.

11 sierpnia 1929 roku na antenie Radia Poznańskiego transmitowano mecz piłki nożnej pomiędzy Wartą Poznań a mistrzem Holandii, drużyną Philips Eindhoven. Była to pierwsza taka transmisja w naszym kraju, którą relacjonował Ludomir Budzyński. Realizacja transmisji była możliwa dzięki bliskim stosunkom między wielkopolską rozgłośnią a firmą sponsorującą holenderski klub. Philips dostarczał bowiem do Radia Poznańskiego sprzęt oświetleniowy i był sponsorem sobotnich nocnych koncertów⁶⁴.

Dzięki poznańskiej rozgłośni Polska stała się trzecim krajem w Europie, który przy pomocy aparatury Fultona przysyłał na odległość obrazy za pośrednictwem fal radiowych. W okresie od 1 kwietnia 1929 roku do 31 marca 1930 roku, głównie podczas trwania Powszechniej Wystawy Krajowej w Poznaniu, przeprowadzono 364 emisje radiograficzne, przysyłając około 850 obrazów. Transmitowane w ten sposób dane graficzne wykorzystywane były zarówno w kraju jak i zagranicą. Jak pisze Piotr Frydryszek: „Był to wówczas cud techniki wyprzedzający nieco późniejszą telewizję czy dzisiejszy fax”⁶⁵.

Pewną nowością a zarazem eksperymentem było transmitowanie „filmów dźwiękowych”, polegające na przekazie wyłącznie ścieżki dźwiękowej filmu.

⁶³ *Od Radja Poznańskiego do Radia Merkury*, Rozmowa Beaty Machowskiej-Kaczmarek z Piotrem Frydryszkiem i Wojciechem Biedakiem, [w:] http://www.europartnet.com.pl/drukuj.php?co=articles_pl&jaki+648&archiw=/, [dostęp w dniu 21 grudnia 2013].

⁶⁴ P. Frydryszek, *W 70 lat dookoła Radia*, [w:] <http://www.sdp.pl/Forum%20Dziennikarzy%201997/Forum%20dzienn.%20nr%202%201997/linki%20do%20nr%202%201997/pfws.doc/>, [dostęp w dniu 29 grudnia 2013].

⁶⁵ Ibidem.

Pierwsza taka transmisja miała miejsce w czerwcu 1930 roku, a filmem jaki wówczas „emitowano” był „Biały szatan”⁶⁶. Celowość takich transmisji była tematem dyskusyjnym, ale zapewniło to rozgłośni zapewnienie programu minimalnymi nakładami finansowymi.

Z okazji czwartej rocznicy istnienia stacji otwarto Muzeum Radiowe, jako odrębny dział Muzeum Miejskiego. Zebrano w nim wszelkie eksponaty związane z 48-miesięczną działalność wielkopolskiej rozgłośni. Było to kolejne nowatorskie działanie w skali kraju i jak zaznacza Władysław Napierała: „trzecie z kolei na świecie”⁶⁷ Muzeum Radiowe.

Jedno z najważniejszych wydarzeń w historii Radia Poznańskiego miało miejsce 4 lipca 1931 roku. Wówczas w dniu święta narodowego Stanów Zjednoczonych odsłonięto w Poznaniu pomnik prezydenta U.S.A. Thomasa Woodrowa Wilsona. Z tej okazji zorganizowano w studio poznańskiej rozgłośni koncert muzyki polskiej. Było to o tyle ważne wydarzenie, że koncert za pośrednictwem rozgłośni berlińskiej i londyńskiej przy pomocy kabla morskiego był transmitowany do Stanów Zjednoczonych⁶⁸. Jak wspomina Władysław Napierała: „Była to pierwsza bezpośrednia transmisja koncertu muzyki polskiej na przeszło 100 rozgłośni europejskich i amerykańskich”⁶⁹.

Kolejnym nowym elementem w polskiej radiofonii, jaki zainaugurowano w Poznaniu, były lekcje języka francuskiego i angielskiego, prowadzone przez doświadczonych lektorów: prof. Omera Neveux z języka francuskiego oraz dr. Zygfryda M. Arendt z języka angielskiego. Nauka odbywała się w systemie dwóch lekcji w tygodniu z dodatkową cotygodniową pogadanką prowadzoną w obu językach.

Radio Poznańskie jako pierwsza rozgłośnia na ziemiach polskich wprowadziło poranną audycję. Był to 60 minutowy program, między godziną 7.00 a 8.00, pod nazwą „Dziennik Poranny”. Podczas tej audycji prowadzący, kierownik programów literackich Zenon Kosidowski oraz kierownik programowy rozgłośni Emil Zegadłowicz, dokonywali przeglądu porannej prasy i prezentowali muzykę z płyt.

8. Problemy finansowe

Mimo wielu sukcesów poznańskiej rozgłośni, od końca 1930 roku zaczyna się czas stopniowego kryzysu. Zaczęto wypełniać program różnorodnymi

⁶⁶ *Poznańskie Anteny*, op. cit., s. 24.

⁶⁷ W. Napierała, *Z pamięci i notatek*, [w:] *Poznańskie Anteny*, op. cit., s. 96.

⁶⁸ S. Miszczak, *Historia radiofonii...*, s. 109.

⁶⁹ W. Napierała, *Z pamięci i notatek*, [w:] *Poznańskie Anteny*, op. cit., s. 97-98.

transmisjami, dochodziło do przekazów nawet z przedstawień szkolnych⁷⁰. Wówczas władze poznańskiej rozgłośni mówiły o zmianie charakteru stacji na bardziej informacyjny, czysto dziennikarski. Jednak jak zauważa Krystyna Laskowicz: „Pod płaszczykiem unowocześnienia programu krył się początek wielkiego kryzysu”⁷¹. Kryzysu finansowego, z którego Poznańskie Radio nie potrafiło już się wydostać. Warto zaznaczyć, że wpływy z ogłoszeń płatnych w okresie 1 kwietnia 1927/31 marca 1928 wyniosły 52.742.67 zł a w analogicznym okresie 1932/1933 zaledwie 18.580.60 zł⁷². Dochody Radia stanowiły również wpływy abonamentowe, które po odliczeniu opłaty na rzecz Skarbu Państwa (20%) i opłaty subkoncesyjnej na rzecz Polskiego Radia (20%) wynosiły odpowiednio: w roku obrachunkowym 1927/1928 251.943.96 zł, w roku 1929/1930 491.440.91 zł, w roku 1931/1932 581.352.86 zł a w roku 1932/1933 560.614.97 zł⁷³. Jednocześnie szeroka i atrakcyjna działalność Radia Poznańskiego generowała coraz większe wydatki: w okresie 1927/1928 wynosiły one 482.110.02 zł a w okresie 1929/1930 już 549.476.60⁷⁴. Coraz większe wydatki i zmniejszające się wpływy musiały ostatecznie doprowadzić do bardzo trudnej sytuacji finansowej, a co za tym idzie i słabej ogólnej kondycji Radia Poznańskiego. W ten sposób brutalne prawa rynku w negatywny sposób zaczęły oddziaływać na piękny rozdział w historii polskiej radiofonii. Poważny, widoczny dla słuchaczy upadek jakości poznańskiej rozgłośni miał miejsce w 1932 roku. Wówczas ze stanowiska kierownika programowego zrezygnował Emil Zegadłowicz. Po jego odejściu program Poznańskiego Radia, słynący dotychczas ze swej oryginalności, kreatywności i różnorodności, stał się nieciekawym, a dobór audycji był przypadkowy. W połowie roku poznańska rozgłosnia korzystała niemal wyłącznie z audycji regionalnych oddziałów Polskiego Radia. W tym samym roku zlikwidowano „Tydzień radjowy”, co stało się symbolicznym momentem zamknięcia pięknego rozdziału odrębności, wyrazistości i odwagi działań Poznańskiego Radia⁷⁵. Następstwem finansowego kryzysu wielkopolskiej rozgłośni była rezygnacja, w czerwcu 1933 roku, Cyryla Ratajskiego z funkcji przewodniczącego spółki Radio Poznańskie. Miesiąc później zapadła decyzja o wykupieniu majątku i praw nadawczych poznańskiej spółki przez Polskie Radio, co było zgodne z umową

⁷⁰ *Poznańskie Anteny*, op. cit., s. 24.

⁷¹ Ibidem.

⁷² Dane za: *Sprawozdanie za IV rok działalności rozgłośni Radio Poznańskie*, Poznań 1933.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Dane na podstawie dokumentu: *Rozliczenie za trzy lata obrachunkowe 1927–1930* (dane dokumenty podano w bibliografii).

⁷⁵ Ibidem, s. 27.

z dnia 28 lutego 1927, w której zawarto wspomniane postanowienie o przejęciu Radia Poznańskiego przez Polskie Radio po sześciu latach działalności. 30 września 1933 roku pożegnalne przemówienie wygłosił ówczesny prezes Kuratorium Radia Poznańskiego profesor Michał Sołdecki, wskazując w nim, iż Radio Poznańskie w sposób szczególny starało się krzewić kulturę wśród słuchaczy. W tej materii wielkopolska rozgłośnia postanowiła być konsekwentna do samego końca. Jeszcze tego samego dnia nadano prelekcję dr Williama Francicia z Uniwersytetu Jagiellońskiego. Była to wypowiedź dotycząca „Najnowszej literatury jugosłowiańskiej”⁷⁶.

Jak w swych wspomnieniach odnotował Władysław Napierała: „1 października 1933 roku Spółka Akcyjna Polskie Radio w Warszawie przejęła Radio Poznańskie”⁷⁷ tworząc Rozgłośnię Poznańską Polskiego Radia. W ten sposób z mapy polskiej radiofonii znika poważna, kreatywna, autonomiczna jednostka a tym samym zostaje utworzona jednolita organizacja radiofoniczna na terenie całego kraju⁷⁸. Na pytanie czy było warto podejmować ogromny trud przy tworzeniu początków poznańskiej rozgłośni, najlepszą odpowiedzią będzie cytat ze „Wspomnień pierwszej spikerki Radia Poznańskiego”, która mimo wcześniejszej kariery estradowej i koncertów w wielu europejskich miastach przyznała: „Sześć lat pracy w Radiu Poznańskim było pełne wrażeń i uniesień. Był to najmiłszy okres mojego życia”⁷⁹.

Bibliografia

Źródła

- *Akt koncesyjny Radia Poznańskiego*, 28 lutego 1927.
- *Jak powstała poznańska radiostacja*, „Kurier Poznański” nr 186 z 24 kwietnia 1927 r.
- S. Kubiak, *35 lat pracy Polskiego Radia w Poznaniu*, „Kronika Miasta Poznania” 1962, nr 4.
- Krygier-Bernacka G., *Wspomnienia pierwszej spikerki Radia Poznańskiego*, [w:] *Poznańskie Anteny*, red. S. Kubiak, Warszawa 1975.
- Napierała W., *Z pamięci i notatek*, [w:] *Poznańskie Anteny*, red. S. Kubiak, Warszawa 1975.

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ W. Napierała, *Z pamięci i notatek*, [w:] *Poznańskie Anteny*, op. cit., s. 98.

⁷⁸ S. Miszczak, *Historia radiofonii...*, s. 107.

⁷⁹ G. Krygier-Bernacka, *Wspomnienia pierwszej spikerki Radia Poznańskiego*, [w:] *Poznańskie Anteny*, op. cit., s. 90.

- Odyniec S., *Nareszcie dostaniemy radiofon*, „Radioamator” 1925, nr 15/16.
- *Poznań gra...*, „Radjo Polskie” 1927, nr 5.
- *Poznań zagrał...*, „Radjo Polskie” 1927, nr 4.
- *Przemówienie Pana Prezesa Rady Ministrów A. Skrzyńskiego*, „Monitor Polski” z dnia 19 kwietnia 1926.
- *Rozliczenie za trzy lata obrachunkowe Radia Poznańskiego 1927–1930* – dokument w zbiorach archiwum Radia Merkury, jako załącznik (o sygn. 308) do *Sprawozdania z rewizji ksiąg i dowodów za czas od 1.10.1930–31.03.1931 oraz inwentur i bilansu po dzień 31 marca 1931 firmy* (sygn. 302).
- *Sprawozdanie za IV rok działalności rozgłośni Radio Poznańskie*, Poznań 1933.

Prasa

- „Dziennik Poznański” 1927, nr 95.
- „Kurier Poznański” 1927, nr 186.
- „Radio” 1927, nr 18.
- „Radioamator” 1925, nr 15/16; 1927, nr 14.
- „Radiofon” 1926, nr 17; nr 18.
- „Rocznik Polskiego Radia” 1933.
- „Tydzień Radiowy” 1927, nr 2.

Literatura

- Grzelewska D., *Prasa, radio i telewizja w Polsce*, Warszawa 2001.
- Laskowicz K., *Z dziejów radiofonii poznańskiej*, [w:] *Poznańskie Anteny*, red. S. Kubiak, Warszawa 1975.
- Kwiatkowski M. J., *To już historia*, Warszawa 1975.
- Kwiatkowski M. J., *Tu Polskie Radio Warszawa...*, Warszawa 1974.
- Miszczak S., *Historia radiofonii i telewizji w Polsce*, Warszawa 1972.
- *Poznańskie Anteny*, red. S. Kubiak, Warszawa 1975.

Literatura uzupełniająca

- Bardijewska S., *Nagie słowo. Rzecz o słuchowisku*, Warszawa 2001.
- Kwiatkowski M. J., *Kulisy Radia*, Warszawa 1973.
- Kwiatkowski M. J., *Narodziny Polskiego Radia*, Warszawa 1972.
- Markiewicz W., *Radio – „Świat dźwięków”*, [w:] *Dziennikarstwo i świat mediów*, Kraków 2008.
- Maziarski R., *Przeminęło z radiem. Opowieść o Zygmuncie Chamcu – założycielu i pierwszym dyrektorsze Polskiego Radia*, Rzeszów 2005.
- Stinzing R., Szczygieł E., Berezowski H., *Złote Lata Radia w II Rzeczypospolitej*, Nowy Sącz 2000.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 3 czerwca 1924 roku o poczcie, telegrafii i telefonii (Dz.U. RP Nr 58, poz. 584).
- Rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 10 października 1924 r. w sprawie zakładania, utrzymania i eksploatacji urządzeń radiotechnicznych oraz w sprawie wyrobu sprzętu radiotechnicznego i handlu tym sprzętem (Dz.U. RP Nr 99, poz. 915).

Internet

- http://www.europartnet.com.pl/drukuj.php?co=articles_pl&jaki+648&archiw=/
- <http://www.sdp.pl/Forum%20Dziennikarzy%201997/Forum%20dzienn.%20nr%202%201997/linki%20do%20nr%202%201997/pfws.doc/>

Mgr Marcin Zawada: Autor jest doktorantem na Wydziale Historycznym Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Zakres pracy naukowej to historia mediów; dziennikarstwo telewizyjne i internetowe; polska scena polityczna w latach 1989-1991 oraz analiza konkurencji politycznej. Jest on również dziennikarzem, w dotychczasowej karierze związany m.in. z: poznańskim Radiem Afera, Telewizją Polsat, TVP2 oraz kilkoma portalami informacyjnymi. E-mail: marcin.zawada@hotmail.com





Robert Zielonka, Uniwersytet Zielonogórski

Demografia a rynek nieruchomości – determinanty wzrostu gospodarczego

Demography and real estate market – determinants of economic growth

tekst przesłany do redakcji 10 listopada 2013 roku, zrecenzowany 4 czerwca 2014 roku,
przyjęty do druku 30 września 2014 roku

Streszczenie: Istnieją liczne zależności między demografią a rynkiem nieruchomości. Przemiany demograficzne mogą bowiem stymulować wzrost gospodarczy. Determinantem kolejnych działań promujących wzrost gospodarczy powinna być właśnie polityka demograficzna. W tym zakresie wskazana wydaje się pomoc państwa. Choć wydaje się to obecnie mało prawdopodobne rozwiązaniem może być budownictwo komunalne. Nerozwiniętym problemem wydaje się być polityka redystrybucyjna. Demografia i rynek nieruchomości są ściśle skorelowane i wpływają na wzrost gospodarczy. Cykliczność w gospodarce może być narzędziem do podejmowania decyzji. Bez odpowiedniej polityki demograficznej Polska w przyszłości będzie skazana na imigrantów z innych krajów, podobnie jak obecnie wiele krajów na zachodzie Europy.

Słowa kluczowe: demografia, rynek nieruchomości, jakość i warunki życia

Summary: The demographics and the relationship between it and the real estate market were shown as a necessary tool to stimulate economic growth. Demographic policy should be the determiner of the following actions to promote economic growth. The aid in this area is desirable and co-operative housing seems to be the solution, but it does not seem likely at the present time and redistributive policies seems to be an unsolved problem. Demographic and real estate market are closely correlated and affect economic growth. Cyclicity in the economy can be a tool for decision making. Without appropriate demographic policy future Poland may be doomed to immigrants from other countries, like many countries in the western Europe today.

Key words: demographics, real estate market, conditions and quality of life

1. Wstęp

Przedmiotem rozważań podjętych w artykule są: demografia i zależności między nią a rynkiem nieruchomości. Autor skupił się na najważniejszych aspektach tej tematyki, uwzględniając jakość i warunki życia, które ściśle są związane z determinantami wzrostu gospodarczego.

Słowo „demografia” (grec. *demos* – lud i *grapheia* – opis) m.in. do opisu wzajemnych oddziaływań zjawisk demograficznych i warunków bytu ludności po raz pierwszy zostało użyte w 1855 roku¹. Jakość życia i potrzeby ludzi sprawiają, iż oprócz podstawowych potrzeb, jakimi są w szczególności: bezpieczeństwo, mieszkanie tworzą się nowe w obrębie potrzeb fundamentalnych. Zjawisko to determinuje wzrost gospodarczy i napędza maszynę rozwoju w wielu gałęziach gospodarki. Oczywistym faktem jest, że tam, gdzie liczba ludności wzrasta, łatwiej jest o wzrost gospodarczy. Jest to spowodowane tym, że na ten wzrost pracuje większa liczba jednostek, których potrzeby muszą być zaspokojone. Jeżeli wysoki przyrost naturalny występuje w państwach słabo rozwiniętych gospodarczo, nieprzygotowanych na tak dużą absorpcję ludności w krótkim czasie, wówczas w gospodarkach tych państw występują problemy społeczne, takie jak głód i bezrobocie.

Na rynku nieruchomości działa wiele podmiotów gospodarczych, które pełnią istotną rolę w tworzeniu PKB. Jednakże – zdaniem autora – najważniejszym czynnikiem wpływającym na rynek jest demografia, która często jest wyznacznikiem popytu na określone dobra w gospodarce. Katastrofa demograficzna w oczywisty sposób wiąże się z brakiem szans na samodzielne mieszkanie dla większości nowotworzonych gospodarstw domowych. W modelach ekonometrycznych wykazano silny związek liczby rodzących się dzieci z tempem budownictwa mieszkaniowego. To zjawisko powinno być stale monitorowane. Rynki nieruchomości ze względu na lokalizację, cechują się dużym zróżnicowaniem. Wśród czynników determinujących różnice w rozwoju rynków mieszkaniowych najczęściej wymienia się²:

1) uwarunkowania historyczne – dotyczy to w głównej mierze istniejącego zasobu mieszkaniowego, w tym jego struktury wiekowej, jakościowej.

¹ M. Kędelski, J. Paradysz, *Demografia*, Poznań 2006, s. 6.

² L. Nykiel, *Graficzne uwarunkowania rozwoju mieszkalnictwa i rynku mieszkaniowego*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” 2011, vol. 19, nr 3, s. 71; K. Żelazowski, *Regionalne zróżnicowanie cen i ich determinant na rynku mieszkaniowym w Polsce*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” 2011, vol. 19, nr 3, s. 101-102.

Do historycznych uwarunkowań zaliczyć należy również realizowaną w minionych latach politykę remontową, poziom nakładów inwestycyjnych właścicieli na utrzymanie należytego stanu technicznego nieruchomości,

2) uwarunkowania ekonomiczne – mające najistotniejszy wpływ na kształtowanie się cen nieruchomości. W ramach czynników ekonomicznych wyróżnia się przede wszystkim dynamikę rozwoju gospodarczego regionów, rynków lokalnych. Z perspektywy rynków nieruchomości do najważniejszych czynników cenotwórczych po stronie popytowej zalicza się poziom dochodów gospodarstw domowych, wyznaczający siłę nabywczą kupujących, stan lokalnego rynku pracy (stopa bezrobocia), determinujący bezpieczeństwo finansowe gospodarstw domowych oraz możliwość zaciągnięcia kredytu hipotecznego, stawki czynszu oraz poziom rozwoju rynku najmu, atrakcyjność inwestycyjna regionu. Stronę podażową charakteryzują zaś takie czynniki jak: koszty działalności budowlanej, dostępność i ceny gruntów pod budownictwo mieszkaniowe, liczba nowych nieruchomości oddawanych do użytku;

3) uwarunkowania demograficzne – do których zalicza się liczbę ludności, jej strukturę wiekową, saldo migracji w ramach wybranego rynku,

4) uwarunkowania administracyjne – realizowana przez władze lokalne polityka przestrzenna, w tym dostępność miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, dbałość o rozwój i utrzymanie w należytym stanie infrastruktury technicznej, usprawnienia administracyjne w obsłudze inwestorów, dbałość o jakość życia mieszkańców.

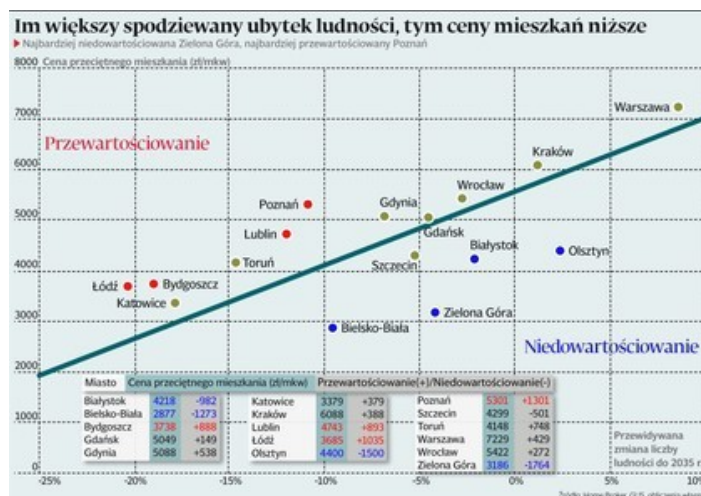
2. Rynek nieruchomości w Polsce – zarys tematyki

Analizując obecny stan rynku nieruchomości w Polsce, na podstawie danych GUS można stwierdzić, iż do użytku oddawanych jest coraz więcej mieszkań z zastrzeżeniem, że zmniejsza się liczba rozpoczynanych inwestycji mieszkaniowych. Świadczy to o zahamowaniu gospodarki, a tym samym o braku perspektyw dla deweloperów. Na uwagę zasługuje fakt, iż w coraz większej mierze są to inwestycje indywidualne. Wydaje się więc, że rynek jest już zaspokojony i tylko takie aspekty jak zdolność kredytowa hamują popyt. Z demograficznego punktu widzenia cena mieszkań powinna się zmniejszać wraz z ubytkiem liczby ludności (wyjątki występują w określonych lokalizacjach np.: w atrakcyjnych dzielnicach domów jednorodzinnych lub w ścisłych centrach aglomeracji), co przedstawiono na rysunku nr 1. Na podstawie prognoz demograficznych można

wnioskować, które mieszkania są przewartościowane, a które mają potencjał do wzrostu (są niedowartościowane).

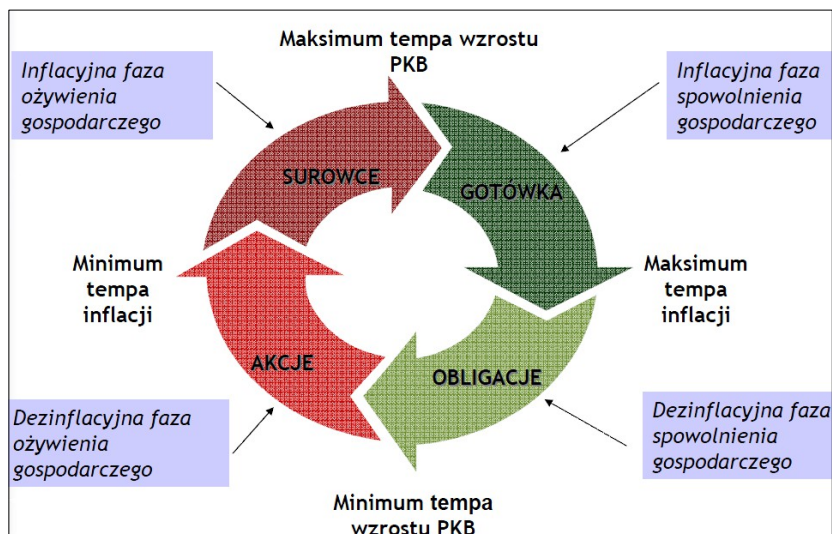
Rys. 1. Teoretyczna wartość mieszkań na podstawie prognoz demograficznych do 2035 roku

Fig. 1 The theoretical value of the housing based on demographic forecasts to 2035



Źródło / Source: M. Wierciszewski, Jak sprawdzić, czy twoje mieszkanie jest przewartościowane, <http://www.pb.pl/2649124,38416,jak-sprawdzic-czy-twoje-mieszkanie-jest-przewartosciowane-wykres-dnia> [dostęp 19.02.2014].

Średnie ceny 1 m² z 2001 roku w Poznaniu oscylowały w granicach 2000–2300 zł. Można prześledzić co wydarzyło się od tego okresu zakładając, że jeden pełny cykl gospodarczy ma 10 lat (z zastrzeżeniem, iż występują w tym aspekcie różne założenia). Posługując się prostym, jednakże trafnym wykresem (rys. 2), warto spróbować odnaleźć się w cyklu gospodarczym. Obserwując spadającą inflację, można dojść do wniosku, że jej maksimum mamy za sobą i jako społeczeństwo jesteśmy między minimum tempa wzrostu gospodarczego, a minimum tempa inflacji, choć w ciągu kilku miesięcy powinniśmy wkroczyć w inflacyjną fazę ożywienia gospodarczego. Umiejętność trafnej diagnozy jest ważna również z punktu widzenia gospodarstw domowych, gdyż w lepszy sposób będą reinwestować swoje oszczędności lub też co najmniej chronić je przed inflacją.

Rys. 2. Cykl koniunkturalny, a alokacja aktywów**Fig. 2. The business cycle and asset allocation**

Źródło / Source: <http://wojciechbialek.blox.pl> [dostęp 19.02.2014]

Pamiętając o dziesięcioletnim cyklu gospodarczym rok 2002 powinien mieć wiele elementów wspólnych z 2012 rokiem. Tak jest w rzeczywistości, gdyż również wtedy gotowe mieszkania czekały na swych nabywców nawet po kilkanaście miesięcy. Opierając się na relacjach miejscowej gazety, mieszkania pochodzące z rynku wtórnego w Poznaniu w poprzednich okresach sprzedawały się prawie jak „ciepłe bułki”³. Ciekawostką może być obecny powrót na scenę polityczną byłego premiera Leszka Millera (2001–2004), gdyż podczas jego rządów przyjęto strategię budownictwa mieszkaniowego, traktowanego jako jeden z głównych elementów „rozkręcających” gospodarkę. Wówczas uchwalono także ustawę o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (obecnie rząd przedstawił podobną propozycję, tzn. zastąpił zakończony już program „Rodzina na Swoim” programem „Mieszkanie dla Młodych”).

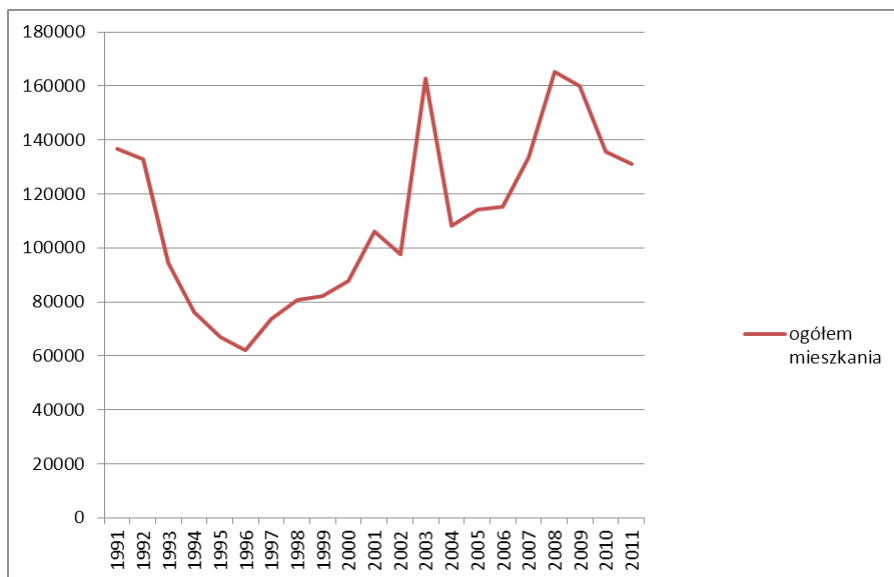
Kryzys na rynku mieszkaniowym było wyraźniej widać w dużych ośrodkach aglomeracyjnych⁴. Działo się tak w roku 2012. Średni dochód w Polsce pozwalał

³ „Rynek Nieruchomości”, dodatek do „Głosu Wielkopolskiego” z 2002 r., w tym nr 88, 89, 91, 101, 109, 111 oraz 122.

⁴ Ibidem.

na kupno nie więcej niż ok. 0,6 metra kwadratowego (średnie ceny z Poznania za rok 2002). Podobną zależność obserwujemy dzisiaj. Dochód wielu osób nie osiąga poziomu tzw. średniej krajowej. Stąd problem braku zdolności kredytowej, a brak mieszkania obniża znacznie ich warunki życia (konieczność wynajmowania, mieszkania u rodziny). Jednym z rozwiązań tej sytuacji mogłoby być masowe budownictwo komunalne. Do gmin trafiałby strumień gwarantowanych przez państwo pieniędzy z przeznaczeniem na rozwój takiego budownictwa⁵. W takim modelu rodziny, z uwzględnieniem określonych kryteriów, po prostu dostawałyby mieszkanie z przydziału. Natomiast w przyszłości, jeśli sytuacja materialna rodzin uległaby poprawie, mieszkania mogły by zostać wykupione przez nie na własność.

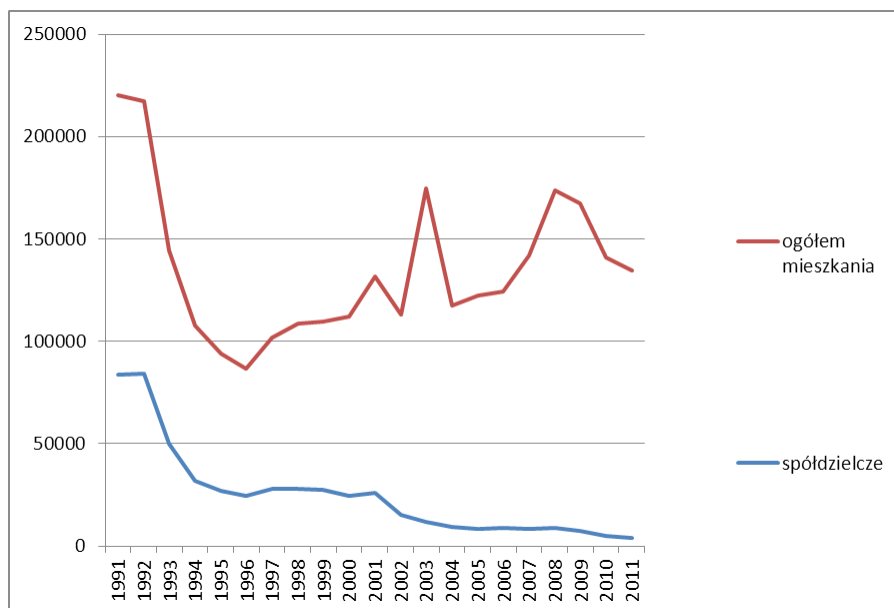
Rys. 3. Ogółem wybudowane mieszkania w latach 1991-2011, Polska



Źródło / Source: GUS

Pozostając w kręgu zagadnień dotyczących budownictwa mieszkaniowego należy wskazać fakt, że Polska notuje wzrost budowy mieszkań (rys. 3). Jednakże, jesteśmy niewątpliwie w fazie korekty, która jeśli nie zatrzyma się w przyszłym roku, to może to oznaczać przynajmniej średnioterminową zmianę trendu na spadkowy. Porównując mieszkania ogółem ze spółdzielczymi widać wyraźnie, że budownictwo spółdzielcze tkwi w trendzie spadkowym i nic nie wskazuje na poprawę w przyszłości.

⁵ Ibidem.

Rys. 3. Mieszkania ogółem a spółdzielcze**Fig. 3. Total and co-operative housing**

Źródło / Source: GUS

3. Podsumowanie

Jakość i warunki życia mają bezpośredni związek z dochodami (bogactwem). Rolą organów państwa powinno być zapewnienie równości szans w dochodzeniu do wyników ekonomicznych. Należy jednak pamiętać o tym, że różnice w dochodach są ważnym źródłem dla zwiększonego wysiłku jednostek. Proces dochodzenia do nich powinien być sprawiedliwy, co oznacza, że warunki ustrojowe powinny gwarantować równe szanse wszystkim członkom społeczeństwa⁶. Trafna polityka redystrybucyjna jest stymulatorem poprawy warunków życia najbardziej potrzebujących.

Tak jak nieodłącznym elementem procesu deweloperskiego jest wybór właściwego terenu, a więc i lokalizacji, tak i polityka demograficzna powinna być determinantem kolejnych działań promujących wzrost gospodarczy. Bez odpowiedniej polityki demograficznej Polska będzie skazana, podobnie jak wiele krajów na zachodzie Europy na imigrantów z innych krajów. Dlatego też niezwykle ważna jest strategia w tej mierze a następnie wcielenie jej w życie.

⁶ M. Piotrowska, *Znaczenie równości dla długookresowego wzrostu*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 2009, zesz. 14, s. 99.

Od wielu lat wciąż nierozwiązany pozostaje problem właściwej wyceny mieszkań. Opiera się ona jedynie na przyjętych kryteriach, które nie są nawet zbliżone do ideału. Wycenę definiuje się jako zespół procedur, analiz, ocen prowadzących do ustalenia wartości w określonych warunkach społeczno-ekonomicznych⁷. Do owych warunków zaliczyć należy też uwarunkowania demograficzne.

Patrząc przez pryzmat relacji zmiany demografii do rynku nieruchomości w Polsce, wciąż żywą kwestią jest wejście w aktywne życie społeczne wyżu lat 80-tych. Pomimo faktu, iż niekiedy uważane jest ono za pokolenie stracone (emigracja zarobkowa), to przez pewien jeszcze okres (niekiedy spóźniony), jak można przypuszczać 10-15 lat, będą źródłem popytu. W późniejszym czasie starzenie się społeczeństwa wymusi wprowadzenie zachęt dla imigrantów (w większości zza wschodniej granicy). Należy pamiętać, iż w mniejszych aglomeracjach ciągu kilkunastu lat ceny nieruchomości powinny stopniowo rosnąć. Natomiast w największych ośrodkach wysokie ceny nieruchomości powinny pozostawać stabilne. Pomimo tego, że potencjał wzrostowy nie został wyczerpany, to utracił na sile. Spowoduje to urealnienie cen.

Do determinant inwestowania w nieruchomości w XXI wieku zalicza się m.in.: trwające nieprzerwanie migracje ludności oraz inne aspekty demograficzne takie jak: starzejące się społeczeństwo, dojrzewający ludzie z pokolenia wyżu demograficznego⁸.

Rozwój gospodarczy pobudza rynek nieruchomości, a procesy zachodzące na rynku nieruchomości wpływają na rozwój gospodarczy. Istotnym jest to, że cykle na rynku nieruchomości wpływają na cykle gospodarcze dzięki inwestycjom⁹. Wszystkie te aspekty potwierdzają, że żyjemy w coraz to większej sieci „naczyń połączonych” przez co coraz trudniej przewidzieć wysokość wzrostu gospodarczego i wybrać odpowiednie narzędzia do jego stymulowania.

Bibliografia

Prasa

- „Rynek Nieruchomości”, dodatek do „Głosu Wielkopolskiego” z 2002 r., w tym nr 88, 89, 91, 101, 109, 111 oraz 122.

⁷ *Metody wyceny przedsiębiorstw*, red. R. Borowiecki, Warszawa 1994, s. 25.

⁸ *Inwestycje i nieruchomości wyzwania XXI w.*, red. A. Nalepko, Kraków 2011, s. 235-236.

⁹ I. Forys, *Społeczno-gospodarcze determinanty rozwoju rynku mieszkaniowego w Polsce. Ujęcie ilościowe*, Szczecin 2011.

Literatura

- Forys I., *Spoleczno-gospodarcze determinanty rozwoju rynku mieszkaniowego w Polsce. Ujęcie ilościowe*, Szczecin 2011.
- Kędelski M., Paradysz J., *Demografia*, Poznań 2006.
- *Inwestycje i nieruchomości wyzwania XXI w.*, red. A. Nalepko, Kraków 2011.
- *Metody wyceny przedsiębiorstw*, red. R. Borowiecki, Warszawa 1994.
- Nykiel L., *Graficzne uwarunkowania rozwoju mieszkalnictwa i rynku mieszkaniowego*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” 2011, vol. 19, nr 3
- Piotrowska M., *Znaczenie równości dla długookresowego wzrostu*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 2009, zesz. 14.
- Żelazowski K., *Regionalne zróżnicowanie cen i ich determinant na rynku mieszkaniowym w Polsce*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” 2011, vol. 19, nr 3.

Mgr inż. Robert Zielonka: Uniwersytet Zielonogórski, absolwent Wydziału Mechanicznego oraz Wydziału Inżynierii Lądowej i Środowiska, doktorant na kierunku Historia, absolwent Wydziału Finansów i Zarządzania Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu. Zainteresowania badawcze: demografia, zrównoważony rozwój, rynek nieruchomości, rynek kapitałowy, bezpieczeństwo i higiena pracy.
E-mail: r_zielonka@o2.pl.





Karol Dąbrowski, Public Administration & Local Government Research Network

Ulga na innowacyjność w podatku dochodowym od osób prawnych – woluntaryzm ustawodawcy, anarchizm podatników¹

Legal persons income tax relief for innovativeness – legislator’s voluntarism, taxpayers’ anarchism

tekst przesłany do redakcji: 4 października 2013 roku

Streszczenie: Woluntaryzm ustawodawcy polega na tym, iż może on uchwalić dowolne przepisy. Ustawodawcy, który nie jest ustawodawcą racjonalnym, zamiast uprościć system podatkowy wprowadza wyjątki dla uprzywilejowanych grup. Takim wyjątkiem jest ulga na innowacyjność w podatku dochodowym od osób prawnych. Polega ona na możliwości odliczenia od podstawy opodatkowania wydatków poniesionych przez podatnika na nabycie nowych technologii. W praktyce chodzi najczęściej o zakup programu komputerowego. Stosuje się ją na podstawie opinii wydanej przez jednostkę naukową. Ulga nie jest popularna wśród przedsiębiorców. Nie korzystają z niej mali i średni przedsiębiorcy, ale stosują ją natomiast duże korporacje o kapitale zagranicznym, zwłaszcza instytucje finansowe. Upowszechnienie ulgi wśród szerokiego grona przedsiębiorców, doprowadzi do zmniejszenia wpływów do budżetu a potem jej likwidacji przez rząd. Dopóki z ulgi korzysta wąska elita finansowa, rząd nie usuwa ulgi z systemu podatkowego. W ten sposób zamożne, ponadnarodowe korporacje stają się jeszcze bogatsze kosztem polskich podatników. Ponadto urzędy skarbowe nie kontrolują merytorycznej treści opinii. Anarchizm podatników opiera się więc na tym, iż mogą dowolnie kształtować jej treść.

Słowa kluczowe: innowacyjność, podatek dochodowy od osób prawnych

Summary: Legislator’s voluntarism means that he can pass any provisions. A legislator who is not a rational legislator introduces exceptions for favored groups instead of simplifying the fiscal system. Such an exception is the legal persons income tax relief for innovativeness. It involves the possibility of deducting the taxpayer expenses for new technologies from the tax base. In practice, in most cases it means the purchase of software. It is applied on the

¹ Artykuł jest poszerzoną wersją referatu wygłoszonego na konferencji „Obrót powszechny i gospodarczy – problemy prawne i rynkowe”, w dniu 3 października 2013 roku, stąd też autor pozwolił sobie na luźną formę tekstu.

basis of the opinion given by the research unit. The relief is not popular among entrepreneurs. Small and medium enterprises do not use it, but they are utilized by the big corporation with a foreign capital, especially financial institutions. Popularization of the relief among the wide group of the entrepreneurs will lead to the decrease of the budget inflows and then to its liquidation by the government. Unless the relief is used by the narrow financial elite, the government does not remove it from the fiscal system. In such a way, wealthy international corporations are becoming richer and richer at the expense of the Polish taxpayers. What is more, the fiscal offices do not control the subject matter part of the opinion. The taxpayers' anarchism means that they can form its content at their discretion.

Key words: innovativeness, legal persons income tax

Gdy słuchamy polityków, to słyszymy obietnice niższych podatków, prostszego prawa itp. Gdy słuchamy obywateli, to słyszymy narzekania na wysokie podatki, skomplikowane prawo, polityków i urzędników, szczególnie administracji skarbowej. Jak słuchamy pracowników skarbowości, słyszymy narzekania na skomplikowane prawo, polityków i podatników. Skoro wszyscy na siebie narzekają, to powstaje pytanie: gdzie leży prawda? Jak zapytamy urzędników pracujących w departamentach Ministerstwa Finansów, dlaczego prawo jest tak skomplikowane, to usłyszymy w odpowiedzi, że prawo jest tak skomplikowane, ponieważ rzeczywistość jest skomplikowana. Czy można to uprościć? Nie nie można – a co można? można... uregulować. Stąd też mamy kolejne prawne regulacje naszej niby-skomplikowanej rzeczywistości.

Nie jest prawdą, że państwo nie ma pieniędzy, we wrześniu otrzymałem informację, iż wykorzystania będzie 25 milionów złotych na promocję gospodarczą województwa lubelskiego (bilboardy, ulotki, spoty reklamowe) – jednym słowem propagandę, czy przypadkiem nie pieniądze wyrzucone w błoto? Faktycznie chodziło o 24 milionów złotych z konkursu „Marketing gospodarczy województwa lubelskiego”². Warto więc zadać pytanie, ile z tych 24 milionów złotych powstanie miejsc pracy? ile zakładów przemysłowych wysokich technologii zostanie wybudowanych? a ile Polaków wyemigruje do innych krajów? czy przypadkiem nie będzie tak, że im więcej środków zostanie przeznaczonych na odgórne, państwowe wspieranie innowacyjności, tym mniej innowacyjna będzie gospodarka? czy nie lepiej po prostu pozwolić przedsiębiorcom działać przedsiębiorczo, a naukowcom naukowo?

² R. Panas, *Turystyczna promocja woj. lubelskiego dopiero po wakacjach*, <http://www.dziennikwschodni.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20130811/NEWS01/130809516> [dostęp 24.09.2013].

Podatki w Polsce zwiększają nierówności społeczne i doprowadzają do regresywnej i agresywnej redystrybucji dochodu społecznego z biednych do bogatych warstw społeczeństwa³. Polityka podatkowa prowadzi do bogacenia bogatych i ubożenia biednych, i powiększania rozpiętości dochodów między najmniej zarabiającymi (średnio 1600,00 zł brutto miesięcznie lub poniżej w przypadku zatrudnienia na umowach cywilnoprawnych) a najwięcej (od 250 do 500 tys. miesięcznie⁴). Co więcej: znacząca aktywność państwa (ściślej: rządu) w sferze publicznej rozpiętość tą powiększa. Zadania publiczne są zwiększane z woli rządzących, którzy projektują nowe zadania celem zdobycia poparcia politycznego od ubożających mas (tzw. słupki poparcia wyborczego), obciążając podatników, powodując rozrost biurokracji i inflację prawa⁵. Finalnie wzrost państwa wywołuje jeszcze większe zubożenie masowego społeczeństwa i wzbogacenie wąskiej elity. Zadania państwa i idące za tym świadczenia nie docierają do zwykłego obywatela (np. usługi medyczne lub oświatowe), natomiast są realizowane przez zamożniejszą część populacji, która jest finansowana ze Skarbu Państwa, czyli z podatków ogółu. Tym sposobem bogaci zarabiają podwójnie a biedni tracą dwukrotnie: raz płacą podatki, a dwa płacą za świadczenia, których albo nie otrzymują, albo otrzymują o rażąco niskiej jakości. W tym samym czasie bogate elity stać na zakup świadczeń komercyjnych na wysokim poziomie, do wykonania których zatrudniane są nisko opłacane intelektualne masy pracownicze (intelektuariat, zwany też prekariatem⁶).

Dla polityków zarówno prawo, jak i administracja skarbową są bardzo wygodne. Prawo – gdyż jest instrumentem inżynierii społecznej, za pomocą którego steruje się zachowaniami ludzkimi. Można rzec, że obywatele „skaczą” tak, jak „władza im zagra”. Rządzący i rządzeni zachowują się zaś jak w „Reducie Ordonu” Adama Mickiewicza: „Car dziwi się – ze strachu drżą Petersburczany, Car gniewa się – ze strachu mrą jego dworzany, Ale syją się wojska, których Bóg i wiara Jest Car”.

Administracja skarbową, również jest wygodna dla władzy, bo jest tym „złym” urzędnikiem „dobrego króla”. Jako były pracownik skarbowości zaryzykuję

³ Zob. I. Shapiro, *Stan teorii demoracji*, przeł. I. Kisilowska, Warszawa 2006, s. 11.

⁴ <http://biznes.onet.pl/10-najlepiej-zarabiajacych-prezesow,18550,4790898,9953271,fotoreportaze-detel-galeria> [dostęp 14.09.2013].

⁵ Por. rozważania P. Chmielnickiego na temat źródeł wprowadzenia „becikowego”, w: *Metodyka badań nad źródłami powstawania prawa*, materiał online ze zbiorów Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa (http://www.wsiz.rzeszow.pl/pl/dzialalnosc_naukowo_badawcza/).

⁶ Pojęcie intelektuariatu zaczerpnięto z: A. Toffler, H. Toffler, *Budowa nowej cywilizacji. Polityka trzeciej fali*, przeł. J. Łoziński, Poznań 1996.

twierdzenie, że gdyby nie etos pracy polskiej skarbowości, to położenie podatników byłoby jeszcze gorsze, a tak skarbowe „doły” niwelują absurdy ministerialnej „góry”. Rzecz jasna nie są w stanie zniwelować wszystkich.

Gdy rozmawiałem z naczelnikami i kierownikami działów urzędów skarbowych, to jako główny problem polskiego prawa podatkowego wskazywali jego podporządkowanie indywidualnym interesom politycznym. Gdy na to nałoży się prymitywizm kulturowy klasy rządzącej, pogłębiający instrumentalny stosunek do prawa, to obraz staje się zgoła przygnębiający. Źródłem inflacji prawa nie jest urzędnik skarbowy ani podatnik; źródłem inflacji prawa jest niepokonana wola ustawodawcy do zmieniania prawa pod kątem swoich własnych potrzeb. Ponadto ustawodawca nie jest ustawodawcą racjonalnym. Ustawodawca może uchwalić co chce i na tym polega jego woluntaryzm.

Parafrazując treść hasła z Wikipedii o woluntaryzmie można powiedzieć, że wola ustawodawcy to najwyższa władza nad obywatelem⁷. Jak to ujęto w portalu wiedzy serwisu onet.pl, woluntaryzm, to podejmowanie decyzji opartych tylko na własnym zdaniu, nie licząc się z opiniami innych⁸. Takie podejście ujmuje istotę rzeczy. Władza, to możliwość panowania nad wolą innego człowieka. Skoro ustawodawca ma władzę nad obywatelem, gdyż to ustawodawca panuje nad wolą obywatela, obywatel nie panuje nad ustawodawcą i nie ma nad nim władzy, to ustawodawca jest najwyższym suwerenem w państwie, a nie naród obywateli. Co więcej, obywatel nie tylko nie panuje nad ustawodawcą, lecz także nad jego wytworem: nad prawem. Obywatel nie panuje nad prawem dosłownie i w przenośni. Nie może uchylić norm prawnych – zresztą słusznie, gdyż wówczas osoby popełniające przestępstwa nie podlegałyby karze; ale też nie panuje nad prawem jako zjawiskiem, które rozrasta się jak wirus, wkraczając w kolejne obszary życia społecznego wypierając pozaprawne systemy norm i zajmując monopolistyczną pozycję.

W lipcu w trakcie egzaminu dyplomowego dla ośrodka kształcenia na odległość z Sierpca zadaliśmy sobie pytanie, dlaczego składy celne powstają w takim a nie innym mieście i kto może je zakładać. Podsumowaliśmy nasze rozważania stwierdzeniem, że jest to zależne od woli politycznej. Z uporem będę też wracał do pytania, jakie postawiłem na tegorocznej, majowej konferencji w Białymstoku⁹: skoro specjalne strefy ekonomiczne tak dobrze wpływają

⁷ <http://pl.wikipedia.org/wiki/Woluntaryzm> [dostęp 22.09.2013, wersja strony: 30.05.2013].

⁸ <http://portalwiedzy.onet.pl/100488,,,,woluntaryzm,haslo.html> [dostęp 22.09.2013].

⁹ III Konferencja Naukowa „Samorząd Terytorialny i Gospodarczy a Polityka Lokalna”, Wydział Zarządzania Politechniki Białostockiej, 21 czerwca 2013 roku.

na rozwój ekonomiczny państwa, to dlaczego cały kraj nie jest jedną wielką strefą ekonomiczną? nie neguję potrzeby wspierania rozwoju określonych regionów, ale władzy jest łatwiej immunizować określony obszar niż prowadzić racjonalną politykę podatkową. Łatwiej jest tworzyć wyjątki dla uprzywilejowanych.

Takim wyjątkiem jest ulga na innowacyjność w podatku dochodowym od osób prawnych. Została uregulowana w art. 18b ustawy z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 z późn. zm.). Ściślej mówiąc ulga polega na możliwości odliczenia od podstawy opodatkowania wydatków poniesionych przez podatnika na nabycie nowych technologii (art. 18b ust. 1 ustawy). W praktyce chodzi najczęściej o zakup programu komputerowego.

Ulga na innowacyjność nie jest popularnym rozwiązaniem wśród przedsiębiorców. Nie korzystają z niej mali i średni przedsiębiorcy, którzy mogliby na niej najwięcej zyskać¹⁰. Z obserwacji autora wynika, iż stosują ją natomiast duże przedsiębiorstwa o kapitale zagranicznym, przede wszystkim banki, zakłady ubezpieczeń i inne instytucje finansowe, dokonujące zakupów oprogramowania komputerowego za kilka milionów złotych. Nie można wykluczyć, że w radach nadzorczych zasiadają osoby ze świata polityki, które będą optować za utrzymaniem ulgi w dotychczasowym kształcie. Można domniemywać, że jej spopularyzowanie wśród szerokiego grona przedsiębiorców, które doprowadziło by do znacznieszego uszczuplenia wpływów do budżetu, automatycznie poskutkowało by jej likwidacją przez rząd¹¹. Pozwolę sobie postawić tezę, iż dopóki z ulgi korzysta wąska elita finansowa, rządzący nie będą usuwać ulgi na innowacyjność z systemu prawnego. W ten sposób zamożne, ponadnarodowe korporacje stają się jeszcze bogatsze kosztem polskich podatników, gdyż po pierwsze to nie oni są beneficjentami ulgi, a po drugie do Skarbu Państwa wpływa mniej podatków. Jeśli na dodatek nabywane programy będą pochodzić z importu, a nie od rodzimych informatyków, to drenaż finansowy kraju staje się wyraźny.

¹⁰ P. Wojtasik, *Podwójne odliczenie z trudnymi warunkami*, <http://prawo.rp.pl/artukul/853821.html> [dostęp 25.09.2013].

¹¹ Nie wiadomo zresztą jak potoczą się dalsze losy ulgi na innowacyjność po 31 grudnia 2013 roku. Zob. *Będzie ulga podatkowa dla najbardziej innowacyjnych firm?* (<http://finanse.wp.pl/kat,1033759,title,Bedzie-ulga-podatkowa-dla-najbardziej-innowacyjnych-firm,wid,15384834,wiadomosc.html>); *Nowa ulga na innowacje? Minister szykuje rewolucję* (<http://finanse.wp.pl/kat,1033757,title,Nowa-ulga-na-innowacje-Minister-szykuje-rewolucje,wid,15381091,wiadomosc.html?icaid=1115d7>; <http://biznes.interia.pl/firma/news/nowa-ulga-na-innowacje-minister-szykuje-rewolucje,1898576,1852>); *Ulga podatkowa na innowacje zastąpi ulgę na nabycie nowych technologii* (<http://ksiegowosc.infor.pl/wiadomosci/139999,Ulga-podatkowa-na-innowacje-zastapi-ulge-na-nabycie-nowych-technologii.html#>).

Wydatki na zakup oprogramowania można odliczyć pod warunkiem przedłożenia opinii niezależnej od podatnika jednostki naukowej, w której to opinii jednostka naukowa potwierdzi, iż program komputerowy umożliwi wytworzenie nowych lub udoskonalenie dotychczasowych wyrobów i usług, oraz że nie jest stosowany na świecie przez okres dłuższy niż ostatnie pięć lat, co w przypadku oprogramowania spersonalizowanego jest oczywiste. Do potwierdzenia niezależności jednostki naukowej od podatnika wystarcza oświadczenie jednostki naukowej o braku powiązań finansowych i personalnych z podatnikiem.

Jednostką naukową jest – zgodnie z art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. Nr 96, poz. 615 z późn. zm.) – jednostka prowadząca w sposób ciągły badania naukowe lub prace rozwojowe. Nie wnikając w różnice między badaniami naukowymi a pracami rozwojowymi, najważniejsza jest konstatacja, że jednostką naukową, czyli podmiotem, mogącym wystawiać opinie o innowacyjności jest między innymi publiczna lub niepubliczna uczelnia wyższa, lub też centrum badawczo-rozwojowe. Teoretycznie jednostką naukową może być fundacja prowadząca badania naukowe.

W przypadku uczelni wyższej za jednostkę naukową uznaje się podstawową jednostkę organizacyjną uczelni w rozumieniu jej statutu (art. 2 pkt 9 a ustawy), co jest ważnym zastrzeżeniem, o czym będzie niżej mowa (zwłaszcza w przypadku uczelni bezwydziałowej lub gdy wydziały zastąpiono instytutami).

Zauważyć należy istotną rzecz: wedle art. 2 pkt 9 ustawy o zasadach finansowania nauki jednostką naukową może być fundacja, prowadząca badania naukowe (akurat w tym wypadku nie ma znaczenia, czy formalnie statutowym celem takiej fundacji jest prowadzenie badań naukowych, ale pożądane jest, żeby stan faktyczny pokrywał się ze stanem formalnym). Jednak zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (Dz. U. Nr 116, poz. 730 z późn. zm.) fundacja naukowa nie będzie mogła zostać uznana za jednostkę naukową¹². Czyli definicja jednostki naukowej z ustawy o zasadach finansowania nauki nie pokrywa się z definicją jednostki naukowej z ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej,

¹² W rozumieniu tego przepisu jednostką naukową nie może być także centrum badawczo-rozwojowe, ale to akurat jest uzasadnione, gdyż o ile w przepisach ustawy o zasadach finansowania nauki centrum jest rozumiane zarówno jako jednostka naukowa i centrum, to w przepisach ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej taki dualizm byłby pozbawiony sensu. Dlatego art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej nie traktuje centrów badawczo-rozwojowych jako jednostek naukowych, tylko wyróżnia osobno jednostki naukowe i osobno centra badawczo-rozwojowe.

potencjalnie ograniczając możliwość działalności fundacji naukowych na rynku usług innowacyjnych.

Dodatkowo, opinia do wniosku przedsiębiorcy o przyznanie premii technologicznej z Banku Gospodarstwa Krajowego (premię technologiczną, tj. kwoty na spłatę części kapitału kredytu technologicznego¹³) zgodnie z art. 5 ust. 3 pkt 1 ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej może zostać sporządzona tylko przez: 1) jednostkę naukową, 2) centrum badawczo-rozwojowe, 3) stowarzyszenie naukowo-techniczne o zasięgu ogólnopolskim. Ponownie więc fundacje naukowe zostały potraktowane gorzej niż stowarzyszenia tym bardziej, że stowarzyszenie naukowo-techniczne, które prowadzi badania naukowe będzie jednocześnie jednostką naukową w rozumieniu ustawy o zasadach finansowania nauki.

Podług art. 17 ust. 1 ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej centrum badawczo-rozwojowym może być jedynie przedsiębiorca niebędący instytutem badawczym, co nie wyłącza fundacji i stowarzyszeń prowadzących działalność gospodarczą i zarejestrowanych w rejestrze przedsiębiorców. Jednak już ustawodawca w ust. 2 cytowanego artykułu znacząco zawęził krąg podmiotów, mogących ubiegać się o status centrum badawczo-rozwojowego. Status centrum można bowiem otrzymać jeśli:

1) przychody netto (bez podatku od towarów i usług) ze sprzedaży towarów, produktów i operacji finansowych za poprzedni rok obrotowy wyniosły co najmniej równowartość kwoty określonej w przepisach o rachunkowości jako minimalny przychód netto ze sprzedaży towarów, produktów i operacji finansowych za poprzedni rok obrotowy osób fizycznych, spółek cywilnych osób fizycznych, spółek jawnych osób fizycznych oraz spółek partnerskich, do których stosuje się przepisy o rachunkowości;

2) przychody netto (bez podatku od towarów i usług) ze sprzedaży własnych usług badawczo-rozwojowych w rozumieniu przepisów w sprawie polskiej klasyfikacji wyrobów i usług lub praw własności przemysłowej udzielonych przedsiębiorcy przez urząd właściwy do spraw własności przemysłowej, stanowią co najmniej 20 % przychodów określonych w pkt 1.

Wedle art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości kwota wymaganych przychodów netto wynosi 1 200 000 euro. Warunek ten wraz z wymogiem, o którym mowa wyżej w punkcie drugim osiągnięcia

¹³ Zob. art. 2 ust. 1 pkt 11 wyżej wspomnianej ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej.

co najmniej 20 % przychodów ze sprzedaży własnych usług badawczo-rozwojowych, tzn. 240 000,00 euro, stanowi niebagatelną barierę dla podmiotów pragnących uzyskać status centrum badawczo-rozwojowego, a co za tym idzie zamierzających wystawiać opinie o innowacyjności. Ustawodawca tym sposobem promuje przedsiębiorstwa (najczęściej spółki) już istniejące na rynku, osiągające wysokie obroty dzięki współpracy z przedsiębiorstwami państwowymi lub wywodzącymi się z sektora publicznego, obsługujące przemysł energetyczny, ciężki, medyczny, telekomunikacyjny, transportowy i wojsko¹⁴. Tym samym bariery wejścia na polski rynek innowacyjności są zbyt wysokie a „siły porterowskie” nań działające bardzo silne.

Z praktyki wynika, że przedsiębiorcy, występujący o wydanie opinii o innowacyjności kierują się do uczelni i państwowych instytutów badawczych. Największe korzyści z takiej współpracy mogą odnieść niepubliczne uczelnie wyższe. Są one bardziej operatywne i konkurencyjne od publicznych politechnik, uniwersytetów i instytutów badawczych Polskiej Akademii Nauk. Mogą wydawać opinie szybciej i taniej, oraz są bardziej elastyczne w pertraktacjach z przedsiębiorcami. Przedsiębiorca zwracający się do państwowego podmiotu musi się liczyć z ingerencją wielu interesariuszy: rektora, dziekana, dyrektora instytutu, kierownika katedry, działu innowacyjnego i wreszcie pionu radców prawnych. W przypadku uczelni niepublicznej przedsiębiorca rozmawia bezpośrednio z jej właścicielem.

W praktyce proces wydawania opinii o innowacyjności przebiega dość prosto:

- zainteresowany przedsiębiorca zwraca się z zapytaniem do uczelni niepublicznej o możliwość wydania opinii o innowacyjności zakupionego oprogramowania. Niekiedy sami dostawcy oprogramowania zawierają w swojej ofercie już kontakt do jednostki naukowej, która potwierdzi innowacyjność ich produktu;
- jednostka naukowa pozytywnie odpowiada na zapytanie przedsiębiorcy i angażuje na umowie o dzieło podwykonawcę: osobę z co najmniej stopniem doktora z dziedziny nauk technicznych lub matematycznych ze specjalnością informatyka¹⁵. „Dziełem” stworzonym przez podwykonawcę jest opinia, do której jest układana umowa o dzieło i wystawiany rachunek, z zastrzeżeniem w umowie, że rozliczenie

¹⁴ <http://bip.mg.gov.pl/Jednostki+organizacyjne+nadzorowane+lub+podlegle/Centra+badawczo+rozwojowe> [dostęp 24.09.2013].

¹⁵ Zob. wykaz obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych z rozporządzenia z dnia 8 sierpnia 2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych (Dz.U. Nr 179, poz. 1065).

następuje po otrzymaniu przez uczelnię zapłaty od przedsiębiorcy. Korzystnie jest jeśli podwykonawca jest jednocześnie pracownikiem etatowym uczelni zatrudnionym w tzw. minimum kadrowym (tzn. tworzy kadrę kierunku) i jest przypisany do danego zakładu naukowego lub katedry. Dodatkowo uprawomocnia to opinię w oczach przedsiębiorcy i władz skarbowych;

- w opinii podwykonawca zawiera: 1) opis technologiczny oprogramowania, 2) wpływ oprogramowania na działalność przedsiębiorcy z podkreśleniem aspektu innowacyjnego, 3) datę produkcyjnego wprowadzenia oprogramowania do obrotu gospodarczego (nie wcześniej niż 5 lat). Zazwyczaj podwykonawca opiera się na danych działu informatycznego przedsiębiorcy (pkt 1 i 3), działu marketingu (pkt 2). Bazą dla opinii może być specyfikacja techniczna oprogramowania;

- opinia zostaje zatwierdzona przez kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni – zwykle dziekana. Jest to o tyle ważne, że formalnie opinię wydaje wydział, o ile zgodnie ze statutem jest podstawową jednostką organizacyjną uczelni, czyli jednostką naukową w rozumieniu przepisów ustawy o zasadach finansowania nauki. Opinia powinna też zostać potwierdzona przez rektora i inne osoby, reprezentujące uczelnię, o ile statut uczelni takową reprezentacją przewiduje;

- przy odbiorze opinii przedsiębiorca wystawia protokół zdawczo-odbiorczy w dwóch egzemplarzach, podpisany przez obie strony, który jest podstawą do wystawienia faktury przez uczelnię. Koszty wydania opinii zależą od skomplikowania, jakości i ilości gotowych materiałów dostarczonych przez przedsiębiorcę.

Korzystne dla kontrahentów jest to, że władze skarbowe skupiają się na stronie formalnej dokumentacji. Podatnicy mogą opisać jak chcą wdrażane oprogramowanie i tym polega ich anarchizm.

Literatura

- *Będzie ulga podatkowa dla najbardziej innowacyjnych firm?*, <http://finanse.wp.pl>, online.
- Chmielnicki P., *Metodyka badań nad źródłami powstawania prawa*, online.
- *Nowa ulga na innowacje? Minister szykuje rewolucję*, <http://finanse.wp.pl/>; <http://biznes.interia.pl/>, online.
- Panas P., *Turystyczna promocja woj. lubelskiego dopiero po wakacjach*, <http://www.dziennikwschodni.pl/>, online.
- Shapiro I., *Stan teorii demokracji*, przeł. I. Kisilowska, Warszawa 2006.
- Toffler A., Toffler H., *Budowa nowej cywilizacji. Polityka trzeciej fali*, przeł. J. Łoziński, Poznań 1996.

- *Ulga podatkowa na innowacje zastąpi ulgę na nabycie nowych technologii*, <http://ksiegowosc.infor.pl/>, online.
- Wojtasik P., *Podwójne odliczenie z trudnymi warunkami*, <http://prawo.rp.pl/>, online.

Dr Karol Dąbrowski: doktor nauk prawnych, koordynator Public Administration & Local Government Research Network, adiunkt w Międzyuczelnianym Zakładzie Polityki Publicznej Konsorcjum Uczelni Wyższych Futurus, zajmuje się współpracą B+R w sektorze uczelni niepublicznych. E-mail: karol.dabrowski@forr.org.pl



- * Bandarzewski Kazimierz, *Samorząd gospodarczy w prawie polskim. Studium prawne*, Kraków 2014.
- * Chuchla Antoni, *Ochrona przeciwpożarowa na ziemiach polskich zaboru austriackiego. Ujęcie prawno-administracyjne*, Rzeszów 2014.
- * Lipska-Toumi Marzena, *Prawo polskie wobec zjawiska prostytucji w latach 1918–1939*, Lublin 2014.
- * Szreniawski Piotr, *Obowiązek w prawie administracyjnym*, Lublin 2014.



"Rocznik Samorządowy" – instrukcja dla autorów

Szanowni Państwo. 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. Teksty są anonimizowane i nie powinny się odróżniać wizualnie. W trakcie składu teksty zostaną powtórnie zredagowane. Uprzejmie prosimy więc o uważne przejrzenie poniższych wskazówek. W razie potrzeby pomocą służy redaktor naczelny: Karol Dąbrowski (karol.dabrowski@forr.org.pl).

1. objętość artykułu: co najmniej 20 tysięcy znaków łącznie z wykazem literatury, streszczeniem, notą o autorze i innymi "przydatkami" do tekstu. W przypadku tekstów o objętości około 60 tysięcy znaków sugeruje się ich podział na dwa odrębne artykuły
2. tekst w formacie *.odt lub *.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 edytory tekstów przesuwają wiersze i spacje, co rozbija 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. czcionka Times New Roman 12 do tekstu i Times New Roman 10 do przypisów (w składzie zostanie zamieniona na czcionkę Verdana). Uprasza się o nie używanie czcionki 14 do śródtytułów i nagłówków
7. przypisy dolne
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 ujednolici 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 wyjaśnianie w tekście wprowadzanych skrótów nazw własnych, przykładowo: Kodeks cywilny (K.c.), stosowanie półpauz w przedziale dat, np. 1939–1945, a dywizów w nazwach złożonych, np. Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej oraz pisowni „Dziennika Ustaw” bez odstępu, tj. Dz.U.
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 (bibliografia jest potem dodawana w bazach danych, które dzięki temu indeksują artykuły)
17. pierwsza strona powinna zawierać tytuł artykułu (w języku polskim i angielskim), streszczenie (w języku polskim i angielskim), nie więcej jak trzy słowa kluczowe (również po polsku i angielsku), imię i nazwisko autora wraz ze stopniem lub tytułem naukowym, afiliację, e-mail
18. 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
19. dla zachowania większej obiektywności uprasza się o unikanie autocytowań oraz rezygnowanie z cytowania tekstów uprzednio opublikowanych w „Roczniku Samorządowym”.

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 dołączonego oświadczenia.

Nadmieniamy, iż redakcja nie pobiera opłat za publikację artykułów, ani też nie płaci za przesłane teksty, a czasopismo ukazuje się na licencji Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0.

"Rocznik Samorządowy" – zasady sporządzania przypisów

Szanowni Państwo. Dla Państwa wygody, staraliśmy się uprościć zasady sporządzania przypisów (dla przykładu, nie wymagamy 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.
- *Źródła normatywne do dziejów izb przemysłowo-handlowych w Polsce (1918–2008)*, oprac. K. Dąbrowski, Ryki 2013.
- *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. 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 wyrażień: Ibidem oraz id./ead. 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. ...

"Rocznik Samorządowy" – 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 przeprowadzana jest ocena redakcyjna, tj. obróbka redakcyjna, wstępna ocena merytoryczna i wstępna korekta tekstu. W razie potrzeby dokonania zmian redakcja prosi autora artykułu o wprowadzenie poprawek,
2. kolejno redakcja przekazuje artykuł do oceny redaktorowi tematycznemu. Redaktor wywodzi się z zespołu redakcji i na tym etapie ocena nie jest anonimowa, gdyż redaktor może uzgadniać zmiany w tekście bezpośrednio z autorem,
3. po ocenie redaktora i ewentualnych poprawkach wprowadzonych przez autora tekst jest anonimizowany i przesyłany do recenzji dwóm recenzentom. Jest to system tzw. "podwójnej ślepej recenzji". Recenzenci są wyznaczani spoza macierzystej jednostki autora i spoza grona współpracowników wydawcy. Anonimizacja tekstu polega na usunięciu danych autora, nadaniu numeru wewnętrznego,
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 artykułów nie są ujawniane. Lista stałych recenzentów czasopisma jest podawana na stronie internetowej oraz w danym tomie,
7. po otrzymaniu pozytywnej recenzji redakcja kwalifikuje artykuł do druku, po czym przesyła autorowi do wypełnienia oświadczenia o oryginalności tekstu (wraz z oświadczeniem dotyczącym zapory ghostwriting), udzieleniu licencji niewyłącznej na publikację tekstu w czasopiśmie, w wersji online i papierowej, oraz zgody na przetwarzanie danych osobowych. Skan oświadczenia należy przesłać na adres e-mail redaktora naczelnego.

miejsowość, dnia ...

.....

(imię i nazwisko recenzenta)

.....

(adres e-mail)

"Rocznik Samorządowy" – karta recenzji

.....

(artykuł numer)

Tytuł artykułu:

1. Uwagi merytoryczne (poprawność terminologiczna, sposób wyrażania myśli, brak powtórzeń, obiektywizm stylu, umiejętność analizy i syntezy, udokumentowanie tez czerpanych od innych autorów, uzasadnienie tez własnych itp.):

2. Uwagi formalne (przypisy, bibliografia, redakcja tekstu itp.):

3. Inne:

4. Czy artykuł można dopuścić do publikacji: TAK / NIE

.....

(podpis)

UWAGA! Przed przesłaniem recenzji autorowi dane recenzenta są usuwane.

miejsowość, data

imię i nazwisko autora

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 lub tytułów naukowych)*:

.....

Oświadczam, iż na przygotowanie publikacji otrzymałem/otrzymałam środki finansowe od /
Oświadczam, iż publikacja została przygotowana ze środków własnych autora*.

W przypadku tekstu współautorskiego udział pozostałych autorów określam w sposób następujący: (krótko opisać, wymieniając wszystkich współautorów, np. autorstwo koncepcji artykułu, główne tezy – X, uszczegółowienie, opis wyników badań – Y):

Udzielam Fundacji Obywatelskiego Rozwoju-Ryki bezterminowej, bezpłatnej, niewyłącznej licencji na publikację utworu w "Roczniku Samorządowym" w wersji elektronicznej oraz w wersji papierowej; jak również na rozpowszechnianie utworu w zbiorach tekstów, antologiach i innych wydawnictwach Fundacji tworzonych w formie papierowej i elektronicznej. Zgadzam się także na publikację tekstu na licencji Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0.

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



program: LibreOffice Draw
czcionka: Verdana
kolor: Wykres1
margines: 2,0
format B5



Fundacja
Obywatelskiego
Rozwoju-Ryki